SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Die Zange, die nicht kneift: der EU-Gemeinsame Standpunkt zu Rüstungsexporten - Chancen und Risiken seiner Überprüfung

Moltmann, Bernhard

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Moltmann, B. (2012). *Die Zange, die nicht kneift: der EU-Gemeinsame Standpunkt zu Rüstungsexporten - Chancen und Risiken seiner Überprüfung.* (HSFK-Report, 3/2012). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-319645

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

PRIF Peace Research Institute Frankfurt
HSFK Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

HSFK-Report Nr. 3/2012

Die Zange, die nicht kneift

Der EU-Gemeinsame Standpunkt zu Rüstungsexporten – Chancen und Risiken seiner Überprüfung

Bernhard Moltmann

Mitglied der Leibniz Gemeinschaft

© Hessische Stiftung Friedens– und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse:
HSFK · Baseler Straße 27–31 · 60329 Frankfurt am Main
Telefon: +49(0)69 95 91 04–0 · Fax: +49(0)69 55 84 81
E–Mail: moltmann@hsfk.de · Internet: www.hsfk.de

ISBN: 978-3-942532-42-6

Euro 6,–

Zusammenfassung

1. Viele Staaten der Welt, darunter die Mehrzahl der Industriestaaten, ächzen unter den Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise. Doch der weltweite Rüstungshandel wächst. Das liegt zum einen an Veränderungen bei der Entwicklung und Produktion von Rüstungsgütern in den hochentwickelten Industriestaaten. Zum anderen erhöhen aufstrebende Industriestaaten ihre militärischen Anstrengungen und damit auch die Einfuhr von modernen Waffen. Häufig geht das mit dem Transfer von Fertigungsanlagen und der Weitergabe von Technologie einher, um Rüstungsgüter im Empfängerland selbst herzustellen. Als weitere relevante Abnehmer treten Staaten auf, die sich kostspielige Anschaffungen aufgrund ihres Reichtums an natürlichen Ressourcen leisten oder von Lieferländern bevorzugt behandelt werden, weil sie für die Wahrung regionaler Machtbalancen als wichtig erachtet werden. Auch Vakuen an internationaler Sicherheit nach oder während laufender Auseinandersetzungen, an denen Industriestaaten prominent beteiligt waren (Irak) bzw. noch sind (Afghanistan), stimulieren Rüstungstransfers. Schließlich florieren „schwarze" und „graue" Rüstungsmärkte. Bei allem gilt der Rüstungssektor als Wirtschaftsbranche, die besonders anfällig für Korruption ist.

2. Die Risiken einer ungezügelten Verbreitung von Rüstungsgütern für Frieden, Sicherheit und Entwicklung liegen offen zutage. Deshalb hat es nicht an Versuchen gefehlt, dem internationalen Waffenhandel Schranken aufzuerlegen und ihm ein größeres Maß an Durchsichtigkeit zu verleihen. Doch waren und sind die Bemühungen um eine Kontrolle des Rüstungshandels nicht geeignet, der Expansion des Weltrüstungshandels Einhalt zu gebieten. Ja, sie hinken den Wachstumstrends und der Ausdifferenzierung der Interaktionen zwischen Rüstungsexporteuren und Rüstungsimporteuren immer hinterher. Ob der derzeit in den Vereinten Nationen zur Verhandlung anstehende Vertrag zur Kontrolle des Waffenhandels (Arms Trade Treaty, ATT) diese Lücke schließen kann, bleibt im Ungewissen.

Umso mehr Erwartungen richten sich jetzt auf die Europäische Union als neben den USA und Russland großem Akteur auf dem Weltrüstungsmarkt: Kann sie ihr Instrument zur Kontrolle europäischer Rüstungsausfuhren, das im Jahr 2008 zu einem Gemeinsamen Standpunkt aufgewertet worden war, tatsächlich in ein effektives Rüstungskontrollregime umwandeln? Die Frage stellt sich umso dringlicher, als 2011/2012 nach dreijähriger Laufzeit eine Überprüfung des Gemeinsamen Standpunktes ansteht.

3. Die europäischen Staaten haben eine Vielzahl von Gründen, sich kritisch mit der bisherigen Praxis ihrer Rüstungsexportpolitik, mit dem Stellenwert der Absprachen untereinander und der Stimmigkeit von Rüstungsausfuhren mit den Zielen einer europäischen Außen- und Sicherheitspolitik auseinanderzusetzen. Die ambivalenten Wirkungen von derartigen Lieferungen an Drittstaaten haben sich drastisch gezeigt angesichts politisch-gesellschaftlicher Umbrüche im nördlichen Afrika und im arabischen Raum, die seit dem Vorjahr die Weltpolitik erschüttern. Lange Jahre hatten die nunmehr gestürzten oder wankenden autoritären Regime als bewährte Partner der Energiepolitik, der Zurückhaltung von Migration und als finanzstarke Wirtschaftspartner gegolten. Waffengeschäfte fungierten als opportunes Begleitprogramm für politische Einbindung und

ökonomische Offensiven, ungeachtet unzureichender Standards von Menschen- und Bürgerrechten in den Empfängerländern oder kriegsträchtigen regionalen Instabilitäten. Nach Ausbruch der Revolten mussten europäische Regierungen erleben, wie die Machthaber einst gelieferte Waffen gegen die rebellierende Bevölkerung einsetzten oder gar – wie während der NATO-Operation gegen das Gaddafi-Regime in Libyen – zur Abwehr nutzten. Einmal mehr zeigte sich, dass Rüstungsgüter in der Regel langlebige Güter sind. Zum Zeitpunkt ihrer Lieferung ist nicht absehbar, in wessen Hände sie einmal gelangen und zu welchen Zwecken sie einmal eingesetzt werden.

Andere Gründe für die Forderung, einem zu lockeren Umgang mit Rüstungsausfuhren entgegenzutreten, sind hausgemacht. Angesichts von nachlassenden Bestellungen für die eigenen Streitkräfte aufgrund von Ausgabenkürzungen in den meisten europäischen Staaten drängen heimische Rüstungshersteller darauf, die nachlassende Binnennachfrage durch intensivere Exportaktivitäten auszugleichen. Repräsentanten von Regierungen wiederum zeigen für solche Anliegen ein offenes Ohr und lassen sich bei Auslandsreisen als Lobbyisten für Rüstungsgeschäfte einspannen. Rüstungstransfers rangieren auf gleicher Ebene mit anderen außenwirtschaftlichen Aktivitäten oder bahnen diesen zumindest einen Weg. Dem dienen begleitende Sicherheitsabkommen zwischen Liefer- und Empfängerland oder das Ausschöpfen von offiziellen Mitteln der Exportförderung. Dabei gerät aus dem Blick, dass Rüstungstransfers immer auch mit dem Export von Sicherheitsrisiken einhergehen.

4. Im weltweiten Kontext – gerade bei den derzeitigen Verhandlungen um einen weltweiten Vertrag zur Kontrolle des Waffenhandels – preisen europäische Staaten ihren Gemeinsamen Standpunkt zum Export von Militärgütern und Militärtechnologien von 2008 als gelungenes Beispiel für eine staatenübergreifende Absprache zur Steuerung des Rüstungshandels und zur Vermeidung von Risiken für Frieden, Sicherheit und Entwicklung. Dabei fällt indes zweierlei unter den Tisch: In der Europäische Union pochen weiterhin die Mitgliedstaaten auf ihr vertraglich abgesichertes Recht, souverän über Rüstungsproduktion und Rüstungshandel zu entscheiden. Im Zweifelsfall haben nationale außenpolitische Interessen und der Erhalt eigener Rüstungskapazitäten Vorrang. Ferner bildet sich derzeit in Regie der Europäischen Kommission ein liberalisierter Binnenmarkt für Rüstungsgüter heraus. Damit reduzieren sich staatliche Eingriffsmöglichkeiten und erhalten Hersteller die Verantwortlichkeiten für die Einhaltung von Standards und die Dokumentation der Transfers. Für die Bemühungen um Rüstungsexportkontrolle ergeben sich daraus noch nicht absehbare Folgen.

Demgegenüber kommt das Regelwerk für Exporte für Militärgüter und Militärtechnologie in Drittstaaten eher schmalbrüstig daher. Der Gemeinsame Standpunkt gilt zwar für alle Mitgliedstaaten als rechtsverbindlich. Aber es bleibt ihnen überlassen, wie sie ihn in nationales Recht übertragen und anwenden.

5. Den Kern des Gemeinsamen Standpunktes bildet ein Katalog von Kriterien, die die Genehmigungspraxis von Rüstungsausfuhren anleiten sollen. Demnach sind Exportgenehmigungen zu verweigern, wenn das Empfängerland einschlägige völkerrechtliche Verträge nicht respektiert oder die Rüstungslieferungen geeignet sind, Menschenrechtsverstöße zu instrumentalisieren, innerstaatliche Auseinandersetzungen fördern bzw. die

regionale Sicherheit in Frage stellen. Ferner sind Ausfuhrgenehmigungen daraufhin zu prüfen, ob ein Rüstungstransfer im Einklang mit Bündnisinteressen steht, das Engagement des Empfängerlandes bei der Terrorismusbekämpfung honoriert und ob das Risiko einer ungewollten Weitergabe an Dritte besteht. Schließlich mahnt der Gemeinsame Standpunkt an, die Auswirkungen von Rüstungstransfers auf die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung des Empfängerlandes zu bewerten. Gleichzeitig sind dem Gemeinsamen Standpunkt durchaus rüstungsfreundliche Töne eigen. Hier wird einer Abstimmung der einzelstaatlichen Rüstungsexportpolitik das Wort geredet, um den Rüstungssektor in der EU insgesamt zu stärken und unliebsamer Konkurrenz europäischer Anbieter auf Drittmärkten entgegenzuwirken.

Die Mehrdeutigkeiten der Vorgaben des Gemeinsamen Standpunktes haben gleichfalls in seiner Anwendung ihren Niederschlag gefunden. Trotz aller hehren Bekenntnisse hat er der Expansion der europäischen Rüstungsausfuhren keinen Einhalt geboten. Auch lassen sich zahlreiche Fälle benennen, in denen ein EU-Staat Ausfuhrgenehmigungen in ein Drittland untersagt, während ein anderer Staat Exporte in jenes Empfängerland erlaubt. Zudem beziehen sich Genehmigungsinstanzen in den EU-Staaten unterschiedlich auf einzelne Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes.

Fragt man nach den positiven Effekten des Gemeinsamen Standpunktes, so ist zumindest zu konstatieren, dass die EU-Staaten mittlerweile mehr Daten über tatsächliche oder beabsichtigte Rüstungsausfuhren zur Verfügung stellen. Davon gibt der jährliche Sammelbericht Auskunft, den das Sekretariat des EU-Rates anhand der einzelstaatlichen Rüstungsexportberichte kompiliert. Doch ist hier die fehlende Vergleichbarkeit zu beklagen, weil die einzelstaatlichen Berichtsformate nicht kompatibel sind und die Einzelstaaten unterschiedliche Daten erfassen und weitergeben. Jenseits dessen brüsten sich Regierungen in den EU-Staaten mit dem inzwischen dichter gewordenen Informationsaustausch untereinander über strittige Fälle. Das lässt sich jedoch von Außen nicht überprüfen, da die entsprechenden Beratungen hinter verschlossenen Türen stattfinden.

So bleibt in der Summe der Eindruck, dass der Gemeinsame Standpunkt von 2008 durchaus das Zeug hätte, ein wirkungsvolles europäisches Rüstungsexportkontrollregime zu begründen. Jedoch zeigt er in der Praxis eher Samthandschuhe. In politisch brisanten Konstellationen erlaubt er kein Handeln mit fester Hand.

6. Um gleichwohl das Potential des Gemeinsamen Standpunktes auszuschöpfen, bietet sich der derzeit laufende Prozess der Überprüfung an, an verschiedenen Stellen nachzusteuern, ohne das gesamte Konstrukt in Frage zu stellen.

Zum einen sollten die EU-Mitgliedstaaten gehalten sein, ihre Normen und Verfahren für den Umgang mit Rüstungsausfuhren in Einklang mit dem Gemeinsamen Standpunkt zu bringen. Dazu reicht es nicht aus, ihn als Annex den vorhandenen Regelwerken anzufügen. Gelingt hier eine Umwertung der Prioritäten, lässt sich auch die Anwendung des Kriterienkataloges aufeinander abstimmen. Zudem liegt es nahe, das entwicklungspolitische Kriterium (Kriterium 8) prominenter zu platzieren und um den Aspekt der „guten Regierungsführung“ zu ergänzen. Das berücksichtigt stärker als bislang die langfristigen wirtschaftlichen und finanziellen Folgen von Rüstungstransfers und stellt ein probates

Mittel dar, um der grassierenden Korruption im Umkreis von Rüstungsgeschäften einen Riegel vorzuschieben.

Zum anderen besteht weiterhin Bedarf, die Mängel an Durchsichtigkeit des Geschehens zu beheben. Das gilt zunächst für den Umgang der Regierungen miteinander. Deren Geheimnistuerei widerspricht allen Geboten der Vertrauensbildung. Darüber hinaus tun einzelstaatliche Regierungen zu wenig, um Legislative und Öffentlichkeit Einblick in ihre Genehmigungspraxis zu geben. Damit nähren sie indirekt Zweifel an ihrer Bereitschaft, mit dem Gemeinsamen Standpunkt eingegangene Verpflichtungen einzulösen.

Schließlich greift es zu kurz, die Kontrolle von Rüstungsexporten in Drittstaaten allein im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zu belassen, während gleichzeitig die Liberalisierung des europäischen Binnenhandels mit Rüstungsgütern in Fahrt kommt. Hier ist geboten, Asymmetrien zu beseitigen, indem beide Segmente der Rüstungsproduktion und Rüstungsvermarktung einer koordinierenden Steuerung unterworfen werden.

7. Allerdings sind zu hohe Erwartungen an eine Überprüfung des Gemeinsamen Standpunktes fehl am Platz. Dafür sorgen vor allem zwei Faktoren:

Noch zeigen die EU-Staaten wenig Neigung, auf ihre Souveränität in Fragen der Rüstungsproduktion und des Rüstungshandels zu verzichten. Möglicherweise muss sich der Druck knapper Kassen und der entnationalisierten Entwicklung wie Produktion von Rüstungsgütern noch erhöhen, um traditionsreiche Bastionen zu schleifen. Doch zeigt sich schon der Preis für das Pochen auf einzelstaatliche Handlungsfreiheit in Sachen Rüstungsexporte in einer Relativierung gemeinsam vereinbarter Normen für dieses Segment der Außen- und Sicherheitspolitik.

Dass die Nationalstaaten bislang an ihren Prärogativen festhalten, wird dadurch befördert, dass die Rüstungsexportpolitik insgesamt ein Randgebiet politischen Interesses ist. Zwar lösen einzelne und umstrittene Transfers punktuell einen Aufschrei aus, ebenso wie die stetig auftauchenden Fälle von Bestechung in deren Umfeld. Aber die strukturellen Defizite bleiben hinter der Skandalisierung verborgen. Wie die jüngsten deutschen Erregungen über Rüstungslieferungen an Israel oder Saudi-Arabien zeigen, tun sich schon auf einzelstaatlicher Ebene Parlamente, Medien und Öffentlichkeit schwer, Einblick in laufende Genehmigungsverfahren zu nehmen, geschweige denn, gar ihre Kontrollfunktionen gegenüber dem exekutiven Handeln auszufüllen. Noch viel schwieriger wird das angesichts der fragmentierten politischen und gesellschaftlichen Landschaft in der EU sein. So bleiben Rüstungsgeschäfte, auch unter der Ägide eines durchaus wohlmeinenden EU-Gemeinsamen Standpunktes, eine Sache, deren Gestaltung weit von demokratiegemäßen Standards entfernt ist.

.

Inhalt

1.	Ein chronisches Missverhältnis: die Dynamik des Rüstungshandels und seine Kontrolle	1
1.1	Der Kontext der Untersuchung	1
1.2	Das Vorhaben: Diskrepanzen zwischen Wunsch und Wirklichkeit verringern	5
2.	Der Gemeinsame Standpunkt zur Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern von 2008	8
2.1	Die europäische Architektur zur Kontrolle des Rüstungshandels	8
2.2	Das Profil des Gemeinsamen Standpunktes	10
2.3	Ungereimtheiten bei der Implementierung und Handhabung	12
3.	Zeichen der Zeit: Worauf muss eine europäische Rüstungsexportpolitik antworten?	17
3.1	Sicherheitspolitische Risiken von Rüstungstransfers	17
3.2	Verwirrung und Neuorientierung: Veränderungen im Verhältnis von Rüstungsindustrie und Streitkräften	20
4.	Gegenläufige Erwartungen an eine Überprüfung	25
4.1	Gründe für eine Veränderung und mögliche Wege	25
4.2	Das Beharren auf dem Bisherigen	30
4.3	Das Ziel: Kontrolle mit fester Hand	33
	Europäische und deutsche Rüstungsexporte 2006-2010	35
	Angaben zu Quellen und Literatur	38

1. Ein chronisches Missverhältnis: die Dynamik des Rüstungshandels und seine Kontrolle[1]

1.1 Der Kontext der Untersuchung

Europäische Rüstungsexporte auf hohem Niveau

Der internationale Handel mit Waffen gedeiht. Das ist zumindest der Eindruck, den die Daten des schwedischen Friedensforschungsinstituts SIPRI in jedem Frühjahr vermitteln. So ist zwischen 2007 und 2011 das Volumen des internationalen Transfers von konventionellen Großwaffen gegenüber dem vorangegangenen Jahrfünft (2002-2006) erneut gestiegen, und zwar um 24 Prozent (Holtom/Bromley/Wezeman P./Wezeman S. 2012: 1). Die USA mit einem Anteil von 30 Prozent und Russland (24 Prozent) führen die Rangliste der größten Lieferländer an. Sie setzen als Spitzenreiter auf dem Weltrüstungsmarkt neben der fortwährenden Belieferung traditioneller Klienten neue Akzente in ihrer Rüstungsexportpolitik: die USA forcieren eine Stellvertreteraufrüstung im Nahen und Mittleren Osten, das heißt, sie bringen umfangreiche Rüstungslieferungen an Staaten auf den Weg, die als verlässliche Partner im regionalen Konfliktfeld gelten. In Russland ist inzwischen die Rede davon, die Rüstungsbranche einschließlich des Exports wie einst in Zeiten des Kalten Krieges wieder als „Lokomotive der Wirtschaft" aufzuwerten. Die umfangreichsten Lieferungen von Großwaffen erreichten zwischen 2006 und 2011 Indien (10 Prozent), Südkorea (6 Prozent), Pakistan und China (jeweils 5 Prozent) sowie Singapur (4 Prozent).

Als weitere wichtige Rüstungsexporteure benennt SIPRI die europäischen Staaten Deutschland (9 Prozent), Frankreich (8 Prozent) und Großbritannien (4 Prozent). Wie auch andere einschlägige Erhebungen zeigen,[2] haben sie sich als relevante Größen auf dem Weltrüstungsmarkt etabliert. Die EU-Staaten erreichen mit ihren Ausfuhren in der Summe bereits die Position der USA. Darüber geben die konsolidierten Berichte Auskunft, die das Sekretariat des EU-Rates jährlich anhand Informationen aus den EU-Mitgliedstaaten zusammenstellt. Seit dem 30. Dezember 2011 liegen die Daten für 2010 vor.[3]

Doch gerade bei den Angaben zu den Rüstungsausfuhren aus Mitgliedstaaten der EU ist ein differenzierender Blick geboten. Der Gesamtwert der erteilten Ausfuhrgenehmigungen ist bis zum Jahr 2009 kontinuierlich angestiegen (siehe Anhang: Tabelle 1 und 2). Demgegenüber ist für 2010 ein Rückgang der Genehmigungswerte um 8,6 Mrd. Euro zu

1 Ich danke meinen Kolleginnen und Kollegen der HSFK für die Kommentierung vorangegangener Entwürfe. Das Gleiche gilt auch für Anregungen von Jan Grebe und Herbert Wulf.

