

Stellungnahme

Bernhard Moltmann

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung  
Frankfurt am Main

### **Deutsche Rüstungsexportpolitik:**

#### **Festgefahren in Widersprüchen – Chancen der Veränderung**

Grundlage für die Stellungnahme zu den Anträgen der Fraktionen der SPD (BT-Drs. 17/9188) und Bündnis 90/ Die Grünen (BT-Drs. 17/ 9412 bei der Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie am 5. November 2012<sup>1</sup>

#### **Einzelne Kontroversen oder Zeichen neuer Parameter der Rüstungsexportpolitik**

Panzer nach Saudi-Arabien, Katar und Indonesien, U-Boote an Israel und Ägypten, ausgemustertes Bundeswehrmaterial in das verschuldete Griechenland, Gewehre nach Georgien und in mexikanische Kriegsgebiete, militärische Kommunikationsanlagen an das Libyen des ehemaligen Machthabers Gaddafi, Panzerfabriken nach Algerien, Kriegsschiffe nach Angola ...

Die Liste von deutschen Waffenlieferungen, die in Politik und Öffentlichkeit für Stirnrundeln gesorgt haben, lässt sich beliebig verlängern. Manche dieser umstrittenen Transfers sind nur zufällig oder nachträglich ans Licht gekommen. Andere haben die parlamentarische Opposition auf den Plan gerufen, die mit ihren Nachfragen die Bundesregierung in Bedrängnis bringt.

Auf den ersten Blick stellt sich die deutsche Rüstungsexportpolitik als Chronik von Kontroversen dar. Bei genauerer Prüfung schälen sich jedoch einerseits durchaus beständige Konturen des deutschen Rüstungsexports heraus. Die Rüstungsexporte aus der Bundesrepublik sind über Jahre hinweg gestiegen und halten nun mehr oder minder ihr Niveau, ungeachtet der politischen Färbung der jeweils amtierenden Bundesregierung. Andererseits mehren sich die Zeichen, dass sich die Grundlagen der Exportpolitik insgesamt verändern. Das zeigt sich markant an zwei Trends: (1) Die Versicherheitlichung der deutschen Politik hat auch das Feld der

---

<sup>1</sup> Bei dem Beitrag handelt es sich um die erweiterte Fassung eines Manuskriptes, das im Oktober 2012 bei der Zeitschrift Wissenschaft und Frieden zur Veröffentlichung eingereicht worden ist. Der Beitrag nimmt implizit auf die Analysen und Empfehlungen der beiden Anträge Bezug, die bei der Anhörung des Bundestagsausschusses für Wirtschaft und Technologie am 5. November 2012 zur Diskussion stehen; die Empfehlungen ab Seite 17 führen zu der Kurzfassung der Stellungnahme.

Rüstungsexportpolitik erreicht; (2) die Rüstungsindustrie ist in der Krise und sucht ihr Heil in Exporten.

Zum Ersten: Heute gilt offiziell unhinterfragt: Alle wirtschaftspolitischen, entwicklungspolitischen, diplomatischen, polizeilichen und militärischen Aktivitäten stehen unter der Maßgabe der Sicherheit. Früher hieß es: „Kein Frieden ohne Entwicklung – keine Entwicklung ohne Frieden“. Heute lautet das Mantra: „Keine Sicherheit ohne Entwicklung – keine Entwicklung ohne Sicherheit“. Die Rede von der „vernetzten Sicherheit“ konkretisiert sich.<sup>2</sup> Im Spannungsverhältnis von Sicherheit und Frieden kann aber nicht das Eine gegen das Andere ausgespielt werden. In der Praxis bedeutet das, dass alles, was unter dem Zeichen der Sicherheit daher kommt, in der Prüfung Bestand haben muss, ob es Gewalt mindert, Not verringert und Angst abbaut, also dem Frieden dient.

Die Priorität der Sicherheit greift auch auf die Wahrnehmung von Bedrohungen über. Allen Kriegsstatistiken zufolge haben Zahl und Intensität von Gewaltkonflikten im Vergleich zu den beiden vorangegangenen Jahrzehnten erheblich abgenommen.<sup>3</sup> Dennoch grassiert eine neue Aufregung über Risiken für das hiesige Wohlergehen. Eine überregionale Ausstrahlung lokaler Konflikte (so derzeit in der afrikanischen Sahel-Zone) wird nicht ausgeschlossen. In den Worten der Bundeskanzlerin: „... dann sehen wir, dass viele Bedrohungen nicht so weit weg von uns sind“.<sup>4</sup> Schon die Verteidigungspolitischen Richtlinien vom Mai 2011 hatten empfohlen, lokale Konflikte regional einzuhegen und auf diese Weise von Deutschland „auf Distanz“ zu halten.<sup>5</sup>

Eine weitere Entwicklung sorgt für Aufregung: die überkommenen Machtverhältnisse der Weltpolitik verändern sich. In den Worten von Angela Merkel: „Aufstrebende Nationen gewinnen sicherheitspolitisch an Gewicht und suchen als neue Akteure ihren Platz in der Welt“.<sup>6</sup> Als neue „Gestaltungsmächte“ und potente Wirtschaftspartner sind sie herzlich will-

---

<sup>2</sup> Rede von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel auf der Tagung des zivilen und militärischen Spitzenpersonals der Bundeswehr am 22. Oktober 2012 in Strausberg, Bulletin der Bundesregierung, Nr. 95-2 vom 23. Oktober 2012., S. 3

<sup>3</sup> Vgl. Christopher Daase Globalisierung und politische Gewalt. Trends und Entwicklungen seit dem Ende des Ost-West-Konflikts, in: Friedensgutachten 2012, Berlin/ New York 2012, S. 60 – 72, S. 62.

<sup>4</sup> Merkel, 22.10.12, a.a.O., S. 3.

<sup>5</sup> Bundesministerium der Verteidigung, Verteidigungspolitische Richtlinien: Nationale Interessen wahren – Internationale Verantwortung übernehmen – Sicherheit gemeinsam gestalten, Berlin, 18. Mai 2011, S. 5.

<sup>6</sup> Merkel, 22.10.12, a.a.O., S. 3.

kommen.<sup>7</sup> Nun sollen Länder mit gewachsenem, wirtschaftlichem Gewicht auch sicherheitspolitische Verantwortung übernehmen. Deutschland, die EU oder die NATO können nicht alle sicherheitspolitischen Probleme lösen. Lokale und regionale Konflikte sollen durch regionale Führungsmächte unter Kontrolle und eingedämmt werden. Frau Merkel empfiehlt im Sinne der „Ertüchtigung“ deshalb auch die Weitergabe von Rüstungsgütern und Ausbildungshilfe an „vertrauenswürdige Partner, damit sie entsprechende Aufgaben übernehmen“.<sup>8</sup>

Die Bundesregierung hat nach umlaufenden Informationen bei der NATO-Tagung im Mai 2012 in Chicago eine Liste von Staaten vorgelegt, die mit dem Segen des Bündnisses Rüstungsgüter erhalten sollten, wenn sie sich um die internationale Stabilität kümmern. Dazu zählen unter anderem Saudi-Arabien, Katar, Indonesien, Algerien, Brasilien und Indien. Damit sind just die Staaten benannt, die bereits jetzt schon umfangreiche Waffenkäufe tätigen und als potente Abnehmer für weitere Lieferungen gelten. Viele der genannten Länder wecken aber Zweifel, ob sie die inhaltlichen Schranken für die Genehmigung von Rüstungsausfuhren erfüllen. Das entwertet die Vorbehalte der Bundeskanzlerin, wenn sie ihr Plädoyer der „Ertüchtigung“ mit der Fortgeltung bestehender Restriktionen verbindet.

