

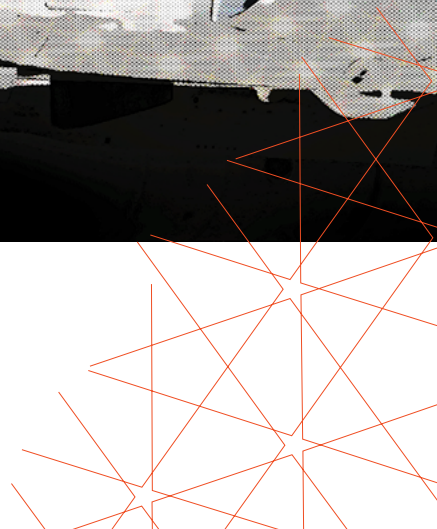
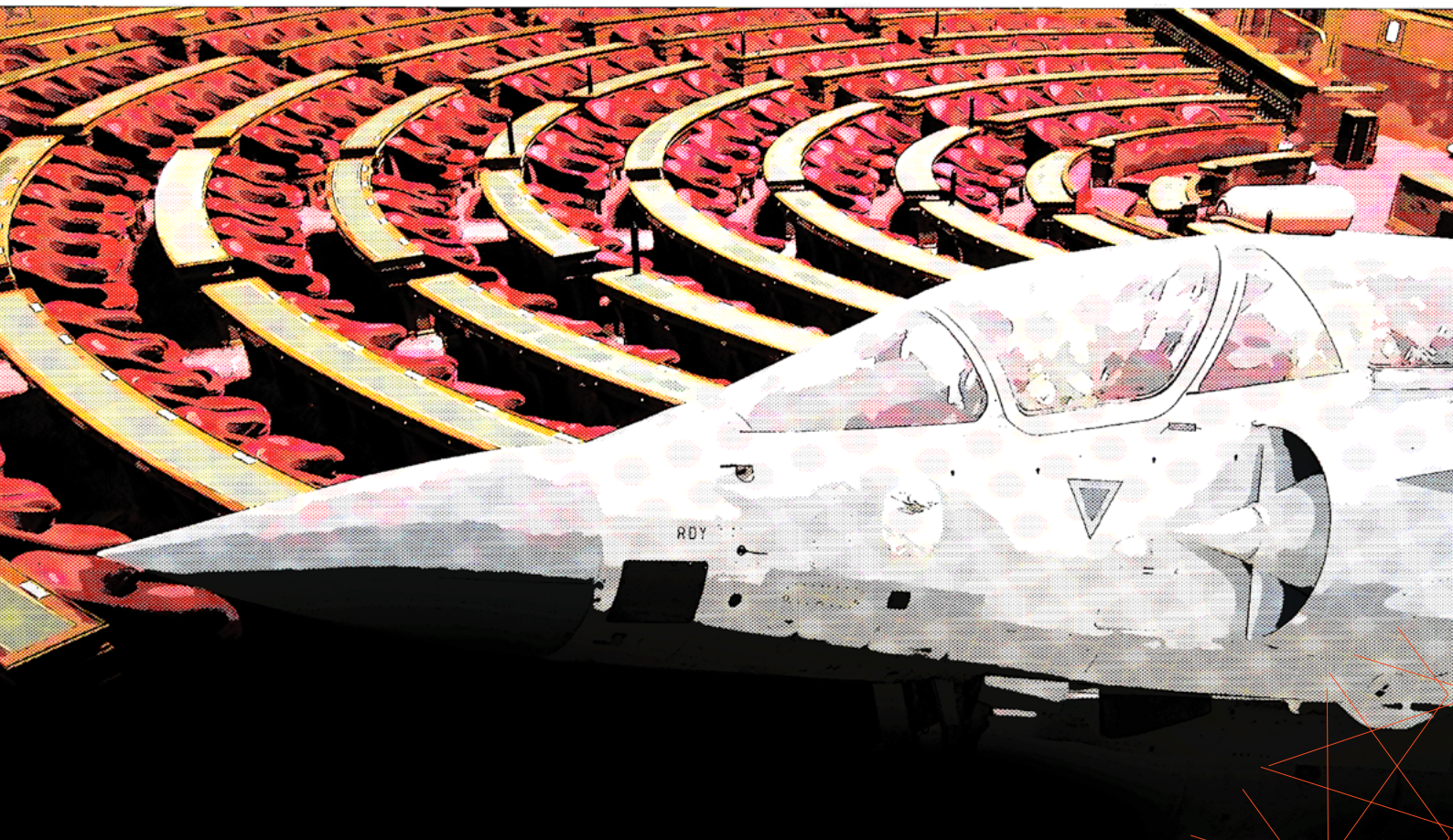


Observatoire des armements

ROSA LUXEMBURG STIFTUNG
BÜRO BRÜSSEL

PARLAMENTARISCHE KONTROLLE VON WAFFENEXPORTEN

GEGENBERICHT DER FRANZÖSISCHEN
BEOBACHTUNGSSTELLE FÜR
RÜSTUNGSFRAGEN
OBSERVATOIRE DES ARMEMENTS



ROSA-LUXEMBURG-STIFTUNG

Die Rosa-Luxemburg-Stiftung ist eine international tätige, linke, nicht profitorientierte Organisation für politische Bildung und steht der deutschen Partei „Die Linke“ nahe. Seit 1990 widmet sich die Stiftung der Untersuchung sozialer und politischer Prozesse und Entwicklungen weltweit. Wir arbeiten im Kontext der wachsenden mannigfaltigen Krise unseres gegenwärtigen politischen und wirtschaftlichen Systems. In Zusammenarbeit mit anderen progressiven Organisationen aus allen Teilen der Welt setzen wir uns für demokratische und soziale Teilhabe, Empowerment benachteiligter Gruppen und eine alternative wirtschaftliche und soziale Entwicklung ein. Durch unsere internationalen Aktivitäten wollen wir politische Bildungsarbeit durch wissenschaftliche Analysen, öffentliche Programme und gemeinsame Projekte mit unseren Partnerorganisationen leisten. Wir arbeiten für eine gerechtere Welt auf der Grundlage internationaler Solidarität.

www.rosalux.eu

L'OBSERVATOIRE DES ARMEMENTS

Das Observatoire des armements ist ein unabhängiges Kompetenzzentrum und wurde 1984 gegründet. Es ist aus der Zivilgesellschaft hervorgegangen und verfolgt das Ziel, die Arbeit der Zivilgesellschaft in Fragen der Verteidigung und Sicherheit zu unterstützen und Abrüstung zu fördern. Im Hinblick auf die militärischen Aktivitäten Frankreichs und Europa engagiert es sich für eine Politik der Transparenz und der demokratischen Kontrolle. Das Observatoire des armements hat sich auf zwei Schwerpunkte konzentriert: die Kontrolle von Waffentransfers und der Rüstungs- und Sicherheitsindustrie sowie Atomwaffen und die Folgen. Es veröffentlicht Studien und den *Damoclès*-Newsletter und beteiligt sich an Advocacy-Aktionen mit politischen Entscheidungsträgern. Das Observatoire des armements ist ein wichtiger Gesprächspartner und ein Ressourcenzentrum für Medien, zivilgesellschaftliche Organisationen und Forscher, sowohl in Frankreich als auch im Ausland.

obsarm.org

EINLEITUNG

„Alle anderen Länder debattieren darüber, Deutschland, Italien, Großbritannien und die Vereinigten Staaten tun es, warum nicht wir?“ fragt er sich. Ist das Thema etwa ein Tabu?“ In der Verfassung steht geschrieben, dass es Aufgabe des Parlaments ist, die Handlungen des Staates zu kontrollieren, aber in dieser Frage ist es klar, dass das Parlament seine Aufgabe nicht erfüllt“, erklärte der Abgeordnete Sébastien Nadot¹, nachdem er in der Nationalversammlung 2019 folgendes Transparent entrollt hatte: „Frankreich tötet im Jemen“. Ein letzter Versuch des Abgeordneten (damals Mitglied der Partei La République en marche, heute fraktionslos), die Aufmerksamkeit auf die Folgen unserer Waffenverkäufe für die Jemenit*innen zu lenken, die sich seit fünf Jahren in einem Krieg befinden. Im Hinblick auf seine Forderung nach Transparenz bei diesem Thema wurden seine Anträge seitens der Regierung immer wieder abgelehnt. Er brachte sogar einen Antrag auf die Bildung eines Untersuchungsausschusses ein, der von etwa 20 weiteren Mitglieder der parlamentarischen Mehrheit² unterstützt wurde.

Zwar wurde die Initiative von der Regierung blockiert, die Mobilisierung von Bürger*innen, Aktivist*innen, NGOs usw. zum Thema Waffenverkäufe führte 2018 jedoch zur Bildung einer Erkundungsmission über die parlamentarische Kontrolle, mit den Berichtersteller*innen Jacques Maire (La République en marche) und Michèle Tabarot (Les Républicains). Der Bericht wurde dem Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten der Nationalversammlung am 18. November 2020³ vorgelegt.

Die Forderungen nach einer verstärkten Kontrolle von Waffenexporten sind nicht neu: Sie wurden von unabhängigen Kompetenzzentren und Vereinigungen (Observatoire des armements, Agir Ici, Amnesty International) bereits seit dem ersten Golfkrieg 1991 erhoben, dann nach der Angolagate-Affäre und Ruanda (1994) erneut gestellt. Im Jahr 2000 sollte sich eine Parlamentarische Arbeitsgruppe, bestehend aus den Abgeordneten Sandrier, Veyret und Martin, mit dem Thema auseinandersetzen. Und diese bemerkte bereits: „Das, was wir am besten am französischen System für Rüstungskontrolle kennen, ist seine Undurchsichtigkeit. Das gesamte System scheint eine Art Black Box zu sein, eine Welt von Insidern, die unbekannte Regeln auf unkontrollierbare Weise anwenden. Schlimmer noch, diese Situation verleitet einige Leute zu der Annahme, dass Waffenexporte von Frankreich aus in Wirklichkeit keinerlei Regeln

1 Lucas Serdic, „Pourquoi Sébastien Nadot, député de Haute-Garonne, a-t-il brandi une banderole à l'Assemblée Nationale?“; Ladepeche.fr, 20. Februar 2019, www.ladepeche.fr/2019/02/20/pourquoi-sebastien-nadot-depute-de-haute-garonne-a-t-il-brandi-une-banderole-a-lassemblee-nationale,8026749.php (auf Französisch) (10.03.2021).

2 Entschließungsantrag für die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zur Einhaltung der internationalen Verpflichtungen Frankreichs in Bezug auf Ausfuhrgenehmigungen für Waffen, Munition, Ausbildung, Dienstleistungen und Unterstützung, die in den letzten drei Jahren an die Kriegsparteien im Jemen-Konflikt erteilt wurden, Nationalversammlung, 6. April 2018, www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b0856_proposition-resolution (auf Französisch) (10.03.2021).

3 Jacques Maire und Michèle Tabarot, „Bericht an das Parlament über Waffenausfuhren“, Nationalversammlung, 18. November 2020, www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_afetr/l15b3581_rapport-information (auf Französisch) (10.03.2021).

*unterliegen*⁴“. Damals wurden eine Reihe von Empfehlungen zur Stärkung der Kontrolle und Transparenz ausgesprochen, die vom Verteidigungsausschuss der Nationalversammlung angenommen wurden.

Zwanzig Jahre später hat sich die Situation nicht verbessert. Schlimmer noch, seit 2008 haben wir eine deutliche Verschlechterung der Informationen für Abgeordnete, Medien und die Öffentlichkeit erlebt. Der jährliche Bericht über die Waffenexporte Frankreichs, der vom Verteidigungsministerium für die Abgeordneten veröffentlicht wird, wurde gestrafft und priorisiert die Exportförderung gegenüber der Transparenz. Da die von den Waffenverkäufen betroffenen Materialtypen nicht benannt werden, kann weder seitens der Abgeordneten, noch der Forscher*innen oder der Zivilgesellschaft, eine wirksame Kontrolle durchgeführt werden.

Das System liegt weiterhin ausschließlich im Ermessensspielraum der Exekutive. Das für die Exportkontrolle zuständige Gremium - die CIEEMG (Interministerielle Kommission zur Prüfung von Rüstungsexporten), die vom SGDSN (Generalsekretariat für Verteidigung und nationale Sicherheit) verwaltet wird - untersteht der Aufsicht des Premierministers.

Kann es sinnvoll sein, vom Verteidigungsministerium zu erwarten, dass es gleichzeitig Waffenexporte fördert und diese effektiv kontrolliert? Im aktuellen System fehlt ein wesentliches Rad im Getriebe.

Es ist Sache des Parlaments diese Funktion zu übernehmen und seine Rolle zur Kontrolle der Regierungsaktivität (Art. 24 der Verfassung von 1958) wahrzunehmen. Es geht nicht darum, dass Abgeordnete die Mitglieder der CIEEMG ersetzen, sondern darum, einen nachhaltigen und realistischen Mechanismus zu schaffen, mit dem eine echte demokratische Debatte über die Waffentransfers, die am problematischsten sind, ermöglicht wird. *„In unserem Land ist die Exekutive zugleich Richter und gewährleistet die Qualität der Prüfungsverfahren von Lizenzanträgen, insbesondere im Hinblick auf die strenge Prüfung bei der Einhaltung des humanitären Völkerrechts. Diese Situation entspricht nicht dem Standard einer reifen Demokratie, die die Kontrolle des öffentlichen Handelns organisiert“*, stellen Jacques Maire und Michèle Tabarot in ihrem Bericht fest.

Das Parlament muss seine Verantwortung umso mehr wahrnehmen, als die verschiedenen Regierungen seit fast 15 Jahren eine Reihe von Gesetzesentwürfen blockieren, wie etwa zur Kontrolle von Zwischenhändlern oder der Verletzung von Embargos, die die Überwachung der Waffentransfers stärken und die französische Gesetzgebung im Einklang mit den Forderungen der Europäischen Union und der UNO bringen würden.

Die Abgeordneten Jacques Maire und Michèle Tabarot haben am 18. November ihren Bericht über die Kontrolle von Waffenexporten veröffentlicht. Wir möchten an dieser Stelle einen Gegenbericht vorlegen, der unsere eigene Analyse der Situation sowie unsere spezifischen Empfehlungen enthält. Dieser Gegenbericht basiert, wie auch die Analyse der Berichtersteller*innen, zu einem großen Teil auf den Erfahrungen ausländischer

4 Informationsbericht Nr. 2334 der Abgeordneten Jean-Claude Sandrier, Christian Martin und Alain Veyret im Namen des Ausschusses für Landesverteidigung und Streitkräfte. „Die Kontrolle der Waffenausfuhren“, 25. April 2000, S. 17. Verfügbar unter www.assembleenationale.fr/rap-info/i2334.asp (auf Französisch) (10.03.2021).

Berichterstatter*innen. Frankreich liegt weit hinter seinen europäischen Partnern zurück. In den letzten beiden Jahren haben die Niederlande, Schweden, Deutschland und das Vereinigte Königreich ihre Waffenverkäufe an Saudi-Arabien, die im Krieg im Jemen eingesetzt werden, ausgesetzt, Frankreich nicht.

Um die Gründe für diesen Unterschied zu verstehen, haben wir uns als Erstes dazu entschlossen, eine Untersuchung der parlamentarischen Kontrollsysteme in drei europäischen Ländern, die Niederlande, Deutschland und das Vereinigte Königreich durchzuführen. Deutschland und das Vereinigte Königreich sind insofern von Interesse, da sie Waffenexporteure in einer vergleichbaren Größenordnung wie Frankreich sind. Wir möchten die Funktionsweise der institutionellen Strukturen beschreiben, uns vor allem aber auch die Zeit nehmen zu verstehen, welchen Platz die Waffenverkäufe in der gesellschaftlichen und politischen Debatte einnehmen, weshalb es auch für uns von Interesse war, Länder mit ähnlicher Größe auszuwählen. Die Niederlande wiederum werden oft als „Vorbild“ in diesem Bereich genannt, was es für uns zu überprüfen galt.

