

Wende mit begrenzter Wirkung

Die Rüstungsexportpolitik der Großen Koalition seit 2013

EDITORIAL

Mit der Ankündigung nach seinem Amtsantritt, Anträge für Waffenexporte künftig restriktiv zu behandeln und die Prüfung von heiklen Rüstungsgeschäften deutlich zu verschärfen, hat Wirtschaftsminister Sigmar Gabriel für einige Unruhe gesorgt. Die Rüstungsindustrie, die sonst gerne in ihrem Schattendasein verharrt, setzt zum Gegenangriff an, droht mit Abwanderung ins Ausland, Abbau von Arbeitsplätzen und Schadensersatzklagen.

Gegner von Rüstungsexporten dagegen staunen über die neuen Töne. Jahrzehntlang verhallte ihre Kritik meist folgenlos, ihre mühsam zusammengetragenen Daten und Fakten zu Rüstungsexportgeschäften schienen niemanden wirklich zu interessieren. Die kontinuierliche Nichtbeachtung ihrer Arbeit wurde nur durch den ein oder anderen Skandal unterbrochen, wenn etwa deutsche Waffen in den Händen politischer Gegner auftauchten.

Der Rüstungsindustrie kam dieses chronische Desinteresse der politischen Entscheidungsträger naturgemäß zupass. Waffengeschäfte vertragen sich nicht mit medialer Aufmerksamkeit, Diskretion birgt für alle Beteiligten die meisten Vorteile. So überrascht es nicht, dass Gabriels markige Worte die Rüstungshersteller in Alarmbereitschaft versetzt haben. Zu Recht?

Bernhard Moltmann, langjähriger kritischer Beobachter der deutschen Rüstungsexportpolitik, wirft einen genauen Blick auf die Halbzeitbilanz des Ministers. Folgt den Worten Taten? Wo gab es tatsächlich Veränderungen? Wo stößt der Minister an Grenzen und wo nutzt er Gestaltungsspielräume? *Karin Hammer*



Keine frohe Botschaft für die Vertreter der Rüstungsindustrie Armin Papperger (l.), Präsident des Bundesverbands der Deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie e.V. (BDSV), Claus Günther (2. r.), Ausschussvorsitzender des BDI-Ausschusses für Sicherheit, und Jürgen Kerner (r.), IG Metall-Vorstand: Wirtschaftsminister Gabriel will die Rüstungsexporte stark einschränken, die Ruhe in der Branche ist dahin.

Foto: © picture alliance/dpa

Bernhard Moltmann

Rüstungsausfuhren aus Deutschland waren immer ein politisches Reizthema und sind es bis heute geblieben. Jede positive oder negative Entscheidung über Ausfuhranträge für Kriegswaffen und Rüstungsgüter löst in unterschiedlichen Lagern Entrüstung aus. Diese Erfahrung hat auch die von CDU, CSU und SPD getragene Bundesregierung gemacht, seitdem sie im Dezember 2013 ins Amt gekommen ist.

Ein prägnantes Beispiel dafür ist der Umgang mit Rüstungslieferungen nach Saudi-Arabien. Trotz der seit Jahren im Bundestag und in der Öffentlichkeit geübten Kritik hält die rüstungswirtschaftliche Kooperation mit dem Land an. Zwar hatte ein Veto des Wirtschaftsministers einerseits einen bereits 2011 angebahnten Verkauf von mehreren

hundert Kampfpanzern vom Typ Leopard 2 unterbunden. Andererseits zeichnet sich mit offiziellem Wohlwollen ein neues, umfangreiches Geschäft ab. Dem Staat sollen bis zu 140 Patrouillen- und Grenzschutzboote geliefert werden. Im Juni 2015 erging eine erste Ausfuhrgenehmigung für 13 Schiffe. Staatliche Ausfallbürgschaften („Hermes-Kredite“) in Höhe von 1,6 Mrd. € sichern den Transfer ab. Während die eine Hand die Lieferung von kleinen und leichten Waffen stoppt, genehmigt die andere den Export von militärischer Software und Schießsimulatoren. Inzwischen sollen Waffen deutscher Herkunft auch bei Militärschlägen zum Einsatz gekommen sein, die Saudi-Arabien seit Monaten gegen Rebellen im Jemen durchführt.

Der Zick-Zack-Kurs der Bundesregierung im Umgang mit Rüstungslieferungen an Saudi-Arabien bietet den betroffenen Rüstungsfirmen Angriffsflächen. So entschloss

sich der Hersteller Heckler&Koch zu einer Klage gegen das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA).¹ Das BAFA untersteht dem Wirtschaftsministerium und ist die erste Anlaufstelle für Ausfuhranträge. Anlass der Klage ist, dass die Genehmigungsinstanzen seit 2014 Ausfuhranträge für Komponenten zur Fertigung des G 36-Gewehrs in Saudi-Arabien auf Eis gelegt haben. Die beabsichtigten Lieferungen stehen im Zusammenhang mit der 2008 genehmigten Lizenzproduktion dieser Waffe im Land. Gemeinhin gilt das Ausbleiben einer Entscheidung als Hinweis, dass der Ausfuhrantrag keine Aussicht auf Erfolg hat. Die Firma rechnet mit einem Schaden in Höhe von mehreren Millionen Euro, falls der Vertrag nicht erfüllt wird. Die Bundesregierung verweist darauf, dass in Zukunft gerade der Export von kleinen und leichten Waffen, Komponenten und Munition besonders zurückhaltend genehmigt werden soll. In diplomatischen Kreisen wird laut Pressebericht bereits von erheblichem Druck gesprochen, den saudische Vertreter in Berlin wegen der ausbleibenden Lieferungen ausüben. Das Land arbeitet bereits an eigenständigen Lösungen für die zu liefernden Komponenten.

Doch gibt es in dem Hin und Her über deutsche Rüstungsexporte seit 2013 einen erheblichen Unterschied im Vergleich zu zurückliegenden Zeiten. Der zuständige Bundeswirtschaftsminister und Vorsitzende

Bundessicherheitsrates, einem Ausschuss des Bundeskabinetts, in dem unter Vorsitz der Bundeskanzlerin die Spitzen der einschlägigen Ressorts vertreten sind. Die Routineangelegenheiten erledigt das Bundesamt für Wirtschaft und Außenwirtschaftskontrolle (BAFA).

Laxe Auslegung gesetzlicher Vorgaben

Mit starken Worten hat Sigmar Gabriel seit der Amtsübernahme Position bezogen. In Interviews und bei Auftritten im Bundestag geißelt er die Geheimniskrämerei der Vorgängerregierung und kritisiert stillschweigende Übereinkünfte zwischen Politik und Rüstungswirtschaft zugunsten laxer Auslegungen der gesetzlichen Vorgaben in der Vergangenheit. So setzt er sich dafür ein, Rüstungstransfers in sogenannte „Drittstaaten“, also in Länder, die nicht der EU bzw. der NATO angehören oder als gleichgestellt behandelt werden, äußerst restriktiv zu behandeln. Ein besonders kritisches Augenmerk gilt der Weitergabe von kleinen und leichten Waffen und entsprechender Munition sowie Fertigungsanlagen. Gleichzeitig macht sich der Minister für ein größeres Maß an Transparenz im Hinblick auf die Entscheidungsverfahren und deren Resultate stark.

Artikel 26 des Grundgesetzes

Absatz 1: Handlungen, die geeignet sind und in der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, insbesondere die Führung eines Angriffskrieges vorzubereiten, sind verfassungswidrig. Sie sind unter Strafe zu stellen.

Absatz 2: Zur Kriegsführung bestimmt Waffen dürfen nur mit Genehmigung der Bundesregierung hergestellt, befördert und in Verkehr gebracht werden. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.

der SPD Sigmar Gabriel hat die Rüstungsexportpolitik auf der politischen Agenda nach oben gehievt. Damit setzt er sich von allen seinen Amtsvorgängern ab, die die politische Problematik dieser Geschäfte vernachlässigt oder im besten Sinne beschwiegen haben. Er nimmt seine Verantwortung ernst, über Genehmigung oder Verweigerung von Ausfuhranträgen zu entscheiden. Dabei stützt Gabriel sich auf die Außenwirtschaftsabteilung seines Hauses und die Expertise des Auswärtigen Amtes. Geschäfte mit außenpolitischer Brisanz unterliegen dem Votum des

Ingesamt will Gabriel in seinem Tun den restriktiven Leitlinien für deutsche Rüstungsausfuhren gerecht werden und damit zu dem einst geltenden gesellschaftlich-politischen Konsens in dieser Sache zurückkehren. Dieser hatte im Artikel 26, Absatz 2 des Grundgesetzes seinen Niederschlag gefunden und schimmert zumindest in den Ausführungsgesetzen von 1961 (Kriegswaffenkontroll- und Außenwirtschaftsgesetz) noch durch.

Ingesamt zeichnet sich der Ansatz des Ministers dadurch aus, dass er die Weitergabe von Kriegswaffen und Rüstungsgütern vor-

rangig als außen- und sicherheitspolitische Frage behandelt wissen will. Demgegenüber haben rüstungs- und außenwirtschaftliche Belange eine nachgeordnete Bedeutung. Auch mit diesem Akzent weicht Gabriel von der bisherigen Praxis ab. Gleichzeitig begibt er sich damit jedoch auf unwägbares Gelände, sind doch die Determinanten des deutschen Außenverhaltens durchaus strittig zwischen einem Festhalten am Selbstverständnis einer Zivilmacht und Vorstellungen, auch tatkräftig, d.h. mit militärischen Mitteln, sogenannte nationale Interessen zu vertreten.