Ein militärisch instrumentalisiertes Sicherheitsdenken vernachlässigt Konzepte und Erfahrungen der zivilen Konfliktbearbeitung. Sie haben im Blick auf Sicherheit zumindest den gleichen Stellenwert wie Militärationen. Wer die internationale Schutzverantwortung (Responsibility to Protect) als Legitimation für militärisches Eingreifen beschwört, sollte nicht vergessen, dass diese von der Pflicht zur Vorbeugung (Responsibility to Prevent) und zum Wiederaufbau (Responsibility to Rebuild) flankiert wird.

Zum Zweiten: Es rumpelt in der Rüstungsbranche. Drastische Einblicke in die Lage eröffnete die Diskussion um die zunächst gescheiterte Fusion zwischen EADS und BAE Systems: Wäre die Fusion zustande gekommen, wäre der größte Luftfahrt- und Rüstungskonzern der Welt entstanden. BAE zählt derzeit zu den größten Rüstungsherstellern und hat ein festes Standbein

---

<sup>7</sup> Die Bundesregierung hat unter der Federführung des Auswärtigen Amtes im Frühjahr 2012 ein Konzept für das deutsche Verhalten gegenüber den aufstrebenden neuen Mächten vorgelegt: Auswärtiges Amt (Hrsg.), Globalisierung gestalten – Partnerschaft ausbauen - Verantwortung übernehmen, Berlin 2012. Es ist aufschlussreich, dass Probleme der Kooperation bei Rüstungskontrolle und Abrüstung in diesem Text nicht thematisiert werden, wie es Jan van Aken (MdB, Die Linke) in der Parlamentsdebatte dazu zur Sprache brachte.

<sup>8</sup> Merkel, a.a.O, S. 6. Die Rede von der „Ertüchtigung“ tauchte zum ersten Mal im offiziellen Sprachgebrauch auf, als die Bundeskanzlerin bei ihrem Besuch in Angola im Juli 2011 dem Land die Lieferung von Kriegsschiffe anbot, um „bei der Ertüchtigung seiner Marine zu helfen“. (nach: Spiegel-online vom 13.07.2011 und Frankfurter Rundschau vom 15.07.2011).

auf dem US-amerikanischen Rüstungsmarkt. EADS ist im zivilen Flugzeugbau neben dem US-Produzenten Boeing weltweit führend. Die EADS-Rüstungsbranche Cassidian schwächelt dagegen. Sie sucht sich im internationalen Geschäft zu stärken. In der Zusammenarbeit mit BAE hätten sich neue Chancen eröffnet.

Die beiden Unternehmen hatten eine Fusion angestrebt, um auf den Wandel des Weltrüstungsmarktes zu reagieren. Die Rüstungsausgaben der heimischen Bestellerländer stagnieren (USA) oder gehen zurück (EU-Staaten) – Märkte in aufstrebenden Industriestaaten (Indien, Brasilien, Singapur) oder erdölreichen Ländern (Saudi-Arabien, Vereinigte Arabische Emirate) florieren. Diese kaufen nicht nur Rüstungsgüter. Vielmehr sind sie auch an Technologie und dem Aufbau eigener Rüstungskapazitäten interessiert. Über kurz oder lang werden den klassischen Rüstungsexporteurern hier neue Konkurrenten entstehen. Demgegenüber verlieren die bisherigen Bestseller europäischer und deutscher Rüstungsfertigung (Flugzeuge, Panzer, Kriegsschiffe) an Attraktivität. Neue Produkte (unbemannte Flugzeuge, Kommunikation, Überwachung, Transportmittel, Dienstleistungen) sind gefragt. Allerdings übernehmen die Staaten als Besteller nicht mehr die Entwicklungskosten. Sie erwarten das von den Herstellern. Das aber können nur starke Unternehmen leisten, wenn sie sich gute Absatzchancen für neue Produkte jenseits der heimischen Abnehmer ausrechnen können.

Die Probleme der Rüstungsindustrie zeigen sich auch im deutschen Kontext.<sup>9</sup> Die eingespielte und für Rüstungsindustrie und Bundeswehr einträgliche Symbiose gerät ins Wanken. Die Bundeswehr steht derzeit unter einem doppelten Diktat. Einerseits muss das Verteidigungsressort auch einen Beitrag zur Sanierung der Staatsfinanzen leisten. Andererseits hat sich die Bundeswehr auf verschiedenartige Einsätze jenseits der Landesverteidigung einzurichten. Die Verteidigungspolitischen Richtlinien vom Mai 2011 geben davon Zeugnis. Das bleibt für die Zusammenarbeit zwischen Bundeswehr und Rüstungsindustrie nicht ohne Folgen: Die bisherige Mechanik der Kooperation wird auf den Kopf gestellt: Die Rüstungsindustrie erhält gegenüber der Bundeswehr eine „dienende Funktion“ zugewiesen.<sup>10</sup> Der Finanzrahmen gibt in Zukunft die Möglichkeiten der Beschaffung vor: „Es wird beschafft, was erforderlich und finanzierbar ist, und nicht das, was man gerne hätte.“<sup>11</sup> Gleichzeitig wird die Bundeswehr

---

<sup>9</sup> Vgl. zum Folgenden: Marc von Boemcken/ Bernhard Moltmann, Der eingebildete Kranke. Rüstungsindustrie in Zeiten klammer Kassen, in: Friedensgutachten 2012, a.a.O., S. 124 – 135.

<sup>10</sup> Verteidigungspolitische Richtlinien, a.a.O. S. 19.

<sup>11</sup> Verteidigungspolitische Richtlinien, a.a.O. S. 18.

nicht mehr der Hauptkunde der deutschen Rüstungsindustrie sein. Sie will in Zukunft vermehrt „off the shelf“-Technologien und -produkte auch aus dem Ausland kaufen, anstatt neue Entwicklungen vorzufinanzieren. Laufende Großprojekte sollen so verändert werden, dass Spielräume für Anschaffungen entstehen, die dem neuen Auftragspektrum entsprechen. Schließlich muss die Industrie ihre Erzeugnisse zu Festpreisen anbieten. Damit entfallen frühere Spielräume für nachträgliche Auftragserweiterungen und Modifikationen von schon bestellten Produkten.

Nun ist die Rüstungsindustrie auf diese Entwicklung nicht unvorbereitet. Die heimische Rüstungsindustrie droht, Kapazitäten im Inland abzubauen. Sie warnt auch davor, in Zukunft auf Militäraufträge zu verzichten und sich verstärkt der zivilen Produktion zuzuwenden. Gleichzeitig intensiviert sich die Lobbyarbeit gegenüber dem Verteidigungsministerium, dem Beschaffungswesen und dem Parlament. Zudem hat sich Rüstungsindustrie inzwischen internationalisiert.<sup>12</sup> Dem dienen staatenübergreifende Kooperationen, Zukäufe von Rüstungsherstellern in anderen Ländern und die Verlagerung von Produktion in Abnehmerländer (steigende Relevanz von Offset-Geschäften). Schließlich sollen Rüstungsexporte forciert werden. Europäische wie deutsche Rüstungshersteller richten sich darauf ein, vor allem im Ausland Absatzmärkte zu erschließen. So stellte kürzlich eine Umfrage von Roland Berger Strategic Consultants fest: „Die europäische Rüstungsindustrie sieht nach drastischen nationalen Haushaltskürzungen nur Expansionsmöglichkeiten durch Globalisierung. ... Fast die Hälfte der Unternehmen plant, künftig mindestens 60 Prozent der Umsätze außerhalb Europas zu erwirtschaften.“<sup>13</sup>

Auffallend an dieser Entwicklung ist, dass Konzepte der Rüstungskontrolle, die der Verbreitung von Waffen entgegenwirken sollen, im Umgang mit Rüstungstransfers überhaupt nicht zum Zuge kommen. Das Auswärtige Amt veröffentlicht zwar regelmäßig jährlich einen Abrüstungsbericht. Aber der Aspekt der Rüstungsexporte kommt darin nur mit routinemäßig wiederholten Formulierungen vor. Das Amt verweist auf die Zuständigkeit des Wirtschafts-

---

<sup>12</sup> Vgl. Rolf Clement, Sicherheitspolitik in Europa vor dem Hintergrund der Eurokrise, Mittler-Brief. Informationsdienst zur Sicherheitspolitik, 26 (2012), 3, S. 4 – 5.