2 Hervorzuheben ist hier besonders die jährlich erscheinende Studie des US Congressional Research Service: Grimmett, Richard F. 2011: Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 2003-2010, CRS Report for Congress R 42017, Washington DC, www.fas.org/sgp/crs/weapons (28.9.2011).

3 Thirtheenth Annual Report according to Article 8 (2) of the Council Common Position 2008/944/CFSP Defining Common Rules Governing Control of Exports of Military Technology and Equipment (2011/ C 382/01), Official Journal of the European Union 30.12.2011; www. ruestungsexport.info (Februar 2012).

verzeichnen.[4] Ob damit bereits eine Trendwende der bisherigen Expansion des europäischen Rüstungsexports eingetreten ist, werden erst die Werte für 2011 zeigen. Mit deren Veröffentlichung ist in der zweiten Hälfte von 2012 zu rechnen. Angesichts der Volatilität des Rüstungsmarktes setzen Beobachter wie SIPRI ohnehin auf länger angelegte Datenreihen. Der Vergleich über mehrere Jahre deckt gleichwohl auf, dass der Handel mit Rüstungsgütern innerhalb der EU sowie mit Nordamerika, hier vor allem mit den USA, einen hohen Stellenwert einnimmt (siehe Anhang: Tabelle 3 und 4). Ferner spielt der Mittlere Osten als Käufer europäischer Rüstungsgüter eine zentrale Rolle unter den Drittstaaten. Sein Anteil am Wert aller europäischen Ausfuhrgenehmigungen sticht seit dem Jahr 2008 bereits das Volumen der Lieferzusagen an Nordamerika aus.

Die Angaben zu den deutschen Rüstungsexporten zwischen 2006 und 2010 (siehe Anhang: Tabelle 5 und 6) unterstreichen die Fragmentierung unter den Abnehmern von Rüstungsgütern. Die EU-Staaten sind bei Weitem, gefolgt von Nordamerika, die wichtigsten Empfänger deutscher Rüstungstransfers. In diesen Werten spiegelt sich ein Charakteristikum der deutschen Rüstungsindustrie. Sie profiliert sich nicht nur als prominenter Lieferant von Panzern und U-Booten, sondern auch als Exporteur von Komponenten, die Hersteller in anderen Staaten in ihre Rüstungsgüter integrieren und teilweise dann als Gesamtsystem wiederum exportieren. Dennoch reflektieren die deutschen Angaben bereits in Ansätzen die insgesamt gestiegenen Rüstungskäufe von aufstrebenden Industriestaaten in Asien, Südamerika und im südlichen Afrika. Diese Länder hat die Bundesregierung jüngst als „neue Gestaltungsmächte" geadelt und ihre weltpolitische Rolle anerkannt (Bundesregierung 2012: 6). Gleichwohl schenkt das entsprechende Grundsatzpapier den Stichworten der Rüstungskontrolle und der Abrüstung keine weitere Aufmerksamkeit, obwohl die Rüstungsgeschäfte mit diesen Ländern florieren. Jenseits des Interesses der Bundesregierung an einer Diversifizierung der Fixpunkte ihrer internationalen Beziehungen und der politischen Rahmung des wirtschaftlichen Austausches kommen Rüstungstransfers in diese Ländergruppe durchaus im Gesamtbild vor. In einer ihrer raren Äußerungen zur deutschen Rüstungsexportpolitik rechtfertigte Bundeskanzlerin Angela Merkel entsprechende Ausfuhren mit der Begründung, damit werde jeweils die regionale Stabilität gefördert. Die Weitergabe von Rüstungsgütern versetze Regionalmächte in die Lage, Gewaltkonflikte in ihrem Umfeld unter Kontrolle zu halten.[5] Das entspricht auch der Sicherheitsphilosophie, die der Neuausrichtung der Bundeswehr zugrunde liegt. So heißt es in den Verteidigungspolitischen Richt-

4 Die Genehmigungswerte werden stark von den im Berichtsjahr gewährten Lieferzusagen für Schiffs-, Flugzeug- und Panzerexporte bestimmt. Sie schlagen wertmäßig erheblich zu Buche. Da nicht alle EU-Staaten die tatsächlich im Berichtsjahr vollzogenen Exporte statistisch erfassen, wird hier auf die Genehmigungswerte Bezug genommen. Nicht berücksichtigt sind ferner die Werte von Ausfuhren, die über Sammelausfuhrgenehmigungen im Rahmen von staatenübergreifenden Rüstungskooperationen abgewickelt werden. Der deutsche Rüstungsexportbericht weist diese nur pauschal und ohne Angabe der Empfängerländer und Warengruppen aus.

5 Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel anlässlich der Festveranstaltung „50 Jahre Bergedorfer Gesprächskreis" der Körber-Stiftung am 9. September 2011 in Berlin; www.bundeskanzlerin.de/nn_683608/Content/DE/Rede/ 2011/09/2011-09-09-rede-mtl (19.9.2011).

linien vom 18. Mai 2011: „Sicherheit für unser Land zu gewährleisten, bedeutet heute insbesondere, Auswirkungen von Krisen und Konflikten auf Distanz zu halten und sich aktiv an deren Vorbeugung und Einhegung zu beteiligen."[6]

Die nachhinkenden Bemühungen um eine Kontrolle des Rüstungshandels

Verborgen im Schatten des blühenden internationalen Rüstungsgeschäfts bleibt, dass es über Jahrzehnte hinweg immer wieder Ansätze gegeben hat und gibt, den weltweiten Handel mit Rüstungsgütern zu kontrollieren und zumindest Exzessen entgegenzuwirken. Die Einen sehen darin einen ersten Schritt, die Weitergabe von Waffen und Rüstungsgütern zu verbieten; die Anderen begrüßen solche Initiativen, sind sie doch geeignet, unliebsame Konkurrenten abzuwehren und eine verlässliche Rechtsgrundlage für solche Geschäfte zu schaffen. Dennoch bleibt in der Summe festzuhalten, dass alle Bemühungen mit der Dynamik und Expansion des Rüstungshandels bisher nicht Schritt gehalten haben.[7]

Schon im Jahr 1925 hatte der Völkerbund, der Vorläufer der Vereinten Nationen in der Zwischenkriegszeit, ein entsprechendes Vertragswerk zur Ratifizierung aufgelegt. Es ging in die nachfolgende Genfer Abrüstungskonferenz zwischen 1932 und 1935 ein, bis die sich verdüsternde politische Konjunktur jener Zeit dem Vorhaben ein Ende bereitete (vgl. Goldblat 2002: 21-28). Erst vierzig Jahre später, in den 1980-er und 1990-er Jahren, brachte dann der identifizierte Zusammenhang von Aufrüstung und Entwicklung in der damals sogenannten Dritten Welt den Ruf nach Einschränkungen des internationalen Rüstungstransfers mit sich. Er stützte sich auf die zurückliegenden Erfahrungen der grassierenden Stellvertreterkriege in Afrika, der Phase von Militärdiktaturen in Lateinamerika und des Krieges zwischen dem Irak und dem Iran zwischen 1980 und 1988 (vgl. Karp 1995: 648-677).

Zudem brachten Berichte, in denen gewichtige Autoren jener Zeit den Zustand der Welt beleuchteten, die Wechselwirkung zwischen Rüstung und negativen sozialen wie wirtschaftlichen Entwicklungsperspektiven von Ländern des Südens zur Sprache. Aus heutiger Sicht ist erstaunlich, wie präzise schon seinerzeit daraus Vorschläge zu einer Kontrolle des internationalen Waffenhandels abgeleitet wurden. Am weitesten ging hier der Bericht „Gemeinsame Sicherheit/Common Security" der Unabhängigen Kommission für Abrüstung und Sicherheit unter Vorsitz des ehemaligen schwedischen Ministerpräsidenten Olof Palme. Er sah den Bedarf, „ein gerechtes System von Richtlinien und Beschränkungen für Waffenexporte zu entwickeln, das auf Zusammenarbeit von Empfänger- und Lieferländern basiert" (Der Palme-Bericht 1982: 175f). In seinen Empfehlungen skizziert der Bericht Umrisse und Inhalte eines internationalen Vertragswerkes zur Begrenzung des weltweiten Rüstungstransfers. Schon zwei Jahre zuvor, im Jahr 1980, hatte der Bericht der Nord-Süd-

6 Bundesministerium der Verteidigung, Verteidigungspolitische Richtlinien. Nationale Interessen wahren – Internationale Verantwortung übernehmen – Sicherheit gemeinsam gestalten, Berlin, 18 Mai 2011, S. 5.

7 Vgl. den Überblick bei Bauer, Sibylle 2010: Post-Cold War control of conventional arms, in: Tan, Andrew T.H. (Hrsg.), The Global Arms Trade. A Handbook, New York/London: Routledge, S. 306-318.

Kommission, erstellt unter dem Vorsitz des ehemaligen deutschen Bundeskanzlers und Friedensnobelpreisträgers von 1971, Willy Brandt, vorgeschlagen, alle Exporte von Waffen und Herstellungsanlagen offen zu legen, und damit das Transparenzgebot prägnant formuliert (vgl. Das Überleben sichern 1980: 153-154, 159). Auch der bis in die Gegenwart kursierende Vorschlag, Rüstungsexporte gesondert zu besteuern und damit ein Instrument internationaler Abgaben für Entwicklungszwecke zu schaffen, taucht im Nord-Süd-Bericht von 1980 auf (vgl. Das Überleben sichern 1980: 155/156, 159). Von diesen Ideen hat sich 1992 immerhin jenes eines Mehr an Transparenz in Gestalt eines VN-Waffenregisters materialisiert. Damit sind die VN-Mitgliedstaaten aufgefordert, als Lieferanten oder Empfänger alle Transfers von Großwaffensystemen jährlich zu melden.[8]

Nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes machten sich europäische Staaten daran, Maßstäbe für die Beurteilung von Rüstungsgeschäften mit Drittstaaten aufzustellen. Nach Vorarbeiten der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) verständigten sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Jahr 1998 auf einen Verhaltenskodex für Rüstungsausfuhren. Zehn Jahre später, im Jahr 2008, wurde er zu einem Gemeinsamen Standpunkt aufgewertet und konstatierte somit für das Handeln der Mitgliedstaaten rechtliche Verbindlichkeit. Parallel dazu erreichte das Problem der ungezügelten Verbreitung von kleinen und leichten Waffen und deren Einsatz in vielen gesellschaftlichen Auseinandersetzungen die Vereinten Nationen. Sie brachten im Jahr 2001 ein Aktionsprogramm auf den Weg, um zunächst die illegale Verbreitung dieser Waffen zu beschränken.

Ab 2006 öffnete sich die Tür für das Anliegen eines weltweiten Vertrages zur Kontrolle des Waffenhandels (Arms Trade Treaty). Er soll einen Zuwachs an Transparenz und verlässliche Regeln erreichen. Dieser Prozess dauert bis heute mit offenem Ausgang an. Hier üben vor allem Nicht-Regierungsorganisationen der Menschenrechte und der Entwicklungszusammenarbeit Druck auf Politik und Öffentlichkeit aus. Selbst einige Rüstungshersteller stehen diesem Vorhaben nicht ohne Sympathie gegenüber. Sie erhoffen sich davon die Verdrängung unliebsamer Konkurrenten, die gesetzte Standards mit ihren Angeboten unterlaufen (vgl. Woods 2012: 21-27).

Die im Juli 2012 in New York geführten Verhandlungen erlebten zwar einen starken Auftritt der Befürworter eines umfassenden Vertragswerkes, angeführt von Großbritannien und Deutschland, aber auch heftigen Widerstand von Gegnern. Unter dem Vorwand, noch mehr Zeit zu benötigen, blockierte eine unheilige Allianz der USA und von China und Russland, sekundiert unter anderem vom Iran, von Algerien, Ägypten, Syrien und Nordkorea, eine Einigung. Nun wird die Vollversammlung der Vereinten Nationen im Herbst 2012 über die Fortführung des Vorhabens zu befinden haben.

8 Details unter: www.un.org/disarmament/convarms/Register/. Eine kritische Bilanz des Vorhabens ziehen Laurance/Wagenmakers/Wulf (2005): Managing the Global Problems Created by the Conventional Arms Trade: An Assessment of the United Nations Register of Conventional Arms, in: Global Governance, S. 225-246.

1.2 Das Vorhaben: Diskrepanzen zwischen Wunsch und Wirklichkeit verringern

Chancen einer Metamorphose

Alle Anstrengungen, mittels internationaler Verträge oder Verhaltensabsprachen von Staaten dem Weltrüstungshandel Schranken zu setzen, haben dennoch nicht wirksam genug dessen Dynamik unter Kontrolle gebracht. Möglicherweise eröffnet sich nun mit der in den Jahren 2011/ 2012 in Angriff genommenen Überprüfung des EU-Gemeinsamen Standpunktes zum Export von Militärgütern und Militärtechnologie eine neue Chance. Der darauf ausgerichtete Konsultationsprozess ist in der zweiten Hälfte des Jahres 2011 angelaufen und soll im Jahr 2012 abgeschlossen sein. Damit ist der Zeitpunkt gegeben, die Erwartungen an ein solches Verfahren zu erheben und sich Gedanken über die Aussichten zu machen, inwieweit diesen Erfolg beschieden sein wird, oder nur ein Ergebnis zu erwarten ist, das dahinter zurückbleibt.[9] Gelingt es, einen routinemäßigen Vorgang in eine politische Neuausrichtung zu verwandeln, kann das Instrument des Gemeinsamen Standpunktes gleichsam seine Samthandschuhe ablegen und mit fester Hand Reaktionsbereitschaft wie Reaktionsfähigkeit signalisieren, falls seine Maßstäbe nicht beachtet werden.

Um die Chancen einer solchen Metamorphose zu bewerten, steht zunächst ein Blick auf Ansatz und Handhabung des Gemeinsamen Standpunktes von 2008 an (Kapitel 2). In einem weiteren Schritt sind politisch relevante Risiken einer grenzüberschreitenden Weitergabe von Waffen und Rüstungsgüter und die rüstungswirtschaftlichen Imperative auf diesem Feld zu benennen (Kapitel 3). Letztere üben in der gegenwärtigen Krisenkonstellation der europäischen Finanzen und Wirtschaft erheblichen exportpolitischen Druck aus. Abschließend werden die Faktoren eruiert, die im Zuge der anstehenden Überprüfung die Wirksamkeit dieses Instrumentes der Rüstungskontrolle erhöhen oder behindern (Kapitel 4). Beispiele aus dem Feld der deutschen Rüstungsexportpolitik dienen zur Illustration der jeweiligen Problematik.

Das Vorhaben dieses Reports bewegt sich in gewisser Distanz, wenn nicht gar im Widerspruch zu den Prämissen des zur Diskussion stehenden Gemeinsamen Standpunktes. Dieser hat, wie deutlich zu erkennen ist, einen sehr viel schmaleren Zuschnitt, als die ihn begleitenden politischen Notwendigkeiten und öffentliche Resonanz erwarten lassen. Damit trägt er die gleiche Bürde wie viele Ansätze und Instrumente europäischer Politik: Ihre Notwendigkeit und Begründung sind durchaus plausibel – dennoch verharren politische Akteure in Kleinmut und beschränken sich auf die Fortführung gewohnter Praxis. Solche Reaktionen sind beispielsweise in der Umweltpolitik ebenso zu erkennen wie in der Entwicklungszusammenarbeit, und eben auch in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie in ihrem Teilbereich der Gemeinsamen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik. Dennoch ist dem Vorhaben einer EU-weiten Rüstungsexportpolitik durchaus ein Arsenal

9 Zahlreiche materielle Hinweise verdanken sich Bromley, Mark 2012: The Review of the EU Common Position on Arms Exports: Prospects for Strengthened Controls, EU Non-Proliferation Consortium Papers, Nr. 7, Brüssel.

an normativen Vorgaben und Instrumenten eigen, das es reizvoll macht, sich nicht dem Diktat der Alltagsroutine zu beugen, sondern deren Potential auszuloten.

Den Gemeinsamen Standpunkt gegen den Strich bürsten

Die Absicht, den Gemeinsamen Standpunkt von 2008 gegen seinen Strich zu bürsten, erhält Auftrieb durch eine Auswertung der Antwort, die die Bundesregierung einer parlamentarischen Anfrage unter dem Stichwort „Anstehende Überprüfung des Gemeinsamen Standpunktes zu Waffen- und Rüstungsexportkontrolle“[10] im Juni 2012 zuteilwerden ließ. Mit ihrem Vorstoß wollten die Bundestagsabgeordneten erkunden, wie sich die anstehende Überprüfung vollzieht, was deren Gegenstand ist und mit welchen Absichten die Regierung in diesen Prozess hineingeht. Außerdem erwarteten sie von der Exekutive Einschätzungen, wie wirksam das europäische Rüstungsexportkontrollregime ist, wie andere Mitgliedstaaten damit umgehen und wo sich in der Kooperation eventuell ein Bedarf an Korrekturen bzw. der Nachjustierung stellt.

Die Reaktion der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage, d.h. dem Wunsch nach umfassender Aufklärung und Information, fällt zurückhaltend aus.[11] Das schlägt sich sowohl im generellen Duktus als auch in Detailaussagen nieder. Durchgängig wird die Entwicklung des Verhaltenskodexes von 1998 und des darauf basierenden Gemeinsamen Standpunktes von 2008 als Erfolgsgeschichte verkauft (Erhöhung der „Transparenz von Rüstungsexportkontrollen unter den Mitgliedstaaten“, Vorantreiben der „Harmonisierung“, „Harmonisierung der nationalen Entscheidungslinien“ oder „Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen“). Zur „Erfolgsgeschichte“ gehört auch, dass sich die Bundesregierung als loyaler Verfechter des Gemeinsamen Standpunktes sieht und keine Notwendigkeit erkennen lässt, sich der Kritik an ihrer Rüstungsexportpolitik zu stellen. Ferner hält die Regierung an dem Grundsatz fest, dass ungeachtet des Gemeinsamen Standpunktes die Mitgliedstaaten in ihrer Souveränität über ihre Rüstungsausfuhren entscheiden. Deshalb plädiert sie mehrfach dafür, die Bewertung des Gemeinsamen Standpunktes von möglicher Kritik seiner Handhabung zu trennen. Das Argument dient auch dazu, dem Drängen auszuweichen, die Exportpraxis der Partnerländer zu bewerten.

Die Antworten der Bundesregierung zeigen keine Neigung, sich Anregungen aus der politischen und aus der Fachdiskussion zu einer Erweiterung oder Verschärfung des Kriterienkataloges zueigen zu machen. Diese Haltung führt dazu, dass die Reaktion in Detailfragen (z. B. Verbesserung des Berichtswesens) vage bleibt, obwohl die Fragesteller darüber ja gerade Auskunft verlangt hatten. So gibt es kein klares Bild, wie und in welchem Zeit-

10 Bundestagsdrucksache 17/9942 vom 13. Juni 2012: Kleine Anfrage der Abgeordneten Heidemarie Wieczorek-Zeul und anderen (Fraktion der SPD) „Anstehende Überprüfung des Gemeinsamen Standpunktes zur Waffen- und Rüstungsexportkontrolle (2008/944/ GASP)“.

