

3



2021 / Keine Rüstungskooperation ohne europäische Rüstungsexportkontrolle / **RÜSTUNGSDYNAMIKEN**

3.1 ↘ Rüstungsdynamiken

3.2 ↘ Europäische Rüstungskooperation und Rüstungsexportkontrolle

↓ EMPFEHLUNGEN

3

96

- 1 **Drastische Einschränkung europäischer Rüstungsexporte** Die Mitgliedstaaten der EU sollten Rüstungsexporte an Drittstaaten auf transparent begründete Ausnahmen begrenzen.
- 2 **Strengere Regeln der EU für Rüstungsexporte** Die Bundesregierung sollte sich auf EU-Ratsebene dafür einsetzen, dass alle Kriterien des Gemeinsamen Standpunkts für Rüstungsexporte überprüfbare Tatbestände benennen, bei denen Rüstungsexporte zu verweigern sind.
- 3 **Mehr Europa in der Rüstungsexportkontrolle** Die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten sollten zu gemeinsamen Risikoeinschätzungen von Rüstungsexporten kommen und das Europäische Parlament in diese Bewertung einbeziehen.
- 4 **Rechtsverbindlichkeit des Gemeinsamen Standpunkts durch Rüstungsexportkontrollgesetz stärken** Bundesregierung und Bundestag sollten die Regelungen des Gemeinsamen Standpunkts in Form eines Rüstungsexportkontrollgesetzes in nationales Recht überführen.
- 5 **Initiative für Reduzierung der weltweiten Militärausgaben** Die Bundesregierung sollte sich in den Vereinten Nationen (VN) und den G20 dafür einsetzen, dass Militärausgaben umgewidmet werden, um die Pandemiefolgen zu bewältigen. In der NATO sollte sie auf eine Abkehr vom 2 %-Ziel drängen.
- 6 **Rolle von Atomwaffen in der NATO reduzieren** Die Bundesregierung sollte dafür eintreten, dass die Allianz die Rolle von Atomwaffen auf die nukleare Abschreckung beschränkt und auf den Ersteinsatz von Kernwaffen verzichtet.
- 7 **Keine Mittelstreckenwaffen in Europa** Die Bundesregierung sollte für ein Moratorium bei der Stationierung von Mittelstreckenwaffen in Europa eintreten.
- 8 **Vertrag über den Offenen Himmel am Leben erhalten** Deutschland sollte alle diplomatischen Mittel nutzen, um den USA eine Rückkehr in den Vertrag zu erleichtern und Russland vom Verbleib zu überzeugen.
- 9 **Stärkeres Engagement für die Regulierung unbemannter und autonomer Waffen** Bevor die Bundesregierung bewaffnete Drohnen beschafft, sollte sie strenge Einsatzregeln erlassen. In den Gesprächen über autonome Waffensysteme in Genf sollte sie die sicherheitspolitischen Vorteile eines Verbots dieser Waffen herausstellen, um Gegner und Unentschlossene zu überzeugen.

RÜSTUNGSDYNAMIKEN / Keine Rüstungskooperation ohne europäische Rüstungsexportkontrolle /

Die globale wirtschaftliche Belastung durch Militärausgaben erreicht einen Höchststand. Die Bundesregierung sollte 2021 die Gelegenheiten nutzen, um der Erosion der Rüstungskontrolle entgegenzuwirken. Die geplante europäische Rüstungskooperation setzt die Rüstungsexportkontrolle unter Druck, bietet aber auch eine Chance für dringend notwendige Reformen. Dieses Kapitel gibt zunächst einen Überblick über wichtige Entwicklungen im Feld der Rüstungs- und Rüstungskontrollpolitik, bevor es im zweiten Teil auf die europäische Rüstungskooperation und Rüstungsexportkontrolle fokussiert.

3.1 ✓ Rüstungsdynamiken

MILITÄRAUSGABEN

Die weltweite wirtschaftliche Belastung durch Militärausgaben hat 2020 einen neuen Höchststand erreicht. Der Anteil der Militärausgaben am globalen Einkommen stieg auf 2,4 %, mehr als je zuvor seit den frühen 1990er Jahren. Dies hatte vor allem zwei Gründe, die beide mit der durch die Corona-Pandemie ausgelösten Krise zusammenhängen. Nach Angaben des schwedischen Friedensforschungsinstituts SIPRI erreichten die globalen Militärausgaben 2020 fast 2.000 Mrd. US-\$ (1.750 Mrd. €) (→ SIPRI 2021). Der Anstieg war auch darauf zurückzuführen, dass ein Teil der finanziellen Mittel aus Konjunkturprogrammen zur Milderung der Corona-Krise in Rüstungsprojekte floss. Die Ausgaben stiegen besonders stark in Nordamerika und Ostasien, vor allem aufgrund des Anwachsens der Militärhaushalte der USA und Chinas → **25**/98.

Der zweite Grund: Während die Militärausgaben um 2,6 % wuchsen, sank das globale Einkommen um 3,5 % (→ IMF 2021a). Nach Schätzung des Internationalen Währungsfonds (IWF) wurden 14.000 Mrd. US-\$ für Staatshilfen ausgegeben, um die Auswirkungen der Krise zu mildern. Dadurch stieg die globale Staatsverschuldung stark an. Die Schuldenquote (Schulden im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt, BIP) stieg zwischen Oktober 2019 und Januar 2021 von 84 % auf 98 % (→ IMF 2021b).

Weltweite wirtschaftliche Belastung durch Militärausgaben erreicht 2020 einen neuen Höchststand

Wahrscheinlich steigen die globalen Militärausgaben kurzfristig weiter an, denn die Ausgaben für Personal und laufende Beschaffungen lassen sich nur mit Zeitverzug umsteuern. Das dürfte die finanzielle Bewältigung der Krise zusätzlich belasten und Auseinandersetzungen um die richtige Verwendung öffentlicher Gelder verschärfen. Daher sollten die Militärausgaben so schnell wie möglich deutlich reduziert werden. Weltweit müssen hohe Schulden abgebaut werden. Das gilt für die Mitgliedstaaten der NATO, deren öffentliche Schuldenquote im Jahr 2020 um fast 26 % gewachsen ist, aber auch für Russland mit einem Zuwachs um 36 %.¹ Besonders gravierend sind die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie in vielen Staaten des Globalen Südens → 2 / 84–88. Eine internationale Verpflichtung, Militärausgaben zu reduzieren, könnte dazu beitragen, die Folgen der Pandemie zu bewältigen.

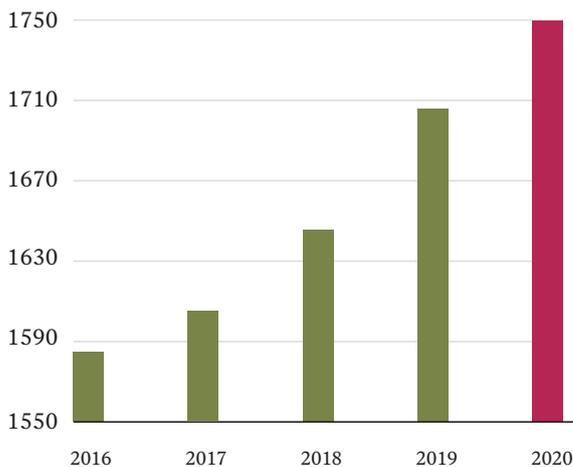
Militärausgaben reduzieren, um Pandemiefolgen zu bewältigen

25 Globale Militärausgaben und ausgewählte Anteile

Quelle → 3 / 115

Weltweite Militärausgaben

in Mrd. €



Den Berechnungen liegen internationale Wechselkurse zugrunde, die die nationalen Kostenstrukturen von Militärausgaben nur beschränkt abbilden.

Anteile in % (2020)