<sup>13</sup> Süddeutsche Zeitung vom 08.09.2012.

ministeriums in dieser Sache.<sup>14</sup> Allerdings müssen sich auch Wissenschaft und Öffentlichkeit gleichermaßen vorhalten lassen, dass ihr Interesse an der Rüstungskontrolle in den letzten Jahren erheblich zurückgegangen ist.

## Worum geht es? Deutsche Rüstungsexporte

### *Der umfangreiche Katalog von Gütern und Leistungen*

Die Rüstungsexportpolitik erfasst nicht allein die staatliche Verantwortung für die Überwachung des Transfers von Waffen. Die Liste der zu kontrollierenden Güter und Leistungen ist sehr viel umfangreicher. So zählen dazu Waren, die Rüstungs- und Militärzwecken dienen (sogenannte „sonstige Rüstungsgüter“, Komponenten), Güter mit militärischem oder zivilem Nutzen (Dual-Use-Güter) und Gerätschaften und Anlagen zur Herstellung von Rüstungsgütern (Fertigungsanlagen). Auch fallen Waffen und Rüstungsgüter sowie Ersatzteile, die in den Empfängerländern montiert bzw. weiterverarbeitet werden („Materialpakete“) und rüstungsrelevantes Wissen (Technologie, „Blaupausen“) darunter. Ferner profilieren sich deutsche Unternehmen mit der Modernisierung bzw. Aufwertung von vorhandenen Rüstungsgütern („Veredelungsexporte“) und Angeboten von Leistungen und Gütern, die für Vorbereitung, Unterhalt und Einsatz von Rüstungsgütern bestimmt sind (Infrastruktur, Ausbildung, Reparatur und Wartung). Ebenfalls weckt die Nachfrage nach militärbezogenen Dienstleistungen Interesse.

### *Wie viel und wohin wird geliefert?*

Über den Umfang der Rüstungsgüter, die deutsche Hersteller ins Ausland ausführen, herrscht weitgehend Ungewissheit.<sup>15</sup> Die Bundesregierung ist unter rot-grüner Ägide im Jahr 2000 zwar die Verpflichtung eingegangen, über die Rüstungsexporte jährlich Auskunft zu geben.<sup>16</sup> Doch erfüllen die offiziellen Rüstungsexportberichte nur bedingt die Erwartungen an Transparenz des Geschehens. Zudem erreichen sie so zeitfern zum Berichtszeitraum die Öffentlich-

---

<sup>14</sup> Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotenziale (Jahresabrüstungsbericht 2011), Berlin 2012, S. 117 f.

<sup>15</sup> Vgl. Bernhard Moltmann, Im Dunkeln ist gut munkeln, oder: Die Not mit der Transparenz in der deutschen Rüstungsexportpolitik, Frankfurt am Main 2011 (HSFK-Standpunkt 1/2011).

<sup>16</sup> Der jüngste verfügbare offizielle Rüstungsexportbericht wurde am 7. Dezember 2011 veröffentlicht und bezieht sich auf das Geschehen im Jahr 2010, siehe: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.), Bericht der Bundesregierung über ihre Rüstungsexportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahr 2010 (Rüstungsexportbericht 2010), Berlin 2011. ([http://www.bmwi/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/ruestungsexportbericht 2010](http://www.bmwi/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/ruestungsexportbericht%2010))

keit, dass eine nachträgliche Kritik an einzelnen Lieferungen keine politische Relevanz mehr hat. Statistisch werden allein die Zahl und Volumina der gewährten Einzelausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter beziffert und die Empfängerstaaten benannt. Die Transfers, die sich im Rahmen von staatenübergreifenden Rüstungskooperationen vollziehen, tauchen nur pauschal und ohne weitere Detailangaben unter der Rubrik der „Sammelausfuhrgenehmigungen“ in den jährlichen Zahlenwerken auf. Allein für den Teilbereich der als „Kriegswaffen“ eingestufteten Rüstungslieferungen erhebt das Statistische Bundesamt die tatsächlich im Berichtsjahr vollzogenen Ausfuhren. Der Komplex der „Dual-Use-Güter“ findet im Berichtswesen ohnehin keine Erwähnung, obwohl die einschlägigen Werte das Niveau der Rüstungsexporte erreichen.

Noch schwieriger ist eine Bewertung der finanziellen Größen der Rüstungstransfers. Hier übernimmt die Regierung in ihren Statistiken die Angaben, die die Hersteller bei der Beantragung einer Ausfuhrgenehmigung machen. Doch ist die Preisbildung bei Waffen, Rüstungsgütern und militärbezogenen Dienstleistungen eines der umstrittensten Felder der Rechnung. Hinzu kommt, dass zwischen der Anbahnung eines Rüstungsgeschäfts und dessen Vollzug häufig mehrere Jahre vergehen. Das nimmt wiederum auf die Preisbildung Einfluss, abgesehen von der Korruptionsanfälligkeit der Branche insgesamt.

Angesichts dieser Vorbehalte sind offizielle Daten zu Rüstungstransfers mit Vorsicht zu behandeln. Umso mehr Gewicht erhalten Informationen und Bewertungen, die unabhängige Einrichtungen vorlegen. Die prominenteste dieser Art ist das schwedische Friedensforschungsinstitut SIPRI.<sup>17</sup> Es wertet in seinen jährlichen Veröffentlichungen alle öffentlich zugänglichen Informationen zu Transfers von Großwaffensystemen aus. Um jährliche Schwankungen auszugleichen und längerfristige Trends zu identifizieren, konzentriert sich SIPRI auf mehrjährige Vergleiche. Das mindert nicht die öffentliche Resonanz seiner Publikationen. Sie wecken aber bei hiesigen Genehmigungsbehörden jeweils den Abwehrreflex, dass die SIPRI-Daten nicht mit den offiziellen Angaben in einen Topf geworfen werden könnten.

---

<sup>17</sup> [www.sipri.org](http://www.sipri.org).

Immerhin geben die Daten aus unterschiedlichen Quellen ein ungefähres Bild der Vorgänge und lassen durchgängige Trends erkennen. Im Folgenden werden die offiziellen Angaben für den Zeitraum zwischen 2006 und 2010 genannt.<sup>18 /</sup>

**Deutsche Rüstungsexporte 2006 - 2010**

(Werte der Einzelausfuhrgenehmigungen - Angaben in Mio. Euro)

<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
4.198,0	3.667, 6	5.788,2	5.043,4	4.754,1

---

<sup>18</sup> Zusammengestellt nach Daten aus dem 9. Jahresbericht (2006) gemäß der operativen Bestimmung 8 des EU-Kodexes für Rüstungsexporte vom 26.10.2007, 10. Jahresbericht (2007) vom 22.11.2008, 11. Jahresbericht (2008) vom 6.11.2009, 12. Jahresbericht (2009) vom 13.01.2011, 13. Jahresbericht (2010) vom 30.12.2011. (Quelle: [www.ruestungsexport.info](http://www.ruestungsexport.info), Zugriff: 03.07.2012).