11 Bundestagsdrucksache 17/10230 vom 29. Juni 2012: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Heidemarie Wieczorek-Zeul und anderen (Fraktion der SPD) „Anstehende Überprüfung des Gemeinsamen Standpunktes zur Waffen- und Rüstungsexportkontrolle (2008/944/ GASP)“.

rahmen die anstehende Überprüfung ablaufen und ihren Abschluss finden soll. Dass der offizielle Rüstungsexportbericht als Plattform für die Information über das Geschehen benannt wird, verheißt nichts Gutes, wenn man in Rechnung stellt, dass er regelmäßig erst zeitfern zum Berichtszeitraum das Licht der Welt erblickt. In ihrem Umgang mit der Frage nach der Unterrichtung des deutschen wie europäischen Parlamentes und der Öffentlichkeit über das Geschehen unterstreicht die Regierung ihr Selbstverständnis, dass die Rüstungsexportpolitik weiterhin eine Domäne der Exekutive ist. Unbefriedigend bleibt auch die Antwort der Bundesregierung auf die Frage nach einer möglichen Erweiterung des Kriterienkataloges. Allein schon die geringe Zahl der Fälle einer tatsächlichen Ablehnung von Ausfuhranträgen relativiert die Behauptung, dass hier alles im Lot sei.[12] Ähnlich locker geht die Bundesregierung mit der Berücksichtigung des Aspektes der Korruption um. Sie erwähnt zwar das Vorhandensein internationaler Konventionen, unterschlägt jedoch, dass die WTO-Regeln Rüstungsgüter explizit ausnehmen und die OECD-Vorgaben nur bedingt im deutschen Recht angekommen sind. Das Gleiche gilt für entsprechende VN-Resolutionen.

Im Hinblick auf den Stellenwert des Gemeinsamen Standpunktes in der deutschen Genehmigungspraxis findet sich keine Auskunft, in welchem rechtlichen Status die europäischen Vorgaben zu den deutschen Rechtsnormen (KWKG und AWG) stehen: Gibt es hier eine Gleichrangigkeit oder ist ein abgestuftes Niveau der Standards anzunehmen? Hier zieht sich die Regierung wieder darauf zurück, dass Rüstungsausfuhren in den Bereich der GASP fallen und die EU auf diesem Feld keine Richtlinienkompetenz habe, die die nationale Gesetzgebung beeinflussen muss.

Gleichfalls befürwortet die Bundesregierung das Festhalten an der gängigen Praxis, sich unter den EU-Staaten nur über abgelehnte Anträge – deren Zahl ohnehin sehr gering ist – auszutauschen, um ein sogenanntes „Unterlaufen" von negativen Entscheidungen zu verhindern. Sie lässt sich nicht auf Vorschläge ein, sich zeitnah auch über positiv beschiedene Vorhaben wechselseitig zu informieren. Das gleiche Desinteresse zeigt sie auch gegenüber der Anregung, Post-Embargo-Ländern größere Aufmerksamkeit zu schenken, obwohl gerade hier das Risiko von Fehlentwicklungen groß ist (Beispiel: Libyen). Die Frage nach einem Zusammenhang zwischen der europäischen Rüstungsexportpolitik und den Bemühungen um eine europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik kocht die Bundesregierung in ihrer Rückmeldung auf die Behandlung eventueller sicherheitspolitischer Risiken aus Rüstungstransfers herunter. Damit begibt sie sich der Chance, die Rüstungsexportpolitik in den Kontext einer Neuordnung der Rüstungsherstellung und -beschaffung in Europa zu stellen. Im Hinblick auf das Verhältnis zwischen der inzwischen geltenden Verteidigungsgüterrichtlinie (liberalisierter europäischer Binnenmarkt für

12 Im Jahr 2010 erteilten EU-Staaten insgesamt 64.848 Einzelausfuhrgenehmigungen im Wert von 31,722 Mrd. Euro – abgelehnt wurden nur 345 Anträge. Dabei wurden das Menschenrechtskriterium (Kriterium 2) 102mal und das Kriterium des Risikos einer ungewollten Weiterleitung (Kriterium 7) 236mal als Begründung herangezogen. Das Kriterium 8 (Entwicklungsverträglichkeit) diente nur viermal als Begründung.

Rüstungsgüter) und dem Export in Drittstaaten umschifft die Antwort der Bundesregierung die Tatsache, dass hier ein Paradigmenwechsel vollzogen worden ist: Waren bislang vorab Genehmigungen notwendig, sind Unternehmen nunmehr nur gehalten, ex post über die Einhaltung der Standards zu informieren.

Angesichts der aufgezeigten Diskrepanzen zwischen dem breiten Horizont des parlamentarischen Auskunftsbegehrens und der verengten offiziellen Reaktion soll dieser Report die Debatte um die Einschätzung des Gemeinsamen Standpunktes um Facetten bereichern, die in der sich polarisierenden Konstellation politischer Auseinandersetzungen in Deutschland eher unter den Tisch fallen. Dabei unterstellt er, dass der Ansatz und die Möglichkeiten, die der Gemeinsame Standpunkt für eine europaweite Rüstungsexportpolitik bieten, bei Weitem nicht ausgeschöpft sind.

2. Der Gemeinsame Standpunkt zur Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern von 2008[13]

2.1 Die europäische Architektur zur Kontrolle des Rüstungshandels

Im EU-Kontext ist eine dreigliedrige Architektur zur Kontrolle des Rüstungshandels zu identifizieren. Deren Gewichte sind allerdings ungleich verteilt.

(1) Über den längsten Hebel verfügen die einzelnen Mitgliedstaaten der Union. Sie behaupten unangefochten das Recht, in nationaler Unabhängigkeit über Rüstungsausfuhren zu entscheiden. Noch der Lissabon-Vertrag (2007/2009) hat im Anschluss an vorangegangene Verträge zur Arbeitsweise der Gemeinschaft die Souveränität der Mitgliedstaaten bestätigt, ihre Sicherheitsinteressen zu wahren, verbunden mit der Autonomie bei der Produktion und dem Handel mit Rüstungsgütern.[14] Gegenüber jedem Ansinnen einer EU-weiten Steuerung von Rüstungsausfuhren verschanzen sich die Mitgliedstaaten hinter diesem Bollwerk.

(2) Der Europäischen Kommission obliegt die Kontrolle des Handels mit Gütern, die einen doppelten Verwendungszweck haben, also militärisch wie zivil genutzt werden können (Dual Use-Güter). Volumina und Werte dieser Transfers reichen inzwischen an jene des Rüstungshandels selbst heran.

Außerdem hat die Kommission die Liberalisierung des binneneuropäischen Rüstungshandels vorangetrieben. Unter dem Vorzeichen, bürokratische Hürden abzubauen, werden Kontroll- und Berichtsverantwortlichkeiten auf Unternehmen übertragen. Die

13 Das Kapitel orientiert sich an Darstellung und Bewertung in den Rüstungsexportberichten 2009, 2010 und 2011 der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE), vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexport, Berlin/Bonn 2010-2012.

14 Römische Verträge von 1957, Art. 223; Amsterdamer Verträge von 1999, Art. 296; Vertrag von Lissabon von 2009, Art. 346.

Einzelstaaten sind gehalten, die europäischen Richtlinien in nationales Recht zu übernehmen. Für Deutschland hat der Bundestag am 12. Mai 2011 ein entsprechendes Gesetz mit den Stimmen von CDU/ CSU, FDP und SPD verabschiedet.[15] Auf Grundlage dessen haben hiesige Genehmigungsinstanzen begonnen, „Allgemeingenehmigungen" für Lieferungen in andere EU-Staaten (Unternehmen und Streitkräfte) zu erteilen. Die Zertifizierung von Unternehmen, die an dem erleichterten Verfahren teilnehmen können, beginnt im Jahr 2012. Mit der neuen Rechtslage erhalten Rüstungsunternehmen angesichts der Pauschalisierung und Reduzierung staatlicher Eingriffsmöglichkeiten größere Freiheiten. Waren bisher vorab Genehmigungen für beabsichtigte Rüstungstransfers notwendig, werden nun Lizenzen erteilt, deren Einhaltung nur rückwirkend zu überprüfen ist.

Die mit der „Verteidigungsgüterrichtlinie" vollzogene Kombination eines Vorstoßes der EU-Kommission mit der Beibehaltung nationaler Vorrechte birgt zweierlei Unwägbarkeiten. Zum einen stellt die Richtlinie zwar einen EU-weiten Rahmen zur Verfügung, aber die Autonomie der Mitgliedstaaten im Umgang mit Rüstungstransfers nicht in Frage. Die Lizenzen werden auf nationaler Ebene erteilt und berücksichtigen weiter die einzelstaatlichen rechtlichen Gegebenheiten und rüstungsexportpolitische Interessen.[16] Zum anderen droht einmal mehr das Gebot der Transparenz unter die Räder zu kommen.

(3) Schließlich hat die EU die Notwendigkeit gesehen, europäische Rüstungsausfuhren in einen sicherheits-, rechts- und entwicklungspolitischen Rahmen zu stellen. Dem dient seit 2008 ein Gemeinsamer Standpunkt „betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern".[17] Ihn hatte der Rat der Europäischen Union am 8. Dezember 2008 verabschiedet. Der Gemeinsame Standpunkt löst den seit dem Jahr 1998 existierenden Verhaltenskodex für Rüstungsexporte ab. Der Beschluss war auf Initiative der seinerzeitigen französischen Ratspräsidentschaft zustande gekommen.

Das Auswärtige Amt hatte einen Tag nach Verabschiedung des Gemeinsamen Standpunktes diesen Schritt begrüßt. In einer Presseerklärung vom 9. Dezember 2008 hieß es:

15 Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2009/43/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Mai 2009 zur Vereinfachung der Bedingungen für die innereuropäische Verbringung von Verteidigungsgütern (Verteidigungsgüterrichtlinie), Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 17/108 vom 12. Juni 2011, S. 12416-12420.

16 Vgl. die Einschätzung bei Mölling, Christian/Brune, Charlotte S. 2012: The Impact of the Financial Crisis on European Defence, European Parliament, Directorate-General for External Policies, Policy Department, Brüssel 23. Mai 2011, S. 30; www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201106/20110623ATT22404/20110623ATT22404EN.pdf (12.3.2012).

17 Gemeinsamer Standpunkt 2008/944/GASP des Rates vom 08. Dezember 2008, in: Amtsblatt der Europäischen Union vom 13. Dezember 2008, L 335/99-L 335/103. Sein Wortlaut ist als Anlage in den jährlichen Rüstungsexportberichten der Bundesregierung abgedruckt.

(4) „Die Europäische Union stärkt ihre Exportkontrolle im Bereich konventioneller Waffen. Seit gestern (08.12.08) besitzt die EU erstmals einen rechtlich verbindlichen Verhaltenskodex für Waffenausfuhren. Damit wird die Rüstungsexportkontrolle in allen Mitgliedstaaten auf eine gemeinsame rechtliche Basis gestellt. [...] Die Bundesregierung tritt seit Jahren für einen wirkungsvollen Verhaltenskodex ein und hat die Verrechtlichung des bisher nur politisch bindenden Kodex aktiv unterstützt. Die Exportkontrolle verbleibt weiter in nationaler Verantwortung, der Kodex trägt aber zu einer weiteren Harmonisierung bei." Die Bundesregierung sah in der „Verabschiedung des Kodex" einen „wichtigen Impuls für die Schaffung eines rechtlich verbindlichen internationalen Waffenhandelsabkommens (ATT)".[18]

2.2 Das Profil des Gemeinsamen Standpunktes

Intentionen und Reichweite

Wie schon der Verhaltenskodex von 1998 gliedert sich der Gemeinsame Standpunkt in eine Präambel, einen Katalog von Kriterien, die den Genehmigungen von Rüstungsausfuhren zugrunde zu legen sind, und in operative Bestimmungen.

In der *Präambel* kommen zwei Absichten des Gemeinsamen Standpunktes zum Ausdruck: Einerseits bekennen sich die EU-Mitgliedstaaten zu anspruchsvollen gemeinsamen Maßstäben für ihre Rüstungsexportpolitik, die als Mindeststandards für eine zurückhaltende Genehmigungspraxis für den Transfer von Militärgütern und Militärtechnologie genutzt werden sollen. Die Staaten wollen die wechselseitige Information über Rüstungstransfers verstärken und streben größere Transparenz an. Übergeordnetes Ziel des gemeinsamen Vorhabens ist es zu verhindern, dass Militärgüter und -technologien ausgeführt werden, die im Empfängerland zur inneren Repression, zur internationalen Aggression oder zur regionalen Instabilität beitragen können.

Andererseits wollen die Mitgliedstaaten mit ihrer Zusammenarbeit in der Rüstungsexportpolitik die Gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik stärken. Damit verbinden sie die Hoffnung, durch die Kooperation eine europäische industrielle und technologische ‚Verteidigungsbasis' zu fördern, die ihrerseits wieder der Unterstützung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheits- und Verteidigungspolitik dienen soll. Diese Absicht erkennt an, dass die Staaten das Recht haben, im Einklang mit dem in der VN-Charta verbrieften Recht auf Selbstverteidigung auch Mittel zur Selbstverteidigung an andere Staaten weiterzugeben. Außerdem wird das Interesse von Mitgliedstaaten akzeptiert, eine Rüstungsindustrie als Teil ihrer industriellen Basis sowie ihrer eigenen Verteidigungsanstrengungen aufrechtzuerhalten. Die Bemühungen um eine abgestimmte Rüstungsexportpolitik innerhalb der EU ordnen sich in andere Maßnahmen der Gemein-

18 Auswärtiges Amt, Presseerklärung 417/08 vom 9. Dezember 2008: Auswärtiges Amt begrüßt Stärkung der Kontrolle europäischer Waffenausfuhren.

schaft ein, um die Verbreitung von Waffen, Rüstungsgütern und Rüstungstechnologie unter Kontrolle zu bringen und ungewünschten Entwicklungen vorzubeugen.

Abweichend vom Verhaltenskodex von 1998 handelt der Gemeinsame Standpunkt nicht mehr von ‚Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern', sondern von ‚Militärgütern und Militärtechnologien'. Dem dienen auch die Präzisierungen für den Anwendungsbereich des Gemeinsamen Standpunktes. Er erstreckt sich nach Art. 1 auf:

- Genehmigungsanträge für tatsächliche Ausfuhren und Lizenzproduktionen in Drittländern
- Anträge für Lizenzen für Waffenvermittlungsgeschäfte
- Anträge zur Genehmigung von Durchfuhr und Umladung
- Anträge für Lizenzen zur Weitergabe von militärbezogener Software und für Technologietransfers.

Die Formulierungen des Gemeinsamen Standpunktes reflektieren damit die im zurückliegenden Jahrzehnt eingetretenen Entwicklungen. Sie reagieren aber noch nicht auf die wachsende Zahl von Fällen, in denen Rüstungstransfers mit militärbezogenen Dienstleistungen einhergehen.

Entscheidungskriterien und operative Bestimmungen

Den Katalog von acht Kriterien, die bei der Genehmigung von Rüstungstransfers zur Geltung kommen sollen, hat der Gemeinsame Standpunkt weitestgehend aus dem Verhaltenskodex von 1998 übernommen. Das gilt einerseits für das Spektrum der zu prüfenden Problembereiche: (1) Einhaltung internationaler Verpflichtungen; (2) Achtung der Menschenrechte; (3) Innere Lage im Empfängerland; (4) regionale Stabilität; (5) Interessen des Lieferlandes und seiner Bündnispartner; (6) Haltung zum Terrorismus; (7) Risiken von Re-Exporten und (8) Entwicklungsverträglichkeit.

Andererseits besteht die abgestufte Verbindlichkeit der Kriterien fort:

- Ausfuhranträge sollen verweigert werden, wenn die Kriterien 1, 2, 3, und/oder 4 nicht erfüllt sind.
- Bei der Prüfung von Ausfuhrgenehmigungen sind die Kriterien 5, 6 und/oder 7 zu berücksichtigen.
- Bei der Prüfung von Ausfuhrgenehmigungen ist das Kriterium 8 zu bewerten.

Das Kriterium 2, das sich auf die Auswirkungen eines beabsichtigten Transfers auf die Menschenrechtslage im Empfängerland bezieht, wurde gegenüber der Fassung von 1998 um den Aspekt des humanitären Völkerrechts erweitert. Das Kriterium weist zudem noch eine Differenzierung auf: So soll die Genehmigung der Ausfuhr eines Gutes verweigert werden, wenn dies zur inneren Repression verwandt werden kann. Ferner ist „besondere Vorsicht und Wachsamkeit" bei Empfängerländern geboten, falls „zuständige Gremien der VN, des Europarates oder der EU schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen festgestellt" haben.

Das Risiko, dass Transfers mit einem „reverse engineering" oder einem unbeabsichtigten Technologietransfer verbunden sein können, ist in einer redaktionellen Umstellung

vom ursprünglichen Kriterium 5 (Schutz der eigenen Interessen des Lieferlandes) zum Kriterium 7 (Risiken von Re-Exporten) gewandert.

In Weiterentwicklung der operativen Bestimmungen des Verhaltenskodexes von 1998 trifft der Gemeinsame Standpunkt für seine Umsetzung folgende Präzisierungen:

- Neu ist der Art.5, der für die Erteilung einer Ausfuhrbestimmung fordert, dass eine zuverlässige Endverbleibserklärung durch das Empfängerland vorliegt. Auch bei einem Transfer von Produktionsanlagen für Militärgüter sind die EU-Mitgliedstaaten gehalten, die Verwendung der hergestellten Erzeugnisse zu prüfen und das Risiko zu berücksichtigen, dass Produkte in Hände unerwünschter Endverwender gelangen.
- Art. 8 regelt die regelmäßige Berichtspflicht der Mitgliedstaaten über ihre getätigten Rüstungstransfers und die Umsetzung des Gemeinsamen Standpunktes, unbeschadet der Informationspflicht der Einzelstaaten nach den für sie geltenden Rechtsvorschriften.
- Art. 12 fordert die Mitgliedstaaten auf, ihre Kontrollen und Genehmigungsverfahren auf alle Güter und Leistungen zu beziehen, die in der Gemeinsamen Militärgüterliste verzeichnet sind.
- Art. 13 nimmt auf die Tatsache Bezug, dass seit 1998 zum Umgang mit den einzelnen Kriterien des damals geltenden Verhaltenskodexes Benutzerleitfäden erarbeitet worden sind. Sie dienen nun den einzelstaatlichen Genehmigungsinstanzen als Orientierungshilfen bei der Anwendung des Gemeinsamen Standpunktes.
- Art. 15 sieht vor, den Gemeinsamen Standpunkt nach drei Jahren zu überprüfen.

2. 3 Ungereimtheiten bei der Implementierung und Handhabung

Mehrdeutigkeiten des Gemeinsamen Standpunktes

Die seinerzeitige Umwandlung des europäischen Verhaltenskodexes für Rüstungsexporte von 1998 in einen Gemeinsamen Standpunkt war in Politik und Öffentlichkeit weitgehend auf positive Resonanz gestoßen. Vor allem die Rede von einer „Aufwertung" nährte die Vorstellung, nun seien europaweit Schranken gegen riskante Rüstungsausfuhren und schädliche Konkurrenz europäischer Rüstungshersteller auf Drittmärkten errichtet worden. Doch hat der Gemeinsame Standpunkt nie verhehlt, dass es bei ihm nicht um einen Ansatz der Begrenzung von Rüstungstransfers gehen sollte. Vielmehr lässt sich nur das Anliegen an vielen Stellen des Dokuments identifizieren, die Rüstungsexportpolitik kompatibel zur Gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu gestalten. Ja, der Gemeinsame Standpunkt von 2008 versteht sich auch als Vehikel, einmal mehr das gemeinsame und abgestimmte Außenverhalten der EU und ihrer Mitgliedstaaten unter Beweis zu stellen. Darüber hinaus ist dem Gemeinsamen Standpunkt durchaus eine rüstungsfreundliche Seite eigen, indem er den Stellenwert einer eigenständigen europäischen Rüstungsindustrie anerkennt und fördern will.