Desweiteren stellt sich die Frage, ob die eingerichteten Strukturen wirklich eine funktionierende Demokratie ermöglichen. Oder anders ausgedrückt: Sind die Abgeordneten tatsächlich ausreichend aktiv, um diese Kontrolle aufrecht zu erhalten? Hat die parlamentarische Kontrolle (und das politische und gesellschaftliche Leben, das sie umgibt) einen realen Einfluss auf zukünftige Exportentscheidungen? Wurden Rüstungsaufträge ausgesetzt? Es erschien uns wichtig, nach den Vorteilen und Grenzen der eingeführten Modelle zu suchen.

In einem zweiten Teil werden wir uns kritisch mit dem Bericht der Abgeordneten Maire und Tabarot auseinandersetzen und diesen Gegenbericht mit unseren konkreten Empfehlungen in diesem Bereich abschließen.





PARLAMENTARISCHE KONTROLLE VON WAF- FENEXPORTEN IN DEN NIEDERLANDEN, DEUTSCHLAND UND DEM VEREINIGTEN KÖNIGREICH

FRANKREICH, DER SCHLECHTE SCHÜLER DES MUSTERSCHÜLERS NIEDERLANDE

Auf der Website des niederländischen Parlaments gibt es eine Übersicht über alle Waffenexportanträge, die von der Regierung abgelehnt wurden⁵. Ist es wirklich überraschend, dass Frankreich das Land in der Europäischen Union ist, das am stärksten von Amsterdam unter Beschuss genommen wurde? Im Jahr 2010 wurde der französischen Firma Photonis, einem Spezialisten für Nachtsichtgeräte, ein Bauteil für eine für Pakistan bestimmte Ausrüstung verweigert. Auch der Anschlag von Karachi (2002) hat Thales nicht davon abgehalten, 2017 mit der pakistanischen Marine über den Verkauf von Sonar-Technologie zu verhandeln⁶. Und ebenfalls hier die Weigerung von Amsterdam, ein Bauteil nach Paris zu liefern.

Erneuter Vorgang im Jahr 2018. Die Behörden stoppten die Lieferung von „Ersatzteilen für ein Nachtsichtgerät“ an Atermes, ein Unternehmen mit Sitz im Departement Yvelines, die an China geliefert werden sollten. Peking steht allerdings seit dem Massaker auf dem Platz des Himmlischen Friedens 1989 unter einem internationalen Embargo.

Das französische Engagement an der Seite der Vereinigten Arabischen Emirate bildet keine Ausnahme. Im Jahr 2016 wurde eine für Thales bestimmte Bauteile-Lizenz für ein maritimes Sonargerät ebenso blockiert, wie der Verkauf von Teilen für 30-mm-Munition, die gemeinsam von der bulgarischen Firma Arcus und der französischen EuroLinks-SIPR Defense hergestellt wurden.

Der Ruf von Arcus allerdings ist mehr als zweifelhaft. Die von dieser Firma hergestellte Munition wurde in den Händen von syrischen Rebellen⁷ oder der somalischen bewaffneten Gruppe Al-Shabaab⁸ gefunden. All dies Konflikte, in die die Vereinigten Arabischen Emirate und Paris verwickelt sind.

Diese Daten lassen unser Land, das jegliche Verbindung zu China, Pakistan usw. verbergen möchte, in einem anderen Licht dastehen. Ironischerweise sind dann solche „Informationen“ zu den französischen Exporten nicht im französischen Jahresbericht zu finden, sondern auf der Website des niederländischen Parlaments.

5 Berichte über Dual-Use- und Militärgüter, Website der niederländischen Regierung, www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/exportcontrole-strategische-goederen/rapportages-dual-use-en-militaire-goedere (auf Niederländisch) (10.03.2021).

6 SIPRI, „National reports, Netherlands, 2017“; www.sipri.org/databases/national-reports/Netherlands (auf Englisch) (10.03.2021).

7 Mariya Cheresheva, „Bulgaria Probes Arms Company Linked to Syria“, 29. Dezember 2016, Balkaninsight.com, <https://balkaninsight.com/2016/12/29/bulgarian-arms-producer-investigated-for-arms-found-in-aleppo-12-29-2016> (auf Englisch) (10.03.2021).

8 Bericht über Somalia und die Überwachungsgruppe für Somalia und Eritrea, UNO-Sicherheitsrat, 2018, <https://undocs.org/S/2018/1002> (auf Englisch) (10.03.2021).

DIE NIEDERLANDE: EINE VON DEBATTEN UND TRANSPARENZ BESTIMMTE KULTUR UND SCHAUPLATZ FÜR SOZIALEN FORTSCHRITT

In den letzten Jahren haben die Forderungen der Zivilgesellschaft in den Niederlanden mit der Ausweitung der Rolle des Parlaments und der Aussetzung von Verträgen mit Ländern wie Indonesien, Saudi-Arabien, Ägypten und der Türkei an Boden gewonnen. Obwohl diese Entscheidungen langfristig gemessen werden, liegen die Ursachen dafür bereits heute auf der Hand, nämlich die Mobilisierung der Zivilgesellschaft und eine Kultur der Debatte und des Kompromisses, die Raum für Verhandlungen mit der Exekutive lässt.

Die Niederlande sind eines der transparentesten Länder in Europa, was Waffenexporte angeht. Dabei haben sie auf dem gleichen Niveau wie Frankreich mit fast null Transparenz angefangen. Ende der 1990er Jahre wurde die Transparenz dadurch gefördert, dass die Europäische Union die Mitgliedsstaaten verpflichtete, ihre Daten über Waffenverkäufe offen zu legen. Der Verein „Stop Wapenhandel“ und der Radiosender „VPRO“ haben ihrerseits unter Bezugnahme auf ihr Informationsrecht vermehrt Anfragen gestellt, um Details zu den Rüstungsverträgen zu erhalten, was die Regierung dazu veranlasste, sich zu bewegen.

Ab 2004 entschloss sich die niederländische Regierung, auf einer Internetseite⁹ monatliche Übersichten mit allen wichtigen Informationen zu veröffentlichen: Waffentyp, Endempfänger, Endnutzer, Lizenzarten¹⁰. Gleichzeitig ist es üblich geworden, einen Jahresbericht, ähnlich dem französischen, zu veröffentlichen. Der Bericht ist sicherlich verbesserungswürdig, da er sich auf die EU-Ausrüstungsliste beschränkt, aber er enthält dennoch interessante Zusatzinformationen, wie z. B. Details zu Mitteilungen über abgelehnte Lizenzanträge (seit 2016) oder die Antworten der Regierung auf Fragen von Abgeordneten.

Andere Online-Dokumente liefern wertvolle Informationen, wie z. B. der Monatsbericht über Ausfuhren von Dual-Use-Gütern, der Monatsbericht über Militärausfuhren sowie eine Liste mit den Ablehnungsbescheiden.

Der Monatsbericht über Dual-Use-Güter ist insofern von Bedeutung, da in den Niederlanden viele Teile und Komponenten produziert werden, die dann in anderen Ländern zusammengesetzt werden. Darüber ergeben sich Kenntnisse beispielsweise über die Ausfuhren dieser Materialien nach Saudi-Arabien. Im Jahr 2017 waren es 136 Millionen Euro¹¹. In diesem Betrag enthalten sind Überwachungsgeräte und Technologien für die Gasindustrie. Die Frage der Durchfuhr ist

9 Berichte über Dual-Use- und Militärgüter, Website der niederländischen Regierung, www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/exportcontrole-strategische-goederen/rapportages-dual-use-en-militaire-goederen (auf Niederländisch) (10.03.2021).

10 „Long road to arms exports transparency, the Dutch case“, Stop Wapenhandel, 2016, www.stopwapenhandel.org/node/1939 (auf Englisch) (10.03.2021).

11 Charlotte Waaijers, „Nederlandse export naar Saudi-Arabië grijs gebied“, Nos.nl, 30. Oktober 2018, <https://nos.nl/artikel/2257064-nederlandse-export-naar-saudi-arabië-grijs-gebied.html> (auf Niederländisch) (10.03.2021).

von zentraler Bedeutung, denn der Transport einer großen Menge an militärischen Gütern aus der Tschechischen Republik und Italien läuft über den Hafen von Rotterdam¹².

Einige Waffenverkäufe entgehen allerdings dieser Transparenz. Dies gilt für die Aktivitäten der Schiffbaugruppe Damen, die Patrouillenboote für die Überwachung von energiepolitischen Interessen nach Nigeria, Südafrika, Vietnam und Tunesien verkauft. „In vielen Fällen werden diese Boote als zivile Güter betrachtet und sind nicht in der Datenbank enthalten, die dem Parlament und den Bürger*innen zur Verfügung gestellt wird“, sagt Frank Slijper, Leiter des Waffenhandelsprogramms bei der NGO PAX Netherlands. Auch in Frankreich werden Fragen gestellt (Patrouillenboote, die vom CMN nach Mosambik¹³, OCEA nach Nigeria¹⁴ oder PIRIOU in den Senegal¹⁵ verkauft werden), was ein Anzeichen für die wachsende Kluft zwischen den Vorschriften und den Entwicklungen auf dem Waffenmarkt/der industriellen Praxis ist.

DER ARABISCHE FRÜHLING ALS MOTOR FÜR VERÄNDERUNG

In den Niederlanden erfolgt der Dialog mit der Exekutive insgesamt auf hohem Niveau. Anfragen von Abgeordneten konzentrieren sich stärker auf die Kontrolle von Waffenexporten als auf den wirtschaftlichen Nutzen von Exporten. Die Sicherheit der Menschen und die Achtung des Völkerrechts stehen im Mittelpunkt der Diskussionen.

Zu Beginn der 2010er Jahre war der Arabische Frühling ein Motor für Veränderungen. Die Zivilgesellschaft prangerte die Nutzung von Panzern, die von Amsterdam aus „gebraucht“ verkauft wurden, bei der Niederschlagung von Demonstranten in Bahrain und Ägypten an (*siehe Kasten*). Es folgte eine heftige Auseinandersetzung. Das Land bekam die Situation in den Griff, indem es die parlamentarische Überwachung mittels einer Reform stärkte, die die Notifizierung von Entscheidungen beschleunigte. Das Parlament wurde daraufhin innerhalb von zwei Wochen über neue Lizenzen im Wert von mehr als zwei Millionen Euro informiert, die von der Regierung außerhalb der NATO und der EU vergeben werden. Diese notwendige Grenze zum Auslösen der parlamentarischen Überwachung war „*insofern ein Fallstrick, als die Niederlande 80% der Komponenten exportieren*“, so Frank Slijper, von denen ein großer Teil von der in den Niederlanden ansässigen Tochtergesellschaft der französischen Firma Thales produziert wurde. PAX Netherlands setzt sich deshalb dafür ein, dass die parlamentarische Überwachung für Ausfuhren in sensible Länder gilt und sich nicht nach deren Höhe richtet.

12 „Analyse Nederlands wapenexportbeleid“, Stop Wapenhandel, 28. September 2020, www.stopwapenhandel.org/sites/stopwapenhandel.org/files/analyse%202019.pdf (auf Niederländisch) (10.03.2021).

13 Layla, „Mozambique, enquête sur les opérations franco-émiraties au Cabo Delgado“, Les arcanes de la géostratégie, 5. August 2020, <https://laylamind.home.blog/2020/08/05/mozambique-enquete-sur-les-operations-franco-emiraties> (auf Französisch) (10.03.2021).

14 „Des patrouilleurs du fabricant vendéen Ocea ont été vendus récemment au Nigeria. Ils peuvent être destinés à des forces d'intervention multiple“ @obsarm, 8. Juni 2019, <https://twitter.com/obsarm/status/113729340525875609> (auf Französisch) (10.03.2021).

15 Guy Martin, „Piriou begins construction of first Senegalese patrol vessel“, DefenceWeb, 23. Oktober 2020, www.defenceweb.co.za/featured/piriou-begins-construction-of-first-senegalese-patrol-vessel (auf Englisch) (10.03.2021).

Jedes Jahr legen die Abgeordneten der Regierung während der Präsentation des Jahresberichts eine Reihe von Anmerkungen vor; durch Klausurtagungen erhalten sie ebenfalls Zugang zu geheimen Informationen. Daraufhin kann die Regierung Elemente der Verträge während der jährlichen Debatte oder im schriftlichen Austausch offenlegen. So erklärte die Regierung beispielsweise auf eine Frage zum Verkauf von Drohnentechnologie an die Vereinigten Arabischen Emirate während des Konflikts im Jemen, dass es sich um ein zusammengesetztes Teil handelte. Die Regierung kann ebenfalls Informationen von ihren Verbündeten über den Einsatz der verkauften Waffen liefern, wie z. B. für die jordanischen F-16 Jets und deren möglicher Einsatz im Jemen.

DIE UMKEHRUNG DER BEWEISLAST

Im Gegensatz zu den französischen Behörden, für die dies ein vager theoretischer Text bleibt, bilden die acht Kriterien des Gemeinsamen Standpunkts (EU) offiziell die Grundlage für die niederländische Kontrollpolitik. In unklaren oder riskanten Situationen muss die Regierung Rüstungsverkäufe rechtfertigen können. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn das Parlament Fragen stellt oder wenn die Regierung eine Lizenz für ein Land vergibt, dem die europäischen Partner bereits eine Absage erteilt haben. Die Regierung muss des Weiteren belegen können, dass vergebene Lizenzen nicht im Widerspruch zu zuvor erteilten Ablehnungen stehen. Im Vergleich zu Frankreich ist die Beweislast umgekehrt. In unserem Land beschränkt sich die Regierung darauf – mittels vorgefertigter Antwort – zu versichern, dass sie internationales Recht befolgt.

In den Niederlanden erfolgt die Lizenzvergabe nach der Einzelfallpolitik, das heißt, für ein und dasselbe Land hängt die Genehmigung bzw. Ablehnung bei der Vergabe jeweils von der betreffenden Ausrüstung ab. Diese analytische Vorgehensweise spiegelt sich auch in den Antworten an das Parlament wider. Die Regierung liefert Hintergrundwissen für ihre Politik und rechtfertigt auf Anfrage ihre politischen Entscheidungen. So erklärte sie zum Beispiel, inwiefern die Kriterien des Gemeinsamen Standpunkts (innere Lage des Landes, regionale Stabilität, Gefahr der Abzweigung usw.) für den Verkauf von Militärfahrzeugen an die Philippinen berücksichtigt wurden¹⁶. Dieses Verfahren gilt nur für Länder außerhalb der NATO und der EU. Dementsprechend sind die beträchtlichen Waffenausfuhren in die USA oder nach Frankreich trotz der häufigen Vorwürfe im Parlament gegen die ungezügelterte Waffenexportpolitik von Paris kaum Gegenstand von Debatten.

Es sei daran erinnert, dass es in Frankreich im Allgemeinen dem Parlament und der Zivilgesellschaft obliegt, materielle Beweise dafür vorzulegen, dass Frankreich gegen seine internationalen Verpflichtungen verstößt.

Die Abgeordneten können Anträge gegen einen Regierungsbeschluss stellen, diese sind jedoch nicht bindend. Allerdings wird die Regierung dazu veranlasst, ihre Politik zu rechtfertigen und Stellung zu beziehen. Sie kann auch unredlich handeln, um ihren Handlungsspielraum zu

16 „Waffenexportpolitik“, Parlamentarisches Dokument, 7. November 2016, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-22054-279.html> (auf Niederländisch) (10.03.2021).

erhalten: So kann sie fadenscheinige Argumente nutzen, wie den Kampf gegen den Terrorismus oder die (mageren) Fortschritte, die ein Regime in Bezug auf die Achtung der Menschenrechte gemacht hat, um weiterhin militärische Ausrüstung zu liefern. Die Regierung kann zum Beispiel behaupten, dass die emiratischen Kriegsschiffe im Golf von Aden den Frachtverkehr schützen und nichts mit dem Krieg im Jemen zu tun haben¹⁷.

