



Arbeitspapier Sicherheitspolitik Nr. 12/2019

Für eine strenge Rüstungsexportkontrolle in Deutschland und Europa

Rüstungstechnische Kernfähigkeiten erhalten, ohne dass dies zu Lasten von Frieden und Menschenrechten geht

von Max Mutschler

Waffen sind Gewaltmittel. Der Handel mit ihnen ist nach ähnlichen Kriterien zu beurteilen wie die Anwendung von Gewalt. Eine strenge Rüstungsexportkontrolle ist deshalb geboten. Diesem Anspruch wird die deutsche Rüstungsexportpraxis nicht gerecht. Insbesondere Rüstungsexporte an Drittstaaten sollten nur noch in explizit begründungspflichtigen Ausnahmefällen erfolgen. Um dies zu realisieren und gleichzeitig wichtige rüstungstechnologische Kernfähigkeiten in Europa zu erhalten, ist europäische Rüstungskoooperation sinnvoll. Ihr primäres Ziel muss aber die Vermeidung problematischer Rüstungsexporte sein, nicht die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der Rüstungsindustrie.

Rüstungsexporte müssen streng kontrolliert werden – leider geschieht dies nicht

Kriegswaffen und Rüstungsgüter sind keine normalen Wirtschaftsgüter. Sie sind Gewaltmittel, die unmittelbar oder mittelbar dazu eingesetzt werden können, Menschen zu töten oder zu verletzen. Leib, Leben und Freiheit von Menschen sind jedoch höchste Rechtsgüter und unterliegen dem Schutz der universalen Menschenrechte (Art. 2 [2] Grundgesetz). Der Export von Rüstungsgütern muss deshalb nach ähnlichen ethischen Kriterien beurteilt werden, wie die Androhung oder Anwendung von Gewalt. Dies gilt umso mehr, als Kontrollmöglichkeiten nach der Lieferung der Gewaltmittel kaum noch gegeben sind. Die eigenen Truppen können wieder abgezogen werden – einmal gelieferte Waffen nicht. Das bedeutet nicht, dass Rüstungsexporte grundsätzlich illegitim sind. Schließlich können Gewalt sowie deren Androhung und damit eben auch die dazu notwendigen Gewaltmittel legitime Funktionen im Rahmen staatlicher Sicherheitspolitik haben, insbesondere zur Selbstverteidigung gegen Aggressionen bzw. zu deren Abschreckung. Allerdings können Waffen eben auch für Angriffskriege, zur Verletzung von Menschenrechten oder zur Unterdrückung der eigenen Bevölkerung eingesetzt werden. Deshalb ist es zwingend erforderlich, dass Rüstungsexporte strengstens kontrolliert werden.

Eine solche strenge Kontrolle von Rüstungsexporten gibt es in Deutschland zwar auf dem Papier, nicht jedoch in der Praxis. Die deutsche Rüstungsexportpolitik ist bei weitem nicht so restriktiv, wie es die Bundesregierung immer behauptet. Auch Deutschland exportiert Rüstungsgüter an autoritäre Regime und in Spannungsgebiete. Der eklatanteste Verstoß aus der jüngeren Vergangenheit gegen die selbst gesetzten Regeln sind die deutschen Rüstungsexporte an die Staaten der von Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten (VAE) angeführten Kriegs-Koalition gegen die Huthi-Rebellen im Jemen. Zwischen 2015 und 2018 hat die Bundesregierung

