

GKKE-Schriftenreihe

Heft

73

Rüstungsexportbericht 2024 der GKKE

Vorgelegt von der GKKE-
Fachgruppe Rüstungsexporte

GKKE

Gemeinsame Konferenz
Kirche und Entwicklung
Joint Conference Church
and Development



Schriftenreihe der
Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)

In der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) arbeiten Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst und die Deutsche Kommission Justitia et Pax zusammen. Zu ihren Aufgaben gehören die Erarbeitung gemeinsamer Stellungnahmen und der Dialog mit Politik und gesellschaftlichen Organisationen zu Fragen einer gerechten und nachhaltigen Entwicklung weltweit.

Rüstungsexportbericht 2024 der GKKE

Evangelische Geschäftsstelle
Caroline-Michaelis-Str. 1, 10115 Berlin
Tel.: 030 – 65211-1866
E-Mail: info@gkke.org
Internet: www.gkke.org

Katholische Geschäftsstelle
Hannoversche Str. 5, 10115 Berlin
Tel.: 030 – 243428-157 / FAX: -288
E-Mail: justitia@jupax.de
Internet: www.justitia-et-pax.de

Die Publikationen sind über die katholische Geschäftsstelle der GKKE zu beziehen. Als PDF-Dateien auch abrufbar unter www.gkke.org

Impressum

Vorgelegt von der Fachgruppe
„Rüstungsexporte“ der Gemeinsamen
Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE),
Berlin 2024
Redaktion: Dr. Jörg Lüer
Schriftenreihe der GKKE 73
ISBN 978-3-910646-11-7
Berlin, Dezember 2024

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
I	Schwerpunkt: Deutsche Rüstungsexporte nach Israel und in den Nahen Osten	11
1.1	Deutsche Rüstungsexporte nach Israel	12
1.2	Israels Kriegsführung und das humanitäre Völkerrecht	15
1.3	Nationale und internationale Kritik an deutschen Rüstungslieferungen nach Israel	21
1.4	Deutsche Rüstungsexporte in den Nahen Osten	25
1.5	Bewertung	28
II	Berichterstattung durch die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung	32
2.1	Auftrag	32
2.2	Politisch-ethische Beurteilung	32
III	Deutsche, europäische und globale Rüstungsexporte	38
3.1	Deutsche Rüstungsexporte	38
3.2	Rüstungsexporte der EU-Mitgliedstaaten	45
3.3	Entwicklungen des internationalen Waffenhandels	48
3.4	Bewertung	50
IV	Aktuelle Debatten und Entwicklungen	53
4.1	Von der gesetzlichen Ausnahme zum leeren Signifikanten: Wie die Begriffe Werte- und Sicherheitspartner eine effektivere Rüstungsexportkontrolle unterlaufen	53
4.2	Rüstungsindustriestrategie statt Rüstungsexportkontrollgesetz	59
4.3	Zur Möglichkeit von Klagen gegen Rüstungsexporte durch Nicht-Betroffene	62

4.4	Die Entscheidungen der Verwaltungsgerichte Berlin und Frankfurt zu Waffenlieferungen nach Israel	66
4.5	Die neue Strategie der EU-Kommission für die europäische Rüstungsindustrie	70
4.6	Die vierte Überprüfungskonferenz des Kleinwaffenaktionsprogramms: Neue Akzente gesetzt	73
V	Anhang	77
	Anhang 1: Möglichkeiten, sich weiter zu informieren	77
	Anhang 2: Mitglieder der Fachgruppe „Rüstungsexporte“ der GKKE	80
	Anhang 3: Tabelle „Neue Werte- bzw. Sicherheitspartner“	81

0 Zusammenfassung

Kernforderungen der GKKE

Mehr Schutz für Zivilist:innen als Voraussetzung für Rüstungsexporte nach Israel: Die GKKE fordert die Bundesregierung auf, keine Rüstungsexporte nach Israel zu genehmigen, wenn ein hinreichender Verdacht besteht, dass die Rüstungsgüter zu schweren Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht benutzt werden könnten. Rüstungsgüter wie zum Beispiel Panzermunition dürfen nicht nach Israel exportiert werden, solange die israelische Regierung der Sicherheit der Zivilbevölkerung in Gaza und im Libanon keine signifikant höhere Priorität einräumt.

Keine Rüstungsexporte nach Saudi-Arabien und in andere Diktaturen im Nahen Osten: Während Deutschland eine Verantwortung für die Sicherheit des demokratisch organisierten Staates Israels hat, besteht eine solche Verpflichtung nicht gegenüber den autokratischen Regimen in Ägypten oder den Golf-Staaten. Rüstungsexporte an diese Diktaturen tragen dazu bei, deren Bevölkerung im Inneren zu unterdrücken und befeuern die Hochrüstung in der gesamten Region – mit negativen Folgen für die Sicherheit Israels. Die GKKE fordert die Bundesregierung dazu auf, diese Rüstungsexporte endlich einzustellen.

Kriterien für Wertepartner festlegen: Die GKKE fordert die Bundesregierung auf, klare Positivkriterien für die Anerkennung von Wertepartnern zu definieren und das in den Eckpunkten zum Rüstungsexportkontrollgesetz skizzierte Mittel der Negativlisten zu nutzen, um Länder festzulegen, die unter den gegebenen Umständen keine Rüstungsexporte empfangen dürfen.

Rüstungsexportkontrollgesetz beschließen: Die GKKE sieht nach wie vor die dringende Notwendigkeit eines Rüstungsexportkontrollgesetzes und fordert die kommende Bundesregierung und den Bundestag dazu auf, ein Rüstungsexportkontrollgesetz als Ausführungsgesetz zu Artikel 26 Abs. 2 des Grundgesetzes zu beschließen. Ein solches Gesetz muss substantielle Verbesserungen in der Rüstungsexportkontrolle mit sich bringen, insbesondere im Hinblick auf Transparenz und Rechtsverbindlichkeit.

Transparente und zeitnahe Berichterstattung: Die GKKE kritisiert die Bundesregierung scharf für deren intransparente Berichterstattung über ihre Rüstungsexportpolitik. Sie fordert die kommende Bundesregierung dazu auf, den Rüstungsexportbericht für 2024 vor der parlamentarischen Sommerpause 2025 vorzulegen.

Schwerpunkt: Deutsche Rüstungsexporte nach Israel und in den Nahen Osten

(0.01) Der Terrorangriff der Hamas auf Israel am 7. Oktober 2023 löste eine Eskalation im Nahostkonflikt aus. Israel reagierte mit Bombardierungen und einer Bodenoffensive im Gazastreifen, um die Hamas zu zerstören und Geiseln zu befreien. Die Gewalt breitete sich auf die Region aus: Raketenangriffe kamen nicht nur aus dem Gazastreifen, sondern auch von der Hisbollah aus dem Libanon und den Huthi aus dem Jemen. Israel antwortete mit Angriffen auf Stellungen und Ziele dieser Gruppierungen, die vom Iran unterstützt werden. Nach dem Hamas-Angriff erklärte die deutsche Bundesregierung ihre Solidarität mit Israel und genehmigte verstärkte Rüstungslieferungen. Deutschland ist für Israel ein wichtiger Rüstungspartner, besonders bei Schiffen und U-Booten, die Israels Verteidigungsfähigkeit stärken. Die israelische Kriegführung, die sehr viele zivile Opfer fordert, löste eine Debatte über die Verantwortung und die Rechtmäßigkeit dieser Lieferungen aus. Internationale Organisationen wie die Vereinten Nationen und mehrere europäische Staaten kritisierten Israels Vorgehen in Gaza als Verletzung des humanitären Völkerrechts, insbesondere durch gezielte Angriffe auf zivile Ziele und Infrastruktur. Einige europäische Länder setzten deshalb ihre Rüstungsexporte an Israel aus oder beschränkten sie. Auch in Deutschland wurde gefordert, Exporte stärker an die Einhaltung des Völkerrechts zu knüpfen oder gar ganz einzustellen. Die Bundesregierung ermahnte Israel zur Einhaltung der humanitären Regeln, schränkte die Rüstungslieferungen jedoch nur zeitweise ein. Mittlerweile hat sie neue Waffenlieferungen angekündigt.

(0.02) Die GKKE unterstreicht die besondere Verantwortung Deutschlands für Israels Sicherheit und dessen Recht auf Selbstverteidigung. Sie betont jedoch, dass auch Israel sich an das humanitäre Völkerrecht halten muss. Sie fordert die Bundesregierung auf, keine Rüstungsexporte nach Israel zu genehmigen, wenn ein hinreichender Verdacht besteht, dass die Rüstungsgüter zu schweren Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht benutzt werden könnten. Rüstungsgüter wie zum Beispiel Panzermunition dürfen nicht nach Israel exportiert werden, solange die israelische Regierung der Sicherheit der Zivilbevölkerung in Gaza und im Libanon keine signifikant höhere Priorität einräumt. Die GKKE spricht sich außerdem entschieden gegen Rüstungsexporte an autokratische Staaten im Nahen Osten wie zum Beispiel Saudi-Arabien aus. Die Lieferung weiterer Rüstungsgüter an diese Staaten trägt nicht dazu bei Israels Sicherheit zu erhöhen, im Gegenteil.

Deutsche, europäische und globale Rüstungsexporte

(0.03) 2023 genehmigte Deutschland Rüstungsexporte im Wert von 12,18 Milliarden Euro, wobei 50,1 Prozent an sogenannte Drittstaaten gingen. Das ist eine deutliche Steigerung im Vergleich zum Vorjahr. Hauptempfänger waren die Ukraine, gefolgt von Norwegen, Israel und Südkorea. In den ersten drei Quartalen 2024 erteilte die Bundesregierung nach vorläufigen Zahlen Einzelgenehmigungen für die Ausfuhr von Rüstungsgütern im Wert von rund

11 Milliarden Euro. Der größte Teil davon (beinahe 90 Prozent) entfällt mit rund 9,8 Milliarden Euro auf Drittstaaten. Hauptempfängerland, sowohl unter den Drittstaaten wie auch insgesamt, ist die Ukraine mit 7,1 Milliarden Euro. Allerdings finden sich neben der Ukraine zahlreiche weitere Drittstaaten unter den Hauptempfängern; so etwa Singapur, Algerien, Indien, die Vereinigten Arabischen Emirate, Saudi-Arabien und Katar. Global betrachtet bleiben die USA, Frankreich, Russland, China und Deutschland die größten Waffenlieferanten. Deutschlands Exporte gingen in den letzten Jahren zu 39 Prozent in den Nahen Osten, vor allem nach Ägypten und Israel. Die GKKE kritisiert die Bundesregierung scharf für deren intransparente Berichterstattung über ihre Rüstungsexportpolitik. Außerdem kritisiert sie die hohen Genehmigungswerte für zahlreiche Drittstaaten wie Algerien, Indien, die Vereinigten Arabischen Emirate oder Saudi-Arabien in den ersten drei Quartalen 2024 scharf. Auch die Genehmigung von Rüstungsexporten im dreistelligen Millionenbereich an die Türkei, die im Oktober 2024 bekannt wurde, sieht die GKKE kritisch.

Von der gesetzlichen Ausnahme zum leeren Signifikanten: Wie die Begriffe Werte- und Sicherheitspartner eine effektivere Rüstungsexportkontrolle unterlaufen

(0.04) Die aktuelle Praxis der Bundesregierung Allgemeine genehmigungen für den Export von Rüstungsgütern an sog. Werte- und Sicherheitspartner zu vergeben, ohne die Begriffe zu definieren, ist höchst problematisch. Die Begriffe Werte- und Sicherheitspartner sind im politischen Sprachgebrauch aktuell viel verwendete, aber inhaltlich unspezifische Begriffe, die nicht geeignet sind, verbindliche Leitlinien für Rüstungsexportentscheidungen zu bieten. So zeigt unsere Analyse, dass sich der Kreis der Länder, die als Werte- oder Sicherheitspartner diskutiert werden, ständig ausweitet und dass Regierung und Opposition hier sehr unterschiedliche Auffassungen zu haben scheinen, welche Länder als solche zu sehen sind. So werden neben Israel, Taiwan oder Brasilien auch beispielsweise Indien, Armenien, die Ukraine und gar Saudi-Arabien zuweilen als solche bezeichnet.

(0.05) Angesichts eines Scheiterns eines Rüstungsexportkontrollgesetzes, welches hier definitorische Klarheit schaffen könnte, gilt es Standards zu setzen und Verfahrensweisen festzulegen, wann der Status als Wertepartner verliehen, wie oft dieser überprüft und wann er ggf. entzogen wird. Gleichzeitig sollte das in den Eckpunkten für ein Rüstungsexportkontrollgesetz skizzierte Mittel der Negativlisten genutzt werden, um festzulegen welche Länder keinesfalls als solche zu verstehen sind. Dies gilt insbesondere für die sog. Sicherheitspartner. Auch bei diesen sollten menschen- und völkerrechtliche Mindeststandards gelten, um zu verhindern, dass nicht definierte Sicherheitsinteressen und kurzfristige Partnerschaften bzw. Interessenkonvergenzen zu einer weiteren Erosion der Rüstungsexportkontrolle führen.

Rüstungsindustriestrategie statt Rüstungsexportkontrollgesetz

(0.06) Die Ampel-Koalition hat im Koalitionsvertrag ein Rüstungsexportkontrollgesetz angekündigt. Die Bundesregierung hat zwar 2022 Eckpunkte für ein solches Gesetz veröffentlicht und in ihrer Nationalen Sicherheitsstrategie betont, dass Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit bei Exportentscheidungen berücksichtigt werden sollen, aber keinen konkreten Gesetzesentwurf vorgelegt. Mit dem Ende der Ampel-Regierung ist klar, dass das Gesetz in der laufenden Legislaturperiode nicht mehr kommen wird. Gleichzeitig arbeitete die Regierung an einer nationalen Sicherheits- und Verteidigungsindustriestrategie, die vor allem auf die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Rüstungsindustrie abzielt; darunter mögliche Exporterleichterungen und eine stärkere Nutzung von Exportkreditgarantien. Die GKKE fordert weiterhin die Einführung eines Rüstungsexportkontrollgesetzes und kritisiert, dass die Bundesregierung es nicht geschafft hat, dieses Ziel aus dem Koalitionsvertrag zu erreichen. Die GKKE sieht nach wie vor die dringende Notwendigkeit eines Rüstungsexportkontrollgesetzes und fordert die kommende Bundesregierung und den Bundestag dazu auf, ein Rüstungsexportkontrollgesetz als Ausführungsgesetz zu Artikel 26 Abs. 2 des Grundgesetzes zu beschließen. Die GKKE sieht die Gefahr, dass die geplanten Erleichterungen von Rüstungsexporten Vorrang vor strikter Kontrolle bekommen. Als Minimallösung schlägt die GKKE eine nationale Rüstungsexportdatenbank und klare Definitionen für den Begriff „Wertepartner“ vor, um die Rüstungsexportkontrolle transparenter zu gestalten.

Zur Möglichkeit von Klagen gegen Rüstungsexporte durch Nicht-Betroffene

(0.07) Die GKKE fordert seit Langem eine bessere gerichtliche Überprüfbarkeit von Rüstungsausfuhrgenehmigungen. Derzeit sind diese Genehmigungen als Verwaltungsakte nur eingeschränkt anfechtbar, da Betroffene häufig im Ausland leben und kaum rechtzeitig Kenntnis über die Exportentscheidungen erhalten, um wirksam zu klagen. Die Einführung eines Verbandsklagerechts wäre eine Lösung, um auch inländische Organisationen als Kläger zu ermöglichen. In Deutschland fehlt jedoch ein solches Verbandsklagerecht für Rüstungsexporte, obwohl es in anderen Bereichen wie Umwelt- oder Verbraucherschutz seit langem existiert. In einem Gutachten bestätigte der Wissenschaftliche Dienst des Bundestags die Verfassungsmäßigkeit einer Verbandsklage im Rüstungsexportbereich. Allerdings bestehen verfassungsrechtliche Grenzen: Entscheidungen im Bundessicherheitsrat, insbesondere zu Kriegswaffenexporten, wären vermutlich weiterhin nicht vollständig gerichtlich überprüfbar. Die GKKE bedauert, dass die Bundesregierung dieses Instrument bisher nicht in ein Rüstungsexportkontrollgesetz aufgenommen hat, da es das Regierungshandeln transparenter und qualitativ besser kontrollierbar machen könnte.

Die Entscheidungen der Verwaltungsgerichte Berlin und Frankfurt zu Waffenlieferungen nach Israel

(0.08) Die jüngsten Entscheidungen deutscher Verwaltungsgerichte verdeutlichen die Schwierigkeiten, gerichtlichen Rechtsschutz gegen Rüstungsexportgenehmigungen zu erlangen. So lehnte das Verwaltungsgericht Berlin im Juni 2024 Anträge gegen geplante Waffenlieferungen an Israel als unzulässig ab, verwies jedoch auf Defizite in der Informationslage und zeigte einige Kontrollmöglichkeiten auf. In einem parallelen Verfahren wies das Verwaltungsgericht Frankfurt ähnliche Klagen von Palästinensern gegen deutsche Waffenexporte nach Israel strikt zurück.

Die GKKE begrüßt den Ansatz der Berliner Entscheidungen, der betroffenen Bevölkerung Zugang zur Klage zu ermöglichen, da dies einen Weg zu gerichtlicher Überprüfung in Einzelfällen eröffnet. Doch der fehlende Zugang zu Informationen über laufende Genehmigungen bleibt ein zentrales Hindernis. Die GKKE sieht daher weiterhin die Notwendigkeit für ein umfassendes Rüstungsexportkontrollgesetz, das den Entscheidungsspielraum der Bundesregierung einschränkt und eine rechtlich verbindliche Grundlage für die Kontrolle von Rüstungsexporten schafft.

Die neue Strategie der EU-Kommission für die europäische Rüstungsindustrie

(0.09) Die EU-Kommission hat ihre neue europäische Verteidigungsstrategie (EDIS) und das dazugehörige europäische Verteidigungsprogramm veröffentlicht. Beides will mehr Kooperation der Forschung und Entwicklung, der Produktion und der Beschaffung europäischer Rüstungsgüter erzielen. Die GKKE kritisiert, dass seit der „Zeitenwende“ in Folge des russischen Angriffskrieges das Augenmerk der EU-Kommission und der Mitgliedsstaaten auf einer gemeinschaftlichen Verteidigungs- und Rüstungsindustriepolitik liegt, ohne dass mit vergleichbarer Energie eine EU-Rüstungsexportverordnung auf den Weg gebracht wird. Der Rüstungsindustrie gelingt es vielmehr sehr effektiv, Einfluss auf EU-Politik und auf nationalstaatliche Politik zu nehmen. Die GKKE sorgt sich darum, dass dies zu stärkerem Druck auf die Bundesregierung führen wird, Rüstungsgüter aus Gemeinschaftsproduktionen auch in problematische Drittstaaten zu exportieren. Schon jetzt haben einige EU-Staaten ihre Bedenken wegen Menschenrechtsverletzungen möglicher Empfängerstaaten zurückgestellt, um an Rüstungsk Kooperationen teilzunehmen und die Interessen der heimischen Rüstungsindustrie zu wahren.

Die vierte Überprüfungskonferenz des Kleinwaffenaktionsprogramms: Neue Akzente gesetzt

(0.10) Die vierte Überprüfungskonferenz des UN-Kleinwaffenaktionsprogramms ging mit der Verabschiedung eines gemeinsamen Abschlussdokuments erfolgreich zu Ende. Wichtigste Neuerung ist die Einrichtung einer technischen Arbeitsgruppe, die sich mit neuen Kleinwaffentechnologien befassen soll. Auch die Normen zu Geschlechteraspekten setzen

wichtige Akzente, wie die Kleinwaffenkontrolle stärker entlang der verschiedenen Identitäten von Betroffenen anzupassen oder auch den Zusammenhang von Maskulinität und Waffenkultur in den Blick zu nehmen. Insgesamt bleibt die Kleinwaffenkontrolle auf globaler Ebene jedoch in prekärem Zustand: Noch immer werden mehr Waffen produziert als weltweit vernichtet werden. Der überwiegende Teil der illegalen Kleinwaffen befinden sich in den Händen von nicht-staatlichen Akteur:innen und Zivilist:innen. Seit Verhandlungsbeginn des UN-Kleinwaffenaktionsprogramms im Jahr 2001 sind genau diese Problemfelder nicht geregelt worden.

1 Schwerpunkt: Deutsche Rüstungsexporte nach Israel und in den Nahen Osten

(1.01) Der Terrorangriff der Hamas auf Israel am 07. Oktober 2023, bei dem die Hamas über 370 israelische Soldat:innen und über 690 Zivilist:innen getötet und 240 Menschen als Geiseln verschleppt hat, markiert den Beginn eines neuen und furchtbaren Kapitels in der Geschichte des Nahost-Konflikts. Als Reaktion auf das von der Hamas verübte Massaker am 07. Oktober – dem größten Massenmord an Juden seit dem Holocaust – rief die israelische Regierung den Kriegszustand aus und begann mit der Bombardierung von Zielen im Gaza-Streifen. Nach dem Zurückdrängen der nach Israel eingedrungenen Hamas-Kämpfer startete das israelische Militär dann in der Nacht vom 27. zum 28. Oktober 2023 eine Bodenoffensive im Gaza-Streifen, mit dem vom israelischen Ministerpräsidenten Netanjahu erklärten Ziel, die Hamas zu vernichten und die Geiseln zu befreien. Die Eskalation der Gewalt griff schnell auf die Region des Nahen Ostens aus. So wird Israel schon seit dem Oktober 2023 nicht nur von der Hamas aus dem Gazastreifen mit Raketen beschossen, sondern auch von der Hisbollah aus dem Libanon und später auch von den Huthi aus dem Jemen. Vom Libanon aus wurde vor allem der Norden Israels nahezu täglich von der Hisbollah beschossen, so dass über 60.000 Bewohner aus dem Grenzgebiet zum Libanon evakuiert werden mussten. Israel antwortete mit Artilleriebeschuss und Luftangriffen. In der Nacht des 30. September 2024 startete das israelische Militär eine Bodenoffensive im Südlibanon, um die Hisbollah von dort zurückzudrängen.

(1.02) Sowohl die Hamas, als auch die Hisbollah und die Huthi werden vom Iran unterstützt, nicht zuletzt mit der Lieferung von Waffen, einschließlich von Raketentechnologie, die von diesen Gruppen gegen Israel eingesetzt werden. Seit der Islamischen Revolution 1979 spricht das Regime in Teheran Israel das Existenzrecht ab und droht mit dessen Vernichtung. Israel attackierte nach dem 07. Oktober 2023 nicht nur Ziele in Gaza, sondern auch im Libanon und in Syrien. So hat Israel beispielsweise am 01. April 2024 das iranische Konsulat in Damaskus bombardiert, wobei 13 Menschen ums Leben kamen, darunter auch zwei ranghohe Mitglieder der iranischen Revolutionsgarden, mit engen Verbindungen zur Hisbollah.¹ Daraufhin attackierte der Iran Israel am 13. April 2024 mit mehr als 300 Drohnen, Marschflugkörpern und ballistischen Raketen. Die meisten Geschosse konnten von der israelischen Luftabwehr und mit internationaler Hilfe, insbesondere von den USA, abgefangen werden.² Gleichwohl führt der iranische Angriff vom 13. April 2024 – es war der erste direkte Angriff

¹ Angriff auf iranische Botschaft in Syrien: Fünf Fragen, DW, 30. August 2024, abrufbar unter: <https://www.dw.com/de/angriff-auf-iranische-botschaft-in-syrien-%C3%BCnf-fragen/a-68722404> (18.11.2024).

² Iran beschuldigt Israel nach Drohnenangriff, Tagesschau, 30. August 2024, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/ausland/asien/iran-drohnen-israel-raketen-100.html> (30.08.2024).

auf Israel von iranischem Boden aus – die bedrohliche Sicherheitslage Israels angesichts seiner zahlreichen Feinde in der Region klar vor Augen. Nach der Tötung von Hisbollah-Chef Nasrallah durch einen israelischen Luftangriff am 28. September 2024 griff der Iran Israel Anfang Oktober 2024 erneut mit Raketen an. Israel reagierte darauf mit Angriffen auf iranische Luftabwehr und auf Produktionsstätten von Raketen.

(1.03) Die deutsche Bundesregierung bekundete sofort nach dem Angriff der Hamas vom 07. Oktober 2023 ihre Solidarität mit Israel und sicherte Deutschlands Unterstützung zu. Hierzu zählen auch deutsche Rüstungsexporte, deren Genehmigungswert nach dem 07. Oktober 2023 zunächst stark angestiegen war. Dies führte zu einer intensiven und teilweise stark polarisierten Debatte über deutsche Rüstungsexporte nach Israel. Während die einen solche Rüstungsexporte angesichts der Bedrohung Israels durch die Hamas, die Hisbollah, den Iran und weitere Gruppen angesichts der historischen Verantwortung Deutschlands gegenüber Israel für geboten erachten, werden sie von anderen, insbesondere auf Grund der Art und Weise der israelischen Kriegsführung in Gaza und im Libanon, der sehr hohen Zahl an zivilen Opfern sowie der Verletzungen des humanitären Völkerrechts, kritisiert. Die GKKE nimmt dies zum Anlass, sich mit dieser Debatte zu befassen und eine eigene Position zur Frage von Rüstungsexporten nach Israel und in die gesamte Region des Nahen Ostens zu formulieren. Zuvor jedoch gibt dieses Kapitel einen Überblick über die deutschen Rüstungsexporte nach Israel, wirft einen Blick auf Israels Kriegsführung in Gaza und im Libanon unter den Gesichtspunkten des humanitären Völkerrechts und betrachtet die nationale und internationale Kritik an deutschen Rüstungslieferungen nach Israel. Um dies alles in den regionalen Kontext zu stellen, beleuchtet das Kapitel auch die deutschen Rüstungsexporte an andere Staaten in der Region des Nahen Ostens, bevor es in der abschließenden Bewertung Stellung zu Fragen nach deutschen Rüstungsexporten nach Israel und auch in die gesamte Region nimmt.

1.1 Deutsche Rüstungsexporte nach Israel

(1.04) Deutschland und Israel kooperieren seit vielen Jahren eng im Rüstungsbereich. Deutschland war in den letzten Jahren nach den USA der wichtigste Waffenlieferant für Israel.³ Besonders deutlich ist dies beim Marineschiffbau. So verfügt Israel etwa über vier aus Deutschland gelieferte Korvetten der Sa'ar-6-Klasse. Diese Schiffe wurden von Thyssenkrupp Marine Systems auf Grundlage der MEKO-Reihe entworfen und in Kiel gebaut. Die Elektronik und Bewaffnung der Schiffe kommt hingegen fast ausschließlich aus israelischer

³ Wezeman, Pieter D. et al., Trends in International Arms Transfers, 2023 (SIPRI Fact Sheet), Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute, März 2024.

Produktion und wurde nach der Überführung nach Israel montiert. Die vierte dieser Korvetten wurde im Dezember 2023 in Dienst gestellt.⁴ Zudem verfügt Israel über insgesamt fünf U-Boote der Dolphin-Klasse vom deutschen Hersteller Thyssenkrupp Marine Systems; ein sechstes U-Boot wird noch auf der deutschen Werft von Thyssenkrupp Marine Systems in Kiel erprobt.⁵ Laut Angaben der Bundesregierung vom 10. September 2024 wurde eine Exportgenehmigung nach dem Außenwirtschaftsgesetz für dieses U-Boot bis dahin nicht erteilt.⁶ Deutschland hat bei den U-Booten für Israel immer einen signifikanten Anteil des Kaufpreises übernommen (100 Prozent für die ersten beiden Boote; später dann entweder die Hälfte oder ein Drittel). Bereits 2017 hat die Bundesregierung dem Verkauf von drei weiteren U-Booten an Israel grundsätzlich zugestimmt; das finanzielle Gesamtvolumen dieses Rüstungsgeschäfts wird dabei auf bis zu drei Milliarden geschätzt. Die drei neuen U-Boote sollen in Israel ab 2027 die drei ältesten Dolphin U-Boote ablösen.⁷ Die aus Deutschland gelieferten U-Boote spielen eine wichtige Rolle für die nukleare Zweitschlagfähigkeit Israels, da sie auch mit Nuklearsprengköpfen bestückte Marschflugkörper von See aus abfeuern können.⁸

(1.05) Insgesamt liefert Deutschland jedoch vergleichsweise selten komplette Waffensysteme, wie etwa U-Boote, an Israel, dafür aber viele Rüstungsgüter in Form von Komponenten für Kriegsschiffe, Kampfflugzeuge und gepanzerte Fahrzeuge. So stammen beispielsweise die Getriebe der israelischen Merkava Panzer von der Renk AG in Augsburg. Infra-

⁴ Letzte Korvette der Saar-6-Klasse in Dienst gestellt, Defence Network, 30. August 2024, abrufbar unter: <https://defence-network.com/letzte-korvette-der-saar-6-klasse-in-dienst/> (30.08.2024).

⁵ Umstrittene Rüstungshilfe mit MK84-Bomben für Israel, DW, 10. Februar 2024, abrufbar unter: <https://www.dw.com/de/umstrittene-r%C3%BCstungshilfe-mit-mk84-bomben-f%C3%BCr-israel/a-69704774> (31.10.2024).

⁶ Bundestagsdrucksache 20/12859 vom 10. September 2024, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dağdelen u.a. (Bündnis Sarah Wagenknecht) „Deutsche Militärkooperation mit Israel und der Gaza-Krieg“.

⁷ In Folge von Bestechungsvorwürfe gegen Ministerpräsident Netanyahu regelt ein Memorandum of Understanding, dass sämtliche diesbezüglichen Ermittlungen eingestellt und alle Verdachtsmomente ausgeräumt sein müssen, bevor die U-Boote geliefert werden können.