ERFOLGE DER ZIVILGESELLSCHAFT

Zu den Eigenschaften einer funktionierenden Demokratie gehört, dass das Parlament auf sein Volk hört, eine warnende Rolle übernimmt und die Regierung herausfordert. Dies ist in den Niederlanden bei Waffenverkäufen geschehen.

Im Jahr 2011 erhielten einige Anträge, wie die Aussetzung von Waffenverkäufen an Saudi-Arabien und Ägypten zwar eine Mehrheit der Stimmen, wurden aber nicht befolgt.

Ein paar Jahre später allerdings führt ein Antrag zu Waffenverkäufen und dem Krieg im Jemen zu einer effektiven Aussetzung der Ausfuhren nach Saudi-Arabien (und bestimmt für den Krieg im Jemen), die 2018 auch auf Ägypten und die Vereinigten Arabischen Emirate ausgeweitet wurde¹⁸. *„Die „Rechtsvermutung der Verweigerung“ von Exporten nach Saudi-Arabien und in die Vereinigten Arabischen Emirate ist ein großer Erfolg. Leider wurde Ägypten 2019 von der Liste gestrichen, kurz bevor [die niederländische Tochtergesellschaft des französischen Unternehmens] Thales wichtige Exportgenehmigungen nach Kairo erhielt“*, berichtet Wendela de Vries, Sprecherin von Stop Wapenhandel, einer Organisation, die sich in den Niederlanden für Abrüstung einsetzt. Im Protokoll der Ablehnungsbescheide stehen etwa vierzig Lizenzen für die Vereinigten Arabischen Emirate und Saudi-Arabien sowie ein knappes Dutzend für die Türkei.¹⁹

Stop Wapenhandel hat den Einsatz von Panzern, die von den Niederlanden an Bahrain verkauft wurden, dokumentiert und damit eine Debatte über die Verwendung von überschüssigem Militärgerät ausgelöst²⁰. Die Debatte wurde 2012 mit dem Verkauf von „überschüssigen Leopard-Panzern“ an Indonesien neu entfacht und veranlasste die niederländische Regierung dazu, das Projekt aufzugeben (vgl. Kasten). Die gebrauchten F-16-Kampffjets, die 2017 an Jordanien geliefert wurden, führten im Zusammenhang mit dem Krieg im Jemen zu einer ähnlichen Kontroverse. Auf Druck der Zivilgesellschaft kündigte die niederländische Regierung an, eine Geheimklausel in den Kaufvertrag aufzunehmen, um einen Einsatz dieser Flugzeuge durch die jordanische Monarchie in diesem Konflikt zu verhindern.

17 Ebd.

18 „Holland extends arms export freeze to include UAE, Egypt“, Middle East Monitor, 30. November 2018, www.middleeastmonitor.com/20181130-holland-extends-arms-export-freeze-to-include-uae-egypt/ (auf Englisch) (10.03.2021).

19 „Historisch overzicht afgewezen aanvragen voor militaire goederen“, Website der niederländischen Regierung, www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/exportcontrole-strategische-goederen/documenten/rapporten/2019/03/04/historisch-overzicht-afgewezen-aanvragen-voor-militaire-goederen (auf Niederländisch) (10.03.2021).

20 „Dutch armoured vehicles in Bahrain“, Stop Wapenhandel, 18. Februar 2011, <https://stopwapenhandel.org/node/1089> (auf Englisch) (10.03.2021).

Schließlich setzten die Niederlande nach dem militärischen Einmarsch in Nordsyrien im Oktober 2019 Waffenlieferungen an die Türkei aus und gaben damit einer langen Forderung der Zivilgesellschaft nach²¹.

EINE EINFLUSSREICHE FRIEDENSBEWEGUNG

Wie können wir diese Fortschritte erklären? In Holland gibt es eine starke politische Mehrheit für Transparenz und parlamentarische Kontrolle von Waffenverkäufen, die sich durch alle Parteien zieht, von der Sozialistischen Partei über die Arbeiterpartei bis hin zur VVD. Generell werden in der niederländischen politischen Kultur Transparenz, die demokratische Debatte und Kompromisse groß geschrieben²². Seit 2010 setzt sich die staatliche Regierung aus einer Koalition aus liberaldemokratischen und christdemokratischen Parteien (Liberale und Rechte) zusammen. Am aktivsten bei diesem Thema agieren im Parlament die Sozialistische Partei (nicht zu verwechseln mit der Arbeiterpartei) und die Fraktion der Grünen. Die Abgeordneten nehmen die Analysen der NGOs ernst. *„Wenn Pax Christi, Stop Wapenhandel oder Amnesty International einen Bericht veröffentlichen oder eine Anfrage stellen, nehmen die Abgeordneten dies sehr ernst und beschäftigen sich damit“*, erklärt uns Guido Van Leemput, der in der Sozialistischen Partei für Verteidigungsfragen zuständig ist. *„Abgeordnete sind häufig sehr nützlich, um ein Thema ganz oben auf die Tagesordnung zu bringen“*, führt Frank Slijper aus.

Die Ablehnung von Waffenverkäufen hat ihren Ursprung ebenfalls in den Kämpfen der 1970er und 1980er Jahre: der Kampf gegen die Anpassung der Niederlande an die amerikanische Atompolitik rief eine breite Bewegung von linken Christen, Grünen und pazifistischen Sozialisten auf den Plan. Tausende von Menschen gingen in dieser Zeit auf die Straße. Diese starke Mobilisierung hat den Boden bereitet für die Fortschritte und die Dynamik der 1990er und 2000er Jahre.

Die pazifistische Kultur ist vielfältig und nimmt verschiedene Formen an. Sie verbreitet sich über Pax Christi, eine christliche Organisation, die sich für Friedensfragen engagiert und über ein umfangreiches Netzwerk von Aktivist*innen und Mitarbeiter*innen verfügt, und Stop Wapenhandel, mit einem eher „aktivistischen“ Profil.

Der Pazifismus zeigt sich auch in der Haltung der evangelischen Kirche, in den Aktionen der Gewerkschaften gegen den Einsatz von Atomwaffen und in der Verantwortung, die die Arbeiter in der Rüstungsindustrie übernehmen. Der Krieg im Jemen bringt derzeit neue Aktivist*innen dazu, dieses Thema zu hinterfragen und trägt zur Stärkung der journalistischen Arbeit bei. Ein Beispiel ist das Recherche-Büro „Lighthouse Reports“, das die Präsenz von europäischen Waffen im Jemen dokumentiert.

Zu guter Letzt wurden den letzten Jahren von den Organisationen verschiedene Klagen vor den Gerichten eingereicht, insbesondere wegen Waffenverkäufen an Israel. Ihr größter Verdienst, so Frank Slijper, ist es, *„die Regierung dahin zu drängen, ihre Politik zu rechtfertigen“*.

21 „Analysis of the Dutch arms export policy“, Stop Wapenhandel, op. cit. (auf Englisch)

22 „Wapenexportbeleid“, Parlamentarisches Dokument, 1. Februar 2019, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-22054-305.html> (auf Niederländisch) (10.03.2021).

VERKAUF VON LEOPARD-PANZERN IN DEN NIEDERLANDEN IN 2012 BLOCKIERT

Wird das Parlament rechtzeitig informiert und hat es genügend Macht, kann es die Pläne der Regierung vereiteln, wie das Beispiel der Niederlande zeigt.

In den 1990er Jahren beschlossen die Niederlande, ihren „Überschuss“, den alternden Bestand an militärischer Ausrüstung aus dem Kalten Krieg, zu veräußern, um die Erneuerung ihrer militärischen Ausrüstung zu finanzieren²³. Die Verkäufe, die damals²⁴ 25 bis 40 % der gesamten Waffenexporte ausmachten, landeten oft in autoritären Regimen oder in Ländern, die sich im Krieg befanden, in Südostasien — einer traditionellen Einflusszone, die auf die Kolonialzeit zurückgeht — oder im Nahen Osten. Diese Situation löste große Kontroversen aus. 1997 erlangten die Zivilgesellschaft und die Abgeordneten ihren ersten Sieg: Sie wurden von da an zwei Wochen vor einer Lizenzvergabe informiert und müssen ihr Einverständnis erteilen, wenn es um den Verkauf von „Überschüssen“ geht.

Während des Arabischen Frühlings nahm die Debatte eine neue Wendung: Waffen aus diesen Militärüberschüssen wurden zur Unterdrückung der Zivilgesellschaft in Bahrain und Ägypten eingesetzt²⁵, was insbesondere Stop Wapenhandel belegt²⁶. In der Folge wurden zwei parlamentarische Anträge gegen den Verkauf von Waffen an Ägypten und Saudi-Arabien angenommen.

In dieser kontroversen Situation gab die Regierung Ende 2011 ihre Absicht bekannt, alte Leopard-Panzer an Indonesien zu verkaufen, das seine militärische Ausrüstung erneuern wollte.

Doch die Abgeordneten befürchteten, dass diese Waffen zur Unterdrückung der separatistischen Bewegung in Papua-Neuguinea eingesetzt werden sollten und stellten sich gegen ein solches Abkommen. Zum großen Leidwesen der Regierung unterstützte eine Mehrheit der Abgeordneten einen parlamentarischen Antrag, der einen Abbruch der Verhandlungen forderte. Eine ähnliche Mobilisierung fand auf Seiten des indonesischen Parlaments statt, für das dieser Vertrag die Gefahr einer Stärkung der Armee bedeutete.

Mitte 2012 gab die Regierung, die sich nicht mehrheitsfähig fühlte, das Projekt auf.

23 Lucie Béraud-Sudreau, Paul Holtom, „The Cascade Continues: International Transfers of Surplus Weapons as a Consequence of Defence Reform in Europe“, ECPR General Conference, 4-7 September 2013, <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/26e49bee-370a-41a1-839f-2e0e5d200015.pdf> (auf Englisch) (10.03.2021).

24 „In den letzten Jahren machte der Verkauf von überschüssiger Ausrüstung nur 10 bis 15 % der gesamten niederländischen Waffenexporte aus“, berichtet Frank Slijper, Forscher bei PAX Netherlands (10.03.2021).

25 „Dutch Defence minister has ‘no morals’ in tank deal with Indonesia“, Stop Wapenhandel, <https://stopwapenhandel.org/node/1273> (auf Englisch) (10.03.2021).

26 „Dutch armoured vehicles in Bahrain“, Stop Wapenhandel, 18. Februar 2011, <https://stopwapenhandel.org/node/1089> (auf Englisch) (10.03.2021).

DEUTSCHLAND: DIE KONTROLLE DER WAFFENVER- KÄUFE GANZ OBEN AUF DER AGEN- DA DER POLITISCHEN PARTEIEN

In Deutschland sind Waffenverkäufe Gegenstand einer heftigen Debatte, die die politischen Parteien spaltet und sie zwingt, ihre eigene Agenda aufzustellen. Ab 2013 wurde die Rolle Deutschlands gegenüber Saudi-Arabien und der Türkei ernsthaft in Frage gestellt. Das Parlament ging gestärkt aus dieser Debatte hervor und die Transparenz verbesserte sich. Zivilgesellschaft und Abgeordnete gewannen einen wichtigen Kampf gegen Kleinwaffen, hatten aber größere Schwierigkeiten, Fortschritte bei strategischeren Verträgen, wie mit Saudi-Arabien, den Vereinigten Arabischen Emiraten, der Türkei und Ägypten zu erzielen.

„Nach dem Zweiten Weltkrieg hätten wir die Entscheidung treffen müssen, nie wieder Waffen zu exportieren. Genau das hat Japan getan. Stattdessen ist Deutschland heute der drittgrößte Waffenexporteur“, beklagte Gregor Gysi, Vorsitzender der Fraktion Die Linke, 2013 während einer Debatte im Deutschen Bundestag²⁷. Diese wenigen Worte waren tonangebend in der Debatte in Deutschland, wo Waffenexporte im Mittelpunkt der politischen Agenda standen. Das Thema zog sich durch alle Parteien und stand in den parteiübergreifenden Verhandlungen bei den letzten Wahlen auf der Tagesordnung. Wie in den Niederlanden und im Vereinigten Königreich, ging es in der Debatte in erster Linie um Kontrolle und nicht um Wettbewerbsfähigkeit oder internationalen Einfluss. Jede Partei entwickelte dabei ihre eigenen Positionen zum Thema.

SPD und FDP haben sich 2017 für die Verbindlichkeit der politischen Grundsätze hinsichtlich des Rüstungsexports ausgesprochen, die an das in der Charta der Vereinten Nationen festgelegte Ziel der Abrüstung erinnern und den Staat auffordern, keine Waffengenehmigungen zum Zwecke der internen Repression oder für Menschenrechtsverletzungen zu erteilen. Die FDP forderte zugleich eine europäische Kontrolle. Die Grünen sprachen sich für ein Verbot von Waffenverkäufen außerhalb der EU und NATO aus — eine Position, die von der SPD in 2020 scheinbar unterstützt wurde — während Die Linke für ein Verbot aller Waffenverkäufe eintrat.

Diese parteipolitische Sichtweise hat natürlich Auswirkungen auf das Handeln. Es kommt zu Spannungen an der Spitze der Exekutive, wenn zwei Parteien zusammenarbeiten, die nicht die gleiche Ansicht teilen, wie es heute zwischen der CDU und der SPD der Fall ist. Auch die politische Debatte wird dadurch intensiviert. Im Jahr 2018 haben sich Die Linke und die Grünen kurz nach der Khashoggi-Affäre zusammengeschlossen und ein „*generelles Verbot von Waffenexporten*“ gefordert.

27 Debatte um Rüstungsexporte offenbart „drei Welten“, Bundestag.de, 2013, www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2013/42734553_kw05_de_ruestungsexportbericht-21078 (10.03.2021).

DAS MORATORIUM FÜR WAFFENVERKÄUFE AN RIAD

Die Proteste im Jahr 2018 gegen die Waffenkäufe und den Krieg im Jemen führten zu einem Stopp der Waffenexporte nach Saudi-Arabien, die im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD festgelegt waren. Im Dezember 2020 wurde dieses Moratorium bis Ende 2021 verlängert und verschärft, zumindest dem Anschein nach. Ausgesetzte Genehmigungen werden nun zurückgezogen. Die betroffenen Industrieunternehmen werden eine finanzielle Entschädigung erhalten können.

Allerdings ist es sehr schwierig, die Auswirkungen dieses Moratoriums zu messen, da keine Transparenz bei den Ablehnungsbescheiden herrscht. Nur die Arbeit von Aktivist*innen, Abgeordneten und der Presse kann Licht in diese Angelegenheit bringen.

Rheinmetall wird seine 120 Militärlastwagen nicht mehr nach Saudi-Arabien liefern können. Gleiches gilt für den Auftrag der Lürssen-Patrouillenboote, von denen die Hälfte nicht ausgeliefert²⁸, sondern nach Ägypten „umgeleitet“ werden soll, was Abrüstungsorganisationen empört.

Kurzum, die Entscheidung der Regierungskoalition hat nur begrenzte Tragweite: Die Vereinigten Arabischen Emirate, einer der wichtigsten Partner Berlins, sind davon nicht betroffen. Dadurch, dass sie einen Teil der deutschen Werften besitzen und weiterhin eine zentrale Plattform für die Produktion und den Einkauf von Rüstungsgütern bleiben, hat sich Abu Dhabi einen Blankoscheck aus Berlin gesichert.

Dagegen schließt die Vereinbarung Wartungs- und in gewissem Umfang auch Kooperationsvereinbarungen mit europäischen Partnern (Lieferung von Ersatzteilen usw.) aus. Das in Partnerschaft mit Frankreich (Thales) und Lockheed Martin (USA) produzierte Radarsystem Airbus Cobra bleibt im Programm²⁹. Wegen des Moratoriums lässt die deutsche Firma Kanag ihre Tankwagen nun von ihrem französischen Subunternehmer Nicholas Industrie fertigen und nach Riad liefern³⁰. Nach der Affäre um die Leopard-Panzer, wirft der Zusammenschluss von EU-Rüstungsherstellern in gemeinsamen Programmen, insbesondere im Hinblick auf die deutsch-französische Zusammenarbeit, die Frage nach der notwendigen europäischen Harmonisierung der Kontrollpolitik auf.