**Empfänger deutscher Rüstungsexporte**  
(Werte der Einzelausfuhrgenehmigungen – Angaben in Mio. Euro)

	2006	2007	2008	2009	2010
<i>insgesamt</i>	4.189,0	3.677,6	5.788,2	5.043,3	4.754,1
Europäische Union	1.863,6	1.297,2	1.838,6	1.445,5	2.315,1
Andere europ. Länder	643,6	518,5	298,9	285,7	408,7
Nordamerika	623,5	583,7	541,9	741,0	639,1
Südamerika	162,8	30,4	74,3	282,3	50,5
Mittlerer Osten	239,3	189,6	445,3	939,5	583,9
Südasien	244,2	433,8	179,1	194,8	227,8
Südostasien	89,9	218,9	393,9	665,5	120,0
Nordostasien	194,1	206,7	1.930,3	209,3	297,4
Ozeanien	90,8	65,4	32,9	106,5	20,1
Nordafrika	4,2	42,8	11,3	102,5	40,8
Sub-Sahara Afrika	27,8	46,9	37,4	60,5	35,0

Die deutschen Ausfuhren von Großwaffensystemen sind nach Berechnungen von SIPRI zwischen 2007 und 2011 um 37 Prozent gestiegen, verglichen mit dem Zeitraum zwischen 2002 und 2006. Der deutsche Anteil am Welthandel mit Großwaffensystemen zwischen 2007 und 2011 beträgt etwa 9 Prozent (USA: 30%, Russland: 24%, Frankreich 8% und Großbritannien 4%).<sup>19</sup> Wie schon in den Vorjahren ist der Anteil von deutschen Lieferungen an NATO-, EU- oder diesen gleichgestellte Staaten im Jahr 2010 mit über 70 Prozent, verglichen mit anderen europäischen Rüstungsherstellern, relativ hoch gewesen. Unter den Drittstaaten waren die wichtigsten Empfänger im gleichen Jahr die Vereinigten Arabischen Emirate, Brunei, Südkorea und Singapur. Staaten, die offizielle Entwicklungshilfe erhalten, nahmen im Jahr 2010 ca. 15,6 Prozent (Einzeltenehmigungen: 747,3 Mio. €) der deutschen Rüstungslieferungen ab.<sup>20</sup> Mit Pakistan, Indien, Ägypten und Afghanistan finden sich auch im Jahr 2010 Entwicklungsländer in der Gruppe der zehn größten Abnehmer deutscher Rüstungsexporte in Drittstaaten.

*Kennzeichen der deutschen Rüstungsexporte*

- (1) Ungeachtet aller Schwankungen auf dem Weltrüstungsmarkt und des Wechsels parlamentarischer Mehrheiten in der deutschen Politik bewegen sich die deutschen Rüstungsausfuhren über Jahre hinweg auf einem in etwa gleichbleibenden Niveau. Nur

<sup>19</sup> Nach: Paul Holtom/-Mark Bromley/-Pieter W. Wezeman/-Siemon T. Wezeman, Trends in International Arms Transfers 2011, SIPRI-Factsheet March 2012, S. 1.

<sup>20</sup> Nach: Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung, Rüstungsexportbericht 2011 der GKKE, Berlin/Bonn 2012, S. 33. Dort findet sich auch eine Abgrenzung zu den Angaben der Bundesregierung, die sich nur auf die Kategorie der Länder beziehen, die am wenigsten entwickelt sind (least developed countries) oder ein niedriges Einkommen je Einwohner (other low income countries) aufweisen.

abhängig davon, ob Unternehmen Aufträge für kostspielige Schiffe eingeworben haben oder nicht, variieren einzelne Jahreswerte.

Bezogen auf den Wert der gesamten deutschen Ausfuhren ist der Umfang der Rüstungsexporte jedoch gering: Er liegt unterhalb von 1% (Kriegswaffen: 0,3%). Allerdings variieren diese Angaben zwischen Unternehmen und Branchen. Bei den auf Kriegsschiffbau spezialisierten Firmen werden etwa zwei Drittel des Umsatzes allein durch den Export erwirtschaftet.

- (2) Rüstungsbeschaffungen der Bundeswehr haben unmittelbare Auswirkungen auf die Rüstungsausfuhren. Kaufen Heer, Marine und Luftwaffe bestimmte Rüstungsgüter, so dient das externen Interessenten als Qualitätsnachweis. Im Zuge der Reduzierung der Bundeswehr sind überschüssige Waffen und Rüstungsgüter zunächst in neu in die NATO aufgenommene Staaten in Osteuropa und nach Griechenland sowie die Türkei gewandert. Heute stoßen sie weltweit auf Nachfrage. (Panzerexporte an Chile, Brasilien oder Singapur. Indonesien zeigte jüngst ebenfalls Interesse an deutschen Panzerlieferungen.) Diese Lieferungen sind häufig mit Aufträgen zur Modernisierung und Kampfwertsteigerung der Rüstungsgüter verbunden. Mit den Sparzwängen der öffentlichen Haushalte verringern sich nunmehr die Bestellungen für die eigenen Truppen. Umso mehr fordern Rüstungshersteller von der Bundesregierung, Exportanstrengungen zu forcieren, um vorhandene Kapazitäten auszulasten. Gleichzeitig erweitern sie ihre Angebote, verlagern Produktionen ins Ausland und suchen sich durch Zukäufe und internationale Kooperationen neue Absatzmärkte zu erschließen. Oft genug flankieren zwischenstaatliche Abkommen einer „Sicherheitspartnerschaft“ solche Projekte.
- (3) Die Daten zeigen starke Positionen im Marineschiffbau (Fregatten, U-Boote, Küstenschutzboote), bei gepanzerten Fahrzeugen (Kettenpanzer, leichte Kampffahrzeuge) und in den Bereichen Kleinwaffen, Motorenbau, Fertigungsanlagen, Technologie, Elektronik und Steuerungselementen.<sup>21</sup> Neben der Lieferung von kompletten Waffensystemen liegt die Stärke der deutschen Rüstungsfertigung in der Zulieferung von Komponenten an Hersteller in anderen Ländern, die dann ihrerseits die Waffen exportieren. Davon zeugen die hohen Werte von Rüstungstransfers in EU- und NATO-Staaten. Im Vergleich zu den gesamten Rüstungsausfuhren wertmäßig nicht so rele-

---

<sup>21</sup> Im Jahr 2010 waren die wichtigsten deutschen Ausfuhrüter laut Rüstungsexportbericht 2010 der Bundesregierung Kriegsschiffe (1 Mrd. €), militärische Rad- und Kettenfahrzeuge (998,5 Mio. €) und militärische Elektronik (453,6 Mio. €) gewesen (Genehmigungswerte für Einzelausfuhren).

vant, aber friedenspolitisch problematisch ist der hohe Anteil deutscher Hersteller am weltweiten legalen Handel mit kleinen und leichten Waffen. Gleichzeitig steigen die Genehmigungswerte für die Ausfuhr von Munition und Fertigungsanlagen. (Beispiel: Lieferung einer Fabrik zur Herstellung von G-36-Gewehren nach Saudi-Arabien).

- (4) Jenseits der Bündnispartner sind die wichtigsten Abnehmer deutscher Rüstungsgüter solche Staaten, die sich den Kauf finanziell leisten können, vorrangiges Interesse an Komponenten für technologisch anspruchsvolle Waffensysteme haben und zudem an regionalen Rüstungswettläufen teilhaben. Hinzu kommen Staaten im Zentrum internationaler Spannungen und Gewaltkonflikte. Deutsche Rüstungsexporteure haben inzwischen Zugang zu dem lukrativen Markt im Mittleren Osten gefunden. Der Stellenwert von Technologietransfers an Staaten, die selbst am Aufbau einer Rüstungsindustrie als Teil ihrer Industrialisierungsstrategien interessiert sind, nimmt zu. Deutschland leistet in aufstrebenden Industriestaaten Hilfe zum Aufbau neuer Rüstungskapazitäten. Die armen und ärmsten Länder zählen nicht zu den Hauptkunden der deutschen Rüstungsindustrie.