Gabriel scheut auch nicht die Niederungen des parlamentarischen Alltags. So nahm er am 23. März 2015 an einer Sitzung des Petitionsausschusses des Bundestages teil. Dieser behandelte eine Petition der „Aktion Aufschrei – Stoppt den Waffenhandel“ mit über 95.000 Unterschriften. Hier bekannte sich der Minister erneut zu einem Kurs der Zurückhaltung bei den Ausfuhrgenehmigungen, sah aber keinen Bedarf, die rechtlichen Regelungen zu ändern.² Jenseits dessen fördert er einen Dialog seines Ministeriums mit Befürwortern und Kritikern von Rüstungsgeschäften.

In der Summe steht Gabriel für einen Wandel in der deutschen Rüstungsexportpolitik.

Nachdem sich jetzt die erste Halbzeit der gegenwärtigen Legislaturperiode ihrem Ende nähert, ist es angezeigt, den erreichten Stand des beabsichtigten Wandels zu ermitteln: Haben die politischen Impulse ihren Niederschlag in der Praxis gefunden? Worin zeigt sich der Wandel, was behindert ihn? In welche neue Ungewissheiten haben sich der Minister und mit ihm die deutsche Rüstungsexportpolitik inzwischen hineinmanövriert? Gerade eine Antwort auf die letzte Frage deckt Grenzen des politischen Gestaltungswillens auf. Jedes noch so konstruktive Engagement gerät unweigerlich in die Mühlen der Dynamik des Rüstungshandels insgesamt, aber auch in die der obwaltenden Konjunkturen der internationalen Politik. An beide Grenzen ist Gabriel mit seinem intendierten Kurswechsel bereits gestoßen.

Um diesen Fragen nachzugehen, sind zunächst die organisatorischen Schritte zu beleuchten, die die Regierung und insbesondere ihr Wirtschaftsminister unternommen haben, um den propagierten Schwenk ins Werk zu setzen. Dann ist zu prüfen, welche Entwicklung die deutschen Rüstungsausfuhren seit dem Amtsantritt der Großen

Koalition genommen haben. Bei den Daten zu Ausfuhren und Genehmigungen müssten sich, so die Annahme, erste Indikatoren zeigen, wenn es tatsächlich zu einem gegenüber den Vorgängerregierungen restriktiveren Verhalten in der Genehmigungspraxis gekommen ist. Damit sollte eine hinreichende Basis dafür geliefert sein, den Stand der deutschen Rüstungsexportpolitik zu bilanzieren. Zumindest deklaratorisch hat Gabriel die Latte für eine Bewertung hoch gehängt.

Eine tatkräftige Exekutive

Dem Wirtschaftsminister kommt für sein Anliegen, der Rüstungsexportpolitik eine neue Richtung zu geben, kräftiger politischer Rückenwind zugute. So räumte der Koalitionsvertrag der Großen Koalition vom 27. November 2013 der Rüstungsexportpolitik einen so prominenten Platz wie nie zuvor ein.³ Er stellte einen Zusammenhang zwischen den Zielen einer Friedenspolitik und dem Umgang mit Rüstungstransfers, vor allem in Staaten außerhalb der Bündnisse, her. Für die sogenannten „Drittstaaten“ betont er den weiter geltenden Stellenwert der „Politischen Grundsätze“⁴, wie sie 2000 zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen vereinbart worden waren. Die Transparenz der Berichterstattung soll größer werden, indem die jährlichen Berichte zügiger vorgelegt und durch halbjährliche Zwischenberichte ergänzt werden. Außerdem wollen die Koalitionsparteien Entscheidungen im Bundessicherheitsrat dem Bundestag bzw. dessen Wirtschaftsausschuss zügig zukommen lassen. Die neue Bundesregierung bekennt sich schließlich zum internationalen Engagement ihrer Vorgängerinnen, die illegale Verbreitung von kleinen und leichten Waffen zu bekämpfen und einen globalen Waffenhandelsvertrag (Arms Trade Treaty) zu befördern.

Am 7. April 2014 verständigten sich die Regierungsparteien auf ein Eckpunktepapier, um die Zusagen des Koalitionsvertrages parlamentarisch umzusetzen. Der Text bestätigt, dass die „Politischen Grundsätze“ von 2000 zusammen mit dem EU-Gemeinsamen Standpunkt zu Rüstungsausfuhren von 2008 als inhaltliche Richtschnur für die Exportpolitik dienen. Der Exekutive wird die Verantwortung für das Genehmigungsverfahren von Rüstungsgeschäften zugewiesen. Das Bundeswirtschaftsministerium bleibt das fe-

derführende Ressort. Über „besonders sensible Rüstungsexportentscheidungen“ befindet der Bundessicherheitsrat. Schließlich bestätigt das Eckpunktepapier die im Koalitionsvertrag vereinbarten Schritte, um die Transparenz zu vergrößern.

Eine Neuerung gegenüber dem Usus aller vorangegangenen Bundesregierungen, die Vorlage des jährlichen Rüstungsexportberichts bis zu 18 Monate zu verschleppen, gelang dem Minister, indem er die Berichte zügig durchs Kabinett bringt und veröffentlichten lässt. Der Rüstungsexportbericht 2013, der noch weitgehend die Genehmigungspraxis der vorangegangenen Regierung behandelte, erschien bereits am 11. Juni 2014. Ein Zwischenbericht zum Geschehen in der ersten Hälfte des Jahres 2014 wurde am 16. Oktober 2014 veröffentlicht. Ihren Rüstungsexportbericht 2014 legte die Bundesregierung am 24. Juni 2015 vor. Der Halbjahresbericht 2015 passierte am 21. Oktober 2015 das Bundeskabinett.

Im Sinne der intendierten Transparenzoffensive des Wirtschaftsministers erreichen jetzt Entscheidungen des Bundessicherheitsrates zu endgültigen Exportgenehmigungen von Rüstungsgütern innerhalb von vierzehn Tagen den Wirtschaftsausschuss des Bundestages. Dort gibt die Bundesregierung auch Begründungen für ihre Entscheidungsfindung zur Kenntnis. Diese gelangen allerdings nicht an die Öffentlichkeit. Doch insgesamt ist das federführende Ressort auskunftsfreudiger geworden. Die Website des Ministeriums wurde überarbeitet. Sie enthält nun eine Übersicht über den Ablauf der Genehmigungsverfahren und eine Liste der beantworteten parlamentarischen Anfragen. Gerade deren Auswertung fördert pikante Details, aber auch Ungereimtheiten der laufenden Genehmigungspraxis zutage, nicht zuletzt abhängig von der Raffinesse der Fragesteller und den hier vorhandenen Vorkenntnissen von Einzelaspekten. So wurden im Februar 2015 zum ersten Mal Informationen aus dem Innenleben des Bundessicherheitsrates, des Entscheidungsgremiums der Bundesregierung zu sensiblen Exportanträgen, bekannt.⁵ Abgeordnete aus der Fraktion Die Linke hatten nach positiven Voten des Rates und seines Vorbereitenden Ausschusses der Staatssekretäre zwischen 2002 und 2014 gefragt. Daraufhin erhielten sie eine Aufstellung, die die Empfängerländer, die genehmigten Rüstungserzeugnisse, den Wert der Lieferungen

Starke Worte des Ministers

... Es ist eine Schande, dass Deutschland zu den größten Waffenexporteuren gehört. Insbesondere Kleinwaffen sind die Bürgerkriegswaffen schlechthin geworden. Da muss sich etwas ändern. Also, ich bin für eine restriktive Haltung beim Waffenexport. Keine Waffen an Länder, in denen Bürgerkrieg herrscht. An Unrechtsregime sollte man keine Waffen verkaufen.

Stellungnahme Sigmar Gabriels gegenüber dem Magazin „Stern“, zitiert in: Süddeutsche Zeitung, 30.1.14.

Zu Recht gilt: wer in Deutschland über die Genehmigung von Rüstungsgütern entscheiden muss, tut das nach strengen gesetzlichen Regeln. Dafür gibt es auch viele gute Gründe. Vor dem Hintergrund der furchtbaren Leiden, die Deutsche mit deutschen Waffen zwischen 1939 und 1945 verursacht haben, wollten die Väter und Mütter des Grundgesetzes sicherstellen, dass Deutschland nicht dazu beiträgt, aggressive Staaten aufzurüsten und Konflikte kriegerisch zu lösen. Denn viele Waffen werden in Krisenstaaten geliefert, wo sie bewaffnete Konflikte erst möglich machen.

Rede Sigmar Gabriels vor der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Berlin, 8.10.2015 - Quelle: bmwi.de/DE/Presse/reden,did=661856.html (8.10.14).

sowie die Namen der beantragenden Unternehmen enthielt. Außerdem verschaffte die Liste Klarheit darüber, wann und wie häufig die Gremien während der Amtszeit der verschiedenen Bundesregierungen zusammengetreten waren.

Zudem nutzte Minister Gabriel den ersten Rüstungsexportbericht unter seiner Ägide, um im Vorwort über seinen politischen Kurs Auskunft zu geben, auch das eine Premiere. Er plädierte dafür, Rüstungsexporte als Teil der Außen- und Sicherheitspolitik und nicht als Element der Außenwirtschafts- oder Industriepolitik zu behandeln. Er fordert eine Verbesserung der Transparenz, die demokratischen Standards genügen müsse. Die Rüstungsindustrie erhält bei ihm keine Bestandsgarantie. Vielmehr sieht sie sich der ministeriellen Aufforderung zur „Konversion“, d.h. der Umstellung der Produktion von Rüstungsgütern auf zivile Güter, gegenüber. Ferner kündigte er an, die Verfahren zu ändern, die einen gesicherten Verbleib gelieferter Waffen gewährleisten sollen.