Sevim Dağdelen, Abgeordnete der Partei Die Linke und Expertin für Waffenexporte, zögert nicht, beim Moratorium von „Betrug“ zu sprechen: *„Software, Technik und andere Komponenten für Kampfflugzeuge, die im verbrecherischen Krieg im Jemen eingesetzt werden, werden über andere Länder geliefert³¹“*. Frankreich und Südkorea stehen im Fadenkreuz. Der Rheinmetall-Konzern ist zudem dafür bekannt, dass er deutsche Gesetzgebung umgeht. So werden Joint Ventures in Italien und Südafrika dafür genutzt, Geschäfte mit Riad zu machen.

28 SIPRI-Datenbank, https://armstrade.sipri.org/armstrade/page/trade_register.php (auf Englisch (10.03.2021).)

29 Claudia Von Salzen, „Ein Exportverbot mit Ausnahmen“, Der Tagesspiegel, 1. April 2019, www.tagesspiegel.de/politik/keine-waffen-mehr-fuer-saudi-arabien-ein-exportverbot-mit-ausnahmen/24167724.html (10.03.2021).

30 Extract from „Arms Exports Report 2019“, Joint Conference Church and Development (GKKE), Januar 2020, www.gkke.org/wp-content/uploads/2020/06/Summary-GKKE-Arms-Export-Report-2019.pdf (auf Englisch) (10.03.2021).

31 „Trotz Exportstopp, deutsche Waffen nach Saudi-Arabien geliefert“, Berliner Zeitung, 30. Oktober 2020, www.berliner-zeitung.de/news/trotz-exportstopp-deutsche-waffen-nach-saudi-arabien-geliefert-li.115167 (10.03.2021).

In diesem Zusammenhang haben die Fraktionen der Linken und der Grünen einen Antrag vom 11. August 2019 auf den Weg gebracht, um die Gründung dieser deutschen Joint Ventures im Ausland (und andere Formen der technischen Unterstützung von Produktionen im Ausland) zu kontrollieren. Mit dem Vorschlag, neben finanziellen Investitionen für Rüstungsprojekte im Ausland auch die Weitergabe von immateriellem Wissen, mündlichen Gesprächen, Software, Plänen, USB-Datenaustausch usw. zu überwachen, passen die Abgeordneten den deutschen Kontrollmechanismus an die Entwicklungen auf dem Rüstungsmarkt an. *„Der Antrag zu den Joint Ventures wird nur von uns, der Minderheit, unterstützt und abgelehnt werden. Aber zumindest haben die Sozialdemokraten einen Teil unseres Standpunkts unterstützt. Leider haben die Regierungen Frankreichs und Deutschlands bereits eine Einigung in diesen Fragen erzielt, welche absolut nicht zufriedenstellend ist. Die Bundesregierung beruft sich gerne auf die französische Position, um zu begründen, dass die Rüstungskontrolle nicht restriktiver sein kann“*, kommentiert Katja Keul, Bundestagsabgeordnete der Grünen und Expertin für Waffenexporte.

Neben der Arabischen Koalition, war auch die Türkei von mehreren Moratorien betroffen: im Jahr 2017 wegen der Unterdrückung der Zivilgesellschaft in der Türkei, 2019 auf Grund der Offensive gegen die Kurden in Syrien. Dennoch bleibt Ankara mit Rüstungslieferungen im Jahr 2019 im Wert von 345 Millionen sowie 2018 von 243 Millionen Euro der wichtigste Kunde Deutschlands³².

Offizielle Daten zeigen, dass die deutschen Exporte im ersten Halbjahr nicht auf Grund einer restriktiveren Politik zurückgegangen sind (denn es werden 63 % der Genehmigungen an Drittländer erteilt im Vergleich zu 40% im Vorjahr), sondern auf Grund eines Auftragsrückgang seitens der NATO/EU-Staaten³³.

DER LANGE WEG ZU MEHR DEMOKRATIE

Diese Übersicht sollte nicht die Tatsache überschatten, dass Abgeordnete und die Zivilgesellschaft in den letzten Jahren einige bedeutende Erfolge erzielt haben. Nach dem Arabischen Frühling ist die Debatte in Deutschland in Bewegung geraten.

Bis 2014 hatte das Parlament nur die Möglichkeit, den von der Regierung herausgegebenen Jahresbericht zu kommentieren und schriftliche Fragen an die Regierung zu richten, auf die sie innerhalb von 6 bis 8 Wochen antwortete. Allerdings gab es hier mehr Transparenz als in Frankreich, da in den Berichten genaue Typenangaben zum exportierten Material gemacht wurden.

Aber auch dieses Verfahren hat seine Grenzen. Die Affäre um die an Saudi-Arabien verkauften Panzer löste 2013 eine Debatte aus. Die Grünen-Abgeordnete Hans-Christian Ströbele, Claudia Roth und Katja Keul beklagten, dass sie von der Regierung keine klare

32 „Türkei bleibt bester Kunde“, Tageschau.de, 23. Juni 2020, www.tagesschau.de/wirtschaft/waffenexporte-tuerkei-109.html (10.03.2021).

33 „SPD dringt auf Verlängerung des Rüstungsexportstopps für Saudi-Arabien“, Redaktionsnetzwerk Deutschland, 28. Oktober 2020, www.rnd.de/politik/stopp-des-ruestungsexports-an-saudi-arabien-spd-dringt-auf-verlaengerung-K5567F6I3QEWVOXN46W6ZSKL6E.html (10.03.2021).

Antwort auf den Verkauf dieser Rüstungsgüter erhalten hätten. Dies warf ein Schlaglicht auf die mangelnde Transparenz im Bundessicherheitsrat, der sich aus Vertreter*innen von sieben Ministerien zusammensetzt und über Exporte entscheidet. Im Jahr 2013 wurde das Bundesverfassungsgericht von Abgeordneten im Interesse des Rechts auf Information angerufen. Gemäß dem Bundesverfassungsgericht hat die Regierung das Recht, die Wettbewerbs- und Verhandlungsphase mit dem Kundenstaat vertraulich zu behandeln³⁴. Erst wenn die Exportgenehmigung erteilt wird oder nicht, müssen die Abgeordneten informiert werden. Auf Antrag der Abgeordneten kann es allerdings notwendig sein, offenzulegen, ob Waffenlieferungen getätigt wurden oder nicht. Kurzum, der Jahresbericht wird als nicht ausreichend für den demokratischen Prozess angesehen.

Nach den Wahlen 2013 wurde nach einem Kompromiss zwischen den koalierenden Parteien CDU und SPD eine Reform durchgeführt: Das Parlament muss innerhalb von 15 Tagen nach der Erteilung von Lizenzen informiert werden. Darüber hinaus muss halbjährlich ein Bericht über Waffenexporte erstellt werden. Eine Antwortpflicht zwingt die Exekutive außerdem, die Identität der Länder, für die die lizenzierten Waffen bestimmt sind, genauer zu benennen. Katja Keul von den Grünen fordert, bei diesem Verfahren noch weiter zu gehen: *„Wir brauchen ein Gesetz, das die Kriterien für die Rüstungskontrolle regelt und die Regierung verpflichtet, ihre Entscheidungen zu begründen.“* Die Abgeordnete hob hervor, dass es auf dem Weg zur Transparenz auch Rückschläge gäbe: *„Seit ein bis zwei Jahren fehlen uns Daten über Lieferungen.“*

Dem Parlament und der Zivilbevölkerung sind weitere Erfolge zu verdanken. Deutschland war viertgrößter Exporteur von Kleinwaffen, die in Kriegsländern wie Kolumbien, Mexiko, Burma, Pakistan, der Türkei usw. zu finden waren. Firmen, wie Sig Sauer oder Heckler & Koch standen seit Jahren im Visier von Zivilgesellschaft und Abgeordneten. Bis Letztere 2018 einen Erfolg verbuchen konnten: Im Regierungsvertrag zwischen CDU-CSU und SPD wurde festgelegt, dass Exporte von Kleinwaffen in Drittstaaten fortan verboten sind³⁵ (*siehe Kasten*).

ENGAGIERTE ABGEORDNETE

Dieser Erfolg ist nicht dem Zufall zu verdanken. Die deutschen Abgeordneten sind sich nicht zu schade, sich die Hände schmutzig zu machen. Sie führen in regelmäßigen Abständen gründliche Befragungen durch. Der Parlamentsbericht bildet die Grundlage für ihre Arbeit und wenn dieser nicht vollständig ist, hindert sie das nicht daran, bei der Regierung zusätzliche Informationen anzufordern.

34 „Regierung darf Anbahnung von Rüstungsexporten geheim halten“, Süddeutsche Zeitung, 21. Oktober 2014, www.sueddeutsche.de/politik/bundesverfassungsgericht-regierung-darf-anbahnung-von-ruestingsexporten-geheim-halten-1.218364 (10.03.2021).

35 Auszug aus „Arms Exports Report 2019“, the Joint Conference Church and Development (GKKE), Januar 2020, www.gkke.org/wp-content/uploads/2020/06/Summary-GKKE-Arms-Export-Report-2019.pdf (auf Englisch) (10.03.2021).

Im Jahr 2018 brachte der Einsatz des grünen Abgeordneten Omid Nouripour ans Licht, dass seit dem Amtsantritt der neuen Merkel-Regierung 87 Exportgenehmigungen an Mitglieder der arabischen Koalition im Jemen erteilt wurden³⁶. Im August letzten Jahres stellte eine Gruppe von Abgeordneten der Partei Die Linke als Reaktion auf die Veröffentlichung des halbjährlichen Berichts 13 Fragen an die Regierung, die darauf abzielten, einen Bericht über deutsche Exporte in Zusammenhang mit steigenden Spannungen mit der Türkei und den Kriegen in Libyen und Syrien zu erstellen³⁷.

Die parlamentarische Kontrolle in Deutschland beruht weniger auf einem eher begrenzten institutionellen System als auf dem parlamentarischen Einsatz und dem tatsächlichen Wunsch, etwas zu bewegen: *„Die Stärke der Rüstungskontrolle in Deutschland ist nicht wirklich das Parlament selbst, sondern die öffentliche Debatte über Rüstungskontrolle. Als Linke im Bundestag behalten wir dieses Thema auf der Tagesordnung, um den Druck auf die Regierung aufrechtzuerhalten“*, ergänzt Katja Keul.

Die deutsche Regierung wurde vor einigen Monaten zu Waffenlieferungen aus Hamburg befragt, die den Krieg im Jemen anheizen könnten, und nannte entsprechende Details, wie die Art der Ausrüstung, den Monat der Lizenzerteilung³⁸ usw. Sie versteckte sich jedoch weiter hinter der Notwendigkeit, diplomatische Beziehungen aufrechtzuerhalten, um die Zielländer oder „Geschäftsgeheimnisse“ nicht preiszugeben und jede Erwähnung der beteiligten Unternehmen zu vermeiden.

EINE BREITE SOZIALE MOBILISIERUNG

Die Bedeutung wirtschaftlicher Überlegungen ist offensichtlich. Die Tatsache, dass die Grundsätze für Rüstungsexporte rechtlich nicht bindend sind und die Entscheidungen in diesem Bereich in den Händen des Bundesrates liegen, zeigt, die wichtig wirtschaftliche und geostrategische Vorgaben hier sind.

Aber dieser Logik steht ein starkes und mächtiges parlamentarisches Engagement und der Einsatz von etwa hundert zivilgesellschaftlichen Organisationen gegenüber, die sich unter dem Banner der „Aktion Aufschrei“ zusammengeschlossen haben. Dazu gehören Gewerkschaften, Kirchen, Friedens- oder antimilitaristische Bewegungen und Menschenrechtsorganisationen.

Anders als in Frankreich, wo sich die verschiedenen Religionen bei diesem Thema sehr zurückhalten, *„sind 60 % unserer Mitglieder religiöse Organisationen und der Ökumenische Rat der Kirchen veröffentlicht jedes Jahr einen sehr umfassenden 100-seitigen Bericht über*

36 Auszug aus „Arms Exports Report 2018“ the Joint Conference Church and Development (GKKE), Januar 2019, www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/blogs/Dieterich_Andreas/19_03_gkke_arms_export_report_2018_summary.pdf (auf Englisch) (10.03.2021).

37 Die deutschen Rüstungsexporte der Bundesländer im ersten Halbjahr 2020, Sevim Dagdelen, 6. August 2020, www.waffenexporte.org/2020/08/categorydeutscher_bundestagkleine-anfragen (10.03.2021).

38 „Munitions- und Rüstungsexporte über den Hamburger Hafen im zweiten Quartal 2020“ (Die Linke, Zaklin Nastic, 28. Juli 2020), www.waffenexporte.org/wp-content/uploads/2020/08/Munition-und-R%C3%BCEx-%C3%BCber-Hafen-Hamburg-2.-Quartal-2020.pdf (10.03.2021).

deutsche Waffenexporte, dem auch Empfehlungen beiliegen. Ein Bericht, zu dem auch anderen Mitglieder der Kampagne „Aktion Aufschrei“ mit ihrem Fachwissen beitragen“, erklärt Jürgen Grässlin, Kampagnenmitglied und Aktivist in Deutschland für die Kampagne „Heckler & Koch“.

Im Rahmen der Kampagne „Aktion Aufschrei“ stehen auch die Gewerkschaften den Beiträgen in nichts nach: Die IG Metall (Arbeitnehmer der metallverarbeitenden Industrie) setzt sich für die Diversifizierung oder gar Umstellung der Rüstungsindustrie ein. Außerdem nehmen Gruppen von kritischen Aktionären an den Hauptversammlungen von Rüstungsunternehmen oder Banken teil, um einer „anderen Stimme“ Gehör zu verschaffen.

Urgewald ist bekannt für seine Berichte, die die Bankenfinanzierung der deutschen Rüstungsindustrie (KMW, Airbus, Rheinmetall usw.) dokumentieren.

Neben den Mitgliedern der Kampagne, verteidigt das ECCHR (European Center for Constitutional and Human Rights) aus juristischer Sicht die durch den Waffenhandel untergrabenen Menschenrechte. Auch der deutsche Zweig von Greenpeace ist bei diesem Thema seit einiger Zeit sehr aktiv.

Wir möchten auch darauf hinweisen, dass es zudem eine starke Mobilisierung gegen Atomwaffen gibt, was zeigt, dass neben der Debatte über die Rüstungsverkäufe auch die generelle Dynamik im Bereich der Militarisierung in Frage gestellt wird.