Israel-Deal: Deutsche Waffen für einen unsicheren Freund, Süddeutsche Zeitung, 30. August 2024, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/politik/israel-deutschland-waffenexport-u-boote-thyssenkrupp-korruption-1.5511736> (30.08.2024).

⁸ Offiziell hat Israel den Besitz von Nuklearwaffen und entsprechender Trägersysteme weder bestätigt noch dementiert. Nach Angaben der Nuclear Threat Initiative liegen Berichte von ehemaligen Mitarbeitern des U.S. State Department bzw. des Pentagons vor, wonach Israel im Jahr 2000 im Indischen Ozean Test mit nuklear bestückbaren Marschflugkörpern von Bord von U-Booten der Dolphin Klasse durchführte.

NTI, Israel: Submarine Capabilities, 15. September 2022, abrufbar unter: <https://www.nti.org/analysis/articles/israel-submarine-capabilities/> (30.08.2024).

rotmodule der Heidelberger Firma AIM sind Teil der Zielerfassungsbehälter Lantirn der israelischen F-16-Jagdbomber und in den Sensor- und Zieleinheiten der israelischen Apache Kampfhubschrauber. Israelische Schnellboote werden von MTU-Motoren angetrieben.⁹ Rheinmetall und der israelische Konzern Elbit bauen zusammen die automatisierte 155mm Radhaubitze Roem. Anfang Juni 2024 wurde die erste davon von den israelischen Streitkräften in Dienst gestellt.¹⁰ Bei all diesen Waffensystemen besteht folglich ein kontinuierlicher Bedarf für die Lieferung von Ersatzteilen aus Deutschland.

(1.06) Nach dem Angriff der Hamas auf Israel am 07. Oktober 2023 hat die Bundesregierung eine Vielzahl an Rüstungsexporten nach Israel genehmigt. Das finanzielle Volumen der deutschen Rüstungsexporte nach Israel für das Jahr 2023 hat sich dadurch im Vergleich zum Vorjahr verzehnfacht: von 32,3 Millionen Euro in 2022 auf 326,5 Millionen Euro 2023.¹¹ Allerdings muss erwähnt werden, dass dreistellige Millionenbeträge im Hinblick auf die deutschen Rüstungsexporte nach Israel durchaus nicht unüblich sind. Insbesondere dann, wenn größere Exporte im maritimen Bereich – wie den oben genannten U-Booten oder Korvetten – erfolgten, lagen die Genehmigungswerte in diesen Bereichen (z.B. 580 Millionen Euro 2020 oder 680 Millionen Euro 2014).¹² Von den 326,5 Millionen Euro für Rüstungsexporte nach Israel im Jahr 2023 entfallen 20 Millionen Euro auf Kriegswaffen; darunter 3.000 tragbare Panzerabwehrwaffen und 500.000 Schuss Kleinwaffenmunition.¹³ Von der Bundesregierung gibt es keine genaueren Angaben hierzu. Eine Auswertung des Recherche-Teams Forensis legt nahe, dass es sich dabei unter anderem um Panzerfäuste vom Typ RGW 90 Matador handelt und dass Motoren für die israelischen Merkava-4 Kampfpanzer darunter sein könnten.¹⁴ Diese Motoren werden in den USA gefertigt, sind aber eine Lizenzproduktion der deutschen MTU.

⁹ BITS, Atomwaffen in Deutschland, 09. Januar 2016, abrufbar unter:

<https://www.bits.de/public/articles/taz/taz160109original.htm> (30.08.2024).

¹⁰ Janes, New Self-Propelled Howitzer Enters Israeli Service, 30. August 2024, abrufbar unter:

<https://www.janes.com/osint-insights/defence-news/land/new-self-propelled-howitzer-enters-israeli-service> (30.08.2024).

¹¹ Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Deutsche Rüstungsexporte nach Israel, Wissenschaftliche Dienste 2024, Berlin 2024, abrufbar unter:

<https://www.bundestag.de/resource/blob/992664/3b8ffc5891cf570ba0404a444567f0fe/WD-5-004-24-pdf.pdf>

¹² Überblick über Zahlen zu deutschen Rüstungsexporten nach Israel:

<https://www.ruestungsexport.info/de/db/criteria?iso=ISR>

¹³ Siehe z.B. : Waffenlieferungen aus Deutschland an Israel, ZDF, 29. August 2023, abrufbar unter:

<https://www.zdf.de/nachrichten/politik/ausland/waffenlieferungen-deutschland-israel-100.html> (30.08.2024).

¹⁴ Forensic Architecture, German Arms Exports to Israel 2003–2023, Berlin: Forensic Architecture, 2023, abrufbar unter: <https://content.forensic-architecture.org/wp-content/uploads/2023/04/Forensis-Report-German-Arms-Exports-to-Israel-2003-2023.pdf> (zuletzt aufgerufen am 30.08.2024).

(1.07) Im Januar 2024 wurde bekannt, dass die Bundesregierung beabsichtigt, Israel auf dessen Bitte hin Panzermunition aus Bundeswehrbeständen zu liefern. Es geht um rund 10.000 Schuss 120-Millimeter Munition für die Merkava Kampfpanzer.¹⁵ Zwischen 1. Januar und 21. August 2024 genehmigte die Bundesregierung dann allerdings nur Rüstungsexporte nach Israel in Höhe von insgesamt über 14 Millionen Euro; lediglich 32.449 Euro davon entfallen auf Kriegswaffen.¹⁶ Die Bundesregierung hat sich hierzu nicht in ausreichendem Maße öffentlich erklärt. Es blieb daher zunächst unklar, ob dieser deutliche Rückgang auf einen Politikwechsel in Folge der israelischen Kriegsführung in Gaza und die internationale Kritik an Rüstungsexporten an das Land zurückzuführen ist. Am 10. Oktober 2024 kündigte Bundeskanzler Olaf Scholz im Bundestag weitere Waffenlieferungen an Israel an, ohne jedoch auszuführen, um welche Waffen es sich handelt.¹⁷ Laut Medienberichten könnte es unter anderem um Ersatzteile für Hubschrauber und Panzer handeln,¹⁸ eventuell auch um die oben bereits erwähnte 120-Millimeter Panzermunition.¹⁹ Angeblich musste die israelische Regierung schriftlich zusichern, die deutschen Waffen im Einklang mit dem humanitären Völkerrecht einzusetzen. Vom 01. August bis zum 17. Oktober 2024 genehmigte die Bundesregierung wieder Rüstungsexporte nach Israel im Wert von 94,05 Millionen Euro; nach Angaben der Bundesregierung sind keine Kriegswaffen darunter.²⁰

1.2 Israels Kriegsführung und das humanitäre Völkerrecht

(1.08) Das moderne humanitäre Völkerrecht (International Humanitarian Law/IHL) ist in Form der Genfer Konventionen von 1949 und 1977 festgehalten, aber beispielsweise auch

¹⁵ Gaza-Krieg: Bundesregierung prüft Lieferung von Panzermunition an Israel, Spiegel Online, 26. August 2023, abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/gaza-krieg-bundesregierung-prueft-lieferung-von-panzermunition-an-israel-a-0f0ce68d-7752-4b8e-81eb-9bd3a5692eeb> (30.08.2024).

¹⁶ Bundestagsdrucksache 20/12859 vom 10. September 2024, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dağdelen u.a. (Bündnis Sarah Wagenknecht) „Deutsche Militärkooperation mit Israel und der Gaza-Krieg“.

¹⁷ Scholz kündigt weitere Waffenexporte nach Israel an, Tagesschau, 28. Oktober 2023, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/deutschland-israel-waffenexporte-100.html> (31.10.2024).

¹⁸ Wieder Lieferungen nach Israel, Süddeutsche Zeitung, 30. Oktober 2023, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/politik/israel-deutschland-bundesregierung-ruestungsexporte-waffen-lux.6kkiNuKAJptK3uxThuBsSi?reduced=true&login=> (31.10.2024).

¹⁹ Deutschland knüpft Waffenlieferungen an Israel an Bedingungen, NZZ, 29. Oktober 2023, abrufbar unter: <https://www.nzz.ch/international/deutschland-knuepft-waffenlieferungen-an-israel-an-bedingungen-ld.1852835> (31.10.2024).

²⁰ Nur „sonstige Rüstungsgüter“: Deutschland liefert seit März keine Kriegswaffen mehr an Israel, Tagesspiegel, 31. März 2023, abrufbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/politik/nur-sonstige-ruestungsguter-deutschland-liefert-seit-marz-keine-kriegswaffen-mehr-an-israel-12608777.html> (31.10.2024).

im internationalen Waffenhandelsvertrag (Arms Trade Treaty/ATT) oder als Völkerge-
wohnheitsrecht. Es ist für alle Staaten bindend, also auch für Israel, gilt aber auch für nicht-
staatliche Gruppierungen, wie die Hamas, die Hisbollah oder den islamischen Jihad. Das
humanitäre Völkerrecht ist grundsätzlich nicht-reziprok; das heißt, Verletzungen des IHL
durch eine Kriegspartei rechtfertigt nicht dieselben Aktionen durch die gegnerische Partei.
Das IHL gilt für spezifische Situationen, vor allem für bewaffnete Konflikte, aber auch in
Zeiten der Besetzung durch ausländisches Militär. So muss die Besatzungsmacht für einen
humanen Umgang mit der gegnerischen Zivilbevölkerung sorgen und die Sicherung ihrer
grundsätzlichen Bedürfnisse sicherstellen, wie Nahrung, Wasser und Gesundheitsversor-
gung. Wichtigster Grundsatz des IHL ist die Unterscheidung zwischen Kombattant:innen
und Zivilist:innen.²¹ Letztere und zivile Ziele, wie Schulen oder Krankenhäuser, dürfen nicht
angegriffen werden. Der Raketenbeschuss auf israelische Städte, also unterschiedslos auf zi-
vile Ziele, durch die Hamas und die Hisbollah gilt als Kriegsverbrechen.²² Auch müssen
Kriegsparteien alle möglichen Vorkehrungen treffen, um das Gebot der Unterscheidung und
der Verhältnismäßigkeit der Kriegführung zu befolgen. Das Prinzip der „militärischen Not-
wendigkeit“, das ebenfalls Teil des IHL ist, zielt allein auf den militärischen Gegner, rech-
tfertigt aber nicht schwere Verletzungen der anderen Prinzipien des humanitären Völker-
rechts, wie den Schutz der Zivilbevölkerung.²³ Nach dem IHL ist die Geiselnahme, wie es
die Hamas mit israelischen Zivilist:innen getan hat, wie auch der Missbrauch von Zivilist:in-
nen als menschliche Schutzschilde verboten; verschleppte Soldat:innen und Kriegsgefangene
sind human zu behandeln. Die Einschätzung der Bundesregierung machte Außenministerin
Annalena Baerbock in einer Fragestunde im Bundestag deutlich: „Und wenn zivile Orte für
militärische Zwecke missbraucht werden, weil Hamasterroristen sich dort verschanzen, kön-
nen sie nach dem Völkerrecht den Schutzstatus verlieren. Dann gilt das Prinzip der Verhält-
nismäßigkeit.“²⁴

²¹ Vgl. Tom Dannenbaum/Janina Dill, International Law in Gaza. Belligerent Intent and Provisional
Measures, 3. October 2024, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4978205 (22.10.2024).

²² Wissenschaftliche Dienste/Deutscher Bundestag, Völkerrechtliche Aspekte des Gaza-Konfliktes vom Mai
2021, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/rsource/blob/853618/b2f73bc3f4cb16e4ae72903ccc6e71d4/WD-2-043-21-pdf-data.pdf> (22.10.2024).

²³ ICRC, Military Necessity, abrufbar unter: https://casebook.icrc.org/a_to_z/glossary/military-necessity
(06.09.2024).

²⁴ Deutscher Bundestag, 20. Wahlperiode, 193. Sitzung, Berlin 16. Oktober 2024, S. 25120, abrufbar unter:
<https://dserver.bundestag.de/btp/20/20193.pdf#P.25117> (22.10.2024).

(1.09) Die Vereinten Nationen haben seit dem 7. Oktober 2023 mehr als 42.000 Tote und mehr als 97.000 Verletzte auf palästinensischer Seite registriert. Beim Terrorangriff der Hamas starben auf israelischer Seite 815 Zivilistinnen und 42 weitere nach ihrer Geiselnahme.²⁵ Insgesamt kamen am 7. Oktober und in den darauf folgenden Kämpfen, insbesondere in Gaza, 778 israelische Soldat:innen und 68 israelische Polizist:innen ums Leben (Stand 4.11.2024).²⁶ Rund 70.000 Häuser sind im Gaza-Streifen durch die israelische Armee zerstört worden, 1,9 Millionen Menschen sind dort auf der Flucht.²⁷ Die Kriegsführung der israelischen Armee wird von vielen als äußerst brutal bezeichnet.²⁸ In dem einen Jahr seit dem Terrorangriff der Hamas auf Israel sind unterschiedliche Verletzungen des humanitären Völkerrechts von den Vereinten Nationen dokumentiert worden. Dazu zählen die Angriffe auf zivile Ziele, etwa Krankenhäuser oder Schulen mit zahlreichen toten und verletzten Zivilist:innen, aber auch die gezielte Zerstörung ziviler Infrastruktur, die gewaltsame Vertreibung der Bevölkerung und die Verweigerung der Versorgung der Zivilbevölkerung mit Nahrungsmitteln, Wasser und Gesundheitsvorsorge. Hinzu kommen Vorwürfe der Folter an Gefangenen sowie sexualisierte und geschlechtsspezifische Kriegsgewalt.²⁹ Es gibt auch Berichte unabhängiger zivilgesellschaftlicher Organisationen, die deutliche Hinweise darauf sehen, dass das israelische Militär im Gazastreifen Kriegsverbrechen begeht; beispielsweise durch den Einsatz von Bomben mit großer Sprengkraft in dicht besiedelten Gebieten.³⁰ UNICEF hat das Leid der Kinder in Gaza dokumentiert: Allein 14.000 Kinder sollen bislang getötet worden sein, von den 1.9 Millionen geflüchteten Menschen sind die Hälfte Kinder.³¹ Unabhängige Expert:innen kommen in ihrem jüngsten Bericht für den UN-Menschenrechtsrat zu

²⁵ Human Rights Watch, October 7: Crimes Against Humanity, War Crimes by Hamas-Led Groups, New York: Human Rights Watch, 2024, abrufbar unter: <https://www.hrw.org/news/2024/07/17/october-7-crimes-against-humanity-war-crimes-hamas-led-groups> (04.11.2024).

²⁶ Authorities name 777 soldiers, 68 police officers killed in Gaza war, Times of Israel, 12. Oktober 2023, abrufbar unter: <https://www.timesofisrael.com/authorities-name-44-soldiers-30-police-officers-killed-in-hamas-attack/> (29.10.2024).

²⁷ Die Zahlen finden sich auf der Webseite des UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UNOCHA) <https://www.ochaopt.org/>

²⁸ Clive Baldwin, How Does International Humanitarian Law Apply in Israel and Gaza?, 27.10.2023, abrufbar unter: <https://www.hrw.org/news/2023/10/27/how-does-international-humanitarian-law-apply-israel-and-gaza> (06.09.2024).

²⁹ Vgl. Alyssa Yamamoto, Israel's 'War on Terror' and the legal and Security Imperative to Comply with International Law, Just Security, abrufbar unter: <https://www.justsecurity.org/98291/israel-legal-security-imperative/> (06.09.2024).

³⁰ Explosive Weapons Monitor, Unprecedented Harm to Civilians in Gaza, abrufbar unter: <https://explosiveweaponsmonitor.org/fragments/vol/1/issue/2/article/unprecedented-harm-to-civilians-in-gaza/> (06.09.2024).

³¹ UNICEF, Children in Gaza Need Life-Saving Support. No safe place for children as humanitarian crisis deepens, abrufbar unter: <https://www.unicef.org/emergencies/children-gaza-need-lifesaving-support> (24.10.2024).

dem Schluss, dass sich die Hungersnot inzwischen im gesamten Gaza-Streifen ausgebreitet hat und Kinder verhungern lässt.³² Hinzu kommen Angriffe auf Wohngebäude ohne Warnung und ohne militärische Ziele in der Nähe,³³ oder den Beschuss von Krankenhäusern.³⁴ Auch soll die israelische Armee besonders grausame Waffen, wie Schrapnell-Geschosse, eingesetzt haben, die darauf ausgerichtet sind, besonders schwerwiegende Verletzungen zu verursachen.³⁵ Viele Angaben lassen sich nicht unabhängig überprüfen und es kommt immer wieder zu nicht belegten Anschuldigungen gegen die israelischen Streitkräfte.³⁶ Allerdings stützen Aussagen wie diejenige des damaligen israelischen Verteidigungsministers, der zu Beginn der israelischen Offensive in Gaza verkündete, jegliche Zurückhaltung fallen zu lassen,³⁷ das Bild einer Kriegsführung, die nicht immer im Einklang mit den geltenden Normen des humanitären Völkerrechts steht.

(1.10) Israel begründet seine Vorgehensweise im Gaza-Streifen mit seinem Recht auf Selbstverteidigung und der Notwendigkeit von Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung, um die Hamas nach ihrem Angriff am 7. Oktober 2023 vollständig zu zerstören und die verschleppten israelischen Geiseln zu befreien. Die Angriffe auf zivile Ziele werden damit begründet, dass sich genau dort Hamas-Kämpfer aufhielten. Humanitäre Hilfsorganisationen, unter ihnen auch das UN-Hilfswerk UNRWA, wurden beschuldigt, dass Mitarbeiter:innen Hamas-

³² United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, UN experts declare famine has spread throughout Gaza strip, 9. Juli 2024, abrufbar unter: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/07/un-experts-declare-famine-has-spread-throughout-gaza-strip> (6.09.2024).

³³ Amnesty International, Israel/OPT: New evidence of unlawful Israeli attacks in Gaza causing mass civilian casualties amid real risk of genocide, Februar 2024, abrufbar unter: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/02/israel-opt-new-evidence-of-unlawful-israeli-attacks-in-gaza-causing-mass-civilian-casualties-amid-real-risk-of-genocide/> (06.09.2024).

³⁴ Human Rights Watch, Gaza: Unlawful Israeli Hospital Strikes Worsen Health Crisis, 14. November 2023, abrufbar unter: <https://www.hrw.org/news/2023/11/14/gaza-unlawful-israeli-hospital-strikes-worsen-health-crisis> (06.09.2024).

³⁵ Chris McGreal, Israeli weapons packed with shrapnel causing devastating injuries to children in Gaza, doctors say, The Guardian, 11 Juli 2024, abrufbar unter: <https://www.rv.hessenrecht.hessen.de/bshe/document/LARE240001082> (24.10.2024).

³⁶ BBC apologizes for report accusing IDF of summary executions in the Gaza Strip, Times of Israel, 14. November 2023, abrufbar unter: <https://www.timesofisrael.com/bbc-apologizes-for-report-accusing-idf-of-summary-executions-in-the-gaza-strip/> (06.09.2024).

³⁷ US House of Representatives approves massive \$14 billion aid package to Israel, Israel National News, 02. November 2023, abrufbar unter: <https://www.israelnationalnews.com/news/378258> (06.09.2024).

Sympathisanten seien. Die Vereinten Nationen leisteten mittels einer unabhängigen Untersuchungskommission Aufklärung.³⁸

(1.11) Das menschliche Leid im Gaza-Streifen war auch Grundlage der Klage Südafrikas vor dem Internationalen Gerichtshof. Der Internationale Gerichtshof (IGH) verfasste verschiedene Übergangsentscheidungen im Hinblick auf die Klage Südafrikas, die darauf abzielte, Israel wegen seiner Verletzungen der Genozid-Konvention durch seine Kriegsführung in Gaza zu verurteilen. Das Gericht befand im Januar 2024, dass die humanitäre Situation im Gaza-Streifen katastrophal sei und es Anzeichen einer weiteren Verschlechterung gebe. Der IGH forderte Israel auf, Schutzvorkehrungen für die palästinensische Zivilbevölkerung im Gaza-Streifen zu treffen. Zwei weitere IGH-Entscheidungen im Februar und März 2024 unterstrichen noch einmal die humanitäre Katastrophe. Israel wurde vom Gericht aufgefordert, Maßnahmen zu treffen, um die Hungerkrise zu überwinden und Epidemien zu verhindern. Das Gericht wies auch darauf hin, dass die Kriegsführung der israelischen Armee Verstöße gegen die Genozid-Konvention beinhalte.³⁹

(1.12) Die Entscheidungen des IGH in der Klage Südafrikas gegen Israel haben Auswirkungen auf Rüstungsexportentscheidungen von Staaten und Unternehmen.⁴⁰ So haben die Urteile beispielsweise die japanische Firma Itochu dazu veranlasst, ihre Kooperation mit dem Rüstungsunternehmen Elbit Systems aus Israel zu beenden.⁴¹ In europäischen Staaten gab es verschiedene Gerichtsentscheidungen, um Rüstungsexporte nach Israel zu unterbinden. So entschied ein Gericht in den Niederlanden gegen den Export von Ersatzteilen für israelische F-35 Kampfflugzeuge. Italien und Spanien verzichteten ebenfalls auf Rüstungsexporte nach Israel, Belgien setzte zwei Lizenzen für Schwarzpulver aus. Diese Staaten verwiesen in

³⁸ Carrie Keller-Lynn/David Lunow, Intelligence reveals details of UN Agency staff's link to October, 7 Attack, <https://www.wsj.com/world/middle-east/at-least-12-u-n-agency-employees-involved-in-oct-7-attacks-intelligence-reports-say-a7de8f36> (22.10.2024). Der Bericht der unabhängigen UN-Kommission zu den Vorwürfen findet sich unter <https://www.un.org/unispal/document/report-independent-review-group-on-unrwa-22april2024/>

³⁹ International Court of Justice, Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa vs. Israel), <https://www.icj-cj.org/sites/default/files/case-related/192/192-20240126-sum-01-00-en.pdf> (22.10.2024).

⁴⁰ PAX et al, The companies arming Israel and their financiers, Juni 2024, abrufbar unter: https://www.fidh.org/IMG/pdf/report_-_the_companies_arming_israel_and_their_financiers_-_june_2024.pdf (24.10.2024).

⁴¹ Business & Human Rights Resource Centre, Japan: Itochu to end cooperation with Israel's weapons manufacturing Elbit over ICJ ruling to prevent genocidal acts, abrufbar unter: <https://www.business-humanrights.org/de/neuste-meldungen/japan-itochu-to-end-cooperation-with-israels-weapons-manufacturing-elbit-over-icj-ruling-to-prevent-genocidal-acts-incl-co-comment/> (06.09.2024).

ihren Entscheidungen auf den internationalen Waffenhandelsvertrag (Arms Trade Treaty/ATT) und hier vor allem auf Artikel 6(3). Dieser Artikel untersagt Vertragsstaaten des ATTs Rüstungsexporte, sobald sie Kenntnisse davon haben, dass diese dazu eingesetzt werden könnten, ein Genozid, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder auch schwere Verstöße gegen die Genfer Konventionen zu verüben. Großbritannien hat im September 2024 30 von 350 genehmigten Lizenzen für Rüstungsexporte nach Israel widerrufen. Dabei handelte es sich unter anderem um Drohnen und Bauteile für Kampfflugzeuge, Helikopter und Zielsuchgeräte. Die Entscheidung wird ebenfalls mit dem Wortlaut des ATTs begründet; dem eindeutigen Risiko der schwerwiegenden Verletzung des humanitären Völkerrechts durch die israelische Kriegsführung.⁴² Zudem verweist das britische Außenministerium auf die schlechte Versorgungslage der palästinensischen Zivilbevölkerung sowie auf die völkerrechtswidrige Behandlung palästinensischer Gefangener in israelischen Gefängnissen. Allerdings hat die britische Regierung entschieden, weiterhin Bauteile für die israelischen F-35 Kampfflugzeuge zu liefern, trotz dieser eindeutigen Risikoeinschätzung.⁴³

(1.13) Israel nimmt das Recht auf Selbstverteidigung auch im Krieg im Libanon in Anspruch. Von dort unternimmt die Hisbollah nahezu täglich Raketenangriffe auf israelisches Territorium. Dabei kommt es immer wieder zu zivilen Opfern.⁴⁴ Der Norden Israels an der Grenze zum Libanon gilt als unbewohnbar, weil die Sicherheitslage dort so prekär ist. Als Staat im Staat wird die Hisbollah mit Waffen und Ausrüstung aus dem Iran unterstützt. Die eigentliche Regierung des Libanons gilt als schwach und war nicht in der Lage, die Entwaffnung der Terrormiliz durchzuführen. Dies war mit der UN-Sicherheitsratsresolution 1701 im Jahr 2006 beschlossen worden, die UN-Mission UNIFIL sollte dabei lediglich unterstützen.⁴⁵ Auch im Krieg gegen die Hisbollah im Libanon kommt es zu schweren Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht durch die israelische Armee. Mehr als 1,2 Millionen Menschen sind im Libanon vertrieben, das ist rund ein Fünftel der Gesamtbevölkerung des Landes. Viele flüchten in die Hauptstadt Beirut, mehr als 400.000 sollen nach Syrien geflohen sein. Die israelische Armee hat auch die Grenzübergänge bombardiert, im Kriegsgebiet Syriens drohen

⁴² UK suspends 30 arms export licences to Israel after review, The Guardian, 2. September 2024, abrufbar unter: <https://www.theguardian.com/politics/article/2024/sep/02/uk-suspends-30-arms-export-licences-to-israel-after-review> (06.09.2024).

⁴³ Vgl. Roy Isbister, UK continues to provision Israel's F-35 fighter aircraft despite finding Israel at clear risk of breaking international law, abrufbar unter: <https://www.saferworld-global.org/resources/news-and-analysis/post/1046-uk-continues-to-provision-israel-as-f-35-fighter-aircraft-despite-finding-israel-at-clear-risk-of-breaking-international-law-> (06.08.2024).

⁴⁴ Tote bei Luftangriffen in Israel und im Libanon, Tagesschau, 31.10.2024, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/ausland/asien/tote-israel-libanon-100.html> (03.11.2024).

⁴⁵ UN Security Council, Resolution 1701 (2006), abrufbar unter: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n06/465/03/pdf/n0646503.pdf> (03.11.2024).

den Geflüchteten Hunger, Not und Repressionen durch das Regime von Bashar al-Assad.⁴⁶ Viele von ihnen waren vor dem Diktator vor Jahren schutzsuchend in den Libanon geflohen und sind in Syrien prekären Lebensverhältnissen ausgesetzt, ohne dass Hilfe der Vereinten Nationen zu ihnen gelangt. Die Bombardierungen von Städten und Dörfern durch die israelische Armee hat geschätzte 2.000 Tote und zahlreiche Verletzte unter der libanesischen Zivilbevölkerung gefordert. Auch UN-Blauhelmsoldaten und Sanitäter:innen sind Opfer der israelischen Armee geworden, was Verletzungen des humanitären Völkerrechts darstellt. Nicht immer ist das Völkerrecht eindeutig, etwa wenn es um die Frage der Verurteilung der Explosionen der Pager und Walkie-Talkies von Hisbollah-Kämpfern geht.⁴⁷ Anlass zur Hoffnung gibt ein Vorschlag zu einem Waffenstillstand. Danach sollen binnen 60 Tagen die grenznahen Regionen im Südlibanon von sämtlichen Hisbollah-Stellungen befreit sein, danach würde sich die israelische Armee innerhalb von sieben Tagen aus dem Libanon zurückziehen.⁴⁸

1.3 Nationale und internationale Kritik an deutschen Rüstungslieferungen nach Israel

(1.14) Zentrale Organisationen der Vereinten Nationen, wie das UN-Menschenrechtsbüro (UNOCHR), fordern alle Staaten im Hinblick auf den Gaza-Krieg auf, sich an bestehendes humanitäres Völkerrecht zu halten. Dazu gehöre auch der Verzicht, Waffen an kriegsführende Parteien zu liefern.⁴⁹ Die deutsche Positionierung, Israels Sicherheit zum Teil der Staatsräson zu erklären und zumindest zu Beginn der Intervention die Verletzungen des humanitären Völkerrechts durch die israelische Armee nicht anzusprechen, führt zu internationaler Kritik. Deutschland verspiele auf diese Weise seine internationale Glaubwürdigkeit, zumal es im Fall des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine hier klare Position bezogen hatte und auf die Einhaltung der regelbasierten internationalen Ordnung pochte.⁵⁰ Andere

⁴⁶ Was Flüchtende aus dem Libanon in Syrien erwartet, ZDF heute, abrufbar unter: <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/ausland/syrien-libanon-fluechtlinge-rueckkehrer-100.html> (03.11.2024).

⁴⁷ Stefan Talmon, Was sagt das Völkerrecht zu den Pager- und Walkie-Talkie-Explosionen, Völkerrechtsblog 24. September 2024, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/was-sagt-das-volkerrecht-zu-den-pager-und-walkie-talkie-explosionen/> (03.11.2024).

⁴⁸ Plötzliche Hoffnung auf einen Waffenstillstand im Libanon, Frankfurter Rundschau, 31.10.2024, abrufbar unter: <https://www.fr.de/politik/plotzliche-hoffnung-auf-einen-waffenstillstand-im-libanon-93386646.html> (03.11.2024).

⁴⁹ Vgl. OHCHR, Arms exports to Israel must stop immediately – UN experts, Februar 2024, abrufbar unter: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/02/arms-exports-israel-must-stop-immediately-un-experts> (06.09.2024).

⁵⁰ Carnegie Endowment for International Peace, We Are All Israelis: The Consequences of Germany's Staatsräson, März 2024, abrufbar unter: <https://carnegieendowment.org/sada/2024/03/we-are-all-israelis-the-consequences-of-germanys-staatsrason?lang=en> (06.09.2024).