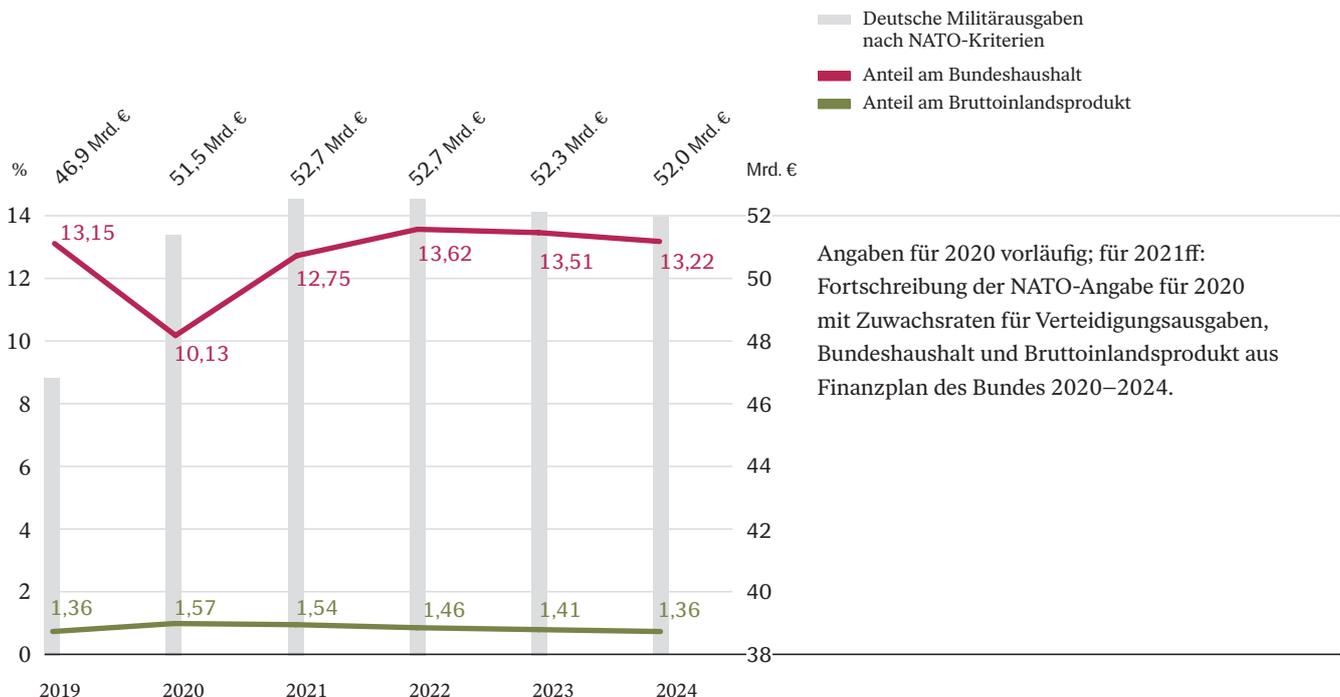
Im Globalen Militarisierungsindex (GMI) 2020, der sich auf Daten für das Jahr 2019 stützt, liegt Deutschland auf Rang 106 von 151 Staaten (→ Mutschler/Bales 2020)² → **27** /100. Die Militärausgaben in Deutschland stiegen 2020 nach NATO-Angaben real um 10 % auf 51,5 Mrd. € (→ NATO 2020). Insgesamt sind sie seit 2016 um fast 30 % angewachsen. Der Anteil am Bruttoinlandsprodukt (BIP) stieg auf 1,57 %. Damit wurde ein Wert erreicht, der über dem liegt, was die Bundesregierung der NATO 2019 erst für das Jahr 2024 signalisiert hatte. Zusätzlich zur hohen Steigerungsrate war der Rückgang des deutschen BIP um 5 % allerdings ein wesentlicher Grund für diesen vergleichsweise hohen Wert. Dieser Wert soll bis 2024 mit steigendem BIP wieder sinken (→ Deutscher Bundestag 2020) → **26** /99. Das gilt trotz einer gesonderten Finanzspritze in den Jahren 2021-2023 von 3,2 Mrd. € für Rüstungsprojekte aus dem Konjunkturprogramm für die Überwindung der Corona-Krise (→ Heimig 2020).

In der NATO wurde vereinbart, dass der Anteil der Militärausgaben am BIP 2 % betragen soll. Doch dafür wären erhebliche zusätzliche finanzielle Mittel erforderlich. Sollte die Bundesregierung dies im Jahre 2024 erreichen wollen, wären gegenüber der aktuellen Finanzplanung zusätzliche 25 Mrd. € an Ausgaben notwendig. Angesichts der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie sollte sich die Bundesregierung in der NATO für eine Abkehr vom 2 %-Ziel einsetzen. Wenn die Corona-Krise überwunden ist, sollte eine Neubewertung erfolgen, die sich dann an den realen Erfordernissen der Streitkräfte orientiert.

Abkehr vom 2 %-Ziel der NATO

26 Tatsächliche (2020) und gemäß Bundeshaushaltsplan geplante deutsche Militärausgaben nach NATO-Kriterien

Quelle → 3 /115



RÜSTUNGSHANDEL

Der internationale Handel mit Großwaffen sank 2016 bis 2020 im Vergleich zum Zeitraum 2011–2015 um 0,5 % (→ Wezeman et al. 2021). Die fünf größten Exporteure sind die USA, Russland, Frankreich, Deutschland und China. Deutschland liegt auf Platz vier mit einem Anteil von 5,5 % am weltweiten Waffenhandel → **28** /100.

3
100

Die Bundesregierung hat 2019 Rüstungsexporte im Wert von 8,02 Mrd. € – ein neuer Rekordwert bei den Einzelausfuhrgenehmigungen – an insgesamt 126 Staaten genehmigt; 3,5 Mrd. € davon (44 %) für Drittstaaten (außerhalb der EU, NATO und gleichgestellten Ländern) (→ BMWi 2020). 2020 genehmigte die Bundesregierung Rüstungsexporte in Höhe von 5,82 Mrd. €; gut die Hälfte davon für Drittländer. Mit über 763 Mio. € liegt Ägypten auf Platz zwei der Empfängerliste. Bei den Genehmigungen für Ägypten

27 Rang Deutschlands für verschiedene Indikatoren von Militarisierung und Friedlichkeit 2020

Quelle → **3** /115

Rang unter allen in den jeweiligen Quellen erfassten Staaten.

Indikator	Rang Deutschlands unter erfassten Ländern
Militärausgaben	7 von 150 Staaten
Exporte von Großwaffen	4 von 189 Staaten
Militärausgaben als Anteil am Bruttoinlandsprodukt	90 von 149 Staaten
Militärausgaben als Anteil an Staatsausgaben	121 von 150 Staaten
Global Militarisation Index (GMI)	106 von 151 Staaten
Global Peace Index (GPI), invertiert	147 von 163 Staaten

28 Anteile an globalen Exporten von Großwaffen (2016–2020)

Quelle → **3** /115

in %



handelt es sich zu 99 % um maritime Rüstungsgüter (→ BMWi 2021). Darunter fällt auch das letzte von vier U-Booten, die von ThyssenKrupp in Kiel gebaut wurden. Bis 2024 soll Ägypten zudem drei Fregatten aus Deutschland erhalten. Das ist höchst problematisch, denn das al-Sisi Regime ist keineswegs „Stabilitätsgarant“, sondern trägt durch seine Beteiligung am Jemen-Krieg – einschließlich einer Seeblockade mit katastrophalen humanitären Folgen – und an der militärischen Unterstützung der Milizen von General Haftar in Libyen zur Destabilisierung der Region bei; ganz zu schweigen von den massiven Menschenrechtsverletzungen der Militärdiktatur im eigenen Land.

Rüstungsexporte an Ägypten stabilisieren nicht die Region – im Gegenteil

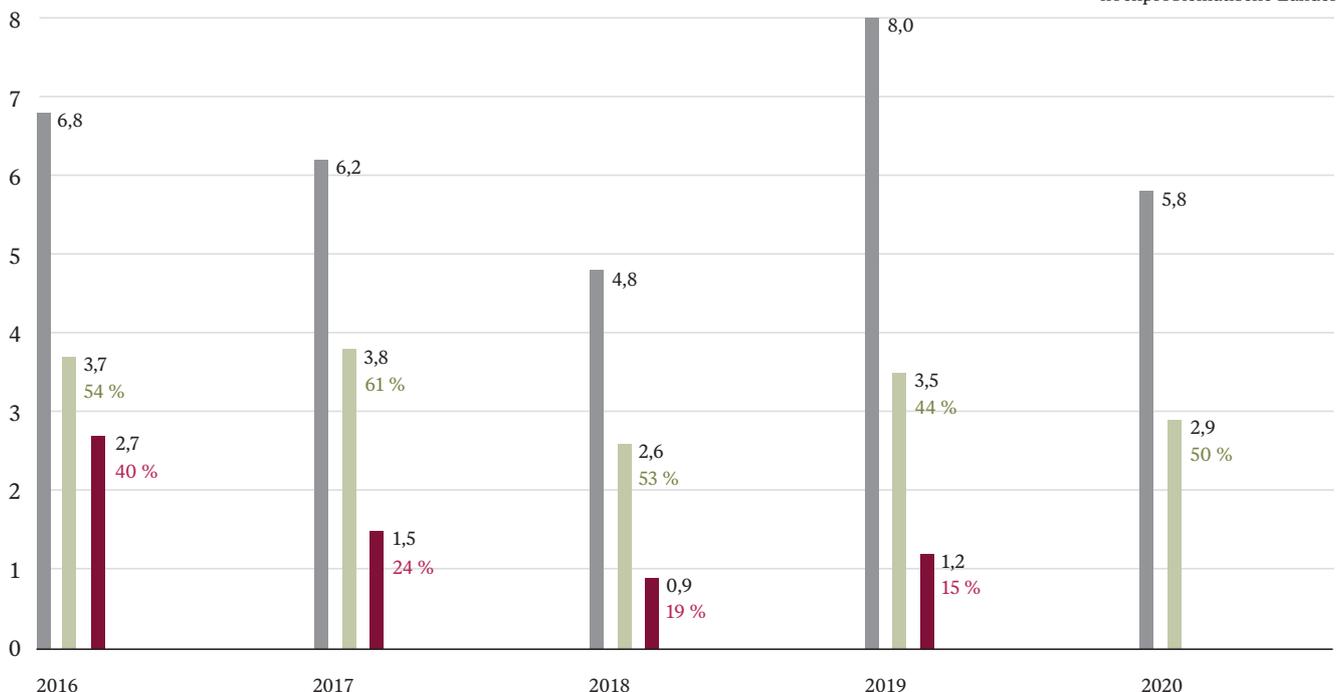
Deutsche Rüstungsexporte an autoritäre Regime und in Spannungsgebiete stellen leider keine Ausnahme dar. Nach Berechnungen des BICC hat die Bundesregierung 2019 Rüstungsexporte an 55 Staaten genehmigt, deren Menschenrechtssituation als sehr schlecht eingestuft wird. In 33 Empfängerländern gab es interne Gewaltkonflikte, und bei 18 Empfängerländern sind Frieden und Sicherheit in der jeweiligen Region gefährdet. Insgesamt hat die Bundesregierung 2019 Rüstungsexporte im Gesamtwert von knapp 1,2 Mrd. € an 22 Länder genehmigt, die mindestens hinsichtlich vier der acht Kriterien des Gemeinsamen Standpunkts der EU zu Rüstungsexporten problematisch sind (→ BICC 2020; GKKE 2021) → **29** /101. Positiv zu vermerken ist lediglich, dass 2020 kaum Kleinwaffenexporte an Drittstaaten genehmigt (→ BMWi 2021) und der Exportstopp nach Saudi-Arabien bis Ende 2021 verlängert wurde; auch wenn nach wie vor Rüstungsgüter aus Deutschland in Form von Re-Exporten über Länder wie Frankreich nach Saudi-Arabien gelangen (→ GKKE 2021).