insgesamt Rüstungsexporte im Wert von 5,2 Milliarden Euro an die Staaten dieser Koalition genehmigt.¹ Bei den Luftangriffen der Koalition – bei denen auch mit deutscher Beteiligung hergestellte Tornado- und Eurofighter-Kampfflugzeuge zum Einsatz kommen – wurde nachweislich auch völkerrechtlich geächtete Streumunition eingesetzt. Immer wieder werden unter Verletzung des Kriegsvölkerrechts Schulen, Krankenhäuser, Lebensmittel Fabriken und Wohngebiete gezielt bombardiert. Die Seeblockade im Roten Meer und im Golf von Aden, bei der aus Deutschland gelieferte Patrouillenboote eingesetzt werden könnten, ist mitverantwortlich für die humanitäre Katastrophe im Jemen. Man kann es nicht mehr anders sagen: Die Staaten der Kriegskoalition begehen systematisch Kriegsverbrechen. Dennoch erhalten sie weiterhin Rüstungsgüter aus Deutschland, wenn auch im Fall Saudi-Arabiens seit Ende März 2019 nur noch über den Umweg der Zulieferung von deutschen Komponenten an Partner wie Frankreich oder Großbritannien.

„Wenn wir nicht liefern, tun es die anderen“ – Wer so argumentiert, hat schon verloren

Immer wieder argumentieren Befürworter von Rüstungsexporten in Spannungsgebiete und an autoritäre Regime: „Wenn wir nicht liefern, dann tun es die anderen“. Dieses Argument greift nicht. Denn wer es benutzt erkennt im Prinzip bereits an, dass solche Rüstungsexporte falsch sind (andernfalls müsste man sich nicht auf dieses Hilfsargument zurückziehen). Aber kann es richtig sein, etwas zu tun, das man für falsch hält, nur, weil andere es tun? Wenn es in Folge eines Stromausfalls in der Innenstadt zu Plünderungen kommt, würden Sie ein Geschäft plündern, mit der Begründung, dass es sonst andere tun? Es hilft nicht weiter, solche Überlegungen ins Reich von Ethik und Moral zu verweisen und sich in eine vermeintlich davon losgelöste „realpolitische“ Welt der Außen- und Sicherheitspolitik zu flüchten. Denn auch außen- und sicherheitspolitische Interessen sind nicht unverrückbar vorgegeben, sondern müssen von den Staaten und ihren Gesellschaften definiert werden. Um die Abwägung zwischen unterschiedlichen Werten kommen sie bei der Definition dieser Interessen nicht herum. Wer über Rüstungsexporte entscheidet, muss sich demnach immer einer ethischen Verantwortung stellen.

Zu Recht betont die Bundesregierung immer wieder, dass die Aufrechterhaltung einer regelbasierten internationalen Ordnung in Deutschlands außen- und sicherheitspolitischem Interesse liegt. Wer diese Position teilt, muss sich auch für eine regelbasierte, strenge Rüstungsexportkontrolle einsetzen. Denn viele Rüstungsexporte an autoritäre Regime und an Kriegsparteien tragen dazu bei, die regelbasierte internationale Ordnung auszuhöhlen. Wie will Deutschland glaubwürdig internationale Menschenrechtsnormen verteidigen, wenn man repressive Regime wie etwa in Ägypten mit Waffen beliefert? Wie kann Deutschland für sich beanspruchen, sich für die Prinzipien des humanitären Völkerrechts einzusetzen, wenn man Saudi-Arabien und die VAE mit den Mitteln versorgt, um diese Prinzipien mit Füßen zu treten? Wenn Deutschland im Hinblick auf eine regelbasierte internationale Ordnung Vorreiter sein will, auch weil es mit am stärksten von einer solchen Ordnung profitiert, dann muss es für diese Regeln einstehen, anstatt Beihilfe zum Regelbruch zu leisten. Als Vorreiter muss es dies gerade auch dann tun, wenn es etwas kostet.

Rüstungsexporte an Drittstaaten durch ein Rüstungsexportkontrollgesetz reduzieren

Eine strenge Rüstungsexportkontrolle ist also nicht nur aus friedens- und menschenrechtspolitischer Sicht geboten, sondern auch aus der Perspektive deutscher Außen- und Sicherheitspolitik. Diese Überlegung sollte insbesondere dann zum Tragen kommen, wenn es sich bei den potentiellen Empfängern deutscher Rüstungsexporte um sogenannte Drittstaaten handelt, also Staaten