EU-Staaten, wie Belgien oder Spanien, fanden dagegen deutliche Worte, die unterschiedlichen Verletzungen des humanitären Völkerrechts durch die israelische Kriegsführung im Gazastreifen öffentlich zu kritisieren.⁵¹

(1.15) Ab Dezember 2023 fing die Bundesregierung an, sich graduell anders zu positionieren und Israel hinsichtlich seiner Verpflichtungen zur Einhaltung des humanitären Völkerrechtes zu ermahnen. Allerdings sah die Bundesregierung weiterhin davon ab, Israel öffentlich dafür zu kritisieren. Dagegen verurteilten selbst die Vereinigten Staaten von Amerika, der größte Bündnispartner Israels, die Bombardierung von zivilen Zielen im Gaza-Streifen. Kanzler Scholz betonte, dass Israel sich gegen den Hamas-Terror verteidige und dies im Rahmen des humanitären Völkerrechts geschehe.⁵² Oft unterstrich die Bundesregierung in diesem Zusammenhang, dass Israel eine Demokratie sei und sich deshalb als solche an das Völkerrecht halte.

(1.16) Im deutschen Bundestag debattierten die Abgeordneten am 13. Juni 2024 die Frage eines generellen Waffenembargos für Israel. Grundlage hierfür war ein Antrag des Bündnisses Sahra Wagenknecht (BSW), in dem die Bundesregierung aufgrund der schwerwiegenden Verletzungen des humanitären Völkerrechts durch die israelische Kriegsführung dazu aufgefordert wurde, alle bislang erteilten Genehmigungen für Rüstungsexporte an Israel zu widerrufen, ein Waffenembargo gegen Israel zu verhängen sowie Israel dazu aufzufordern, die bereits gelieferten deutschen Waffen nicht im Gaza-Streifen einzusetzen.⁵³ Der Antrag wurde zur weiteren Beratung an den Wirtschaftsausschuss überwiesen. Die Debatte zuvor im Bundestag ließ jedoch die Unterschiede in den Positionen zwischen den Bundestagsabgeordneten deutlich werden. Armin Laschet von der CDU/CSU-Fraktion wies darauf hin, dass Israel weder die Hamas besiegen noch die israelischen Geiseln befreien könne, wenn es nicht über ausreichend Waffen und Munition verfüge. Frank Schwabe (SPD) betonte, dass die Zusage der Staatsräson sich allein auf den Staat Israel beziehe, nicht aber auf einzelne Regierungen. Kritik müsse erlaubt sein, beispielsweise an der Unverhältnismäßigkeit der israelischen Kriegsführung. Derzeit stünden keine Waffenlieferungen aus Deutschland an. Die militärische Ausstattung für Israel auch aus Deutschland sei aber grundsätzlich notwendig,

⁵¹ GPIL, Germany takes ostrich approach to Israel's violations of international humanitarian law in the Gaza war, April 2024, abrufbar unter: <https://gpil.jura.uni-bonn.de/2024/04/germany-takes-ostrich-approach-to-israels-violations-of-international-humanitarian-law-in-the-gaza-war/> (06.09.2024).

⁵² Ebd.

⁵³ Bundestagsdrucksache 20/10981 vom 10. April 2024, Antwort der Bundesregierung auf die Anfrage der Abgeordneten Sevim Dağdelen, Dr. Sahra Wagenknecht, Ali Al-Dailami, Klaus Ernst, Andrej Hunko, Christian Leye, Amira Mohamed Ali, Zaklin Nastic, Jessica Tatti, Alexander Ulrich und der Gruppe BSW „Keine Waffen für den Krieg in Gaza – Rüstungsexporte an Israel stoppen“, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/109/2010981.pdf>. (06.09.2024).

sonst sei der Staat nicht überlebensfähig. Deborah Düring (Bündnis 90/Die Grünen) verwies darauf, dass die hohen Opferzahlen und die Verletzungen des humanitären Völkerrechtes bei der Bundesregierung zu einem Umdenken geführt haben. Seit Januar 2024 seien die Genehmigungen deutlich zurückgegangen.⁵⁴ Eine weitere Debatte führten die Abgeordneten am 10. Oktober 2024, in der sie zunächst in einer Schweigeminute an die Opfer des Überfalls der Hamas auf Israel vom 7. Oktober 2023 gedachten.⁵⁵ In der Fragestunde am 16. Oktober 2024 verwies Außenministerin Annalena Baerbock darauf, dass es in den „letzten Monaten immer wieder Lieferungen gegeben“ habe, „dass wir aber sicherstellen müssen, dass das humanitäre Völkerrecht eingehalten werde.“ „Das bedeutet auch, dass es Zusagen zum humanitären Völkerrecht geben muss. Diese Zusage hat es jetzt für die jüngsten Fälle gegeben“, so Annalena Baerbock. Konkret hatte der Bundestagsabgeordnete Johann Wadephul (CDU/CSU) nach den Genehmigungsentscheidungen für Panzerersatzteile und Munition nach Israel befragt.⁵⁶

(1.17) Urteile verschiedener internationaler Gerichte haben ebenfalls Auswirkungen auf die deutsche Debatte über das für und wider von Waffenlieferungen nach Israel. Im April 2024 hatte Nicaragua Deutschland vor dem IGH mittels eines Eilantrags verklagt und damit für weltweites Aufsehen gesorgt.⁵⁷ Deutschland zählt neben den Vereinigten Staaten von Amerika zu den größten Rüstungsexporteurern nach Israel. 2023 soll der Anteil rund 30 Prozent betragen haben.⁵⁸ Nicaragua warf Deutschland vor, durch die Waffenlieferungen einen Genozid zu befördern und gegen das humanitäre Völkerrecht zu verstoßen. Deshalb solle Deutschland die Waffenlieferungen sofort einstellen.⁵⁹ Der internationale Gerichtshof lehnte den Eilantrag ab und entlastete Deutschland damit auch gegenüber dem Vorwurf einer Begünstigung des Völkermordes. Hinsichtlich der Waffenlieferungen befand das Gericht keine Entscheidungsnotwendigkeit, da Deutschland zu diesem Zeitpunkt ohnehin Waffenexporte

⁵⁴ Deutscher Bundestag, Debatte über Waffenlieferungen nach Israel, Juni 2024, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2024/kw24-de-gaza-israel-1006794> (06.09.2024).

⁵⁵ Deutscher Bundestag, Abgeordnete verurteilen Angriff der Hamas auf Israel und warnen vor Judenhass, Oktober 2024, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2024/kw41-de-vereinbarte-debatte-israel-1020982> (22.10.2024).

⁵⁶ Deutscher Bundestag, 20. Wahlperiode, 193. Sitzung, Berlin 16. Oktober 2024, S. 25118, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btp/20/20193.pdf#P.25117> (22.10.2024).

⁵⁷ Nicaragua verklagt Deutschland wegen Völkermords, Deutschlandfunk, 5. September 2024, abrufbar unter: <https://www.deutschlandfunk.de/nicaragua-deutschland-klage-voelkermord-100.html> (06.09.2024).

⁵⁸ War in Gaza: Germany supplies 30% of Israel's arms imports, DW, 3. Februar 2024, abrufbar unter: <https://www.dw.com/en/war-in-gaza-germany-supplies-30-of-israels-arms-imports/a-69717540> (06.09.2024).

⁵⁹ Völkerrechtsblog, Die deutsche Staatsräson auf dem Prüfstand: Deutschland vor dem IGH, April 2024, abrufbar unter: <https://voelkerrechtsblog.org/de/die-deutsche-staatsrason-auf-dem-prufstand-deutschland-vor-dem-igh/> (06.09.2024).

nach Israel eingestellt habe. Die Entscheidung des IGH fußte vor allem auch auf den Statements der deutschen Bundesregierung, bei Entscheidungen zu Rüstungsexporten stets den Einzelfall zu prüfen und sich strikt an bestehendes Völkerrecht, internationale Verträge, wie den ATT, und die eigenen restriktiven nationalen wie europäischen Regeln zu Rüstungsexporten zu halten.⁶⁰

(1.18) Im April und Mai 2024 hat das European Center for Constitutional and Human Rights e.V. (ECCHR) vor dem Verwaltungsgericht Berlin Eilantrge gegen Waffenlieferungen nach Israel gestellt.⁶¹ Unter anderem ging es dabei um die Unterlassung weiterer Genehmigungen auf Kriegswaffenexporte, insbesondere von 120mm Panzermunition sowie Munition und Kleinwaffen. Außerdem forderten die Anträge mehr Transparenz, so dass alle laufenden und künftigen Genehmigungsverfahren von Kriegswaffenexporten gerichtlich überprüft werden könnten. Statt eines generellen Waffenembargos ging es der Menschenrechtsorganisation allein um solche Kriegswaffenexporte, die mutmaßlich im Gaza-Krieg eingesetzt werden und gegen das humanitäre Völkerrecht verstoßen könnten. Das Verwaltungsgericht Berlin lehnte die Eilantrge ab,⁶² weil Deutschland zu diesem Zeitpunkt keine Kriegswaffen nach Israel liefere (ausführlicher hierzu: Kapitel 4.4).⁶³ Im Juli 2024 reichte das ECCHR einen weiteren Eilantrag zu sonstigen Rüstungsgütern beim Verwaltungsgericht in Frankfurt ein.⁶⁴ Dieses Mal ging es um Motoren und Getriebe für israelische Panzer sowie Komponenten für andere Waffensysteme, Lizenzen zum Nachbau und Technologietransfer. Auch dieser Antrag wurde abgelehnt, allerdings mit der Begründung, die Kläger seien zur Anfechtung von Rüstungsexporten nicht befugt (ausführlicher hierzu: Kapitel 4.4).⁶⁵

⁶⁰ Verfassungsblog, Why the Provisional Measures Order in Nicaragua v. Germany severely limits Germany's ability to transfer arms to Israel, April 2024, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/why-the-provisional-measures-order-in-nicaragua-v-germany-severely-limits-germanys-ability-to-transfer-arms-to-israel/> (06.09.2024).

⁶¹ ECCHR, Keine deutschen Waffen nach Israel, abrufbar unter: <https://www.ecchr.eu/fall/keine-deutschen-waffen-nach-israel/> (24.10.2024).

⁶² Beck Aktuell, VG Berlin: Kein Stopp deutscher Waffenlieferungen an Israel, April 2024, abrufbar unter: <https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/vg-berlin-kein-stopp-deutsche-waffenlieferungen-israel> (06.09.2024).

⁶³ EJIL:Talk!, A Quest for Transparency in Arms Exports: The Berlin Administrative Court's Stance on Exports of Arms to Israel, abrufbar unter: <https://www.ejiltalk.org/a-quest-for-transparency-in-arms-exports-the-berlin-administrative-courts-stance-on-exports-of-arms-to-israel/> (06.09.2024).

⁶⁴ Kristoffer Burck/Vera Strobel, A Hands off Approach to International Law: The Frankfurt Administrative Court's Stance on Arms Exports to Israel, abrufbar unter: <https://www.ejiltalk.org/german-arms-exports-to-israel-the-frankfurt-administrative-court-takes-a-hands-off-approach-to-international-law/> (24.10.2024).

⁶⁵ VG Frankfurt 5. Kammer, Keine Antragsbefugnis zur Anfechtung von Rüstungsexportgenehmigungen, abrufbar unter: <https://www.rv.hessenrecht.hessen.de/bshe/document/LARE240001082> (24.10.2024).

(1.19) Schließlich hat eine Gruppe von 37 Nicht-Regierungsorganisationen, unter ihnen auch kirchliche Organisationen wie pax christi oder das europäische friedenskirchliche Netzwerk „Church and Peace“, im Mai 2024 einen offenen Brief an die Bundesregierung versendet.⁶⁶ Darin fordern sie die Bundesregierung auf, den Export sämtlicher Kriegswaffen und sonstiger Rüstungsgüter, die in Gaza oder im besetzten Westjordanland eingesetzt werden könnten, zu stoppen. Die Bundesregierung sollte sich außerdem für einen Waffenstillstand und die Freilassung der Geiseln gemäß der UNSC-Resolution 2728 einsetzen. Die Bundesregierung müsse alle Konfliktparteien auffordern, das humanitäre Völkerrecht einzuhalten und die Landwege für humanitäre Hilfe freizumachen. Auch verschiedene deutsche humanitäre Hilfsorganisationen haben eine Petition im Juni 2024 mit ähnlichen Forderungen auf den Weg gebracht.⁶⁷

1.4 Deutsche Rüstungsexporte in den Nahen Osten

(1.20) Im Zuge der Diskussion um deutsche Rüstungslieferungen nach Israel, die sich nach dem 07. Oktober 2023 entwickelt hat, ist oft untergegangen, dass nicht nur Israel regelmäßig Rüstungsgüter aus Deutschland erhält, sondern dass weitere Staaten in der Region des Nahen Ostens zu den wichtigsten Empfängerländern deutscher Rüstungsexporte zählen. Für eine Bewertung der deutschen Rüstungsexportpolitik müssen auch diese Rüstungsexporte in den Blick genommen werden. Schließlich sind die allermeisten Staaten der Region Israel alles andere als freundlich gesinnt. Zwar liefert Deutschland keine Waffen nach Syrien oder in den Iran; aber auch Rüstungsexporte nach Ägypten oder in die Golf-Staaten sind keineswegs unproblematisch.

(1.21) Laut den aktuellsten Daten des Friedensforschungsinstituts SIPRI gingen im Zeitraum von 2019 bis 2023 39 Prozent aller deutschen Exporte von Großwaffensystemen und deren Komponenten in den Nahen Osten, der damit die Hauptempfängerregion deutscher Waffensexporte ist; sogar noch vor Europa mit 25 Prozent.⁶⁸ Hauptempfängerland zwischen 2019 und 2023 war nach den SIPRI-Zahlen Ägypten (noch vor der Ukraine und Israel).⁶⁹ Die ägyptische Militärdiktatur in direkter Nachbarschaft zu Israel erhielt zwischen 2016 und 2021 vier U-Boote des Typs 209/1400, deren Gesamtwert auf ca. eine Milliarde Euro geschätzt

⁶⁶ Kirche+Leben, Pax Christi und weitere Verbände: Rüstungsexporte an Israel stoppen, 14. April 2023, abrufbar unter: <https://www.kirche-und-leben.de/artikel/pax-christi-und-weitere-verbaende-ruestungsexporte-an-israel-stoppen> (06.09.2024).

⁶⁷ Medico International, Petition für einen gerechten Frieden in Gaza, 15. August 2024, abrufbar unter: <https://www.medico.de/petition-fuer-einen-gerechten-frieden-in-gaza-19605> (22.10.2024).

⁶⁸ Wezeman, Pieter D. et al., Trends in International Arms Transfers, 2023 (SIPRI Fact Sheet), Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute, März 2024.

⁶⁹ Ebd.

wird. Israel äußerte deutliche Kritik an diesem Geschäft und befürchtete eine Verschiebung der militärischen Verhältnisse in der Region zugunsten Ägyptens.⁷⁰ Im Dezember 2023 wurde die dritte von insgesamt vier MEKO-A200 Fregatten an Ägypten übergeben; die vierte Fregatte wird in Zusammenarbeit mit ThyssenKrupp Marine Systems in Ägypten fertiggestellt.⁷¹ Vor allem in Folge dieser Rüstungsexporte im maritimen Bereich belief sich der Gesamtwert aller genehmigten Rüstungsexporte aus Deutschland nach Ägypten im Zeitraum von 2016 bis 2021 auf über sieben Milliarden Euro (zum Vergleich: der Genehmigungswert für deutsche Rüstungsexporte nach Israel beläuft sich im selben Zeitraum auf gut eine Milliarde Euro).⁷² Immerhin wurden 2022 von der Ampel-Regierung nur noch Rüstungsexporte im Wert von knapp über 28 Millionen Euro an Ägypten genehmigt.

(1.22) Auch die Golf-Staaten zählen zu den besten Kunden der deutschen Rüstungsindustrie. Trotz der von Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten (VAE) seit 2015 angeführten Militärintervention im Jemen, die auf Grund der schweren Verstöße der Militärkoalition gegen das humanitäre Völkerrecht maßgeblich zur humanitären Katastrophe im Jemen beigetragen haben,⁷³ genehmigte die Bundesregierung zwischen 2015 und 2018 Rüstungsexporte nach Saudi-Arabien und in die VAE mit einem finanziellen Volumen von gut zwei Milliarden Euro.⁷⁴ Darunter waren neben einer Vielzahl an anderen Rüstungsgütern beispielsweise auch Teile für die von der saudischen Luftwaffe genutzten Kampfflugzeuge Tornado und Eurofighter, Patrouillenboote für die saudische Marine sowie Teile für Kampfpanzer und Panzerhaubitzen für die VAE.⁷⁵ Nach der Ermordung des saudischen Journalisten Jamal Khashoggi im saudischen Generalkonsulat in Istanbul im Oktober 2018 schränkte die Bundesregierung immerhin die Rüstungsexporte an Saudi-Arabien ein, ohne sie jedoch ganz einzustellen. Auf politischen Druck insbesondere aus Frankreich und Großbritannien gab es weiterhin Zulieferungen deutscher Rüstungskomponenten für Waffensysteme nach Saudi-Arabien, allen voran für die Kampfflugzeuge Tornado und Eurofighter.⁷⁶

⁷⁰ Israel verärgert über U-Boot-Deal mit Ägypten, Welt Online, 31. August 2012, abrufbar unter: <https://www.welt.de/politik/ausland/article109033993/Israel-veraergert-ueber-U-Boot-Deal-mit-Aegypten.html> (30.08.2024).

⁷¹ Wehrtechnik.info, Thyssenkrupp Marine Systems übergibt dritte MEKO-Fregatte an ägyptische Marine, 18. Dezember 2023, abrufbar unter: <https://wehrtechnik.info/index.php/2023/12/18/thyssenkrupp-marine-systems-uebergibt-dritte-meko-fregatte-an-aegyptische-marine/> (30.08.2024).

⁷² Eigene Berechnung auf Grundlage der jährlichen Rüstungsexportberichte der Bundesregierung.

⁷³ Die GKKE hat in früheren Berichten immer wieder auf die schweren Verletzungen des humanitären Völkerrechts (insbesondere durch die Luftangriffe auf zivile Ziele im Jemen) durch Saudi-Arabien und die VAE hingewiesen und die damalige Bundesregierung für ihre Rüstungsexportgenehmigungen an diese Länder kritisiert. Siehe z.B. GKKE Rüstungsexportbericht 2022, S. 92ff oder GKKE Rüstungsexportbericht 2016, S. 77ff.

⁷⁴ Eigene Berechnung auf Grundlage der jährlichen Rüstungsexportberichte der Bundesregierung.

⁷⁵ Einen Überblick über deutsche Rüstungsexporte nach Saudi-Arabien und in die VAE bieten die Länderberichte des bicc, abrufbar unter: <https://www.ruestungsexport.info/de/laenderberichte> (22.08.2024).

⁷⁶ Vgl. GKKE Rüstungsexportbericht 2022, S. 92ff.

(1.23) Die Ampel-Koalition hat, trotz anderslautender Ankündigung im Koalitionsvertrag, Rüstungsexporte nach Saudi-Arabien und in die VAE genehmigt. Bereits im September 2022 erlaubte sie den Export von Ausrüstung für Kampfflugzeuge im Wert von 36 Millionen Euro und Ersatzteile für Tankflugzeuge im Wert von 2,8 Millionen Euro für Saudi-Arabien. Immerhin hatte die Ampel-Regierung zunächst dem Drängen der Briten widerstanden, darüber hinaus auch dem Export von 48 neuen Eurofighter für die saudische Luftwaffe zuzustimmen. Saudi-Arabien verfügt bereits über 72 Eurofighter Typhoon und hatte 2018 in Großbritannien weitere 48 Stück bestellt. Da im Eurofighter zahlreiche Teile aus Deutschland verbaut werden (ungefähr ein Drittel des Eurofighter besteht aus deutschen Komponenten), hat die Bundesregierung hier ein Veto-Recht. Noch im Juli 2023 war dieses Veto von Bundeskanzler Scholz bekräftigt worden. Im Januar 2024 teilte dann aber Außenministerin Baerbock mit, dass sich Deutschland dem britischen Wunsch, weitere Eurofighter an Saudi-Arabien zu liefern, nicht mehr entgegenstellen werde. Die Bundesregierung begründete diese weitreichende Entscheidung damit, dass Saudi-Arabien nach dem Angriff der Hamas auf Israel vom 07. Oktober 2023 eine „sehr konstruktive Haltung“ (so Regierungssprecher Hebestreit) gegenüber Israel einnehme und die saudische Luftwaffe mit Eurofightern Raketen der jemenitischen Huthi-Rebellen abgeschossen habe, die Ziele in Israel treffen sollten.⁷⁷ Bereits im Dezember 2023 hatte die Bundesregierung die Ausfuhr von 150 Iris-T-Lenkflugkörpern nach Saudi-Arabien genehmigt. Es handelt sich dabei nicht um das bodengestützte System Iris-T SLM, sondern die für Kampjets wie den Eurofighter entwickelte Variante, die auch dafür geeignet sind Drohnen und Raketen, wie diejenigen der Huthi aus dem Jemen, abzufangen.⁷⁸

(1.24) Auch Katar erhält regelmäßig Rüstungsgüter aus Deutschland. Im Jahr 2013 gab die Bundesregierung grünes Licht für den Export von 62 Kampfpanzer (Leopard 2A7+), 24 Haubitzen (Typ PzH 2000) sowie sechs Bergefahrzeuge nach Katar. Gemeinsam mit weiteren Fahrzeugen, Munition und Waffen wurden die Waffensysteme zwischen 2015 und 2018 ausgeliefert. Das Gesamtvolumen des Geschäfts, von dem überwiegend der deutsche Rüstungskonzern Krauss-Maffei Wegmann profitierte, beläuft sich auf rund 1,89 Milliarden Euro.⁷⁹ Die Ampel-Regierung genehmigte 2022 Rüstungsexporte an Katar in Höhe von über 50 Millionen Euro. Das Emirat Katar hat sich im Nahost-Konflikt als Vermittler etabliert und kurz nach dem Terrorangriff der Hamas auf Israel und dem Beginn des Krieges in Gaza

⁷⁷ Deutschland liefert weiter Eurofighter an Saudi-Arabien, Tagesschau, 29. August 2023, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/ausland/asien/deutschland-eurofighter-saudi-arabien-100.html> (30.08.2024).

⁷⁸ ESUT.de, IRIS-T: Deutsche Lenkflugkörper für Saudi-Arabien, 10. Januar 2024, abrufbar unter: <https://esut.de/2024/01/meldungen/46837/iris-t-deutsche-lenkflugkoerper-fuer-saudi-arabien/> (30.08.2024).

⁷⁹ Vgl. bicc, Rüstungsberichte Katar 2024, Bonn: bicc, 2024, abrufbar unter: https://www.ruestungsexport.info/user/pages/04.laenderberichte/katar/2024_Katar.pdf.

die Vermittlung zwischen Israel und der Hamas übernommen. Daran gibt es aber auch deutliche Kritik. Schon länger steht Katar im Verdacht, die Hamas, über als Spenden an die palästinensische Bevölkerung getarnte Finanztransfers, zu unterstützen. Ein vertraulicher Bericht amerikanischer und israelischer Geheimdienstexperten im Auftrag von Anwälten der Familien der Opfer des 07. Oktober, kommt zu dem Schluss, dass Katar nicht länger als Vermittler im Gaza-Konflikt agieren dürfe, vor allem nicht bei Verhandlungen über die Freilassung von Geiseln.⁸⁰ Begründet wird dies unter anderem damit, dass Katar seit Jahren über die Strategie und die militärischen Aktivitäten der Hamas informiert ist und diese unterstützt; nicht zuletzt durch den Transfer von Geldern in den Gaza-Streifen, die letztendlich zur Finanzierung von Infrastruktur, Waffen und der Ausbildung der Hamas beigetragen haben.⁸¹

1.5 Bewertung

(1.25) Die GKKE bekräftigt die besondere Beziehung zwischen Deutschland und Israel und die aus dem Holocaust erwachsene Verantwortung Deutschlands für die Sicherheit Israels. Der menschenverachtende und grausame Angriff der Hamas vom 07. Oktober 2023 und auch die Angriffe mit Raketen durch den Iran und unterschiedliche von ihm unterstützte Gruppen wie etwa die Hisbollah im Libanon oder die Huthi im Jemen führen sehr deutlich vor Augen, in welcher prekären sicherheitspolitischen Situation sich Israel befindet. Die staatliche Sicherheit Israels ist von verschiedenen Seiten in der Region bedroht. Deshalb hält es die GKKE im Grundsatz für richtig, dass Deutschland Israel sicherheitspolitisch unterstützt. Diese Unterstützung kann auch die Lieferung von Rüstungsgütern aus Deutschland für die israelischen Streitkräfte einschließen.

(1.26) Die GKKE kann nachvollziehen, dass Israel angesichts des Angriffs der Hamas und des Raketenbeschusses durch die Hisbollah militärisch gegen diese Gruppierungen vorgeht und sein Recht auf Selbstverteidigung wahrnimmt. Allerdings gelten dabei auch für Israel die Regeln des humanitären Völkerrechts, nach dem bestimmte Mittel und Praktiken auch im Krieg nicht erlaubt sind. Verschiedene internationale und nationale Gerichte haben systematische und schwerwiegende Verletzungen des humanitären Völkerrechts durch israelische Kriegsführung im Gaza-Streifen festgestellt. Die Regeln des Völkerrechts sind klar und können nicht durch das Recht auf Selbstverteidigung oder die Bekämpfung von Terrorismus

⁸⁰Die Times of Israel berichtete ausführlich über den Bericht: Intel-Report: Qatar's funding policies led directly to Oct 7, it shouldn't be key mediator, Times of Israel, 27. August 2023, abrufbar unter: <https://www.timesofisrael.com/intel-report-qatars-funding-policies-led-directly-to-oct-7-it-shouldnt-be-key-mediator/> (30.08.2024).

⁸¹Ebd. Zu den Vorwürfen der Hamas-Finanzierung durch das Emirat Katar, vgl. z.B. auch Qatar, Iran, Turkey and beyond: The galaxy of Hamas supporters, France 24, 14. Oktober 2023, abrufbar unter: <https://www.france24.com/en/middle-east/20231014-qatar-iran-turkey-and-beyond-the-galaxy-of-hamas-supporters> (30.08.2024).

ausgehebelt werden; sie gelten auch unter diesen Umständen fort; selbst wenn sich der Gegner nicht an diese Regeln hält. Zahlreiche europäische und andere Staaten haben ihre Rüstungsexporte nach Israel beschränkt. Unternehmen haben die Rüstungskooperation beendet. Die Bundesregierung sollte die israelische Regierung mit größtem Nachdruck dazu drängen, bei der Kriegsführung im Gaza-Streifen und im Libanon die Regeln des humanitären Völkerrechts einzuhalten und der menschlichen Sicherheit der Zivilbevölkerung eine signifikant höhere Priorität einzuräumen. Solange dies nicht geschehen ist – nachgewiesen durch einen glaubwürdigen Strategiewechsel der israelischen Regierung – stellt die GKKE Rüstungsexporte an Israel in Frage. Sie fordert die Bundesregierung dazu auf, keine Rüstungsexporte nach Israel zu genehmigen, wenn ein hinreichender Verdacht besteht, dass die Rüstungsgüter zu schweren Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht benutzt werden könnten. Von der Lieferung von beispielsweise Panzerfäusten, Panzermunition oder Ersatzteilen für gepanzerte Fahrzeuge wie den Merkava Panzer wäre demnach abzusehen. Entscheidend für die Bewertung ist das konkrete Vorgehen des israelischen Militärs in Gaza und im Libanon. Die Bundesregierung darf sich dabei nicht allein auf schriftliche Erklärungen der israelischen Regierung verlassen. Andernfalls läuft sie Gefahr, nicht nur zum Leid von Zivilist:innen in Gaza und im Libanon, sondern auch zur weiteren Aushöhlung des humanitären Völkerrechts beizutragen.

(1.27) Gleichwohl ist sich die GKKE bewusst, dass rüstungsexportpolitische Entscheidungen im Spannungsfeld zwischen der Verantwortung für die Stärkung des Völkerrechts und der Verantwortung für Israels Sicherheit nicht immer einfach sind. So können beispielsweise Korvetten der Sa'ar-6-Klasse (für die auch weiterhin Ersatzteile aus Deutschland benötigt werden dürften) aus dem Jemen nach Israel abgefeuerte Raketen vom Roten Meer abwehren. Und gleichzeitig gibt es Berichte, dass mindestens eine dieser Korvetten zum Beschuss von Gaza von der Küste aus eingesetzt wurde.⁸² In solchen Fällen ist eine klare Trennung zwischen „guten“ Rüstungsexporten, die zur Abschreckung der Feinde Israels und ggf. zur Verteidigung gegen Angriffe dieser Feinde dienen und „schlechten“ Rüstungsexporten, die zu Menschenrechtsverletzungen und Verletzungen des humanitären Völkerrechts durch die israelischen Streitkräfte genutzt werden, nicht möglich. Sollte die Bundesregierung im Einzelfall zu dem Schluss kommen, dass es keinen hinreichenden Verdacht für eine Verletzung des humanitären Völkerrechts mit einem bestimmten Rüstungsgut gibt und dessen Relevanz für die Verteidigung Israels gegen Angriffe hoch ist, dann hätte sie im Falle einer Genehmigung immer noch die Möglichkeit, diese unter bestimmten Auflagen zu erteilen. Eine solche Auflage könnte zum Beispiel lauten, dass die davon betroffenen Rüstungsgüter

⁸² Todeszone Gaza: Waffen aus Deutschland, ARD Mediathek, 27. August 2023, abrufbar unter: [https://www.ardmediathek.de/video/panorama/todeszone-gaza-waffen-aus-deutschland/das-erste/Y3JpZDovL25kci5kZS9jYjcyZWNmNi03Y2I3LTQyYWVlYTYQ0MS0wMDgwMGRkYmIxNTE \(30.08.2024\).](https://www.ardmediathek.de/video/panorama/todeszone-gaza-waffen-aus-deutschland/das-erste/Y3JpZDovL25kci5kZS9jYjcyZWNmNi03Y2I3LTQyYWVlYTYQ0MS0wMDgwMGRkYmIxNTE (30.08.2024).)

nicht für die Kämpfe in Gaza und im Libanon eingesetzt werden dürfen. Das würde den Beschränkungen ähneln, welche die USA und Großbritannien der Ukraine für den Einsatz amerikanischer und britischer Waffen auferlegt hatten und die demnach nicht gegen Ziele auf russischem Territorium eingesetzt werden durften. Selbstverständlich wäre es dann zwingend geboten, den Einsatz dieser deutschen Rüstungsgüter durch Israel genau zu beobachten und bei Verstoß gegen die Auflagen die Lieferungen einzustellen.