DEUTSCHLAND: WICHTIGER DURCHBRUCH DER ZIVILGESELLSCHAFT UND DES PARLAMENTS BEI KLEINWAFFEN

Deutschland war lange Zeit der viertgrößte Exporteur von Kleinwaffen, die von Herstellern wie Sig Sauer, Heckler & Koch und C.G. Haenel geliefert wurden. Diese Waffen tauchten daraufhin massiv in Kriegsländern auf (Angola, Kolumbien, Mexiko, Burma, Pakistan, Türkei, Libyen und andere). Zwischen 1967 und 1975 wurden 50.000 G3-Sturmgewehre des Herstellers Heckler & Koch an das kolumbianische Regime exportiert und gegen marxistische Rebellen und Bauern zum Einsatz gebracht³⁹. Wie die meisten Waffen haben auch diese Gewehre eine lange Lebensdauer und wurden im Bürgerkrieg im ganzen Land verteilt. In den 2000er Jahren gelangten die G3-Sturmgewehre dann in die Hände der „Schwarzen Adler“, der rechtsgerichteten Paramilitärs. Was die Drogenhändler und die linke Guerilla angeht, so wurden diese über den Schmuggel aus Ecuador, Angola oder Jamaika mit den G3-Gewehren versorgt. Dies war ein brisantes Thema in Deutschland und Gegenstand eines konstanten engagierten Widerstands: Gruppen kritischer Aktionäre intervenierten z.B. in den Hauptversammlungen der Aktionäre von Heckler & Koch, um peinliche Fragen zu stellen, einen Umbau des Unternehmens oder die Einrichtung eines Sozialfonds für die Opfer zu fordern. Nach dem Arabischen Frühling war auch der Nahe Osten in der Debatte vertreten. Seit 2011 beanstandeten Abgeordnete wie Gernot Erler von der SPD, Jan Van Aken von Die Linke oder Katja Keul von den Grünen⁴⁰ und die Zivilgesellschaft ein Abkommen, das die Produktion des G36-Gewehrs in Saudi-Arabien erlaubte. Das Geschäft wurde schließlich 2014 von der Regierung blockiert, trotz diplomatischen Drucks aus Riad. Die Gegenbewegungen ließen jedoch nicht nach, sodass der Hersteller Heckler & Koch Ende 2016 klein beigab und ankündigte, keine Waffen mehr in nicht-demokratische Länder zu liefern⁴¹. Rüstungsverkäufe stehen im Mittelpunkt der deutschen politischen Agenda. Dieses Thema bewegt alle Parteien und steht systematisch vor jeder Wahl auf der Tagesordnung. Wie in den Niederlanden und Großbritannien, geht es in der Debatte vor allem um Kontrolle und weniger um strategische Autonomie und internationalen Einfluss. Jede Partei entwickelt ihre eigenen Positionen zu diesem Thema und verhandelt mit ihren potenziellen Partnern, bevor sie die Macht übernimmt. So sieht der Koalitionsvertrag zwischen CDU-CSU und SPD für 2018 ein Exportverbot für Kleinwaffen in Drittländer vor. Ein massiver Verstoß gegen diese Regel wurde jedoch von der Zivilgesellschaft aufgedeckt: Heckler & Koch lieferte 4.500 Gewehre an Mexiko. Auf Initiative des Aktivisten Jürgen Grässlin wurde ein Verfahren gegen die Firma angestrengt, das 2019 zu einem Bußgeld in Höhe von 3,7 Millionen Euro durch das Stuttgarter Gericht führte. Die von der deutschen Bundesregierung gelieferten Daten zeigen jedoch, dass die Zivilgesellschaft und der Deutsche Bundestag diese Runde gewonnen hatten: Die Ausfuhren machen nur noch einen Betrag von 403.700 Euro gegenüber 15,1 Millionen Euro Euro im Jahr 2018 aus⁴².

39 Roman Deckert, „Una Historia de la violencia: german small arms in Colombia“, August 2007, www.bits.de/public/articles/kw_nl/kleinwaffen-nl08-07eng.htm (auf Englisch) (10.03.2021).

40 Hier können die Reden der deutschen Abgeordneten eingesehen werden: www.waffenexporte.org/category/deutscher_bundestag (10.03.2021).

41 Katie Forster, „German arms company Heckler & Koch to ‘no longer supply undemocratic, corrupt countries‘“, The Independent, 29. November 2016, www.independent.co.uk/news/world/europe/heckler-koch-saudi-arabia-german-arms-trade-undemocratic-corrupt-nato-a7444981.html (auf Englisch) (10.03.2021).

42 Auszug aus „Arms Exports Report 2019“ Joint Conference Church and Development (GKKE), GKKE’s Working Group on Arms Exports, Januar 2020, <https://www.gkke.org/wp-content/uploads/2020/06/Summary-GKKE-Arms-Export-Report-2019.pdf> (auf Englisch) (10.03.2021).

GROSSBRITANNIEN: DAS PARLAMENTARISCHE UNTERSUCHUNGSRECHT STÄRKT DIE POSITION DER ZIVILGESELLSCHAFT

Seit 1999 erarbeitet ein ständiges Kontrollorgan eine parlamentarische Expertise. Es greift Analysen aus der Zivilgesellschaft auf, unterstützt sie dadurch und drängt so auf Veränderungen. Als Nebeneffekt hat die jüngste Entscheidung des britischen Berufungsgerichts zu Waffenverkäufen an Saudi-Arabien die Regierung erschüttert. Zum ersten Mal war die Regierung gezwungen, ihre Waffenverkäufe an ihren besten Kunden Riad auszusetzen und ihre Politik neu zu bewerten.

Genau wie Frankreich blickt das Vereinigte Königreich auf eine Geschichte der Waffenverkäufe zurück, die voller Skandale steckt. In den 1990er Jahren waren britische Soldaten im Golfkrieg gegen einen Gegner im Einsatz, den ihr Land zuvor mit Waffen beliefert hatte⁴³, was eine heftige Debatte auslöste. Die von Richter Scott durchgeführte Untersuchung kam zu dem Schluss, dass die britische Regierung die Bestimmungen für Waffenlieferungen an den Irak vorsätzlich gelockert habe sowie Nachbarstaaten genutzt habe, um den Handel fortzusetzen.

Außerdem setzte das Vereinigte Königreich, genauso wie Frankreich, bei seinen Rüstungsexporten auf die Golfstaaten und zwar in erster Linie auf Riad, um seine eigene Rüstungsindustrie auszubauen. Diese Beziehung wurde bald durch Korruptionsvorwürfe belastet, was die konservative Partei in Bedrängnis brachte. Die al-Yamamah-Affäre von 2004 in Großbritannien erinnerte an den Sawari-2-Vertrag, einen wegweisenden Fall aus den Balladur-Jahren in Frankreich.

An dieser Stelle hört der Vergleich auf, denn die daraus gezogenen Lehren haben die britische Politik nachhaltig geprägt.

DIE SCHAFFUNG EINES STÄNDIGEN PARLAMENTARISCHEN GREMIUMS

Als die Labour-Regierung 1997 an die Macht zurückkehrte, brach sie zunächst einmal mit den Praktiken der Vergangenheit. Sie stellte eine Reihe von ethischen Standards für Exporte auf, die den Verhaltenskodex der Europäischen Union im Jahr 1998 inspirierten (jetzt der Gemeinsame Standpunkt). Die Behörden begannen mit der Veröffentlichung des Jahresberichts und stellten ab 2004 die Quartalsberichte auf einer Website online. Die Dokumente enthalten Informationen über die Art der von den Lizenzen abgedeckten Rüstungsgüter sowie die Dual-Use-Güter. Zudem wurde eine parlamentarische Kontrolle durch die Ausschüsse für Waffenexportkontrollen (CAEC) eingerichtet.

43 Anna Stavrianakis, „Parliament urgently needs to keep tabs on Britain's arms exports“; *The Conversation*, 14. Januar 2016, <https://theconversation.com/parliament-urgently-needs-to-keep-tabs-on-britains-arms-exports-52865> (auf Englisch) (10.03.2021).

Und auch, wenn all diese Fortschritte durch Labour umgesetzt wurden, waren sie das Ergebnis einer langfristigen Mobilisierung: *„Der Aktivismus der 1980er Jahre, der auf die Friedensbewegungen und Demonstrationen für soziale Gerechtigkeit zurückging, spielte eine wichtige Rolle für die spätere Bildung der Ausschüsse“*, meint Anna Stavrianakis, Professorin für internationale Beziehungen (Universität Sussex), die regelmäßig vor den Ausschüssen spricht.

Durch diese Reform wurde die parlamentarische Praxis erneuert. Seither überwachen die Ausschüsse die Rüstungsexporte, hören die Beteiligten (Regierung, Industrie, NGOs usw.) an und führen Untersuchungen durch.

Die Ausschüsse können Fragen an die Regierung stellen. So war es z. B. im Falle der Kryptografie-Ausrüstung, die an Aserbaidschan verkauft wurde, oder bei den Maschinengewehren für Bahrain im Jahr 2014⁴⁴. Es gab mehrere Schreiben, in denen eine Aussetzung der Waffenverkäufe an Riad wegen des Krieges im Jemen gefordert wurde.

Wie in Deutschland und den Niederlanden, geht es in der Debatte in erster Linie um Fragen der Transparenz und der Einhaltung internationaler Standards und nicht um strategische Autonomie oder Wettbewerbsfähigkeit. Aber im Gegensatz zu seinen europäischen Nachbarn wird das englische Parlament nicht „automatisch“ über die Erteilung neuer Exportlizenzen informiert, sondern es arbeitet auf der Grundlage von Angaben, die auf einer Website veröffentlicht werden. Vielleicht ist das der Grund dafür, warum die Listen der parlamentarischen Anfragen ein wenig akademisch wirken? Die Themen und Blickwinkel erscheinen weniger vielfältig als in Deutschland, zeugen aber von einer viel größeren parlamentarischen Aufmerksamkeit und Engagement als in Frankreich. In ihrer Antwort teilt die Regierung mit, ob die Lizenzen erteilt wurden oder nicht und versucht ihre Politik zu rechtfertigen. Sie liefert jedoch keine Belege dafür, dass sie eine Einzelfallprüfung von Exportgenehmigungen vornimmt, und sie erklärt auch nicht, wie die Kriterien des Gemeinsamen Standpunkts bewertet werden.

EINE ÜBERZEUGENDE UNTERSUCHUNG BZW. „GEGENBERICHTSERSTATTUNG“

In Wirklichkeit ist das britische System bei der von den Ausschüssen geleisteten Ermittlungsarbeit bzw. „Gegenberichtserstattung“ fortschrittlich. Es handelt sich hierbei um eine tiefgründige Arbeit, die von den Medien aufgegriffen wird und die die öffentliche Debatte belebt. Hier übernimmt das Parlament seine Rolle als Kontrollinstanz der Exekutive voll und ganz. NGOs, Industrielle und Regierungsvertreter*innen werden regelmäßig angehört, auch wenn, wie wir sehen werden, die Regierung nicht immer mitarbeitet.

In einem 2013 veröffentlichten Bericht hinterfragten die Ausschüsse Waffenlieferungen an 27 Länder, die für Menschenrechtsverletzungen bekannt sind, darunter Russland, Libyen und Sri Lanka. *„Die Regierung sollte viel vorsichtiger urteilen, wenn sie Anträge auf Waffenexportlizenzen an autoritäre Regime prüft, die gegen die erklärte Politik der Regierung*

44 „Request for written information to the government“, UK Parliament, Januar – März 2014, <https://old.parliament.uk/documents/commons-committees/Arms-export-controls/2014-Q1-Government-response.pdf> (auf Englisch) (10.03.2021).

verstoßen“, sagte John Stanley, der Vorsitzende der Ausschüsse⁴⁵. Eine Position, die von den Journalisten aufgegriffen wurde⁴⁶.

Der letzte Bericht, der 2018⁴⁷ veröffentlicht wurde, kommt der Regierung mehr entgegen; die Einhaltung der Kriterien des Gemeinsamen Standpunkts und des Waffenhandelsvertrags wird nicht mehr im Detail untersucht. Es bleibt ein kritisches Bild der britischen Waffenexportpolitik in vielen Bereichen, wie dem Umgang mit den Genehmigungsarten, der Kontrolle von Dual-Use-Gütern, den Vermittlungsgeschäften usw. Die Ausschüsse bedauern beispielsweise die fehlende Transparenz bei der Vergabe von offenen Genehmigungen, die den Industriellen mehr Freiheit geben. Sie fordern, dass diese von der Regierung gerechtfertigt werden und dass die Aktivitäten der im Ausland ansässigen britischen Unternehmen überprüft werden. Die Abgeordneten befürworten außerdem die Veröffentlichung von Daten über Ermittlungen, Strafverfolgungen, von der britischen Regierung verhängte Geldstrafen sowie die Überwachung der Endnutzung.

Die Ausschüsse weisen auch auf die mangelnde Kontrolle der Zwischenhändler bei Rüstungsverträgen hin: *„Die durch unsere Untersuchungen erbrachten Nachweise bringen „Zwischenhändler (Agenten, Berater und Makler)“ mit Korruption und der Veruntreuung von Waffen in Verbindung. [...] In ihren Jahresberichten muss die Regierung die Namen aller natürlichen oder juristischen Personen veröffentlichen, gegen die sie Maßnahmen ergriffen hat. Sie sollte auch formell die Schaffung eines zusätzlichen Zulassungskriteriums in Zusammenhang mit Korruption in Erwägung ziehen.“*

AUSSCHÜSSE, DIE DEM POLITISCHEN KLIMA AUSGESETZT SIND

Wie kann man diese Veränderung im Ton erklären? Die Einbindung der Ausschüsse verändert sich im Laufe der Zeit und hängt sehr stark vom Profil der Persönlichkeit an ihrer Spitze ab, ein Merkmal, das über politische Grenzen hinausgeht. *„Die Offenheit für Ideen aus der Zivilbevölkerung war nicht immer gleich und hängt von der politischen Orientierung der einzelnen Ausschüsse ab. Es hat sich gezeigt, dass das Augenmerk nicht auf den politischen Parteien liegt – der beste Vorsitzende war wahrscheinlich ein Abgeordneter der Konservativen, John Stanley. Und während zu Beginn des Kriegs im Jemen der Labour-Vorsitzende Graham Jones noch stärker für weitere Exporte eintrat, setzte sich der Vorsitzende der Konservativen, Chris White, vehement für stärkere Rüstungsbeschränkungen an Arabien ein“*, interpretiert Anna Stavrianakis.

Im Jahr 2019 waren Minister, wie der damalige Außenminister Boris Johnson und der Minister für internationalen Handel, Liam Fox, nicht bereit, den Ausschüssen bezüglich der britischen

45 Committees on Arms Export Control - First Report, „Scrutiny of Arms Exports and Arms Control (2013)“, UK Parliament, <https://publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmquad/205/20502.htm> (auf Englisch) (10.03.2021).

46 „UK parliament queries British arms exports to Syria, Iran and others“, Reuters, 17. Juli 2013, www.reuters.com/article/us-britain-arms-exports-idUSBRE96G0Q520130717 (auf Englisch) (10.03.2021).

47 „UK arms exports during 2016 inquiry“, frühere Website des britischen Parlaments, <https://old.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/other-committees/committee-on-arms-export-controls/inquiries/parliament-2017/inquiry/> (auf Englisch) (10.03.2021).

Waffenaffäre im Jemen Rede und Antwort zu stehen, ebenso wenig wie der Waffenhersteller Raytheon, dessen Bomben bei den Massakern in die Schusslinie geraten waren. Nach den Parlamentswahlen 2020 brauchte das Überwachungsgremium sechs Monate, um seine Arbeit wieder aufzunehmen⁴⁸. „*Es war schwierig, in dieser neuen Legislaturperiode jemanden für den Vorsitz der Ausschüsse zu finden*“, berichtet Ann Feltham, Koordinatorin der parlamentarischen Aktionen von „Campaign against arms trade“ (CAAT).

Doch mit dem neuen Vorsitzenden Mark Garnier an der Spitze, scheinen die Ausschüsse wieder neuen Biss zu haben. In einem Schreiben vom 8. September 2020, bedauerte der neue Vorsitzende die Weigerung des Ministers für internationalen Handel, vor der Veröffentlichung des Jahresberichts für 2019 vor den Ausschüssen auszusagen und fordert die Regierung auf, eine Erklärung „*zu Waffenausfuhren nicht nur nach Saudi-Arabien, sondern auch nach Hongkong, in die Türkei und in andere Länder, die von internen Konflikten oder Unruhen betroffen sind*“⁴⁹ abzugeben.

JEMEN: EFFEKTIVER DRUCK AUF DIE REGIERUNG

Als Bindeglied zur Zivilbevölkerung, können die Ausschüsse effektiven Druck auf die Regierung ausüben, der Fall Jemen ist dafür ein gutes Beispiel. Im März 2016 führten die Kontrollausschüsse für Rüstungsexporte eine Untersuchung über den Einsatz von Waffen im Jemen durch, die im Vereinigten Königreich hergestellt wurden⁵⁰. Im Anschluss an diesen Bericht wurden Empfehlungen ausgesprochen, darunter die sofortige Aussetzung von Waffenlieferungen an Saudi-Arabien (*siehe Kasten*).

