

Für eine sicherheitspolitische Begründung deutscher Rüstungsexporte

Christian Mölling

Rüstungsexporte stärken Deutschlands Rüstungsindustrie. Doch ihnen fehlt die sicherheitspolitische Begründung: Wann ist es legitim, Waffen und Technologie zu liefern, und welchen sicherheitspolitischen Nutzen haben solche Exporte? Eine Neuordnung der Rüstungsexportpraxis unter sicherheitspolitischen Vorzeichen sollte auf zwei Pfeilern beruhen: erstens einer systematischen Begründung, die Rüstungsexport als Instrument versteht, um politischen Einfluss im Interesse deutscher Sicherheit geltend zu machen; zweitens einer neuen Anstrengung, die Rüstungsindustrie zu verschlanken, um den Exportdruck zu vermindern. Wenn die Maßstäbe einer neuen Rüstungsexportpolitik klar definiert sind, kann ein höheres Maß an Transparenz und parlamentarischer Beteiligung dazu beitragen, dass diese Politik an Legitimität gewinnt.

Rüstungsexporte müssen sicherheitspolitisch begründet werden. Die derzeit diskutierten Veränderungen der Parlamentsbeteiligung oder des jährlichen Exportberichts der Bundesregierung zielen darauf, Kontrolle und Transparenz zu erhöhen, sie tragen aber nicht zur Begründung bei.

Ansätze zu einer sicherheitspolitischen Begründung hat die Bundesregierung mit der sogenannten Ertüchtigungsinitiative im September 2011 erstmals öffentlich dargelegt. Ohne selbst militärisch aktiv zu werden, möchte Deutschland demnach Ausrüstungshilfe für »strategische Partner« leisten. Das soll regionale Stabilität fördern. Kriegsmüdigkeit und die Sorge der heimischen Rüstungsindustrie um die Sicherung ihrer Absatzmärkte lassen einen solchen

Ansatz auf den ersten Blick attraktiv erscheinen. Ihm fehlt jedoch die konzeptionelle Einbettung in deutsche Sicherheitspolitik. Auch im Hinblick darauf müssen Parlament und Regierung drei Fragen klären:

- ▶ Was qualifiziert strategische Partner?
- ▶ Wie stellen Waffen Stabilität her?
- ▶ Was bedeutet der Export für die deutsche Sicherheitslage und -politik?

Begründungspflicht

Deutsche Rüstungsexporte sollen helfen, die heimische Rüstungsindustrie zu erhalten, die Grundlage der eigenen militärischen Handlungsfähigkeit. Sie etablieren aber unweigerlich auch eine dauerhafte sicherheitspolitische Beziehung mit den Empfän-

gern: Denn die Exporte verändern die innerstaatlichen Machtverhältnisse beim Empfänger und die regionale Balance. Insofern ist Deutschland verantwortlich für Wandel und Stabilität. Zugleich sichert Deutschland dem Empfänger in der Regel seine Unterstützung zu, indem es ihn zum Beispiel im Kriegsfall mit Ersatzteilen versorgt. Veränderungen beim Empfänger können sich wiederum auf die Sicherheitslage und die politischen Handlungsmöglichkeiten Deutschlands auswirken. Zöge Saudi-Arabien mit deutschen Panzern in einen Krieg, könnten sowohl Nachschublieferungen an Riad wie auch deren Unterlassung die Terrorgefahr in Deutschland erhöhen.

Zwischen Vorgaben und Praxis

Nach gesetzlichen und politischen Vorgaben muss der sicherheitspolitische Nutzen von Rüstungsexporten begründet werden: *Artikel 26* des Grundgesetzes zieht für den Export von Kriegsgütern enge Grenzen. Das *Kriegswaffenkontrollgesetz* erlaubt die Ausfuhr von Kriegswaffen nur in Ausnahmefällen. Die *politischen Grundsätze* für Rüstungsexporte sind im Lauf der Jahrzehnte von den Bundesregierungen verschärft worden. Das aktuelle Dokument aus dem Jahr 2000 legt fest, dass eine Ausfuhr an Länder, die weder der EU noch der Nato angehören (ihnen gleichgestellt sind Australien, Japan, Neuseeland und die Schweiz), nur in Einzelfällen und mit Billigung der Bundesregierung möglich ist – und nur wenn dies dazu dient, die sicherheitspolitischen Interessen der Bundesrepublik zu wahren.

Dass die Umsätze bei Rüstungsexporten seit dem Ende des Kalten Krieges steigen, deutet nicht auf eine sonderlich restriktive Exportpolitik hin. Tatsächlich genehmigten die Bundesregierungen in den letzten Jahren immer mehr Exporte im Wege von Einzelfallentscheidungen.

Begründungen bleiben weitgehend aus, da der zuständige Bundessicherheitsrat geheim tagt. Der Rüstungsexportbericht dokumentiert lediglich, dass und in welchem Umfang Exporte stattfanden, aber

nicht die damit verknüpften sicherheitspolitischen Interessen. Zudem erscheint der Bericht lange nach den Ausfuhrentscheidungen, so dass eine wirksame parlamentarische Kontrolle unmöglich ist. Insofern bleibt unklar, wie die Bundesregierung im konkreten Fall sicherheitspolitische Interessen wahrt.