(1.28) Die GKKE findet es bedauerlich, dass die Bundesregierung nicht transparenter über ihre Rüstungsexportpolitik gegenüber Israel berichtet. Im Fall von Rüstungsexporten an die Ukraine hat sie wesentlich transparenter berichtet und es hat der Debatte nicht geschadet – im Gegenteil. Wer versucht, sich durch Intransparenz gegen Kritik zu immunisieren, hat es schwer für eine breite Akzeptanz seiner Politik zu werben. Die Bundesregierung sollte den Fall von Rüstungsexporten nach Israel zum Anlass nehmen, um die Praxis ihrer Rüstungsexportpolitik grundlegend auf den Prüfstand zu stellen.

(1.29) Die GKKE betont in diesem Zusammenhang auch die Notwendigkeit, nicht allein auf die deutschen Rüstungsexporte nach Israel zu blicken, sondern die regionale Dimension mit zu betrachten. Seit vielen Jahren ist Deutschland, zusammen mit anderen westlichen Staaten, daran beteiligt, verschiedene Staaten in der Region des Nahen Ostens aufzurüsten. Die Ampel-Regierung scheint auch auf diese Linie eingeschwenkt zu sein, nachdem ihr Koalitionsvertrag sowie ihre anfängliche Rüstungsexportpraxis anderes hoffen ließen. Hiervor warnt die GKKE nachdrücklich. Es ist ihr nicht nachvollziehbar, warum Deutschland in der Vergangenheit mehr Waffen in den Nahen Osten geliefert hat, als an die Verbündeten in Europa. Warum unterstützt Deutschland die Hamas-Unterstützer in Katar mit Waffenlieferungen? Warum rüstet Deutschland die ägyptische Marine trotz klarer Kritik aus Israel auf? Diese Politik muss beendet werden. Während Deutschland eine Verantwortung für die Sicherheit des demokratisch organisierten Staates Israels hat, besteht eine solche Verpflichtung in keiner Weise gegenüber den autokratischen Regimen in Ägypten oder den Golf-Staaten. Vielmehr ist die GKKE der Ansicht, dass die Rüstungshilfe für die Militärs dieser Diktaturen nicht nur dazu beiträgt, deren Bevölkerung im Inneren zu unterdrücken, sondern, dass dadurch die Hochrüstung in der gesamten Region befeuert wird – mit negativen Folgen für die Sicherheit Israels. Ist ein militärischer Zusammenstoß zwischen Israel und Ägypten angesichts der Lage im Gaza-Streifen wirklich so unvorstellbar, dass Deutschland bedenkenlos Waffen an Ägypten liefern kann? Wären die Huthi überhaupt in der Lage Israel mit Raketen anzugreifen, wenn sie nicht im Zuge der Rivalität zwischen Saudi-Arabien und dem Iran von letzterem mit Waffenlieferungen unterstützt würden? Aus Sicht der GKKE trägt die Lieferung weiterer Waffen an diese Staaten nicht dazu bei, Israels Sicherheit zu erhöhen, im Gegenteil. Sie sollten, anders als Israel, überhaupt keine Waffen oder Rüstungsgüter aus Deutschland erhalten.

(1.30) Für besonders problematisch und falsch hält die GKKE nach wie vor Rüstungsexporte nach Saudi-Arabien. Die GKKE hat in ihren Rüstungsexportberichten der letzten Jahre die deutschen und europäischen Rüstungsexporte an Saudi-Arabien kritisiert und die Bundesregierung dazu aufgefordert, sämtliche Genehmigungen für Rüstungsexporte nach Saudi-Arabien ausnahmslos zu versagen. Vor diesem Hintergrund bekräftigt die GKKE ihre Position und kritisiert die Entscheidung der Bundesregierung, neue Eurofighter für Saudi-Arabien zu genehmigen, scharf. Das saudische Regime ist eine brutale Diktatur in der die Menschenrechte, ganz zu schweigen von politischen Freiheitsrechten, nichts zählen. Der Jemen ist von einer nachhaltigen Friedenslösung weit entfernt und die Gewalt dort kann jederzeit wieder eskalieren. Dies könnte eine Wiederaufnahme der saudischen Luftangriffe auf Ziele im Jemen bedeuten – u.a. mit Eurofightern und den dazugehörigen Waffensystemen. Durch die gezielte, absichtsvolle Bombardierung ziviler Ziele wie Schulen, Krankenhäuser, Wasserversorgungsanlagen und Infrastruktur zur Lebensmittelversorgung im Jemen haben die saudischen Luftangriffe maßgeblich zur humanitären Katastrophe im Jemen beigetragen. Nach Angaben der Menschenrechtsorganisation Save the Children starben im Jemen seit 2015 rund 380.000 Menschen an den Folgen des Krieges im Land, die meisten davon an Hunger und Krankheiten.

(1.31) Die bereits vor dem 07. Oktober 2023 begonnene Annäherung zwischen Saudi-Arabien und Israel ist zu begrüßen. Aber das ist in keiner Weise eine nur halbwegs ausreichende oder gar überzeugende Begründung dafür, einem Land wie Saudi-Arabien Kampfflugzeuge zu liefern. Angesichts der äußerst fragilen Situation im Jemen und der fortbestehenden Beteiligung Saudi-Arabiens an den dortigen Kampfhandlungen durch die Unterstützung jemenitischer Milizen, besteht ein eindeutiges Risiko, dass diese Kampfflugzeuge wieder zur Bombardierung ziviler Ziele im Jemen eingesetzt werden. Das gilt auch für die Iris-T-Lenkflugkörper. Diese sind zwar primär für den Kampf gegen Luftziele ausgelegt, können aber auch gegen Schiffe eingesetzt werden. Sowohl Kriterium zwei des Gemeinsamen Standpunkts der EU für Rüstungsexporte, als auch die Regeln des Internationalen Waffenhandelsvertrags (ATTI) verbieten unter diesen Umständen die Lieferung von Waffen, da ein klares Risiko besteht, dass Saudi-Arabien die Eurofighter auch bei zukünftigen Kampfhandlungen im Jemen zu Angriffen auf zivile Ziele einsetzt. Wenn die Bundesregierung bei ihrer Position bleibt und tatsächlich der Lieferung von neuen Eurofighter an Saudi-Arabien zustimmt, steht dies in großer Spannung dazu, dass sie zwar andere Staaten gerne an ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen erinnert, sich selbst aber nicht daranhält, wenn sie ihren Interessen zuwiderlaufen. So unterminiert sie ihre Glaubwürdigkeit im Eintreten für eine internationale regelbasierte Ordnung.

2 Berichterstattung durch die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung

2.1 Auftrag

(2.01) Die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) legt zum 27. Mal seit 1997 einen Rüstungsexportbericht vor. Der Bericht wird von der GKKE-Fachgruppe „Rüstungsexporte“ erstellt. Ihr gehören Fachleute von Universitäten sowie wissenschaftlichen Forschungsinstituten, der kirchlichen Friedensarbeit und Entwicklungszusammenarbeit sowie aus Nichtregierungsorganisationen an. Der Bericht stellt öffentlich verfügbare Informationen über die deutschen Ausfuhren von Kriegswaffen und Rüstungsgütern bzw. deren Genehmigung im Jahr 2023, sowie in den ersten drei Quartalen 2024 zusammen und bewertet die Rüstungsexportpolitik aus Sicht der Friedens-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik. Mit einem Blick auf das europäische Rüstungsexportkontrollsystem will der Bericht der Entwicklung der zunehmenden Europäisierung der Rüstungsindustrie und der Rüstungspolitik gerecht werden. Der Bericht soll dem öffentlichen Dialog über diesen Politikgegenstand dienen. Außerdem richtet er sich mit seinen Informationen und Argumentationsmustern an die Meinungsbildung im kirchlichen Raum.

2.2 Politisch-ethische Beurteilung

Vorbemerkung

(2.02) Die GKKE erläutert in den nachfolgenden Ausführungen die politisch-moralischen Kriterien, nach denen sie die Rüstungsexportpolitik der Bundesrepublik Deutschland beurteilt und stellt die Grundlagen ihrer Bewertungen damit auch zur Diskussion. Sie will mit diesen Ausführungen andere ermutigen, ebenfalls die Gründe ihrer Entscheidungen in diesem wichtigen Feld der Friedens-, Außen- und Sicherheitspolitik offenzulegen.

Grundperspektive

(2.03) Die GKKE bekennt sich zur Würde des Menschen als Prinzip des Rechts und zu den Menschenrechten als höchsten Rechtsgütern und verbindlichen Maßstäben für jegliches politisch verantwortbares Handeln. Die Menschenwürde ist zu wahren und die Menschenrechte und das Völkerrecht sind anzuwenden. Das schließt Selbstverteidigung und die Aufrechterhaltung legitimer Ordnung auch durch die Anwendung gewaltsamer Mittel als letzten Ausweg nicht aus. Der Einsatz solcher Mittel darf aber immer nur im Rahmen der Verhältnismäßigkeit erfolgen und ist an die Bestimmungen des humanitären Völkerrechts gebunden. Nach Überzeugung der GKKE, die sich am Leitbild des Gerechten Friedens⁸³ ausrichtet,

⁸³ Jäger, Sarah, Gerechter Frieden, Ethik-Lexikon, 12. Oktober 2017, abrufbar unter: <https://www.ethik-evangelisch.de/lexikon/gerechter-frieden> (09.11.2022).

handelt es sich beim grenzüberschreitenden Transfer von Kriegswaffen und Rüstungsgütern um die Weitergabe von Gewaltmitteln, Waren und Leistungen, die unmittelbar oder mittelbar den Tod von Menschen verursachen können. Leib, Leben und Freiheit von Menschen aber sind höchste Rechtsgüter und unterliegen dem Schutz der universalen Menschenrechte. Rüstungstransfers sind für gesellschaftliche Beziehungen tendenziell zerstörerisch, weil sie Gewalt steigern und Misstrauen schüren können. Sie können daher nur unter speziellen Voraussetzungen legitim sein. Dabei sind sie grundsätzlich nach denselben ethischen Kriterien zu beurteilen wie die Androhung oder Anwendung von Gewalt.

(2.04) Staaten sollen das Gewaltmonopol zum Zwecke der Freiheit, Wohlfahrt und Sicherheit ihrer Bürger:innen sowie zur Friedenswahrung ausüben. Ihnen kommt daher die Verpflichtung zur verlässlichen Kontrolle des Umgangs und des Transfers dieser Gewaltmittel zu. Im Sinne ihrer Verantwortung für das Weltgemeinwohl und im Rahmen des Völkerrechts ist diese Kontrollverpflichtung nicht allein auf das Wohl der eigenen Bürger:innen ausgerichtet, sondern hat auch die berechtigten Bedürfnisse der Menschen in anderen Ländern sowie das Verhältnis zwischen den Staaten im Blick.

(2.05) Rüstungsgüter sind keine Waren wie andere. Sie sind vielmehr Ausdruck grundlegender Herrschafts- und spezifischer Sicherheitsprobleme. Sie sind daher hochgradig legitimationsbedürftig und erfordern aufgrund ihrer potenziell tödlichen Wirkung eine besondere Kontrolle. Die Produktion dieser Güter unter marktwirtschaftlichen Bedingungen darf nicht zu der Fehlannahme verleiten, dass man die Regelung dieses Marktes dem Markt und seinen Logiken und Interessen selbst überlassen dürfe. Wie ausgeführt kommt hierbei dem Staat eine zentrale Kontrollverantwortung zu, um sicherzustellen, dass eine Weiterverbreitung von Gewaltmitteln nur im Rahmen des Völkerrechts und im Sinne des Weltgemeinwohl erfolgt. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Unternehmen der Rüstungsindustrie von der moralischen und rechtlichen Verantwortung für die Folgen der Weitergabe der von ihnen hergestellten Gewaltmittel entbunden sind. Die aus den Produktionsbedingungen und den unterschiedlichen wirtschaftlichen, politischen und ethischen Interessen erwachsenden Zielkonflikte gilt es, transparent und ethisch verantwortlich auszutragen. Eine Politik, die sich den ernstesten ethischen Problemen nicht stellt, ist nicht nachhaltig und wird bestenfalls kurzfristige Erfolge erzielen, die menschlichen und gesellschaftlichen Kosten dafür aber auch denjenigen aufbürden, die an der Entscheidungsfindung gar nicht beteiligt waren.

Der notwendige gesellschaftliche Diskurs

(2.06) Der angemessene gesellschaftliche und politische Umgang mit den vielfältigen Problemen, die mit Rüstungsexporten verbunden sind, erfordert einen entsprechend breiten gesellschaftlichen Diskurs. Damit dieser auf einer realen Grundlage stattfinden kann, bedarf es

der Transparenz. Transparenz ist die erste Voraussetzung, geltende Normen vor einer verdeckten oder offenen Demontage zu schützen. Solche Transparenz gilt es zu organisieren. Der Rüstungsexportbericht der GKKE versteht sich als ein Beitrag dazu. Das schließt verschiedene Ebenen mit ein: Verfügbarkeit von Informationen (Möglichkeit des Zugangs) – Verlässlichkeit (Belastbarkeit der Daten) – Reichweite (Erfassung aller in Frage kommenden Bereiche) – Präzision (Detailschärfe) – Vergleichbarkeit (Stimmigkeit der Informationen mit anderen Quellen) – Relevanz (Aussagekraft der Daten).

Kriterien zur Beurteilung von Rüstungstransfers

(2.07) Für die Beurteilung der Weitergabe von Kriegswaffen, Rüstungsgütern sowie sonstigen militärisch relevanten Leistungen legt die GKKE folgende Kriterien zugrunde:

- (1) *Friedenspolitischer Primat*

Bei Entscheidungen über Rüstungstransfers muss der friedenspolitische Primat gelten. Dazu gehört, nicht nur die Sicherheit für eine Konfliktpartei zu befördern, sondern die Beziehungen zwischen Konfliktparteien ins Zentrum zu stellen, mit dem Ziel, diese Beziehungen gewaltfrei zu erhalten oder werden zu lassen. Der staatspolitische Grundsatz, zur Wahrung der Souveränität nationale Kernkapazitäten der Wehrtechnik zu erhalten, ist dem friedenspolitischen Primat unterzuordnen. Denn Staatssouveränität ist kein Selbstzweck, sondern soll Mittel auf dem Weg zum Frieden in der Welt sein. Nationale Interessen allein reichen nicht zur Begründung aus, da eine wohlverstandene, am friedenspolitischen Primat ausgerichtete Außen- und Sicherheitspolitik an den langfristigen Interessen des Weltgemeinwohls Maß nehmen muss. Die GKKE lehnt daher eine Verkürzung der öffentlichen Debatte auf die nationale Rechtfertigung von Rüstungsausfuhren ab. Vielmehr gilt es, die Praxis der Rüstungsexportpolitik auf ihre Folgen in allen Bereichen des innergesellschaftlichen sowie internationalen Friedens und der menschlichen Sicherheit und Entwicklung zu reflektieren. Die GKKE tritt weltweit mit ihren Partnern für eine Ausrichtung der Rüstungsexportpolitik an den Vorgaben von Frieden und menschlicher Entwicklung, ergo dem Leitbild des Gerechten Friedens, ein.

- (2) *Gewaltverbot und Sicherheit*

Rüstungstransfers zeichnet die Ambivalenz aus, die Gewaltpotentiale und damit die Möglichkeiten der Gewaltausübung zu steigern, tendenziell Konfliktspiralen zu eskalieren, aber gleichzeitig für die Aufrechterhaltung und Sicherung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit erforderliche Mittel zur Verfügung zu stellen. Es sind daher erhebliche Anstrengungen erforderlich, um sicherzustellen, dass Rüstungstransfers nur dann erfolgen, wenn sie ausschließlich dazu dienen, den

Schutz der Bevölkerung zu gewährleisten und Konflikte zu deeskalieren. Insbesondere dürfen sie der systematischen Verletzung von Menschenrechten keinen Vorschub leisten. Vielmehr müssen sie dem Bedürfnis der Menschen nach Schutz vor Gewalt dienen. Dies schließt die Prüfung ein, ob an Transfers ausschließlich legitime Akteure beteiligt sind, ob die Rüstungsgüter mit hoher Wahrscheinlichkeit in deren Verfügung verbleiben, ob ihr Umfang und ihre Art verhältnismäßig sind und ob nicht Sicherheit auch auf anderem Wege gewährleistet werden kann.

- *(3) Anforderungen legitimer Regierungsführung*

Ohne legitime Regierungsführung im Empfängerland sind die genannten erforderlichen Voraussetzungen für Rüstungsexporte nicht verlässlich zu gewährleisten. Legitimes Regieren bedeutet idealtypisch demokratisch legitimierte, gewaltenteilige rechtsstaatliche und effektive Regierungs- und Verwaltungsführung entsprechend der Maximen von Transparenz, Partizipation und Verantwortlichkeit. Das schließt die Bekämpfung aller Formen von Korruption auf diesem Geschäftsfeld ein. In vielen Konfliktregionen fehlt es an gesellschaftlich legitimierten Sicherheitsstrukturen. Herstellung und Wahrung eines möglichst demokratisch legitimierten staatlichen Gewaltmonopols sind jedoch Voraussetzungen, um Sicherheit und Teilhabe der Menschen an öffentlichen Gütern zu gewährleisten. Dies kann Hilfen beim Aufbau von Polizei und Sicherheitskräften als legitimen Inhaber:innen staatlicher Gewalt erfordern, in besonders zu rechtfertigenden Fällen auch die Lieferung von Waffen und Ausrüstung. Eine solche Lieferung darf aber nur dann erfolgen, wenn Sicherheitskräfte einer wirksamen gesellschaftlichen Kontrolle unterliegen und wenn eine hohe Wahrscheinlichkeit gegeben ist, dass sie zum Schutz der Bürger:innen vor rechtloser Gewalt und zur Bewahrung oder Durchsetzung eines gesellschaftlich legitimierten Gewaltmonopols eingesetzt werden. Dies gilt ebenfalls für die Weitergabe von Waffen und militärischer Ausrüstung bei internationalen Friedensmissionen oder im Falle der „Ertüchtigung“ von Staaten. In deren Rahmen erhalten Staaten oder Regionalorganisationen Rüstungsgüter bzw. Ausstattungshilfe neben militärischer Beratung und Ausbildung. Diese sollen sie in die Lage versetzen, eigenständig innerhalb ihres Staatsgebiets oder im näheren Umfeld Frieden und Sicherheit zu gewährleisten. Werden dabei jedoch die Grundsätze eines legitimen und rechtlich gebundenen Gewaltmonopols nicht beachtet, können Rüstungstransfers innere Repression oder äußere Aggression ermöglichen und verstärken. Die Risiken von Normenverletzungen und Instabilität nehmen dann zu. Die Bedingung von Sicherheit verhält sich somit komplementär, aber nicht übergeordnet zu einem Leben in friedlichen und gerechten Verhältnissen.

- *(4) Rüstungspolitik und Rüstungsexporte*

Die strategischen Kernkapazitäten der Rüstungsproduktion sind politisch gewollt. Aus ihnen decken die deutschen Streitkräfte und die Streitkräfte verbündeter Nationen ihren Bedarf. Als Ausdruck des Selbstverteidigungsrechts des Staates kann dies politisch-ethisch als im Grundsatz legitim betrachtet werden. Allerdings kommt es hier zu einem Zielkonflikt zwischen dem politischen Wunsch, die Rüstungskernkapazitäten zu erhalten und zugleich die Kosten für die Rüstung zu begrenzen. Derzeit wird dieser Konflikt mittels der Externalisierung eines Teils der Kosten über Rüstungsexporte gelöst. Die Kosten für die einzelnen Rüstungsgüter fallen mit der Erhöhung der Stückzahlen. Diese Situation kann dazu führen, dass aus diesem ökonomischen Druck heraus Waffenlieferungen genehmigt werden, die sowohl der Menschenrechtsethik als auch der politischen Klugheit widersprechen. Es ist zu fragen, ob derartige, fiskalpolitische Begründungen für Rüstungsexporte mit der deutlichen Erhöhung der Militärausgaben, wie sie von Deutschland und seinen NATO-Partnern nach dem russischen Angriff auf die Ukraine 2022 durchgeführt wurden, nicht hinfällig sind.

- *(5) Marktinteressen und Rüstungsexporte*

Es erweist sich als unzulänglich, Rüstungstransfers als vornehmlich außenwirtschaftliche Angelegenheit oder unter fiskalpolitischen Aspekten zu behandeln. Vielmehr untermauert der Zusammenhang zwischen weltweiter Rüstungsdynamik und Rüstungshandel sowie der Gewalteskalation in bewaffneten Konflikten die Forderung nach einer Integration von Rüstungshandel in die Außen- und Sicherheitspolitik. Die möglichen negativen Folgen von Rüstungsgeschäften für Frieden und menschliche Entwicklung erfordern eine ernsthaft restriktive Rüstungsexportpolitik. Das schließt ausdrücklich die Perspektiven von Rüstungskontrolle und Abrüstung mit ein. Grundsätzlich legitime partikuläre wirtschaftliche und fiskalpolitische Interessen können nicht die gleiche ethische Geltung beanspruchen wie die Perspektiven von Frieden, Menschenrechten und nachhaltiger Entwicklung. Ebenso darf das Geschäftsrisiko privatwirtschaftlicher Rüstungsgeschäfte nicht durch staatliche Ausfallbürgschaften abgesichert werden, während mögliche Gewinne in privater Hand verbleiben.

Begründungspflicht für Rüstungsexporte

(2.08) Aus dem oben Gesagten wird deutlich, dass Rüstungsexporte in hohem Maße begründungspflichtig sind und jeweils der Nachweis erbracht werden muss, dass sie tatsächlich den Erfordernissen von Frieden und menschlicher Entwicklung entsprechen. Die Begründungspflicht liegt bei ihren Befürwortern. Dies gilt insbesondere für Anträge und Genehmigungen

von Rüstungsausföhren in Konfliktregionen, an Regierungen, die für systematische Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind, sowie an Staaten, die öffentliche Entwicklungshilfe erhalten.

(2.09) Nur durch transparente Genehmigungsverfahren, in denen die vielfältigen Zielkonflikte verantwortlich und verlässlich abgewogen werden können, wird man verhindern können, dass das Eigengewicht nachrangiger partikularer und kurzfristiger Interessen sich gegenüber den langfristigen Interessen von Menschenrechten und friedlicher Entwicklung durchsetzt. Sollen die genannten Perspektiven praktisch wirksam werden, müssen die Verfahren der Genehmigungspraxis parlamentarisch transparent und korruptionsfest sein. Dazu gehört, dass sie mit wirksamen Außenwirtschaftsprüfungen und Endverbleibkontrollen sowie in den Unternehmen mit verlässlichen Systemen zur Überprüfung der Regelkonformität (Compliance-Management-Systeme) flankiert werden. Wir sind der Auffassung, dass ein entsprechend ausgestaltetes Rüstungsexportkontrollgesetz sowie eine verbesserte Rüstungsexportkontrolle auf EU-Ebene hier einen wesentlichen Fortschritt brächten.

3 Deutsche, europäische und globale Rüstungsexporte

3.1 Deutsche Rüstungsexporte

(3.01) Bis zum Jahr 2021 konnte sich dieses Kapitel in der Regel auf den jeweiligen „Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter (Rüstungsexportbericht)“ stützen.⁸⁴ Diese jährlichen Berichte weisen große Transparenzdefizite auf. So gibt die Bundesregierung in ihren Informationen zu den deutschen Rüstungsexporten nur die Werte der erteilten Ausfuhrgenehmigungen bekannt, verbunden mit dem Hinweis auf ihre Erfahrung, dass die tatsächlichen Ausfuhrwerte unter den Genehmigungswerten lägen. Einen Nachweis darüber, ob und wie weit die Werte tatsächlich auseinanderliegen, hat die Bundesregierung jedoch bislang nicht erbracht. Die tatsächlich getätigte Ausfuhr veröffentlichten staatliche Stellen nur von den als „Kriegswaffen“ aufgeführten Gütern. Das Volumen des realen Exports der weitaus umfangreicheren Rüstungstransfers, der sogenannten „sonstigen Rüstungsgüter“, bleibt unbekannt. Außerdem schlüsselt der Rüstungsexportbericht der Bundesregierung die Einzelgenehmigungen nicht im Detail auf, sondern gibt für die Empfängerländer nur Gesamtwerte und ihre Verteilungswerte auf die Ausfuhrlistenpositionen an.

(3.02) Trotz dieser Transparenzdefizite sind die jährlichen Rüstungsexportberichte der Bundesregierung eine wichtige Informationsquelle zur Einordnung und Bewertung ihrer Rüstungsexportpolitik. Sie können weder durch die Informationen zu Rüstungsexporten aus den Antworten des Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) auf Anfragen aus dem Bundestag, noch durch die seit 2022 vom BMWK quartalsweise herausgegebenen Pressemitteilungen mit Angaben über vorläufige Genehmigungszahlen ersetzt werden. Umso bedauerlicher ist es, dass die Bundesregierung bis zum Redaktionsschluss dieses Berichts keinen Rüstungsexportbericht für das Jahr 2023 veröffentlicht hat. Der Ampel-Regierung ist es das dritte Jahr in Folge nicht gelungen, ihren Rüstungsexportbericht noch vor der Sommerpause vorzulegen. Eine solche Veröffentlichung noch vor dem Sommer hatte sich unter der Großen Koalition etabliert. Auch der Halbjahresbericht der Bundesregierung für die Rüstungsexporte im ersten Halbjahr 2024 liegt zum Redaktionsschluss nicht vor. Angesichts dessen stützen sich die folgenden Angaben zu den deutschen Rüstungsexporten für 2023 und 2024 überwiegend auf Antworten der Bundesregierung auf Anfragen aus dem Parlament und den quartalsweise herausgegebenen Pressemitteilungen des BMWK zu den Genehmigungswerten für Rüstungsexporte.

⁸⁴ Siehe zum Beispiel: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2021 (Rüstungsexportbericht 2021), Berlin 2022.

Deutsche Rüstungsexporte 2023

(3.03) Demnach hat die Bundesregierung 2023 insgesamt 9.526 **Einzelgenehmigungen** für Rüstungsexporte im Gesamtwert von 12,18 Milliarden Euro erteilt (2022: 8,36 Milliarden Euro).⁸⁵ Davon entfallen 6,44 Milliarden Euro auf Kriegswaffen und 5,74 Milliarden Euro auf sonstige Rüstungsgüter. An Staaten, die der EU bzw. der NATO angehören oder diesen Staaten gleichgestellt sind, sind im Jahr 2023 Rüstungsausfuhren (Einzelgenehmigungen) im Wert von 6,07 Milliarden Euro genehmigt worden. Davon entfallen 3,28 Milliarden Euro auf EU-Länder und 2,79 Milliarden Euro auf NATO- und NATO-gleichgestellte Länder (Australien, Japan, Neuseeland und die Schweiz). Für alle übrigen Staaten („Drittstaaten“) wurden 2023 Einzelausfuhren in Höhe von 6,11 Milliarden Euro genehmigt. Das entspricht 50,1 Prozent und stellt damit eine Zunahme im Vergleich zum Jahr 2022 dar, als die Bundesregierung Einzelausfuhrgenehmigungen in Höhe von 3,24 Milliarden Euro für Drittstaaten erteilte, was 38,7 Prozent entsprach (2021: 5,95 Milliarden Euro bzw. 63,6 Prozent).

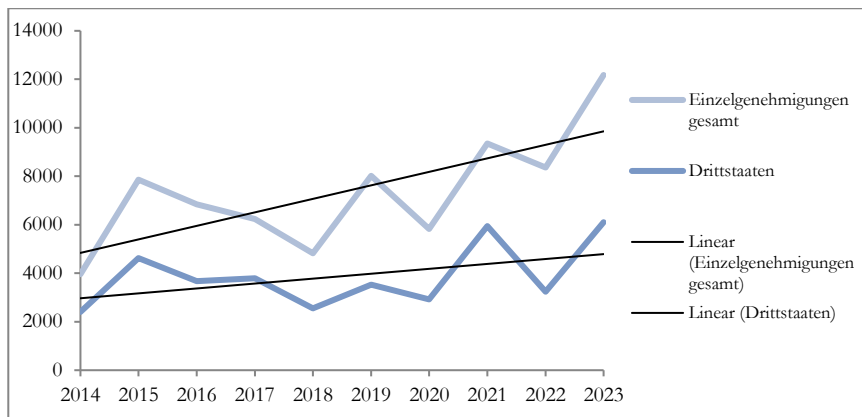
Einzelausfuhrgenehmigungen 2014 bis 2023: Insgesamt und an Drittstaaten

Jahr	Einzelgenehmigungen gesamt (Werte in Mio. Euro)	Davon an Drittstaaten (Werte in Mio. Euro)	Anteil Drittstaaten in Prozent
2014	3.961	2.404	61
2015	7.859	4.621	59
2016	6.848	3.668	54
2017	6.242	3.795	61
2018	4.824	2.550	53
2019	8.015	3.530	44
2020	5.824	2.919	50
2021	9.352	5.951	64
2022	8.362	3.237	39
2023	12.178	6.105	50

(Quelle: Angaben der Bundesregierung)

⁸⁵ Bundestagsdrucksache 20/10993 vom 9. April 2024, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dağdelen u.a. (Bündnis Sahra Wagenknecht) „Rüstungsexportgenehmigungen der Bundesregierung im Jahr 2023“.