29 Deutsche Rüstungsexporte

Quelle → 3 /115

in Mrd. €

■ Gesamtexport
 ■ Exportanteil an Drittländer
 ■ Exportanteil an hochproblematische Länder



RÜSTUNGSKONTROLLREGIME

Nuklearwaffen Nach vier Jahren des Stillstands und der Rückschritte in der nuklearen Rüstungskontrolle eröffnen sich 2021 wieder Chancen, Rolle und Anzahl von Atomwaffen zu reduzieren. Deutschland kann dazu beitragen, diese Gelegenheiten zu nutzen. Am 22. Januar trat der Atomwaffenverbotsvertrag (AVV) in Kraft. Der Vertrag verbietet seinen Mitgliedstaaten unter anderem Besitz, Produktion und Einsatz von Atomwaffen. Derzeit gibt es 54 Mitgliedstaaten, weitere Beitritte werden für 2021 erwartet. Kernwaffenstaaten und NATO-Staaten sind dem Vertrag bisher nicht beigetreten. Die erste Vertragsstaatenkonferenz des AVV wird in Jahresfrist nach Inkrafttreten stattfinden. Durch eine Teilnahme als Nichtmitglied mit Beobachterstatus würde Deutschland das positive Signal senden, dass es zu einem konstruktiven Engagement mit den AVV-Unterstützern bereit ist.

Atomwaffenverbotsvertrag in Kraft

3
102

Ende Januar einigte sich die neu gewählte US-Regierung unter Präsident Joe Biden mit Moskau auf eine Verlängerung des New-Start-Abkommens um fünf Jahre. Damit ist der Weg frei für Folgeverhandlungen.

Die Zukunft des Atomabkommens mit Iran bleibt in der Schwebe. Alle Teilnehmer sind sich darin einig, dass eine Diskussion über eine Erweiterung der Vereinbarung erst erfolgen soll, wenn die USA und Iran zur vollständigen Einhaltung zurückkehren. Die EU hat den Vorsitz der Gemeinsamen Kommission inne, in der die Teilnehmerstaaten die Umsetzung des Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) koordinieren. Dort könnte sie einen Vorschlag machen, in welcher Abfolge Washington die Aufhebung der nuklearbezogenen Iran-Sanktionen mit einer schrittweisen Rücknahme der Verletzungen der Atomvereinbarung durch Teheran abstimmen könnte.

Diese Themen werden zentral sein für den Erfolg der für August 2021 angesetzten Überprüfungskonferenz des nuklearen Nichtverbreitungsvertrages (NVV). Deutschland sollte mit eigenständigen Initiativen vorangehen. Nach dem Ende des INF-Vertrages 2019 ist die Vermeidung eines neuen Rüstungswettlaufs bei Mittelstreckenwaffen ein wichtiges Ziel. Deutschland sollte in der NATO und gegenüber Russland für ein Moratorium bei der Stationierung neuer Mittelstreckenwaffen eintreten. Die Biden-Administration erwägt zudem, die Rolle von Atomwaffen auf die nukleare Abschreckung zu begrenzen. Diesen Vorstoß sollte Berlin offen und konstruktiv in der NATO unterstützen.

Initiativen ergreifen, um die Bedeutung von Atomwaffen zu reduzieren

Biowaffen Die für 2020 geplanten Experten- und Staatentreffen des Biowaffen-Übereinkommens (BWÜ) wurden pandemiebedingt auf 2021 verschoben, was die Vorbereitung der ursprünglich für 2021 geplanten 9. Überprüfungskonferenz (ÜK) ebenso erschwert wie die Differenzen der BWÜ-Mitglieder zu Verifikation und internationaler biotechnologischer Entwicklungszusammenarbeit. Die ÜK sollte hier Wege zur Verständigung suchen und auf weniger strittigen Gebieten Einigungen anstreben, z. B. zu Hilfeleistungen

nach Biowaffen-Angriffen oder beim Umgang mit relevanten technologischen Entwicklungen. Das deutsche Engagement für letzteres ist zu begrüßen.

Chemiewaffen Das Chemiewaffen-Übereinkommen (CWÜ) wird noch immer durch frühere Einsätze von Chemiewaffen belastet. Ein Team der Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OVCW) benannte im April 2020 die syrische Luftwaffe als Urheberin dreier Einsätze. Syrien, Russland und einige andere akzeptieren nach wie vor weder die Untersuchungsergebnisse noch die Konsequenzen für Syrien. Deutschland initiierte mit 39 anderen Staaten dagegen die Anwendung von vertraglich vorgesehenen Mechanismen, um einen Vertragsbruch zu ahnden. Westliche Staaten machen zudem Russland für das Attentat auf Alexei Nawalny mit einem Nervenkampfstoff verantwortlich. Um das Chemiewaffenverbot zu stärken, müssten die Polarisierung der Vertragsgemeinschaft verringert und gleichzeitig das Verbot konsequent durchgesetzt werden.

Der Vertrag über den Offenen Himmel Der Vertrag über den Offenen Himmel droht zu scheitern. Am 23. November 2020 trat der bereits im Mai angekündigte Austritt der USA in Kraft. Russland hat im Gegenzug seinen Verbleib im Vertrag von juristisch verbindlichen Garantien der anderen Mitgliedstaaten abhängig gemacht. Sie sollen erklären, keine Flugdaten an Drittstaaten weiterzugeben und Überflüge über ihr gesamtes Staatsgebiet, auch über amerikanische Militäranlagen, weiterhin zu gewähren. Die Mitgliedstaaten haben dies mit Verweis auf bereits bestehende Zusagen abgelehnt. Am 15. Januar 2021 kündigte Russland an, das innenpolitische Verfahren zum Vertragsaustritt einzuleiten. Sollten die USA signalisieren, in den Vertrag zurückkehren zu wollen, wäre eine Rücknahme dieser Entscheidung möglich. Ohne eine russische Beteiligung würde der Vertrag über den Offenen Himmel seine sicherheitspolitische Relevanz verlieren.

Vertrag über den Offenen Himmel droht zu scheitern

Unbemannte Waffensysteme Aufmerksamkeit erregten Drohnen 2020 im Konflikt um Bergkarabach, in dem sie vielfach eingesetzt wurden, sowie durch die US-Entscheidung, Drohnenexporte aus dem strengen Missile Technology Control Regime (MTCR) herauszunehmen. Trotz ihrer Verbreitung ist eine internationale Regulierung von Drohneneinsätzen aber nicht absehbar. Auch in Deutschland standen Drohnen nach der Entscheidung von 2018, bewaffnungsfähige Drohnen zu leasen, wieder einmal im Fokus. Nun galt die Debatte der Frage, ob diese Drohnen tatsächlich bewaffnet werden sollten. Am Ende lehnte der Koalitionspartner SPD die Beschaffung bewaffnungsfähiger Drohnen für diese Legislaturperiode ab. Die Debatte um eine Regulierung oder ein Verbot letaler autonomer Waffen stockte 2020. Das seit 2017 laufende internationale VN-Experten-treffen in Genf wurde pandemiebedingt zunächst reduziert abgehalten und dann verschoben. Die Einigung auf ein normatives und operationelles Rahmenwerk steht weiter aus.

Internationale Regulierung unbemannter und autonomer Waffen steht weiterhin aus

Cyber Im März 2020 befasste sich der VN-Sicherheitsrat erstmals mit einem Cyberangriff (2019 auf Ziele in Georgien) als separatem Thema. Im Sommer reagierte der Rat der EU zum ersten Mal mit Sanktionen auf Cyberangriffe. Betroffen waren Personen und Einrichtungen in Russland, China und Nordkorea. Anfang Dezember 2020 wurde

Russland die Verantwortung für den SolarWinds-Hack gegen hunderte amerikanische Behörden und Unternehmen zur Last gelegt. Derweil stagnierte die Debatte über globale Normen und völkerrechtliche Fragen. Der im Oktober 2020 von mehr als 40 Staaten eingebrachte Vorschlag eines Aktionsplanes soll die derzeit konkurrierenden VN-Arbeitsgruppen (GGE und OEWG) wieder zusammenführen und die Umsetzung der bereits 2015 anvisierten Normen verantwortlichen Staatenverhaltens voranbringen.

3

104

3.2 ↙ Europäische Rüstungskooperation und Rüstungsexportkontrolle

Strategische Autonomie zu erlangen, ist ein zentrales außenpolitisches Ziel der EU. Auch wenn die genaue Bedeutung des Konzepts der strategischen Autonomie vage bleibt → 4 /125–132, haben die EU-Mitgliedstaaten klar gemacht, dass sie die Erhöhung ihrer militärischen Fähigkeiten als eine Grundlage dafür sehen und eine engere Rüstungskooperation untereinander anstreben. Sie wollen ihre Streitkräfte besser koordinieren und insbesondere bei der Entwicklung und Beschaffung neuer Waffensysteme enger kooperieren. Mit der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit zur Stärkung der Sicherheit und Verteidigung in Europa (Permanent Structured Cooperation, PESCO) und dem Europäischen Verteidigungsfonds (EDF) hat die EU zwei neue Instrumente errichtet, die zusammen mit bi- und multilateralen Vereinbarungen die europäische Rüstungskooperation vorantreiben sollen. So könnten Kosten eingespart und die Zusammenarbeit der Streitkräfte bei gemeinsamen Einsätzen (Interoperabilität) verbessert werden.