Alles Pochen auf Gemeinsamkeit kann ebenfalls nicht verbergen, dass der Gemeinsame Standpunkt das Recht der Mitgliedstaaten unberührt lässt, autonom über Rüstungstransfers zu entscheiden. Das zeigt sich daran, dass der Gemeinsame Standpunkt an den

Konsultationsverfahren in den Fällen, in denen ein angefragtes Lieferland die Ausfuhren nicht genehmigt, ein anderes aber zum Export bereit ist, keine Änderungen gegenüber dem Verhaltenskodex von 1998 vorgenommen hat. Es bleibt bei der in der EU auch in anderen Bereichen praktizierten Methode, in geschlossenen Zirkeln – hier in der COARM genannten Arbeitsgruppe – Differenzen zu thematisieren, sich aber dennoch zu schonen und auf langfristige Annäherung zwischen Befürwortern und Gegnern eines Transfers zu setzen. Unstimmigkeiten in Einzelfällen werden bilateral behandelt. Eine gemeinsame oder gar öffentliche Diskussion und damit die Notwendigkeit, sich im Kreis der EU-Staaten zu rechtfertigen, sind nicht vorgesehen, würde dies doch die nationale Souveränität der einzelnen Staaten tangieren.

Vor allem die Behauptung von der „rechtlichen Verbindlichkeit", die der Gemeinsame Standpunkt und die darauf basierenden Instrumente (Benutzerleitfäden, die wechselseitigen Konsultationen und die inzwischen aufgebaute Datenbank für jeweils abgelehnte Ausfuhranträge) beanspruchen, ist gegenüber dem Allgemeinverständnis einer sanktionsbewehrten Rechtskraft zu relativieren (vgl. Bromley 2011: 39-46). Der Gemeinsame Standpunkt fixiert die Bereitschaft der Mitgliedstaaten, ihre nationalen Regeln zur Rüstungsexportkontrolle den Vorgaben anzupassen. Wie das jeweils geschieht, ist nicht vorgegeben. Man bewegt sich gewissermaßen im Bereich des „soft law", weil keine Klage- oder Sanktionsvorkehrungen bestehen.

Alle Aspekte der Handhabung bleiben den Einzelstaaten vorbehalten, die ihre eigenen Genehmigungsverfahren aufrechterhalten. Noch im Oktober 2011 hatte die Bundesregierung darauf verwiesen, dass es auch im Blick auf Rüstungslieferungen in nordafrikanische und arabische Länder keine Verständigung mit ihren europäischen Partnern über Beschränkungen von Rüstungslieferungen in diese Region gegeben habe.[19] Die Auskünfte des jüngsten Jahresabrüstungsberichts der Bundesregierung, vorgelegt im Februar 2012, stufen die Intensität eines entsprechenden Austausches noch weiter herunter, nämlich von der politischen Ebene auf die von Fachleuten. Dort heißt es: „[...] durch die Erörterung der Exportpraxis auf Expertenebene – auch vor dem Hintergrund aktueller Ereignisse wie dem „arabischen Frühling" – im Hinblick auf eine konsistente Umsetzung des Gemeinsamen Standpunktes entsteht mehr und mehr ein gemeinsames europäisches Verständnis, wie über Rüstungsexporte zu entscheiden ist".[20] Damit stellt die Bundesregierung allerdings faktisch ihrem Bemühen ein schlechtes Zeugnis aus, das Ziel einer europäischen Rüstungsexportpolitik zu erreichen.

Unterschiede der Implementierung

Doch selbst unter den Vorzeichen einer zurückgenommenen Verbindlichkeit ist der Gemeinsame Standpunkt von 2008 höchst unterschiedlich in den einzelnen EU-Staaten

19 Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 17/135 vom 26. Oktober 2011: Antwort der Staatsministerin Cornelia Pieper, Auswärtiges Amt, auf die Frage 76 des Abgeordneten Dr. Rolf Mützenich (SPD), Anlage 53.

20 Auswärtiges Amt 2012: Jahresabrüstungsbericht 2011, Berlin, S. 119.

angekommen. Darüber informiert der neueste EU-Bericht.[21] Zum Ende des Jahres 2011 hatten zehn Mitgliedstaaten den Vollzug der Implementierung in ihre nationalen Rüstungsexportkontrollregime gemeldet,[22] in dreizehn weiteren Staaten war dieser Prozess noch im Gang,[23] und von vier weiteren Staaten fehlt jegliche Auskunft[24]. Dabei sind die EU-Mitgliedstaaten verschiedene Wege gegangen. In dreizehn Staaten sind entsprechende Gesetze verabschiedet oder auf den Weg gebracht worden,[25] teilweise im Zusammenhang mit der Umsetzung der EU-Verbringungsrichtlinie von 2009; in acht Staaten sind vorhandene Mechanismen ergänzt worden oder stehen davor;[26]in zwei Staaten gelten ministerielle Dekrete für ausreichend.[27]

Der deutsche Weg

Deutschland hat im EU-Vergleich eine eher weiche Lösung gewählt. Hier dienten die „Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgüter“ dazu, um den Gemeinsamen Standpunkt zu inkorporieren. Die schon vorhandenen Politischen Grundsätze waren im Jahr 2000 nach einem Streit in der damaligen Regierungskoalition von SPD und Bündnis 90/Die Grünen über anstehende Panzerlieferungen an die Türkei überarbeitet und um den seinerzeit gültigen EU-Verhaltenskodex von 1998 ergänzt worden. An dessen Stelle ist nun der Gemeinsame Standpunkt von 2008 gerückt. Die nachfolgenden Bundesregierungen haben die Politischen Grundsätze in den Vereinbarungen, die die Koalitionsparteien als Grundlage ihrer gemeinsamen Regierungsarbeit aushandeln, jeweils übernommen. Damit bleibt die Geltung des Gemeinsamen Standpunktes abhängig von den vorherrschenden politischen Konjunkturen. Deshalb mehren sich im Bundestag die Stimmen, die eine Verankerung des europäischen Regelwerks in deutschem Recht fordern. Das soll auch die Misslichkeit beseitigen, dass dessen Allgemeinverbindlichkeit nicht gegeben ist und hiesige Genehmigungsinstanzen nur gehalten sind, bei Ermessensentscheidungen die Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes einzubeziehen. In den Vorjahren waren immer wieder Fälle von genehmigten Rüstungsausfuhren vorgekommen, die nicht im Einklang mit den Kriterien des Kodexes gestanden hatten.

21 Table C: Member States‘ Implementary Legislation or Administrative Rules for Common Positions 2003/468/CFSP and 2008/944/CFSP, EU-Bericht 2011, a.a.O. (Fn. 3), S. 462-466.

22 Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Malta, Niederland, Österreich, Schweden und Ungarn.

23 Belgien (für seine beiden Landesteile), Estland, Großbritannien, Italien, Lettland, Litauen, Polen, Portugal, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, und Zypern.

24 Griechenland, Irland, Luxemburg und Rumänien.

25 Belgien (für seine beiden Landesteile), Estland, Italien, Lettland, Litauen, Malta, Österreich, Polen, Portugal, Slowakei, Slowenien, Spanien und Zypern.

26 Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Niederland, Schweden und Tschechische Republik.

27 Bulgarien und Ungarn.

Probleme der Anwendung: Das deutsche Beispiel

Das Internationale Konversionszentrum Bonn (BICC) bewertet regelmäßig die Angaben über die erteilten Einzelgenehmigungen für Rüstungsexporte, die die jährlichen offiziellen Rüstungsexportberichte enthalten, im Licht des Kriterienkatalogs des Gemeinsamen Standpunktes bzw. seines Vorgängers, des EU-Verhaltenskodexes von 1998. Dabei stehen die Menschenrechtssituation, die innerstaatliche Stabilität und die Verträglichkeit von Rüstungsausgaben, einschließlich der Rüstungseinfuhren, mit den Entwicklungsaussichten des Empfängerlandes im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. [28]

Die Befunde des BICC zeichnen folgendes Bild:

- Im Jahr 2007 waren Einzelausfuhrgenehmigungen an 58 Staaten erteilt worden, die gemäß des EU-Verhaltenskodexes als problematisch einzustufen sind. In 49 Empfängerstaaten galt die Menschenrechtssituation als unbefriedigend. In 28 Ländern waren innere Gewaltkonflikte im Gange. In zwölf Abnehmerländern bestand die Gefahr, dass unverhältnismäßig hohe Rüstungsausgaben die menschlichen und wirtschaftlichen Entwicklungsaussichten beeinträchtigen. Dazu gehörten unter anderem Angola, Ägypten, Georgien, Mauretanien, Oman, Pakistan und Usbekistan.[29]
- Im Jahr 2008 zählten 51 Staaten zu den Käufern deutscher Rüstungsgüter, die den Vorgaben des Verhaltenskodexes nicht genügten. In 41 Empfängerstaaten herrschten unzureichende Menschenrechtsverhältnisse; in 24 Staaten fanden interne gewaltförmige Auseinandersetzungen statt; in drei Ländern gefährdeten unverhältnismäßig hohe Rüstungsausgaben die menschliche und wirtschaftliche Entwicklung (Angola, Pakistan, Ruanda) (vgl. GKKE-Rüstungsexportbericht 2009: 40-41).
- Im Jahr 2009 ermittelte das BICC 62 Abnehmer deutscher Rüstungslieferungen, bei denen eine Missachtung der Vorgaben des Verhaltenskodexes festzustellen war. In 44 Staaten wurden die Menschenrechte nicht in gebotenem Maße beachtet; 45 Ländern standen in inneren Gewaltkonflikten. In zehn Empfängerländern ließ sich ein Widerspruch zwischen den getätigten Rüstungsausgaben und den Zielen einer menschlichen und wirtschaftlichen Entwicklung feststellen, unter anderem in Saudi-Arabien, Kuwait, Pakistan und Angola (vgl. GKKE-Rüstungsexportbericht 2010: 61).
- Im Jahr 2010 waren Ausfuhrgenehmigungen für Rüstungstransfers an 72 Staaten ergangen, die nicht im Einklang mit den Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes standen. Das beinhaltete auch einige EU- bzw. NATO-Staaten. In 48 Staaten wurde die Menschenrechtssituation als bedenklich eingestuft; 49 Staaten erlebten innere Gewaltkonflikte, und in sechs Käuferländern stellen Rüstungsausgaben die Ziele einer menschlichen und wirtschaftlichen Entwicklung in Frage, unter anderem in den Ver-

28 Details der Erhebung unter: www.ruestungsexport.info (2.7.2012).

29 Vgl. GKKE-Rüstungsexportbericht 2008, Berlin/Bonn 2008, S. 47-49. In den jährlichen GKKE-Berichten finden sich auch statistische Übersichten zu den jeweiligen Genehmigungswerten für Rüstungsausfuhren und Aufschlüsselungen gemäß den Kriterien.

einigten Arabischen Emiraten, Saudi-Arabien, Kuwait, Pakistan und Oman (vgl. GKKE-Rüstungsexportbericht 2011: 42).

In allen Jahren konzentrieren sich die problematischen Fälle auf die Regionen des Nahen und Mittleren Ostens, Südasiens und des nördlichen Afrikas. Außerdem hat sich das Gesamtbild mit dem Übergang vom Verhaltenskodex von 1998 zum Gemeinsamen Standpunkt von 2008 nicht verändert.

Die Bundesregierung begegnet dem Vorwurf, sie nehme es mit dem Verhaltenskodex bzw. dem Gemeinsamen Standpunkt nicht so genau, mit einer doppelten Reaktion:

Zum einen verweist sie darauf, dass sie nur zu prüfen habe, ob das zu genehmigende Rüstungsgut zum Zeitpunkt des Transfers tatsächlich in der Lage sei, die Kriterien zu verletzen. Das ist bei Mitteln der Repression wie Fußfesseln und Tränengas noch eher zu belegen als bei der Lieferung von Pistolen oder Gewehren, die Polizei und Streitkräfte eines Landes erhalten sollen. Teilweise sind diese Waffen als „Selbstverteidigungswaffen" eingestuft, und ihr Export ist ohnehin nicht genehmigungspflichtig. Noch schwieriger wird es bei Exportgenehmigungen für Sicherheitsausrüstung, Komponenten und Ersatzteilen oder Anlagen zur Herstellung von Waffen. Dem Gemeinsamen Standpunkt steht inzwischen ein Leitfaden zu dessen Handhabung zur Seite. Er wird fortlaufend aktualisiert und soll unter anderem den Genehmigungsinstanzen Entscheidungshilfen für die Anwendung der Kriterien geben.[30] Allerdings stellt die Tatsache, dass Ablehnungen von Ausfuhranträgen im Fall eines Einspruchs des Antragstellers „gerichtsfest" sein müssen, d. h. einer verwaltungsrechtlichen Überprüfung standzuhalten haben, eine erhebliche Barriere gegen eine extensive Auslegung dar, die vorab den Kontext der Lieferungen in Rechnung stellt. Doch kommen solche Fälle in der Praxis ohnehin selten vor.

Zum anderen kommt der Position der Regierung zugute, dass die Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes in einem ungeklärten Spannungsverhältnis zur deutschen Rechtslage und den Politischen Grundsätzen der Bundesregierung für Rüstungsexporte von 2000 stehen. Hier konkurrieren inhaltliche Gesichtspunkte mit der Maßgabe, als „Kriegswaffen" eingestufte Güter restriktiver zu behandeln als sonstige Rüstungsgüter. Außerdem können Bündnispartner und ihnen gleichgestellte Länder grundsätzlich mit einer Genehmigung rechnen. Kommen gar sogenannte „nationale" oder Bündnisinteressen ins Spiel, haben diese ohnehin Vorrang gegenüber allen anderen Erwägungen. Das ist beispielsweise der Fall, wenn sich der Empfängerstaat bei der Bekämpfung des Terrorismus engagiert oder gegen internationale Piraterie vorgeht.

30 Leitfaden zur Anwendung des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP des Rats betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern, Dokument 9241/09 vom 29.4.2009; www.consilium.europa.eu/export-controls (2.7.2012).

3. Zeichen der Zeit: Worauf muss eine europäische Rüstungsexportpolitik antworten?

Jeder Versuch, die Schere zwischen der Expansion des Rüstungshandels und den Ansätzen einer Kontrolle zugunsten der letzteren zu schließen, muss folgende aktuelle Entwicklungen berücksichtigen: die Ereignisse im nördlichen Afrika und in arabischen Staaten, euphemistisch als „arabischer Frühling" bezeichnet, haben einmal mehr die ambivalenten Wirkungen von Rüstungstransfers offen gelegt – die Kontrolle des weltweiten Rüstungshandels ist nach zwanzig Jahren wieder zu einem prominenten Thema auf der Agenda der Vereinten Nationen aufgerückt – die europäische Rüstungspolitik und Rüstungsproduktion orientieren sich unter den Zwängen von Budgetkürzungen im Militärbereich und dem Umbau von Streitkräften neu. Auf all diese Trends hat eine europäische Rüstungsexportkontrollpolitik eine Antwort zu finden, die mit den Vorgaben einer Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Einklang stehen will.

3.1 Sicherheitspolitische Risiken von Rüstungstransfers

Rüstungsgeschäfte gehören zwar zum Alltag, sind jedoch keine wirtschaftlichen Transaktionen gewöhnlicher Art. Ihnen sind immer politische Implikationen eigen, die sich in unkalkulierbaren Nebenwirkungen niederschlagen. Sie können sich zu Sicherheitsrisiken für die Lieferstaaten auswachsen oder politische Probleme erzeugen, die ursprünglich nicht in Rechnung gestellt worden waren. So ist bei einem Transfer nicht auszuschließen, dass einmal gelieferte Waffen zu einem späteren Zeitpunkt vom Empfänger auch gegen den Lieferstaat selbst oder gegen einen seiner Verbündeten eingesetzt werden. Diese Erfahrung eines „Blowback-Effektes" (vgl. Feinstein 2012: 29) hatten europäische Rüstungshersteller schon während des britisch-argentinischen Krieges um die Falkland-/Malvinas-Inseln im Jahr 1982 oder die westlichen Alliierten im Zusammenhang mit der Abwehr der irakischen Invasion des Kuwait in den Jahren 1990/91 gemacht. Aus Industriestaaten stammende Waffen können vom Empfänger auch an Dritte weitergegeben werden oder von einem Kriegsschauplatz auf einen anderen gelangen. Das zeigt sich drastisch bei der Verbreitung von kleinen und leichten Waffen wie deren Munition. Hier haben sich „graue Märkte" (d.h. Waffenhandel mit halboffizieller Beteiligung) oder „schwarze Märkte" (d. h. illegaler Waffenhandel) etabliert.[31] Lizenzproduktionen durch Dritte fördern den Boom solcher Märkte. Ferner produziert der Trend, Rüstungslieferungen mit dem Aufbau von

31 Vgl. die graphische Darstellung exemplarischer Transfers mit staatlicher und halbstaatlicher Beteiligung sowie der Mitwirkung privater Händler und Transporteure bei: Kinsella, David 2011: The arms trade, in: Coyne, Christopher J./Mathers, Rachel L. (Hrsg.), The Handbook of the Political Economy of War, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, S. 217-242, S. 231ff und Wehinger, Frank 2011: Illegale Märkte. Stand der sozialwissenschaftlichen Forschung, MPIfG Working Paper 11/6, Köln: Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung, S. 75-78.

Fertigungskapazitäten in Empfängerländern zu koppeln, den Effekt, dass Herstellern auf Dauer neue Konkurrenten auf dem Weltrüstungsmarkt erwachsen.

Große politische Irritationen haben zudem jüngst europäische Waffenlieferungen an autoritäre Regime im nördlichen Afrika und im arabischen Raum ausgelöst, als diese zur Bekämpfung von Aufständen und zum Machterhalt der Herrschenden ihren Einsatz fanden. Schwere Menschenrechtsverletzungen gingen mit der Verwendung von legal transferierten Rüstungsgütern einher. Waren die Geschäfte zuvor mit der Förderung von politischer Stabilität und internationalem Wohlverhalten gerechtfertigt worden, so trat spätestens bei deren Einsatz der Widerspruch zu den Normen von internationalem Recht und selbst gesetzten Standards zutage (vgl. Vranchx/Slijper/Isbister 2011; Fehl 2011: 8-11; Wulf 2012: 237-255).[32] Allein im Jahr 2010 hatten europäische Staaten Rüstungsgüter im Wert von 8,3 Mrd. Euro in diese Region transferiert.[33]

Diese und andere Risiken decken Spezifika von Rüstungstransfers auf: Waffen und andere Rüstungsgüter sind und bleiben Mittel, um Gewalt anzudrohen oder anzuwenden. Zudem sind sie langlebige Güter. Das heißt, dass zum Zeitpunkt ihrer Weitergabe ungewiss ist, in wessen Hände sie einmal gelangen und zu welchem Zweck sie einmal eingesetzt werden können. So ist jedem Transfer auch eine politische Dimension eigen, da jeweils Staaten, Regierungen oder nachgeordnete staatliche Instanzen involviert sind. Das zeigt sich bereits daran, dass sich viele Regierungen aus Waffen exportierenden Staaten aktiv in die Förderung von Rüstungsgeschäften einschalten, sei es, um die heimische Rüstungsindustrie zu unterstützen oder Arbeitsplätze zu sichern, sei es, um außenpolitische Interessen zu bedienen. So gewähren Regierungen politischen und finanziellen Flankenschutz bei Rüstungsgeschäften. Staatsspitzen brüsten sich als Beweis einer erfolgreichen Industriepolitik damit, wenn ein Waffendeal zu Gunsten ihrer Hersteller über die Bühne gegangen ist.