Entwicklung der Werte der Einzelgenehmigungen von 2014 bis 2023 (in Mio. Euro)



(Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Angaben der Bundesregierung)

(3.04) Hauptempfängerland mit genehmigten Einzelausfuhren im Wert von über 4,4 Milliarden Euro ist die Ukraine. Auf Platz zwei folgt Norwegen mit über 1,2 Milliarden Euro. Neben der Ukraine finden sich unter den 20 Hauptempfängern für 2023 mit Israel (327 Millionen Euro), der Republik Korea (256 Millionen Euro), Indien (213,6 Millionen Euro) und Algerien (121,8 Millionen Euro) vier weitere Drittstaaten.

Genehmigungswerte (in Millionen Euro) Einzelgenehmigungen 2023 nach Staaten (Top 20)⁸⁶

1)	Ukraine	4.413
2)	Norwegen	1.200
3)	Ungarn	1.034
4)	Vereinigtes Königreich	657
5)	Vereinigte Staaten	546
6)	Polen	328
7)	Israel	327
8)	Frankreich	293
9)	Zypern, Republik	270
10)	Korea, Republik	256
11)	Finnland	256
12)	Österreich	236
13)	Indien	214
14)	Schweiz	153
15)	Serbien	152
16)	Australien	143
17)	Italien	129
18)	Algerien	122
19)	Niederlande	120
20)	Litauen	106

(3.05) **Sammelausfuhrgenehmigungen** werden hauptsächlich für Rüstungsgüter erteilt, die im Rahmen von regierungsamtlichen Rüstungskoperationen mit anderen Ländern häufiger ein- und ausgeführt werden. In der Regel handelt es sich dabei um Kooperationen zwischen NATO- bzw. EU-Staaten. Aber auch Drittländer werden auf Grundlage solcher Genehmigungen beliefert. Sammelausfuhrgenehmigungen werden im Hinblick auf Adressaten, Güter und Einzelumfang in den offiziellen Rüstungsexportberichten nicht weiter aufgeschlüsselt. Die Sammelausfuhrgenehmigungen erfassen das Gesamtvolumen, innerhalb dessen während eines mehrjährigen Zeitraums klar definierte Güter beliebig oft zwischen den zugelassenen Lieferanten und Empfängern im Rahmen eines Gemeinschaftsprojekts transferiert werden können. Der Wert des Rüstungsguts wird bei jedem Transfer von Deutschland in ein anderes Land verbucht.

⁸⁶ Bundestagsdrucksache 20/10993 vom 9. April 2024, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dağdelen u.a. (Bündnis Sahra Wagenknecht) „Rüstungsexportgenehmigungen der Bundesregierung im Jahr 2023“.

Im Jahr 2023 erteilte die Bundesregierung Sammelausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter mit einem Gesamtwert von über 1,48 Milliarden Euro. Im Vergleich zum Vorjahreswert (2022) von über 701 Millionen ist dies ein deutlicher Anstieg. Zu den Empfängerländern von Sammelausfuhrgenehmigungen im Jahr 2023 zählen unter anderem auch Ägypten, Indonesien, Israel, Malaysia, Mexiko, Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate.

(3.06) 2023 wurden 46 Einzelanträge für die Ausfuhr von Rüstungsgütern im Gesamtwert von 14,73 Millionen Euro **abgelehnt**. Das ist im Hinblick auf das finanzielle Volumen deutlich weniger als im Vorjahr (2022), als 36 Anträge für Rüstungsausfuhren im Gesamtwert von knapp 37 Millionen Euro abgelehnt wurden. Im Jahr 2021 wurden 114 Anträge für die Genehmigung von Rüstungsausfuhren im Gesamtwert von etwas über 194,11 Millionen Euro abgelehnt. Aus welchen Gründen diese abgelehnt wurden und welche Empfängerländer betroffen waren ist in Ermangelung des Rüstungsexportberichts der Bundesregierung nicht nachzuvollziehen.

(3.07) In Ermangelung eines Rüstungsexportberichts der Bundesregierung für 2023 entnehmen wir Informationen über die Ausfuhren von **Kleinwaffen** im Jahr 2023 den Antworten der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Bundestagsgruppe Bündnis Sahra Wagenknecht vom Mai 2024.⁸⁷ Demnach genehmigte die Bundesregierung 2023 die Ausfuhr von Kleinwaffen und Kleinwaffenteilen in Höhe von 93,6 Millionen Euro. Damit ist dieser Wert im Vergleich zum bereits hohen Vorjahreswert von 87,1 Millionen Euro für 2022 noch einmal gestiegen. Von den 93,6 Millionen für 2023 entfallen 9,6 Millionen auf Drittländer, deren Anteil damit bei etwa 10,3 Prozent liegt; deutlich höher als der Drittländeranteil von 1,2 Prozent im Jahr 2022. Der Großteil des Drittlandanteils für 2023 entfällt mit 5,7 Millionen Euro auf Genehmigungen für die Ukraine; der Rest auf Ausfuhren nach Südkorea und andere Drittländer.

Erwähnt werden muss, dass die von der Bundesregierung angegebenen Werte für die Genehmigung der Ausfuhren von Kleinwaffen weder Gewehre ohne Kriegswaffenlisten(KWL)-Nummer, noch Revolver und Pistolen oder Jagd- und Sportwaffen einschließen. Betrachtet man den Genehmigungswert für den gesamten Bereich der Ausfuhrlistenposition für Handfeuerwaffen (A0001), worunter auch Zubehör wie zum Beispiel Schalldämpfer oder Zielfernrohre fallen, so geht dieser deutlich über den von der Bundesregierung angegebenen Genehmigungswert für Kleinwaffen hinaus. So erteilte die Bundesregierung 2023 Einzelausfuhrgenehmigungen für Handfeuerwaffen in Höhe von 190,2 Millionen Euro und Einzelausfuhrgenehmigungen für Handfeuerwaffenmunition in Höhe von 135 Millionen Euro.⁸⁸

⁸⁷ Bundestagsrucksache 20/11368 vom 13. Mai 2024, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dağdelen, Dr. Sahra Wagenknecht, Ali Al-Dailami, weiterer Abgeordneter und der Gruppe BSW „Export von Klein- und Leichtwaffen im Jahr 2023“.

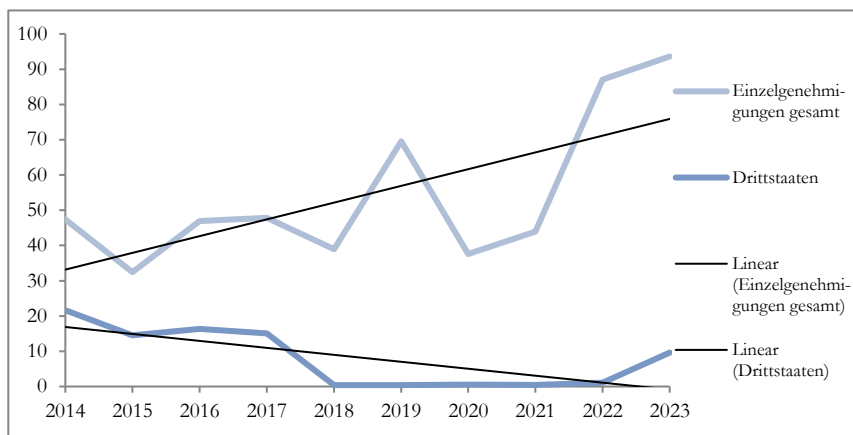
⁸⁸ Ebd.

Einzelausfuhrgenehmigungen für Kleinwaffen 2014 bis 2023: Insgesamt und an Drittstaaten

Jahr	Einzelgenehmigungen gesamt (Werte in Mio. Euro)	Davon an Drittstaaten (Werte in Mio. Euro)	Anteil Drittstaaten in Prozent
2014	47,43	21,63	46
2015	32,43	14,49	45
2016	46,89	16,38	35
2017	47,82	15,10	31
2018	38,91	0,40	1,04
2019	69,49	0,40	0,58
2020	37,62	0,57	1,52
2021	43,9	0,44	1,01
2022	87,1	1,05	1,2
2023	93,6	9,6	10,3

(Quelle: Angaben der Bundesregierung)

Entwicklung der Werte der Einzelgenehmigungen für Kleinwaffen von 2014 bis 2023 (in Mio. Euro)



(Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Angaben der Bundesregierung)

(3.08) Mit staatlichen Ausfallbürgschaften (**Hermes-Bürgschaften**) unterstützt die Bundesregierung die Exportaktivitäten deutscher Unternehmen zur Erschließung ausländischer

Märkte. Dies schließt im Einzelfall auch Ausfuhren von Rüstungsgütern ein. Im Jahr 2022 übernahm die Bundesregierung Exportkreditgarantien für Rüstungsgüter in Höhe von 200 Millionen Euro. Dabei handelte es sich um den Umbau von U-Booten für Singapur.⁸⁹ 2023 übernahm die Bundesregierung Exportkreditgarantien für Rüstungsgüter im Wert von 130 Millionen für Mehrzweck-Hubschrauber nach Zypern.⁹⁰

Deutsche Rüstungsexporte 2024

(3.09) Der Bundesregierung ist es, wie schon im letzten Jahr, nicht gelungen, den Rüstungsexportbericht für das erste Halbjahr 2024 bis Redaktionsschluss dieses Berichts vorzulegen. Immerhin veröffentlichte das Bundeswirtschaftsministerium im Oktober 2024 eine Pressemitteilung mit Angaben zu den Rüstungsexportgenehmigungen zu den ersten drei Quartalen 2024.⁹¹ Demnach erteilte die Bundesregierung in diesem Zeitraum nach vorläufigen Zahlen Einzelgenehmigungen für die Ausfuhr von Rüstungsgütern im Wert von rund 11 Milliarden Euro; davon ca. 7,2 Milliarden Euro für Kriegswaffen und ca. 3,8 Milliarden Euro für sonstige Rüstungsgüter. Auf Genehmigungen für Lieferungen in EU-/NATO- und NATO-gleichgestellte Länder entfallen davon lediglich rund 1,2 Milliarden Euro. Der größte Teil (beinahe 90 Prozent) davon entfallen mit rund 9,8 Milliarden Euro auf Drittstaaten. Hauptempfängerland, sowohl unter den Drittstaaten wie auch insgesamt, ist die die Ukraine mit 7,1 Milliarden Euro. Im gleichen Zeitraum des Vorjahres 2023 lag der Wert der Genehmigungen für die Ukraine bei rund 3,3 Milliarden Euro. Allerdings finden sich neben der Ukraine zahlreiche weitere Drittstaaten unter den Hauptempfängern deutscher Rüstungsexporte in den ersten drei Quartalen 2024; so etwa Singapur, Algerien, Indien, die Vereinigten Arabischen Emirate, Saudi-Arabien und Katar.

⁸⁹ Bundesministerium für Wirtschaft und Klima, Exportkreditgarantien, Jahresbericht 2022, Berlin 2023.

⁹⁰ Bundesministerium für Wirtschaft und Klima, Exportkreditgarantien, Jahresbericht 2023, Berlin 2024.

⁹¹ Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Rüstungsexportgenehmigungen in den ersten drei Quartalen 2024, Pressemitteilung vom 02. Oktober 2024, abrufbar unter:

<https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2024/10/20241002-ruestungsexportpolitik.html> (22.10.2024).

Genehmigungswerte (in Millionen Euro) Einzelgenehmigungen erste drei Quartale 2024 nach Staaten (Top 10)⁹²

1)	Ukraine	7.056
2)	Singapur	1.216
3)	Algerien	559
4)	Vereinigte Staaten	246
5)	Indien	212
6)	Vereinigte Arabische Emirate	145
7)	Saudi-Arabien	134
8)	Norwegen	119
9)	Vereinigtes Königreich	116
10)	Katar	107

(3.10) Der Gesamtwert für die Genehmigung der Ausfuhren von Kleinwaffen belief sich in den ersten drei Quartalen 2024 auf ca. 124 Millionen Euro. Davon entfielen ca. 79,7 Millionen Euro und damit rund 64 Prozent des Genehmigungswertes auf EU-/NATO- und NATO-gleichgestellte Länder. Die Genehmigungen an Drittländer betrug 44,3 Millionen Euro. 99 Prozent davon entfallen auf die Ukraine.

(3.11) Wie im Oktober 2024 bekannt wurde, genehmigte die Bundesregierung erstmals seit Jahren wieder eine größere Menge an Rüstungsexporten in die Türkei. So gab der Bundessicherheitsrat grünes Licht für die Lieferung von Waffen und Rüstungsgütern im Wert von 336 Millionen Euro an die Türkei. Darunter fallen u.a. Flugabwehrraketen und Torpedos für die türkische Marine sowie große Materialpakete zur Modernisierung von U-Booten und Fregatten.⁹³

3.2 Rüstungsexporte der EU-Mitgliedstaaten

(3.12) An dieser Stelle berichtet die GKKE über die Rüstungsexporte der EU-Mitgliedstaaten. Die Datenbasis hierfür sind die Jahresberichte gemäß Artikel 8 Absatz 2 des Gemeinsamen Standpunkts der EU zu Rüstungsexporten sowie die im Oktober 2020 eingerichtete

⁹² Ebd.

⁹³ Ampel-Regierung genehmigt wieder Waffen-Exporte in die Türkei, Spiegel Online, 3. November 2023, abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/politik/ampel-regierung-genehmigt-wieder-waffen-exporte-in-die-tuerkei-a-dc5d8cb6-f602-4fdd-9e1e-a9251db30f9f> (29.10.2024).

Online-Datenbank, welche die Daten aller nationalen Berichte zusammenträgt.⁹⁴ Die Mitgliedstaaten haben sich dazu verpflichtet, ihre jährlichen nationalen Berichte bis spätestens Ende Juni des Folgejahres vorzulegen. Dennoch sind bis Redaktionsschluss dieses Berichts immer noch keine Zahlen der EU für das Jahr 2023 veröffentlicht worden. Die folgenden Ausführungen können sich deshalb lediglich auf die Zahlen für das Jahr 2022 und die Vorjahre beziehen. Demnach beläuft sich der Wert der Rüstungsexportgenehmigungen aller EU-Mitgliedstaaten im Jahr 2022 auf über 176 Milliarden Euro und liegt damit in etwa auf der Höhe des Jahres 2021.⁹⁵

Ausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter ausgewählter EU-Staaten in Mio. Euro⁹⁶

	2018	2019	2020	2021	2022
Frankreich	135.640,6	97.701,4	118.233,1	136.282,3	130.475,9
Deutschland	4.824,4	8.014,6	6.226,4	9.351,9	8.362,03
Ungarn	396,3	569,8	512,2	776,0	816,65
Italien	4.778,9	4.085,8	3.928,0	3.648,8	3.830,65
Niederlande	750,9	923,0	701,8	928,5	1.362,68
Polen	1.556,7	1.923,2	1.415,1	6.241,0	5.686,06
Spanien	11.403,9	10.090,5	26.551,9	14.580,2	10.555,19
Schweden	824,8	1.275,2	1.423,9	1.444,3	2.061,27
EU: insgesamt	169.166,0	137.987,8	166.922,5	179.479,1	176.463,9

(Quelle: Online-Datenbank der EU zu Rüstungsexporten)

(3.13) Diese Zahlen sind jedoch mit großer Vorsicht zu betrachten. Ihre Aussagekraft ist vergleichsweise gering, denn das Berichtswesen der EU zu Rüstungsexporten wird durch große Abweichungen zwischen den Mitgliedstaaten ad absurdum geführt. Diese sind nämlich keineswegs dazu verpflichtet, ihre jährlichen Berichte entlang von einheitlichen Standards abzuliefern. Auch die Online-Datenbank hat daran nichts geändert. So nennen manche Staaten (z. B. Frankreich, Italien, Polen oder Spanien) neben den Genehmigungswerten auch die Werte für die im jeweiligen Jahr tatsächlich erfolgten Rüstungsausfuhren. Andere Staaten, wie etwa auch Deutschland, sind dazu entweder nicht bereit oder, aufgrund mangelnder Erfassung, nicht in der Lage. Da auch die nationalen Lizenzierungssysteme nach wie vor unterschiedlich funktionieren, sind noch nicht einmal die Genehmigungswerte vergleichbar. Die

⁹⁴ Online-Datenbank der EU zu Rüstungsexporten, abrufbar unter: <https://webgate.ec.europa.eu/easqap/sense/app/75fd8e6e-68ac-42dd-a078-f616633118bb/sheet/74299ecd-7a90-4b89-a509-92c9b96b86ba/state/analysis> (30.08.2023).

⁹⁵ Ebd.

⁹⁶ Da die Daten für die EU-Berichte durch die einzelnen Mitgliedstaaten immer noch unterschiedlich erhoben und nicht alle Lizenztypen abgebildet werden, sind die Daten nur begrenzt untereinander vergleichbar.

im Vergleich sehr hohen Zahlen Frankreichs gehen vor allem darauf zurück, dass Frankreich nicht nur die Werte für die tatsächlich genehmigten Ausfuhren mitteilt, sondern die Werte des gesamten Volumens der Genehmigungen für Verhandlungen mit potenziellen Abnehmern von Rüstungsgütern nennt, die französischen Rüstungsunternehmen erteilt wurden. Auch damit werden durchaus interessante Informationen geliefert und es wäre ratsam, auch in Deutschland eine entsprechende Genehmigungspflicht zu schaffen – bislang kennt niemand das Volumen der Geschäfte, über die deutsche Rüstungsfirmen verhandeln.

(3.14) Wie schon in den Jahren zuvor zeigen auch die Daten für 2022, dass der größte Teil der Rüstungsexporte europäischer Unternehmen an Staaten außerhalb der EU geht. Nur rund 30 Prozent des finanziellen Volumens aller Rüstungsexportgenehmigungen entfallen auf EU-Mitgliedstaaten. Ein Großteil der Rüstungsexporte der EU-Mitgliedstaaten geht hingegen an Empfängerländer außerhalb der EU. Rüstungsexporte im Wert von über 20 Milliarden Euro gehen an Länder im Nahen Osten.

Empfängerregionen von Rüstungsexporten aus der EU 2022

	Wert in Mio. Euro	Anteil in Prozent
Europäische Union	53.865	30.5%
Naher Osten	20.993	11.9%
Andere europäischen Länder	20.839	11.8%
Süd Ost Asien	12.491	7.1%
Südamerika	11.933	6.8%
Südasien	10.57	6.0%
Nordamerika	10.245	5.8%
Subsahara-Afrika	3.783	2.1%
Nordafrika	2.008	1.1%
Zentralasien	1.889	1.1%
Nord Ost Asien	1.537	0.9%
Ozeanien	1.247	0.7%
Mittelamerika und die Karibik	589	0.3%
Mehrere Empfängerländer ⁹⁷	24.469	13.9%

(Quelle: Online-Datenbank der EU zu Rüstungsexporten)

⁹⁷ Diese Kategorie – in der englischsprachigen Online-Datenbank mit „multiple destinations“ bezeichnet – ist problematisch, weil aus ihr nicht abgeleitet werden kann, um welche konkreten Empfängerländer es sich handelt.

Genehmigungswerte für die zehn Hauptempfängerländer von Rüstungsexporten aus der EU 2022⁹⁸

		Wert in Mio. Euro	Anteil in Prozent
1)	Niederlande	12.266	7.0
2)	Indien	9.438	5.3
3)	Ukraine	9.023	5.1
4)	Vereinigte Staaten	7.978	4.5
5)	Kolumbien	7.429	4.2
6)	Griechenland	7.425	4.2
7)	Schweden	6.54	3.7
8)	Ägypten	6.062	3.4
9)	Indonesien	5.96	3.4
10)	VAE	4.705	2.7

(Quelle: Online-Datenbank der EU zu Rüstungsexporten)

3.3 Entwicklungen des internationalen Waffenhandels

(3.15) Zu den weltweit verlässlichsten Quellen zum internationalen Waffenhandel gehört die jährliche Erhebung des Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Bei der Erfassung der Daten wendet das Friedensforschungsinstitut andere Berechnungs- und Erhebungsmethoden an als etwa die offiziellen Berichte der Bundesregierung und der EU. Deshalb kommt es im Vergleich zu den offiziellen Zahlen in der Regel zu abweichenden Angaben. SIPRI wertet Informationen über die weltweiten Exporte von Großwaffen und ihren Komponenten in allgemein zugänglichen Quellen wie internationalen und nationalen Statistiken, Zeitschriften sowie Publikationen von Rüstungsunternehmen aus. Um Schwankungen auf dem Weltmarkt zu berücksichtigen, wird dabei ein Fünfjahreszeitraum abgebildet. Die Zahlen von SIPRI zeichnen sich nicht nur durch eine transparente Methodik aus. Sie weisen darüber hinaus auch eine hohe Kontinuität auf und sind von Neutralität geprägt. In der Gesamtschau liefern die Berichte von SIPRI daher wertvolle Informationen zu allgemeinen Trends im internationalen Waffenhandel und sind trotz der bekannten Einschränkungen eine

⁹⁸ Die problematische Kategorie „multiple destinations“ wird hier nicht mitgerechnet, da sie sich nicht in einzelne Empfängerländer aufschlüsseln lässt.

wichtige Grundlage für die Bewertung von Deutschlands Position im weltweiten Handel mit Großwaffen und ihren Komponenten.⁹⁹

(3.16) Im März 2024 hat SIPRI zuletzt seine Daten zum weltweiten Handel mit Großwaffen vorgelegt. Das Volumen des globalen Waffentransfers hat sich im Zeitraum zwischen 2019 und 2023 gegenüber dem vorangegangenen Fünfjahreszeitraum (2014 bis 2018) um 3,3 Prozent verringert; im Vergleich zum Fünfjahreszeitraum 2009 bis 2013 hat es sich jedoch um 3,3 Prozent erhöht. Die fünf größten Exportnationen sind die USA, Frankreich, Russland, China und Deutschland. Da Frankreichs Waffenexporte um 47 Prozent gestiegen und die Russlands um 53 Prozent gesunken sind, hat Frankreich Russland überholt und liegt hinter den USA auf Platz zwei der weltweiten Rüstungsexportnationen. Die USA und die Westeuropäischen Staaten zusammengenommen sind für 72 Prozent aller Waffentransfers zwischen 2019 und 2023 verantwortlich.¹⁰⁰

Die wichtigsten Liefer- und ihre Abnehmerstaaten (2019 – 2023)

Lieferstaaten	Anteil am globalen Handel mit Großwaffen	Wichtigste Abnehmer
USA	42 %	Saudi-Arabien (15 %), Japan (9,5 %) Katar (8,2 %)
Frankreich	11 %	Indien (29 %), Katar (17 %), Ägypten (6,4 %)
Russland	11 %	Indien (34 %), China (21 %), Ägypten (7,5 %)
China	5,8 %	Pakistan (61 %), Bangladesch (11 %), Thailand (6 %)
Deutschland	5,6 %	Ägypten (20 %), Ukraine (12 %), Israel (12 %)
Italien	4,3 %	Katar (27 %), Ägypten (21 %), Kuwait (13 %)
UK	3,7 %	Katar (23 %), USA (20 %), Ukraine (8,5 %)
Spanien	2,7 %	Saudi Arabien (21%), Australien (20%), Türkei (18%)
Israel	2,4%	Indien (37 %), Philippinen (12 %), USA (8,7 %)
Süd-Korea	2,0%	Polen (27 %), Philippinen (19 %), Indien (15 %)

(Quelle: SIPRI, März 2024)

⁹⁹ Die spezifischen Methoden zur Erfassung des internationalen Waffenhandels müssen in Betracht gezogen werden, wenn man die Zahlen von SIPRI für einen Vergleich heranzieht. Siehe auch: GKKE-Rüstungsexportbericht 2007, Bonn/Berlin 2008, S. 23 und 33; GKKE-Rüstungsexportbericht 2010, Bonn/Berlin 2011, S. 34f; Perlo-Freeman, Samuel, Just how big is the international arms trade?, Reinventing Peace, 25. September 2017, abrufbar unter: <http://sites.tufts.edu/reinventingpeace/2017/09/25/just-how-big-is-the-international-arms-trade-part-1/> (09.11.2022).

¹⁰⁰ Wezeman, Pieter D. et al., Trends in International Arms Transfers, 2023 (SIPRI Fact Sheet), Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute, März 2024.

(3.17) Laut den aktuellen Zahlen von SIPRI liegt Deutschland mit einem Anteil von 5,6 Prozent am weltweiten Waffenhandel für den Zeitraum zwischen 2019 und 2023 auf Platz fünf der weltweit größten Exporteure von konventionellen Großwaffen und Komponenten. Im Vergleich zum Zeitraum zwischen 2014 und 2018 sind die deutschen Exporte von Großwaffen und deren Komponenten in den nachfolgenden fünf Jahren damit um 14 Prozent gesunken. Der größte Teil (39 Prozent) der deutschen Waffenexporte ging 2019-2023 in den Nahen Osten mit Ägypten und Israel als zwei der drei Hauptimporteure deutscher Waffentechnologie.¹⁰¹

3.4 Bewertung

(3.18) Die GKKE kritisiert die Bundesregierung scharf für deren intransparente Berichterstattung über ihre Rüstungsexportpolitik. Im Koalitionsvertrag haben sich die Koalitionspartner der Ampelregierung zu einer transparenten Berichterstattung verpflichtet. Diesem Versprechen ist die Ampel auch im dritten Jahr ihrer Regierungszeit nicht nachgekommen. Die bislang von ihr vorgelegten Rüstungsexportberichte (für die Jahre 2021 und 2022) folgen weitgehend dem Informationsgehalt der Berichte der Vorgängerregierungen und weisen dementsprechend die gleichen Transparenzdefizite auf, welche die GKKE seit Jahren bemängelt (siehe 3.1). Aber die Ampelregierung ist nicht einfach nur stehen geblieben – von Fortschritt ist hier gar nicht zu sprechen – sondern sie hat sogar im Vergleich zur Großen Koalition einen großen Rückschritt im Hinblick auf die Berichterstattung gemacht. Immerhin hatte sich unter der Koalition aus Union und SPD der Standard etabliert, den jährlichen Rüstungsexportbericht noch vor der parlamentarischen Sommerpause des Folgejahres vorzulegen. Dahinter ist die Ampelregierung mit dem zuständigen, Grün-geführten Bundeswirtschaftsministerium in allen drei Jahren ihrer Regierungszeit klar zurückgefallen. Der Rüstungsexportbericht für 2022 wurde sogar erst im Dezember 2023 veröffentlicht; und auch der Rüstungsexportbericht für das Jahr 2023 liegt bis zum Redaktionsschluss dieses Berichts nicht vor. Von der angedachten, öffentlich zugängliche Datenbank zu deutschen Rüstungsexporten ist nichts zu sehen. Dass Bundeswirtschaftsminister Habeck den Bundestag nur selten über wichtige Rüstungsexportentscheidungen informiert,¹⁰² passt ins Bild. Die quartalsweisen Pressemitteilungen des Bundeswirtschaftsministeriums zu den vorläufigen Genehmigungswerten sind zwar zu begrüßen, können aber keinesfalls Ersatz für die vollständigen jährlichen und halbjährlichen Berichte sein, die sämtliche Empfängerländer deutscher Rüstungsexporte erfassen. Deshalb fordert die GKKE die Bundesregierung mit Nachdruck dazu auf, den Rüstungsexportbericht für 2023 so schnell wie möglich vorzulegen. Von der kommenden Bundesregierung erwartet die GKKE, dass sie den Rüstungsexportbericht für

¹⁰¹ Ebd.

¹⁰² Wie unter Führung der Grünen Waffenexporte zur Geheimsache wurden, Welt Online, 24. Oktober 2024, abrufbar unter: <https://www.welt.de/politik/deutschland/plus254530256/Wie-unter-Fuehrung-der-Gruenen-Waffenexporte-zur-Geheimsache-wurden.html> (29.10.2024).

2024 vor der parlamentarischen Sommerpause 2025 vorlegt. An der Idee einer öffentlich zugänglichen Rüstungsexportdatenbank muss festgehalten werden.

(3.19) Im Hinblick auf die Gesamtentwicklung der Genehmigungswerte für deutsche Rüstungsexporte gewinnt die GKKE den Eindruck, dass die Bundesregierung auch hier von ihrem ursprünglich im Koalitionsvertrag festgehaltenen Ziel einer restriktiven Rüstungsexportpolitik abgerückt ist. Es sind nicht so sehr die Werte für 2023, die darauf hinweisen. Zwar stellt der Wert aller 2023 erteilten Einzelausfuhrgenehmigungen mit über 12 Milliarden Euro einen neuen Rekordwert dar. Allerdings ist dieser sehr hohe Wert stark auf die Rüstungsexporte an NATO- und EU-Partner und an die Ukraine zurückzuführen, welche die GKKE angesichts der Verteidigung der Ukraine gegen den völkerrechtswidrigen Angriff Russlands für legitim erachtet.¹⁰³ Außer der Ukraine befinden sich 2023 nur wenige Drittstaaten unter den Hauptempfängern deutscher Rüstungsexporte. Eine Ausnahme bildet Israel mit 325,5 Millionen Euro (siehe hierzu Kapitel 1).

Die bislang bekannten Genehmigungswerte für die ersten drei Quartale 2024 sprechen hingegen eine andere Sprache. Auch wenn hier ebenfalls die Ukraine mit etwas über sieben Milliarden Euro Hauptempfängerland ist, so ist doch festzuhalten, dass sich mit Singapur, Algerien, Indien, den Vereinigten Arabischen Emirate, Saudi-Arabien und Katar 2024 – anders als in den beiden Vorjahren – viele Drittstaaten unter den Hauptempfängern deutscher Rüstungsexporte befinden. Die GKKE kritisiert diese hohen Genehmigungswerte für Drittstaaten, teilweise im dreistelligen Millionenbereich, scharf. Dies gilt umso mehr, da sich darunter hoch problematische Empfängerländer wie Saudi-Arabien, die Vereinigten Arabischen Emirate und Katar befinden (vgl. hierzu Kapitel 1). Auch die Genehmigung von Rüstungsexporten im dreistelligen Millionenbereich an die Türkei, die im Oktober 2024 bekannt wurde, sieht die GKKE kritisch.¹⁰⁴ Die GKKE kann angesichts der bislang bekannten Genehmigungswerte für das Jahr 2024 keine restriktive Rüstungsexportpolitik mehr erkennen und fordert sowohl die aktuelle und auch die kommende Bundesregierung mit Nachdruck dazu auf, den damit eingeschlagenen Kurs wieder zu ändern.