Vor der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik am 8. Oktober 2014 präzisierte der Minister in einem als „Grundsatzrede“ deklariertem Vortrag die Linien seiner Politik.⁶ Demnach sind Exporte in Drittstaaten nur zu genehmigen, wenn die Transfers im außen- und sicherheitspolitischen Interesse von Deutschland liegen. Gabriel regte deshalb an, in Zukunft die Zuständigkeit für rüstungsexportpolitische Entscheidungen dem Auswärtigen Amt zu übertragen. Das wies jedoch Außenminister und Parteigenosse Frank-Walter Steinmeier umgehend zurück. Es folgten auch Gedanken, wie die Prüfung von Ausfuhrträgen aussehen kann, die die politischen und wirtschaftlichen Folgen eines Transfers für das Empfängerland stärker reflektiert. Demnach sollen Entscheidungen einer dreifachen Prüfung unterliegen: (1) Bewertung des Empfängerlandes, (2) Bewertung der zu liefernden Güter, (3) Verträglichkeit der Lieferung mit Rüstungskontrollabkommen. Darüber hinaus wiederholte der Minister sein Bekenntnis zu größerer Transparenz, um Begründungen für erteilte Ausfuhrgenehmigungen öffentlich nachvollziehbar zu machen. Schließlich wendete sich die Rede dem Verhältnis zwischen Rüstungsexporten und der Zukunft der deutschen Rüstungsindustrie zu (Gabriel spricht hier von „Sicherheits- und Verteidigungsindustrie“). Gabriel verlangte eine Festlegung der zu erhaltenden

nationalen Kernkompetenzen und setzte sich dafür ein, die europäische Rüstungskoope- ration zu intensivieren. Gerade Rüstungsaus- fuhren an Bündnispartner sollen gefördert werden. Den Rüstungsfirmen riet er, sich stärker der zivilen Seite ihrer Geschäfte in Sachen Sicherheit zu widmen.

Weitreichende Pläne des Ministers

Werden die Anregungen des Ministers umgesetzt, die Auswirkungen von Rüstungs- transfers in den Empfängerländern in Rech- nung zu stellen, kommt das einer Revision bisheriger Verfahren und Kriterien gleich. Bisher standen die Interessen des Liefer- landes im Vordergrund. Die Verhältnisse beim Abnehmer geraten nur im Hinblick auf den einzelnen Transfer in den Blick. Mit dem Verweis auf die gebotene Einzelfall- entscheidung ließ sich bisher alles Drängen auf eine umfassende Bewertung der Konse- quenzen einer Weitergabe von Rüstungsgü- tern wegbügeln. Die Tatsache, dass es sich bei Rüstungsgütern um langlebige Erzeugnisse handelt und bei dem Geschäft unklar ist, wer sie einmal in Händen haben und einsetzen wird, fiel unter den Tisch. Auch der mit Rüs- tungstransfers stets verbundene Effekt, damit die militärischen Optionen und den Stellen- wert von Streitkräften im Empfängerland zu stärken, fand im bisherigen Entscheidungs- gang keinen Niederschlag. Doch gerade die- ser beabsichtigte Perspektivenwechsel ist in

der Praxis schwer durchzusetzen. Minister Gabriel sah im Oktober 2015 keine Mög- lichkeit, die Realisierung einer bereits von der Vorgängerregierung 2013 genehmigten Lieferung von Panzern und Panzerhaubitzen im Wert von etwa zwei Milliarden Euro an Katar zu verhindern. Das Auswärtige Amt und das Kanzleramt stellten sich dem ent- gegen. Sie sahen keine hinreichend gesicher- te Rechtsgrundlage gegeben und fürchteten Schadensersatzforderungen der Hersteller.⁷

Der vom Wirtschaftsminister entfachte Wirbel in der Rüstungsexportpolitik hat durchaus Widerstände hervorgerufen. Vor allem Rüstungshersteller und Betriebsräte zeigten sich über die neuen Töne irritiert. Auch aus dem Lager der konservativen Ko- alitionsparteien waren kritische Stimmen zu hören. Dem ist Gabriel offensiv entge- gen getreten. Gegenüber der Rüstungsind- ustrie beharrt er bislang auf seiner Positi- on, dass Rüstungsausfuhren nicht Ausfälle oder ausbleibende Aufträge durch die Bun- deswehr kompensieren können. In prak- tischer Hinsicht sagt er aber zu, laufende Genehmigungsverfahren, vor allem für Dual use-Güter, zu beschleunigen und mittelstän- dische Unternehmen zu unterstützen, die als Zulieferer für Systemführer aktiv sind.⁸ Gegenüber Betriebsräten aus Rüstungs- unternehmen setzt sich der Minister dafür ein, den Bau von U-Booten und von gepan- zerten Fahrzeugen als für Deutschland rele- vante Schlüsseltechnologien zu erhalten. In diesen Branchen ist gerade die IG Metall re- lativ stark vertreten. Den gesellschaftlichen

Politische Grundsätze für den Export von Kriegswaffen und sonstige Rüstungsgüter

Die Politischen Grundsätze als Leitlinien für die Genehmigungspraxis richten sich an Exporteure sowie Interessenten an deutschen Rüstungsgütern. Sie schlagen eine Brücke zwischen den verschiedenen Elementen des Rüstungsexportkontrollregimes und konkurrierenden Prinzipien des Kriegswaffenkontroll- und des Außenwirtschaftsgesetzes, den Listen von Ländern, die unterschiedlich behandelt werden, sowie den Intentionen der Rüstungsexportpolitik. Die Politischen Grundsätze gehören seit 1971 zum Arsenal politischer Instrumente, um innerhalb der Regierung Kontroversen um Exportentscheidungen zu entschärfen. 1982 und 2000 sind sie veränderten politischen Kontexten angepasst worden. Die jeweilige Bundesregierung ist frei, die Formulierungen der Grundsätze von ihren Vorgänge- rinnen zu übernehmen, oder aber sie entsprechend ihrer außen-, sicherheits- und wirtschaftspolitischen Absichten zu verändern. An der Auslegung der Grundsätze entzündeten sich immer wieder politische und öffentliche Auseinandersetzungen.

Nach: Bernhard Moltmann, „Ist es r/Recht so?“. Reflexionen zu Grundlagen und Perspektiven der deut- schen Rüstungsexportpolitik, Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung 2001 (HSFK-Report 6/ 2001, S. 13–15.

Gruppen, die den deutschen Rüstungsexporten eher kritisch gegenüberstehen, signalisiert der Minister Dialogbereitschaft, unterstrichen durch die Einrichtung eines Gesprächskreises in seinem Haus, um sich regelmäßig über den Stand der Dinge auszutauschen. Dieser ist inzwischen am 21. Juli 2015 zum ersten Mal zusammengekommen. Teilgenommen haben daran Staatssekretär Matthias Machning als Vertreter des Ministers, Repräsentanten der Industrieverbände und der IG-Metall sowie der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung.

Praktische Schritte

Parallel zu den politischen Akzentsetzungen des Ministers hat sein Ressort begonnen, die Vorgaben umzusetzen. Eine Neufassung der Außenwirtschaftsverordnung (AWV) will Späthtechnologie rechtlich den Dual use-Gütern gleichstellen und damit deren Ausfuhr genehmigungspflichtig machen. Die Bundesregierung greift damit den Vorgaben einer bereits angestoßenen EU-Initiative vor.⁹ Im Mai 2015 folgten neue Grundsätze für den Umgang mit Exporten von kleinen und leichten Waffen in Drittstaaten.¹⁰ Sie verpflichten die Abnehmer zu Endverbleibserklärungen, d.h. zu Garantien, dass die Waffen nicht an andere Länder oder innerhalb des Empfängerlandes an andere Institutionen weitergegeben werden. Für alle künftigen Transfers gilt die Regel „Neu für Alt“ bzw. „Neu, Vernichtung bei Aussonderung“. In Zukunft sollen keine Genehmigungen für neue Fertigungsanlagen in Drittstaaten erteilt werden. Bestimmte Waffen sollen nicht an private Empfänger verkauft werden. Die neuen Regeln beziehen sich auch auf Scharfschützengewehre und Pumpguns¹¹, die bislang frei von Restriktionen waren.

Ein Beschluss des Bundeskabinetts am 8. Juli 2015 vollzog die im Vorjahr gemachte Ankündigung, den Endverbleib von gelieferten Kriegswaffen und einzelnen Kategorien von Schusswaffen (Pistolen, Revolver, Scharfschützengewehre) vor Ort zu überprüfen (Post-shipment-Kontrollen).¹² Die Kontrollen sollen die örtlichen Botschaften gemeinsam mit dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle nach Einwilligung des Empfängerlandes durchführen. Stimmt der Abnehmer den Inspektionen nicht zu, erhält er keine Lieferungen. Nicht

einbezogen in das neue System werden Zulieferungen deutscher Firmen, die anderenorts in eine Waffe eingebaut werden. Die Rüstungsindustrie erhält die Zusicherung, dass das neue Verfahren ihre Wettbewerbsfähigkeit und Kooperationen nicht beeinträchtigen werde.

Die Chronik der praktischen Schritte, einen Wandel der deutschen Rüstungsexportpolitik herbeizuführen, endete vorläufig mit der Verabschiedung eines Strategiepapiers zur Stärkung der Verteidigungsindustrie in Deutschland am 8. Juli 2015 durch das Bundeskabinett.¹³ Dem war ein mehrmonatiger Dialog mit der Rüstungsindustrie vorangegangen. Dieser war das Resultat einer erheblichen Kritik am Beschaffungswesen der Bundeswehr und an den ihm zugrunde liegenden administrativen Strukturen gewesen. Mit dem Dokument verständigt sich die Bundesregierung auf „den Erhalt nationaler verteidigungsindustrieller Schlüsseltechnologien“. Sie sollen die Versorgungssicherheit der Bundeswehr gewährleisten und den deutschen Interessen einen angemessenen Platz in den sich zunehmend globalisierenden Lieferketten für Rüstungsgüter sichern. Als solche zählen Kryptotechnologie, Sensorik, Unterwasserschiffe, geschützte und gepanzerte Fahrzeuge und Sicherheitsvorsorge. In den vorangegangenen koalitionsinternen Auseinandersetzungen hatte sich das Verteidigungsministerium zunächst für ein schmaleres Portfolio (Elektronik, Sensorik und Sicherheitsindustrie) eingesetzt, während die Minister aus den Reihen der SPD dafür votiert hatten, auch den Bau von U-Booten und Panzern einzubeziehen.