### **Das deutsche Regime zur Kontrolle von Rüstungsausfuhren: Ein System mit Fallstricken**

#### *Normative Grundlagen und Abläufe*

Das Gefüge von Gesetzen, Absichtserklärungen, Absprachen und Verträgen zur Überwachung des Rüstungshandels ist außerordentlich komplex. Grundlage der deutschen Rüstungsexportpolitik bilden das Kriegswaffenkontrollgesetz (KWKG), das Außenwirtschaftsgesetz (AWG) und die Außenwirtschaftsverordnung (AWV). Sie gelten einerseits für Kriegswaffen, andererseits für die gesamte Breite von Rüstungswaren. Die Gesetze folgen jedoch unterschiedlichen Logiken: zum einen richten sie Schranken für den Transfer von Kriegswaffen (KWKG) auf, zum anderen aber setzen sie dem staatlichen Eingreifen in den Handel mit Rüstungsgütern Grenzen (AWG).

Gerahmt werden die nationalen Regelwerke von der EU-Kompetenz beim Transfer von Dual-Use-Gütern. Hinzu kommt die Verpflichtung zum abgestimmten Handeln der EU-Mitgliedstaaten. Sie hat im Gemeinsamen Standpunkt zum Export von Rüstungsgütern (2008) ihren Niederschlag gefunden. Bei Ausfuhren von militärisch sensiblen Gütern oder Kleinwaffen

kommen zudem internationale Absprachen (z.B. Wassenaar Arrangement, OSZE-Regeln) oder Übereinkünfte auf VN-Ebene (z.B. VN-Aktionsprogramm gegen die illegale Verbreitung von kleinen und leichten Waffen) zur Geltung.

Eine der Rechtslage vergleichbare Komplexität findet sich beim Genehmigungsverfahren. Von staatlicher Seite sind darin das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie/ Abteilung Europa und Außenwirtschaft mit seinem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) sowie das Auswärtige Amt und dessen Rüstungskontrollreferat sowie mittelbar das Verteidigungsministerium involviert. Das Wirtschaftsressort ist für die Genehmigungen nach dem AWG/AWV zuständig – das Auswärtige Amt prüft die Voranfragen nach dem KWKG. Auf politischer Ebene obliegt dem Bundessicherheitsrat, einem Kabinettsausschuss unter Vorsitz der Bundeskanzlerin, die Entscheidung über politisch heikle Fälle. Das Gremium gilt als Ort, an dem die Regierung ihre kollektive Verantwortung für Rüstungsexporte wahrnimmt. Die hier verhandelten Geschäfte bleiben jedoch im Geheimen. Das zeigte sich im Jahr 2011. Seinerzeit sickerte die Entscheidung des Bundessicherheitsrates durch, den Export von mehr als 200 Panzern vom Typ Leopard 2 an Saudi Arabien zu genehmigen.

*Die Politischen Grundsätze von 2000: nicht der Weisheit letzter Schluss*

Einen Weg für den praktischen Umgang mit den teils gegensätzlichen, teils konkurrierenden normativen Ansätzen und durch den Dschungel der Genehmigungsverfahren sollen die „Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“ (aktuelle Fassung vom 19.01.2000) bahnen.<sup>22</sup> Sie richten sich zunächst an Exporteure und Importeure deutscher Rüstungsgüter, um ihnen Klarheit über die Aussichten auf Genehmigung ihrer Geschäfte zu geben. Auch die nachgeordneten Genehmigungsinstanzen erhalten gleichsam als Arbeitsanweisung Kriterien an die Hand, wie sie die zur Entscheidung anstehenden Fälle zu behandeln haben. Schließlich dient die Berufung auf die Grundsätze der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag und der Öffentlichkeit als Ausweis einer eindeutigen Linie im Umgang mit Rüstungsausfuhren.

Doch wie jedes Mehrzeckding, das verschiedene Absichten unter ein Dach zu bringen sucht, enthalten auch die Grundsätze ihre Fallstricke. Als Grundlage des alltäglichen administrativen

---

<sup>22</sup> Die Politischen Grundsätze sind jeweils als Anlage dem jährlichen Rüstungsexportbericht der Bundesregierung angefügt.

Handeln sind die Grundsätze abhängig von politischen Konjunkturen. Sie werden von den Parteien bei der Regierungsbildung vereinbart. Sie haben keine Gesetzeskraft, und ihre Einhaltung ist nicht rechtlich überprüfbar. Ihr Wortlaut hat im Laufe der letzten vierzig Jahre immer wieder Überarbeitungen erfahren, die jeweils anstehende Auseinandersetzungen spiegeln.<sup>23</sup> So hatte die im Jahr 2000 verabschiedete Fassung im Zeichen der Befriedung eines Streits innerhalb der damaligen rot-grünen Koalition über die Angemessenheit von Panzerlieferungen an die Türkei gestanden. Seinerzeit empörten sich Bündnis 90/Die Grünen darüber, dass die fraglichen Kettenfahrzeuge auch als Mittel der inneren Repression eingesetzt werden konnten. Die SPD verwies wiederum in Analogie zu den vorangegangenen Bundesregierungen darauf, dass die Türkei als NATO-Partner mit einer unbeschränkten Lieferung zu rechnen habe. Beide Koalitionsparteien verständigten sich darauf, dem Land nur einen Panzer zu Zwecken der Vorführung und der Erprobung zu überlassen (was in den nachfolgenden Jahren zu umfangreichen Bestellungen und Lieferungen, teilweise aus Bundeswehrbeständen, führte) und die aus dem Jahr 1983 stammenden Grundsätze zu überarbeiten. Man fügte Passagen ein, den Menschenrechtstandards im Empfängerland besondere Berücksichtigung beizumessen. Grundsätzlich sollen Ausfuhrgenehmigungen nicht erteilt werden, wenn das zu liefernde Rüstungsgut zur inneren Repression oder zur Verletzung der Menschenrechte genutzt werden kann. Auch will die Bundesregierung keine Schaffung von zusätzlichen Produktionskapazitäten für Rüstungsexporte dulden. Das Anliegen, heimische Arbeitsplätze durch Exportaufträge zu erhalten, rechtfertige nicht, Ausfuhranträge positiv zu bescheiden. Schließlich bestätigt das Dokument die Absicht der Regierung, den Bundestag und damit die Öffentlichkeit jährlich über ihre Rüstungsexportpolitik in Gestalt offizieller Rüstungsexportberichte zu informieren. Damit setzte man eine Absprache im Einklang mit EU-Regelungen um.

Der Modus der Überarbeitung der Grundsätze hat es mit sich gebracht, vorgefundene Texte ohne Rücksicht auf die Systematik der Argumente fortzuschreiben. Der im Jahr 2000 erreichte Kompromiss bestand vor allem darin, die Gesichtspunkte, die dem kleineren Koalitionspartner am Herzen lagen, noch dem Dokument hinzuzufügen. Der Druck der Rüstungshersteller und die Macht der Gewohnheit waren aber stark genug, eine grundlegende Revision abzuwehren. Das Ergebnis ist ein Regelwerk mit nicht kompatiblen Elementen, das unterschiedliche Erwartungen bedient: Die Befürworter einer restriktiven Genehmigungspraxis können

---

<sup>23</sup> Der Wortlaut der Fassungen von 1971 und 1983 findet sich in: Thomas Nielebock (Hrsg.), Rüstungsexport: Analysen – Daten – Stellungnahmen, Tübingen: Verein für Friedenspädagogik 1984, S. 161 – 164.

sich auf prinzipielle Aussagen der Grundsätze berufen – die Rüstungsindustrie sieht ihre Exportinteressen durch viele Ausnahmeregelungen und Kautelen ausreichend gewahrt. Allgemeingültige friedenspolitische Erklärungen konkurrieren mit Listen von Empfängerländern, die mit einer bevorzugten Behandlung rechnen können, und solchen, bei denen eine Detailprüfung geboten ist. Kriegswaffen und kriegswaffennahe Rüstungsgüter werden anders behandelt als sonstige Rüstungsgüter. Alle inhaltlichen Vorbehalte gegenüber einer extensiven Genehmigungspraxis verlieren an Bedeutung, wenn deutsche Sicherheitsinteressen oder Bündnisinteressen ins Spiel kommen.