Eine weitere Seite der politischen Dimension von Rüstungstransfers zeigt sich daran, dass Waffengeschäfte, im Unterschied zu anderen Segmenten des Außenhandels, einem eigenen Kontrollverfahren unterliegen und gesonderter Genehmigungen durch staatliche Behörden bedürfen. Das soll gewährleisten, dass Rüstungsexporte im Einklang mit den außen- und sicherheitspolitischen Vorgaben der Lieferländer erfolgen und nicht übergeordneten Zielen von Frieden, Sicherheit und Entwicklung widersprechen. Globale, regionale und einzelstaatliche Regelwerke geben hier mit abgestuften Graden an Verbindlichkeit und Transparenz den normativen Rahmen vor, innerhalb dessen Entscheidungen über Rüstungsgeschäfte getroffen werden. Immerhin verfügen 75 Prozent aller Mitgliedstaaten der VN über Regelungen für den Umgang mit Im- und Exporten von Rüstungsgütern. Die Hälfte der Staaten überwacht den Transit von Waffen über ihr Staatsgebiet

32 Eine kritische Bilanz zieht Wezeman, Pieter D. 2011: Mar 11: Libya: Lessons in controlling the arms trade, Stockholm: SIPRI.

33 International Herald Tribune vom 6.3.2012.

und zwei Drittel verfügen über rechtliche Möglichkeiten, illegalem Waffenhandel zu begegnen (Stohl/Grillot 209: 165).

Gleichwohl nimmt die Praxis der Rüstungsexportpolitik im Bereich der Rüstungskontrolle keinen prominenten Platz ein.[34] Vielmehr rangiert die Verbreitung konventioneller Rüstungsgüter nur als Appendix der Bemühungen, die Proliferation von Massenvernichtungswaffen oder neuerdings die Fähigkeit zur elektronischen Kriegsführung zu beschränken oder zumindest unter Kontrolle zu halten. Konventionelle Waffen geraten höchstens ins Blickfeld, wenn ihnen Risiken der Verwendung durch sogenannte terroristische Gruppen eigen sind. Zeugnis davon geben unter anderem die jährlichen Abrüstungsberichte der Bundesregierung. Sie entstehen unter der Federführung des Auswärtigen Amtes und beschreiben detailliert die Entwicklung auf diesen Gebieten; die Thematik der Rüstungsexporte taucht dagegen nur am Ende knapp mit dem Verweis auf, dass dies in die Kompetenz des Bundeswirtschaftsministeriums gehört, das über die Einhaltung der Regeln und Verfahren wacht.[35] Die wissenschaftliche Analyse und Reflexion der Mechanismen des Rüstungshandels haben zum Ende der 1990-er Jahre ohnehin an Attraktivität verloren, nachdem die Debatte über die Wechselwirkung von Rüstung und Entwicklung abgeklungen war.[36]

Die Zurückhaltung der Rüstungskontrollpolitik, sich der Verbreitung konventioneller Waffen anzunehmen – sieht man von dem Sonderfall der kleinen und leichten Waffen ab –, mag dem nicht hinterfragten Argument geschuldet sein, dass der Besitz und Erwerb von Waffen letztlich Ausdruck des Rechts von Staaten seien, autonom über Ziele und Mittel der Selbstverteidigung zu entscheiden. Entsprechende Vorgaben der VN-Charta, die vom „naturgegebenen Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung" der VN-Mitglieder spricht (Art. 51, Charta der Vereinten Nationen),[37] begründen den Anspruch der Staaten auf nationale Souveränität, ungeachtet der dort ansonsten genannten Restriktionen. Sie bilden das Fundament für die Normalität des Waffenhandels in der Staatenwelt.

Umso mehr Gewicht erhält solche Zuspitzung durch die Tatsache, dass zeitlich parallel und inhaltlich verwandt auf VN-Ebene um einen weltweiten Vertrag zur Kontrolle des Waffenhandels („arms trade treaty") gerungen wird. Hier werden EU-Staaten nicht müde, mit dem Verweis auf den Verhaltenskodex zu Rüstungsausfuhren, der in den Gemein-

34 Vgl. die Klage bei Tan, Andrew T.H. 2010: The global arms trade, in: ders. (Hrsg.), The Global Arms Trade. A Handbook, London/New York, S. 3-11, S. 5 und Feinstein 2012: 45.

35 Auswärtiges Amt 2012: Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotentiale, Jahresabrüstungsbericht 2011, Berlin, Kapitel IV.9: Kontrolle des Exports konventioneller Rüstungsgüter und von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck (Dual-Use-Gütern), S. 117-121, besonders S. 117-118.

36 Vgl. Die Debatten über Rüstungsexporte: Eine Verortung im friedens- und entwicklungspolitischen Kontext, in: GKKE-Rüstungsexportbericht 2010, Berlin/Bonn 2011, Anhang 1, S. 117-135 und Rosert, Elvira 2011: Rüstung, Rüstungskontrolle und Abrüstung, in: Schlotter, Peter/Wisotzki, Simone (Hrsg.), Friedens- und Konfliktforschung, Baden-Baden: Nomos, S.252-281, S. 262.

37 Zitiert nach: Randelzhofer, Albrecht (Hrsg.) 1991: Völkerrechtliche Verträge, 5. Aufl., München: dtv, S. 34.

samen Standpunkt von 2008 inkorporiert ist, als gelungenem Beispiel einer staatenübergreifenden Vereinbarung aufzutrumpfen.[38] Beides empfehlen sie zur Nachahmung. Die Glaubwürdigkeit eines derartigen Ansinnens steht und fällt aber mit der Willigkeit der EU-Staaten selbst, die Schwachstellen ihres Rüstungsexportkontrollregimes zu identifizieren, belastbare Schranken gegen unverantwortliche Rüstungsgeschäfte aufzurichten und mit deren Einhaltung gesetzten Maßstäben gerecht zu werden.

3.2 Verwirrung und Neuorientierung: Veränderungen im Verhältnis von Rüstungsindustrie und Streitkräften

In Europa haben Rüstungshersteller und ihre Hauptkunden, die nationalen Streitkräfte, über Jahrzehnte hinweg in einer für beide Seiten komfortablen Symbiose gelebt. Sie war und ist in den Verträgen abgesichert, die die Grundlage der Kooperation innerhalb der Europäischen Union bilden. Bei staatenübergreifenden Rüstungsprojekten in NATO und EU gilt das Prinzip des „juste retour", nach dem der nationale Rüstungssektor jeweils entsprechend der finanziellen Beteiligung des teilnehmenden Staates an dem Vorhaben zu berücksichtigen ist. So hat sich in der Europäischen Union ein Rüstungssektor herausgebildet, der von strukturellen Defiziten in Gestalt von Parallelproduktionen, Überkapazitäten und vom Mangel als wirtschaftlicher Rationalität geprägt ist vgl. Dickow/Buch 2012: 1-2; Wulf 2011: 21-28). Neben der Befriedigung der Nachfrage ihrer nationalen Streitkräfte und den bescheidenen gemeinsamen Projekten – nur etwa zwanzig Prozent aller Rüstungsvorhaben werden innerhalb der EU gemeinschaftlich realisiert (nach Mölling/Brune 2011: 17) – reüssieren europäische Rüstungshersteller seit Jahren auch in Drittstaaten.

Druck auf die Symbiose zwischen Rüstungsindustrie und Streitkräften

Das einträgliche Verhältnis zwischen Rüstungsherstellern und staatlichen Auftraggebern gerät jetzt infolge von zwei Entwicklungen ins Wanken:

- Die internationale Wirtschafts- und Finanzkrise hinterlässt inzwischen deutliche Spuren im Ausgabeverhalten der Staaten bei der Rüstungsbeschaffung (vgl. Brzoska/Moltmann 2010: 332-345). SIPRI stellte für das Jahr 2011 fest, dass die weltweiten Militärausgaben erstmals seit über einem Jahrzehnt nahezu unverändert geblieben sind. Das geringe Wachstum von 0,3 Prozent im Berichtsjahr liegt deutlich unter den Wachstumsraten der Vorjahre. Während unter anderem für Russland, China, Indien und Staaten im Mittleren Osten noch ein Anstieg ihrer Rüstungsausgaben zu registrie-

38 Rat der Europäischen Union, Beschluss des Rates zu EU-Maßnahmen, mit denen im Rahmen der Europäischen Sicherheitsstrategie der Vertrag über den Waffenhandel unterstützt wird, Brüssel 8.6.2010 (Dokument 10594/10) und vgl. Holtom, Paul/Bromley, Mark 2011: Implementing an Arms Trade Treaty. Lessons on Reporting and Monitoring from Existing Mechanisms, Stockholm, SIPRI Policy Paper 28, S. 14f.

ren ist, gibt es deutliche Einschnitte bei den Militärausgaben der USA und der europäischen Staaten.[39]

Im Hinblick auf einzelne europäische Staaten zeichnen die SIPRI-Daten ein differenziertes Bild: So sind beispielsweise für Griechenland, Italien, Irland und Belgien Rückgänge im zweistelligen Prozentbereich zu verzeichnen; für Großbritannien und Deutschland werden die Reduzierungen im Vergleich zum Vorjahr auf circa fünf Prozent beziffert. Bis 2014/ 2015 wollen Großbritannien die Militärausgaben um 7,5 Prozent und Deutschland bis 2015 um vier Prozent senken, Frankreich will dagegen das derzeitige Niveau halten. Dagegen plant Norwegen, gestützt auf seine Öleinkünfte, Polen und die Schweiz eine Steigerung ihrer Militäraufwendungen.

– Der Druck, die Militärausgaben zu senken, geht in vielen europäischen Staaten mit dem Umbau bzw. der Verringerung ihrer Streitkräfte einher. Das ist eine Antwort auf sich wandelnde Bedrohungsperzeptionen und, daraus folgend, veränderten Anforderungen und Einsatzoptionen an das Militär. Die Vorgabe, die Landesgrenzen zu verteidigen, rückt in den Hintergrund gegenüber den aktueller werdenden Notwendigkeiten, sich an weltweiten Stabilisierungseinsätzen und Friedensmissionen zu beteiligen. Sie firmieren nun als Aufgabe der internationalen Krisen- und Konfliktbewältigung und schließen auch den Kampf gegen den Terrorismus ein. Hinzu kommen Aufgaben der Hilfe bei Naturkatastrophen und schweren Unglücksfällen im Inneren sowie der Rettung, Evakuierung und Geiselbefreiung im Ausland.[40]

  Nur noch einige der größeren EU-Staaten sind in der Lage, ein breites Spektrum der militärischen Optionen zu erfüllen. Kleinere Staaten konzentrieren sich auf das Wahrnehmen von Nischenaufgaben (nach Mölling/Brune 2011: 39).

Im Zeichen dieser beider Trends strebt die militärische Seite danach, oft schon Jahre zuvor erteilte Rüstungsbestellungen zu stoppen, laufende Auslieferungen an andere Interessenten weiterzuleiten oder bestehende Aufträge in neue umzuwandeln. Nunmehr überzähliges, aber noch gebrauchsfähiges Gerät wird weiterverkauft.[41] Ausgenommen sind in Deutschland allein ausgemusterte Kleinwaffen. Simulatoren gewinnen für Übungszwecke an Bedeutung, und nicht-militärspezifische Funktionen der Streitkräfte gehen in die Hände privater Dienstleister über.

Im Vergleich zu der Vielfalt einzelstaatlicher Anstrengungen, den veränderten finanziellen und politischen Bedingungen gerecht zu werden, kommen staatenübergreifende Kooperationen bei der Entwicklung, Produktion und Beschaffung von Rüstungsgütern

39 Nach Background paper on SIPRI military expenditure data 2011, Stockholm 17 April 2012; (www.sipri.org, 26.5.2012).

40 So beispielsweise die aktuelle Aufgabenbeschreibung für die Bundeswehr in: Bundesministerium der Verteidigung, Verteidigungspolitische Richtlinien, Berlin, den 18. Mai 2011, Kapitel V: Auftrag und Aufgaben der Bundeswehr und nationale Zielvorgaben, S. 11.

41 Angaben zu in den Vorjahren vollzogenen oder noch fälligen Weiterverkäufen aus Bundeswehrbeständen bei Friedrichs, Hauke, Kriegsgerät: Waffenhändler in Uniform, in: Zeit-online vom 5.5.2012.

und bei der Organisation der Streitkräfte nur zögerlich in Gang. Noch im April 2012 konstatierte die Bundesregierung: „Grundsätzlich existiert weder in der EU noch in der NATO eine übergreifende und umfassende Rüstungs- und Beschaffungsplanung."[42] Zwar ist in der EU und in der NATO inzwischen die Rhetorik von „Pooling and Sharing" und „Smart Defence" im Umlauf. Aber gravierende Verbesserungen der Kooperation haben sich in der Praxis noch nicht eingestellt.

Neuorientierungen der Rüstungsindustrie – Forcierung von Exporten

Dagegen reagiert die Rüstungsindustrie mit größerer Flexibilität auf absehbare oder bereits eingetretene Veränderungen in den bislang gültigen Rahmenbedingungen. Ohnehin haben sich Entwicklung und Produktion von technologisch hochwertigen Rüstungsgütern dahingehend gewandelt, dass neben den Plattformen zunehmend zusätzliche Zulieferungen eine größere Rolle im Leistungsprofil übernehmen. Der Erfolg von Rüstungsherstellern hängt mehr und mehr von der Fähigkeit zur Integration von Komponenten anderer Produzenten ab. Kaum noch ein relevantes Waffensystem besteht allein aus Teilen nationaler Fertigung. Dieser Befund schlägt sich bereits statistisch nieder. Die jährlichen EU-Rüstungsexportberichte zeigen, in welchem Maße inzwischen der Handel mit Rüstungsgütern zwischen EU- und NATO-Staaten an Fahrt aufgenommen hat (siehe Anhang: Tabellen 3 bis 6).

Parallel dazu schälen sich neue Charakteristika des Rüstungssektors heraus: Die überlebenden Produzenten werden größer und bieten umfassendere Produktpaletten an – die Transnationalisierung der Firmen nimmt in Form von Verschmelzungen oder Zukäufen zu (vgl. Bitzinger 2010: 208-220). Hatten gerade in Europa die Nationalstaaten lange an ihren „Champions" im Flugzeug-, Panzer- oder Schiffsbau festgehalten und durch exklusive Auftragsvergabe und begleitende politische Maßnahmen gestützt, so schwindet angesichts der nachlassenden eigenen Bestellungen, des Kostendrucks und der Konkurrenz, vor allem seitens US-amerikanischer Anbieter, deren Strahlkraft (vgl. Brzoska 2010: 221-234). Dem Prozess der Trans- bzw. Entnationalisierung der Rüstungsproduktion stehen allerdings weithin noch staatliche Vorbehalte entgegen, bisherige Prärogative preiszugeben. Doch die Position, eigene Produktionsstätten zu erhalten und vermeintlich sichere Versorgungsketten für eigene Streitkräfte zu gewährleisten, wird sich notgedrungen auf Dauer abschwächen.

Gleichzeitig setzen Exponenten der Rüstungsindustrie ungeniert darauf, die sinkende Nachfrage von heimischen Auftraggebern durch Aktivitäten auf Drittmärkten zu kompensieren, sei es durch direkte Zukäufe und Investitionen in anderen Ländern, sei es durch verstärkte Exporte. So lässt Stefan Zoller, Chef der Rüstungssparte Cassidian von EADS, wissen: „Was wir auf den Heimatmärkten in Europa verlieren, müssen wir uns auf dem

42 Bundestagsdrucksache 17/9317 vom 18. April 2012: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Keul u. a., Bündnis 90/Die Grünen, „Initiativen der Bundesregierung zur Zusammenlegung und gemeinsamen Nutzung (Pooling and Sharing) militärischer Fähigkeiten auf der Ebene der Europäischen Union", Antwort auf Frage 14.

Weltmarkt holen." Entwickler und Verkäufer sollten sich nicht mehr auf europäische Kunden konzentrieren. Es gäbe in Europa zu viele Kapazitäten, aber zu wenig in den Schwellenländern, „und dort sitzen mittlerweile die Treiber in unserer Branche".[43]

Nach dem Urteil von Beobachtern haben die EU-weit festgeschriebenen Kriterien für die Genehmigung von Rüstungsausfuhren in Drittstaaten die Exportanstrengungen von Rüstungsherstellern bislang nicht effektiv eingeschränkt (vgl. Wulf 2011: 23). Im Gegenteil, die Daten zu den europäischen Rüstungsausfuhren belegen den Erfolg der Rüstungshersteller auf dem Weltrüstungsmarkt. Adressaten sind vor allem Staaten, die ebenfalls weiterreichende militärische Optionen verfolgen, sich auf gleichem technologischen Niveau wie die Anbieter bewegen oder das über Rüstungstransfers anstreben und, vor allem, die dafür notwendigen finanziellen Ressourcen bereitstellen. So finden sich an prominenter Stelle unter anderem Algerien, Brasilien, Chile, Indien, Saudi-Arabien, Singapur, Südafrika, Südkorea, die Türkei und Venezuela sowie die Vereinigten Arabischen Emirate, Katar oder Israel.[44] Einige der genannten Länder sind inzwischen selbst als Anbieter von Rüstungsgütern oder von Reparatur- bzw. Wartungsleistungen international aktiv, zum Teil schon in Konkurrenz zu ihren bisherigen Lieferanten.

Doch der Glanz der Exporterfolge kann auch nicht die Schwierigkeiten der Strategie verhehlen. Jenseits des geschützten Bereichs der heimischen Märkte sehen sich die Anbieter von Rüstungsgütern härteren Bedingungen gegenüber. Sollen ihre Angebote erfolgreich sein, müssen sie flexibel auf die jeweilige Nachfrage reagieren, technologische Vorteile ausspielen und kostengünstig sein (vgl. Secades 2011: 29-35). Ausschlaggebend für einen Zuschlag ist besonders die Bereitschaft des Lieferanten, relevante Technologie zu transferieren und im Empfängerland Fertigungskapazitäten aufzubauen.[45] Förderlich sind außerdem Zusagen von begleitenden Offset-Geschäften, das heißt von Abmachungen, von deren Realisierung sich der Käuferstaat ein Wiedereinspielen der Kosten aus den Rüstungstransfers verspricht (vgl. Feinstein 2012: 265). Diese mögen sich in Angeboten von Lieferanten niederschlagen, benötigte Infrastruktur zu errichten oder Ausbildungsleistungen zu übernehmen bzw. in andere Wirtschaftszweige des Abnehmerlandes zu investieren. Schätzungen der Nichtregierungsorganisation Transparency International gehen davon aus, dass Offset-Geschäfte häufig mehr als hundert Prozent des Wertes des eigentlichen Rüstungsgeschäfts ausmachen. Der gleichen Quelle zufolge machen EU-Staaten von diesem Förderinstrument für Rüstungsausfuhren mehr als US-Anbieter Gebrauch (vgl. Transparency International 2010: 2, 10). Um einer destruktiven Konkurrenz europäischer Anbieter auf Drittmärkten

43 Zitiert in Handelsblatt vom 3.4.2012.

44 Vgl. European Metalworkers' Federation (EMF) (Hrsg) 2010: Naval shipbuilding in Europe. Current Developments and Perspectives 2020, Brüssel, S. 92; (www.pcg-projectconsult.de/pdf/naval_final_ report/pdf (12.3.2012)

45 Für das Beispiel des erfolgreichen französischen Angebots zur Lieferung von U-Booten, Flugzeugen und Hubschraubern an Brasilien, bei denen deutsche Hersteller das Nachsehen hatten, siehe: Moniz Bandeira, Luis Alberto 2011: O milagre alemao e o desenvolvimento do Brasil 1949-2011, 2. Aufl. S. Paulo: UNESP, S. 335.

durch sich unterbietende Angebote von Offset-Geschäften zu wehren, hat die Europäische Verteidigungsagentur (European Defence Agency, EDA) den Rüstungsherstellern empfohlen, ihren Verhaltenskodex dazu zu beachten.[46] Auch die Welthandelsorganisation (WTO) untersagt grundsätzlich derartige Praktiken, weil sie das Marktgeschehen verzerren und Wettbewerbschancen beeinträchtigen. Allerdings bleibt es den Staaten erlaubt, Rüstungsgeschäfte davon auszunehmen.