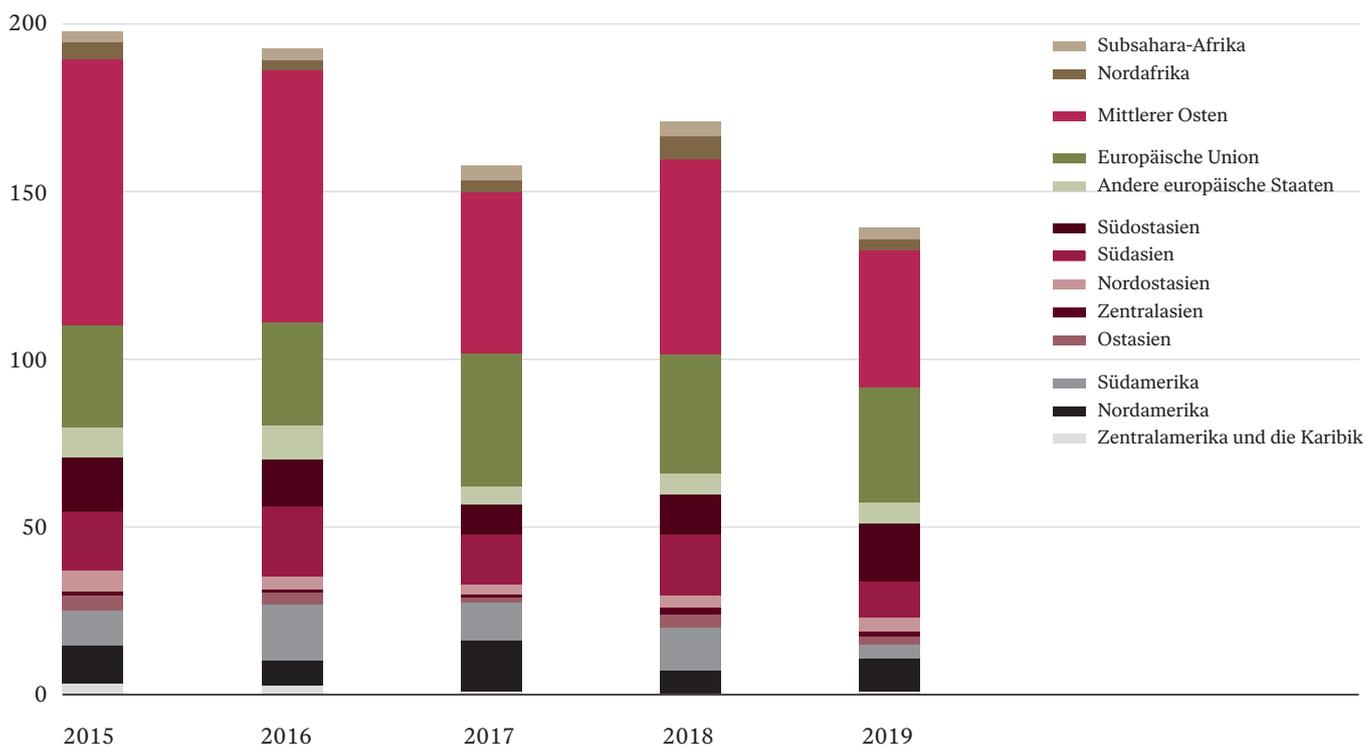
Ob eine Erhöhung der militärischen Schlagkraft den Menschen in der und außerhalb der EU mehr Frieden oder zumindest Sicherheit bringt, ist angesichts der durchwachsenen Bilanz militärischer Missionen äußerst fraglich (→ Daase et al. 2020, Bethke et al. 2019, von Boemcken et al. 2018). Besonders problematisch ist, dass eine Fahrt aufnehmende europäische Rüstungskooperation die nationale Rüstungsexportkontrolle auszuhebeln droht und europäische Instrumente der Kontrolle zahnlos sind. Zählt man die Rüstungsexporte der Mitgliedstaaten zusammen, dann ist die EU der zweitgrößte Exporteur nach den USA und vor Russland. Allein auf Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und Spanien entfallen im Zeitraum 2016-2020 22 % der weltweiten Waffenexporte (→ Wezeman et al. 2021). Der Großteil der Rüstungsexportlizenzen der EU-Mitgliedstaaten (2019 waren es über 75 %) entfällt auf Exporte an Länder außerhalb der EU (→ European External Action Service 2020). Hauptabnehmer sind die Staaten des Nahen und Mittleren Ostens; darunter auch Staaten mit autoritären Regimen, die selbst Krieg führen und Kriegsparteien mit der Weitergabe von Waffen unterstützen → 30, 31/105.

EU ist weltweit
zweitgrößter
Rüstungsexporteur

Eine Reduzierung europäischer Rüstungsexporte an Staaten, die Krieg führen und systematische Menschenrechtsverletzungen begehen, kann nur gelingen, wenn Rüstungskoope-
 ration und Rüstungsexportkontrolle zusammengedacht werden. Hierfür müssen die
 Mechanismen der Rüstungsexportkontrolle auf EU-Ebene dringend verbessert werden.

30 Europäische Rüstungsexporte nach Regionen (Genehmigungswerte 2015–2019) Quelle → 3 / 115

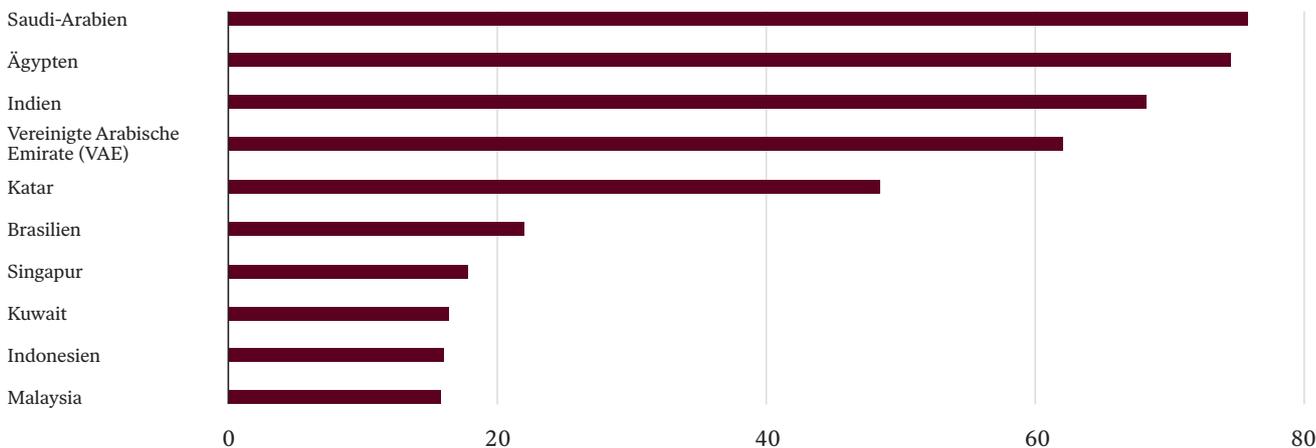
in Mrd. €



31 Europäische Rüstungsexporte an Drittstaaten (Genehmigungswerte 2015–2019) Quelle → 3 / 115

in Mrd. €

Dargestellt sind die zehn Hauptempfängerländer von Rüstungsexporten aus der EU unter den Drittstaaten.



