

15. Juni 2020

Kommentar \ Brennglas einer problematischen Rüstungsexportpolitik: Der Bürgerkrieg in Libyen

Weitere Informationen:

SUSANNE HEINKE

*Head of Public Relations
Leiterin Presse- und Öffentlichkeitsarbeit*

+49 (0)228 911 96-44
pr@bicc.de

Die deutsche Bundesregierung betont stets ihre „restriktive Rüstungsexportpolitik“. Doch gerade die Staaten im Nahen und Mittleren Osten (MENA-Region) zählen mit zu den größten Kunden deutscher Rüstungsproduzenten. In ihrem Kommentar kritisieren Simone Wisotzki (HSFK) und Max Mutschler (BICC) insbesondere deutsche Rüstungsexporte an Staaten, die – wie im Falle Libyens - gegen UN-Waffenembargos verstoßen.

Die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) gehören 2017 zu den Top-10 der Empfänger deutscher Rüstungsexporte und auch die Türkei ist regelmäßig Abnehmer deutscher Waffentechnologie. Ein Expertenbericht zur Umsetzung der UN-Sicherheitsratsresolution 1973 (<https://undocs.org/S/2019/914>) nennt beide Staaten zusammen mit Jordanien als diejenigen Staaten, die verschiedene Kriegsparteien in Libyen mit Ausrüstung und Waffen versorgen. Damit brechen sie das seit 2011 verhängte UN-Waffenembargo. Deutsche Rüstungsexporte an solche Empfängerstaaten bergen die Gefahr, ins Bürgerkriegsgebiet nach Libyen zu gelangen und dürfen deshalb nicht von der Bundesregierung genehmigt werden.

Mit deutschen Waffen in den Bürgerkrieg?

Mit seiner Libyschen Nationalen Armee (LNA) will General Haftar die international anerkannte Regierung der Nationalen Einheit (Government of the National Accord/GNA) stürzen. Der Vormarsch Haftars begann im April 2019 mit Angriffen auf die Hauptstadt Tripolis. Auch wenn sich Haftars Truppen von der wichtigen Luftwaffenbasis Watia zurückziehen mussten, beherrscht er nach wie vor große Teile des libyschen Staatsgebietes.

Schon im vergangenen Jahr gab es Medienberichten zufolge Hinweise darauf, dass in Libyen ausgerechnet auf Seiten des Milizen-Generals Chalifa Haftar auch mit deutschem Kriegsgerät gekämpft wird. So sollen die Haftar-Milizen russische Pantsir-S1 Luftabwehrsysteme auf Militärlastwagen der deutschen Marke MAN montiert haben. Die Bundesregierung hatte zwischen 2000 und 2013 den Export solcher militärischen LKW an die Emirate genehmigt (<https://www.stern.de/politik/ausland/militaertrucks-deutscher-hersteller-im-buergerkrieg-in-libyen-im-einsatz-8788606.html>). Die VAE sind in der Vergangenheit wiederholt als Embargobrecher aufgefallen, beispielsweise in Eritrea und Somalia (<https://www.paxforpeace.nl/publications/all-publications/under-the-radar>). Die VAE sind in der Vergangenheit schon wiederholt als Embargobrecher aufgefallen, beispielsweise in Eritrea und Somalia. Neben Rüstungsexporten an die VAE bergen auch Rüstungsexporte an Ägypten und Jordanien das Risiko, von den ursprüng-

lichen Empfängerstaaten umgeleitet und nach Libyen verbracht zu werden. Denn auch diese beiden Staaten unterstützen General Haftar unter Bruch des UN-Waffenembargos. Die VAE setzen darüber hinaus wohl auch eigene Soldaten ein. Gleiches gilt für den NATO-Partner Türkei, der seit Januar mit Truppen die Zentralregierung von Ministerpräsident Fayed al-Sarraj unterstützt. Auch Katar gewährt diesem finanzielle Hilfe.