Neben der Mobilisierung der britischen Gesellschaft, spielte diese parlamentarische Arbeit drei Jahre später auch eine Rolle bei der Entscheidung des britischen Berufungsgerichts, das von der „Campaign against arms trade“ (CAAT) angerufen wurde, um die „*fehlende Bewertung*“ bei der Vergabe britischer Exportlizenzen festzustellen, was zu ihrer vorübergehenden Aussetzung führte⁵¹. Um die politische Tragweite dieser Entscheidung zu ermessen, sollte man bedenken, dass Riad der größte Kunde Großbritanniens ist.

48 Jon Stone „UK government’s arms export watchdog has been shut down for six months“, The Independent, 22. Juni 2020, www.independent.co.uk/news/uk/politics/uk-governmen-arms-export-watchdog-shut-caec-a9579641.html (auf Englisch) (10.03.2021).

49 Schreiben von Mark Garnier an Elizabeth Truss, Ministerin für internationalen Handel, <https://committees.parliament.uk/publications/2607/documents/26050/default/> (auf Englisch) (10.03.2021).

50 Patrick Wintour, „Shelve UK arms sales to Saudis over Yemen, say two MPs’ committees“, The Guardian, 15. September 2016, www.theguardian.com/world/2016/sep/15/crispin-blunt-report-foreign-affairs-committee-says-arms-sales-to-saudis-yemen-judged-high-court (auf Englisch)

51 „CAAT’s legal challenge“, CAAT.org.uk, 25. September 2020, <https://caat.org.uk/homepage/stop-arming-saudi-arabia/caats-legal-challenge/> (auf Englisch) (10.03.2021).

Im britischen System sind der Waffenhandelsvertrag und der Gemeinsame Standpunkt der EU rechtsverbindlich. Wird bei Nichteinhaltung das Verwaltungsgericht angerufen, ist die Regierung verpflichtet, die Entscheidung der Gerichte zu respektieren und muss im Falle der Nichteinhaltung den Abgeordneten gegenüber Rechenschaft ablegen.

Am 16. September 2019 schickte das Ministerium für Internationalen Handel einen Brief an die Abgeordneten, in dem es über Waffentransfers nach Saudi-Arabien berichtete, die gegen das Urteil des britischen Berufungsgerichts verstießen⁵². Zu dem beanstandeten Material gehörte auch eine Komponente für französische Sherpa Light- Panzerfahrzeuge, die 2019 nach Riad ausgeführt wurden. *„Es ist durchaus üblich, dass ein Ministerium einen Sonderausschuss über rechtliche Entwicklungen informiert, die ihre Tätigkeit betreffen. Ich nehme an, dass dies eine Form von Tradition ist, denn ich glaube nicht, dass es schriftlich festgehalten wurde“*, erzählt Ann Feltham.

EIN „BREITES SPEKTRUM AN AKTIVISMUS“

Dieser juristische Vorstoß, der noch vom Berufungsgericht bestätigt werden muss, ist ein Ergebnis der Mobilisierung von Aktivist*innen und NGOs. „Campaign against arms trade“ (CAAT), der Initiator der gerichtlichen Klage gegen britische Waffenexporte, organisiert zahlreiche Advocacy- und Protestaktionen auf Waffenmessen, in Museen, die von der Kriegsindustrie gesponsert werden usw. Die Arbeit von Saferworld konzentriert sich eher auf den institutionellen Aspekt. Die NGO koordiniert die Diskussionen der Verbände auf europäischer Ebene im Rahmen von COARM, einem Austausch-Forum der EU-Mitgliedsstaaten über ihre Rüstungsexporte.

„Innerhalb der Zivilgesellschaft gibt es ein breites Spektrum an Aktivismus, das von staatsnahen Think Tanks über reformorientierte NGOs (Saferworld) und Kampagnenorganisationen (Amnesty, Oxfam) bis hin zu Vereinigungen wie CAAT reicht, die für einen „sozialen Wandel“ kämpfen, sodass die Zivilgesellschaft nicht mit einer einzigen Stimme spricht“, erklärt Anna Stavrianakis.

Hinzu kommt der Einfluss der Netzwerke und Stiftungen, die den Quäkern nahestehen, die traditionell pazifistisch eingestellt sind sowie die aktive Rolle der Medien, die regelmäßig über Waffenverkäufe berichten und sich nicht scheuen, auf ihren Titelseiten die britische Verteidigungspolitik zu hinterfragen. In einem ähnlichen Zusammenhang sei an den Chilcot-Bericht über die Verantwortung Tony Blairs im zweiten Irak-Krieg erinnert, der 2016 in der gesamten Presse für Schlagzeilen sorgte.

⁵² Brief von Elizabeth Truss an den Vorsitzenden der Ausschüsse für Rüstungsexportkontrollen, 16. September 2019, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/904481/Truss-letter-to-CAEC-2019.pdf (auf Englisch) (10.03.2021).

AUSSETZUNG DER WAFFEN- VERKÄUFE AN SAUDI-ARABIEN: WENN DIE AUSSCHÜSSE DEN BODEN FÜR DAS BRITISCHE GERICHTSURTEIL BEREITEN

Im März 2016 führten die Ausschüsse eine Umfrage über den Einsatz von Waffen aus britischer Produktion im Jemen durch⁵³. In erster Linie erfolgte eine Bestandsaufnahme der Waffenverkäufe und der britischen Zusammenarbeit mit der saudischen Monarchie:

„Die saudische Regierung bat nach der Eskalation des Konflikts im Jemen im März 2015 um zusätzliche britische Unterstützung. Auf dieses Ersuchen hin beschleunigte die Regierung die Lieferung von lasergesteuerten Paveway-Bomben, verstärkte die Ausbildung im Bereich Zielen und Waffenhandhabung, stellte die Verbindung zu den Offizieren des saudischen Hauptquartiers sicher, entwickelte die Aufklärungssysteme für die Luftangriffe und half, den Seezugang zu jemenitischen Häfen zu verbessern, indem sie Schiffe identifizierte, die gegen das Waffenembargo verstoßen könnten⁵⁴.“

Nach Untersuchung der Verstöße gegen das humanitäre Recht im Jemen und der Aufdeckung der britischen Interessen in der Region, kamen die Ausschüsse zu dem Schluss, dass die Regierung ihre Waffenexporte nach Riad nicht ausreichend gerechtfertigt hatte. Angesichts des Umfangs der exportierten und möglicherweise in dem Konflikt involvierten Waffen – vor allem Bomben – hätte die britische Regierung eine eigene Vor-Ort-Untersuchung über den Einsatz solcher Waffen im Jemen durchführen und sich nicht allein auf Informationen des saudischen Regimes verlassen dürfen.

Im Anschluss an diesen Bericht wurde die Empfehlung ausgesprochen, Waffenlieferungen an Saudi-Arabien auszusetzen. Aber die Ausschüsse, von denen jeder einen anderen Aspekt der britischen Politik (Außenpolitik, internationaler Handel usw.) vertrat, waren geteilter Meinung und nicht alle stimmten zu.

Diese parlamentarische Arbeit mobilisierte nicht nur die britische Gesellschaft, sondern spielte auch drei Jahre später eine Rolle bei der Entscheidung des britischen Berufungsgerichts, das von der „Campaign against arms trade“ (CAAT) angerufen wurde, um die „fehlende Bewertung“ bei der Vergabe britischer Exportlizenzen festzustellen, was zu ihrer vorübergehenden Aussetzung führte⁵⁵. Die britische Regierung sah sich gezwungen, alle Entscheidungen für Waffenexporte nach Riad zu überprüfen und keine neuen Lizenzen mehr zu erteilen.

Am 7. Juli 2020 teilte die Regierung von Boris Johnson mit, dass diese Bewertung abgeschlossen sei und zu dem Schluss komme, dass es sich um „isolierte Vorfälle“ und nicht um eine systematische Verletzung des Völkerrechts gehandelt habe. Er hält sich daher für berechtigt neue Lizenzen zu vergeben. Der Fall wird in letzter Instanz vom Obersten Gerichtshof entschieden.

53 Patrick Wintour, „Shelve UK arms sales to Saudis over Yemen, say two MPs’ committees“; The Guardian, 15. September 2016, www.theguardian.com/world/2016/sep/15/crispin-blunt-report-foreign-affairs-committee-says-arms-sales-to-saudis-yemen-judged-high-court (auf Englisch) (10.03.2021).

54 Foreign Affairs Committee, „The use of UK-manufactured arms in Yemen“, 2016-2017, <https://publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmcaff/688/688.pdf> (auf Englisch) (10.03.2021).

55 „CAAT’s legal challenge“, CAAT.org.uk, 25. September 2020, <https://caat.org.uk/homepage/stop-arming-saudi-arabia/caats-legal-challenge/> (auf Englisch) (10.03.2021).



MAIRE-TABAROT- BERICHT ÜBER DIE KONTROLLE VON RÜSTUNGSEXPORTEN: FORTSCHRITTLICH IN DER FORM, KONSERVATIV IN DER SUBSTANZ



Nach zwei Jahren des Wartens präsentierten die Abgeordneten Jacques Maire und Michèle Tabarot am 18. November 2020 eine umfangreiche Liste von Vorschlägen zur Stärkung der Transparenz und der Kontrolle von Waffenverkäufen. Und auch wenn die Abgeordneten einen großen Teil der NGO-Forderungen übernehmen, werden sie doch von einem widersprüchlichen Anliegen getrieben, nämlich die Rüstungsexporte neu zu legitimieren. Zu diesem Zweck geben sie unseren Vorschlägen einen zaghaften demokratischen Rahmen: Es gibt keine öffentliche Rechtfertigung von Entscheidungen der Exekutive, keine echte politische Pluralität in den mit der Kontrolle betrauten Delegationen, kaum Austausch mit NGOs, Debatten hinter verschlossenen Türen usw.

Die von den Abgeordneten Maire und Tabarot geleitete Untersuchung ist die Folge der Mobilisierung von NGOs und der Zivilgesellschaft zu französischen Waffenverkäufen und dem Krieg im Jemen. Sie wurde im Oktober 2018 als „Antwort“ auf die Forderung nach einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss von Mitgliedern der Regierungsmehrheit ins Leben gerufen, der die Regierung nicht nachkommen wollte. Dieser Kontext ist entscheidend für das Verständnis des Umfangs und der Philosophie des Berichts der beiden Abgeordneten, der am 18. November dem Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten der Nationalversammlung vorgelegt wurde. Auf den ersten Blick erscheint der ausführlich dokumentierte Bericht, dem auch 35 Reformvorschläge beiliegen, ein „Durchbruch“ zu sein, der grundlegende Veränderungen der Praxis auslösen könnte. Aber ist dies tatsächlich der Fall?

ZUFRIEDENSTELLENDEN EMPFEHLUNGEN ZUR TRANSPARENZ

Es ist wahr, dass dieser Bericht interessante Wege aufzeigt, die genau das aufgreifen, was die NGOs seit fast 30 Jahren fordern und von denen einige auch in den Empfehlungen des im Jahr 2000 verabschiedeten Berichts der Abgeordneten Sandrier, Veyret und Martin zu finden sind: mehr Transparenz, die Einrichtung eines eigenen parlamentarischen Kontrollorgans usw. Die Abgeordneten bestätigen, dass die Daten über Waffenexporte viel regelmäßiger online gestellt werden und auf einer Website verfügbar sein sollten. Sie sollten auch alle notwendigen Informationen enthalten, die derzeit fehlen: Bezeichnung des Materials, Menge, Details „zu geänderten, ausgesetzten oder widerrufenen Lizenzen“, Angabe der „Identität der Empfänger von Lieferungen innerhalb des Kundenstaates sowie die Endbestimmung“. Das „französische Generalsekretariat für nationale Verteidigung und Sicherheit (SGDSN) sollte ermutigt werden, im Jahresbericht an das Parlament die nicht sensiblen Inhalte der hochrangigen Richtlinien offenzulegen“, fügen sie hinzu. Sie fordern ebenfalls „systematische Debatten im Parlament über den Jahresbericht“, vor allem in den Plenarsitzungen sowie eine Annäherung der nationalen Parlamente der EU-Mitgliedsstaaten durch Austauschtag, was die Idee der deutschen Abgeordneten Katja Keul aufgreift.

Die Berichtersteller*innen halten es auch für notwendig, die Kontrolle und Transparenz von Dual-Use-Gütern zu verstärken. Dies ist ein sinnvoller Vorschlag, da Innovationen im Bereich der Rüstung vor allem elektronisch und teilweise im zivilen Bereich entwickelt werden. Sie plädieren zudem dafür, die Kontrolle der verschiedenen Kontrollsysteme für sensible Güter unter dem Dach einer Behörde zu vereinheitlichen. Es bleibt abzuwarten, wie die Exekutive

diesen Vorschlag aufnehmen wird, da die Ayrault-Regierung die Hespel-Mission zum gleichen Thema bereits während der fünfjährigen Amtszeit von François Hollande begraben hatte.

EINE SELEKTIVE VORAUSSCHAU AUF DIE FOLGEN VON EXPORTEN

Die Tatsache, dass vor zwei Jahren abgelehnte Annahmen heute akzeptiert werden, ist eine willkommene Wendung: Frankreichs Rückstand gegenüber anderen Ländern der Europäischen Union in Bezug auf die parlamentarische Kontrolle (eine „Ausnahme“ unter den großen westlichen Gesellschaften, so die Berichterstatter*innen) und die Anerkennung des massiven Schadens, den unsere Verkäufe von Waffen und Überwachungstechnologie der ägyptischen Zivilgesellschaft zugefügt haben. Diese Anerkennung ist die Konsequenz der seit 2018 geführten NGO-Kampagne, die die Beteiligung französischer Ausrüstung und Überwachungstechnologien an der Unterdrückung der ägyptischen Zivilgesellschaft aufgezeigt hat.

Bei seinem Besuch im Januar 2019, desavouierte Emmanuel Macron, der von der Zivilgesellschaft in die Zange genommen wurde, die Verletzung der Menschenrechte durch al-Sisi. Laut den Reportern und der Presse⁵⁶, hätte diese Rhetorik Auswirkungen auf mehrere Rüstungsverhandlungen gehabt. Nach Abschluss einer Mission in Kairo kam Jacques Maire zu dem Schluss, dass *„[er] von dem Austausch und der durchgeführten Mission in Ägypten den Eindruck habe, dass die Größenordnung der von Ägypten erworbenen Ausrüstung nur im Entferntesten mit den dringenden Bedürfnissen einer Armee zusammenhängt, die sich auf die Verteidigung des nationalen Territoriums beruft“*. Eine Aussage, die die Wirtschaftsmedien verärgerte, die traditionell für die Rüstungsindustrie eintreten. Diese Aussage über Ägypten hält uns eindrucksvoll den Spiegel vor über die grausame Tatsache fehlender Worte zum Jemen. Kurzum, es geht hier nicht darum, eine unerwünschte Untersuchungskommission zu ersetzen!

In Bezug auf andere Aspekte geben die Abgeordneten unvollständige Antworten. Sie schlagen vor, die Kontrolle für bestimmte Ausrüstungsarten, die anfällig für Abzweigungen sind, wie z. B. gepanzerte Fahrzeuge und Kleinwaffen, zu verstärken. Sie nehmen einige Beobachtungen von NGOs zur Kenntnis, die zwangsläufig unvollständig sind, da sie sich auf die Situation in den Ländern beziehen, statt einen globalen Ausblick der Auswirkungen unserer Waffenexporte zu wagen. Die Folgen von Kleinwaffen in Konflikten sind signifikant, aber die Beobachtung geht auf die Arbeit von NGOs in den 1990er Jahren zurück. Als Folge dieser Mobilisierung, hat sich Frankreich faktisch von einem Großteil seiner Industrie in diesem Bereich getrennt.

56 „Spannungen zwischen Macron und Sisi angesichts des italienischen Rüstungsvertrags mit Ägypten“, Alaraby.co.uk, 19. Februar 2020, (original auf Arabisch).