In dem Strategiepapier spielt auch der Stellenwert von Rüstungsausfuhren eine wichtige Rolle. Die Rüstungsindustrie hatte, vereint mit Betriebsräten aus Rüstungsfirmen, immer darauf gedrungen, eine nachlassende interne Nachfrage durch erleichterte Exportmöglichkeiten zu kompensieren. In dem Dokument bekennt sich die Bundesregierung einmal mehr zu den Aussagen des Koalitionsvertrages vom November 2013, sich für eine Konvergenz der europäischen Standards für Rüstungsausfuhren einsetzen zu wollen, und betont die Politischen Grundsätze von 2000 als programmatische Leitlinie ihrer Exportpolitik. An die Rüstungsindustrie ergeht die Aufforderung, ihrerseits für eine nationale wie europäische Konsolidierung der Branche und deren Wettbewerbsfähigkeit zu sorgen.

Altlasten der Vorgängerregierung

Die Große Koalition ist weit restriktiver als alle Vorgängerregierungen, deren Genehmigungen übrigens immer noch die Ausfuhrstatistik prägen. Ich gebe zu, dass ich mich darüber ärgere, dass ich noch immer Ausfuhrgenehmigungen mitbringen muss, die von Vorgängerregierungen erteilt wurden. Die Bilanz wäre noch besser, wenn ich das nicht müsste.

Sigmar Gabriel in der Haushaltsdebatte 2016, in: Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 18/121 vom 10.9.2015, S. 11705.

Im Hinblick auf den Wunsch der Rüstungsindustrie, die Ausfuhren weniger streng zu beurteilen, verweist die Bundesregierung auf das Prinzip einer zurückhaltenden Genehmigungspraxis. Sie sichert der Industrie jedoch zu, deren Aktivitäten gegenüber NATO- und EU-Staaten bzw. diesen gleichgestellten Ländern zu unterstützen. In Drittstaaten können Kriegswaffen exportiert werden, wenn der Einzelfall im außen- und sicherheitspolitischen Interesse der Bundesrepublik liegt. Für die Transfers von sonstigen Rüstungsgütern gelten die Ausschlussklauseln des Außenwirtschaftsgesetzes. Jenseits dessen bietet die Bundesregierung an, „nach Einzelfallprüfung“ die Außenwirtschaftsinstrumente für Rüstungsgeschäfte, speziell für die genannten Schlüsseltechnologien, zu nutzen. Parallel dazu wird das Verteidigungsministerium seine Expertise bei Entwicklung, Beschaffung, Ausbildung und Nutzung der Rüstungsgüter zur Verfügung stellen. Wenn es den Chancen deutscher Unternehmen bei großen ausländischen Beschaffungsvorhaben dient, ist die Bundesregierung bereit, mit Partnerstaaten bilaterale Ressort- oder Regierungsabkommen abzuschließen. Zu den Partnerstaaten, jenseits der Bündnis- und diesen gleichgestellten Staaten, zählt das Strategiepapier vom 8. Juli 2015 auch Israel, Südkorea, Brasilien und Indien. Das Dokument bekundet schließlich die Absicht der Regierung, sich einem Dialog über Rüstung und Rüstungsexportpolitik zu öffnen, um für Akzeptanz zu werben.

Spekulationen, man wäre der Rüstungsindustrie bei deren Wunsch, die Rüstungsausfuhren zu erleichtern, zu weit entgegengekommen, ist die Bundesregierung inzwischen entgegen getreten.¹⁴ In der Tat enthält das Strategiepapier keine Zugeständnisse, die sich nicht schon bereits an anderer Stelle finden. Der Exekutive kommt dabei die derzeit schwierige rechtliche Situation deutscher Rüstungshersteller zur Hilfe. Deren Zuverlässigkeit steht in vielerlei Hinsicht infrage. Die Folgen unsauberer Geschäftspraktiken seit 1992 holen inzwischen alle größeren Unternehmen ein. Ob Exporte von Panzern, Haubitzen und U-Booten nach Griechenland, der Verkauf von Flugzeugen nach Österreich, Lieferungen nach Rumänien und Saudi-Arabien oder Umleitungen von Kleinwaffen innerhalb von Mexiko oder nach Kolumbien, unerlaubte Transfers nach Brasilien und Kasachstan – in diesen und zahlreichen

anderen Fällen sind Ermittler unterwegs, um Schmiergeldzahlungen und Steuerhinterziehungen auf die Spur zu kommen. Es wächst der Verdacht, dass deutsche Rüstungshersteller seit Langem im Trüben fischen. Die Vorgänge verweisen in ihrer Häufung auf Phänomene der „institutionellen Korruption“.¹⁵ Im Fall von Rüstungsgeschäften begünstigen Geheimhaltung, Einwirkung von Lobbygruppen auf politische Parteien, Wechsel von Politikern oder hohen Beamten in die Wirtschaft und mangelnde parlamentarische Kontrolle die Entfaltung von Korruption.

Ungeplante Rückendeckung

Der bisherige Verlauf der derzeitigen parlamentarischen Legislaturperiode war von einer aktiven Exekutive geprägt. Sie gab in der Rüstungsexportpolitik den Ton an und bestimmte das Tempo. Dabei profitierte sie von einer schwachen Opposition im Parlament und einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Herbst 2014, das der Exekutive gegenüber der Legislative in Sachen Rüstungsexportpolitik den Rücken stärkte.

Mit den Bundestagswahlen 2013 und der daraus hervorgegangenen Großen Koalition haben sich die Machtverhältnisse zwischen Exekutive und Legislative zulasten des Parlaments verschoben. Der Regierung und der sie tragenden Großen Koalition steht eine im Vergleich zur vorangegangenen Legislaturperiode äußerst kleine Opposition gegenüber. Die Koalitionsparteien stützen ihre

Minister und stellen keine unbequemen Fragen, gerade auf einem so sensiblen Feld wie der Rüstungsexportpolitik. Zu sehen ist das beim Verhalten der SPD. Zwischen 2009 und 2013 hatten deren Abgeordnete zusammen mit den beiden anderen Oppositionsparteien die schwarz-gelbe Regierung in Rüstungsexportfragen vor sich her getrieben. Heute schweigen sie dazu oder verstecken sich hinter dem Parteivorsitzenden und rührigen Wirtschaftsminister. Der Opposition stehen nur begrenzte Instrumente (große Anfragen, kleine Anfragen, Einzelanfragen, anzuberaumende „Aktuelle Stunden“) zur Verfügung, um das Thema zur Sprache zu bringen oder Einzelauskünfte zu erlangen. Außerdem setzt das Thema Fachkenntnisse und Vorabinformationen voraus, über die nur wenige Abgeordnete verfügen (so beispielsweise bei Bündnis 90/ Die Grünen: Agnieszka Brugger, Katja Keul und Hans-Christian Ströbele – bei der Linken Jan van Aken).

Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen hat am 20. Mai 2015 erneut Eckpunkte für ein Rüstungsexportkontrollgesetz ins Parlament eingebracht.¹⁶ Sie orientieren sich an Initiativen der vorangegangenen Legislaturperiode und wollen die bislang allein als politisch verbindlich deklarierten Vorgaben rechtlich fixieren. Seinerzeit hatte sich die SPD als größte Oppositionspartei durchaus offen dafür gezeigt. Der Gesetzesentwurf schlägt u. a. vor, die Politischen Grundsätze von 2000 ebenso wie die Kriterien des Gemeinsamen Standpunkts der EU von 2008 in das Kriegswaffenkontroll- und das Außenwirtschafts-

Gemeinsamer Standpunkt der EU zu Rüstungsausfuhren

Der Gemeinsame Standpunkt wertete den seit 1998 vorhandenen Verhaltenskodex zum Umgang mit Rüstungsexporten rechtlich auf. Die Mehrzahl der Mitgliedstaaten hat ihn Form von Gesetzen in das eigene Rechtssystem übertragen. Die Bundesregierung begnügt sich mit dem Verweis, dass er Eingang in die Politischen Grundsätze gefunden habe. Der Gemeinsame Standpunkt nennt acht Kriterien, die die Einzelstaaten bei ihren rüstungsexportpolitischen Entscheidungen beachten sollen (Einhaltung internationaler Verpflichtungen; Achtung der Menschenrechte; innere Lage im Empfängerland; regionale Sicherheit; Interessen des Lieferlandes; Haltung des Empfängerlandes im Kampf gegen Terrorismus; Risiko von Re-Exporten; Vereinbarkeit der Rüstungsimporte mit Zielen der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung). Um die Harmonisierung von Entscheidungen, die weiterhin in der Souveränität der Einzelstaaten liegen, zu fördern, sieht der Standpunkt Konsultationen in strittigen Fällen und ein gemeinsames Berichtswesen vor.