Die Relevanz von Offset-Geschäften für den Erfolg von Rüstungsexportvorhaben[47] offenbart ein weiteres Dilemma, wenn man forciert auf Exportstrategien setzt: Je intensiver sich Hersteller darauf einlassen, desto stärker wird die Verhandlungsmacht potentieller Käufer. Der Rüstungsmarkt hat sich inzwischen zu relevanten Teilen in einen Käufermarkt verwandelt, auf dem immer häufiger der mögliche Abnehmer die Konditionen des Transfers bestimmt. Deshalb werden Rüstungshersteller nicht müde, Unterstützung ihrer Bemühungen durch ihre jeweiligen Regierungen einzufordern. Sie spannen Politiker gleichsam als offizielle Lobbyisten für ihre Anliegen ein. Repräsentanten von Rüstungsfirmen gehören offiziellen Besuchsdelegationen in Staaten mit Kaufinteressen an und nutzen Staatsvisiten als Türöffner für ihre Geschäfte.[48] Umgekehrt sieht die politische Seite in der Förderung von Rüstungsgeschäften eine Gelegenheit, weiterreichende wirtschaftliche Zusammenarbeit mit dem Empfängerland auf den Weg zu bringen, Energieversorgung zu sichern oder politische Weichenstellungen hin zum Aufbau einer „strategischen Partnerschaft" vorzunehmen. Innenpolitisch dient der Verweis auf den Erhalt von eigenen Rüstungskapazitäten und die Wahrung von Systemführerschaft als Rechtfertigung, und auch das immer wieder beschworene Arbeitsplatzargument darf nicht fehlen.

Als günstig für den Abschluss von Rüstungsgeschäften erweist sich auch, wenn die Heimatstaaten von Rüstungsexporteuren staatliche Ausfallbürgschaften für die Transfers übernehmen, um deren Finanzierung zu verbilligen. Die staatlichen Garantien mindern das Risiko für die Exporteure, falls während der häufig mehrjährigen Abwicklung eines

46 www.eda.europa.eu/offsets (28.2.2012) und Brauer, Jurgen/Dunne, John, Paul 2011: Arms trade offsets: What do we know?, in: Coyne, Christopher, J./Mathers, Rachel L. (Hrsg.), The Handbook of the Political Economy of War, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, S. 243-265.

47 Im Hinblick auf den Stellenwert von vermuteten Offset-Geschäften, die die indische Entscheidung zugunsten der französischen Offerte für die Lieferung von über hundert Kampfflugzeugen im Januar 2012 beeinflusst haben, siehe Dickow/Buch 2012: 2f.

48 Diese Praxis ist in allen europäischen Staaten verbreitet. Für Deutschland liegen ab 2010 folgende Angaben vor: So nahmen im Jahr 2010 Vertreter von Unternehmen mit ausgeprägtem rüstungswirtschaftlichen Interessen bei zehn Staatsbesuchen der Bundeskanzlerin, bei zwölf Staatsbesuchen des Außenministers und drei des Wirtschaftsministers teil. Im Jahr 2011 begleiteten Repräsentanten der Rüstungsindustrie vier Staatsvisiten des Außenministers und eine des Wirtschaftsministers. Im bisherigen Verlauf des Jahres 2012 reisten entsprechende Vertreter erneut mit dem Außenminister nach Brasilien. Für Auslandsreisen des Verteidigungsministers macht die Bundesregierung keine Angaben Nach: Bundestagsdrucksache 17/9854 vom 31. Mai 2012: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken und anderer (Fraktion Die Linke) „Auslandsreisen von Mitgliedern des Bundeskabinetts unter Begleitung von Rüstungslobbyisten".

Lieferauftrages Zahlungen des Empfängers ausbleiben oder unerwartete politische Ereignisse dem Vorhaben Einhalt gebieten. Als wirksamstes Vehikel gilt jedoch, wenn eigene Streitkräfte die Waffensysteme, die anderenorts angeboten werden, selbst bestellen oder schon eingeführt haben. Das wird als beste Referenz gepriesen.[49]

Gelingt das Zusammenwirken von Rüstungsindustrie und staatlichen Akteuren, so sind diese in die Exportstrategien der Unternehmen eingebunden. Mit der von der Rüstungsindustrie gewünschten staatlichen Exportförderung leben Interaktionsmuster der früheren erquicklichen Symbiose zwischen beiden Seiten wieder auf. Im Gegenzug relativieren sich normative Vorbehalte gegen eine Expansion von Rüstungsausfuhren in Drittstaaten. Ihre vollständige Entwertung ist nicht ausgeschlossen. Der Primat der Politik hätte dann das Nachsehen, weil von Rüstungskontrolle oder gar Abrüstung nicht mehr die Rede wäre. Dass viele der Abnehmer europäischer Rüstungslieferungen im Zentrum gegenwärtiger politisch-militärischer Konflikte stehen oder an regionalen Rüstungswettläufen beteiligt sind, steht auf einem anderen Blatt.

4. Gegenläufige Erwartungen an eine Überprüfung

4.1 Gründe für eine Veränderung und mögliche Wege

Die Notwendigkeit, einen kritischen Blick auf den Gemeinsamen Standpunkt zu werfen und im Zuge der Überprüfung auf Zuspitzungen zu dringen, stellt sich in folgenden fünf Bereichen:

(1) *Reichweite:* Erfasst der Gemeinsame Standpunkt alle potentiell problematischen Käuferländer? Der Gemeinsame Standpunkt verzichtet, abweichend von der Politischen Grundsätzen der Bundesregierung von 2000, darauf, Ländergruppen zu unterscheiden, die mit einer unterschiedlichen Behandlung bei der Genehmigung ihrer Rüstungskäufe rechnen können. Damit ist zumindest dem Wortlaut des Dokuments nach nicht ausgeschlossen, dass seine Kriterien auch bei Rüstungstransfers an EU- und NATO-Staaten sowie an gleichgestellte Länder[50] Anwendung finden. Das Ausmaß der öffentlichen Verschuldung, das in den zurückliegenden Jahren bei prominenten Waffenkäufern wie Griechenland oder Portugal zutage getreten ist, wirft nun die Frage nach der Reichweite des Gemeinsamen Standpunktes für Rüstungstransfers an europäische Staaten auf, die nicht im Einklang mit deren wirtschaftlicher Leistungskraft und Entwicklungsperspektiven stehen. Wird die Anwendung der Kriterien allein auf Transfers in Drittstaaten beschränkt, kommt das einer Selbstbeschränkung des Rüstungsexportkontrollregimes gleich.

49 Dabei handelt es sich nicht nur um eine deutsche Spezialität, sondern diese Praxis ist auch in anderen EU-Staaten üblich. Siehe im Hinblick auf britische Exportanstrengungen beispielsweise die Forderungen der dortigen Rüstungshersteller: The Observer, 15.4.2012.

50 Dazu zählen Australien, Japan, Neuseeland und die Schweiz.

Die Bundesregierung weist das Ansinnen, den Gemeinsamen Standpunkt als allgemeine Richtschnur zu nutzen, regelmäßig zurück. Das haben Oppositionsparteien stets erlebt, wenn sie in parlamentarischen Auseinandersetzungen eine Verbindung zwischen der europäischen Finanzkrise, der Notlage einzelner Länder und Rüstungskäufen herzustellen suchten. Als Begründung dient der Exekutive zum einen das sicherheitspolitische deutsche Interesse im Rahmen des Bündnisses[51], zum anderen der Verweis auf die Souveränität, mit der die jeweiligen Regierungen und Parlamente über ihre Rüstungsausgaben entscheiden.[52] Die Bundesregierung rechtfertigt ihre Position mit den Politischen Grundsätzen von 2000. Diese sehen vor, dass Rüstungsausfuhren in Staaten, die der EU und/oder der NATO angehören bzw. diesen gleichgestellt sind, „grundsätzlich" nicht beschränkt werden. Mögliche Ermessensspielräume, die sich aus dem Wortlaut der Politischen Grundsätze und aus dem Nebeneinander eines deutschen und eines europäischen Regelwerkes ergeben, werden nicht ausgeschöpft. Ebenso wenig wird die Relevanz entsprechender europäischer Kriterien reflektiert, die eine Prüfung anhand wirtschaftlicher und finanzieller Gegebenheiten anmahnen. Diese Haltung entwertet den Gemeinsamen Standpunkt von vornherein.

(2) *Handhabung der Kriterien*: Hat der Gemeinsame Standpunkt tatsächlich zu einer kohärenten, stimmigen Rüstungsexportpolitik der EU-Mitgliedstaaten geführt, die an den Vorgaben von Sicherheit, Frieden und Entwicklung ausgerichtet ist? Hier ist eine realistische Prüfung fällig, wie die einzelnen Staaten die Kriterien und die Benutzerleitfäden implementiert haben und anwenden. Insbesondere sind widersprüchliche Praktiken, zum Beispiel bei der Genehmigung von Exporten an Libyen bis zum Jahr 2011, aufzuarbeiten.

Auch der Umgang mit Transfers von sogenannten „zivilen" Waffen (d. h. im Bereich der kleinen und leichten Waffen) ist bei europäischen Herstellerländern unterschiedlich. Das Gleiche gilt für die Durchsetzung des Prinzips „Neu für Alt", d h. dass bei Neulieferungen vorhandene Bestände zerstört und nicht weiterverkauft werden (Exporte von Kleinwaffen aus Bulgarien, Griechenland oder Rumänien im Jahr 2010 an Afghanistan).

Zur Überprüfung der Handhabung bietet sich – horribile dictu – das Instrument eines „peer review" an, indem Mitgliedstaaten wechselseitig die Entscheidungen (Verfahren und Begründungen) ihrer Partner prüfen und beurteilen. Hier kann auch die Bewer-

51 Bundestagsdrucksache 17/2889 vom 9. September 2010: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Keul u. a. (B 90/Die Grünen) „Rüstungsexporte nach Griechenland", Antworten auf Frage 19; siehe auch: Bundestagsdrucksache 17/2438 vom 7. Juli 2010: Antrag der Abgeordneten Katja Keul u. a. (Bündnis 90/Die Grünen) „Gemeinsamen Standpunkt der EU für Waffenausfuhren auch bei den Rüstungsexporten an EU, NATO und NATO-gleichgestellten Länder konsequent umsetzen".

52 Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 17/161 vom 29. Februar 2012, S. 19141-19145: Antworten des Parlamentarischen Staatssekretärs Hans-Joachim Otto (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) auf die Frage des Abgeordneten Klaus Barthel (SPD) und Nachfragen der Abgeordneten Kathrin Vogler (Die Linke) und Volker Beck (B 90/Die Grünen).

tung Platz finden, wie und mit welcher Verbindlichkeit die einzelnen Staaten die europäischen Vorgaben für die Rüstungsexportpolitik in nationale Regelwerke übertragen haben.

(3) *Reichweite der Kriterien*: Werden alle relevanten Kriterien erfasst und abgefragt? Die Grundstruktur des Kriterienkataloges stammt aus den 1990-er Jahren. Bei der Aufwertung des Verhaltenskodexes im Jahr 2008 hat es, abgesehen von redaktionellen Änderungen, nur bei Kriterium 2 (Menschenrechte) gewisse Zuspitzungen gegeben. Eingefügt wurden zudem die Festlegung, die Kriterien auch auf Maklergeschäfte, Lizenzfertigungen und Transit anzuwenden, und Ergänzungen der Militärgüterliste. Entwicklungen der jüngeren Zeit drängen dazu, Reichweite und Tiefe der Kriterien zu erhöhen.

a) Zum einen ist die Militärgüterliste um Güter und Leistungen zu erweitern, die zum Spektrum der Dual-Use Güter gehören oder noch nicht einmal dazu gezählt werden, z. B. um Vorrichtungen zur Überwachung von innerstaatlicher Kommunikation und Mobilität der Bevölkerung. Auch über den Stellenwert von militärbezogenen Dienstleistungen, die in Drittländern allein oder zusammen mit Rüstungstransfers erbracht werden, ist hier nachzudenken. Ebenso gilt das für Transportleistungen bei Rüstungstransfers mit Schiffen und Flugzeugen europäischer Eigner.

b) Zum anderen ist aus friedens- und entwicklungspolitischer Sicht geboten, die Regierungsführung (good governance) in den Empfängerländern in den Blick zu nehmen. Sie bietet mittelbar einen Gradmesser für die Verlässlichkeit des Abnehmers und die Relevanz der übrigen Kriterien (Menschenrechte, innere Lage, regionale Konflikte). Ferner ist die Korruptionsbekämpfung, sowohl in den Lieferstaaten als auch in den Empfängerländern, ein Aspekt, der bislang unberücksichtigt geblieben ist, aber in der Realität zu erheblichen Verwerfungen geführt hat. Deshalb wäre geboten, die Respektierung entsprechender Vorgaben der VN, der OECD oder der WTO als eigenes Kriterium aufzunehmen, in die Bewertung vorhandener Kriterien einzubeziehen (wie es der Benutzerleitfaden schon vorsieht) oder aber im Kriterium 8 (Entwicklungsverträglichkeit) an prominenter Stelle zu platzieren.

c) Von hier aus liegt es nahe, einen Bogen zum Verhaltenskodex zu Offset-Geschäften der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA) von 2009 zu schlagen. Die EDA empfiehlt hier, parallel zur US-Regierung, das Volumen derartiger Geschäfte im Zusammenhang mit Rüstungstransfers auf 100 Prozent der eigentlichen Waffengeschäfte zu beschränken und einen Informationsaustausch von Lieferstaaten auf den Weg zu bringen. Dem Kodex haben sich außer Dänemark und Rumänien alle EU-Staaten sowie Norwegen angeschlossen.[53] Bislang nehmen Ansatz und Vollzug des Gemeinsamen Standpunktes von diesem Komplex keine Notiz.

53 www.eda.europa.eu/offsets/ (28.2.2012).

(4) *Qualifizierung der Transparenz*: Gewährleistet und fördert der Gemeinsame Standpunkt Transparenz zwischen (a) den EU-Staaten und (b) gegenüber der gesellschaftlichen und politischen Öffentlichkeit?:

a) Zwischen den Genehmigungsbehörden im ständigen Vollzug: Das bisher praktizierte Verfahren, sich unter den Mitgliedstaaten nur über abgelehnte Ausfuhranträge auszutauschen und bei umstrittenen Lieferanliegen sich wechselseitig zu konsultieren, ließe sich auch auf positiv beschiedene Anträge und vollzogene Transfers einzelner Lieferstaaten übertragen. Das sollte auch einschließen, die Interaktionen der Arbeitsgruppe des Rates, COARM, durchschaubar zu machen. Gesichtspunkte der Vertrauensbildung, die einst die Initiierung des VN-Waffenregisters angeleitet hatten, sollten auch im innereuropäischen Verhältnis Anwendung finden.

   Außerdem ist hier eine Anregung wieder aufzunehmen, gerade Empfängerländern, die einmal mit einem Waffenembargo versehen waren, besonderes Augenmerk zu schenken. Sinnvoll wäre es auch, Listen von Staaten zu führen, die unter Gesichtspunkten der Menschen- und Bürgerrechte als kritisch einzustufen sind und Gefährdungspotential für innere und regionale Konflikte bergen und deshalb bei der Genehmigung von Rüstungsausfuhren gezielt zu überprüfen sind.

b) Gegenüber der politischen und gesellschaftlichen Öffentlichkeit: Der seit 1998 erstellte EU-weite Bericht über genehmigte und vollzogene Rüstungstransfers aus den Mitgliedstaaten setzt sich aus Daten zusammen, die die jeweiligen nationalen Genehmigungsinstanzen dem Sekretariat des Rates zur Verfügung stellen. Doch die Resultate bleiben weit hinter den Erwartungen zurück. Generell bleibt die Forderung unerfüllt, dass der jährliche Bericht das reale Geschehen tatsächlich abbildet, indem er präzise und vergleichbare Daten enthält, Volumina der Genehmigungen und Transfers auf vergleichbarer Basis beziffert sowie transferierte Gegenstände bzw. Leistungen und Empfänger benennt.

   Die Fertigstellung des konsolidierten Berichts verzögert sich von Jahr zu Jahr: Der Bericht für 2009 wurde im Januar 2011 vorgelegt, der Bericht für 2010 gerade noch am 30. Dezember 2011.

   Ferner liefern derzeit nur 17 Mitgliedstaaten vollständige Informationen; die drei größten Rüstungsexporteure (Deutschland, Frankreich und Großbritannien) erfüllen die Vorgaben nicht. So enthalten die französischen Berichte nur Auskünfte über tatsächliche Ausfuhren. Großbritannien wiederum wickelt ein erhebliches Volumen seiner Rüstungsausfuhren über so genannte offene Allgemeingenehmigungen ab, so dass die übermittelten Zahlen kein genaues Bild des tatsächlichen Geschehens geben. Die Daten deutscher Herkunft beziehen sich auf die erteilten Genehmigungen und beziffern allein bei den Transfers von Kriegswaffen die Werte der tatsächlichen Ausfuhren. Schweden nennt nicht die Zahl der erteilten

Ausfuhrlizenzen.[54] Andere EU-Staaten wiederum haben Schwierigkeiten, die erforderlichen Daten überhaupt zu erheben.

(5) Binnenhandel mit Rüstungsgütern und Rüstungsexport: Ist der Gemeinsame Standpunkt gewappnet für die Liberalisierung des Binnenhandels mit Rüstungsgütern innerhalb der EU? Bisher fehlen alle Zeichen, hier Verbindungen herzustellen.

So steht einerseits an zu gewährleisten, dass die Mitgliedstaaten in gleicher Weise Allgemein- bzw. Globalgenehmigungen gemäß der EU-Verbringungsrichtlinie (2009) erteilen und dokumentieren. Andererseits sollte der Gemeinsame Standpunkt als Plattform und Instrument genutzt werden, Transfers in Drittstaaten über die Außengrenzen der EU nach gleichen Standards zu genehmigen und deren Vollzug konsequent zu überwachen sowie zu dokumentieren. Den allerorts erhobenen Klagen von heimischen Rüstungsherstellern, sie würden gegenüber Lieferanten aus anderen EU-Staaten benachteiligt, ist nur zu begegnen, wenn die vereinbarten Kriterien einheitlich und transparent Anwendung finden.