(3.20) Die GKKE kritisiert, dass es den Mitgliedstaaten und dem Rat der EU zum wiederholten Mal nicht gelungen ist, die Daten für die Rüstungsexporte des Jahres 2023 zeitnah vorzulegen. Das schadet der Glaubwürdigkeit der EU in diesem Themenfeld. Die GKKE fordert die kommende Bundesregierung dazu auf, sich dafür einzusetzen, dass die EU-Zahlen in Zukunft zeitnah veröffentlicht werden. Hierfür müsste die Bundesregierung jedoch zunächst selbst mit gutem Beispiel vorangehen. Die GKKE ist besorgt darüber, dass über zwei Drittel der Rüstungsexporte der EU-Mitgliedstaaten an Staaten außerhalb der Union

¹⁰³ Siehe hierzu ausführlich: GKKE-Rüstungsexportbericht 2022, Berlin 2022, S. 83ff.

¹⁰⁴ Vgl. zur Bewertung von Rüstungsexporten an die Türkei z.B. GKKE-Rüstungsexportbericht 2021, Berlin 2021, S. 71ff.

gehen. Sie fordert die kommende Bundesregierung dazu auf, sich auf EU-Ebene für eine restriktivere Rüstungsexportpolitik einzusetzen.

4 Aktuelle Debatten und Entwicklungen

4.1 Von der gesetzlichen Ausnahme zum leeren Signifikanten: Wie die Begriffe Werte- und Sicherheitspartner eine effektivere Rüstungsexportkontrolle unterlaufen

(4.01) In diesem Beitrag diskutieren wir die Auslegungspraxis der Bundesregierung im Hinblick auf Rüstungsexporte an sogenannte Werte- und Sicherheitspartner. Wir argumentieren, dass die aktuelle Exportpraxis angesichts der Definitionslücke, die das Scheitern der Ampel-Koalition bei der Erarbeitung eines Rüstungsexportkontrollgesetzes (siehe Kapitel 4.2) hinterlässt, folgenschwer ist und letztlich die Abkehr von einer restriktiven und die Hinwendung zu einer strategisch-freizügigen Exportpolitik bedeutet.

Werte- und Sicherheitspartner im geplanten Rüstungsexportkontrollgesetz

(4.02) Die rot-grün-gelbe Regierung trat mit dem Versprechen einer restriktiven Rüstungsexportpolitik an. Ein Mittel hierfür sollte u. a. ein Rüstungsexportkontrollgesetz (REKG) sein, das existierende internationale Normen wie den Gemeinsamen Standpunkt und nationale Regularien wie die Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern in einem nationalen Gesetz verankert.¹⁰⁵ Ein Entwurf für Eckpunkte zum geplanten Gesetz wurde im Oktober 2022 vorgelegt. Darin tauchte erstmals der Begriff der sogenannten „Werte- und Sicherheitspartner“ in Bezug auf Rüstungsexportregelungen auf. Konkret hieß es: „[D]as Rüstungsexportkontrollgesetz [eröffnet] der Bundesregierung die Möglichkeit, eine grundsätzliche Genehmigungsfähigkeit (zum Beispiel im Falle besonderer Werte- oder Sicherheitspartnerschaften mit Ländern) oder eine grundsätzliche Ablehnungsvermutung für ein Endbestimmungsland festzulegen.“¹⁰⁶

(4.03) Demnach würde das Gesetz Werte- und Sicherheitspartner als Ausnahme von der Regel vorsehen. Diese speziellen Drittländer sollten – ob ihrer besonderen Partnerschaft mit Deutschland – unbürokratischer und auch ohne die sonst übliche Einzelfallprüfung Rüstungsgüter erhalten können.¹⁰⁷ Damit sollten sie praktisch – zumindest in Bezug auf bestimmte Warengruppen – Mitgliedsstaaten der NATO und der Europäischen Union gleichgestellt werden. Für die Einstufung als Werte- oder Sicherheitspartner sollten die für die

¹⁰⁵ SPD/ B90/Die Grünen/FDP, Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, 2021, S. 156, abrufbar unter: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf (02.09.2024).

¹⁰⁶ Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Eckpunkte für das Rüstungsexportkontrollgesetz, 2022, S. 3.

¹⁰⁷ Vgl. Kapitel 5.1. des GKKE-Rüstungsexportberichts 2023, Berlin 2023.

Einzelfallprüfung geltenden Kriterien, insbesondere aber die Achtung der Menschenrechte und des humanitären und sonstigen Völkerrechts, die „Einhaltung demokratischer und rechtsstaatlicher Grundsätze durch das Endbestimmungsland, dessen Aggressionspotential sowie zentrale außen- und sicherheitspolitische Interessen“ maßgeblich sein.¹⁰⁸ Während damit die Wertepartner vor allem über ihre innere Verfasstheit einigermaßen umschrieben wurden (Menschenrechte, demokratische und rechtsstaatliche Grundsätze), blieben die Kriterien für eine Sicherheitspartnerschaft nur sehr schwammig definiert. In den Eckpunkten wurden als mögliche Werte- bzw. Sicherheitspartner namentlich die Republik Korea, Singapur, Chile und Uruguay erwähnt. Bereits zu diesem Zeitpunkt wurde kritisiert, dass die Begriffe unzulänglich definiert seien und insbesondere Singapur, ein Staat der zentrale internationale Menschenrechtsabkommen wie den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte nicht unterzeichnet hat, als ein solcher Partner aufgeführt wurde.¹⁰⁹ Ob es sich bei Singapur damit um einen Sicherheitspartner handelt oder welche anderen Werte das Land mit Deutschland teilt, bleibt unklar.

(4.04) Im Hinblick auf das Rüstungsexportkontrollgesetz gab es keine nennenswerten Fortschritte über den Entwurf der Eckpunkte hinaus und mit dem Ende der Ampel-Koalition im November 2024 ist klar, dass das Gesetz in dieser Legislaturperiode nicht mehr kommen wird (siehe Kapitel 4.2).

Werte- und Sicherheitspartner in der Praxis

(4.05) Mit dem Erlass von sogenannten Allgemeinen Genehmigungen (AGG) wurden im August 2023 jedoch Fakten geschaffen.¹¹⁰ Über die erlassenen AGG'en können bestimmte Rüstungsgüter und Dual-Use-Güter „ohne spezifische Einzelgenehmigung in ausgewählte

¹⁰⁸ Ebd. S. 3.

¹⁰⁹ Bayer, Markus/ Mutschler, Max, Stellungnahme zum Entwurf der Eckpunkte für das Rüstungsexportkontrollgesetz vom 13. Oktober 2022, abrufbar unter: <https://politik.de/en/documents/8271092/> (02.09.2024) und GKKE-Rüstungsexportbericht 2022, Berlin 2022, S. 73.

¹¹⁰ „Allgemeine Genehmigungen (AGG'en) sind eine Sonderform von Ausfuhrgenehmigungen. Sie haben die gleichen Wirkungen wie alle anderen Ausfuhrgenehmigungen, müssen aber nicht beantragt werden. Allgemeine Genehmigungen werden vielmehr von Amts wegen bekannt gegeben und haben zur Folge, dass automatisch alle Ausfuhrer genehmigt sind, die die Voraussetzungen der jeweiligen Allgemeinen Genehmigung erfüllen.“ BAFA – Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, Allgemeine Genehmigungen, Eschborn 2024, abrufbar unter: https://www.bafa.de/DE/Aussenwirtschaft/Ausfuhrkontrolle/Antragsarten/Allgemeine_Genehmigungen/allgemeine_genehmigungen_node.html. (02.09.2024).

EU- und NATO-Staaten sowie andere enge Partnerländer“ exportiert werden.¹¹¹ Für bestimmte Rüstungsgüter wie etwa Schutzausrüstung, Software und Sprengstoffe wurden AGG'en für die in den Eckpunkten genannten Länder, also Süd-Korea, Singapur, Chile und Uruguay erlassen.¹¹² In Bezug auf Dual-Use-Güter profitieren auch Mexiko, Argentinien, Serbien und Südafrika von den AGG'en. Die im Anhang dieses Berichts angeführte Tabelle (Anhang 3: Tabelle „Neue Werte- bzw. Sicherheitspartner“) listet alle in verschiedenen Quellen oder in öffentlichen Debatten erwähnten (potenziellen) Werte- bzw. Sicherheitspartner auf. Die Tabelle enthält auch Informationen zum Regimetyyp der diskutierten Länder, der Menschenrechtslage sowie Einschätzungen inwieweit Exporte in das Empfängerland ggf. den Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes der EU für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern zuwiderlaufen könnten. Die Einstufung des Regimetypus beruht dabei auf dem Democracy Index 2023 der Economist Intelligence Unit.¹¹³ Zur Einschätzung der Menschenrechtslage nutzen wir zum einen den Freedom Score von Freedom House und prüfen überdies wie viele Menschenrechtsabkommen das entsprechende Land unterzeichnet hat.¹¹⁴ Um zu überprüfen, ob nach dem Gemeinsamen Standpunkt der Export von Kriegswaffen und Rüstungsgütern in die entsprechenden Länder zulässig ist, nutzen wir die Datenbank des Bonn International Centre for Conflict Studies (bicc), welche

¹¹¹ Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz/ Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, Gemeinsame Pressemitteilung Verfahren zur Exportkontrolle werden effizienter gestaltet, 25. Juli 2023, abrufbar unter: https://www.bafa.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/Aussenwirtschaft/2023_13_verfahren_beschleunigt.html (21.08.2024).

¹¹² Wie bereits im GKKE-Bericht zum Jahr 2023 angemerkt, ist die Tatsache sehr problematisch, dass über die Einstufung als Partnerland auch – wie im Falle Südkoreas - Herstellungsausrüstung und bestimmte Software für den Bau von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern ohne Einzelfallprüfung exportiert werden kann. Angesichts der Tatsache, dass das Land selbst im großen Maße Waffensysteme exportiert, bedeutet dies, dass Deutschland keine Kontrolle mehr darüber hat, an wen die entsprechende Technologie geliefert wird.

¹¹³ Dieser unterscheidet zwischen sog. „full democracies“, „flawed democracies“, „hybrid regimes“ und „authoritarian regimes“. Die beiden zuerst genannten Regime sind durch freie und faire Wahlen ausgezeichnet wobei flawed democracies Defizite in Bezug auf Meinungsfreiheit oder der politischen Partizipation haben können. Demgegenüber weisen „hybrid regimes“ substantielle Probleme auf, so dass Wahlen nur mit substanziellen Irregularitäten durchgeführt werden. Zudem sind Meinungsfreiheit, politische Partizipation und Unabhängigkeit der Justiz eingeschränkt. In „authoritarian regimes“ sind keine dieser demokratischen Merkmale gegeben.

¹¹⁴ Geprüft werden die neun folgenden Abkommen: Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (1969), Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1976), Internationaler Pakt über bürgerliche und politische (1976), Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW, 1981), Fakultativprotokoll zum CEDAW (2000), Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (1987), Übereinkommen über die Rechte des Kindes (1990) sowie die Fakultativprotokolle zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes (2002).

die Übereinstimmung von über 170 potenziellen Empfängerländern deutscher Rüstungsexporte mit den acht im Gemeinsamen Standpunkt der EU für Rüstungsexporte (GS) festgelegten Kriterien prüft.¹¹⁵

(4.06) Wie angedeutet wirft in der Gruppe, der in den Eckpunkten des Rüstungsexportkontrollgesetzes genannten Länder, vor allem Singapur Fragen auf. Das Land, das ebenfalls in den Leitlinien zum Indo-Pazifik des Auswärtigen Amtes als Wertepartner bezeichnet wird, ist das einzige Land, welches nur vier von neun Menschenrechtsabkommen unterzeichnet hat und von Freedom House als nicht frei eingeschätzt wird. Neben Chile ist es zudem als defekte Demokratie klassifiziert. In der Datenbank des bicc wird das Land dreimal als kritisch eingeschätzt; der Rest der genannten Länder maximal einmal. Auch unter den in den Leitlinien zum Indo-Pazifik¹¹⁶ des Auswärtigen Amtes aufgeführten Ländern, wird das Land als Wertepartner genannt – und auch hier fällt es aus dem Rahmen. Zusammen mit der Mongolei stellt es die einzige defekte Demokratie in der Gruppe dar. In Bezug auf die Menschenrechtssituation schneidet es aber deutlich schlechter ab als die Mongolei. Beide Gruppen – die in den Eckpunkten des REKG und den Leitlinien zum Indo-Pazifik – folgen bis auf Singapur also recht nachvollziehbar den Vorgaben der Eckpunkte für ein Rüstungsexportkontrollgesetz.

(4.07) In der Gruppe, der in den AGG'en als gleichgestellte Länder definierten Länder, verwässern diese Grundsätze immer mehr. Mit Mexiko ist nun zum ersten Mal ein sogenanntes hybrides Regime – ein politisches System zwischen Demokratie und Autokratie – in der Gruppe. Mexiko wird wie Singapur von Freedom House in Bezug auf die Menschenrechte als nicht frei eingeschätzt und wird darüber hinaus in Bezug auf die acht Kriterien des Gemeinsamen Standpunkts von der Datenbank des bicc bereits zweimal als kritisch eingeschätzt.¹¹⁷ Auch Südafrika gilt als defekte Demokratie, die zweimal in Hinblick auf den Gemeinsamen Standpunkt als kritisch eingeschätzt wird. Es lässt sich somit ein qualitativer Unterschied zwischen den in den Leitlinien zum Indo-Pazifik und in den Eckpunkten zum Rüstungsexportkontrollgesetz genannten Ländern und den in den AGG'en berücksichtigten Ländern feststellen.

(4.08) Noch deutlicher werden die Auswirkungen einer nicht verbindlichen Definition der Begriffe Werte- und Sicherheitspartner, wenn wir einen Blick auf die Länder werfen, die

¹¹⁵ Abrufbar unter <https://www.ruestungsexport.info/de/db>

¹¹⁶ Auswärtiges Amt, Leitlinien zum Indo-Pazifik, Berlin 2020.

¹¹⁷ Als kritisch eingeschätzt wird hier insbesondere die in den Eckpunkten hervorgehobene Menschenrechtslage. Mexiko wird zudem in Bezug auf Kriterium sieben, welches die Gefahr der Abzweigung und Wiederausfuhr von Rüstungsgütern einschätzt, als möglicherweise kritisch geführt.

sowohl von der Bundesregierung als auch von der Opposition in öffentlichen Statements als Wertepartner bezeichnet werden. Neben Israel¹¹⁸, Taiwan¹¹⁹ oder Brasilien¹²⁰, bezeichneten Regierungsvertreter:innen oder offizielle Berichte zwischen 2021 und 2024 auch Indien¹²¹, Armenien¹²², Ghana¹²³ und Kenia¹²⁴ als Wertepartner. Unter den Genannten befindet sich nur noch eine einzige volle Demokratie (Taiwan), jedoch zwei weitere hybride Regime (Kenia und Armenien). Lediglich vier dieser Länder werden als frei eingestuft, wobei Israel und Brasilien jeweils nur knapp über der Grenze der nicht-freien Länder liegen. Alle Länder bis auf Ghana werden in Bezug auf den Gemeinsamen Standpunkt mehr als einmal als kritisch eingeschätzt – die meisten gar drei- bis fünfmal. Der stellvertretende Vorsitzende der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Johann Wadephul bezeichnete zuletzt gar Saudi-Arabien¹²⁵ als Sicherheitspartner,¹²⁶ obgleich das höchst-autokratisch geführte Land durch seine Beteiligung am Krieg im Nachbarland Jemen massiv zur Unsicherheit in der Golf-Region beigetragen hat (ausführlich zu deutschen Rüstungsexporten nach Saudi-Arabien, siehe Kapitel 1). Während die Unterstützung der Ukraine¹²⁷ vor dem Hintergrund der russischen Aggression

¹¹⁸ Scholz: Deutschland und Israel sind Wertepartner, DW, 16. März 2023, abrufbar unter: <https://www.dw.com/de/scholz-deutschland-und-israel-sind-wertepartner/a-65015611> (06.09.2024).

¹¹⁹ Auswärtiges Amt, Deutschland und Taiwan: Bilaterale Beziehungen, 18. März 2024, abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/service/laender/taiwan-node/bilateral/200904> (06.09.2024).

¹²⁰ Bundesregierung, Rede von Bundeskanzler Scholz beim deutsch-brasilianischen Wirtschaftsforum am 4. Dezember 2023 in Berlin, 4. Dezember 2023, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzler-scholz-beim-deutsch-brasilianischen-wirtschaftsforum-am-4-dezember-2023-in-berlin-2247268> (06.09.2024).

¹²¹ Baerbock lobt Indien als Wertepartner – obwohl das Land enorme Mengen an russischem Rohöl importiert, Handelsblatt, 5. Dezember 2022, abrufbar unter: <https://www.handelsblatt.com/politik/international/deutsche-aussenministerin-in-neu-delhi-baerbock-lobt-indien-als-wertepartner-obwohl-das-land-enorme-mengen-an-russischem-rohoel-importiert/28848808.html> (06.09.2024).

¹²² Baerbock fordert sofortige Friedensgespräche, Tagesschau, 15. September 2023, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/ausland/aserbaidschan-armenien-baerbock-100.html> (06.09.2024).

¹²³ Bundesregierung, 16. Entwicklungspolitische Bericht der Bundesregierung, Berlin 2021, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/327/1932715.pdf> (09.10.2024).

¹²⁴ BMZ, Kenia und Deutschland: Bilaterale Beziehungen, abrufbar unter: <https://www.bmz.de/de/laender/kenia> (06.09.2024).

¹²⁵ Deutschland plant Eurofighter-Lieferung nach Saudi-Arabien, Tagesschau, 8. September 2024, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/deutschland-eurofighter-saudi-arabien-102.html> (06.09.2024).

¹²⁶ Scholz unterstützt Eurofighter-Pläne, Tagesschau, 8. Januar 2024.

¹²⁷ Deutschland liefert mehr Waffen an die Ukraine als an die afghanische Armee in 20 Jahren, Frankfurter Rundschau, 28. August 2023, abrufbar unter: <https://www.fr.de/politik/deutschland-waffen-ukraine-krieg-afghanistan-putin-usa-nato-93048970.html> (06.09.2024).

legitim ist,¹²⁸ wirft die Bezeichnung Wertepartner – so etwa Florian Hahn, verteidigungspolitischer Sprecher der CDU¹²⁹ - hier zumindest Fragen auf. So wird das Land lediglich als hybrides Regime und nur teilweise frei eingestuft.

Bewertung

(4.09) Wie dargelegt, werden die Begriffe Werte- und Sicherheitspartner in der Praxis immer weiter ausgedehnt und damit inhaltlich entleert. Wie Kristin Haugevik schreibt: „If special relationships are everywhere, then they are nowhere.“¹³⁰ Zu einem ähnlichen Schluss kommt auch eine Studie der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), die feststellt, dass „einige der zentralen Attribute, die im Zusammenhang mit Wertepartnerschaften [...] regelmäßig vergeben [werden], weniger auf die innere Verfasstheit der Wertepartner abheben“, sondern vielmehr durch „deren erwartetes internationales Verhalten im Kontext [...] geopolitischer Umbrüche“ bestimmt werden.¹³¹ In anderen Worten: Wertepartner sind oft eigentlich Sicherheitspartner und Sicherheitspartner kann jeder sein, der kurzfristig ähnliche Sicherheitsinteressen oder die geopolitischen Rivalen hat.

(4.10) Die GKKE sieht die Einführung einer Kategorie von bevorzugten Partnerländern unter den Drittländern prinzipiell als eine Option zur Verregelung von Rüstungsexporten. Sie bewertet jedoch die Praxis der Bundesregierung, AGG'en für diese Ländergruppen zu erlassen, ohne dass ein entsprechendes Gesetz die Begriffe definiert, als äußerst kritisch. Die Begriffe Werte- und Sicherheitspartner sind – wie oben aufgezeigt – im politischen Sprachgebrauch aktuell viel verwendete, aber inhaltlich unspezifische Begriffe, die nicht geeignet sind, verbindliche Leitlinien für Rüstungsexportentscheidungen zu bieten.

(4.11) Die GKKE fordert die Bundesregierung daher auf, klare Positivkriterien zu nennen, die für den Erlass von AGG'en bzw. bei der Vergabe des Status als sogenannte „Wertepartner“ angelegt werden. Dies kann in einem neuen Rüstungsexportkontrollgesetz geschehen, muss aus Sicht der GKKE aber auch bzw. gerade dann in den AGG'en selbst geschehen,

¹²⁸ Ausführlich zur Position der GKKE zu Rüstungstransfers an die Ukraine, siehe GKKE-Rüstungsexportbericht 2022, Berlin 2022, S. 83ff und GKKE-Rüstungsexportbericht 2023, Berlin 2023, S. 55ff.

¹²⁹ Zermürbung im Ukraine-Krieg: „Vergleich zum Vietnamkrieg drängt sich auf“, Frankfurter Rundschau, 6. Mai 2024.

¹³⁰ Haugevik, Kristin, *Special Relationships in World Politics*, London: Routledge, 2020, S. 17. Zitiert nach Heiduk, Felix, *Deutschlands Wertepartnerschaften im Indo-Pazifik*, Stiftung Wissenschaft und Politik: Berlin, 2024.

¹³¹ Heiduk, Felix, *Deutschlands Wertepartnerschaften im Indo-Pazifik*, Stiftung Wissenschaft und Politik: Berlin, 2024.

solange es ein solches Gesetz nicht gibt. Festgelegt werden sollten insbesondere die Verfahrensweisen, wann der Status als (Werte-)Partner-Land verliehen, wie oft dieser überprüft und ggf. entzogen wird.¹³²

(4.12) Den Begriff der Sicherheitspartner bewertet die GKKE als kritisch und besonders inhaltsleer. Innerhalb von wenigen Wochen änderte sich beispielsweise die Einschätzung der Bundesregierung zu Exporten nach Saudi-Arabien. Wegen seiner derzeitigen Politik gegenüber Israel wurde Saudi-Arabien von einem Akteur im Jemen-Krieg, welcher laut Koalitionsvertrag nicht beliefert werden sollte, zu einer Art Sicherheitspartner; ungeachtet seiner sonstigen, negativen Rolle für die Stabilität der Region (siehe Kapitel 1). Will sich die Bundesregierung nicht unglaubwürdig machen, müssten auch für Sicherheitspartner menschen- und völkerrechtliche Mindeststandards gelten. Diese gilt es zu definieren.

(4.13) Die GKKE fordert überdies die Bundesregierung auf, das in den Eckpunkten skizzierte Mittel der Negativlisten zu nutzen und darüber Länder festzulegen, die unter den gegebenen Umständen keinesfalls beliefert werden dürfen. Dies würde helfen das Problem der Sicherheitspartner einzudämmen und eine verlässlichere und wertegeleitete Außen- und Sicherheitspolitik zu betreiben – ein Anspruch, den die Bundesregierung formuliert, aber durch fehlende Positionierungen Gefahr läuft zu unterminieren.

4.2 Rüstungsindustriestrategie statt Rüstungsexportkontrollgesetz

(4.14) Die Ausarbeitung eines Rüstungsexportkontrollgesetzes war eines der zentralen Ziele des Koalitionsvertrags der Ampel für den Bereich der Rüstungskontrolle. Die GKKE fordert ein solches Gesetz schon lange und hat konkrete Vorschläge für die Ausgestaltung gemacht.¹³³ Im Oktober 2022 hatte das Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) einen Entwurf für Eckpunkte für ein Rüstungsexportkontrollgesetz veröffentlicht.¹³⁴ Seither gibt es allerdings keine weiteren Schritte hin zu einem Rüstungsexportkon-

¹³² Bayer, M.; Mutschler, M. und P. Rohleder (2024). Rüstungsexportkontrolle: Jetzt die Kurve kriegen Positive Impulse auch ohne Rüstungsexportkontrollgesetz, bicc Policy Brief, Bonn 2024, abrufbar unter: <https://bicc.de/Publications/Report/Rustungsexportkontrolle-Jetzt-die-Kurve-kriegen/pu/14521> (09.10.2024).

¹³³ Siehe u. a. GKKE-Rüstungsexportbericht 2016, Bonn/Berlin 2016, S. 94-108; GKKE-Rüstungsexportbericht 2020, Berlin 2020, S. 62-71; GKKE-Rüstungsexportbericht 2022, Berlin 2022, S. 60-71.

¹³⁴ Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Entwurf: Eckpunkte für das Rüstungsexportkontrollgesetz, 14. Oktober 2022, abrufbar unter: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/eckpunkte-ruestungsexportkontrollgesetz-entwurf.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (18.08.2023).

trollgesetz über die hier berichtet werden könnte. In der im Juni 2023 beschlossenen Nationalen Sicherheitsstrategie betont die Bundesregierung zwar, dass Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Empfängerländern besondere Berücksichtigung bei Rüstungsexportentscheidungen finden sollen und dass eine restriktive Rüstungsexportpolitik in einem Rüstungsexportkontrollgesetz festgelegt werden soll.¹³⁵ Der Bundesregierung ist es jedoch nicht gelungen einen Entwurf des Gesetzes vorzulegen. Spätestens mit dem Ende der Ampel-Koalition im November 2024 ist klar, dass das Gesetz in dieser Legislaturperiode nicht mehr kommen wird.

(4.15) Wie bekannt wurde arbeitete die Bundesregierung noch im Herbst 2024 an einer nationalen Sicherheits- und Verteidigungsindustriestrategie. Diese sollte die strategischen Ziele für die deutsche Sicherheits- und Verteidigungsindustrie (SVI) festlegen. Das finale Dokument dieser Strategie lag bis Redaktionsschluss dieses Berichts noch nicht vor und es ist unklar, ob es angesichts des Auseinanderbrechens der Ampel noch vorgelegt wird. Im August 2024 wurde jedoch ein Entwurf dafür öffentlich.¹³⁶ Zuvor hatten sowohl SPD wie auch FDP entsprechende Positionspapiere hierzu vorgelegt.¹³⁷ In dem im August 2024 veröffentlichten Entwurf der nationalen Sicherheits- und Verteidigungsstrategie identifiziert die Bundesregierung unter anderem eine Reihe von sogenannten nationalen Schlüsseltechnologien, die vorzuhalten sind, um die strategische Autonomie und Handlungsfähigkeit Deutschlands aufrecht zu erhalten bzw. zu stärken. Hierzu zählen etwa der Marineschiffbau, gepanzerte Fahrzeuge und sicherheitsrelevante IT- und Kommunikationstechnologie.

(4.16) Zum Thema Rüstungsexportkontrolle finden sich nur wenige direkte Aussagen in dem Papier – das Rüstungsexportkontrollgesetz etwa wird mit keinem Wort erwähnt. Allerdings gibt es einige Stellen, die entweder einen direkten oder zumindest einen indirekten Bezug zu Fragen der Rüstungsexportkontrolle aufweisen. So will sich die Bundesregierung laut Strategieentwurf für die Weiterentwicklung der Rüstungsexportkontrolle auf EU-Ebene einsetzen

¹³⁵ Bundesregierung, Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie, Juni 2023, abrufbar unter: <https://www.bmvg.de/resource/blob/5636374/38287252c5442b786ac5d0036ebb237b/nationale-sicherheitsstrategie-data.pdf> (25.10.2023).

¹³⁶ Politico, Entwurf Strategie zur Stärkung der SVI, August 2024, abrufbar unter: https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2024/08/12/Entwurf_Strategie-Staerkung-SVI-clean.pdf (06.09.2024).

¹³⁷ FDP-Bundestagsfraktion, Positionspapier: „Stärkung der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie in der Zeitenwende“, Juni 2024, abrufbar unter: <https://amueller.abgeordnete.fdpbt.de/sites/default/files/2024-06/positionspapier-staerkung-der-sicherheits-und-verteidigungsindustrie-in-der-zeitenwende.pdf>; SPD-Bundestagsfraktion, Positionspapier: „Stärkung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik“, Juni 2023, abrufbar unter: https://www.spdfraktion.de/system/files/documents/position-staerkung-sicherheits_und-verteidigungspolitik.pdf.

und strebt das Ziel einer EU-Rüstungsexportverordnung an. Wie sie dieses Ziel gegen die bereits geäußerten Widerstände, insbesondere von Frankreich, erreichen will, dazu schweigt das Papier. Konkreter wird es hingegen, wenn darin gefordert wird, dass die deutsche SVI wettbewerbsfähig sein müsse, „um sich mit ihren Produkten und Dienstleistungen am weltweiten Markt durchsetzen zu können“.¹³⁸ Die rechtlichen Regelungen und der regulatorische Rahmen wird in dem Papier eher als Problem dargestellt, denn er „[...] beschränkt die Erschließung von Absatzmärkten außerhalb der EU und NATO-Staaten“.¹³⁹ Die Bundesregierung will deshalb neben Maßnahmen zum Abbau von genehmigungsrechtlichen Auflagen und einer Beschleunigung der Verfahren im Bereich der Exportkontrolle prüfen, „[...] ob weitere Novellierungen im Kriegswaffenrecht erforderlich sind, um etwaige Wettbewerbsnachteile der deutschen SVI in angemessener Weise zu minimieren“.¹⁴⁰ Es soll auch geprüft werden, ob Exportkreditgarantien („Hermesdeckungen“) stärker zur Unterstützung von Rüstungsexporten genutzt werden können. Von einer Verantwortung der Rüstungsunternehmen für die Folgen des Exports der von ihnen hergestellten Gewaltmittel ist in dem Papier nicht die Rede.