Gemeinsamer Standpunkt 2008/944/GASP des Rates vom 8. Dezember 2008 betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern, Anlage 2 des Rüstungsexportberichts der Bundesregierung 2014, Berlin Mai 2015, S.42–47.

gesetz zu integrieren. Ferner enthält die Vorlage Anregungen, allseits bekannte Mängel des Berichtswesens zu beheben. Mit dem Vorschlag, alle im Berichtsjahr vollzogenen Rüstungsexporte statistisch zu ermitteln, will die Vorlage ein strukturelles Defizit des Kontrollregimes beheben. Derzeit weiß keine Instanz, wie viele Rüstungsgüter jährlich die deutsche Grenze passieren. Nur die Ausfuhr von Kriegswaffen wird statistisch erfasst. Schließlich nimmt die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen ihre alte Forderung auf, die Möglichkeit von Verbandsklagen einzuräumen, damit Verwaltungsgerichte die Rechtmäßigkeit von erteilten Genehmigungen überprüfen können. Am 11. Juni 2015 hat das Parlament zum ersten Mal über die Vorlage von Bündnis 90/Die Grünen diskutiert. Nach kontroverser Abstimmung wurde die Vorlage zur Beratung an den Wirtschaftsausschuss überwiesen.¹⁷ Dort wird er vermutlich mit den Stimmen der Großen Koalition beiderigt werden. Die Antragsteller wollten den Auswärtigen Ausschuss federführend mit der Beratung des Gesetzentwurfs betrauen. Dabei hatten sie vermutlich auf Sympathien des Wirtschaftsministers gesetzt, rüstungsexportpolitische Fragen vorrangig unter außen- und sicherheitspolitischer Perspektive behandeln zu lassen. Diese Erwartung hat sich jedoch nicht erfüllt. So konsequent war er dann doch nicht, seine Parteikollegen im Parlament in diesem Sinne abstimmen zu lassen.

Zudem hat das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 21. Oktober 2014¹⁸ die Position der Exekutive gegenüber der Legislative in Sachen Rüstungsexportpolitik gestärkt. Anlass für das Urteil war eine Klage von drei Abgeordneten von Bündnis 90/Die Grünen gegen das Prozedere, dass das Parlament erst nachträglich über bereits genehmigte Rüstungslieferungen ins Ausland erfährt. Die Kläger hatten kritisiert, dass die damalige schwarz-gelbe Bundesregierung ihre Anfrage im Jahr 2011 zum angeblich geplanten Export von Leopard-Panzern nach Saudi-Arabien nicht beantworten wollte. Das Gericht stellte nun fest, dass die Regierung brisante Rüstungsgeschäfte bis zur abschließenden Genehmigung geheim halten darf. Sie braucht auch keine Auskünfte über informelle Kontakte zwischen Unternehmen und Genehmigungsbehörden zu geben, um die Erfolgsaussichten eines Ausfuhrantrages zu erkunden. Das gehöre zum „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“. Allerdings

ist die Regierung gehalten, konkrete Anfragen zu beantworten, ob Genehmigungen erteilt worden sind. Die Informationen im später folgenden Rüstungsexportbericht reichen nicht aus. Das setzt jedoch in der Praxis voraus, dass die Parlamentarier bereits Kenntnis von dem Vorgang haben. Außerdem stellte das Verfassungsgericht die Position des Bundessicherheitsrates als Entscheidungsgremium infrage. Dessen Meinungsbildung determiniert die Entscheidung durch den zuständigen Ressortminister, entbindet aber nicht die gesamte Regierung von der Verantwortung für die Rüstungsexportpolitik. Die Exekutive und die sie tragenden Koalitionsparteien haben das Urteil insgesamt begrüßt. Doch sind bislang keine Anzeichen zu erkennen, dass sich in der Praxis des Bundessicherheitsrates als letztentscheidendes Gremium etwas verändert hat.

Zahlen, Zahlen, ...

Nach der Sichtung der politischen Initiativen und daraus folgenden praktischen Schritten in den zurückliegenden beiden Jahren steht nun ein Blick darauf an, ob die Daten zu den Ausfuhren und den Genehmigungen seit dem Regierungswechsel schon einen Kurswechsel spiegeln. Ohnehin kommt die Analyse der Rüstungsexportpolitik nicht umhin, Daten zum Ausgangspunkt einer Bewertung zu nehmen. Alle Kontroversen über Rüstungsexporte enden über kurz oder lang bei den Angaben über die Exportlizenzen und die durchgeführten Lieferungen. Die Einen neigen dazu, sie schön zu reden, die Anderen reagieren mit Empörung darauf.

Dabei vergessen alle Seiten, dass die verfügbaren Daten auf wackligen Füßen stehen. Zu groß sind die Unschärfen bei der Preisbildung für Rüstungsgüter und militärische Leistungen oder die zeitliche Streckung zwischen der Ankündigung eines Geschäfts und dessen Vollzug. Zudem bleiben viele Nebeneffekte von Rüstungstransfers im Dunkeln, so zum Beispiel Schulungen oder Trainings, die anschließenden Lieferungen von Betriebsmitteln (Schusswaffenlieferungen ziehen immer Aufträge für Munition nach sich) oder der Aufbau von Infrastruktur, um Waffen zu lagern, einzusetzen und zu reparieren. Im deutschen Fall kommt als Besonderheit hinzu, dass Schiffslieferungen das Gesamtbild der Genehmigungswerte in die Höhe

Forderung nach Transparenz

Die deutsche Politik ist der Diskussion über die Rüstungsproduktion und den Export von Rüstungsgütern und Kriegswaffen oft ausgewichen. ... Wie gesagt, dieses Ausweichen wurde begünstigt durch die Tatsache, dass über Rüstungsexportgenehmigungen hinter dem Vorhang der Geheimhaltung entschieden wurde. Dies aber entspricht gerade nicht dem grundlegenden Demokratieprinzip unserer Verfassung. Der verschämte Umgang mit diesen existentiellen Fragen ist übrigen auch einer reifen Demokratie und einer aufgeklärten Demokratie nicht würdig. ... Deshalb hat sich die Koalition vorgenommen, Entscheidungen über Rüstungsexporte transparenter zu gestalten.

Rede Sigmar Gabriels vor der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Berlin, 8.10.2014 - Quelle: bmwi.de/DE/Presse/reden,did=661856.html (8.10.14).

treiben oder wieder absacken lassen, falls sie im jeweiligen Berichtsjahr einmal ausbleiben. Die Kosten der Schiffsvorhaben heben sich erheblich von anderen Rüstungsgütern ab.

Aus diesem Grund verzichtet das Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), ein anerkannter Beobachter der Szene, in seinen Berichten zur Entwicklung des weltweiten Handels mit Rüstungsgütern auf Detailangaben zu einzelnen Transfers. Das Institut stellt Vergleiche über mehrere Jahre an und ermittelt aufgrund eigener Parameter jeweils prozentuale Anteile von Lieferanten und Empfängern am gesamten Handel. Zudem ordnet SIPRI seine Befunde in einen 5-Jahreszyklus ein. Damit versucht das Institut, längerfristigen Schwankungen gerecht zu werden.

SIPRI-Angaben zufolge ist der weltweite Rüstungshandel zwischen 2010 und 2014 um 16 Prozent größer gewesen als zwischen 2005 und 2009.¹⁹ Die größten Anteile an Exporten hatten im Berichtszeitraum die USA (31 Prozent), Russland (27 Prozent) sowie China, Deutschland und Frankreich (je 5 Prozent). Im Hinblick auf die deutschen Waffenexporte stellt SIPRI fest, dass deren Entwicklung nicht mit der Expansion des globalen Rüstungsmarktes insgesamt Schritt gehalten hat. Auch die französischen Rüstungsausfuhren sind, jenseits gestiegener Jahreswerte, nicht im gleichen Umfang wie der weltweite Waffenhandel gewachsen. Trotz des großen

medialen Echos, das die SIPRI-Berichte jedes Mal bei ihrer Veröffentlichung in Deutschland finden, hält die Bundesregierung von deren Datengrundlage nicht viel. Sie wirft dem Institut vor, Rüstungsgeschäften fiktive Werte beizumessen und nur einen Teil der transferierten Rüstungsgüter zu erfassen. Gleichzeitig beziehe SIPRI militärrelevante Produkte ein, die nicht auf international vereinbarten Listen stehen.²⁰

Die Rüstungsexportberichte, die die Bundesregierung seit 16 Jahren vorlegt, warten wiederum mit viel Zahlenmaterial auf. Sie beziehen sich auf die im Vorjahr erteilten Ausfuhrgenehmigungen und die Exporte von Rüstungsgütern, die als „Kriegswaffen“ eingestuft sind. Damit werden aber nicht alle relevanten Fragen geklärt. So erlauben die genannten Genehmigungswerte noch keinen Aufschluss darüber, wie viele und welche Rüstungsgüter, die nicht zur Kategorie der „Kriegswaffen“ zählen, im Berichtsjahr ausgeführt worden sind. Die Endempfänger werden nicht genannt und Begründungen für die Einzelentscheidungen nicht gegeben. Auch fehlen Informationen zu den umfangreichen Exporten von Gütern, die sowohl zivil als auch militärisch genutzt werden können (Dual use-Güter). Ferner stützen sich die Angaben der Werte in dem Regierungsdokument auf Auskünfte der Antragsteller. Der Schutz des Betriebsgeheimnisses, dem die Regierung per Gesetz verpflichtet ist, steht hier

dem Drang nach einem Mehr an Kenntnis entgegen. Das gilt ebenfalls für die Voranfragen. Diese stellen exportwillige Unternehmen im Vorfeld von Abmachungen mit potenziellen Abnehmern, um zu erfahren, ob ein späterer Ausfuhrantrag erfolgreich sein kann. Folgt auf eine Voranfrage eine negative Antwort, wird das Vorhaben in der Regel nicht weiter verfolgt. Den Stellenwert der Voranfragen illustriert die geringe Quote von jährlichen Ablehnungen: Im Jahr 2013 wurden über 17.000 Einzelausfuhrgenehmigungen erteilt, aber nur 71 Anträge abschlägig beschieden; im Jahr 2014 wurden 100 Anträge abgelehnt bei ca. 12.000 positiven Bescheiden.

Was sagen die Zahlen?