Auch sollten sich die Endverbleibskontrollen sich nicht allein auf entsprechende Erklärungen von Lieferanten und Empfängern beschränken, sondern auch vor Ort durchgeführt werden. Außerdem ist die Zuverlässigkeit der Unterzeichnenden solcher Dokumente zu prüfen. Ob dazu allerdings die geplanten EU-Außenvertretungen die geeigneten Instrumente sind, wird sich erst weisen müssen. Andere Vorschläge laufen darauf hinaus, die Europäische Verteidigungsagentur (EDA) mit dieser Aufgabe zu betrauen. Bislang ist diese Stelle allein damit befasst, Ausschreibungen einzelner Staaten für Rüstungsbestellungen europaweit zugänglich zu machen und gemeinsame Beschaffungen auf den Weg zu bringen. Beides steht indes unter dem Vorbehalt, dass die Verteidigungsminister der Mitgliedstaaten die EDA ausdrücklich dazu ermächtigen.

Die Anlage des derzeitigen EU-weiten Berichtswesens, das die Daten aus den einzelnen Mitgliedstaaten kompiliert, lässt noch nicht erkennen, inwieweit es darauf vorbereitet ist, dass mit der angelaufenen Liberalisierung des EU-Binnenhandels mit Rüstungsgütern in Zukunft dieses umfangreiche rüstungswirtschaftliche Segment nicht mehr in den nationalen Berichten auftaucht oder nur über die Dokumentation von erteilten Allgemein- bzw. Globalgenehmigungen abgebildet wird. Hier sind gravierende Umstellungen zu erwarten, die im schlimmsten Fall einen erheblichen Verlust an Transparenz und Vergleichbarkeit mit sich bringen.

Dem Bemühen, der rüstungswirtschaftlichen Dynamik ein politisches Gegengewicht zur Seite zu stellen, steht entgegen, dass das Europäische Parlament derzeit seine Kontrollfunktionen gegenüber dem Rat und der Kommission auf diesem Feld nicht oder nur begrenzt wahrnimmt und auch nicht wahrnehmen kann. Die frühere Praxis der wechselseitigen Konsultation der europäischen Gremien ist angesichts der Doppelstruktur von Ratspräsidentschaft und der Außenbeauftragten weitgehend eingeschlafen.

54 Zusammenfassend unter Bezug auf SIPRI-Erhebungen: International Herald Tribune vom 6.3.2012.

Darunter leidet auch die Realisierung des Ansinnens, Verbindungen zwischen der Rüstungsexportpolitik und der Vertretung europäischer Positionen z. B. bei den anstehenden ATT-Verhandlungen oder der Fortführung des VN-Kleinwaffenprogramms herzustellen. Hier böte die Überprüfung des Gemeinsamen Standpunktes einen wirksamen Hebel, um neuen Schwung zu erzeugen, geht es doch hier um den Kern aller Probleme, nämlich um die Kontrolle der Weitergabe von Rüstungsgütern unter Maßgabe politisch gewollter Kriterien.

4.2 Das Beharren auf dem Bisherigen

So weitreichend die Erwartungen an eine Überprüfung des Gemeinsamen Standpunktes von 2008 auch sein mögen, so groß sind auch die Hindernisse, die ihnen entgegenstehen. Vier solcher Barrieren lassen sich identifizieren.

(1) *Staatliche Souveränität*: Die europäischen Staaten halten ungebrochen an dem Anspruch fest, in nationaler Souveränität über Fragen der Rüstungsproduktion und -vermarktung zu entscheiden. Sie können sich dabei auf entsprechende Klauseln aller Vertragswerke berufen, die der Europäischen Gemeinschaft bzw. Union zugrunde liegen. Diese Haltung rechtfertigt auch Forderungen der heimischen Rüstungsindustrie, um des Erhaltes von „nationalen Kernfähigkeiten" willen bei sinkender Binnennachfrage Rüstungsexporte zu fördern.

Gleichwohl ist die Notwendigkeit unbestritten, die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik zusammenzuführen und die Anforderungen der Streitkräfte angesichts knapper öffentlicher Ressourcen und proklamierter Sparzwänge aufeinander abgestimmt zu beantworten. Außerdem sind Überkapazitäten europäischer Rüstungsfertigung und Doppelstrukturen abzubauen. Rüstungshersteller haben sich ohnehin schon auf transnationale Kooperationen eingerichtet. Flexibel reagieren sie mit einem differenzierten Angebotsportfolio auf die Bedingungen des Weltrüstungsmarktes, den zunehmend die Interessen potenter Käufer mit ihrem Anspruch bestimmen, die Lieferkonditionen zu diktieren (vgl. von Boemcken/Moltmann 2012: 124-135).

(2) *Schwächen in der Artikulation der europäischen Außenpolitik*: Die europäische Rüstungsexportpolitik ist dem Feld der Außenpolitik und damit der Tätigkeit des Rates zugeordnet. Derzeit ist die EU-Außenpolitik unter der Ägide der Außenbeauftragten vor allem damit beschäftigt, sich selbst zu organisieren und ihren Platz im Konzert der Staatenwelt zu finden. Ein Nebeneffekt dabei ist, dass gemeinsame EU-Positionen, z. B. auf VN-Ebene oder in der internationalen Rüstungskontrollpolitik, nur noch nachrangig Gehör finden. Grund dafür ist, dass sie nicht mehr von dem Repräsentanten eines europäischen Staates, der die jeweilige Präsidentschaft führt, vorgetragen werden, sondern von Vertretern einer politischen Gemeinschaft, von denen es weltweit viele gibt (vgl. Wouters/Odermatt/Ramopoulos 2011). Umgekehrt schwindet vermutlich auch das Interesse europäischer Staaten, sich unter gemeinsamen Absprachen und Positionen zusammenzufinden und auf eigene Wege zu ver-

zichten. Unter diesem Wirrwarr leidet gleichfalls die Resonanz einer europäischen Politik, die auf eine wirksame Kontrolle von Rüstungstransfers setzt.

Parallel dazu setzt die Europäische Kommission ihr Bemühen fort, den europäischen Binnenhandel mit Rüstungsgütern zu liberalisieren und gezielt einzelne Branchen, z. B. die Luft- und Raumfahrt, zu fördern, in der Hoffnung, hier wirtschaftliche Dynamik und technologische Innovation zu forcieren. Dies zeugt möglicherweise negative Folgen für die Transparenz und die Kontrolle von Exporten an Drittstaaten.

(3) *Ein Gemeinsamer Standpunkt als „Leichtgewicht"*: Der Gemeinsame Standpunkt in seiner jetzigen Form ist nicht geeignet, eine kohärente, effektive europäische Rüstungsexportpolitik zu etablieren. Denn es handelt sich hierbei um ein schwaches Format. Es ist allein darauf ausgerichtet, eine Haltung zu fixieren, die eine möglichst große Übereinstimmung der Interessen der Einzelstaaten spiegelt. Umgekehrt sind die Mitgliedstaaten gehalten, sich daran zu orientieren (nach: Weidenfeld/Wessels 2009: 435). Zwingend ist das alles nicht.

Die Fragilität des EU-weiten Konsenses zu Rüstungsexporten weckt beispielsweise im deutschen Auswärtigen Amt die Furcht, jeder Versuch, daran zu rütteln, könnte das gesamte Konstrukt des Gemeinsamen Standpunktes von 2008 zum Einsturz bringen.[55] Am Ende stünde man schlechter dar als zuvor. In dem Zwiespalt angesichts des Erwartungsdrucks, die europäischen Rüstungsausfuhren doch rigider als bisher zu behandeln, bietet sich nur an, an den nachgeordneten Verfahren wie bei der Handhabung der Benutzerleitfäden herumzuschrauben und das schon als Nachweis der Reformwilligkeit zu deklarieren.

Behindert wird die Innovationsbereitschaft noch dadurch, dass auch in dem deutschen politischen Establishment das Nebeneinander der Verantwortlichkeiten für eine Rüstungsexportpolitik fortwährt. Rüstungstransfers als Teil der Außenwirtschaftspolitik ressortieren beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, das auch für die Steuerung der Genehmigungsverfahren zuständig ist. Die Bewertung von Risiken solcher Geschäfte und der Relevanz der europäischen Kriterien fällt in Kompetenzbereiche, die am ehesten im Auswärtigen Amt und im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zu vermuten sind. Hier werden auch das Bundesministerium für Verteidigung und die Auslandsgeheimdienste mitzureden haben. Das Bundeskanzleramt als Steuerungsinstanz des Bundessicherheitsrates als des koordinierenden Kabinettsausschusses mag als weiterer Adressat des Lobbyings der Rüstungsindustrie dienen. Im Bundestag antworten auf entsprechende parlamentarische Anfragen dann auch jeweils die Sprecher der verschiedenen Häuser. Ihr vielstimmiger Chor provoziert höchstens Fachleute, unterschiedlichen Nuancen der Informationswilligkeit und Bewertung strittiger Vorgänge auf die Spur zu kommen.

55 Auswärtiges Amt, Mitteilung an die Bundestagsabgeordnete Heidemarie Wieczorek-Zeul (SPD), Januar 2012.

(4) *Geringes Interesse*: Entsprechend der Realität, dass rüstungsexportpolitische Entscheidungen jeweils auf nationalstaatlicher Ebene getroffen werden und im Streitfall politisch wie öffentlich zu rechtfertigen sind, ist das nahezu vollkommene Fehlen eines europaweiten Diskurses zu Rüstungsexporten aus EU-Staaten zu konstatieren. Die Debattenkultur ist in hohem Maße zerklüftet, voneinander abgeschottet und von Staat zu Staat, von Gesellschaft zu Gesellschaft durch unterschiedliche Akzente bestimmt. Allein wenigen international operierenden Nichtregierungsorganisationen wie Amnesty International, Oxfam oder Saferworld ist zu verdanken, dass vorjährige Waffenlieferungen aus Europa an nordafrikanische und arabische Staaten erfasst und deren rechtsverletzende Wirkungen problematisiert worden sind.[56] Entsprechende Dokumentationen finden zwar für kurze Zeit mediale Resonanz, werden aber im Detail nur unter Gesichtspunkten ihrer Relevanz für das einzelne Lieferland rezipiert. Dem gleichen Schicksal sind auch die Informationen über Rüstungstransfers und deren wirtschaftliche wie politische Implikationen unterworfen, wie sie beispielsweise das schwedische Friedensforschungsinstitut SIPRI und das Bonn International Center for Conversion (BICC) – oder für den deutschen Kontext die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung – regelmäßig vorlegen. Dass die skandalisierten Vorgänge auch Defizite der Struktur einer EU-weiten Rüstungsexportpolitik reflektieren, findet in dem Echo keinen eigenen Niederschlag. Entsprechend fehlt es an Druck, die Mängel zu identifizieren und darauf zu dringen, sie abzustellen.

Es wundert daher nicht, dass die Bundesregierung Parlamentarische Anfragen nach Stand und Perspektiven der anstehenden Überprüfung mit der Einschätzung beantwortet, dass der Gemeinsame Standpunkt gut funktioniere und höchstens im Anwendungsbereich Korrekturbedarf bestünde. Die Exekutive kann sich bei ihrer Haltung auch darauf berufen, dass im oben zitierten Artikel 15 des Gemeinsamen Standpunktes nur von einer Überprüfung, aber nicht von einer Revision des Projekts die Rede ist.

Im Schatten eines politischen wie öffentlichen Desinteresses operiert auch die Arbeitsgruppe des EU-Rates, COARM, die das Herzstück der Koordination europäischer Rüstungsausfuhren darstellt. Zusammengesetzt aus den jeweils von den nationalen Genehmigungsinstanzen entsandten Beamten wirkt sie gleichsam als „closed shop", denn die Tagesordnungen und Ergebnisse ihrer Treffen bleiben im Verborgenen. Sie unterliegt keiner Berichtspflicht, außer den knappen Informationen im jährlichen EU-Bericht. Dem Europäischen Parlament als der eigentlich dazu berufenen Instanz fehlen Kontrollmöglichkeiten dieses Bereiches europäischer Außen- und Sicherheitspolitik, in dem die Einzelstaaten ihre Prärogative behaupten. Nationale Parlamente können diese Defizite nicht kompensieren, kämpfen sie doch ohnehin darum, das Handeln ihrer eigenen Regierungen im Umgang mit Rüstungs-

56 Zum Beispiel: Amnesty International 2011: Arms Transfers to the Middle East and North Africa. Lessons for an Effective Arms Trade Treaty, London.

ausfuhren angemessen zu überwachen. Der Demokratiemangel, der gern als Makel europäischer Politik herhalten muss, lässt sich hier ebenfalls identifizieren.

4.3 Das Ziel: Kontrolle mit fester Hand

Eine Bilanz der Faktoren, die dafür sprechen, den Gemeinsamen Standpunkt aus Anlass seiner jetzigen Überprüfung auf neue Füße zu stellen, und jenen Faktoren, die die Interessen der EU-Staaten stützen, weitestgehend am Bisherigen festzuhalten, muss realistischerweise zugunsten der beharrenden Kräfte ausfallen. Insgesamt betrachtet ist der Zeitpunkt ungünstig, dem Ansatz des Gemeinsamen Standpunktes mehr Nachdruck zu verleihen. Als der damalige Verhaltenskodex von 1998 zehn Jahre später in einen Gemeinsamen Standpunkt der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik umgewandelt wurde, rangen die EU-Staaten darum, wie sich die von vielen gewünschte Aufhebung des Waffenembargos gegenüber China von 1989 realisieren ließe. Der vollzogene Deal bestand darin, die Restriktionen zu lockern, aber gleichzeitig dem Verhaltenskodex ein neues, verbindlicheres Format zu verleihen. Außerdem sah man darin einen Schritt, gemeinsam der starken US-Konkurrenz auf dem Weltrüstungsmarkt besser begegnen zu können. Ein solcher Deal ist derzeit nicht in Sicht. Vielmehr gedeihen die europäischen Rüstungsgeschäfte mit Staaten, die ein beflecktes Image in Sachen Menschenrechte oder regionales Konfliktverhalten haben. Zudem zerren Aufgaben wie die Bewältigung der Wirtschafts- und Schuldenkrise an den politischen Kapazitäten. Mittlerweilen werfen sie fundamentale Anfragen an die Zukunft einer europäischen Zusammenarbeit auf. Jetzt noch das Thema der Rüstungsexportpolitik als weiteren kontroversen Punkt auf die Tagesordnung zu setzen, erscheint wenig opportun. Abgesehen davon hätte dessen Bearbeitung mit den Unwägbarkeiten zu kämpfen, wie ein abgestimmtes, kohärentes Außenverhalten der EU zu organisieren ist. Im Hintergrund rumoren zudem Unstimmigkeiten über die Kompetenzen der EU-Kommission und des EU-Rates in Rüstungsangelegenheiten sowie bei der Gestaltung der Außen- und Sicherheitspolitik insgesamt.

In dieser Situation bietet der ambivalente Charakter des Gemeinsamen Standpunktes für jede Seite etwas: Diejenigen, die an der einzelstaatlichen Souveränität festhalten, autonom über Rüstungsproduktion und -transfers zu entscheiden, berufen sich auf entsprechende Regeln und eingespielte Verfahren. Für sie gilt die Lesart des Gemeinsamen Standpunktes, dass er nicht auf eine Zurückhaltung bei Rüstungsausfuhren ausgelegt ist. Jene aber, denen an einer Stärkung der Kontrollen von Rüstungsausfuhren an Drittstaaten gelegen ist, mögen sich auf die Inhalte des Kriterienkataloges stützen. Dieser braucht sich in der Tat nicht zu verstecken. Er bildet in der Summe ein Gerüst von Normen, die eine auf Frieden, Sicherheit und Entwicklung ausgerichtete Rüstungsexportpolitik europäischer Staaten anleiten. Sie benennen hinreichend anspruchsvolle Maßstäbe, an denen sich ein politisch verantwortlicher Umgang mit Rüstungstransfers auszurichten hat. Das impliziert auch den Verzicht auf exzessive Exporte in Drittstaaten.

Prozesse der Normenbildung lehren, dass diese, wenn sie einmal in die Welt gesetzt worden sind und kodifizierte Formen gefunden haben, durchaus ein Eigenleben entfalten, das nicht immer im Sinne ihrer Urheber zu steuern ist. Angesichts dessen ist nicht unwahr-

scheinlich, dass der Wunsch nach Reformen den Beharrungskräften zwar im jetzigen Streit um die Weiterentwicklung des Gemeinsamen Standpunktes unterliegt und die Überprüfung wie gewünscht über die Bühne geht. Ihm kommt aber die Dynamik zugute, die dem Normengefüge des Gemeinsamen Standpunktes eigen ist. So oder so werden Rüstungskäufer in den Konfliktregionen dieser Welt nicht warten, bis die Europäer einen Weg aus ihrem eigenen Dilemma gefunden haben. Das besteht darin, einerseits an der Verbreitung von Waffen und Rüstungsgütern mitzuwirken, andererseits sich mit Gewaltkonflikten unter Einsatz einst gelieferter Waffen konfrontiert zu sehen, deren Risiken man politisch wie ökonomisch nicht gewollt hat. Steigen die langfristigen und mittelbaren Folgen unbedachter Rüstungsgeschäfte, nimmt auch die Relevanz der Kriterien zu, die der Gemeinsame Standpunkt bereits für die Entscheidungsfindung darüber vorsieht. Auch was derzeit noch wie Zukunftsmusik klingt, dass nämlich die Auslastung von Überkapazitäten der europäischen Rüstungsindustrie durch Exporte auf Dauer wirtschaftlich nicht einträglich ist, wird sich in einer Verringerung von Rüstungstransfers in Drittstaaten niederschlagen.

Die Entwicklung von Normen und deren Einsickern in politische Gestaltung leben von gesellschaftlicher Sensibilität und Aufmerksamkeit. Gerade dieses Element war bereits dem Verhaltenskodex von 1998 eigen (vgl. Dembinski/Schumacher 2005: 23) und ist auch mit dem Gemeinsamen Standpunkt von 2008 zu assoziieren. Ungeachtet der gegenwärtigen Geheimniskrämerei europäischer Staaten bei Rüstungsgeschäften ist das Thema mit seinen weltweiten Auswirkungen für Frieden und Sicherheit ein Stachel im gesellschaftlichen Diskurs – in manchen europäischen Gesellschaften ausgeprägter als in anderen. Gerade die Kriterien, die der Gemeinsame Standpunkt für die Genehmigung von Rüstungsausfuhren fixiert hat, bieten Anknüpfungspunkte für eine kritische Auseinandersetzung mit dem Handeln der Regierungen. Hier lässt sich eine Kraft mobilisieren, mit dem Ansatz des Gemeinsamen Standpunktes über die Zeit mit fester Hand Rüstungstransfers aus EU-Staaten zu kontrollieren. Neben den bereits vorhandenen inhaltlichen Vorgaben konkretisiert sich das auf den Gebieten der Transparenz, der Achtung vereinbarter Regeln und der politischen wie öffentlichen Überprüfbarkeit des Regierungshandelns. Wenn sich hier – wenn nicht heute, dann später – ein Erfolg einstellt, ist ein Nachweis für die Lernfähigkeit politischer Akteure und Strukturen erbracht. Das steht dem europäischen Projekt nicht schlecht an.

Europäische und deutsche Rüstungsexporte 2006-2010

Zusammengestellt nach Daten aus dem 9. Jahresbericht 2006 gemäß der operativen Bestimmung 8 des EU-Kodexes für Rüstungsexporte vom 26. Oktober 2007; 10. Jahresbericht 2007 vom 22. November 2008; 11. Jahresbericht 2008 vom 6. November 2009; 12. Jahresbericht 2009 vom 13. Januar 2011; 13. Jahresbericht 2010 vom 30. Dezember 2011 (www.ruestungsexport.info: 3.7.2012).

Zur Bewertung der Daten, die die EU-Staaten zu dem gemeinsamen Bericht zuliefern, siehe: Saferworld, More than box-ticking. Arms transfer reporting in the EU, London (Saferworld) November 2010 und Hennig Weber/Mark Bromley, National Reports on Arms Exports, Stockholm (SIPRI) March 2011 (SIPRI-Fact Sheet).