Neben Panzern, die in der Tat einer stärkeren Überwachung bedürfen, hat Paris in den letzten Monaten viel Marineausrüstung exportiert, ein Bereich, der in der Untersuchung nicht berücksichtigt wird. Was ist mit den 2013 verkauften CMN-Patrouillenbooten, von denen eines in diesem Jahr in Mosambik in die Hände von Terrorgruppen fiel⁵⁷? Was ist mit den an Nigeria verkauften OCEA-Patrouillenbooten, bei denen das gleiche Risiko für Abzweigung oder Dual-Use besteht, da diese Art von Ausrüstung kürzlich in die Hände der Rebellengruppe Niger Delta Avengers⁵⁸ fiel?⁵⁹ Und wie sieht es schließlich mit der Wartungs- und Fertigungskette für Ersatzteile für Gazelle- oder Alouette-Hubschrauber aus, die von repressiven Regimen wie Togo⁶⁰ oder privaten südafrikanischen Militärfirmen eingesetzt werden, denen Kriegsverbrechen in Mosambik⁶¹ vorgeworfen werden?

KEINE PRÜFUNG VON BESTIMMUNGSSORTEN UND STRATEGISCHEN PARTNERSCHAFTEN

Dem Beispiel Großbritanniens folgend, muss eine prospektive Studie durchgeführt werden, die nicht nur die Arten der verkauften Waffen, sondern auch deren Bestimmungsorte umfasst. Dies erfordert eine globalere Betrachtung der Politik in bestimmten Regionen der Welt, wie z.B. unsere strategischen Partnerschaften mit den Vereinigten Arabischen Emiraten, denen von der UNO zahlreiche Verstöße gegen das Embargo in Somalia und Libyen vorgeworfen werden. Die Beziehung zu Abu Dhabi erstreckt sich über einen großen Teil der Welt und viele Konfliktgebiete. Wie kann man das Thema Waffenverkäufe angehen, ohne diese zur Debatte zu stellen? Ein regelmäßiges Monitoring der Umsetzung strategischer Partnerschaften ist im Bericht jedoch nicht vorgesehen. Einen Monat nach Erscheinen dieses Berichts forderten 51 Abgeordnete anlässlich der Affäre um das geheime Gefängnis, das sich auf einem Gelände im Jemen⁶² befindet, das zum Teil dem Ölmulti Total gehört, eine Neubewertung

57 Tony Fortin, „L’histoire bégaie au Mozambique“, *Damoclès*, Nr. 157–158, S. 1–3.

58 Luca Peruzzi, „Four new OCEA C-Falcon Fast Interceptor Crafts for the Nigerian Navy“, *EDR Magazine*, 23. Oktober 2020, www.edrmagazine.eu/four-new-ocea-c-falcon-fast-interceptor-crafts-for-the-nigerian-navy (auf Englisch) (10.03.2021).

59 „Norway regrets selling warships to ex-Niger Delta militant, Tompolo“, *Premium times*, 2. Mai 2015, www.premium-timesng.com/news/headlines/182368-norway-regrets-selling-warships-to-ex-niger-delta-militant-tompolo.html (auf Englisch) (10.03.2021).

60 Schriftliche Frage von Jean-Luc Mélenchon zur Lieferung von Hubschraubern an Togo, Nationalversammlung, 8. Dezember 2020, <http://questions.assemblee-nationale.fr/q15/15-34596QE.htm> (auf Französisch) (10.03.2021).

61 „Unmarked Gazelle helicopters spotted in Mozambique“, *Defenceweb*, 12. August 2019, www.defenceweb.co.za/aerospace/military-helicopters/unmarked-gazelle-helicopters-spotted-in-mozambique/ (auf Englisch) (10.03.2021).

62 „Base militaire, checkpoints et prison secrète: un rapport pointe la ‘militarisation’ des infrastructures de Total au Yémen“, *Observatoire des armements et al.*, 7. November 2019, www.obsarm.org/spip.php?article325 (auf Französisch) (10.03.2021).

der Beziehungen zwischen Frankreich und den Emiraten⁶³. Dies wird allerdings derzeit durch keinen parlamentarischen Prozess erlaubt.

Die Berichtersteller*innen schauen dem Staat bei seinem Vorgehen auf die Finger und weisen darauf hin, dass die Anwendung dieser Partnerschaften letztlich Vorrang vor der Achtung des humanitären Völkerrechts hat, selbst wenn dies bedeutet, den Verkauf von Waffensystemen an den Irak mitten im Bürgerkrieg zu rechtfertigen: *„Zwar sollte ein Staat theoretisch nicht an Kriegsparteien verkaufen, doch wird im Einzelfall geprüft und zwar im Hinblick auf die Fähigkeiten der Ausrüstung, deren Ausfuhr in Betracht gezogen wird, und die Risiken für die Nichteinhaltung der Einsatzregeln des humanitären Völkerrechts sowie das Risiko der Abzweigung von militärischer Ausrüstung. Die Entscheidung hängt daher von der Einschätzung des Endanwenders und insbesondere der Zuverlässigkeit seiner Armee ab. Frankreich verzichtet zum Beispiel nicht auf Waffenexporte an den Irak, einem Land, das sich im Krieg befindet und einer unserer Partner bei der Operation Chammal ist“*. Eine solche Auslegung bedeutet eine Verfälschung des Begriffs der Kontrolle und zeigt deutlich, dass die Ziele der Berichtersteller*innen und die der NGOs nicht übereinstimmen.

Generell sollte man sich die Frage nach den Beweggründen der französischen Politik, insbesondere für die Energiepolitik, in den Ländern rund um den Indischen Ozean (Jemen, Kenia, Äthiopien, Mosambik, Südafrika, Indien usw.), im Mittelmeerraum (Griechenland, Ägypten, Libyen) und am Golf von Guinea (Nigeria, Elfenbeinküste, Kamerun) stellen. Schließlich ist es bedauerlich, dass die Begriffe „strategische Autonomie“ und „Souveränität“ in dem Bericht relativ vage und undefiniert bleiben, obwohl sie oft im Gegensatz zu „Menschenrechten“ stehen.

Die gleiche Grenze gilt für die Kritik an der Rolle Deutschlands, *„das den französischen Industrieunternehmen Exportbeschränkungen auferlegt“*. Die ist ein Blickwinkel, der Ursachen und Konsequenzen vermischt. Die Exportbeschränkungen in Deutschland wurden aufgrund eines politischen Wechsels in Berlin beschlossen, während Frankreich auf seiner unverantwortlichen Position beharrte, nämlich den Waffenverkauf an Riad fortzusetzen, wo doch die Debatte im Zusammenhang mit dem Krieg im Jemen genau das ist, was die Berichtersteller*innen dazu bewogen hat, das Thema der Kontrolle aufzugreifen! Das deutsch-französische Abkommen, das in Frankreich hochgehalten wird, gilt für die Befürworter der Regulierung in Deutschland als abschreckendes Beispiel. Paris wird als „Nadelöhr“ wahrgenommen, das eine Kontrolle über Joint Ventures in Deutschland verhindert.

63 „Un ex-site Total au Yémen utilisé comme prison: des députés dénoncent “des actes de torture” et exigent des explications au gouvernement français“, Francetvinfo, 12. Dezember 2020, www.francetvinfo.fr/monde/moyen-orient/ancienne-usine-total-au-yemen-des-actes-de-tortures-se-font-sur-ce-site-le-gouvernement-doit-demander-des-expl-cations-clame-un-depute-du-rhone_4217309.html (auf Französisch) (10.03.2021).

JA ZUR EUROPÄISCHEN RÜSTUNG, NEIN ZUR EUROPÄISCHEN KONTROLLE

Gleichzeitig begrüßten die Abgeordneten Maire und Tabarot die Schaffung des Europäischen Verteidigungsfonds, der es ermöglicht, Projekte für Industriekooperationen im Rüstungsbereich zu subventionieren, schlossen aber die logische Gegenmaßnahme aus, nämlich die europäische Harmonisierung der Kontrollpolitik auf der Grundlage des Gemeinsamen Standpunkts zu Waffenexporten. Keine Rede von einer parlamentarischen Kontrolle auf EU-Ebene, sie fehlt in der Analyse. Ja zu einem Europa der Rüstung und der Verteidigung, nein zur europäischen Demokratie. Lieber Raum für bilaterale Beziehungen, die Frankreich Handlungsspielraum lassen als für „Multilateralismus“ oder „einen inklusiveren Rahmen“, solange dieser im Dienste der Menschenrechte steht. Wenn die beiden Abgeordnete auf einen Kompromiss aus sind, so scheint dieser nur einseitig zu gelten: im Sinne der französischen Interessen. Alles, was einer Gegenleistung oder einer Form der Kontrolle auch nur im Entferntesten ähnelt, scheint fehl am Platz zu sein. In Bezug auf Europa machen sie den unsäglichen Eindruck, alles und noch mehr zu wollen, um die Grundsätze der französischen Politik lediglich in einem attraktiveren Format zu „verpacken“.

EINE ABGESCHIRMTE DELEGATION

All dies würde letztendlich zu einer zaghaften Kontrolle durch das Parlament führen. Die Delegation in der Vorstellung würde nur einen Jahresbericht erstellen. Die Länderberichte oder spezifischen Analysen blieben vertraulich und es würden nur allgemeine Empfehlungen veröffentlicht werden. Unter dem Vorwand der „Gewaltenteilung“, würde die Kontrolle *a posteriori* erfolgen, nachdem die Entscheidungen über Waffenexporte gefallen wären. Laut Verfassung spricht allerdings nichts dagegen, dass die Abgeordneten während der Verhandlungsphase konsultiert werden, was die Abgeordneten halbherzig zugeben: „[Die Delegation] könnte *punktuell Stellungnahmen zu laufenden Antragsprüfungen abgeben.*“

Die Debatte mit den NGOs würde außerhalb der Delegation im Rahmen eines Tags des Austauschs (zweifellos einem *Think Tank* nach IRIS-Art) verlagert werden. Schließlich würde die derzeitige Zusammensetzung der Zwei-Kammer-Delegation neben den Ausschussvorsitzenden nur noch zwei Mitglieder pro Ausschuss für Streitkräfte und auswärtige Angelegenheiten umfassen: die Mehrheit und die Opposition, was die Mehrheit der politischen Fraktionen ausschließt. Dieses Format birgt die Gefahr, die Debatte auf einen sehr kleinen Kreis zu begrenzen, was der größte Kritikpunkt am aktuellen System ist. All dies erweckt den Eindruck, die Delegation abschirmen zu wollen aus Angst vor Gefahren und störenden Elementen.

Wir sind weit entfernt vom britischen Modell mit etwa fünfzehn Mitgliedern aus allen politischen Richtungen, bei dem NGOs, die regelmäßig angehört werden, eine beratende Rolle spielen. In Großbritannien werden Anfragen, die per E-Mail oder Brief an die Regierung gerichtet werden, öffentlich gemacht und Parlamentsberichte können sehr detailliert auf Ländersituationen eingehen. Die Mitglieder zögern im Übrigen auch nicht, sich in der Presse

zu äußern. In Deutschland hat die Bundestagsabgeordnete Katja Keul Lehren aus den Grenzen des deutschen Modells gezogen und Vorschläge erarbeitet, die die Exekutive zwingen, diese Positionen öffentlich zu begründen. Von daher ist es wichtig, diese ausländischen Erfahrungen zu berücksichtigen.

In der Sache, so zeigen einige Kommentare im Bericht - in Bezug auf einen Einsatz nach der Tragödie im Jemen - eine kühne Umkehrung der Perspektive: *„Zahlreiche ausländische Beispiele, wie das Vereinigte Königreich oder Deutschland belegen, dass die Existenz einer parlamentarischen Kontrolle nicht dazu führt, Rüstungsexporte zu behindern. Selbst in Schweden, einem Land, das als eher verantwortungsbewusst in Bezug auf Waffenverkäufe gilt, hat sich die Rüstungsindustrie mit einer sehr starken parlamentarischen Kontrolle arrangiert.“* Ging es in einer Zeit, in der französische Banken sich weigerten, Waffenprojekte zu finanzieren, und in der die Verbände ACAT und ASER mehrere Klagen gegen französische Waffenverkäufe angestrengt haben, nicht „gleichzeitig“ darum, eine „Möglichkeit“ zu finden, um die öffentliche Meinung zu beruhigen? Mit anderen Worten, um die Rüstungsexporte erneut mit dem parlamentarischen Segen zu legitimieren? *„Die Macht des Parlaments, Informationen zu verbreiten und Kontrolle auszuüben, kann vor allem dazu beitragen, das Misstrauen in der Öffentlichkeit zur Exportpolitik Frankreichs zu verringern“*, argumentieren die Berichtersteller*innen. Andere Beobachter*innen, wie der Journalist Jean-Marc Manach, der die Analyse des Berichts über Überwachungstechnologien für die Website NextImpact durchgeführt hat, schließen sich dieser Analyse an⁶⁴.

Aus dieser souveränistischen Perspektive werden NGOs eher als Gegner denn als Verbündete wahrgenommen: *„Wir dürfen den NGOs mit dem Delegationsmechanismus keine Beweise für ein Vorgehen gegen die Unternehmen liefern; es handelt sich um eine rote Linie, die nicht überschritten werden darf; daher die Notwendigkeit der Geheimhaltung“*, führte Jacques Maire bei einem Webinar von IRIS, dem französischen Think Tank für internationale und strategische Angelegenheiten, am Mittwoch, dem 25. November aus. Interessant ist in diesem Zusammenhang der Katalog von Vorschlägen der Leittränge für Transparenz und parlamentarische Delegation: Mission zur Sensibilisierung von waffenexportierenden Unternehmen für Menschenrechte, grundsätzliche Verpflichtung des Kundenstaats, bereits während der Verhandlungen zur Bestimmung der verkauften Waffen. Es ist allerdings zweifelhaft, ob diese Maßnahmen angesichts des starken Trends der französischen Waffenexportpolitik in naher Zukunft greifen (50% unserer Waffenverkäufe sind für den Nahen Osten bestimmt).

Kurz gesagt, werden diese Leitlinien niemals eine klare Agenda zugunsten von Rüstungsbeschränkungen ersetzen, die die strukturellen Richtlinien im Bereich der Verteidigung in Frage stellen und den Umfang der im Umlauf befindlichen militärischen Ausrüstung reduzieren würden.

64 Jean-Marc Manach, „Vers un assouplissement de l'exportation de technologies de surveillance ?“, 23. November 2020, www.nextinpact.com/article/44745/vers-assouplissement-exportation-technologies-surveillance?fbclid=IwAR1-wKz0eOnwXnpitGjxwIsgYHSQeXiDM-FqusmS0b9_QTkrG_a8MaQdDqk (auf Französisch) (10.03.2021).



UNSERE EMPFEHLUNGEN



Mit der Verabschiedung des Verhaltenskodex der Europäischen Union im Jahr 1998, wurden alle Staaten auf die „gleiche Stufe“ gestellt und verpflichtet, dem Europäischen Rat jährlich Daten zu ihren Waffenverkäufen vorzulegen. Sie haben daraufhin die Initiative ergriffen, ihre eigenen nationalen Berichte zu erstellen, in denen sie ihre Waffenexporte detailliert aufführten. Doch wo Frankreich stehen blieb oder sogar Rückschritte machte, „verbesserten“ die anderen Länder der Europäischen Union den Grad der Transparenz:

- > Großbritannien veröffentlicht vierteljährlich einen Online-Bericht (einschließlich Dual-Use-Güter)⁶⁵;
- > Deutschland stellt seinen Halbjahresbericht seit 2014 online;
- > Die Niederlande veröffentlichen vier Online-Monatsberichte zu ihren Rüstungsexporten, Dual-Use-Gütern, Ausfuhrlicenzen für militärische Güter sowie Ablehnungen von Ausfuhrgenehmigungen⁶⁶.

In den meisten dieser Dokumente sind die genauen Ausrüstungsarten und die vertraglich vereinbarten Mengen aufgeführt, was beim französischen Modell nicht der Fall ist. Hier werden lediglich die finanziellen Beträge nach den Kategorien der europäischen Liste der militärischen Ausrüstung aufgeschlüsselt.