Die Achtung politischer Willensbekundungen und Entscheidungsspielräume relativieren sich ohnehin durch internationale Vereinbarungen, die die Regierung auf diesem Feld eingegangen ist. So dienen die Politischen Grundsätze als Vehikel, den EU-Gemeinsamen Standpunkt zu Rüstungsexporten mitsamt seinem Kriterienkatalog in die Regelungen für die deutsche Genehmigungspraxis zu inkorporieren. Nach dem gleichen Verfahren wurde auch der im Jahr 2008 zustande gekommene EU-Gemeinsame Standpunkt zu Rüstungsexporten in das Normengefüge für die deutsche Genehmigungspraxis einbezogen.

Die seit Oktober 2009 amtierende Bundesregierung hat sich in ihrem Koalitionsvertrag zum Fortbestand der Politischen Grundsätze von 2000 bekannt. Jenseits dessen verspricht sie aber nur eine „verantwortungsvolle Handhabung“ der Rüstungsexportpolitik. Sie bekennt sich nicht mehr wie alle Vorgängerinnen zur Zurückhaltung. Außerdem hat das Bundeswirtschaftsministerium inzwischen eine Novellierung des Außenwirtschaftsgesetzes und der Außenwirtschaftsverordnung auf den Weg gebracht. Abgesehen von der Notwendigkeit, das deutsche Ausfuhrrecht in Einklang mit inzwischen auf EU-Ebene getroffenen Regelungen zur Liberalisierung des innereuropäischen Rüstungstransfers zu bringen, weckt das Vorhaben den Verdacht, dass mögliche weitere Hindernisse für eine expansive Rüstungsexportpolitik aus dem Weg geräumt werden sollen. Das Risiko einer Schwächung des deutschen Rüstungsexportkontrollregimes steht entgegen aller anders lautenden Bekenntnisse im Raum.

#### *Kontroversen um die Geltung der Politischen Grundsätze*

Alle diese Ungereimtheiten hindern die gegenwärtige Regierung nicht, sich stets auf die Politischen Grundsätze zu berufen, wenn sie umstrittene rüstungsexportpolitische Entscheidungen gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit zu rechtfertigen hat. Deren Widersprüche

und fehlende Systematik gewähren genügend Lücken, eingegangene Selbstverpflichtungen zu umgehen. Das Missverhältnis zwischen den inhaltlichen Vorgaben und der Praxis zeigen Auswertungen der offiziellen Angaben zu den deutschen Rüstungsausfuhren auf, die das Bonn International Center for Conversion (BICC) im Licht der Kriterien der Politischen Grundsätze und des EU-Gemeinsamen Standpunktes von 2008 bzw. dessen Vorgängers, des EU-Verhaltenskodex zu Rüstungsexporten von 1998, regelmäßig vornimmt.<sup>24</sup> Die Auswertung ergibt folgendes Bild:

**Empfänger deutscher Rüstungslieferungen, deren Verhältnisse nicht den Kriterien der Politischen Grundsätze bzw. des EU-Gemeinsamen Standpunktes entsprechen**

Jahr	2006	2007	2008	2009	2010
Zahl der Staaten	53	58	51	62	72
Wert der Einzelausfuhr- genehmigungen in Mio. €	1.128	1.085	1.147	2.155	1.331

Die Bundesregierung begegnet dem Vorwurf der Missachtung ihrer selbst gesetzten Maßstäbe mit vier Argumenten. (1) Zum einen verweist sie darauf, dass sie nur den Einzelfall einer Rüstungslieferung im Hinblick auf die inhaltlichen Vorgaben zu prüfen habe. Das setze keine Bewertung der Verhältnisse insgesamt im Empfängerland voraus, was ohnehin gegen die Souveränität der Käuferstaaten verstoße. (2) Zum anderen habe die Bundesregierung nur die Bedingungen zum Zeitpunkt des Transfers zu beurteilen. Antworten auf die Frage, in wessen Hände das zu liefernde Rüstungsgut einmal gelangen und zu welchen Zwecken es in Zukunft eingesetzt werden könne, gehörten in das Reich der Spekulation. (3) Schließlich verweisen Regierungsvertreter in strittigen Fällen häufig auf obwaltende deutsche oder Bündnisinteressen, die Rüstungslieferungen an kritisch einzustufende Empfängerstaaten rechtfertigten. Das mag der Fall von Ländern sein, mit denen man eine „strategische Partnerschaft“ eingegangen ist, die sich im Kampf gegen den Terrorismus und die Piraterie engagieren oder als Regionalmächte in ihrem Umfeld für Stabilität sorgen. (4) Die letzte Rückzugsbastion besteht in dem Verweis, dass jede Ablehnung eines Ausfuhrantrages einer gerichtlichen Prüfung standhalten müsse. Angesichts der geringen Zahl der tatsächlich jährlich ausgesprochenen Ablehnungen ist jedoch davon auszugehen, dass sich deutsche Verwaltungsgerichte kaum damit zu befassen haben. So waren im Jahr 2010 insgesamt 16.145 Einzelausfuhrgenehmigungen im Wert von 4,757 Mrd. Euro positiv beschieden worden. Ihnen hatten 113 Ablehnungen im

<sup>24</sup> Details der Erhebungen unter: [www.ruestungsexport.info](http://www.ruestungsexport.info). Die Ergebnisse finden sich in GKKE-Rüstungsexportberichte, a.a.O. 2007, S. 41 – 2008, S. 47 – 2009, S. 41 – 2010, S. 61 – 2011, S. 43.

Wert von 8,1 Mio. Euro gegenüber gestanden. Wie stichhaltig auch immer die offiziellen Argumente sein mögen, sie demonstrieren zumindest das Ausmaß des Mantels, den die Politischen Grundsätze und ihre Handhabung über die Diskrepanz zwischen Wollen und Wirklichkeit breiten.

Bei der Verteidigung kontroverser rüstungsexportpolitischer Entscheidungen kommt der gegenwärtigen Bundesregierung und der sie tragenden parlamentarischen Mehrheit zugute, dass bereits in der rot-grünen Ära (1998 – 2005) das Volumen der erteilten Ausfuhrgenehmigungen um mehr als eine Milliarde Euro angewachsen war. Dazu hatten unter anderem umfangreiche Schiffslieferungen nach Südafrika, Exporte von U-Booten an Israel, Waffentransfers nach Griechenland und die Rüstungskooperation mit Südkorea beim Bau von U-Booten beigetragen. Auch während der Regierungszeit der Großen Koalition (2005-2009) hatten die deutschen Rüstungsexporte das Niveau mehr oder minder gehalten, gestützt durch ansteigende Nachfrage im Nahen und Mittleren Osten sowie in Südamerika. Zudem waren viele Transfers, die heute Protest auslösen, bereits in den Vorjahren durch positiv beschiedene Voranfragen auf den Weg gebracht worden. Die Politischen Grundsätze von 2000 hatten dieser Entwicklung keinen wirksamen Einhalt geboten oder waren nicht in einem solchen Sinne genutzt worden.