DIE EUROPÄISCHE RÜSTUNGSKOOPERATION NIMMT FAHRT AUF

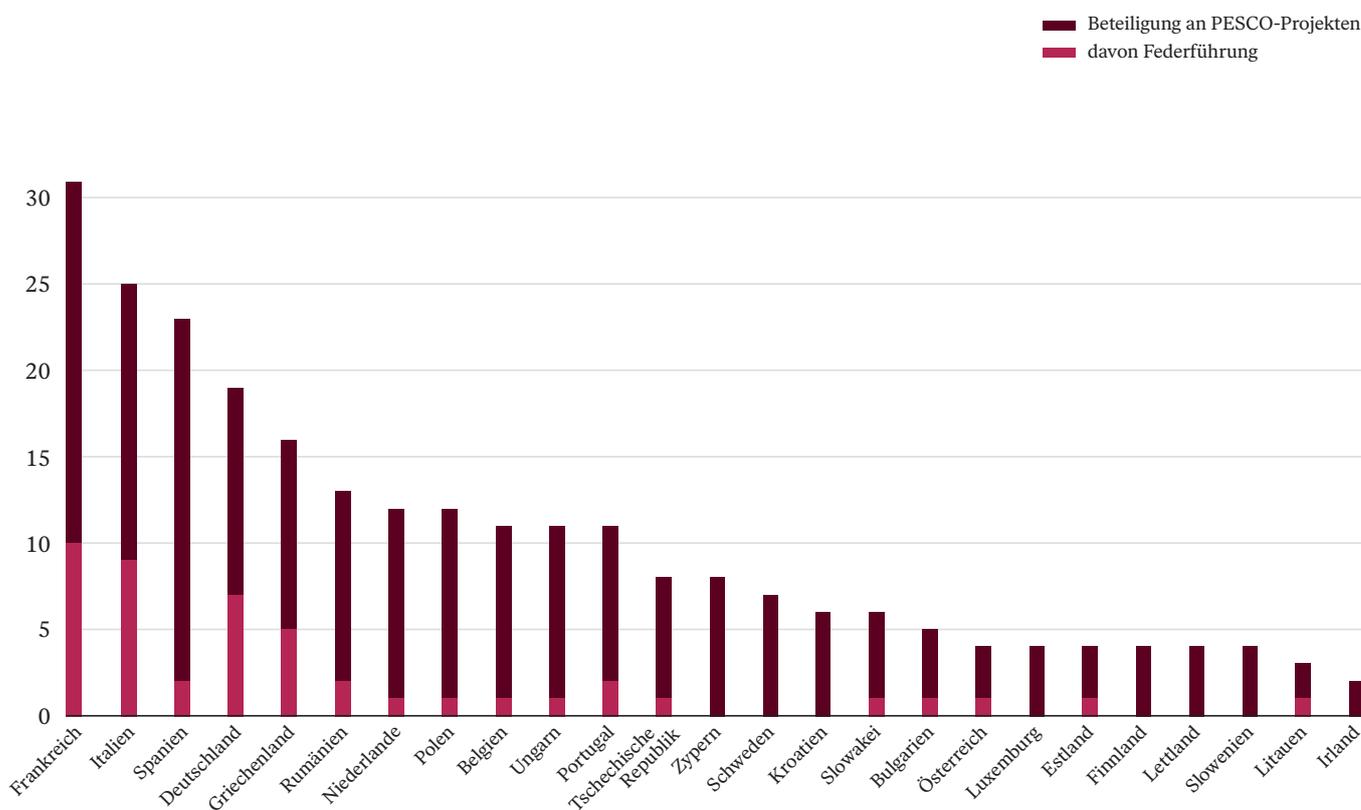
3
106

Die Idee einer engeren europäischen Rüstungskooperation ist nicht neu. Schon in den 1980er und 1990er Jahren wurde eine Öffnung der westeuropäischen Rüstungsmärkte diskutiert. Die Förderung einer engeren Rüstungskooperation war 2004 eines der Hauptziele bei der Gründung der Europäischen Verteidigungsagentur (EVA). Unterschiedliche nationale Rüstungspolitiken und der Wunsch der Regierungen, die nationale Rüstungsindustrie zu protegieren, standen dem jedoch im Wege. Auch wenn dieser Rüstungsprotektionismus nicht verschwunden ist, nimmt die Idee einer engeren europäischen Rüstungskooperation seit einigen Jahren wieder Fahrt auf. Im Dezember 2017 riefen die EU-Mitgliedstaaten PESCO ins Leben. Außer Dänemark und Malta sind alle EU-Mitgliedstaaten daran beteiligt. Hauptziel ist die gemeinsame Entwicklung militärischer Fähigkeiten über eine Vielzahl an bi- und multilateralen Kooperationsprojekten. So sollen Kosten bei der Entwicklung und Produktion von Waffensystemen und der Operation von Streitkräften gespart werden. Auch die Interoperabilität der Streitkräfte soll befördert werden durch gemeinsame technische Standards und kooperative Beschaffungsprogramme unter dem Dach der EVA. Ziel ist es, die momentan etwa 180 in Europa gebräuchlichen Typen von großen Waffensystemen auf 30 zu reduzieren. Gegenwärtig beläuft sich die Gesamtzahl der PESCO-Projekte auf 47. Laut EU sollen 26 Projekte bis 2025 konkrete Ergebnisse liefern oder die volle Einsatzfähigkeit erreichen. Geplant sind etwa die Weiterentwicklung des Kampfhubschraubers Tiger sowie die Entwicklung eines unbemannten Landfahrzeugs und eines neuen Schützenpanzers (→ Dossi 2019).

Durch die gemeinsame Entwicklung militärischer Fähigkeiten sollen Kosten gespart werden

32 Beteiligung an PESCO-Projekten

Quelle → 3 / 115



Alle Mitgliedstaaten sind zur Teilnahme an mindestens einem Rüstungsprojekt verpflichtet → **32**/106. Eines der gegenwärtig bekanntesten ist die (vermutlich bewaffnete) Eurodrohne, die unter deutscher Führung gemeinsam mit Spanien, Frankreich, Italien und Tschechien entwickelt wird und 2027 fertiggestellt werden könnte.

Zwei große Rüstungsprojekte, die bislang nicht Teil von PESCO sind, sind das geplante Luftkampfsystem der Zukunft (Future Combat Air System, FCAS) und der europäische Kampfpanzer (Main Ground Combat System, MGCS). FCAS – ein Kooperationsprojekt von Frankreich, Deutschland und Spanien, das von Dassault Aviation, Airbus und Indra Sistemas koordiniert wird – ist ein vernetzt operierender Verbund verschiedener Waffensysteme, dessen Kernelement ein neu zu entwickelndes Kampfflugzeug der nächsten Generation ist, das von bewaffneten Drohnen begleitet wird. Die Inbetriebnahme ist für 2040 geplant → **33**/107. Der von Deutschland und Frankreich gemeinsam entwickelte Kampfpanzer der Zukunft soll 2035 fertiggestellt werden.

33 Das Future Combat Air System (FCAS) und die nukleare Teilhabe Deutschlands

Das im Zuge von FCAS entwickelte Kampfflugzeug der nächsten Generation ist zurzeit das ambitionierteste europäische Rüstungsprojekt. Unklarheit besteht noch über die Nuklearfähigkeit dieses Next Generation Fighters (NGF). Für Frankreich muss das Kampfflugzeug als Nachfolger der Rafale zwingend in der Lage sein, nukleare Marschflugkörper zu tragen. In Deutschland, wo im Rahmen der nuklearen Teilhabe der NATO bis zu 20 amerikanische Freifallbomben stationiert sind, wird diese Fähigkeitsanforderung kontrovers diskutiert. Die für den Einsatz der Kernwaffen vorgesehenen Tornado PA-200 nähern sich dem Ende ihrer Einsatzzeit. Das Verteidigungsministerium plant die Beschaffung 30 amerikanischer F/A-18 E/F, um die Zeit zu überbrücken, bis frühestens 2040 der NGF zur Verfügung steht.

Die F-18 sind teuer und nicht für den Einsatz der in Deutschland stationierten Nuklearwaffen zertifiziert. Eine solche Zertifizierung dauert mehrere Jahre. Auch beim Kauf von F-18 ist eine technisch bedingte „Pause“ der deutschen Nuklearfähigkeiten möglich. Unabhängig von der Frage des Trägersystems gilt: Ein Einsatz, bei dem die deutsche Luftwaffe Verfügungsgewalt über Kernwaffen erlangt, wäre ein Bruch des

nuklearen Nichtverbreitungsvertrages. Die Stationierung der Waffen selbst wird von vielen Mitgliedern des Vertrages, insbesondere den „Blockfreien Staaten“, schon jetzt als Vertragsverletzung angesehen.

Sinnvoller als der Kauf neuer Trägersysteme wäre das mittelfristige Ende der nuklearen Teilhabe, wie von der Mehrheit der Bevölkerung, Teilen der SPD und Opposition bereits gefordert. Ein langsamer Abzug findet ohnehin statt: Experten der Federation of American Scientists schätzen den derzeitigen Bestand der in Europa stationierten Kernwaffen auf 100 – eine Reduktion um ein Drittel gegenüber den vorigen Jahren. Deutschland sollte einen solchen Ausstieg im Rahmen der aktuellen Diskussion um ein neues Strategisches Konzept der NATO einbringen.

Durch einen Ausstieg aus der Teilhabe entfielen dann auch die nukleare Zertifizierung des NGF und die hierfür notwendige Offenlegung der technischen Dokumentation des Kampfflugzeugs gegenüber den USA. Eine französische Zustimmung zu einer solchen Datenweitergabe ist ohnehin fraglich.

Um zusätzliche Anreize für europäische Rüstungsprojekte zu schaffen, haben die EU-Mitgliedstaaten 2017 den EDF eingerichtet. Dessen Mittel stammen aus dem EU-Haushalt und sollen zur Finanzierung von Forschung und Entwicklung militärischer Technologien sowie zur Kofinanzierung von PESCO-Projekten verwendet werden. In seiner ersten Phase (2017–2020) bestand der Fonds noch aus 590 Mio. €, von denen 575 Mio. € verwendet wurden. 2021–2027 stehen dem Fonds hingegen knapp 8 Mrd. € zur Verfügung (→ Council of the European Union 2020). Knapp 2,7 Mrd. € sind für die Rüstungsforschung vorgesehen. Mit 5,3 Mrd. € ergänzt der Fonds die Investitionen der Mitgliedstaaten in die Entwicklung um bis zu 20 % – bei PESCO-Projekten sogar um bis zu 30 %. Um den Kooperationscharakter sicherzustellen, müssen mindestens drei PESCO-Staaten sowie drei in der EU ansässige Firmen an einem Projekt beteiligt sein.

Der Europäische Verteidigungsfonds soll gemeinsame militärische Forschung und Entwicklung fördern

Zu den längerfristigen Zielen von PESCO und EDF zählt, die Fragmentierung des europäischen Verteidigungsmarktes zu überwinden. Wettbewerb und Produktion sollen nicht länger durch nationale Grenzen behindert werden. Denn die Folgen der ungenutzten Skaleneffekte und steigenden Entwicklungskosten sind hohe Stückpreise, welche die nationalen Verteidigungshaushalte belasten. Eine bei Unternehmen (Profitmaximierung) wie Regierungen (Entlastung des Verteidigungsetats trotz Protektionismus) beliebte Strategie, diesem Effekt entgegenzuwirken, ist der Export der betreffenden Rüstungsgüter. Durch die so gesteigerten Losgrößen werden eine bessere Auslastung der Produktion und eine raschere Amortisierung der Entwicklungskosten möglich. Diese Anreizstrukturen tragen dazu bei, dass die europäischen Rüstungsunternehmen mittlerweile den größeren Teil ihrer Produkte ins Ausland exportieren – einschließlich höchst problematischer Drittstaaten. Eine engere europäische Rüstungskoooperation, der es gelingt, die rüstungspolitische Kleinstaaterei zu überwinden, könnte folglich nicht nur die Wettbewerbsfähigkeit der Rüstungsunternehmen in Europa verbessern, sondern auch dabei helfen, Rüstungsexporte an Drittstaaten zu reduzieren. Denn die geringeren Stückkosten, die infolge der gemeinsamen Entwicklung und koordinierten Beschaffung von Waffensystemen entstehen, entlasten die nationalen Verteidigungshaushalte und erleichtern es den Regierungen, problematische Drittlandexporte zu untersagen. Von daher kann es auch aus Sicht der Rüstungsexportkontrolle Sinn machen, dass Großwaffensysteme wie der MGCS oder das FCAS in Kooperation mit europäischen Partnern geplant werden.