Deutschland, die Niederlande und das Vereinigte Königreich haben ebenfalls eine parlamentarische Kontrolle über Waffenexporte eingeführt:

- > Die Niederlande informiert über Ausfuhrgenehmigungen im Wert von mehr als 2 Millionen Euro innerhalb von zwei Wochen (für Nicht-NATO bzw. Nicht-EU-Länder);
- > Das deutsche⁶⁷ und das niederländische⁶⁸ Parlament müssen dem Verkauf von überschüssigen Rüstungsgütern im Vorfeld zustimmen. Dies ist im Falle der Niederlande von strategischer Bedeutung, da diese Überschüsse lange Zeit 25 bis 40 % der gesamten niederländischen Exporte ausmachten. Gegenwärtig ist dies weniger der Fall: sie liegen nur bei etwa 10 bis 15 %;
- > In Deutschland erfolgen Mitteilungen über Ausfuhrgenehmigungen seit 2014 innerhalb von 15 Tagen;
- > Großbritannien hat einen eigenen parlamentarischen Ausschuss eingerichtet.

65 „Strategic export controls: licensing data“, Website der britischen Regierung www.gov.uk/government/collections/strategic-export-controls-licensing-data (auf Englisch) (10.03.2021).

66 Berichte über Dual-Use- und Militärgüter, Website der niederländischen Regierung, www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/exportcontrole-strategische-goederen/rapportages-dual-use-en-militaire-goederen (auf Niederländisch) (10.03.2021).

67 „Control on second hand arms exports“, Stop Wapenhandel, <https://stopwapenhandel.org/node/2186> (auf Englisch) (10.03.2021).

68 „Long road to arms exports transparency, the Dutch case“, Stop Wapenhandel, <https://stopwapenhandel.org/node/1939> (auf Englisch) (10.03.2021).

Diese drei Länder beginnen nun, die Früchte dieser Reformen zu ernten, die vor 20 Jahren eingeführt wurden und die sich im Laufe der Zeit etabliert bzw. konsolidiert haben:

- > Die Ausfuhr von Kleinwaffen in Drittländer (außerhalb der NATO-EU-Staaten) wurde in Deutschland 2019 verboten;
- > Weitere Fortschritte wurden durch das Parlament und die Zivilgesellschaft erzielt: Aussetzung von Waffenexporten nach Saudi-Arabien (Vereinigtes Königreich, Niederlande), in die Vereinigten Arabischen Emirate (Niederlande) und in die Türkei (Niederlande).

Aus dieser Studie lassen sich weitere Lehren ziehen: die parlamentarische Kontrolle ist der Schnittpunkt in den Beziehungen einerseits zwischen der Zivilgesellschaft und den Abgeordneten sowie andererseits den Abgeordneten und der Regierung. Fällt ein Bindeglied dieser Kette aus, funktioniert das System nicht mehr. In Frankreich bricht diese Kette bereits im Vorfeld, sobald die Regierung sich weigert, Auskünfte zu den Materialarten zu geben, die Gegenstand von Verträgen sind oder den Abgeordneten zu antworten. Solche Praktiken waren sicher vor 20 Jahren denkbar, heute sind sie es nicht mehr. Es muss eine Auskunftspflicht bestehen, wenn ein(e) Abgeordnete(r) eine mündliche oder schriftliche Frage stellt. Die Antwort muss innerhalb einer zeitlichen Frist erfolgen. Erfolgt keine Antwort oder ist die Antwort unvollständig, muss dies zur Anhörung des Ministers/der Ministerin führen.

Um eine Veränderung der Situation herbeizuführen, erscheinen uns institutionelle Entwicklungen unabdingbar zu sein. Nur so lässt sich die demokratische Kontrolle langfristig erhalten.

Die Empfehlungen des Berichts von Maire und Tabarot müssen in Bezug auf die Transparenz aufgegriffen werden. Der Bericht an das Parlament muss alle Daten enthalten, die für die parlamentarische Kontrolle und die Information der Bürger*innen notwendig sind. Dazu gehören: Ausrüstungsbezeichnung, Menge, Name des Herstellers, des Empfängers, des Endnutzers, Daten zu Wartungsverträgen, Angaben zu Ablehnungsmitteilungen und Entscheidungsprozessen im Hinblick auf internationale Verpflichtungen. Diese Daten müssen vierteljährlich veröffentlicht werden und auf einer Website verfügbar sein.

Ebenso sollte ein parlamentarischer Ad-hoc-Ausschuss eingerichtet werden, der regelmäßig über die Exportpolitik für Waffensysteme und Dual-Use-Güter debattiert. Ein solches Instrument würde den Zugang zu Verteidigungsgeheimnissen ermöglichen und die Bemühungen der Abgeordneten unterstützen, wie am Beispiel von Großbritannien zu sehen ist. Neben der Mobilisierung der Zivilbevölkerung sorgten die Ausschüsse ab 2016 im Rahmen des Jemen-Konflikts für Spannungen an der Spitze der Macht. Dies brachte den Anstrengungen der Zivilbevölkerung Aufwind und bereitete den Boden für ein positives Urteil der Justiz einige Jahre später.

Aber im Gegensatz zum Maire-Tabarot-Bericht, geben wir uns nicht mit einer *nachträglichen* Kontrolle zufrieden, sondern wir fordern eine *vorherige* Prüfung der Rüstungsexportanfragen in sensible Bestimmungsländer (gemäß einer Liste, die auf der Grundlage der Kriterien des Gemeinsamen Standpunkts der Europäischen Union erstellt wurde: Länder im Kriegszustand, regionale Instabilität, Menschenrechtsverletzungen usw.). Das Ziel dieser Kontrolle liegt nicht darin den Platz der Interministeriellen Kommission zur Prüfung von Rüstungsexporten

(CIEEMG) einzunehmen, sondern die Rolle eines Frühwarnsystems bei Entscheidungen des Premierministers für Waffenausfuhren in sensible Bestimmungsländer zu übernehmen. In der Tat scheint es schwierig zu sein, auf die Realität einzuwirken, wenn man immer vor vollendete Tatsachen gestellt wird. Der Zeitpunkt der Kontrolle muss möglichst nahe am Zeitpunkt der Entscheidung liegen.

Diese Kritik wurde 2013 in Deutschland geäußert: Sie führte zur Einführung eines Systems der Berichterstattung an das Parlament sowie zu einer regelmäßigen Veröffentlichung von Daten. Wie das Beispiel der niederländischen Leopard-Panzer zeigt, ermöglicht der Informationsaustausch mit dem Parlament im Vorfeld, dass dieses seine Warnfunktion ausüben und umstrittene Aufträge blockieren kann.

Die Kriterien für die künftige Delegation müssen auch die notwendigen Garantien für echte Transparenz und Demokratie beinhalten. Das Format muss ein Wechselspiel zwischen der Zivilgesellschaft und der Exekutive ermöglichen: Festlegung von Meilensteinen bei der Erreichung bestimmter Ziele, Anhörung der NGOs, Veröffentlichung der Schreiben an die Regierung und deren Antworten, Veröffentlichung von Warnungen über Ländersituationen, wie es von den britischen Ausschüssen unter dem Vorsitz von John Stanley praktiziert wurde, Dialog mit der Presse usw. Wir möchten, dass die Delegation in die öffentliche Debatte einbezogen wird, da Waffenverkäufe eine Angelegenheit der Bürger*innen und nicht nur der Insider*innen sind.

Auch die strategischen Partnerschaften, die das Verteidigungsministerium mit verschiedenen Staaten zur Stärkung des Exports aufbauen will, müssen vor ihrer Unterzeichnung im Parlament debattiert und gebilligt sowie während ihrer Umsetzung regelmäßig kontrolliert werden.

Wie wir zeigen konnten, müssen wir bereits heute in einen Dialog mit unseren europäischen Partnern treten, um die Exportregeln auf der Grundlage des Gemeinsamen Standpunkts zu harmonisieren und uns in Richtung einer europäischen Rüstungsexportkontrolle zu bewegen.

Aber die parlamentarische Kontrolle beschränkt sich nicht auf einen institutionellen Mechanismus. Das deutsche Beispiel zeigt, dass die Form die Substanz nicht ersetzen kann, nämlich einen wirklichen politischen Willen zur Beschränkung von Waffenverkäufen, der in Frankreich derzeit sowohl auf Seiten der Regierung als auch auf Seiten der parlamentarischen Mehrheit fehlt. Der jüngste geheime Bericht des französischen Generalsekretariats für nationale Verteidigung und Sicherheit (SGDSN), der von Disclose aufgedeckt wurde, zeugt davon. Bei den Behörden gibt es offenbar keine Bestrebungen, die Berichterstattung an das Parlament zu verbessern und eine parlamentarische Delegation einzurichten⁶⁹. Nur eine massive Mobilisierung der Abgeordneten wird verhindern können, dass dieser Bericht, genau wie der vorhergehende aus der vergangenen Legislaturperiode zu den Akten gelegt wird

Die linken Parteien (die Schottische Nationalpartei, Labour, Die Linke, die niederländische Sozialistische Partei), die Umweltschützer (Grüne) und ein Teil der Sozialdemokraten (SPD) haben eine klare Agenda zur Begrenzung (oder sogar Abschaffung) von Waffenexporten. Und

69 „Waffenexporte: Exekutive erklärt dem Parlament heimlich den Krieg“ Disclose, 7. Dezember 2020, <https://disclose.ngo/fr/article/vente-darmes-en-secret-lexecutif-declare-la-guerre-au-parlement> (auf Französisch) (10.03.2021).

wenn sie in ihren Parlamenten bei diesem Thema sehr aktiv sind, dann in erster Linie für diese Agenda. Der Vertrag über den Waffenhandel und der Gemeinsame Standpunkt der EU dienen den britischen und deutschen Abgeordneten als Maßstab. In Frankreich orientiert man sich eher am Verteidigungs-Weißbuch und am Militärplanungsgesetz. All das sind Gewohnheiten, Vorstellungen und Verhaltensmuster, die von unseren gewählten Vertreter*innen, politischen Aktivist*innen, aber auch den französischen Bürger*innen hinterfragt werden müssen. Zu diesem Zweck müssen sich die Abgeordneten als „Wächter*innen“ des Völkerrechts begreifen und nicht als „Ja-Sager*innen-Parlament“. Nur das Bewusstsein über die massiven Schäden, die wir mit unserer Waffenexportpolitik verursachen, kann eine Veränderung herbeiführen. Dieses Bewusstsein für unsere Verantwortung ist heute bei uns für den Jemen nicht vorhanden, da dafür kein parlamentarischer Untersuchungsausschuss eingerichtet wurde. Zusammen mit anderen NGOs und den Medien haben wir aber sehr wohl darauf hingewiesen, dass Frankreich den Jemen – entsprechend seiner energiepolitischen Interessen – „militarisiert“ und die Intervention der Arabischen Koalition durch Ad-hoc-Waffenverträge vorbereitet hat. Aber diese Schlussfolgerung wurde von der parlamentarischen Mehrheit gar nicht gezogen.

In Deutschland, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich verstehen sich die Abgeordneten der Opposition (oder sogar der Mehrheit) nicht ausschließlich als Träger*innen des Einflusses in ihrem Land: sie bilden sich ihre eigene Meinung, die Meinung ihres Parlaments. Diese Meinung variiert, aber im Hinblick auf die Waffenverkäufe besteht sie vor allen Dingen in einer kritischen Prüfung der Konformität von Exportentscheidungen mit internationalem Recht. Die Richtung, in die sich der parlamentarische Untersuchungsausschuss, der jetzt auch Wege der Kontrolle aufzeigt, entwickelt, kann als Quelle der Inspiration dienen, aber es ist notwendig, noch sehr viel weiter zu gehen. Die Sichtweise der Repräsentation muss der Achtung des internationalen Rechts weichen. Letztlich bedeutet dies, sich auf die Seite der Abrüstung, Deeskalation und der Konfliktprävention zu stellen. Im Grunde ist die Frage, die sich stellt, einfach: Sind wir entschlossen, ein weiteres „Jemen“, „Ägypten“ oder „Angolagate“ zu verhindern?



„DUAL-USE-GÜTER“ ALS BLINDER FLECK IN DER DEMOKRATISCHEN DEBATTE

Die Natur des Krieges hat sich verändert. Kriege finden vor allem in Städten statt, wo Spezialkräfte oder kleine schnelle Eingreiftruppen, die mit Drohnen, Robotern und Panzerfahrzeugen ausgestattet sind, zum Einsatz kommen. Das Ziel ist weniger die Eroberung eines Territoriums als vielmehr die Kontrolle über die Bevölkerung mit Hilfe von Überwachungsinstrumenten (Störsender, Kommunikationsabhörsysteme usw.), ein Bereich, auf die sich Frankreich spezialisiert hat (Verkauf von Überwachungstechnologie an Syrien, Libyen, Angola, Ägypten usw.)⁷⁰. Der Einfluss dieser Technologien auf unser soziales Umfeld nimmt stetig zu. Im Zuge der Corona-Pandemie haben diese Technologien Einzug in unser tägliches Leben gehalten: Einsatz von Drohnen in manchen Städten, Temperatur-Scanner in Flughäfen, Verbreitung der französischen Corona-App „StopCovid“ usw.

Es geht um die berühmten „Dual-Use-Güter“, die zwischen dem zivilen und dem militärischen Bereich angesiedelt sind und für die die Abgeordneten Maire und Tabarot mehr Transparenz und Kontrolle fordern. In Deutschland, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich wird über diese Güter mehr diskutiert, allerdings ohne wirklichen Effekt. „2019 hat sich das niederländische Parlament mit den Aussagen des Außenhandelsministers zufriedengegeben, wonach die von den Niederlanden nach China verkaufte Technologie nicht zur Gesichtserkennung, sondern nur zur Erkennung von Emotionen bestimmt war“, ergänzt Wendela de Vries, deren Land neben Großbritannien zumindest die Liste der erteilten Lizenzen für Dual-Use-Güter veröffentlicht. Was Deutschland angeht, so exportiert das Land FinFisher-Kommunikationsabhörsysteme nach Ägypten⁷¹ und Pakistan⁷². Für Olivier Tesquet, den Telerama-Journalisten und Autor von „A la trace: enquête sur les nouveaux territoires de la surveillance (Premier Parallèle, 2020), „sind Überwachungstechnologien ein blinder Fleck in der demokratischen Debatte. Leider stelle ich bei diesem Thema bei den meisten französischen Abgeordneten ein relatives Desinteresse fest“.

Und schließlich werden Innovationen im Bereich der Robotertechnik zum Teil im zivilen Bereich entwickelt, wie zum Beispiel elektronische Komponenten, und unterliegen daher einer angemessenen Regulierung.

Wie im Bericht von Maire und Tabarot gefordert, sollte die parlamentarische Kontrolle auch für Dual-Use-Güter gelten. Sie muss auch die Möglichkeit beinhalten, Audits und Moratorien bei einer Nutzung auf nationalem Territorium festzulegen.

70 „La France et ses entreprises participent à l'écrasement du peuple égyptien,“ Observatoire des armements, FIDH, 2. Juli 2018, www.obsarm.org/spip.php?article310 (auf Französisch) (10.03.2021).

71 Ibid.

72 Vgl. Liste der parlamentarischen Anfragen: www.waffenexporte.org/2020/10/schriftliche-fragen (10.03.2021).

Rosa-Luxemburg-Stiftung, Büro Brüssel
Rue Saint-Ghislain 62, 1000 Brüssel, Belgien
www.rosalux.eu

V.i.S.d.P, Büroleiter
Andreas Thomsen, März 2021

Projektmanager
Axel Ruppert

Autor
Tony Fortin, Observatoire des armements

Redaktion
Linguanet

Fotos
Pierre Metivier / Flickr [CC BY-NC 2.0] bearbeitet, Cover
Robert Sullivan / Flickr [Public Domain Mark 1.0] bearbeitet, Cover
Artberg Visuelle Bildverarbeitung, Cover ©

Design
HDMH sprl

Diese Veröffentlichung wurde vom Bundesministerium
für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung finanziert.