Auch die Zentralregierung verfügt inzwischen über deutsche Kriegswaffen, so 120mm-Mörsergranaten, die von der südafrikanischen Rheinmetall-Tochter Denel produziert werden und vermutlich über die Türkei an die Kriegspartei geliefert worden sind (https://twitter.com/Brian_Castner/). Im Bürgerkrieg in Libyen kommen damit auf beiden Seiten Waffen aus Deutschland oder deutscher Bauart zum Einsatz.

Der Fall Libyen ist damit wie ein Brennglas, in dem die Probleme deutscher Rüstungsexportpolitik überdeutlich werden. Dazu zählen etwa die Regelungslücken, die bei Rüstungsproduktionen von ausländischen Tochterfirmen und Joint Ventures bestehen. Dazu gehört aber auch, dass die Bundesregierung die mittel- bis langfristigen Folgen von Rüstungsexporten für Frieden und Sicherheit zu oft nicht mitbedenkt. So kommt es immer wieder dazu, dass deutsche Waffen wie in Libyen in Kriegen eingesetzt werden und damit letztendlich auch der deutsche Außen- und Sicherheitspolitik entgegenlaufen.

Deutschland hatte im Januar 2020 zu einer großen Friedenskonferenz nach Berlin geladen, an der neben den Konfliktparteien auch zahlreiche andere Staaten teilnahmen, so beispielsweise Ägypten, die Türkei, Russland und die Vereinigten Arabischen Emirate. 16 Staaten unterzeichneten eine Abschlusserklärung, in der sie versprachen, das Waffenembargo einzuhalten. Die Berichte der United Nations Support Mission Libya (UNSMIL) dokumentieren jedoch, dass dies nicht der Fall zu sein scheint – verschiedene Staaten, neben den oben genannten auch Russland, unterstützen auch weiterhin die Kriegsparteien in Libyen sowohl mit Waffen, Luftunterstützung, Soldaten oder Söldnern (<https://www.nordicmonitor.com/2020/05/international-community-underlines-the-increase-of-foreign-intervention-in-libya/>; <https://www.zeit.de/politik/ausland/2020-01/tuerkei-libyen-erdogan-militaer-soldaten>). Ähnlich wie im Jemen entwickelt sich in Libyen ein Stellvertreterkrieg unter Beteiligung einer Vielzahl von Akteuren. Die UN-Sonderbeauftragte des Generalsekretärs für Libyen, Stephanie Williams, nannte in ihrem Bericht vor dem UN-Sicherheitsrat (<https://unsmil.unmissions.org/acting-srsg-stephanie-williams-briefing-security-council-19-may-2020>) vor allem den NATO-Partner Türkei, der das Waffenembargo verletze und unbemannte Drohnen sowie bodengestützte Luftabwehrraketen an die Zentralregierung von Ministerpräsident Fayed al-Sarraj geliefert haben soll. Die Bemühungen der Europäischen Union mittels der Militärmission IRINI, an der sich auch die Bundeswehr beteiligt, das Waffenembargo gegen Libyen zu überwachen, wirken dagegen hilflos (https://www.dailysabah.com/politics/greek-navy-backs-off-after-trying-to-stop-turkish-frigate-en-route-to-libya/news?gallery_image=undefined#big:https://www.cnn.gr/news/kosmos/story/222686/thriller-anoixtatis-livyis-elliniki-fregata-parakoloythei-ploio-ypopto-gia-metafora-oplon). Williams betonte in einem Interview, sie sehe jeden Tag, wie Waffen in das Bürgerkriegsland gelangten. Der UN-Sicherheitsrat hat das Waffenembargo erst kürzlich um ein weiteres Jahr verlängert (<http://unscr.com/en/resolutions/2526>).

Schwächen der europäischen und internationalen Normen und Regeln für Rüstungsexporte

Zwischen 2014 und 2018 genehmigte die Bundesregierung Rüstungsexporte im Wert von insgesamt über zwei Milliarden Euro für Ägypten, Jordanien, die Türkei und die VAE (siehe Tabelle 1). Allein seit Beginn dieses Jahres

hat Deutschland den Export von Kriegswaffen und Rüstungsgütern im Wert von 331 Millionen Euro für Ägypten, die Türkei und die VAE genehmigt (<https://www.dw.com/en/germany-exports-millions-in-arms-to-libya-war-belligerents-despite-embargo/a-53469291>). Der Löwenanteil von 308 Millionen Euro ging dabei an Ägypten für den Kauf eines Unterseebootes. Dabei sprechen die geltenden Normen und Regeln für die Genehmigungen deutscher Rüstungsexporte gegen diese Rüstungstransfers.