¹ Bales / Mutschler (2019): Einsatz deutscher Rüstungstechnik im Jemen. Für ein umfassendes Waffenembargo gegen die Kriegskoalition, BICC Policy Brief 2\2019, abrufbar unter: https://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/BICC_Policy_Brief_2_2019_d.pdf.

die weder der EU noch der NATO angehören, noch diesen Staaten gleichgestellt sind. Gegenüber Drittstaaten gibt es keine bündnispolitischen Verpflichtungen und der vermeintliche Einflussgewinn auf diese infolge positiver Rüstungsexportentscheidungen wird überschätzt. Oder konnte Deutschland etwa aufgrund seiner zahlreichen Rüstungsexporte nach Saudi-Arabien und in die VAE erfolgreich auf diese Länder einwirken, um deren eklatante Verletzung des humanitären Völkerrechts im Jemen-Krieg zu beenden?

Das bedeutet nicht, dass es überhaupt keine Rüstungsexporte mehr an Drittstaaten geben darf. So ließen sich, um hier nur ein Beispiel zu nennen, Rüstungsexporte an Südkorea durchaus mit dem Hinweis auf die spezielle Bedrohungslage des Landes rechtfertigen. Nur müssten solche Fälle die Ausnahme sein, anstatt die Regel. Die Formulierung in den *Politischen Grundsätzen der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern* lautet: „Der Export von Kriegswaffen (...) wird nicht genehmigt, es sei denn, dass im Einzelfall besondere außen- oder sicherheitspolitische Interessen der Bundesrepublik Deutschland unter Berücksichtigung der Bündnisinteressen für eine ausnahmsweise zu erteilende Genehmigung sprechen.“ Tatsächlich gingen in den Jahren 2016 und 2017 aber gemessen am finanziellen Volumen über 90 Prozent der exportierten Kriegswaffen an Drittstaaten.

Eine bloße „Schärfung“ der Politischen Grundsätze, wie sie im Koalitionsvertrag vorgesehen ist, würde vermutlich wenig ändern. Vielmehr bräuchte es ein rechtsverbindliches Rüstungsexportkontrollgesetz, wie es unter anderem von der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) schon seit längerem gefordert wird. Ein solches Gesetz würde Rüstungsexporte an Drittstaaten im Grundsatz verbieten. Weicht die Bundesregierung von diesem Grundsatz ab, müsste sie dies explizit und ausführlich begründen. Auf Verlangen der Opposition – ausgestaltet als Minderheitenrecht – müsste die Bundesregierung mit ihrer Begründung im Bundestag Rede und Antwort stehen. Ein solches Verfahren stünde wohl nicht im Widerspruch zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 21. Oktober 2014 (2 BvE 5/11), das Informationsansprüche von Bundestagsabgeordneten zurückgewiesen hat, die über die Auskunft über getroffene Genehmigungsentscheidungen hinausgehen. Schließlich hatte das Bundesverfassungsgericht nur über die bestehende Verfassungsrechtslage zu urteilen. Dass sich bestimmte Informationsansprüche nicht aus dem Grundgesetz selbst ergeben, besagt aber nicht, dass sie nicht per Gesetz neu geschaffen werden können. Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages haben es also selbst in der Hand, das Thema Rüstungsexporte aus der für eine Demokratie unangemessenen Geheimniskrämerei der Exekutive zu heben. Außen- und Sicherheitspolitik geht alle Bürgerinnen und Bürger etwas an.

Rüstungstechnische Kernfähigkeiten in Europa zu erhalten, erfordert strenge Rüstungsexportkontrolle