Der Umfang des weltweiten Rüstungshandels hat in der ersten Hälfte dieser Dekade gegenüber dem vorangegangenen Jahrfünft erheblich zugenommen. Rüstungstransfers bleiben ein Indikator für regionale Rüstungsdynamiken, so im Nahen und Mittleren Osten oder in Südostasien. Deutsche Transfers tragen ihren Teil dazu bei, so zum Beispiel mit den anhaltend umfangreichen Lieferungen an Saudi-Arabien, Israel, Katar, Algerien oder Ägypten einerseits und an Singapur, Indonesien oder Brunei andererseits. Jedoch hat die Entwicklung der deutschen Rüstungsausfuhren nicht mit dem globalen Wachstum Schritt gehalten. Im Gegenteil, sie haben relativ und in absoluten Zahlen abgenommen. Der Wert der deutschen Exportgenehmigungen ist 2014 gegenüber 2013 um 22 Prozent gesunken. Aber die jüngsten Angaben zur Entwicklung im 1. Halbjahr 2015 dokumentieren einen erneuten Anstieg: Die Werte der ersten sechs Monate dieses Jahres erreichen nahezu jene des gesamten Jahres 2014. Insofern signalisieren die Zahlen keinen eindeutigen Rückgang der Rüstungsausfuhren in der Ära der Großen Koalition.

Die wichtigsten Abnehmer deutscher Rüstungslieferungen finden sich außerhalb des Kreises von NATO-, EU- bzw. diesen gleichgestellten Staaten. Mehr als 60 Prozent der deutschen Ausfuhrgenehmigungen bezogen sich im Jahr 2014 auf zugesagte Lieferungen an Drittstaaten.²¹ Der schon seit Jahren erkennbare Trend spiegelt Verschiebungen auf dem Weltrüstungsmarkt. In den ohnehin schon hochgerüsteten Industriestaaten ist der Bedarf gesättigt oder kein Geld für

Ausfuhrgenehmigungen für deutsche Rüstungsexporte 2011 – 1. Halbjahr 2015 - Angaben der Werte in Mrd. €

	2011	2012	2013	2014	1. Hj. 2015
Anzahl der Genehmigungen	17.586	16.380	17.280	12.090	6.341
Wert der Einzelgenehmigungen	5,4	4,7	5,8	3,9	3,3
Wert der Sammelausfuhrgenehmigungen	5,4	4,1	2,5	2,5	3,0

Verteilung der Einzelausfuhrgenehmigungen 2011 – 1. Halbjahr 2015

Jahr	EU-/NATO- bzw. gleichgestellte Staaten		Drittstaaten	
	Werte in Mrd. €	Anteil in Prozent	Werte in Mrd. €	Anteil in Prozent
2011	3,1	58	2,3	42
2012	2,1	45	2,6	55
2013	2,2	38	3,6	62
2014	1,5	39,5	2,4	60,5
1. Hj. 2015	1,7	51	1,6	49

Quellen: Rüstungsexportberichte der Bundesregierung. Für die Gestaltung der Tabellen danke ich Tina Rosner.

Ausfuhrgenehmigungen des G 36-Gewehrs sowie von Teilen davon (2003 bis 2014) – Stückzahlen und Empfängerland

Empfängerland	G 36 (KWL-Nr. 29c)	Rohr G 36 (KWL-Nr. 34)	Verschluss G 36 (KWL-Nr. 35)
Afghanistan	56 (VN-Mission)		
Australien	12	1	
Bahrain	101		
Belgien	8		
Buthan	1		
Brasilien	641		
Bulgarien	10		
Chile	1		
Dänemark	15		
Finnland	4		
Frankreich	23		
Großbritannien	1.447	60	
Haiti	18 (VN-Mission)		
Indien	8		
Indonesien	514		
Irak	40 (VN-Mission)		
Irland	514		
Island	6		
Israel	2 (VN)		
Italien	20		
Jordanien	1.352	5	10
Kanada	23		
Katar	3		
Kongo	25 (VN-Mission)		
Kosovo	140 (EU-Mission) 2.349		1 (VN- Mission)
Kroatien	710		10
Lettland	2.200		
Libanon	27 (VN-Mission) 560		
Litauen	8.119	64	62
Malaysia	85		
Mali	110 (VN-Mission)		
Mexiko	10.102	61	32
Monaco	7		
Montenegro	655	6	6
Niederlande	9		
Norwegen	13		10
Österreich	3		
Oman	3		
Philippinen	377		3
Polen	38		
Portugal	148		
Rumänien	164		
Saudi-Arabien	46.328	80	80
Schweden	63	4	2
Schweiz	27		
Serbien	204		4
Slowenien	55		
Spanien	172	1	
Südafrika	2		
Südkorea	3		
Thailand	77		
Trinidad und Tobago	295		
Tschad	15 (VN-Mission)		
Tschech. Republik	17		
Uruguay	68	8	4
USA	650	20	
Ver. Arab. Emirate	130		2
Zypern	96		
Aruba	5		
Bermuda	64	4	2
Hongkong	10		
Kaimaninseln	20		
Macau	22		
St. Helena	4		
Taiwan	1		

Quelle: Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Uwe Beckmeyer vom 3. Februar 2015 auf die Frage 8 des Abgeordneten Hans-Christian Ströbele (Bündnis 90/ Die Grünen), Bundestag, Drucksache 18/4044 vom 20.02.2015, S.13 – 17.

Anmerkungen

- 1 Süddeutsche Zeitung, 30.10.15.
- 2 <http://bit.ly/1PWWyjY> (22.10.15).
- 3 Vgl. *Moltmann, B.* 2014: Verwirrung statt Klarheit. Rüstungsexportpolitik in Koalitionsverträgen und Regierungserklärungen (1998 – 2013), Frankfurt/M. (HSFK-Report 7/2014), S. 17.
- 4 Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern, Anlage 1a des Rüstungsexportberichts der Bundesregierung 2014, Berlin Mai 2015, S. 36–39.
- 5 Antwort von Brigitte Zypries, Parlamentarische Staatssekretärin im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken u. a. (Die Linke), betreffend Rüstungsexportentscheidungen des Bundessicherheitsrates, vom 27. Februar 2015.
- 6 Quelle: <http://bit.ly/1Hk3N49> (8.10.14).
- 7 Süddeutsche Zeitung, 23.10.15.
- 8 Süddeutsche Zeitung, 6.9.14.
- 9 Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Pressemitteilung vom 8.7.15: Gabriel: Export von Überwachungstechnik wird stärker kontrolliert.
- 10 Grundsätze der Bundesregierung für die Ausfuhrgenehmigungspolitik bei der Lieferung von Kleinen und Leichten Waffen, dazugehöriger Munition und entsprechender Stellerausrüstung in Drittländer, verabschiedet am 15.5.15, in: Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im ersten Halbjahr 2015, Berlin 21. Oktober 2015, Anlage 2, S. 8–9.
- 11 Pumpgun: englisch für mehrschüssiges Gewehr, bei dem das Repetieren durch Zurückziehen des Vorderschaftes erfolgt.
- 12 Eckpunkte für die Einführung von Post-Shipment-Kontrollen bei deutschen Rüstungsexporten, verabschiedet von der Bundesregierung am 8.7.15, in: Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im ersten Halbjahr 2015, Berlin 21. Oktober 2015, Anlage 3, S.10–11.
- 13 <http://bit.ly/1N5Luf2> (9.7.15).
- 14 Antwort von Matthias Machning, Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie vom 29.7.15 auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Agnieszka Brugger u. a. (Bündnis 90/ Die Grünen) (Bundestagsdrucksache 18/5512).
- 15 Vgl. *Strobel, K.* 2014: Arms Exports, Influence, Institutional Corruption in the German Arms Export Regime, Cambridge, Mass. 7.8.14 (Edmund J. Safra Working Papers, 47) (<http://bit.ly/21e4Fhn>) (28.7.15).

Neuanschaffungen vorhanden. Zudem sind hier ausreichende Kapazitäten vorhanden, um sich selbst zu versorgen. Anders sieht es bei aufstrebenden Industriestaaten wie Brasilien, China oder Indien aus. Auch sie streben politische Unabhängigkeit bei ihrer Rüstung an. Teilweise sind sie technologisch noch auf Importe angewiesen, teilweise haben sie bereits eine exportfähige Rüstungsproduktion. Solange deutsche Unternehmen mit Spezialprodukten wie Küstenschiffen und U-Booten oder mit hohen Standards wie im Panzerbau oder bei kleinen und leichten Waffen aufwarten, bleiben sie im Spiel. Ob sich der Streit um die Leistungsfähigkeit des G 36-Gewehrs auf den weiteren Export dieser prestigeträchtigen Waffe in Zukunft auswirken wird, ist noch nicht absehbar. Für den Abschluss eines Exportgeschäfts ist der erfolgreiche Einsatz eines Rüstungsguts bei der Bundeswehr immer ein wichtiges Verkaufsargument gewesen. Immerhin sind 78.885 G 36-Gewehre zwischen 2003 und 2014 ausgeführt worden. Davon gingen 64.561 in dreißig Drittstaaten.²²

Waffengeschäfte als Instrumente der Sicherheitspolitik

Beim Rüstungshandel herrschen verzerrte Marktverhältnisse. Die Staaten beharren auf ihrer Souveränität, Rüstungsgeschäfte auch im Sinne politischer Interessen zu steuern. Das trifft als Extremfall in der deutschen Politik für die Bereitschaft aller Bundesregierungen zu, die israelischen Streitkräfte mit Waffenlieferungen zu unterstützen und diese teilweise zu finanzieren. Exportgenehmigungen an Saudi-Arabien werden mit der Bedeutung dieses Staates im Kampf gegen den internationalen Terrorismus gerechtfertigt. Die Entscheidung der Bundesregierung vom 1. September 2014, den kurdischen Milizen im Nordirak, bekannt als Peschmerga, kleine und leichte Waffen sowie Munition und Ausstattung im Wert von 70 Mio. € zu liefern, stützte sich ausdrücklich auf politische wie humanitäre Gründe. Dabei handelte es sich nicht um kommerzielle Geschäfte, sondern um politisch veranlasste Lieferungen aus Beständen der Bundeswehr.