Tabelle 1: Deutsche Rüstungsexportgenehmigungen an Ägypten, Jordanien, Türkei, VAE, 2014-2018 (Angaben in Euro), Quelle: Rüstungsexportberichte der Bundesregierung

	Ägypten	Jordanien	Türkei	VAE
2014	22.735.428	1.386.573	72.445.432	121.219.530
2015	18.715.126	7.252.338	38.965.369	107.281.038
2016	399.826.609	16.605.070	83.900.411	169.475.128
2017	708.258.491	31.544.730	34.187.941	213.866.923
2018	14.276.299	9.574.756	12.867.843	45.267.104
INSGESAMT	1.146.968.353	66.363.467	242.366.996	657.109.723

Sowohl der internationale Waffenhandelsvertrag (ATT) von 2014 (http://ruestungsexport.info/info/Arms_Trade_Treaty.pdf) als auch der Gemeinsame Standpunkt der EU von 2008 (http://ruestungsexport.info/info/Gemeinsamer_Standpunkt_2008.pdf) enthalten verschiedene Kriterien, die bei Entscheidungen über Rüstungstransfers beachtet werden müssen. Darunter befindet sich auch die Frage, ob die entsprechenden Waffen Frieden und Sicherheit untergraben (Art. 7 ATT, Art. 2, Kriterium 4 Gemeinsamer Standpunkt) und ob ein Risiko besteht, dass das Empfängerland der Rüstungsgüter diese an einen „unerwünschten Endverwender“ weitergibt (Art. 2, Kriterium 7 Gemeinsamer Standpunkt). Ein nichtstaatlicher Gewaltakteur in einem Bürgerkrieg, wie es General Haftar in Libyen ist, dürfte zweifellos ein solch „unerwünschter Endverwender“ sein. Allerdings gilt sowohl hierfür, wie auch für die Frage der Bedrohung von

Frieden und Sicherheit, dass die Regelungen des Gemeinsamen Standpunkts der EU und des ATT den Regierungen einen beträchtlichen Spielraum bei der Auslegung der Kriterien lassen.

So müssen die Regierungen diese Aspekte zwar in ihre Bewertung einbeziehen und eine entsprechende Risikoeinschätzung treffen. Nach gängiger Definition gilt: Risiko = Schadenshöhe x Eintrittswahrscheinlichkeit. Dabei geht es aber nicht um ein generelles Risiko, dass der betreffende Staat durch die Weitergabe von Waffen Frieden oder Sicherheit unterminieren könnte, sondern darum, ob dies mit exakt dem nachgefragten Rüstungsgut der Fall wäre. Verbindliche, objektive Maßstäbe für eine solche Risikoabschätzung fehlen in den Regelwerken. Und da es sich im Falle eines Schadenseintritts um ein zukünftiges Ereignis handelt, kann die Regierung eines Lieferstaates den Rüstungsexport immer damit rechtfertigen, dass sie bei ihrer sorgfältigen Risikoeinschätzung seinerzeit eben nicht zu dem Ergebnis gelangt sei, dass genau dieses oder jenes Waffensystem unerlaubt weitergegeben wird. Tritt der Schaden dann doch ein – wird also das Rüstungsgut unerlaubt weitergegeben – so hat sich die Regierung zwar (bedauerlicherweise) in ihrer Risikoeinschätzung geirrt, aber nicht gegen die Regeln verstoßen (zumindest nicht gegen deren Wortlaut). Der Mangel einer Rückbindung der Bewertungskriterien an objektive Indikatoren ist eine zentrale Schwachstelle der Rüstungskontrolle durch ATT und Gemeinsamen Standpunkt.