Europäische Rüstungskoooperation könnte helfen, Rüstungsexporte an Drittstaaten zu reduzieren – aber nur mit verschärfter Rüstungsexportkontrolle

Dies gilt allerdings nur unter der Bedingung, dass diese Kooperation ausdrücklich an das Ziel gekoppelt ist, Rüstungsexporte an problematische Drittstaaten zu vermeiden. Dafür braucht es klare europäische Regelungen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die europäische Rüstungsindustrie die durch Kostensenkung gewonnene Wettbewerbsfähigkeit nutzt, um ihre Exporte auszuweiten und ihre Anteile am globalen Rüstungsmarkt zu erhöhen. Um einer solchen Entwicklung zu begegnen, bedarf es einer Harmonisierung und Verschärfung der europäischen Rüstungsexportkontrolle.

DIE EUROPÄISCHE RÜSTUNGSEXPORTKONTROLLE BLEIBT SCHWACH

Der Gemeinsame Standpunkt der EU zur Rüstungsexportkontrolle umfasst acht Kriterien, die bei Rüstungsexportentscheidungen berücksichtigt werden müssen. Hierzu zählen etwa die Menschenrechtssituation, interne Gewaltkonflikte sowie Frieden, Sicherheit und Stabilität in der Region. Die Wirksamkeit dieses Instruments ist jedoch sehr begrenzt. Von Harmonisierung kann keine Rede sein. Die Genehmigung von Rüstungsexporten liegt in der Hand der Regierungen und wird als Teil der nationalstaatlichen Souveränität betrachtet. Gerade in strittigen Fällen von Exporten an Drittstaaten, etwa nach Saudi-Arabien oder an die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE), gibt es deutliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in der Auslegung der acht Kriterien des Gemeinsamen Standpunkts der EU. Die mehr als eineinhalb Jahre dauernde, im September 2019 abgeschlossene Überprüfung des Standpunkts blieb im Ergebnis bescheiden. So sind neue Verträge und Regelungen, wie der internationale Waffenhandelsvertrag (ATT), aufgenommen worden. Zudem haben die Mitgliedstaaten neue Transparenzmaßnahmen beschlossen. Auch wenn nach wie vor die mangelhafte und unterschiedliche Datenlage der nationalen Rüstungsexportberichte kritisiert werden muss, gibt es nun immerhin eine gemeinsame, öffentlich zugängliche Datenbank zu den Genehmigungen und Ausfuhren von Rüstungsexporten und die nationalen Berichte sollen zeitnäher veröffentlicht werden.

Die Wirksamkeit des Gemeinsamen Standpunkts der EU zur Rüstungsexportkontrolle ist begrenzt

Darüber hinaus sind jedoch kaum Verbesserungen festzustellen. So bemängelt das Europäische Parlament (EP) im September 2020 zu Recht Defizite in der Umsetzung des Gemeinsamen Standpunkts der EU (→ Europäisches Parlament 2020). Das EP empfiehlt unter anderem, dass die Mitgliedstaaten ein gemeinsames Verständnis der Anwendung der acht Kriterien entwickeln und zu einheitlichen Risikobewertungen im Hinblick auf Exportgenehmigungen an Drittstaaten gelangen. Auch das EP betrachtet es als Problem, dass die Rüstungskoooperation auf europäischer Ebene weiter voranschreitet, die Genehmigungsverfahren und Auslegung der Kriterien aber auf nationaler Ebene verbleiben. Als Schwachstelle benennt der Bericht auch den mangelhaften staatlichen Austausch über Genehmigungen und Ablehnungen, der in der Ratsarbeitsgruppe COARM (Conventional Arms Export), die für die Regierungen die Ausfuhr konventioneller Rüstungsgüter auf EU-Ratsebene koordiniert, stattfinden soll.

Die Schwäche der Rüstungsexportkontrolle auf EU-Ebene zeigte sich zuletzt insbesondere auch an den unterschiedlichen Rüstungsexportpraktiken der Mitgliedstaaten in den Fällen Saudi-Arabien und VAE. Beide Staaten sind seit der von ihnen angeführten Militärintervention im Jemen durch ihre Luftangriffe auf zivile Ziele und die Seeblockade vor der jemenitischen Küste für die humanitäre Katastrophe in diesem Land mitverantwortlich. Dennoch erhalten sie weiterhin Rüstungsexporte aus der EU. Erst nach der Ermordung des saudi-arabischen Journalisten Khashoggi im Oktober 2018 hatten Dänemark, Finnland, die Niederlande und Deutschland einen Exportstopp gegen Saudi-Arabien verhängt. Andere EU-Staaten, unter ihnen Italien, Frankreich und Großbritannien

Rüstungsexporte nach Saudi-Arabien und in die VAE zeigen die Schwäche der europäischen Rüstungsexportkontrolle

(damals noch in der EU), haben weiterhin Rüstungsgüter nach Saudi-Arabien geliefert. Doch auch das deutsche Waffenembargo ist lückenhaft. Rüstungsgüter aus Deutschland gelangten 2019 als Re-Export über Frankreich nach Saudi-Arabien (→ GKKE 2021). Deutschland, wie auch andere EU-Staaten, liefern weiterhin Kriegswaffen und Rüstungsgüter an die VAE, die wie Saudi-Arabien Luftschläge gegen die Huthi-Milizen im Jemen führen, bei denen auch immer wieder zivile Ziele bombardiert werden. Allein in 2020 zählte die Nicht-Regierungsorganisation Mwatana 26 Luftangriffe der beiden Staaten auf jemenitisches Territorium, bei denen 99 Zivilisten getötet und 81 verletzt wurden, darunter 41 getötete und 42 verletzte Kinder (→ Mwatana 2020).

Diese Rüstungsexporte haben in zahlreichen europäischen Staaten zu zivilgesellschaftlichen Protesten und Gerichtsverfahren geführt. Schiffe der saudi-arabischen Bahri-Linie, die regelmäßig auch Häfen in der EU ansteuern, um von dort Rüstungsgüter nach Saudi-Arabien zu transportieren, sind von Nicht-Regierungsorganisationen in Großbritannien und in Frankreich mit Protesten empfangen worden. In Belgien erreichten die selbsternannten „zivilgesellschaftlichen Waffeninspektoren“, dass die Bahri Yanbu nicht in Antwerpen anlegte. In Italien weigerten sich die Hafentarbeiter von Genua, elektrische Generatoren auf die Bahri Yanbu zu verladen (→ Amnesty International 2020). Nach weiteren zivilgesellschaftlichen Protesten hat die italienische Regierung im Januar 2021 die bereits erteilten Exportlizenzen für über 12.000 Fliegerbomben nach Saudi-Arabien und in die VAE widerrufen.

Zivilgesellschaftliche
Proteste in mehreren
europäischen Staaten

Zudem haben Nicht-Regierungsorganisationen in verschiedenen EU-Staaten Klage gegen Genehmigungen von Rüstungsexporten nach Saudi-Arabien eingereicht, so beispielsweise in Belgien, Frankreich, Großbritannien und Italien. Im März/August 2020 sowie im März 2021 errangen belgische Nicht-Regierungsorganisationen Siege vor Gerichten der Provinz Wallonien. Das höchste belgische Regionalgericht urteilte, es bestünde ein eindeutiges Risiko, dass die Militärgüter zur Verletzung des humanitären Völkerrechts im Jemen-Krieg beitragen könnten. Die britische Nicht-Regierungsorganisation „Campaign Against the Arms Trade“ (CAAT) hat im Oktober 2020 erneut Klage gegen britische Rüstungsexporte nach Saudi-Arabien eingereicht und auf den Bericht des VN-Expertenpanels verwiesen, wonach der von Saudi-Arabien angeführten Kriegscoalition weiterhin schwere Verletzungen des humanitären Völkerrechts vorgeworfen werden (→ United Nations Security Council 2020). Verschiedene Nicht-Regierungsorganisationen stellten im Dezember 2019 Strafanzeige beim Internationalen Strafgerichtshof. Darin geht es um die Frage der Unternehmensverantwortung von europäischen Rüstungsfirmen und staatlichen Akteuren im Hinblick auf eine mögliche Beihilfe zu Kriegsverbrechen, die Saudi-Arabien und die VAE im Jemen-Konflikt begangen haben (→ European Center for Constitutional and Human Rights 2020).

Gerichtsverfahren
gegen Rüstungsexport-
genehmigungen

RÜSTUNGSKOOPERATION UND RÜSTUNGSEXPORTKONTROLLE

ZUSAMMEN DENKEN

Die europäische Rüstungskoope­ration birgt neben den ökonomischen und sicherheitspolitischen Chancen auch die Gefahr, die Schwäche der europäischen Rüstungsexportkontrolle auszunutzen und die nationale Rüstungsexportkontrolle auszuhebeln. Es ist abzusehen, dass der Export von Waffensystemen, an deren Fertigung Rüstungsunternehmen aus mehreren EU-Staaten beteiligt sind, nicht mehr der Entscheidung aller beteiligten Staaten obliegt. Vielmehr wird die Endfertigung – und damit die Entscheidung über den Export – dorthin verlagert, wo die Rüstungsexportpolitischen Restriktionen am geringsten sind. Dadurch droht ein Unterbietungswettbewerb zwischen den Staaten, bei dem die Rüstungsindustrie profitiert, die Regierungen aber verlieren, weil sich ihre politischen Steuerungsmöglichkeiten verringern. Die Folge davon wären noch mehr Rüstungsexporte an problematische Empfängerländer. Dass sich ein solches Szenario bereits sehr konkret abzeichnet, zeigt die im November 2019 getroffene deutsch-französische Vereinbarung über Exportkontrollen im Rüstungsbereich. Demnach verzichten beide Regierungen wechselseitig auf Mitsprache bei Rüstungsexportentscheidungen, wenn der Anteil der zugelieferten Rüstungskomponenten aus dem eigenen Land unter 20 % liegt (→ Ministère de l’Europe et des Affaires étrangères 2019). Solche bilateralen Vereinbarungen könnten im Zuge zunehmender Europäisierung der Rüstungsproduktion Schule machen. Je mehr Unternehmen aus unterschiedlichen Staaten beteiligt sind, desto seltener werden Zulieferungen aus einem Land über eine solche Prozent-Marke kommen.