Die Transfers an die Peschmerga widersprechen allerdings den normativen Vorgaben für die deutsche Rüstungsexportpolitik. Diese untersagen Exporte in Kriegsgebiete und zudem an halbstaatliche Akteure. Au-

ßerdem verlangen sie einen gesicherten Verbleib der Lieferungen. Die Waffen dürfen nicht geeignet sein, Menschenrechte zu verletzen. Über diese Schranken hatte sich die Bundesregierung seinerzeit hinweg gesetzt und das mit dem akuten Handlungsbedarf begründet. Immerhin hatte sie sich, und das war durchaus eine Innovation, vor dem Bundestag dafür gerechtfertigt. Auf einem anderen Blatt steht, dass den Materiallieferungen inzwischen eine Ausbildungsmission der Bundeswehr gefolgt ist und seit Februar 2015 weitere Waffen und Munition deutscher Herkunft in den Nordirak gelangen. In diesem Fall dient nicht mehr eine aktuelle Notlage als Begründung, sondern das Einvernehmen mit der irakischen Regierung, die kurdischen Einheiten im Kampf gegen islamistische Terroristen zu unterstützen.²³ Kritische Beobachter sehen darin bereits die Vorzeichen eines neuen Trends, Rüstungsexporte unter aktuellen sicherheitspolitischen Prämissen als Handlungsoption zu nutzen und in laufende kriegerische Auseinandersetzungen einzugreifen: Was aus Ausnahme begonnen hat, wird zum Normalfall.

Die politische Einflussnahme auf Rüstungsgeschäfte kann jedoch auch negative Folgen für deren Verlauf haben. So haben die Waffenembargos europäischer Staaten gegen-

über Russland den vor wenigen Jahren noch unter dem Vorzeichen kooperativer Politik florierenden Rüstungsexport zum Erliegen gebracht. Das Bundeswirtschaftsministerium unterband die Auslieferung eines bereits versandfertigen Gefechtsfeldübungsentrums im Wert von 135 Mio. €. Der Hersteller, die Firma Rheinmetall, betreibt eine Schadensersatzklage wegen des Widerrufs einer bereits 2011 erteilten Genehmigung des Transfers.²⁴

Gleichzeitig bestimmen die importierenden Staaten mehr und mehr die Geschäftsbedingungen. Damit wandelt sich der Rüstungsmarkt zu einem „Käufermarkt“.²⁵ Die Käufer verlangen häufig Offset-Geschäfte, d.h. eine Verlagerung der Fertigung in das Bestellerland, die mit einem Technologietransfer einhergeht. Traditionellen Exporteuren erwachsen damit im Laufe der Zeit neue Konkurrenten auf Drittmärkten (z. B. Südkorea, China oder Indien). Die Rüstungsindustrie hat sich ohnehin, dem Trend der Globalisierung folgend, flexibel den neuen Verhältnissen angepasst. Sie geht internationale Partnerschaften ein oder gründet bzw. übernimmt Unternehmen in Drittstaaten.²⁶ Damit entwerfen sich staatliche Restriktionen.

Immerhin hat die deutsche Politik die verheerende Wirkung des Transfers von kleinen und leichten Waffen erkannt. So sind die Ge-

Die wichtigsten Bestimmungsländer deutscher Rüstungsausfuhren (2012 – 1. Halbjahr 2015) – Einzelausfuhrgenehmigungen

Werte in Mio.€	2012	2013	2014	1. Hj. 2015
Über 1.000	S.-Arabien (1237,2)			Großbrit. (1152,1)
999 - 800		Algerien (825,7)		
799 - 700				
699 - 600		Katar (673,4) USA (610,7)	Israel (684,6)	
599 - 500	USA (596,0)			
499 - 400			USA (415,4)	
399 - 300		S.-Arabien (361,0)	Singapur (328,9)	Israel (391,3)
299 - 200	Algerien (286,0) Großbrit. (234,0) Kanada (208,3)	Indonesien (295,7) Israel (266,6) Großbrit. (257,8) Südkorea (207,0) Singapur (205,8)	Südkorea (253,8) Großbrit. (217,2) S.-Arabien (208,9)	
199 - 100	Frankreich (168,9) Schweiz (149,8) Südkorea (148,2) Singapur (146,4) VAE (128,8)	Frankreich (146,6)	Algerien (163,6) VAE (121,2) Indonesien (108,4) Brunei (104,9)	S.-Arabien (177,3) Algerien (170,7) Indien (128,4) USA (123,9) Kuwait (121,7) Russland (118,0)
Weniger als 100				Frankreich (99,6) Südkorea (88,3)

Quellen: Rüstungsexportberichte der Bundesregierung. Für die Gestaltung der Tabellen danke ich Tina Rosner. Zu den Angaben zum 1. Halbjahr 2015 weist die Bundesregierung darauf hin, dass der hohe Genehmigungswert für Exporte nach Großbritannien auf die Lieferung von vier Tankflugzeugen zurückzuführen ist. Bei den Genehmigungen an Russland handele es sich um zwei Eisbrecher mit militärischer Schutzrüstung. Der Transfer sei schon vor den EU-Embargo-Beschlüssen vereinbart worden.

nehmigungswerte für die Exporte von Kleinwaffen von 82,6 Mio. € im Jahr 2013 auf 47,3 Mio. € im Jahr 2014 zurückgegangen. Doch bezogen sich auch in 2014 noch 46 Prozent aller Exportgenehmigungen für Kleinwaffen auf Transfers in Drittstaaten.²⁷ Ähnliche Relationen dokumentieren die Angaben für das erste Halbjahr 2015.²⁸ Außerdem kränken die offiziellen Bemühungen daran, dass sich alle Verschärfungen nur auf Transfers von Waffen beziehen, die für militärische Zwecke konstruiert worden sind. Für Selbstverteidigungswaffen sowie Jagd- und Sportwaffen gelten die Restriktionen nicht. Angesichts der ausufernden Kleinwaffenplage in fragilen Staaten und Gesellschaften ist diese legal abgesicherte Selbstbeschränkung ein Skandalon.

Es ist nicht alles Gold, was glänzt

Die beiden ersten Jahre der laufenden Legislaturperiode haben einen Schwung in die Gestaltung der Rüstungsexportpolitik gebracht, wie sie angesichts der Erstarrung der vergangenen Jahrzehnte kaum zu erwarten war. Diese wäre allerdings besser auf die heutigen Verhältnisse vorbereitet, wenn vor 15 Jahren der damalige Wirtschaftsminister Werner Müller (parteilos und ohne Bundestagsmandat) Initiativen wie der jetzige Amtsinhaber entfaltet hätte. Seinerzeit wurden viele Weichen der internationalen politischen und wirtschaftlichen Beziehungen neu gestellt. Das wurde damals in der Rüstungsexportpolitik verpasst. So werden unter den gegenwärtigen Bedingungen Missstände behoben, die zu lange diesem Politikfeld seine anachronistischen Konturen gegeben haben. Nun kommt es darauf an, die eingeleiteten Reformen der Rüstungsexportpolitik soweit zu konsolidieren, dass nachfolgende Bundesregierungen das Rad nicht wieder zurückdrehen können.

Auf der Haben-Seite steht, dass sich der derzeitige Bundeswirtschaftsminister zur politischen Verantwortung im Umgang mit rüstungsexportpolitischen Entscheidungen bekennt. Er hat der Rüstungsexportpolitik ein Gesicht gegeben. Geschickt nutzt er die ablehnende Haltung in der hiesigen Öffentlichkeit gegenüber Rüstungsgeschäften, um seinen Vorstoß für einen Wandel zu untermauern. Die außen- und sicherheitspolitischen Implikationen der Weitergabe von Rüstungsgütern gerade an Staaten, die keine Bündnispartner

sind, gewinnen an Aufmerksamkeit. Wenn jedoch kein friedenspolitischer Imperativ die Entscheidung über Waffenlieferungen anleitet, kollidiert das Plädoyer von Sigmar Gabriel für eine zurückhaltende Genehmigungspraxis, mit dem Ansinnen, Rüstungsexporte als Teil der Außen- und Sicherheitspolitik zu gestalten. Die in den Vorjahren aufgekommene Rede von der „Ertüchtigung“ von Regionalmächten in deren Einflussbereich, indem man ihnen Waffen liefert, ist beileibe nicht verstummt.²⁹ Die jüngsten Waffenlieferungen in den Nordirak signalisieren, dass Rüstungsexporte inzwischen als probate Handlungsoption dienen, wenn internationaler Handlungsdruck entsteht, man aber zurückscheut, zur Friedenssicherung auch Soldaten einzusetzen. Die Schwelle für eine restriktive Rüstungsexportpolitik sinkt zunehmend. Bei ihren Reisen durch Afrika und in den Mittleren Osten sagt die Verteidigungsministerin bedrängten Regierungen zu, deutsche Rüstungsgüter zur Verfügung zu stellen. Das Auswärtige Amt und sein Minister zögern ohnehin, die Rüstungsexportpolitik als Aufgabe der Rüstungskontrolle und der Krisenprävention zu akzeptieren, und würde sich des ungeliebten Kindes gerne entledigen. Zudem ist der von Gabriel stets vorgetragene Appell, die Problematik der Rüstungstransfers auf europäischer Ebene anzugehen, bislang folgenlos geblieben. Vorstöße von deutscher Seite gegen die jüngsten französischen oder britischen Rüstungsgeschäfte im Nahen und Mittleren Osten sind nicht bekannt geworden. Im Vorjahr hatten Vetos gegen den Export von Kriegswaffen aus französischer Fertigung mit deutschen Komponenten, z. B. an Katar, Saudi-Arabien oder Usbekistan, Proteste der industriellen Kooperationspartner provoziert.³⁰