Bewertung

(4.17) Die GKKE spricht sich schon seit mehreren Jahren für ein Rüstungsexportkontrollgesetz als Ausführungsgesetz zu Artikel 26 Abs. 2 des Grundgesetzes aus.¹⁴¹ Sie begrüßte es daher sehr, dass sich die Bundesregierung zum Ziel gesetzt hatte, in der laufenden Legislaturperiode ein Rüstungsexportkontrollgesetz zu verabschieden. Zwar weist der Eckpunkteentwurf des BMWK vom Oktober 2022 aus Sicht der GKKE eine ganze Reihe von Schwachstellen und Problemen auf.¹⁴² Die darin enthaltenen Punkte hätten bei konsequenter Umsetzung jedoch einen wichtigen Beitrag dazu leisten können, die deutsche Rüstungsexportpolitik stärker an friedens-, menschenrechts- und sicherheitspolitischen Zielen auszurichten. Das gilt insbesondere für die angedachte gesetzliche Verankerung der Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes der Europäischen Union zu Rüstungsexporten sowie der Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern als Tatbestände in einem Rüstungsexportkontrollgesetz. Ebenso gilt dies für die damit zusammenhängende, im Eckpunkteentwurf angekündigte Erweiterung des Men-

¹³⁸ Ebd. S. 3.

¹³⁹ Ebd. S. 4.

¹⁴⁰ Ebd. S. 9.

¹⁴¹ Siehe u. a. GKKE-Rüstungsexportbericht 2016, Bonn/Berlin 2016, S. 94-108; GKKE-Rüstungsexportbericht 2020, Berlin 2021, S. 62-71; GKKE-Rüstungsexportbericht 2022, Berlin 2022, S. 60-71.

¹⁴² Für eine ausführliche Kommentierung des Eckpunkteentwurfs siehe GKKE-Rüstungsexportbericht 2022, Berlin 2022, S. 67ff.

schenrechtskriteriums. Die GKKE kritisiert daher, dass es der Bundesregierung nicht gelungen ist einen entsprechenden Gesetzesentwurf vorzulegen. Sie hat damit ein zentrales Ziel des Koalitionsvertrags verfehlt.

(4.18) Der kompletten Abwesenheit von strukturellen Verbesserungen bei der Rüstungsexportkontrolle hinsichtlich der Kontroll-Dimension stehen Verfahrenserleichterungen für die Rüstungsindustrie gegenüber; so etwa in Form der Allgemeinen Genehmigungen (AGG), wonach bestimmte Empfängerländer ohne Einzelfallprüfung mit bestimmten Rüstungsgütern beliefert werden dürfen (siehe Kapitel 4.1). Die GKKE hatte diese Praxis bereits in ihrem letztjährigen Rüstungsexportbericht kritisiert.¹⁴³ Die Überlegungen der Bundesregierung für eine nationalen Sicherheits- und Verteidigungsindustriestrategie, insoweit sie bislang öffentlich bekannt sind, gehen in eine ähnliche Richtung: den angekündigten Erleichterungen und Hilfen für die Rüstungsindustrie, auch beim Export, stehen kaum nennenswerte Punkte entgegen, die noch darauf hoffen lassen, dass diese Bundesregierung ein Interesse daran hat, die oftmals verheerenden humanitären Konsequenzen von Rüstungsexporten mitzudenken und solche Exporte angemessen restriktiv zu kontrollieren. Es ist nicht überraschend, dass das Rüstungsexportkontrollgesetz in dem Strategiepapierentwurf noch nicht einmal erwähnt wird. Dass eine Novellierung im Kriegswaffenrecht einzig und allein unter dem Gesichtspunkt geprüft werden soll, „etwaige Wettbewerbsnachteile“ der deutschen Rüstungsindustrie zu minimieren, ist bezeichnend.

(4.19) Die GKKE sieht nach wie vor die dringende Notwendigkeit eines Rüstungsexportkontrollgesetzes und fordert die kommende Bundesregierung dazu auf, ein Rüstungsexportkontrollgesetz auszuarbeiten und im Bundestag zu verabschieden das diesen Namen auch verdient. Sollte der kommenden Bundesregierung der politische Wille dazu fehlen, dann ist sie gehalten, Maßnahmen zur Verbesserung der Rüstungsexportkontrolle unterhalb der Gesetzesschwelle zu ergreifen. Hierzu zählen beispielsweise die Etablierung einer nationalen Rüstungsexportdatenbank, oder die Erarbeitung von verbindlichen und Kriterien-basierten Definitionen für das Konzept der „Wertepartner“ (siehe Kapitel 4.1).¹⁴⁴

4.3 Zur Möglichkeit von Klagen gegen Rüstungsexporte durch Nicht-Betroffene

(4.20) Die GKKE hat immer wieder gefordert, die gerichtliche Überprüfbarkeit von Rüstungsausfuhrgenehmigungen zu verbessern. Entscheidungen der Bundesregierung oder des

¹⁴³ Siehe GKKE-Rüstungsexportbericht 2023, Berlin 2023, S. 54f.

¹⁴⁴ Für konkrete Vorschläge, wie die Bundesregierung auch unterhalb der Gesetzesschwelle noch positive Impulse für die Rüstungsexportkontrolle setzen könnte, siehe: bicc – Bonn International Centre for Conflict Studies, Rüstungsexportkontrolle: Jetzt die Kurve kriegen, bicc Policy Brief, Bonn 2024, abrufbar unter: <https://www.bicc.de/Publikationen/%20sortiert/Policy/%20Brief/R/%C3%BCstungsexportkontrolle.pdf~dr3118> (28.10.2024).

Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle zur Genehmigung, Nichtgenehmigung oder Untersagung von Rüstungsexporten sind regelmäßige Verwaltungsakte. Mit einem Verwaltungsakt bestimmt der Staat durch eine Behörde für den Einzelnen, was hier und jetzt für ihn rechtens ist. Inwieweit können nun derartige genehmigungsentscheidende Verwaltungsakte vor Gericht angegriffen werden? Für die Zulässigkeit einer Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage ist unter anderem Voraussetzung, dass die Kläger:innen geltend machen können, in ihren Rechten verletzt zu sein¹⁴⁵. Die Besonderheit von Verwaltungsakten im Zusammenhang mit Rüstungsexporten liegt nun darin, dass die Begünstigten, i.d.R. das antragstellende Rüstungsunternehmen, zumeist im Inland ansässig sind und vor allem kein Interesse an einer Anfechtungsklage haben dürfte, da es sich ja um die Hersteller des zu exportierenden Rüstungsguts handelt. Die vom Einsatz der, für den Export frei gegebenen, Waffen Betroffenen hingegen dürften in den allermeisten Fällen im Ausland leben.

(4.21) Rechtlich dürfte die Ansässigkeit im Ausland einer Klagebefugnis nicht entgegenstehen. Nach der herrschenden „Möglichkeitstheorie“ genügt es, wenn die Kläger:innen sich auf eigene Rechte berufen, die möglicherweise verletzt sind.¹⁴⁶ Ohnehin ist jeder Mensch Träger der Grundrechte. Jede Person kann sich auf Grundrechte berufen, unabhängig von Geschlecht, Nationalität oder Alter.¹⁴⁷ Das gilt auch bei Grundrechtsverletzungen von Ausländer:innen im Ausland, solange dabei ein Inlandsbezug besteht.¹⁴⁸ Anders als die früher noch herrschende Meinung¹⁴⁹ gehen die Gerichte mittlerweile von einer umfassenden Grundrechtsbindung jeglicher staatlichen Gewalt aus – sowohl im Inland als auch im Ausland.

(4.22) Das entscheidende praktische Problem besteht jedoch darin, dass diejenige, die vom möglichen Einsatz von mit deutscher Genehmigung ausgeführten Waffen betroffen sind, i. d. R. nur unter Schwierigkeiten rechtzeitig von den jeweiligen Genehmigungsentscheidungen erfahren und nur mit noch größeren Problemen aus dem Ausland gegen die Genehmigung klagen können. Das mag zwar gelegentlich funktionieren; einer der prominentesten Fälle zur extraterritorialen Schutzpflicht ist das 2020 letztinstanzlich vom Bundesverwaltungsgericht entschiedene Verfahren zu US-Drohnenangriffen im Jemen von der US-Luftwaffenbasis

¹⁴⁵ § 42 Abs.2 Satz 2 VwGO

¹⁴⁶ BVerwGE 3,237 ff.; 39,345 ff.

¹⁴⁷ Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Grundrechtstheorie und Grundrechtsinterpretation, in: Neue juristische Wochenschrift (NJW), Bd. 27,1974, München: Beck, 1974, S. 1529-1538.

¹⁴⁸ BVerfG, Urt. Vom 19.5.2020

¹⁴⁹ Vgl. allgemein Doehring, Karl/Isensee, Josef/Kisker, Gunter/Püttner, Günter, Die staatsrechtliche Stellung der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin: de Gruyter, 1974, 49 ff.

Ramstein. Das BVerwG bejahte das grundsätzliche Bestehen einer grundrechtlichen Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG im Hinblick auf das Leben der ausländischen, im Ausland lebenden Kläger.¹⁵⁰ Regelmäßig dürften derartige Verfahren aber bereits im Ansatz scheitern.

(4.23) Von daher stellt sich die Frage, ob angesichts dieser Schwierigkeiten zusätzlich auch inländische Nichtbetroffene, seien es Individuen oder Vertreter von inländischen Organisationen, Vereinen oder Verbänden gegen Genehmigungsentscheidungen im Klagewege vorgehen können. Im Lichte der bundesverwaltungs- wie verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung dürfte das allerdings schwierig sein. Nach § 42 Abs. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) ist nur derjenige klagebefugt, der geltend macht, durch den Verwaltungsakt in eigenen Rechten (subjektiv-öffentliches Recht) verletzt zu sein. Subjektive Rechte sind Rechte, die entweder den Kläger:innen persönlich oder einer abgrenzbaren Gruppe zu stehen, der sie angehören. Aus völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands oder den Bestimmungen des deutschen Rüstungsexportrechts ergeben sich normalerweise keine solchen subjektiven Rechte, vielmehr dienen sie gewöhnlich ausschließlich dem Wohl der Allgemeinheit, so dass Einzelne nicht auf ihre Einhaltung klagen können. Die Bestimmungen des deutschen Rüstungsexportrechts begründen – außer für die Exporteure – solche Rechte regelmäßig nicht. Daher dürfte der Klageweg vonseiten nichtbetroffener Inländer ausscheiden. Hier müssen andere Wege gesucht, beschritten oder erst noch geschaffen werden.

(4.24) Bisher besteht insofern in Deutschland keine zufriedenstellende Möglichkeit Rüstungsexportgenehmigungen gerichtlich überprüfen zu lassen. Auf absehbare Zeit wird sich daran auch nichts ändern. Dies war bereits klar, nachdem die im Herbst 2022 veröffentlichten Eckpunkten des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) zu einem Rüstungsexportkontrollgesetz, das von vielen Seiten geforderte Verbandsklagerecht nicht beinhaltet haben. Dabei ist gerichtlicher Rechtsschutz ein aus anderen europäischen Staaten bekannter, funktionierender Ansatz, um die Einhaltung des Rechts zu fördern und die Balance zwischen den bei Rüstungsexporten häufig konfligierenden öffentlichen und Individualinteressen zu verbessern.¹⁵¹

(4.25) Eine Möglichkeit könnte vor diesem Hintergrund in einem – noch de lege ferenda – zu schaffenden speziellen Verbandsklagerecht analog den Modellen aus dem Tierschutzrecht, Naturschutzrecht, Behindertenrecht, Umweltrecht oder Verbraucherschutzrecht auch im Rüstungsexportkontrollrecht liegen. Im Gegensatz zur Individualklage wird mit der Ver-

¹⁵⁰ BVerwG, Urt. Vom 25.11.2020

¹⁵¹ Vgl. ECCHR – European Center for Constitutional and Human Rights, Stellungnahme zum REKG-Eckpunkteentwurf, Berlin 2023, abrufbar unter: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Stellungnahmen/Stellungnahmen-REKG-Eckpunkteentwurf/ecchr.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

bandsklage nicht Rechtsschutz gegen eine subjektive Rechtsverletzung gesucht. Ziel der Verbandsklage ist hingegen die Prüfung, ob Bundesregierung, BMWK und BAFA bei der Einzelfallgenehmigung das Außenwirtschaftsrecht, auch die eingeräumte politische Einschätzungsprärogative, richtig angewendet haben.

(4.26) Mit der Frage, ob die Verbandsklage in der Rüstungsexportkontrolle verfassungsrechtlich zulässig ist, hat sich der Wissenschaftliche Dienst des Bundestags befasst und sie bejaht.¹⁵² Allerdings dürften sich ähnlich wie für die parlamentarische Kontrolle von Rüstungsexportentscheidungen auch im Zusammenhang mit einer möglichen gerichtlichen Kontrolle derartiger Entscheidungen immanente verfassungsrechtliche Grenzen ergeben. Zumindest für den Bereich der Kriegswaffen gibt es wohl vorgelagerte Grenzen der Verbandsklage, die sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zu den Grenzen der parlamentarischen Kontrolle ergeben, die a fortiori auch im Kontext der gerichtlichen Kontrolle von Bedeutung sein dürften.¹⁵³ Da die Beratung und Beschlussfassung im Bundessicherheitsrat (BSR) dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung unterfällt,¹⁵⁴ dürften in einem Verfahren der Verbandsklage die im BSR erörterten Gründe für eine Kriegswaffengenehmigung der objektiv-rechtlichen Kontrolle durch ein Verwaltungsgericht entzogen sein. Kriegswaffengenehmigungen als solche können insofern mit der Begründung fehlerhafter Erörterungen im BSR mittels einer Verbandsklage nicht angefochten werden. Anders wäre dies aber, soweit der Behörde, welche die Ausfuhrgenehmigung erteilt, vom Gesetz inhaltliche Vorgaben gemacht werden, unter denen eine Genehmigung erteilt werden darf. Die Einhaltung der gesetzlichen Kriterien, welche die Behörde darlegen müsste, könnte dann im Rahmen einer Verbandsklage gerichtlich überprüft werden. Ob darüber hinaus auch bedeutende Genehmigungen für den Export von sonstigen Rüstungsgütern nach dem Außenwirtschaftsgesetz, etwa im Rahmen von europäischen Gemeinschaftsprogrammen in der deutsch-französischen Rüstungskooperation, von einer Verbandsklage ausgeschlossen bleiben würden, bleibt zweifelhaft. Jedenfalls wäre hier wohl nicht der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung (Keine Befassung des BSR) betroffen. Jenseits davon wäre der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum für eine Verbandsklagemöglichkeit jedenfalls durch verfassungsrechtliche Erwägungen nicht weiter begrenzt.

¹⁵² WD 3 -3999 -059/19

¹⁵³ Zu den Grenzen der parlamentarischen Kontrolle vgl. Urteil vom 21.10.2014 (BvE 5/11, BecksRS 2014, 57205)

¹⁵⁴ BVerfG, Urteil vom 21.10.2014 – 2 BvE 5/11; insofern keine Pflicht der BuReg, dem BT die Gründe für eine getroffene Entscheidung mitzuteilen.

Bewertung

(4.27) Angesichts der hohen Hürden für Klagen gegen deutsche Rüstungsexportgenehmigungen durch die von der daraus resultierenden Waffengewalt Betroffenen im Ausland, bedauert die GKKE ausdrücklich, dass der Bundesregierung der politische Wille gefehlt hat, ein Verbandsklagerecht für den Bereich der Rüstungsexportgenehmigungen einzuführen. Dies ist nach wie vor eine sinnvolle Option, auch wenn die GKKE anerkennt, dass auch das Instrument der Verbandsklage gewisse Grenzen hätte. Dies gilt etwa im Hinblick auf die Frage der gerichtlichen Kontrolldichte. „Beurteilungsspielräume dieser Art sind von den Gerichten nur beschränkt darauf hin überprüfbar, ob die zuständige Behörde von einem zutreffend und vollständig ermittelten Sachverhalt ausgegangen ist, ihre Bewertung einleuchtend begründet hat und keine offensichtlich fehlerhafte [...] Einschätzung vorgenommen hat.“¹⁵⁵ Diese Begrenzungen gelten bereits im Individualrechtsschutz. Im Fall der Verbandsklage „spricht alles dafür, dass das System einer objektiven Rechtskontrolle mit seiner geringeren Selektivität beim Zugang zum Gericht nahezu zwangsläufig durch eine geringere Kontrolldichte kompensiert werden muß.“¹⁵⁶ Und dennoch wäre es aus Sicht der GKKE wünschenswert, ein Verbandsklagerecht gegen Rüstungsexportentscheidungen einzuführen, um das Regierungshandeln im Hinblick auf die Einhaltung der korrekten Verfahrensweise besser zu kontrollieren und damit die Qualität des Regierungshandelns zu verbessern.

(4.28) Sinnvoll erscheint es der GKKE außerdem, über eine Rechtsverordnung mögliche Klageberechtigte und Klagegegenstände festzulegen. Letztere könnten etwa Rügen umfassen, dass gegen das Gebot des Schutzes des friedlichen Zusammenlebens der Völker, der auswärtigen Beziehungen, der Menschenrechte, oder der Beteiligung und Stellungnahme im Verwaltungsstreitverfahren verstoßen wurde.

4.4 Die Entscheidungen der Verwaltungsgerichte Berlin und Frankfurt zu Waffenlieferungen nach Israel

(4.29) Mit den deutschen Waffenlieferungen nach Israel (siehe Kapitel 1) hat sich jüngst auch die Verwaltungsgerichtsbarkeit befasst. So hat am 10. Juni 2024 das Verwaltungsgericht (VG) Berlin drei Anträge zurückgewiesen, die sich gegen zukünftige Waffenlieferungen Deutschlands an Israel richteten (Az.: 4 L 44/24; 4 L 119/24; 4 L 148/24). Das Beschwerdeverfahren vor dem Oberverwaltungsgericht (OVG) Berlin-Brandenburg gegen die Zurückweisung blieb gleichfalls erfolglos (Beschluss vom 8. August 2024, Az. 1 S 46/24). Dennoch weisen die Beschlüsse des VG auf Chancen für die Kontrolle von Rüstungsexporten hin, und zwar obwohl die Anträge als unzulässig zurückgewiesen wurden. Zugleich zeigen sich aber auch

¹⁵⁵ VGH Kassel, Beschluß vom 20.10.2014 – 6 B 1583/14

¹⁵⁶ Schoch/Schneider VwGO vor § 113, Rn. 8

erneut die Defizite des deutschen Rüstungsexportrechts. Klagen gegen Rüstungsexportgenehmigungen stehen nämlich vor drei zentralen Problemen:

(4.30) Erstens: Faktisch fehlt es regelmäßig an Informationen über laufende Genehmigungsverfahren zu Rüstungsexporten. Das führt dazu, dass gerichtliche Verfahren gar nicht oder zu spät angestrengt werden können. In seinem Urteil aus dem Jahr 2014 hatte das Bundesverfassungsgericht bereits klargestellt, dass Informationen über ein laufendes Genehmigungsverfahren im sogenannten „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ lägen, die Bundesregierung also verfassungsrechtlich nicht zur Information verpflichtet sei, und zudem auch die potentiellen Exporteure unter Umständen einen grundrechtlichen Anspruch auf Vertraulichkeit hätten (BVerfGE 137, 185 ff.).¹⁵⁷

(4.31) Zweitens: Die Kläger:innen beantragten deshalb beim VG Berlin, der Bundesregierung vorbeugend zu untersagen, in Zukunft Waffen an Israel zu liefern. Das deutsche Verwaltungsrecht ist jedoch darauf ausgelegt, bereits beschlossene Maßnahmen abzuwehren. Vorbeugenden Rechtsschutz gewährt es nur unter eng begrenzten Voraussetzungen, und zwar muss die Gefahr bestehen, dass ohne vorbeugenden Rechtsschutz die Rechtsposition der Antragsteller:innen irreparabel geschädigt würde. Das VG Berlin forderte dafür im konkreten Fall zwei Voraussetzungen: Es müssen in naher Zukunft Entscheidungen über Waffenexporte nach Israel anstehen und es muss konkrete Anhaltspunkte geben, dass bei diesen Entscheidungen gesetzliche Vorgaben missachtet werden. Bereits die erste Voraussetzung verneinte das Gericht selbst; es sah keine belastbaren Indizien für eine baldige Genehmigung weiterer Waffenlieferungen nach Israel. Damit hätten die Anträge bereits als unzulässig zurückgewiesen werden können. Interessanterweise forderte das Gericht die Bundesregierung im Verfahren dennoch dazu auf, detailliert über die rechtlichen Prüfungen Auskunft zu geben, die bei einer solchen Genehmigung vorgenommen werden. Nach der Antwort der Bundesregierung bestünden, so das VG Berlin, keine Anhaltspunkte dafür, dass bei einer Entscheidung über Waffenlieferungen nach Israel völkerrechtliche Pflichten Deutschlands verletzt würden. Vielmehr folgte das VG Berlin den Ausführungen der Bundesregierung, wonach die vielfältigen Verpflichtungen etwa aus dem Gemeinsamen Standpunkt des Rates der EU zu Rüstungsexporten vom 8. Dezember 2008 oder aus dem Vertrag über den Waffenhandel (ATT) in einem aufwendigen und mehrstufigen Verfahren umfassend geprüft und berücksichtigt würden.

In dieser Weise die Bedeutung des Genehmigungsverfahrens zu betonen, ist vor dem Hintergrund der Gewaltenteilung im Grundsatz sinnvoll, denn es entlastet Gerichte davon, komplexe, im Wesentlichen politische Einschätzungen der Bundesregierung eingehend überprüfen zu müssen. Für eine wirksame Kontrolle von Rüstungsexportentscheidungen fatal wäre

¹⁵⁷ Siehe auch GKKE Rüstungsexportbericht 2015, S. 78ff.

es aber, dieses Argument ohne weiteres über Eilentscheidungen hinaus auch auf andere Verfahrenskonstellationen auszudehnen: Im Eilverfahren kann das Gericht, eben wegen der Eilbedürftigkeit, nicht eingehend prüfen, ob das Rüstungsexportgenehmigungsverfahren in allen Schritten einwandfrei abgelaufen ist. In einem gerichtlichen Hauptsacheverfahren, in dem mehr Zeit zur Verfügung steht, muss das Gericht eine solche Überprüfung aber leisten und zumindest prüfen, ob die Bundesregierung ihre Einschätzungen in einer nachvollziehbaren Weise getroffen hat. Ansonsten würde die Bundesregierung gegenüber gerichtlicher Kontrolle immunisiert.

(4.32) Drittens: Auf das dritte grundlegende Hindernis für Rechtsschutz gegenüber Rüstungsexportgenehmigungen, nämlich das Erfordernis der sogenannten Klagebefugnis, ist das Gericht nicht näher eingegangen: Wer gegen die Erteilung einer Rüstungsexportgenehmigung klagen will, muss durch die Genehmigung zumindest potentiell in einem subjektiven Recht verletzt sein können. Subjektive Rechte sind Rechte, die entweder den Kläger:innen persönlich oder einer abgrenzbaren Gruppe zustehen, der sie angehören. Aus völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands oder den Bestimmungen des deutschen Rüstungsexportrechts ergeben sich normalerweise keine solchen subjektiven Rechte, vielmehr dienen sie gewöhnlich ausschließlich dem Wohl der Allgemeinheit, so dass Einzelne nicht auf ihre Einhaltung klagen können. Dass das VG Berlin diesen Punkt gar nicht erörtert hat, legt die Vermutung nahe, das Gericht habe die Betroffenheit subjektiver Rechte zumindest nicht für ausgeschlossen gehalten. Da die Anträge von Palästinenser:innen gestellt wurden, die sich im Gazastreifen aufhalten, könnte das VG Berlin eine Verletzung von deren Grundrechten durch deutsche Waffenlieferungen an Israel für möglich gehalten haben. Grundrechte, wie etwa das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, sind zweifellos subjektive Rechte. Eventuelle völkerrechtswidrige und grundrechtsverletzende Handlungen Israels gegenüber Bewohner:innen des Gazastreifens müssten in einem nächsten juristischen Prüfungsschritt dem deutschen Staat zugerechnet werden, weil sie mit Waffen begangen wurden, die aufgrund deutscher Exportgenehmigungen nach Israel gelangt sind. Eine solche Verantwortungszurechnung würde zumindest im Ansatz dem von der GKKE seit langem postulierten ethischen Grundsatz entsprechen, dass Exporte von Waffen an denselben Maßstäben zu messen seien wie deren Einsatz.

(4.33) In diesem Zusammenhang ist auch auf eine andere Entscheidung zu verweisen. Und zwar hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) in seinem Kampfdrohnenurteil vom 25. November 2020 (Az. 6 C 7.19) anerkannt, dass eine Pflicht Deutschlands bestehe, die Grundrechte von Einwohner:innen des Jemen davor zu schützen, dass sie durch Drohneinsätze der USA verletzt werden, die diese von ihrer deutschen Basis in Ramstein aus steuern. Allerdings hat das BVerwG in demselben Urteil auch deutlich gemacht, dass eine umfassende Verantwortung Deutschlands dafür, dass andere Staaten Grundrechte außerhalb

des deutschen Hoheitsgebietes verletzen, dem Grundgesetz fremd sei. Gerade wenn es um Beeinträchtigungen im Rahmen eines völkerrechtlich an sich zulässigen bewaffneten Einsatzes geht, entstehe eine deutsche Verantwortung nur dann, wenn aufgrund der Zahl und der Umstände bereits eingetretener Völkerrechtsverstöße konkret zu erwarten ist, dass es auch in Zukunft zu vergleichbaren völkerrechtswidrigen Handlungen des anderen Staates kommen werde. Zudem komme der Bundesregierung in solchen Fällen ein weiter Ermessensspielraum zu, wie sie einer Schutzpflicht zugunsten der betroffenen Grundrechte nachkomme. Letztlich hat das Bundesverwaltungsgericht daher einen Schutzanspruch der jemenitischen Kläger:innen als unbegründet abgelehnt.

(4.34) Abzuwarten bleibt, wie die Gerichte mit der ähnlichen Konstellation eines Einsatzes von Deutschland gelieferter Waffen im Ausland durch einen anderen Staat umgehen werden. Einen ersten Anhaltspunkt für einen sich wohl fortsetzenden und jedenfalls nötigen juristischen Klärungsprozess bildet die Entscheidung des VG Frankfurt in einem ähnlichen Verfahren wie dem vor dem VG Berlin geführten (Beschluss vom 11. September 2024, Az.:5 L 2333/24.F). Die Frankfurter Richter bleiben hinter der Entscheidung aus Berlin zurück. Sie scheinen bereits die Zulässigkeit der Anfechtung von Ausfuhrgenehmigungen durch vom Gaza-Krieg betroffene Palästinenser:innen kategorisch abzulehnen. Bei genauerer Betrachtung des Beschlusses stellt sich aber heraus, dass das VG Frankfurt bei einer willkürlichen Handhabung der Grundrechte Rechtsschutz für möglich erachten. Die Beurteilung völkerrechtlicher Sachverhalte stellt das Gericht jedoch weitgehend in den Beurteilungsspielraum der Bundesregierung, so dass gerichtlicher Schutz gegen Rüstungsausfuhrgenehmigungen nur in wenigen, extrem gelagerten Fällen zu erlangen wäre.

(4.35) In Reaktion auf die Ankündigung von Bundeskanzler Scholz am 10. Oktober 2024 im Bundestag, weitere Waffenlieferungen nach Israel zu genehmigen, hat das ECCHR am 24. Oktober 2024 erneut einen Eilantrag im Namen eines Mandanten aus dem Gazastreifen beim Verwaltungsgericht Frankfurt gegen deutsche Rüstungsexporte nach Israel eingereicht, die im Gazastreifen zum Einsatz kommen können.

Bewertung

(4.36) Was bedeuten also die drei Entscheidungen des VG Berlin? Auch wenn die Anforderungen an eine Klagebefugnis weiterhin recht hoch sind, kann sich die Bundesregierung aus Sicht der GKKE nicht mehr ohne Weiteres dahinter verschanzen und so einer gerichtlichen Kontrolle entziehen: Wer von einem völkerrechtswidrigen Einsatz von Waffen betroffen werden könnte, die mit deutscher Genehmigung ausgeführt wurden, kann dies vor einem deutschen Gericht geltend machen. Das ist zu begrüßen, denn damit ist der Weg zu den Verwaltungsgerichten in diesen Fällen eröffnet. Einen Ersatz für ein Verbandsklagerecht stellt diese, auf einen eng begrenzten Personenkreis und besondere Einsatzkonstellationen

der gelieferten Waffen beschränkte, Klagebefugnis aber nicht dar. Vor allem wird damit noch keine effektive gerichtliche Kontrolle der deutschen Rüstungsexportpraxis insgesamt ermöglicht.

(4.37) Die zweite Achillesferse gerichtlicher Rüstungsexportkontrolle bleibt aus Sicht der GKKE die Informationslage zu Genehmigungsverfahren über Rüstungsexporte, wie die Berliner Entscheidungen auch zeigen. Wenn nicht durch besondere Umstände etwas über laufende Verfahren bekannt wird, bleibt nur die Möglichkeit, gegen eventuelle zukünftige Genehmigungen vorzugehen. Die Hürden dafür sind aber hoch, wie das VG Berlin bestätigt hat. Trotz gewisser Spielräume, die sich aus den Berliner Gerichtsentscheidungen ergeben, bleibt daher eine Neuregelung des Rüstungsexportkontrollrechts, wie sie von der GKKE vorgeschlagen wurde, notwendig. Für den Bereich der Kriegswaffenexporte¹⁵⁸ wird der dafür zuständigen Bundesregierung zudem von der überwiegenden Meinung in der verfassungsrechtlichen Literatur ein weiter Entscheidungsspielraum eingeräumt. Auch um diesen Entscheidungsspielraum rechtlich verbindlich und justitiabel einzuengen, ist eine Gesetzesänderung in Form eines Rüstungsexportkontrollgesetzes notwendig.