1. Rüstungsexporte aus der Europäischen Union

Einzelausfuhrgenehmigungen von relevanten rüstungsexportierenden Staaten (Angaben in Mio. Euro)

	2006	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Deutschland	4.198,0	3.667, 6	5.788,2	5.043,4	4.754,1
Frankreich	3.978,5	9.849,1	10.557,9	12.668,0	11.181,8
Großbritannien	2.838,6	1.312,3	2.466,1	3.461,8	2.836,8
Italien	2.192,4	4.743,7	5.661,1	6.692,6	3.251,4
Niederlande	1.124,7	717,0	1.257,7	1.314,7	921,9
Spanien	845,1	1.961,8	2.526,4	3.193,4	2.238,4
Schweden	1.635,9	1.011,3	1.158,9	1.097,4	1.402,2
EU: insgesamt	*13.664,5*	*27.099,7*	*33.499,4*	*40.302,1*	*31.722,9*

Bemerkung: Die Angaben des Jahres 2006 beinhalten für Frankreich und Spanien die Werte der ausgeführten Rüstungsgüter. Beide Länder benennen erst ab 2007 auch die Werte der erteilten Rüstungsausfuhrgenehmigungen.

2. Rüstungsexporte aus der Europäischen Union

Einzelausfuhrgenehmigungen von relevanten rüstungsexportierenden Staaten (Anteil in Prozent am Wert der insgesamt von EU-Staaten erteilten Genehmigungen)

	2006	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Deutschland	30,7	13,5	17,3	12,5	14,9
Frankreich	29,1	36,3	31,5	31,4	35,2
Großbritannien	20,8	4,8	7,4	8,6	8,9
Italien	16,0	17,5	16,9	16,6	10,2
Niederlande	8,2	2,6	3,7	3,3	2,9
Spanien	6,2	7,2	7,5	7,9	7,0
Schweden	12,0	3,7	3,5	2,7	4,4

Bemerkung: Die Angaben der Anteile von französischen und spanischen Rüstungsexporten im Verhältnis zu allen in der EU erteilten Ausfuhrgenehmigungen beziehen sich auf die Werte der ausgeführten Rüstungsgüter. Beide Länder benennen erst ab 2007 auch die Werte der erteilten Rüstungsausfuhrgenehmigungen.

3. Empfänger von Rüstungsexporten aus der Europäischen Union

(Werte der Einzelausfuhrgenehmigungen – Angaben in Mio. Euro)

	2006	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
insgesamt	*13.664,5*	*27.099,7*	*33.499,4*	*40.302,1*	*31.722,9*
Europäische Union	5.250,8	10.660,5	10.597,4	9.629,5	8.999,9
Andere europäische Länder	1.037,9	2.133,2	3.093,9	1.640,8	1.746,1
Nordamerika	2.578,3	2.869,3	3.176,1	4.640,1	3.919,0
Südamerika	818,2	485,1	769,5	2.170,2	1.626,0
Mittlerer Osten	1.660,0	2.147,5	4.963,0	9.638,3	6.660,2
Südasien	1.719,0	2.019,9	1.757,9	2.072,1	1.941,8
Südostasien	569,2	1.962,5	2.641,7	2.106,2	1.940,3
Nordostasien	413,0	445,9	2.726,3	787,3	831,0
Ozeanien	246,1	913,3	2.235,9	1.033,6	1.493,1
Nordafrika	81,5	578,3	985,0	2.033,0	1.664,1
Sub-Sahara Afrika	325,9	621,0	364,4	569,5	316,2

4. Empfänger von Rüstungsexporten aus der Europäischen Union

(Anteil der Regionen am Gesamtwert der von EU-Staaten erteilten Einzelausfuhrgenehmigungen – Angaben in Prozent)

	2006	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Europäische Union	38,4	39,3	31,6	23,9	28,4
Andere europäische Länder	7,6	7,9	9,2	4,1	5,5
Nordamerika	18.9	10,6	9,5	11,5	12,3
Südamerika	6.0	1,8	2,3	5,4	5,1
Mittlerer Osten	12,1	7,9	14,8	23,9	21,0
Südasien	12,6	7,4	5,7	5,1	6,1
Südostasien	4,2	7,2	7,9	5,2	6,1
Nordostasien	3.0	1,6	8,1	1,9	2,6
Ozeanien	1,8	3,4	6,7	2,6	4,7
Nordafrika	2,4	2,1	2,9	5,0	5,2
Sub-Sahara Afrika	2,4	2,3	1,1	1,4	0,9

5. Empfänger deutscher Rüstungsexporte

(Werte der Einzelausfuhrgenehmigungen – Angaben in Mio. Euro)

	2006	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
insgesamt	*4.189,0*	*3.677,6*	*5.788,3*	*5.043,3*	*4.754,1*
Europäische Union	1.863,6	1.297,2	1.838,6	1.445,5	2.315,1
Andere europäische 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

6. Empfänger deutscher Rüstungsexporte

(Anteil der Regionen am Gesamtwert der erteilten Einzelausfuhrgenehmigungen – Angaben in Prozent)

	2006	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Europäische Union	50,8	35,4	31,8	28,7	48,7
Andere europäische Länder	17,5	14,1	5,2	5,7	8,6
Nordamerika	17,0	15,9	9,4	14,7	13,4
Südamerika	4,4	0,8	1,3	5,6	1,0
Mittlerer Osten	6,5	5,2	7,7	18,6	12,3
Südasien	6,6	11,8	3,1	3,9	4,8
Südostasien	2,4	5,9	6,8	13,2	2,5
Nordostasien	5,3	5,6	33,3	4,1	6,2
Ozeanien	2,5	1,8	0,6	2,1	0,4
Nordafrika	0,1	1,2	0,2	2,0	0,8
Sub-Sahara Afrika	0,7	1,3	0,6	1,2	0,7

Angaben zu Quellen und Literatur

1. Quellen

Auswärtiges Amt
- Presseerklärung 417/08 vom 9. Dezember 2008: Auswärtiges Amt begrüßt Stärkung der Kontrolle europäischer Waffenausfuhren.
- Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotentiale (Jahresabrüstungsbericht 2011), Berlin, Februar 2012.
- Mitteilung an die Bundestagsabgeordnete Heidemarie Wieczorek-Zeul (SPD), Januar 2012.

Bundesministerium der Verteidigung, Verteidigungspolitische Richtlinien. Nationale Interessen wahren – Internationale Verantwortung übernehmen – Sicherheit gemeinsam gestalten, Berlin, 18. Mai 2011.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Europa und Außenwirtschaft, Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter (Rüstungsexportbericht), Berlin jährlich (www.bmwi.de).

Bundesregierung
- Globalisierung gestalten – Partnerschaft ausbauen – Verantwortung teilen. Konzept der Bundesregierung, Berlin 2012.

Deutscher Bundestag
- Bundestagsdrucksache 17/2438 vom 7. Juli 2010: Antrag der Abgeordneten Katja Keul u. a. (Bündnis 90/Die Grünen) „Gemeinsamen Standpunkt der EU für Waffenausfuhren auch bei den Rüstungsexporten an EU, NATO und NATO-gleichgestellten Länder konsequent umsetzen".
- Bundestagsdrucksache 17/2889 vom 9. September 2010: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Keul u. a. (B 90/Die Grünen) „Rüstungsexporte nach Griechenland".
- Bundestagsdrucksache 17/9317 vom 18. April 12: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Keul u. a. (Bündnis 90/Die Grünen) „Initiativen der Bundesregierung zur Zusammenlegung und gemeinsamen Nutzung (Pooling and Sharing) militärischer Fähigkeiten auf der Ebene der Europäischen Union".
- Bundestagsdrucksache 17/9854 vom 31. Mai 2012: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken und anderer (Fraktion Die Linke) „Auslandsreisen von Mitgliedern des Bundeskabinetts unter Begleitung von Rüstungslobbyisten".
- Bundestagsdrucksache 17/9942 vom 13. Juni 2012: Kleine Anfrage der Abgeordneten Heidemarie Wieczorek-Zeul und anderen (Fraktion der SPD) „Anstehende Überprüfung des Gemeinsamen Standpunktes zur Waffen- und Rüstungsexportkontrolle (2008/944/ GASP)".
- Bundestagsdrucksache 17/10230 vom 29. Juni 2012: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Heidemarie Wieczorek-Zeul und anderen (Fraktion der SPD) „Anstehende Überprüfung des Gemeinsamen Standpunktes zur Waffen- und Rüstungsexportkontrolle (2008/944/GASP)".
- Plenarprotokoll 17/108 vom 12. Mai 2011, S. 12416-12420: Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2009/43/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Mai 2009 zur Vereinfachung der Bedingungen für die innereuropäische Verbringung von Verteidigungsgütern (Verteidigungsgüterrichtlinie).

- Plenarprotokoll 17/135 vom 26. Oktober 2011: Antwort der Staatsministerin Cornelia Pieper (Auswärtiges Amt) auf die Frage 76 des Abgeordneten Dr. Rolf Mützenich (SPD), Anlage 53.
- Plenarprotokoll 17/161 vom 29. Februar 2012, S. 19141-19145: Antworten des Parlamentarischen Staatssekretärs Hans-Joachim Otto (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) auf die Frage des Abgeordneten Klaus Barthel (SPD) und Nachfragen der Abgeordneten Kathrin Vogler (Die Linke) und Volker Beck (B 90/Die Grünen).

Europäische Union

- Gemeinsamer Standpunkt 2008/944/GASP des Rates vom 8. Dezember 2008, in: Amtsblatt der Europäischen Union vom 13. Dezember 2008, L 335/99-L 335/103.
- Leitfaden zur Anwendung des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP des Rats betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern, Dokument 9241/09 vom 29. April 2009 (www.consilium.europa.eu/export-controls, 2. Juli 2012).
- Rat der Europäischen Union, Beschluss des Rates zu EU-Maßnahmen, mit denen im Rahmen der Europäischen Sicherheitsstrategie der Vertrag über den Waffenhandel unterstützt wird, Brüssel 8.Juni 2010 (Dokument 10594/10).
- 9. Jahresbericht gemäß der operativen Bestimmung 8 des EU-Kodexes für Rüstungsexporte vom 26. Oktober 2007.
- 10. Jahresbericht vom 22. November 2008.
- 11. Jahresbericht vom 6. November 2009.
- 12. Jahresbericht vom 13.Januar 2011.
- 13. Jahresbericht vom 30. Dezember 2011.

Für alle Berichte (www.ruestungsexport.info, Zugriff: Februar 2012)

Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel anlässlich der Festveranstaltung „50 Jahre Bergedorfer Gesprächskreis“ der Körber-Stiftung am 9. September 2011 in Berlin www.bundeskanzlerin.de/nn_683608/Content/ DE/Rede/2011/09/2011-09-09-rede-mtl, 19.9.2011

2. Literatur

Amnesty International 2011: Arms Transfers to the Middle East and North Africa. Lessons for an Effective Arms Trade Treaty, London.

Bauer, Sibylle 2010: Post-Cold War control of conventional arms, in: Tan, Andrew T. H. (Hrsg.), The Global Arms Trade. A Handbook, New York/London: Routledge, S. 306-318.

Bitzinger, Richard A. 2010: Globalization revisited: internationalizing armament production, in: Tan, Andrew T.H. (Hrsg.), The Global Arms Trade. A Handbook, London/New York: Routledge, S. 208-220.

Boemcken, Marc von/Moltmann, Bernhard 2012: Der eingebildete Kranke. Rüstungsindustrie in Zeiten knapper Kassen, in: Friedensgutachten 2012, Berlin: Lit, S. 124-135.

Brauer, Jurgen/ Dunne, John Paul 2010: Arms trade offsets: What do we know?, in: Coyne, Christopher J./Mathers, Rachel L. (Hrsg.), The Handbook of the Political Economy of War, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, S. 243-265.

Bromley, Mark 2011: The european common position on arms exports and national export control policies, in: Bailes, Alyson J. K./Depauw, Sara (Hrsg.), The EU Defence Market: Balancing Effectiveness with Responsibility, Conference Report, Brüssel, S. 39-46.

Bromley, Mark 2012: The Review of the EU Common Position on Arms Exports: Prospects for Strengthened Controls, Brüssel: EU Non-Proliferation Consortium Papers, Nr. 7.

Brzoska, Michael 2010: Defence industry restructuring and consolidation in Europe, in: Tan, Andrew T. H. (Hrsg.), The Global Arms Trade. A Handbook, London/New York: Routledge, S. 221-234.

Brzoska, Michael/Moltmann, Bernhard 2010: Weltwirtschaftskrise: Rüstungsmotor oder Rüstungsbremse, in: Friedensgutachten 2010, Berlin: Lit, S. 332-345

European Metalworkers' Federation (EMF) (Hrsg.) 2010: Naval shipbuilding in Europe. Current Developments and Perspectives 2020, Brüssel, S. 92; www.pcg-projectconsult.de/pdf/naval_ final_report/pdf (12.3.2012).

Das Überleben sichern 1980: Interessen der Industrie- und Entwicklungsländer. Bericht der Nord-Süd-Kommission, Köln, Kiepenheuer&Witsch.

Dembinski, Matthias/Schumacher, Barbara 2005: Wie Europa dem Rüstungsexport Schranken setzt. Von der Zusammenarbeit europäischer Regierungen zum europäischen Regieren, Frankfurt am Main: HSFK Report 9.

Der Palme-Bericht 1982: Bericht der Unabhängigen Kommission für Abrüstung und Sicherheit „Common Security", Berlin: Siedler.

Dickow, Marcel/Buch, Detlef 2012: Europäische Rüstungsindustrie: Kein Heil im Export. Der gescheiterte Eurofighter-Deal verdeutlicht die Notwendigkeit zur Zusammenarbeit und Konsolidierung, Berlin: SWP-Aktuell.

Die Debatten über Rüstungsexporte 2011: Eine Verortung im friedens- und entwicklungspolitischen Kontext, in: GKKE-Rüstungsexportbericht 2010, Berlin/Bonn, Anhang 1, S. 117-135.

Fehl, Caroline 2011: Ein hausgemachtes Dilemma. Der Bürgerkrieg in Libyen erteilt Europa einige unangenehme Lehren, Frankfurt: HSFK-Standpunkt 7.

Feinstein, Andrew 2012: Waffenhandel. Das globale Geschäft mit dem Tod, Hamburg: Hoffmann und Campe.

Friedrichs, Hauke 2012: Kriegsgerät: Waffenhändler in Uniform, in: Zeit-online vom 5.5.2012.

Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) 2010-2012: Rüstungsexportbericht 2009, 2010 und 2011 der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE), vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexport, Berlin/Bonn.

Goldblat, Jozef 2002: Arms Control. A New Guide to Negotiations and Agreements, 2. Auflage, London u. a. O.: Sage.

Grimmett, Richard F. 2011: Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 2003-2010, CRS Report for Congress R 42017, Washington DC; www.fas.org/sgp/crs/weapons (28.9.2011)

Holtom, Paul/Bromley, Mark 2011: Implementing an Arms Trade Treaty. Lessons on Reporting and Monitoring from Existing Mechanisms, Stockholm: SIPRI Policy Paper 28.

Holtom, Paul/Bromley, Mark/Wezeman, Pieter W./Wezeman, Siemon T. 2012: Trends in International Arms Transfers, 2011, Stockholm: SIPRI Fact Sheet.

Karp, Aaron 1995: Die Kontrolle von Rüstungsproliferation in den 1990-er Jahren: Die Rolle von Exportkontrollen, in: Büttner, Veronika/Krause, Joachim (Hrsg.), Rüstung statt Entwicklung? Sicherheitspolitik, Militärausgaben und Rüstungskontrolle in der Dritten Welt, Internationale Politik und Sicherheit 45, Baden-Baden: Nomos, S. 648-674.

Kinsella, David 2011: The arms trade, in: Coyne, Christopher J./Mathers, Rachel L. (Hrsg.), The Handbook of the Political Economy of War, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, S. 217-242.

Laurance, Edward J./Wagenmakers, Hendrik/Wulf, Herbert 2005: Managing the Global Problems Created by the Conventional Arms Trade: An Assessment of the United Nations Register of Conventional Arms, in: Global Governance, 11, S. 225-246,

Mölling, Christian/Brune, Sophie Charlotte 2011: The Impact of the Financial Crisis on European Defence, Brüssel 23. Mai, European Parliament. Directorate-General for External Policies. Policy Department; www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201106/20110623ATT2 2404/ 20110623ATT22404EN.pdf (12.3.2012).

Moniz Bandeira, Luis Alberto 2011: O milagre alemao e o desenvolvimento do Brasil 1949-2011, 2. Aufl. S. Paulo: UNESP.

Randelzhofer, Albrecht (Hrsg.) 1991: Völkerrechtliche Verträge, 5. Aufl., München: dtv.

Rosert, Elvira 2011: Rüstung, Rüstungskontrolle und Abrüstung, in: Schlotter, Peter/Wisotzki, Simone (Hrsg.), Friedens- und Konfliktforschung, Baden-Baden: Nomos, S. 252-281.

Saferworld 2010: More than box-ticking. Arms Transfer Reporting in the EU, London: Saferworld.

Secades, Santiago Eguren (European Defence Agency) 2011: Openess in the European Defence Market and Company Competitiveness, in: Bailes, Alysn J, K,/Depauw, Sara (Hrsg.), The EU Defence Market: Balancing Effectivness with Responsibility, Brüssel, S. 29-35.

Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) 2012: Background paper on SIPRI military expenditure data 2011, Stockholm; www.sipri.org (26.5.2012).

Stohl, Rachel/Grillot, Suzette 2009: The International Arms Trade, Cambridge: Polity.

Tan, Andrew T. H. 2010: The global arms trade, in: ders. (Hrsg.), The Global Arms Trade. A Handbook, London/New York, S. 3-11.

Transparency International, Defence Offsets 2010: Addressing the Risks of Corruption and Raising Transparency, London: Transparacency International.

Vranchx, An/Slijper, Frank/Isbister, Roy 2011: Lessons from MENA. Appraising EU Transfers of Military and Security Equipment to the Middle East and North Africa. A Contribution to the Review of the EU Common Position, Gent.

Weber, Henning/Bromley, Mark 2011: National Reports on Arms Exports, Stockholm: SIPRI-Fact Sheet.

Wehinger, Frank 2011: Illegale Märkte. Stand der sozialwissenschaftlichen Forschung, Köln: Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung, MPIfG Working Paper 11/6.

Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.) 2009: Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, 11. Aufl., Baden-Baden: Nomos.

Wezeman, Pieter D. 2011: Mar 11: Libya: Lessons in controlling the arms trade, Stockholm: SIPRI.

Woods, Andrew 2012: How to Reach Consensus on an Arms Trade Treaty, in: Arms Control Today 42: 1, S. 21-27.

Wouters, Jan/Odermatt, Jed/Ramopoulos, Thomas 2011: The Status of the European Union at the United Nations after the General Assembly Resolution of 3 May 2011, Leuven: Leuven Centre for Global Governance Studies. Global Governance Opinions.

Wulf, Herbert 2011: Will the European Defence Market strengthen or weaken the EU's Foreign and Security Policy, in: Bailes Alyson J. K./Depauw, Sara (Hrsg.), The EU Defence Market: Balancing Effectivness with Responsibility, Brüssel, S. 21-28.

Wulf, Herbert 2012: Libyen. Land voller Waffen, in: Becker, Johannes M./Sommer, Gert (Hrsg.), Der Libyen-Krieg, Berlin/Münster: Lit, S. 237-255.