Der Wirkung der politischen Impulse steht eine Reihe von internen wie externen Faktoren entgegen. Viele der in Gang gesetzten Veränderungen, sei es bei der Kontrolle des Transfers von kleinen und leichten Waffen, sei es beim Bemühen um einen gesicherten Endverbleib gelieferter Rüstungsgüter, harrten noch der Umsetzung. Pilotphasen der Erprobung sind anberaumt worden. Ressortabstimmungen innerhalb der Regierung stehen an. Abnehmer müssen den neuen Auflagen zustimmen. Bisherige Erfahrungen wecken Zweifel, ob das proklamierte Ziel „Neu für Alt“, dem zufolge bei Lieferungen vorhandene Bestände zu zerstören sind, realisierbar

Anmerkungen

- 16 Bundestags-Drucksache 18/4940 vom 20.5.15.
- 17 Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 18/109 vom 11.6.15.
- 18 BVerfG, 2 BvE5/11 vom 21.10.14, Absatz Nr. (1-232) (<http://bit.ly/1OpSFT3>) (21.10.14)
- 19 Nach: *Wezeman, P. D./Wezeman, S. T.* 2014: Trends in International Arms Transfer, Stockholm: SIPRI Fact Sheet, March 2015.
- 20 Vgl. Rüstungsexportbericht 2014, a.a.O. S. 35.
- 21 Drittstaaten bzw. Drittländer sind alle Länder außer den EU-Mitgliedstaaten, den NATO-Ländern und den NATO-gleichgestellten Ländern (Australien, Japan, Neuseeland, Schweiz). Informell werden Israel und Süd-Korea ebenso behandelt. Auch Brasilien und Indien, mit denen Deutschland strategische Partnerschaften eingegangen ist, sollen in den Genuss bevorzugter Behandlung kommen.
- 22 Angaben berechnet nach: Bundestagsdrucksache 18/4044 vom 20.2.15: Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie Uwe Beckmeyer vom 3. Februar 2015 auf die Frage 8 des Abgeordneten Hans-Christian Ströbele (B 90/ Die Grünen).
- 23 Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung, Rüstungsexportbericht 2015 der GKKE, Kapitel 6: Schwerpunkt: Deutsche Waffen an die Peshmerga, Berlin/Bonn i. E. (Ich danke den Herausgebern dafür, vorab in den Bericht Einblick nehmen zu können.)
- 24 Antwort von Brigitte Zypries, Parlamentarische Staatssekretärin im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, auf die schriftliche Anfrage Nr. 286 an die Bundesregierung der Abgeordneten Katja Keul vom 6.11.2015.
- 25 Vgl. *Fleurant, A.* 2014: Future Challenges in the Monitoring of International Arms Transfers, Stockholm: SIPRI (<http://bit.ly/1P5R8VF>).
- 26 Vgl. *Mölling, Ch.* 2015: Der europäische Rüstungssektor. Zwischen nationaler Politik und industrieller Globalisierung, Berlin (SWP-Studie 12), S. 30.
- 27 Werte 2014: EU-/NATO-/gleichgestellte Staaten: 25,8 Mio. € – Drittländer: 21,6 Mio. €.
- 28 Werte 2015: EU-/NATO-/gleichgestellte Staaten: 6,6 Mio. € – Drittländer: 5,7 Mio. €.
- 29 Vgl. *von Boemcken, M.* 2015: Verantwortung durch Ertüchtigung? Ausbildungshilfe und Waffenlieferungen als Mittel deutscher Außenpolitik, in: Friedensgutachten 2015, Berlin: Lit, S. 87–99, S.98.
- 30 Le Point vom 30.10.14.

ist. Zudem hält die Bürokratie nicht Schritt mit dem Tempo, das die politische Führung des Ressorts an den Tag legt. Die Maschinerie des Genehmigungsverfahrens mit ihrem Wechselspiel zwischen Unternehmen und den Behörden hat sich seit Jahren eingespielt. Sie tut sich schwer, die neuen Perspektiven zu absorbieren.

Hinzu kommen Widersacher in den Reihen der Koalition. Zudem lassen Branchenverbände und Unternehmen nicht nach, auf eine Öffnung neuer Absatzmöglichkeiten zu drängen. Standortinteressen drohen, die Oberhand gegenüber politischen Restriktionen zu gewinnen. Die Entscheidung der Bundesregierung, die Fertigung von U-Booten und gepanzerten Fahrzeugen als erhaltenswerte „Schlüsseltechnologien“ einzustufen, widerspricht bereits dem Ansatz einer restriktiven Rüstungsexportpolitik. Beide Güter stoßen auf dem Weltrüstungsmarkt auf eine anhaltend rege Nachfrage. Die Auslastung der Produktionsstätten und die Weiterentwicklung der Waffen hängen von Exporterfolgen ab. Appelle zur Konversion verhalten ergebnislos, wenn gleichzeitig Sanktuarien für einzelne Branchen errichtet werden.

Ein weiteres gravierendes Hindernis für ein erfolgreiches Umsteuern der Rüstungsexportpolitik liegt jedoch in der Dynamik der internationalen Rüstungsgeschäfte selbst. Das zeigen die mehrjährigen Daten zur Entwicklung der deutschen Rüstungsexporte. Die Interaktionen zwischen Lieferanten und Abnehmern von Rüstungsgütern vollziehen sich jenseits dessen, was nationalstaatliche Regierungen in den Lieferländern beeinflus-

sen können. Der Trend zur Entstaatlichung hat den Rüstungssektor erfasst. Die Lieferketten für hochwertige Rüstungsgüter werden immer komplexer. Zudem stehen Anbieter unter erheblichem Konkurrenzdruck und buhlen um prestigeträchtige Aufträge. Dass Interessenten sie gegeneinander ausspielen, nehmen sie in Kauf.

So lautet das Fazit, dass der Bundesregierung und dem Wirtschaftsminister in der Rüstungsexportpolitik ein Formwandel gelungen ist. Das ist im Hinblick auf die vorgefundenen inhaltlichen wie organisatorischen Defizite nicht wenig. Der Formwandel zeigt aber auch die Schranken politischen Willens auf. Selbst wenn Sigmar Gabriel ein Gestaltungswille zu unterstellen ist, sind seine Möglichkeiten begrenzt. Zu viele Kräfte außerhalb seines Einflussbereichs beeinflussen die Rüstungsgeschäfte. Ungereimtheiten im Alltag sind das Resultat. Hinzu kommt, dass es sich dabei um langfristige Transaktionen

handelt, die nicht allein der Logik des politischen Handels gehorchen. So mag sich der Minister einstweilen mit der alten Weisheit des Ovid trösten: „Ut desint vires, tamen est laudanda voluntas“ („Auch wenn die Kräfte fehlen, ist der Wille doch zu loben“.). Doch werden die Ambivalenzen der Rüstungsexportpolitik auch in Zukunft weiter für Unruhe sorgen.



Dr. Bernhard Moltmann ist assoziierter Forscher im Programmbereich „Herrschaft und gesellschaftlicher Frieden“ an der HSFK. Seine Forschungsinteressen umfassen Friedensprozesse in Nachbürgerkriegsgesellschaften, insbesondere in Nordirland, und die deutsche Rüstungsexportpolitik.

HSFK-Standpunkte

erscheinen mindestens sechsmal im Jahr mit aktuellen Thesen zur Friedens- und Sicherheitspolitik.

Die HSFK, 1970 als unabhängige Stiftung vom Land Hessen gegründet und seit 2009 Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft, arbeitet mit rund 60 wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in sechs Programmbereichen zu den Themen „Sicherheits- und Weltordnungspolitik von Staaten“, „Internationale Institutionen“, „Private Akteure im transnationalen Raum“ sowie „Herrschaft und gesellschaftlicher Frieden“. Der Programmbereich „Information und Wissenstransfer“ vereint das Projekt „Akademisches Friedensorchestr Nahost“, die „Schlangenbader Gespräche“, das „Friedensgutachten“ sowie die Institutsbibliothek und die Angebote der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. Zudem arbeiten in der HSFK die programmungebundenen Forschungsgruppen „Politische Globalisierung und ihre kulturelle Dynamik“ und „Konflikt und normativer Wandel: Normkonflikte im globalen Regieren“.

Die Arbeit der HSFK ist darauf gerichtet, die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte zu erkennen, die Bedingungen des Friedens als Prozess abnehmender Gewalt und zunehmender Gerechtigkeit zu erforschen sowie den Friedensgedanken zu verbreiten. In ihren Publikationen werden Forschungsergebnisse praxisorientiert in Handlungsoptionen umgesetzt, die Eingang in die öffentliche Debatte finden.

Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
Baseler Str. 27–31, 60329 Frankfurt am Main
Postvertriebsstück D 43853, Entgelt bezahlt, ISSN-0945-9332

V.i.S.d.P.: Karin Hammer, Redakteurin an der HSFK, Baseler Straße 27–31, 60329 Frankfurt am Main, Telefon (069) 959104-0, Fax (069) 558481, E-Mail: info@hsfk.de, Internet: www.hsfk.de.

Für den Inhalt der Beiträge sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich. Ein Nachdruck ist bei Quellenangabe und Zusendung von Belegexemplaren gestattet. Der Bezug der *HSFK-Standpunkte* ist kostenlos, Unkostenbeiträge und Spenden sind jedoch willkommen. Bitte geben Sie Ihre Adresse für die Zuwendungsbestätigung an.

Bankverbindung: Frankfurter Sparkasse IBAN DE27 5005 0201 0200 1234 59

Design: David Hollstein · Layout: HSFK · Druck: Henrich Druck + Medien GmbH

ISSN 0945-9332