Ohne strengere Kontrolle droht ein Unterbietungswettbewerb und der Verlust politischer Steuerungsmöglichkeit

3

111

Wenn die Regierungen der EU-Staaten ihre Rüstungsexportpolitische Steuerungsfähigkeit nicht verlieren wollen, müssen sie dringend das Instrumentarium der Rüstungsexportkontrolle auf EU-Ebene stärken. Dafür gibt es verschiedene Ansatzpunkte. Zum einen könnten die Regeln des Gemeinsamen Standpunkts präzisiert und erweitert werden. Notwendig wären zum Beispiel einheitlich strenge Formulierungen („eine Ausfuhrge­nehmigung wird verweigert, wenn...“) bei allen acht Kriterien. Außerdem müsste eine Klärung des Risiko-Konzepts erfolgen: Anstatt nur festzuhalten, dass eine Regierung ein „eindeutiges Risiko“ feststellen muss (um etwa beim Risiko von Menschenrechtsverletzungen einen Export zu untersagen), müsste der Gemeinsame Standpunkt für alle acht Kriterien Hinweise enthalten, wann ein entsprechendes Risiko besteht. Die Ausführungen im „User’s Guide“ zum Gemeinsamen Standpunkt sind hierfür zu ungenau und unverbindlich. Zudem sollte die Risikoabwägung europäisiert werden, indem die Regierungen im Rahmen von COARM zu gemeinsamen Einschätzungen kommen. Die dafür nötigen Informationen könnten beim Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) zusammenfließen. Zusätzlich könnte die Rechtsverbindlichkeit des Gemeinsamen Standpunkts deutlich gestärkt werden, wenn alle Mitgliedstaaten seine Regelungen direkt in nationales Recht überführen würden. Dies könnte zum Beispiel in Form eines eigenen Rüstungsexportkontrollgesetzes geschehen, wie es für Deutschland unter anderem von den Grünen, Greenpeace und der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Ent-

Regeln des Gemeinsamen Standpunkts verbessern

Eine Europäisierung der Risikoabwägung

wicklung (GKKE) gefordert wird (→ GKKE 2021). Die bloße Übernahme des Gemeinsamen Standpunkts in die rechtlich unverbindlichen Politischen Grundsätze der Bundesregierung für Rüstungsexporte genügt nicht.

Aber selbst wenn alle EU-Staaten bereit wären, diese Reformen umzusetzen, läge die Entscheidungskompetenz weiterhin bei den nationalen Regierungen. Die Gefahr der Aushebelung der Rüstungsexportkontrolle durch europäische Rüstungskoooperation wäre zwar reduziert, aber längst nicht gebannt. Dazu müssten nicht nur die Regeln und ihre Verbindlichkeit gestärkt werden, sondern auch der institutionelle Rahmen, um die Einhaltung zu gewährleisten. Insbesondere eine Stärkung des Europäischen Parlaments als politische Kontrollinstanz gegenüber den Mitgliedstaaten ist wichtig. Das EP hat dies selbst schon in mehreren Resolutionen gefordert, zuletzt in seiner Entschließung zu Waffenexporten vom 17. September 2020 (→ Europäisches Parlament 2020). Die Tatsache, dass über den EDF nun EU-Gelder in die Rüstungsforschung und -produktion fließen, verleiht dieser Forderung Nachdruck und zusätzliche Legitimität. Die Einrichtung eines von den Regierungen unabhängigen, sanktionsbewehrten Aufsichtsgremiums muss das mittel- bis langfristige Ziel sein. Um den Weg dorthin zu ebnen, sollte ein regelmäßiger Austausch zwischen der Rats-Arbeitsgruppe COARM und dem Parlament institutionalisiert werden. Das EP könnte hierfür einen eigenen Unterausschuss (des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten) für Rüstungsexportkontrolle etablieren (→ Kehne 2019). Die Regierungsvertreter aus COARM sollten diesem Unterausschuss gegenüber rechenschaftspflichtig sein. Das könnte etwa so aussehen, dass die COARM-Vertreter dem Unterausschuss einmal pro Quartal über die jüngsten Rüstungsexportentscheidungen der EU-Mitgliedstaaten berichten und auf Nachfrage für einzelne Fälle darlegen, warum der jeweilige Export im Einklang mit den Vorgaben des Gemeinsamen Standpunkts ist. Eine solche Begründungspflicht sollte insbesondere für Rüstungsexporte an Drittstaaten gelten. Selbst eine solch „weiche“ Form der parlamentarischen Kontrolle, bei der die Regierungen keine Entscheidungskompetenzen abgeben müssten, würde vermutlich auf den Widerstand vieler Regierungen treffen. Dennoch sollte sich die Bundesregierung im Rahmen von COARM für einen engeren Austausch mit dem EP einsetzen. Und natürlich hat es das EP selbst in der Hand, einen solchen Unterausschuss einzusetzen und so Druck für eine parlamentarische Kontrolle europäischer Rüstungsexporte aufzubauen.

Stärkung des Europäischen Parlaments als Kontrollinstanz

Begründungspflicht für Rüstungsexporte an Drittstaaten

3
112

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Rüstungskoooperation und Rüstungsexportkontrolle stehen in einem engen Zusammenhang und müssen auch politisch so behandelt werden. Bislang geschieht das nicht. Während mit PESCO, dem EDF und weiteren Abkommen Strukturen geschaffen werden, um die europäische Rüstungskoooperation voranzutreiben, bleibt die Rüstungsexportkontrolle auf EU-Ebene schwach. Es drohen eine Aushebelung der nationalen Rüstungsexportkontrolle und ein Unterbietungswettbewerb um den exportfreundlichsten Standort.

Das Resultat wären noch mehr Rüstungsexporte aus der EU an Kriegsparteien und Staaten, die systematische Menschenrechtsverletzungen begehen. Bereits jetzt tragen Rüstungsexporte aus den EU-Staaten weltweit zu Gewalt und Unterdrückung bei. Die Regierungen erfüllen ihre selbst gesetzten Standards nicht. Damit schwächen sie ihre eigene Glaubwürdigkeit und auch diejenige der EU – nicht nur in der internationalen Politik, sondern auch mit Blick auf die zivilgesellschaftlichen Proteste in den eigenen Gesellschaften. Als viertgrößter Rüstungsexporteur weltweit ist Deutschland ganz besonders in der Pflicht, einen Reformprozess der Rüstungskontrolle auf EU-Ebene anzustoßen und voranzutreiben. Dies wäre keinesfalls ein deutscher „Sonderweg“. Auch in anderen Staaten, selbst in Frankreich, werden die Rüstungsexportkritischen Stimmen lauter.

Die Regierungen der Mitgliedstaaten sollten sich zum Ziel setzen, die Rüstungsexporte aus der EU an Drittstaaten drastisch zu reduzieren und auf transparent begründete Ausnahmen zu begrenzen. Die europäische Rüstungskooperation bietet dafür eine zusätzliche, ökonomische Chance. Sie muss aber zwingend von einer Stärkung der Rüstungsexportkontrolle flankiert werden. Die Bundesregierung sollte sich deshalb auf EU-Rats-Ebene für eine Präzisierung und strengere Anwendung der Regeln des Gemeinsamen Standpunkts zu Rüstungsexporten einsetzen. Alle acht Kriterien des Gemeinsamen Standpunkts müssen klare, objektiv überprüfbare Tatbestände benennen, bei denen Rüstungsexporte zu verweigern sind. Die Risikoabwägung sollte europäisiert werden, indem die Regierungen im Rahmen der für Rüstungsexporte zuständigen Ratsarbeitsgruppe COARM zu gemeinsamen Risikoeinschätzungen kommen. Die dafür nötigen Informationen könnten beim EAD zusammenfließen. Um die Rechtsverbindlichkeit des Gemeinsamen Standpunkts zu stärken, sollten Bundesregierung und Bundestag ihre Regelungen in Form eines Rüstungsexportkontrollgesetzes in nationales Recht überführen. Schließlich bedarf es einer stärkeren Kontrolle des Regierungshandelns auf EU-Ebene. Für diesen Zweck sollte die Rolle des Europäischen Parlaments bei Fragen von Rüstungsexporten aufgewertet werden. Dies kann zunächst auch ohne Änderungen der europarechtlich festgeschriebenen Kompetenzen geschehen. So könnte sich die Bundesregierung, zusammen mit anderen Regierungen, für einen engeren Austausch zwischen COARM und dem Europäischen Parlament einsetzen. Das Parlament selbst könnte einen eigenen Unterausschuss für Rüstungsexportkontrolle etablieren.

1 Berechnet aus IMF 2021c.

2 Der GMI des BICC bildet das relative Gewicht und die Bedeutung des Militärapparats eines Staates im Verhältnis zur Gesellschaft als Ganzes ab. Dazu setzt er die Militärausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) eines Staates und zu den staatlichen Gesundheitsausgaben und berücksichtigt weitere Indikatoren wie das Verhältnis der Soldaten zur Gesamtbevölkerung.