Rüstungsexporte an Embargobrecher unterminieren die regelbasierte internationale Ordnung

Eine Ausnahme hiervon – und zwar eine für den Fall Libyen nicht unwichtige – bilden allerdings Kriterium 6 des Gemeinsamen Standpunkts der EU sowie Artikel 6(1) des ATT. Kriterium 6 des Gemeinsamen Standpunkts richtet den Blick auf das Verhalten des Käuferlandes gegenüber der internationalen Gemeinschaft, wobei unter anderem auch die Einhaltung des Völkerrechts „besondere Berücksichtigung“ finden soll. Es geht hier also nicht um die Abschätzung von Risiken, was mit einem gelieferten Rüstungsgut in Zukunft geschehen könnte, sondern um eine davon unabhängige Bewertung des bisherigen(!) Verhaltens des Käuferlandes.

Für diese Bewertung werden in Kriterium 6 gleich mehrere Maßstäbe genannt. Neben der Unterstützung von Terrorismus und international organisierter Kriminalität sowie der Einhaltung des humanitären Völkerrechts zählt auch das Verhalten eines Staates hinsichtlich seiner völkerrechtlichen Verpflichtungen im Bereich der Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung. Zwar müssen die Regierungen diese Faktoren bei ihrer Entscheidung nur „berücksichtigen“. Aber die klaren und fortgesetzten Verletzungen eines Waffenembargos der Vereinten Nationen müssen negativ zu Buche schlagen, will man Kriterium 6 nicht völlig seines Sinnes berauben. Hinzu kommt, dass auch Kriterium 1 des Gemeinsamen Standpunkts der EU die Durchsetzung von Waffenembargos der Vereinten Nationen explizit zu den internationalen Verpflichtungen der EU-Mitgliedstaaten zählt. Es wäre geradezu absurd, potenzielle Empfängerländer bei der Entscheidung über Rüstungsexporte ausgerechnet von dieser für die EU-Mitglieder selbst prioritären Verpflichtung freizustellen.

Auch im ATT nimmt die Einhaltung von UN-Waffenembargos einen hohen Stellenwert ein. Artikel 6(1) des ATT verbietet Waffentransfers, wenn sie ein solches Embargo verletzen würden. Ein juristischer Kommentar zum ATT gelangt zu der Einschätzung, dass sich die Verpflichtung zur Einhaltung von UN-Waffenembargos nicht nur

auf direkte Lieferungen an ein Embargo-Land bezieht, sondern dass darunter auch die indirekte Belieferung eines solchen Landes fällt (Casey-Maslen et al. 2016:186-187).¹

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass die internationalen Regeln zu Waffen- und Rüstungshandel den Bruch eines Waffenembargos der Vereinten Nationen als eine besonders hohe Hypothek im Hinblick auf zukünftige Rüstungsexporte sehen. Wenn die Bundesregierung es ernst meint mit der von ihr selbst proklamierten Rolle als Unterstützerin der regelbasierten internationalen Ordnung, dann darf sie bis auf weiteres keine Rüstungsexporte mehr an Staaten genehmigen, die gegen ein UN-Waffenembargo verstoßen – wie dies Ägypten, die VAE, Jordanien und die Türkei in Libyen tun.

Dieser Beitrag wurde zeitgleich im [PRIF Blog](#) veröffentlicht.

Dr. Simone Wisotzki ist Projektleiterin und Vorstandsmitglied der HSFK (Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung) und forscht unter anderem zur humanitären Rüstungskontrolle und hier insbesondere zur Nichtverbreitung von Klein- und Leichtwaffen.

Dr. Max Mutschler ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am BICC (Internationales Konversionszentrum Bonn). Er leitet dort das Projekt „Sicherheit, Rüstung und Entwicklung in Empfängerländern deutscher Rüstungsexporte“.

¹ Casey-Maslen, Stuart/Clapham, Andrew/Giacca, Gilles/Parker, Sarah (2016): The Arms Trade Treaty. A Commentary, Oxford: Oxford University Press.