Kritiker einer Einschränkung von Rüstungsexporten an Drittstaaten behaupten, dass eine solche Politik aus verteidigungspolitischer Sicht problematisch sei, da der Rüstungsindustrie ohne die Auslastung durch Drittlandexporte die rüstungstechnologischen Kernfähigkeiten verloren gehen würden. Richtig ist, dass die Stückpreise von in Deutschland hergestellten Rüstungsgütern für den Kunden Bundeswehr deutlich steigen würden, wenn die Rüstungsindustrie weniger im Ausland verkaufen würde und dadurch kürzere Produktionsserien und -zeiten hätte. Richtig ist aber auch, dass die Rüstungsindustrie bereits jetzt, mithilfe des gegenwärtigen Systems der großzügigen Genehmigung von Drittlandexporten, Produktionskapazitäten und rüstungstechnisches Know-How zunehmend ins außereuropäische Ausland verlagert. Bestes Beispiel hierfür ist der Aufbau ausländischer Tochter- und Gemeinschaftsunternehmen der Rheinmetall AG im Zuge ihrer Internationalisierungsstrategie. Wer es also mit dem Erhalt der rüstungsindustriellen Kernfähigkeiten in Europa ernst meint, muss ein großes Interesse daran haben, den zunehmenden

Technologietransfer ins Ausland, der oft mit dem Export in Drittländer einhergeht, stark einzuschränken.

Der sicherste Weg zum Erhalt rüstungstechnischer Kernfähigkeiten in Europa führt deshalb nicht über eine Ausweitung von Drittlandexporten, sondern über deren Beschränkung – in Kombination mit einer stärkeren Europäisierung der Rüstungsbeschaffung und Produktion. Von daher ist es richtig, dass Großwaffensysteme wie der Kampfpanzer oder das Luftkampfsystem der Zukunft in Kooperation mit Frankreich und anderen europäischen Partnern geplant werden. Dies könnte zu einer Reduktion der Typenvielfalt bei Waffensystemen in Europa führen. Entwicklungs- und Produktionskosten könnten eingespart werden und es entstünden Losgrößen, welche die betriebswirtschaftliche Notwendigkeit von Drittlandexporten deutlich reduzieren würden. Der alles entscheidende Punkt ist aber: Eine solche Europäisierung der Rüstungsproduktion muss ganz klar an das Ziel gekoppelt sein, mit ihrer Hilfe die Rüstungsexporte an autoritäre Regime und in Spannungsgebiete überflüssig zu machen. Dafür braucht es klare Regelungen und deutliche Einschränkungen für den Export in Drittstaaten. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die Rüstungsindustrie die dadurch gewonnene Wettbewerbsfähigkeit nutzt, um ihre Exporte auszuweiten. Da Rüstungsgüter keine normalen Handelsgüter sind, ist ein solcher Eingriff in unternehmerische Freiheiten nicht nur legitim, sondern geboten. Hier müssen auch Partner wie Frankreich oder Großbritannien Zugeständnisse machen.

Gegenseitiges Vertrauen schafft man mit Kompromissen – nicht mit Drohungen

Es ist falsch, dass Deutschland mit seinem Rüstungsexportstopp an Saudi-Arabien in Europa isoliert sei. Sowohl die Niederlande als auch Finnland und Dänemark haben ähnliche Rüstungsexportbeschränkungen gegen Saudi-Arabien und die VAE in Kraft gesetzt. Auch Schweden, Belgien, Österreich und (zum Teil) Spanien haben sich kritisch zu Rüstungsexporten nach Saudi-Arabien positioniert. Das Europäische Parlament hat wiederholt ein Waffenembargo gegen Saudi-Arabien gefordert. Der Exportstopp war also keineswegs „uneuropäisch“. Vielmehr hat sich Deutschland hier an die Regeln der EU für Rüstungsexporte gehalten, wie sie im *Gemeinsamen Standpunkt der EU für die Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern* festgelegt sind. Nebenbei bemerkt: Auch in Frankreich und Großbritannien geraten die verantwortungslosen Rüstungsexporte an Saudi-Arabien und die VAE zunehmend in die Kritik der Öffentlichkeit. Und selbst der amerikanische Kongress hat entsprechende Beschlüsse gefasst. Die jeweiligen Gesellschaften sind hier anscheinend schon weiter als ihre Regierungen. Dass die bestehenden EU-Regeln von den nationalen Regierungen so unterschiedlich ausgelegt werden, stellt aber in der Tat ein Problem für die geplante Rüstungskooperation dar. Wenn sich die Rüstungsindustrie weiter europäisieren soll, muss zuerst die Rüstungsexportkontrolle stärker europäisiert werden. Dies darf aber nicht bedeuten, dass die Regeln des *Gemeinsamen Standpunkts* noch weiter verwässert oder durch intransparente, bilaterale Absprachen unterminiert werden. Europa geht anders.