Autorinnen und Autoren

Marius Bales

BICC – Bonn International Center for Conversion

Prof. Dr. Michael Brzoska

IFSH - Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

Anna-Katharina Ferl

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Dr. Mischa Hansel

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik

Dr. Una Jakob

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Dr. Moritz Kütt

IFSH - Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

Dr. Max Mutschler (Koordination)

BICC – Bonn International Center for Conversion

Dr. Oliver Meier

IFSH - Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

Dr. Niklas Schörnig

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Dr. Jantje Silomon

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik

Dr. Simone Wisotzki

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Prof. Dr. Herbert Wulf

BICC – Bonn International Center for Conversion

Quellenverzeichnis

Amnesty International 2020: Saudi Arabian Arms Ship Bahri Yanbu Faces Growing Opposition in European Ports, 31. Januar 2020, in: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/01/saudi-arabian-arms-ship-bahri-yanbu-faces-growing-opposition-in-european-ports/>; 09.03.2021.

Bethke, Felix et al. 2019: Stabilisierung darf keine Interessenpolitik sein, in: BICC/HSFK/INEF/IFSH (Hrsg.): *Friedensgutachten 2019. Vorwärts in die Vergangenheit? Frieden braucht Partner*, Bielefeld, 47–67.

Boemcken, Marc von et al. 2018: Kriegerischer Zerfall im Nahen und Mittleren Osten, in: BICC/HSFK/INEF/IFSH (Hrsg.): *Friedensgutachten 2018. Kriege ohne Ende. Mehr Diplomatie - weniger Rüstungsexporte*, Münster, 21–63.

Bonn International Center for Conversion (BICC) 2020: Datenbank zu Rüstungsexporten, in: <http://ruestungsexport.info>; 09.03.2021.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) 2020: Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahr 2019, in: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Aussenwirtschaft/ruestungsexportbericht-2019.html>; 09.03.2021.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) 2021: Rüstungsexportpolitik der Bundesregierung im Jahr 2020 – vorläufige Genehmigungszahlen, Pressemitteilung vom 07.01.2021, in: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2021/01/20210107-ruestungsexportpolitik-der-bundesregierung-im-jahr-2020-vorlaeufige-genehmigungszahlen.html>; 09.03.2021.

Council of the European Union 2020: Provisional Agreement Reached on Setting-Up the European Defence Fund, Presseerklärung vom 14. Dezember 2020, in: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/12/14/provisional-agreement-reached-on-setting-up-the-european-defence-fund/>; 09.03.2021.

Daase, Christopher et al. 2020: Friedensmissionen müssen neu austariert werden, in: BICC/HSFK/INEF/IFSH (Hrsg.): *Friedensgutachten 2020. Im Schatten der Pandemie: letzte Chance für Europa*, Bielefeld, 45–69.

Deutscher Bundestag 2020: Finanzplan des Bundes 2020-2024, Drucksache 19/22601, in: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/226/1922601.pdf>; 09.03.2021.

Dossi, Amos 2019: PESCO-Rüstungskoooperation: Potenzial und Bruchlinien, CSS Analysen zur Sicherheitspolitik 241/2019, in: <https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/CSSAnalyse241-DE.pdf>; 09.03.2021.

European Center for Constitutional and Human Rights e.V. 2020: Case Report. Made in Europe, Bombed in Yemen: How the ICC Could Tackle the Responsibility of Arms Exporters and Government Officials, Februar 2020, in: https://www.ecchr.eu/fileadmin/Fallbeschreibungen/CaseReport_ECCHR_Mwatana_Amnesty_CAAT_Delas_Rete.pdf; 09.03.2021.

European External Action Service 2020: Online Database on EU Arms Exports, in: <https://webgate.ec.europa.eu/eeasqap/sense/app/75fd8e6e-68ac-42dd-a078-f616633118bb/sheet/ccf79d7b-1f25-4976-bad8-da886dba3654/state/analysis>; 09.03.2021.

Europäisches Parlament 2020: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 17. September 2020 zu Waffenexporten: Umsetzung des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP (2020/2003(INI)), in: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/provisoire/2020/09-17/0224/P9_TA-PROV\(2020\)0224_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/provisoire/2020/09-17/0224/P9_TA-PROV(2020)0224_DE.pdf); 09.03.2021.

Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) 2021: Rüstungsexportbericht 2020 der GKKE, in: <https://www.gkke.org/wp-content/uploads/2020/12/GKKE-69-REB.pdf>; 09.03.2021.

Heiming, Gerhard 2020: 3,2 Milliarden Euro aus dem Konjunkturpaket für die Bundeswehr, 17. August 2020, in: <https://esut.de/2020/08/meldungen/22249/32-milliarden-euro-aus-dem-konjunkturpaket-fuer-die-bundeswehr/>; 09.03.2021.

International Monetary Fund (IMF) 2021a: Global Economic Outlook, January 2021, in: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/01/26/2021-world-economic-outlook-update>; 09.03.2021.

International Monetary Fund (IMF) 2021b: Fiscal Monitor Update, January 2021, in: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2021/01/20/fiscal-monitor-update-january-2021>; 09.03.2021.

International Monetary Fund (IMF) 2021c: IMF Global Debt Database, in: https://www.imf.org/external/datamapper/GGXWDG_NGDP@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOORLD; 09.03.2021.

Kehne, Charlotte 2019: Taking the Initiative. The European Parliament and EU Arms Export Controls, BICC Policy Brief 10/2019, in: https://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/BICC_Policy_Brief_10_2019.pdf; 09.03.2021.

Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères 2019: Press Release – Franco-German Agreement on Defence Export Controls, 14. November 2019, in: <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/germany/events/article/franco-german-agreement-on-defence-export-controls-14-nov-19>; 09.03.2021.

Mutschler, Max/Bales, Marius 2020: Globaler Militarisierungsindex 2020, in: https://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/BICC_GMI_2020_DE.pdf; 09.03.2021.

Mwatana for Human Rights 2020: Another Year of Impunity in Yemen, Press Briefing on the Human Rights Situation in Yemen 2020, in: <https://mwatana.org/en/2020-press-briefing/>; 09.03.2021.

NATO 2020: Defence Expenditures of NATO Countries (2014-2020), 21. Oktober 2020, in: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_178975.htm; 09.03.2021.

Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) 2021: SIPRI Military Expenditure Data Base, in: <https://www.sipri.org/databases/milex>; 26.04.2021.
United Nations Security Council 2020: Final Report of the Panel of Experts on Yemen, S/2020/70; 26.04.2021.

Wezeman, Pieter D. et al. 2021: Trends in International Arms Transfers, 2020, SIPRI Fact Sheet, in: https://www.sipri.org/sites/default/files/2021-03/fs_2103_at_2020_v2.pdf; 09.03.2021.

Abbildungen / Grafiken / Tabellen

25 /98

Globale Militärausgaben und ausgewählte Anteile
SIPRI Military Expenditure Data Base.
Layout: Vincent Glasow. BICC, März 2021.

26 /99

Tatsächliche (2020) und gemäß Bundeshaushaltsplan geplante deutsche Militärausgaben nach NATO-Kriterien
Defence Expenditure of NATO Countries (2014–2020),
in: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_178975.htm;
Deutscher Bundestag, Finanzplan des Bundes 2020–2024, Drucksache 19/22601; Deutscher Bundestag, Bundeshaushaltsgesetz 2020, Drucksache 19/22600.
Layout: Vincent Glasow. BICC, März 2021.

27 /100

Rang Deutschlands für verschiedene Indikatoren von Militarisierung und Friedlichkeit 2020
Militärausgaben und Exporte von Großwaffen: SIPRI Datenbanken; GPI 2020, in: https://visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2020/10/GPI_2020_web.pdf; BICC GMI 2020.

28 /100

Anteile an globalen Exporten von Großwaffen (2016–2020)
SIPRI Arms Transfer Database.
Layout: Vincent Glasow. BICC, März 2021.

29 /101

Deutsche Rüstungsexporte
GKKE Rüstungsexportberichte. Die Angaben für hochproblematische Länder erfolgen auf Grundlage der Einstufung der Rüstungsexportdatenbank des BICC (ruestungsexport.info). Als „hoch problematisch“ werden Länder eingestuft, die mindestens im Hinblick auf vier der insgesamt acht Kriterien der Datenbank als „kritisch“ eingestuft werden. Die acht Kriterien der Datenbank orientieren sich dabei an den acht Kriterien des Gemeinsamen Standpunkts der EU zu Rüstungsexporten. Hierzu zählen etwa die Menschenrechtssituation im Land, innere Gewaltkonflikte oder die regionale Stabilität. Aufgrund der seit 2017 geänderten methodischen Grundlagen der Rüstungsexportdatenbank sind diese Angaben nur bedingt von Jahr zu Jahr vergleichbar.
Layout: Vincent Glasow. BICC, März 2021.

30 /105

Europäische Rüstungsexporte nach Regionen (Genehmigungswerte 2015–2019)
Online-Datenbank der EU zu Rüstungsexporten, in: <https://webgate.ec.europa.eu/eeasqap/sense/app/75fd8e6e-68ac-42dd-a078-f616633118bb/sheet/ccf79d7b-1f25-4976-bad8-da886dba3654/state/analysis>.

31 /105

Europäische Rüstungsexporte an Drittstaaten (Genehmigungswerte 2015–2019)
Online-Datenbank der EU zu Rüstungsexporten, in: <https://webgate.ec.europa.eu/eeasqap/sense/app/75fd8e6e-68ac-42dd-a078-f616633118bb/sheet/ccf79d7b-1f25-4976-bad8-da886dba3654/state/analysis>.

32 /106

Beteiligung an PESCO-Projekten
<https://pesco.europa.eu/>.