4.5 Die neue Strategie der EU-Kommission für die europäische Rüstungsindustrie

(4.38) Die europäische Kommission veröffentlichte im März 2024 ihre europäische Verteidigungsindustriestrategie (European Defence Industrial Strategy/EDIS) und das europäische Verteidigungsindustrieprogramm (European Defence Industry Programme /EDIP).¹⁵⁹ Beide waren unmittelbare Reaktionen auf den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine und die Sorge um die Zukunft der europäischen Verteidigungsfähigkeit. Die neue Strategie zielt auf mehr Kooperation in der Forschung und Entwicklung, der Produktion und Beschaffung europäischer Rüstungsgüter ab. EDIS will eine Steigerung der Ausgaben der EU-Staaten für die Rüstungsindustrie und verlangt, den nationalen Protektionismus der Rüstungsindustrien abzubauen, Abhängigkeiten von Lieferländern wie China zu verringern und die Synergien zwischen EU-Rüstungsfirmen deutlich auszubauen. 78 Prozent der Rüstungsgüter, die EU-Staaten zwischen Februar 2022 und Juni 2023 bezogen, stammten von außerhalb der Europäischen Union, 80 Prozent davon aus den Vereinigten Staaten von Amerika – so lauten die Angaben der Europäischen Kommission zur Begründung neuer industriepolitischer Programme.¹⁶⁰ 240 Milliarden Euro gaben die Staaten 2022 für Verteidigung aus. Nach dem

¹⁵⁸ Zur Abgrenzung zu den übrigen Rüstungsexporten siehe GKKE Rüstungsexportbericht 2013 S. 111ff.

¹⁵⁹ Europäische Kommission, EDIS: Our common defence industrial strategy, abrufbar unter: https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/edis-our-common-defence-industrial-strategy_en (10.09.2024).

¹⁶⁰ European Commission, Towards a European Defence Industrial Strategy: Investing better and together in defence capabilities and innovative technologies, abrufbar unter: <https://defence-industry-space.ec.europa.eu/system/files/2023-12/EDIS%20Issues%20paper%202.pdf> (10.09.2024).

Willen der EU-Kommission soll sich beides massiv ändern – die Verteidigungsausgaben sollen weiter ansteigen und die europäische Rüstungsindustrie soll so aufgestellt werden, dass sie den Bedarf der EU-Staaten mehrheitlich decken kann. Die Entwicklung einer europäischen verteidigungstechnologischen und industriellen Basis (EDTIP) hat im Fall des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine ihre Handlungsfähigkeit unter Beweis gestellt, als es den EU-Staaten gelang, ihre Kapazitäten zur Produktion von Artilleriemunition um 50 Prozent zu steigern. Dies war jedoch bislang der Ausnahmefall und soll nun mit Hilfe von EDIS und EDIP stärker institutionalisiert und supranationalisiert werden.

(4.39) So sieht EDIS die Einrichtung eines „European Military Sales Mechanism“ bis 2028 vor, bei dem es in erster Linie darum gehen soll, die Bandbreite europäischer Rüstungsprojekte und -produkte aufzuzeigen, finanzielle Unterstützung für gemeinsame Verteidigungskapazitäten zu bieten und den gemeinsamen Beschaffungsprozess für eine verbesserte europäische Verteidigungsfähigkeit zu organisieren.¹⁶¹ Für EDIP hat die EU-Kommission allein 1,5 Milliarden Euro für den Zeitraum von 2025-2027 veranschlagt, um die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Verteidigungsindustrie zu stärken.¹⁶² Die EU-Kommission hat in der neuen europäischen Verteidigungsstrategie klare Ziele definiert. Bis 2030 soll sich der Wert des innereuropäischen Rüstungshandels mindestens auf 33 Prozent der europäischen Verteidigungsausgaben erhöhen. 50 Prozent der Verteidigungsgüter sollen aus EDTIB bezogen werden, bis 2035 dann sogar 60 Prozent. EU-Mitgliedsstaaten sollen bis 2023 40 Prozent ihrer Rüstungsgüter aus europäischen Rüstungskoperationen beziehen.¹⁶³ Diese Ziele unterstreicht auch der jüngste Report von Manuel Draghi zur „Zukunft der europäischen Wettbewerbsfähigkeit“. Er verlangt mehr europäische Wettbewerbsfähigkeit und sieht die Notwendigkeit verstärkter Verteidigungsfähigkeit der Europäischen Union – sie zu erreichen, macht die systematischere Kooperation der Rüstungsindustrien der Nationalstaaten unbedingt notwendig.¹⁶⁴

¹⁶¹ Vgl. Fußnote 1.

¹⁶² Camille Grand, *Opening Shots: What to make of the European Defence Industry Strategy?*, März 2024, abrufbar unter: <https://ecfr.eu/article/opening-shots-what-to-make-of-the-european-defence-industrial-strategy/> (11.09.2024).

¹⁶³ European Commission, *European Defence Industrial Factsheet*, 1. März 2024, abrufbar unter: https://defence-industry-space.ec.europa.eu/european-defence-industrial-strategy-factsheet_en (11.9.2024).

¹⁶⁴ European Commission, *The Future of European Competitiveness*, September 2024, abrufbar unter: https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20_%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf (11.09.2024).

Bewertung

(4.40) Die beiden neuen politischen Initiativen der Europäischen Kommission reihen sich in die Bemühungen um ein gemeinsames Beschaffungswesen ein. Bislang beschränkte sich diese Initiative mit den Programmen EDIRPA (European Defence Industry Reinforcement through Common Procurement) und Act in Support of Ammunition Production (ASAP) vor allem auf die Koordinierung der militärischen Ausstattungshilfe für die Ukraine und die Sicherstellung, die dadurch entstandenen eigenen militärischen Lücken rasch wieder aufzufüllen. Mit EDIS und EDIP drängt die EU-Kommission in neue Bereiche vor, nämlich eine gemeinsame Rüstungsindustriepolitik auf den Weg zu bringen und stärker supranational zu organisieren. Noch ist es vom finanziellen Volumen und der Dauer der Planung eine eher bescheidene Initiative der EU-Kommission und es mangelt an einer mittel- und langfristigen Planung.¹⁶⁵

(4.41) Die offene Frage bleibt dabei auch, wie weit die einzelnen EU-Staaten die EU-Kommission in ihren Bemühungen um mehr Supranationalität in der Rüstungsindustriepolitik politisch und finanziell unterstützen. Vor allem Frankreich, mit seiner staatlich stark unterstützten und finanzierten Rüstungsindustrie, bleibt in diesem Zusammenhang skeptisch und betont, dass die EU-Kommission institutionell schlecht aufgestellt ist, um eine solche Mammutaufgabe wirklich effektiv zu stemmen.¹⁶⁶ Kritiker:innen sorgen sich in dem Zusammenhang auch um die Zukunft der europäischen Rüstungsexportkontrolle. Auch EDIS und EDIP treffen keine Aussagen zum Umgang mit europäischen Rüstungsprojekten im Hinblick auf mögliche Rüstungsexporte. Nach wie vor fehlt es an einer EU-Rüstungsexportverordnung. Auch die laufende Überprüfungsrunde des EU Gemeinsamen Standpunktes zur Rüstungsexportkontrolle gibt wenig Anlass zur Hoffnung, dass die vorhandenen Regeln verstärkt und einheitlich von allen EU-Mitgliedsstaaten durchgesetzt werden.

(4.42) Die „Zeitenwende“ in Folge des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine und die Hinwendung zu einer stärker gemeinschaftlichen EU-Verteidigungspolitik, in der eine Rüstungsindustriestrategie integraler Bestandteil ist, geht nicht Hand in Hand mit einer verbesserten EU-Rüstungsexportkontrolle. Vielmehr gibt es aus Sicht der GKKE künftig Anlass zur Sorge, dass Instrumente wie der „European Military Sales Mechanism“ ähnlich wie der

¹⁶⁵ Sophia Besch, Understanding the EU's New Defence Industrial Strategy, abrufbar unter: <https://carnegieendowment.org/posts/2024/03/understanding-the-eus-new-defense-industrial-strategy?lang=en> (11.09.2024).

¹⁶⁶ Bleuenn Gouillourad/Simone Wisotzki, The French Paradox: Risks to European Defence Harmonisation and Arms Export Control, 5.

August 2024, abrufbar unter: <https://blog.prif.org/2024/08/05/the-french-paradox-risks-to-european-defence-harmonisation-and-arms-export-control/> (11.09.2024).

US „Foreign Military Sales Mechanism“ genutzt werden könnten, auch wenn er bislang allein als Strategie für den EU-Binnenmarkt formuliert worden ist.¹⁶⁷ Der Druck nach stärkerer Liberalisierung von Gemeinschaftsproduktionen könnte weniger von der EU-Kommission als von den Mitgliedsstaaten selbst kommen. Schon jetzt haben einige Staaten ihre Bedenken wegen der Menschenrechtsverletzungen möglicher Empfängerstaaten zurückgestellt, um an Rüstungskoperationen teilzunehmen und die heimische Rüstungsindustrie nicht ins Hintertreffen geraten zu lassen.¹⁶⁸ Mit der „Zeitenwende“ und der Sorge um die Zukunft der Verteidigungsfähigkeit der EU gelingt es der Rüstungsindustrie sehr effektiv, Einfluss auf die EU-Politik wie nationalstaatliche Politik zu nehmen, die dann in neue Strategien und Programme münden, ohne dass gleichzeitig auch an der Stellschraube der Rüstungsexportkontrolle gearbeitet wird.¹⁶⁹

4.6 Die vierte Überprüfungskonferenz des Kleinwaffenaktionsprogramms: Neue Akzente gesetzt

(4.43) Die Rüstungskontrolle und Abrüstung, ob bilateral oder multilateral, steckt in einer tiefen Krise – das gilt für die nukleare Rüstungskontrolle ebenso wie für die konventionelle. Umso erstaunlicher ist es, dass die vierte Überprüfungskonferenz des UN-Kleinwaffenaktionsprogramms (UNPoA) im Juni 2024 mit einem Abschlussdokument beendet werden konnte. Zwei Wochen lang verhandelten 193 Staaten am Sitz der Vereinten Nationen in New York Fragen der illegalen Verbreitung von Klein- und Leichtwaffen. Dabei ging es vor allem um die Frage, ob das ohnehin nur politisch verbindliche UNPoA an entscheidenden Stellen gestärkt werden könnte. So fehlen beispielsweise seit 2001 Vorgaben zur Regulierung des staatlichen Exports von Klein- und Leichtwaffen, unter anderem auch an nichtstaatliche Akteure.¹⁷⁰ Der Aspekt der Kleinwaffenmunition wurde bewusst ausgeklammert. Doch macht

¹⁶⁷ Daniel Fiott, Beyond Strategy? Industrial Strategy and the Future of European Defence, 09. Mai 2024, abrufbar unter: <https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/beyond-strategy-industrial-strategy-and-the-future-of-european-defence/> (11.09.2024).

¹⁶⁸ Stop Wapenhandel, Militarisation of Europe at the cost of arms export control, 30. Mai 2024 abrufbar unter: <https://stopwapenhandel.org/militarisation-of-europe-at-the-cost-of-arms-export-control/> (11.09.2024).

¹⁶⁹ Mark Akkerman/Cloé Maulewater, From war lobby to war economy: How the arms industry shapes EU policy, abrufbar unter: https://enaat.org/wp-content/uploads/2023/12/ENAAT-WarLobbyReport_NOV2023_Summary-EN.pdf (11.09.2024).

¹⁷⁰ Siehe United Nations, Report of the United Nations Conference on the Illicit Trade of Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects, abrufbar unter <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n01/507/20/pdf/n0150720.pdf> (06.09.2024)

erst die Munition die Waffe tödlich. Dieses Problem konnte zumindest teilweise durch das globale Rahmenabkommen zur Munitionskontrolle gelöst werden.¹⁷¹

(4.44) In der zweiwöchigen Verhandlungsrunde blieb es bis zum Schluss spannend, ob tatsächlich ein gemeinsames Abschlussdokument erreicht werden konnte.¹⁷² Das dies gelang war vor allem der Verdienst von Maritza Chan Valverde, der Konferenzpräsidentin aus Costa Rica. Allerdings war sie mit dem Versprechen angetreten, die Geschlechterperspektive stärker als bisher in das Abschlussdokument zu integrieren. Das wurde dann zu einem der zentralen Streitpunkte in den Verhandlungen. Russland sprengte am Ende zwar nicht den Konsens, machte aber vor der Abstimmung noch seine Einwände deutlich und pochte darauf, dass die zahlreichen Regeln und Vorschriften für Russland nicht gelten. Andere Opponenten waren vor allem die arabischen Staaten, der Iran und der Vatikan. Die Kleinwaffengewalt hat zahlreiche Auswirkungen auf Geschlechterverhältnisse. Oftmals sind es junge Männer, die durch Waffenerwerb, Mitgliedschaft in einer Gang oder als nichtstaatliche Gewaltakteure Ansehen und Statusgewinn erfahren. Die Maskulinitätsperspektive musste auf Drängen der Minderheit ebenso aus dem Abschlussdokument gestrichen werden wie das Stichwort Diversität, das zumindest indirekt auch LGBTIQ*-Personen miteinbezieht.

(4.45) Zum wichtigen Streitpunkt wurde am Ende auch die Frage der Referenz zur Munitionskontrolle. Die Vereinigten Staaten von Amerika, aber auch der Iran, Israel und Russland sprachen sich dagegen aus. Am Ende der Verhandlungen forderten die Vereinigten Staaten gar eine Abstimmung zu dieser Frage, Ghana verlangte daraufhin, dass zu früherer Sprachregelung zurückzugehen sei. Ägypten forderte eine Sitzungsunterbrechung, „um die Atmosphäre abzukühlen“. Schließlich einigten sich die Kontrahent:innen auf eine gemeinsame Sprachregelung. Lediglich die Referenz zum Globalen Rahmenabkommen zur Munitionskontrolle blieb erhalten.

(4.46) Andere Streitpunkte waren die Frage nach einer Expert:innengruppe, die sich mit neuen Technologien im Bereich von Klein- und Leichtwaffen befasst. Während die Mehrheit der Staaten hier ein offenes Mandat wünschte, das neue Technologien möglichst breit betrachtet, umfasst das Mandat aufgrund der Einwände einiger weniger Staaten, unter ihnen beispielsweise Indien, Pakistan, Iran, Kuba, nun nur spezifische Technologien, wie 3D-Druck, modulare Waffen und die Markierung von Polymergehäusen. Streit gab es auch um

¹⁷¹ United Nations, Global Framework on Ammunition, abrufbar unter: <https://disarmament.unoda.org/global-framework-for-through-life-conventional-ammunition-management/> (06.09.2024)

¹⁷² United Nations General Assembly, Report of the forth United Nations Conference to Review Progress Made in the Implementation of the Programme of Action on the Illicit Trade of Small Arms and Light Weapons, abrufbar unter <https://reachingcriticalwill.org/images//documents/Disarmament-fora/salw/revcon2024/documents/final-report.pdf> (06.09.2024).

die Frage der Synergien mit anderen Instrumenten und multilateralen Abkommen, wie beispielsweise der UN-Frauenrechtskonvention (CEDAW), der New Agenda for Peace oder den Sustainable Development Goals (SDGs). Um die illegale Verbreitung von Klein- und Leichtwaffen sinnvoll bekämpfen zu können, gilt es die strukturellen Ursachen vor allem der Nachfrage nach diesen Waffen anzugehen. Sie finden sich mehrheitlich in den nachhaltigen Entwicklungszielen. Eine Reihe von Staaten forderte, dass im Abschlussdokument hier schon das Folgedokument der SDGs für die Zeit nach 2030 angesprochen werden sollte. Streit gab es auch um das Konzept der „through-life diversion“, womit der gesamte Lebenszyklus der Klein- und Leichtwaffen angesprochen werden sollte, da diese Waffen zu jedem Zeitpunkt in die Illegalität gelangen können.

Bewertung

(4.47) Die Zahl des weltweiten Aufkommens allein an Kleinwaffen wird auf eine Milliarde geschätzt. Dabei befindet sich der überwiegende Teil in den Händen von nichtstaatlichen Akteur:innen und Zivilist:innen, geschätzte 857 Millionen. Allein in Sub-Sahara Afrika gibt es rund 11 Millionen Kleinwaffen in staatlichem Besitz, z.B. bei Polizei und Armee, aber 40 Millionen Waffen in den Händen von nichtstaatlichen Akteur:innen und Zivilist:innen.¹⁷³ Doch gerade der zivile Waffenbesitz und der Umgang mit nichtstaatlichen Akteur:innen sind seit Verhandlungsbeginn des UNPoA ausgeklammert. Daran hat sich auch während der vierten Überprüfungskonferenz des Kleinwaffenabkommens nichts geändert. Inzwischen haben zahlreiche Staaten und regionale Organisationen, wie ECOWAS oder die Roadmap auf dem Westbalkan, Maßnahmen zur Regulierung dieser beiden Problemfelder erlassen.

(4.48) Dennoch ist die vierte Überprüfungskonferenz des UNPoA als Erfolg zu werten. In Zeiten der Krise des Multilateralismus und der regelbasierten internationalen Ordnung war es keine Selbstverständlichkeit, einen Konsens zwischen 193 Staaten und ein gemeinsames Abschlussdokument zu erzielen. Wichtige Neuerungen waren die OETG (Open-Ended Technical Expert Group), die im Mandat zwar nur auf drei Technologien beschränkt ist und lediglich während des neunten Biennial Meeting of States (BMS) 2026 stattfinden wird. Dennoch ist dies ein wichtiger Meilenstein, neue SALW-Technologien von Expert:innen in einem multilateralen Kontext zu diskutieren. Auch die 2,5 Seiten zu Geschlechteraspekten im SALW-Kontext sind hervorzuheben. Hier muss es in erster Linie darum gehen, Maßnahmen der Kleinwaffenkontrolle entlang der Bedürfnisse der betroffenen Menschen anzupassen, etwa wenn es darum geht, Jungen und Mädchen vor Kindersoldatentum zu schützen oder vor sexualisierter Kriegsgewalt zu bewahren. Auch wenn der Widerstand einiger Staaten, allen voran Russland, gegen Geschlechteraspekte groß war, gelang es einer großen Mehrheit von Staaten, auf die Bedeutung dieser Aspekte in der Kleinwaffenkontrolle hinzuweisen.

¹⁷³ Aaron Karp, Estimating Globally-held Firearms Numbers, 2018, abrufbar unter: <https://www.smallarmssurvey.org/resource/estimating-global-civilian-held-firearms-numbers> (06.09.2024).

Unter der Führung von Kroatien brachten mehr als 70 Staaten am Ende der Konferenz ein Statement zu Gender und SALW ein. Deutschland setzte sich nachhaltig für die Stärkung dieser Perspektive ein und unterzeichnete dieses Statement ebenfalls.

5 Anhang

Anhang 1: Möglichkeiten, sich weiter zu informieren

Deutsche Kontakte

1. Das Bonn International Centre for Conflict Studies (bicc) hat auf Anregung der GKKE und mit finanzieller Unterstützung durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) eine Website mit Hintergrundinformationen zur deutschen Rüstungsexportpolitik eingerichtet (www.ruestungsexport.info). Sie stellt Grunddaten zu den deutschen Rüstungsausfuhren zur Verfügung und informiert mit Hilfe ausgewählter Indikatoren darüber, wie über 170 Staaten in Bezug auf den Kriterienkatalog des Gemeinsamen Standpunktes der EU zu Rüstungsexporten einzuschätzen sind. Außerdem finden sich Links zu den jährlichen Rüstungsexportberichten der Bundesregierung und der GKKE sowie zu anderen internationalen Informationsquellen. Die Länderberichte beschreiben die wichtigsten Empfängerländer unter den Drittstaaten, gegliedert nach den europäischen Entscheidungskriterien für die Genehmigung von Rüstungsausfuhren (u. a. Sicherheitssituation, Menschenrechtslage, Entwicklungsstand, Verhältnis zu internationalen Rüstungskontrollregimen).

Mit seinem seit 2009 geführten Globalen Militarisisierungsindex (GMI) hat das bicc erstmals den Versuch unternommen, die weltweite Militarisierung abzubilden. Der GMI setzt Militärausgaben eines Landes ins Verhältnis zu seinem Bruttoinlandsprodukt (BIP) sowie zu seinen Aufwendungen für die medizinische Versorgung. Er stellt die Gesamtzahl militärischer und paramilitärischer Kräfte eines Landes der Zahl seines medizinischen Personals gegenüber. Schließlich erfasst er die Menge an schweren Waffen, die den Streitkräften jeweils zur Verfügung stehen. Mittels dieser und anderer Indikatoren wird das „Ranking“ eines Landes ermittelt, das es ermöglicht, den jeweiligen staatlichen Militarisisierungsgrad im Verhältnis zu anderen Staaten zu messen. Beim GMI geht es also nicht um die Frage, ob ein Land „militaristisch“ ist, sondern um einen auf Daten basierenden Vergleich (<http://gmi.bicc.de/>).

2. Die Aktion „Aufschrei – Stoppt den Waffenhandel“ wird von zahlreichen Friedensinitiativen, christlichen Gruppen und kirchlichen Werken getragen. Ziel der Kampagne ist, Waffenexporte grundsätzlich zu verbieten. Außerdem setzt sich die Kampagne dafür ein, dass geplante und vollzogene Rüstungsausfuhren bekannt gemacht werden. Ferner bemüht sie sich, Alternativen zur Rüstungsproduktion aufzuzeigen. Informationen finden sich unter: www.aufschrei-waffenhandel.de.

3. Auf der Webseite: www.waffenexporte.org finden sich Informationen und Dokumente zur deutschen Rüstungsexportpolitik. Dies erlaubt neben den Recherchen in der Parlaments-

dokumentation des Deutschen Bundestages eine Zusammenschau der Aktivitäten. Die Webseite war von Jan van Aken, MdB Die Linke, initiiert worden und wird inzwischen von Greenpeace fortgeführt.

4. Das Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit (BITS) unterhält ein umfangreiches Archiv mit Informationen zu Rüstungsexporten (Zeitschriften, Studien, Bücher, graue Literatur und Dokumente): <http://www.bits.de/>.

5. Deutsches Aktionsnetz Kleinwaffen Stoppen (DAKS): Das Aktionsnetzwerk gibt den DAKS-Kleinwaffen-Newsletter heraus, der insbesondere über aktuelle Entwicklungen im Sektor der Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen informiert (daks-news@rib-ev.de). Zur Zeit wird der Newsletter überarbeitet (https://rib-ev.de/?page_id=1004). Unter der Anschrift des Rüstungsinformationsbüros findet sich auch das größte deutschsprachige Archiv der Kampagne „Produzieren für das Leben – Rüstungsexporte stoppen“. Das Archiv ist nach Empfängerländern und rüstungsproduzierenden Unternehmen geordnet und enthält Material, das bis zum Jahr 1985 zurückreicht.

6. Das Bundeswirtschaftsministerium informiert über die Rüstungsexportpolitik der Bundesregierung unter www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/ruestungsexportkontrolle.html. Unter anderem findet sich dort auch eine Zusammenstellung der beantworteten parlamentarischen Anfragen zum Thema Rüstungsexport.

Internationale Kontakte

1. International Action Network on Small Arms (IANSA): Die britische Nichtregierungsorganisation betreibt mit Amnesty International und Oxfam International die Initiative Control Arms. Ursprüngliches Ziel dieser Initiative war es, einen weltumspannenden Vertrag zur Kontrolle des Rüstungstransfers zu erreichen. Nach Inkrafttreten des internationalen Waffenhandelsvertrags (Arms Trade Treaty, ATT) begleitet Control Arms die Weiterentwicklung des ATT; Internetadresse: <https://controlarms.org/>.

2. Das European Network Against Arms Trade ist ein Zusammenschluss europäischer Nichtregierungsorganisationen und Kampagnen, das 1984 gegründet wurde. Das Netzwerk und seine Mitglieder setzen sich für ein Ende des Waffenhandels ein; Internetadresse: www.enaat.org.

3. Reaching Critical Will (RCW) ist das Abrüstungsprogramm der Women's International League for Peace and Freedom (WILPF), der ältesten Frauenfriedensorganisation der Welt.

Auf ihrer Homepage berichtet RCW unter anderem zum ATT und zum Kleinwaffenaktionsprogramm der Vereinten Nationen; Internetadresse: <https://www.reachingcriticalwill.org/>

4. Informationen zu nationalstaatlichen und internationalen Aspekten der Rüstungsexportkontrolle; Internetadresse: www.sipri.org/research/armament-and-disarmament/dual-use-and-arms-trade-control

Anhang 2: Mitglieder der Fachgruppe „Rüstungsexporte“ der GKKE

Dr. Markus Bayer, Bonn International Centre for Conflict Studies (bicc), Bonn
Charlotte Kehne, Eberhard-Karls-Universität Tübingen und Ohne Rüstung Leben, Stuttgart
Andrea Kolling, European Network Against Arms Trade (ENAAAT), Bremen
Dr. Max Mutschler, Bonn International Centre for Conflict Studies (bicc), Bonn (Co-Vorsitzender der Fachgruppe)
Dr. Sebastian Roßner M.A., Rechtsanwalt in Köln, vormals Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
Dr. Holger Rothbauer, Pax Christi/ Ohne Rüstung Leben – Kampagne gegen Rüstungsexporte, Tübingen
Dr. Hartwig von Schubert (Militärdekan a.D.), ehemals Führungsakademie der Bundeswehr und Senior Fellow im German Institute for Defence and Strategic Studies (GIDS), Hamburg
Dr. Arnold Wallraff, Präsident a.D., Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA), Bonn
Jonas Wipfler, Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR, Berlin
Dr. habil. Simone Wisotzki, Peace Research Institute Frankfurt (PRIF), Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung, Frankfurt am Main (Co-Vorsitzende der Fachgruppe)

Korrespondierende Mitglieder

Prof. Dr. Michael Brzoska, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), Hamburg

Geschäftsführung

Dr. Jörg Lüer, Deutsche Kommission Justitia et Pax, Katholische Geschäftsstelle der GKKE, Berlin

Für Unterstützung bei Recherche und redaktioneller Bearbeitung danken wir Jari Bertolini.

Anhang 3: Tabelle „Neue Werte- bzw. Sicherheitspartner“

Land	Quelle					Demokratie	Menschenrechte		8 Kriterien d- Gem. Standpunkts
							Anzahl rat. MR-Ab-kom-men ¹⁷⁵	Freedom House Freedom Score ¹⁷⁶	
	Als W/S-Partner erwähnt in: REKG: Rüstungsexportkontrollgesetz AGG: Allgemeinverfügungen LIP: Leitlinien zum Indo-Pazifik OSdBR: offizielles Statement d. Bundesregierung SdO= Statement der Opposition					Democracy Index ¹⁷⁴			Anzahl der Einschätzungen als „kritisch“ ¹⁷⁷
Rep. Korea	REKG	AGG	LIP	-	-	Full democracy	9	83/100 (free)	0
Singapur	REKG	AGG	LIP	-	-	Flawed democracy	4	48/100 (partly free)	3
Chile	REKG	AGG	-	-	-	Flawed democracy	9	94/100 (free)	0

¹⁷⁴ Economist Intelligence Unit, Democracy Index 2023, abrufbar unter: https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/Democracy-Index-2023-Final-report.pdf?version=0&mk_tok=NzUzLVJJUS00MzgAAAGVDoOzUZ9DbwT8copk9TZwvu5qyRDJLhQWB3hVji00M4aoSQnxYcaRgOdUgcATfT3AV40l8vzJHqKzJorZCT1sV_c5a7JO9zsJrKHtdrtcoAfNA (21.08.2024).

¹⁷⁵ Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung; Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte; Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte; Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (SEDWA); Fakultativprotokoll zum CEDAW; Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe; Übereinkommen über die Rechte des Kindes; Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie; Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten

¹⁷⁶ Freedom House, Freedom in the World Index 2024, abrufbar unter: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world> (21.08.2024).

¹⁷⁷ Einschätzung nach bicc-Datenbank, abrufbar unter: <https://www.ruestungsexport.info/de> (21.08.2024).

Uruguay	REKG	AGG	-	-	-	Full democracy	9	96/100 (free)	1
Argentinien	-	AGG	-	-	-	Flawed democracy	9	85/100 (free)	0
Mexiko	-	AGG	-	-	-	Hybrid Regime	8	60/100 (partly free)	2
Serbien	-	AGG	-	-	-	Full democracy	9	57/100 (partly free)	0
Südafrika	-	AGG	-	-	-	Flawed democracy	9	79/100 (free)	2
Australien	-	-	LIP	-	-	Full democracy	9	95/100 (free)	0
Japan	-	-	LIP	-	-	Full democracy	8	96/100 (free)	0
Mongolei	-	-	LIP	-	-	Flawed democracy	9	84/100 (free)	1
Israel	-	-	-	OSdBR	-	Flawed democracy	8	74/100 (free)	5
Indien	-	-	-	OSdBR	-	Flawed democracy	7	66/100 (partly free)	3
Ghana	-	-	-	OSdBR	-	Flawed democracy	8	80/100 (free)	1

Taiwan	-	-	-	OSdBR	-	Full democracy	0	94/100 (free)	3
Kenia	-	-	-	OSdBR	-	Hybrid regime	8	52/100 (partly free)	4
Armenien	-	-	-	OSdBR	-	Hybrid regime	9	54/100 (partly free)	3
Brasilien	-	-	-	OSdBR	-	Flawed democracy	9	72/100 (free)	2
Ukraine	-	-	-	-	SdO	Hybrid regime	9	49/100 (partly free)	3
Saudi-Arabien	-	-	-	-	SdO	Authoritarian	6	8/100 (unfree)	5