### **Strukturellen Defiziten auf der Spur: der Moment der Veränderung**

#### *Rüstungsexportpolitik im Sog von Widersprüchen*

Um die deutsche Rüstungsexportpolitik ist es nicht gut bestellt. Als Grund dafür sind strukturelle Ursachen zu benennen, die sich in fünf Widersprüchen bündeln:

1. *Das Verbot versus die Erlaubnis, mit Rüstungsgütern zu handeln:* Art. 26, Abs. 2 des Grundgesetzes wie auch das Kriegswaffenkontrollgesetz von 1961 gehen von einem Verbot des Handels mit Rüstungsgütern aus. Deshalb erfordert jeder Transfer von Waffen eine staatliche Erlaubnis. Demgegenüber postuliert das Außenwirtschaftsgesetz den Primat des uneingeschränkten Handels. Der Staat behält sich zwar eine Genehmigung für den Handel mit Rüstungsgütern vor. Deren Verweigerung bedarf jedoch einer rechtlich haltbaren Begründung. Diesem Widerspruch versucht die deutsche Rüstungsexportpolitik mit der Unterscheidung zwischen „Kriegswaffen“ und „sonstigen Rüstungsgütern“ zu entkommen. Für „Kriegswaffen“ besteht kein An-

spruch auf eine Ausfuhrgenehmigung – für „Rüstungsgüter“ besteht dagegen eine rechtlich garantierte Erwartung, mit ihnen, wenn auch mit Genehmigungspflicht, handeln zu können.

2. *Doppelte Standards: inhaltliche Kriterien versus formale Länderlisten:* Bei den Kriterien, die die Genehmigung von Rüstungsausfuhren anleiten, konkurrieren inhaltliche und regionale Gesichtspunkte. Die inhaltlichen Kriterien reflektieren neben sicherheits- und friedenspolitischen Bedingungen auch Menschenrechtsstandards und entwicklungswirtschaftliche Orientierungen im Empfängerland. Die Länderlisten unterscheiden dagegen zwischen Käuferländern, in denen jede Ausfuhr als unbedenklich gilt, und solchen, bei denen die inhaltlichen Kriterien angewandt werden sollen. Sogenannte „deutsche oder Bündnisinteressen“ hebeln aber diese Einschränkungen wieder aus.
3. *Nationale versus internationale Restriktionen:* Die Entscheidung über Rüstungsexporte gehört zu den klassischen Prärogativen eines jeden Staates. Die Ausfuhr von Waffen und Rüstungsgütern gilt als legitimes Instrument der Außen- und Sicherheitspolitik. Doch je stärker sich die Außen- und Sicherheitspolitik der einzelstaatlichen Steuerungskompetenz entziehen, desto stärker wird der Bedarf, sich auf dem Feld der Rüstungsexportpolitik international abzustimmen. Im EU-Kontext weist der Gemeinsame Standpunkt zu Rüstungsausfuhren vom Dezember 2008 bereits in diese Richtung. Noch ist offen, ob der derzeit auf UN-Ebene ausgehandelte weltweite Vertrag zum Waffenhandel (Arms Trade Treaty) solche Erwartungen erfüllen wird.<sup>25</sup> Inzwischen ist der innereuropäische Rüstungshandel weitgehend liberalisiert. Welche Folgen das für eine verlässliche Kontrolle von Rüstungsausfuhren in Drittstaaten hat, ist derzeit unklar.  
  
Der Aufbau eines tragfähigen und EU-weiten Kontrollregimes ist noch nicht in Sicht, da die Mitgliedstaaten weiterhin auf ihre Souveränität bei rüstungsexportpolitischen Entscheidungen beharren. Sie arbeiten mit unterschiedlichen Kriterien und Verfahren. Allerdings ist noch nicht der Beweis erbracht, dass das deutsche Regime rigider sei als die übrigen, obwohl das von der Rüstungsindustrie immer wieder ins Feld geführt wird.

---

<sup>25</sup> Eine aktuelle Bewertung des Standes der Verhandlungen auf VN-Ebene findet sich bei Max M. Mutschler, Regeln für den internationalen Waffenhandel. Wie es nach dem vorläufigen Scheitern mit den Verhandlungen über einen Waffenhandelsvertrag weitergehen sollte, Berlin 2012 (SWP-aktuell 49, August 2012).

4. *Staatliche Verantwortung versus privatwirtschaftliches Interesse*: Rüstungstransfers vollziehen sich meist auf der Grundlage von staatlichen Abkommen. Hier versuchen Regierungen, Rüstungsgeschäfte mit politischen Absichten zu verbinden. Inzwischen dreht sich jedoch der Wind: Die Rüstungsindustrie und ihre Lobbyisten drängen die Regierungen, ihre Geschäftsinteressen zu fördern. Die politische Seite muss um ihren Primat fürchten.
5. *Domäne der Regierungen versus Gebot der Transparenz und der politischen Partizipation*: Ungeachtet der konstitutionellen Vorgaben parlamentarischer Demokratien halten Regierungen daran fest, dass rüstungsexportpolitische Entscheidungen in ihren alleinigen Verantwortungsbereich fallen. Entsprechend zögerlich gehen sie mit Informationen über Rüstungsgeschäfte um. Die Folge sind fehlende Transparenz und mangelhafte parlamentarische Partizipation. Regierungen sollen zwar in Demokratien für ihr Handeln gegenüber der Legislative verantwortlich sein. Diese kann aber bei Rüstungsexporten ihrer Pflicht erst nachkommen, wenn die Transfers bereits vollzogen sind. Am Entscheidungsgang sind parlamentarische Gremien nicht beteiligt. Als Zeichen einer angemessenen parlamentarischen Würdigung der Rüstungsexportpolitik und einer effektiven Kontrolle des Regierungshandelns kann man dies nicht werten. Entsprechend rühren sich jetzt im Bundestag Initiativen, diese Missstände abzustellen. Oppositionsparteien verlangen von der Regierung, frühzeitig über sensible Geschäfte informiert zu werden.<sup>26</sup>

#### *Was ist zu tun?*

Zwischen den Widersprüchen hat die deutsche Rüstungsexportpolitik lange navigieren können, ohne auf Grund zu laufen. Doch nun mehren sich die Zeichen, dass die Gewässer rauer werden: Das bislang einträgliches Miteinander von Rüstungsindustrie und Politik gerät angesichts der Kürzungen von Militärausgaben ins Wanken; auf dem Weltrüstungsmarkt werden aus ehemaligen Abnehmern von Rüstungsgütern Konkurrenten; die destruktiven Effekte von früheren Waffenlieferungen in heutige Konfliktregionen sind unübersehbar; regionale Rüs-

---

<sup>26</sup> Dazu haben im Frühjahr 2012 die Bundestagsfraktionen von SPD und Bündnis 90/ Die Grünen entsprechende Vorschläge gemacht: Bundestagsdrucksache 17/ 9188 vom 28.03.2012: Antrag der Abgeordneten Klaus Bartel und anderer (Fraktion der SPD) „Frühzeitige Veröffentlichung der Rüstungsexportberichte sicherstellen – Parlamentsrechte über Rüstungsexporte einführen“ und Bundestagsdrucksache 17/ 9412 vom 25.04.2012: Antrag der Abgeordneten Katja Keul und anderen (Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen) „Rüstungsexporte kontrollieren – Frieden sichern und Menschenrechte wahren“.

tungswettläufe, angeheizt durch Rüstungstransfers, wachsen sich zu globalen Sicherheitsbedrohungen aus. Damit ist der Moment einer Erneuerung der Grundlagen und Vollzüge der deutschen Rüstungsexportpolitik gegeben. Um diese demokratieverträglich zu gestalten und vorhandenen Normen Genüge zu tun, steht Folgendes an:

- (1) Die Rüstungsexportpolitik muss integraler Bestandteil einer kohärenten Friedens- und Entwicklungspolitik sein. Ihr außenpolitischer Stellenwert wird abgewertet, wenn man sie nur als Appendix einer Industrie- und Außenwirtschaftspolitik behandelt.
- (2) Der Umgang mit Rüstungstransfers hat Eingang in eine wiederzubelebende Diskussion um Konzepte und Praxis der Rüstungskontrolle zu finden. Gleichzeitig sollte eine sich abzeichnende sicherheitspolitische Instrumentalisierung von Rüstungsexporten auch Gegenstand der von Verteidigungsminister Thomas de Maizière geforderten öffentlichen Debatte über die deutsche Sicherheitspolitik werden.
- (3) Es greift zu kurz, die Rüstungsexportpolitik allein als Domäne der Exekutive anzusehen. Schon im Vorfeld anstehender Entscheidungen sind der Bundestag und damit implizit die Öffentlichkeit einzubeziehen. Rüstungsexportpolitik ist auch ein Ausweis für die Achtung demokratischer Standards im Außenverhalten eines Staates. Insofern steht an, dass der Bundestag dieses Themenfeld nicht allein der administrativen Routine und der Einflussnahme von Lobbygruppen überlässt. Vielmehr muss er die Möglichkeiten einer inhaltlichen Auseinandersetzung erhalten.
- (4) Die Transparenz über Rüstungstransfers ist zu erhöhen. Einschlägige Daten müssen aussagekräftiger sein und zeitnäher mitgeteilt werden. Die Qualität der statistischen Erhebung ist zu verbessern. Zum Beispiel sind neben den tatsächlichen Ausfuhren von Kriegswaffen auch die Exporte von Rüstungsgütern insgesamt zu erfassen, von denen bislang nur die Genehmigungswerte bekannt werden. Dabei sind auch präzisere Informationen über Inhalte von Sammelausfuhrgenehmigungen und Re-Exporten vonnöten. Das Gleiche gilt auch für den Komplex der Sammelausfuhrgenehmigungen im Rahmen von Rüstungskooperationen und für den zunehmend relevanter werdenden Bereich militärbezogener Dienstleistungen. Das Auftauchen von aus Deutschland stammenden Rüstungsgütern in aktuellen Gewaltkonflikten verweist auf die Notwendigkeit, den Endverbleib von gelieferten Rüstungsgütern vor Ort zu prüfen und auf der Einhaltung von Geboten der Nichtweitergabe zu bestehen.
- (5) Die Bekämpfung der Korruption ist zu intensivieren. Die verschiedenen, im letzten Jahrzehnt in Deutschland geführten Gerichtsverfahren haben vermutlich nur die Spitze

eines Eisberges aufgedeckt. Zugleich zeigen sie die Schwierigkeiten, mit rechtsstaatlichen Mitteln Ursachen und Praxis der Korruption zu Leibe zu rücken. Insgesamt weist das Prozessgeschehen auf einen Verlust an ethischen Standards in Wirtschaft und Politik. Er hat zur Skandalträchtigkeit der Rüstungsexportpolitik beigetragen.

(6) Rüstungsexportpolitik ist längst nicht mehr im nationalen Alleingang zu gestalten.

Dem widersprechen schon die grenzüberschreitenden Kooperationen der Rüstungshersteller. Deshalb steht an, eigenstaatliche Sonderwege zu beenden und entsprechende internationale Regelwerke auszubauen.

Im Einzelnen ist eine Stärkung des Gemeinsamen EU-Standpunkts zu Rüstungsexporten (2008) fällig.<sup>27</sup> Seine Kriterien zeigen durchaus Sympathien für eine friedens- und sicherheitskonforme sowie entwicklungsverträgliche Rüstungsexportpolitik. Die Europäische Union sollte sich nicht nur für eine Koordination von Rüstungsforschung, -produktion und -beschaffung stark machen, sondern ihre Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik auch auf die europäischen Rüstungstransfers im Sinne der Rüstungskontrolle ausdehnen.

Ferner sind Ansätze, wie sie auf UN-Ebene mit den Bemühungen um einen Waffenhandelsvertrag (Arms Trade Treaty) in Gang gekommen sind, zu unterstützen. Das gilt auch für begleitende regionale Abmachungen.

---

<sup>27</sup> Anregungen dazu bei: Mark Bromley, The Review of the EU Common Position on Arms Exports: Prospects for Strengthened Controls, Brüssel 2012 (EU Non-Proliferation Consortium Papers, 7) und Bernhard Moltmann, Die Zange, die nicht kneift. Der EU-Gemeinsame Standpunkt zu Rüstungsexporten – Chancen und Risiken seiner Überprüfung, Frankfurt am Main 2012 (HSF-Report 3/ 2012).

---

Dr. Bernhard Moltmann

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung  
Frankfurt am Main

## **Zusammenfassung**

### **Das Tappen im Dunkeln**

Der Debatte über die deutsche Rüstungsexportpolitik fehlt die materielle Grundlage. Es ist schon Tradition, dass die offiziellen Daten zu den Rüstungsausfuhren im Vorjahr noch nicht im vierten Quartal des Folgejahres vorliegen. Das Verlangen nach Informationen über anstehende und vollzogene Rüstungstransfers verdient Respekt als Ausdruck des politischen wie öffentlichen Interesses an dem Politikfeld.

Beide Anträge thematisieren die prekäre Kenntnislage und schlagen Korrekturen vor.

### **Hintergründe der Mängel**

- Die Informationsdefizite spiegeln die opaken Strukturen des derzeitigen Kontrollregimes. Mit dem Nebeneinander von Regelwerken, der Konkurrenz institutioneller Kompetenzen und der Verschränkung von einzelstaatlichen wie internationalen Mechanismen vernebeln sich Verantwortlichkeiten. Das stützt die Forderung nach Kohärenz und parlamentarischer Kontrolle.
- Der minimale Stellenwert von Rüstungstransfers für den deutschen Außenhandel verbietet es, Rüstungsgeschäfte nur als Appendix einer Außenwirtschafts- oder Industriepolitik zu behandeln. Das sollte Niederschlag in der Zuordnung der Zuständigkeiten bei Exekutive und Legislative finden.
- Rüstungswaren sind langlebige Güter. Das begründet die Forderung nach einer stringenten Berücksichtigung der inhaltlichen Vorgaben für die Genehmigungspraxis und einer wirksamen Endverbleibskontrolle. Notwendig sind nicht nur Begründungen der Ablehnungen, sondern der positive Entscheidungen für die Weitergabe von Gewaltmitteln.

- 
- Angesichts der Anfälligkeit der Rüstungsbranche für Korruption ist Aufmerksamkeit geboten. Dafür sind neben materiellen Leistungen auch personelle Verschränkungen zwischen Politik, Militär und Wirtschaft relevant.

*Über aktuelle Kontroversen hinaus*

- Rüstungsexportpolitik ist nicht mehr im nationalen Alleingang zu gestalten. Im EU-Kontext wäre ein robustes Kontrollregime die Antwort auf die Internationalisierung der Rüstungsindustrie. Sie will damit Überkapazitäten auslasten und Absatzmärkte für neue Produkte erschließen.
- Der Weltrüstungsmarkt wird zu einem Käufermarkt. Abnehmer drängen auf Offset-Geschäfte, Technologietransfer und militärbezogene Dienstleistungen. Diese Dynamik ist bei der Rüstungsexportkontrolle in Rechnung zu stellen.
- Die Parameter der deutschen Rüstungsexportpolitik verschieben sich. Die Bundesregierung lässt erkennen, Rüstungsgüter und Ausbildungshilfe auch Drittstaaten zuzulassen, wenn sie in ihrem Umfeld Gewaltkonflikte einhegen und für Stabilität sorgen. Damit konkretisiert sich die Rede von einer „verantwortlichen“ Rüstungsexportpolitik, die an die Stelle der früheren Maxime der Zurückhaltung getreten ist.
- Der Komplex der Rüstungstransfers sollte in die geforderte Diskussion über die Zukunft der deutschen Sicherheitspolitik (Thomas de Maizière) eingehen.