Wenn etwa die derzeitigen Vereinbarungen der deutsch-französischen Rüstungskooperation bei zukünftigen Großprojekten in die Tat umgesetzt würden, dann hätten wir es mit einer Umkehrung des Prinzips „Drittlandexporte als Ausnahme“ zu tun. Stattdessen würden Rüstungsexporte an Drittstaaten nur in Ausnahmefällen *nicht* genehmigt. Der sowieso schon sehr hohe Anteil deutscher Rüstungsexporte an Drittstaaten könnte also in Zukunft noch weiter steigen, anstatt zurückgehen – wie eigentlich im Koalitionsvertrag vereinbart. Da man aber die Zustimmung zu Rüstungsexporten nicht per Geheimpapier verordnen kann, wird die Bundesregierung auch in Zukunft unter Druck geraten, hier anders zu entscheiden. Ähnliche Konflikte wie zuletzt zwischen Deutschland und Frankreich sind damit vorprogrammiert. Wer tatsächlich gegenseitiges Vertrauen schaffen will, muss sich für einen Kompromiss einsetzen, bei dem alle Seiten von ihrer

jeweiligen Maximalposition abrücken – das gilt auch für Frankreich. Die französische Drohung mit zukünftig „German-free“ produzierten Waffen sollte man nicht allzu ernst nehmen. Hier lässt sich die deutsche Rüstungsindustrie nur zu gerne klein reden. Dabei hat sie doch bei zahlreichen Rüstungstechnologien die europäische Marktführerschaft (etwa in Bereichen der Raketentechnologie oder bei gepanzerten Kettenfahrzeugen) und – was in diesem Zusammenhang vermutlich noch wichtiger ist – mit dem deutschen Staat sowohl einen der größten Kunden, als auch einen der finanzkräftigsten Investoren von Kooperationsprojekten in Europa im Rücken. Davon will auch die französische Rüstungsindustrie profitieren.

Europäische Rüstungskooperation liegt also im Interesse aller Beteiligten. Deshalb müssen alle Beteiligten Kompromisse eingehen. Denkbar wäre zum Beispiel, dass innerhalb der EU vor einer weiteren Vertiefung der europäischen Rüstungskooperation als generelle Regelung, zumindest aber zwischen den Kooperationspartnern vor Beginn eines gemeinsamen Rüstungsvorhabens, eine Art „weiße Liste“ der Drittländer vereinbart würde, in die ein Export möglich sein könnte. Eine solche Liste müsste aufgrund von vorsichtigen Risikoeinschätzungen über das Verhalten potenzieller Abnehmer und auf der Grundlage der im *Gemeinsamen Standpunkt* enthaltenen Kriterien erstellt werden. Staaten wie Saudi-Arabien oder Ägypten dürften dementsprechend nicht auf einer solchen Liste landen. Hier müssten sich alle Kooperationspartner, auch Frankreich, beschränken. Im Gegenzug dürften Exporte an Staaten auf dieser Liste nachträglich nicht unilateral blockiert werden. Das müsste dann auch die deutsche Bundesregierung akzeptieren. Für die Rüstungsindustrie würde es bedeuten, auf einige Absatzmärkte zu verzichten, dafür aber die immer wieder geforderte langfristige Planungssicherheit zu erhalten. Rüstungstechnische Kernfähigkeiten könnten in Europa gehalten werden, ohne dass dies zu Lasten von Frieden und Menschenrechten außerhalb Europas geht.

Dr. Max Mutschler ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Bonn International Center for Conversion (BICC) und Co-Vorsitzender der Fachgruppe Rüstungsexporte der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE). Der Autor gibt seine persönliche Meinung wieder.