Ambivalente Exporteffekte

Ursache für diese Entwicklung ist die Vermischung sicherheits- und industriepolitischer Ziele: Deutschland möchte durch Aufrechterhaltung seiner Rüstungsindustrie weitgehend unabhängig bleiben. In EU und Nato sichert ihr dies zudem die Beteiligung an Entscheidungen und Kooperationen. Zugleich sollen deutsche Rüstungsinvestitionen dem eigenen Land zufließen.

Weil das Auftragsvolumen in Deutschland schrumpft und längst nicht mehr ausreicht, um die Industrie am Leben zu erhalten, genehmigt die Bundesregierung immer häufiger Rüstungsexporte. Diese exportbasierte Industriestrategie droht jedoch die gesetzten Ziele zu verfehlen:

Die deutsche Industrie und Politik werden immer abhängiger: Rund 70 Prozent ihres Umsatzes erwirtschaftet die deutsche Rüstungsindustrie schon jetzt im Ausland. Noch entfallen etwas mehr als die Hälfte davon auf Partner in EU und Nato. Doch der Anteil von Exporten an Nicht-Alliierte dürfte steigen: Schrumpfende Verteidigungsbudgets und das Abebben der Modernisierungswelle in den europäischen Streitkräften machen neue Großprojekte in Europa unwahrscheinlich.

Die Gewinne stellen sich nicht wie erhofft ein: Weil derzeit alle westlichen Produzentländer auf den Weltmarkt drängen, ruiniert deren Konkurrenz die Preise. So kann es sein, dass die erhofften Gewinne ausbleiben. 2011 machten sich in Indien drei europäische Anbieter von Kampfflugzeugen (Dassault, Saab, EADS) gegenseitig Konkurrenz. Das Nachsehen hatte die in Deutschland ansässige EADS-Tochter Cassidian.

Der technologische Vorsprung geht verloren:
Um Exporterzeugnisse attraktiv zu machen, müssen die Firmen heute Technologie weitergeben. Die Empfängerstaaten möchten nicht nur das fertige Produkt kaufen, sondern auch das zugehörige Know-how. Den deutschen und europäischen Firmen geht das Geld aus, das nötig wäre, um die nächste Generation von Technologie zu entwickeln und somit industriell und militärisch überlegen zu bleiben. Durch Technologietransfer bei Exporten fördern sie ihre Konkurrenz von morgen.

Je internationaler deutsche Firmen werden, desto unabhängiger sind sie von Deutschland.
Die mit dem Export einhergehende Internationalisierung ist unabwendbar. So müssen die Unternehmen ihre Produktion teilweise in die Käuferländer verlegen, um dort Zugang zum Markt zu erhalten.

Zusammengenommen entsteht ein sicherheitspolitisches Risiko, weil Deutschlands Zugriff auf eine leistungsfähige verteidigungsindustrielle Basis als Element militärischer Handlungsfähigkeit zunehmend gefährdet ist.

Optionen

Sicherheitspolitisches Rational und industrielle Konsolidierung

Eine nach Sicherheitslage und -interessen differenzierte Länder- und Regionalstrategie würde es erlauben, Rüstungsexporte als Mittel politischer Einflussnahme in die deutsche Außenpolitik einzugliedern. Zugleich sollte Deutschland soweit möglich nur von europäischen Partnern rüstungsindustriell abhängig sein, statt auf unsichere globale Versorgungsketten und Märkte zu setzen.

Regionale Außenpolitik als Grundlage:

Eine sicherheitspolitische Länder- und Regionalstrategie könnte Grundlage sein für rüstungsexportpolitische Bewertungen. Die Regierung würde dabei Deutschlands Sicherheitsinteressen mit der Lage und Entwicklung in anderen Ländern und Regionen in Beziehung setzen und aufzeigen,

wie verschiedene Instrumente – unter anderem Exporte – zu einem höheren Maß an Sicherheit für Deutschland beitragen können.

Deutschland könnte für unterschiedliche Länder ein differenziertes Angebot entwickeln und das gesamte Rüstungsindustriepolitische Instrumentarium nutzen: von Embargo über Exportkontrolle und -förderung bis zu Kooperation. Entscheidendes Kriterium für eine Kooperation wäre, was der Partner für deutsche Sicherheit leistet und warum dies die Weitergabe von Waffen und Technologie rechtfertigt. Oder umgekehrt welche sicherheitspolitische Verantwortung Deutschland für diesen Partner hat. Im Rahmen einer solchen Strategie würden sich mit Rüstungsindustriellen Instrumenten auch Ziele jenseits von Staatsaufbau und Stabilisierung ansteuern lassen, etwa kostensenkende Partnerschaften bei Technologieentwicklungen.

Zentrales Faustpfand beim Export bleibt die Kontrolle über den Nachschub für das Wehrmaterial. Ein Eurofighter-Jet kann ohne Wartung und Ersatzteile nach wenigen Stunden nicht mehr fliegen. Großgerät lässt sich auf diese Weise nachträglich stilllegen, sollte das Empfängerland gegen vereinbarte Konditionen verstoßen. Die Lieferung von Produktionsstätten könnte etwa an die Bedingung geknüpft werden, dass der Empfänger eine Reform des Sicherheitssektors im eigenen Land vorantreibt.

Versatzstücke solcher Regionalstrategien gibt es schon: Deutschland engagiert sich mit seinen EU- und Nato-Partnern beim Aufbau von Sicherheitskräften in Afghanistan und Afrika. Es wäre konsequent, effektiv und ethisch vertretbar, Kräfte, die Deutschland bestmöglich ausbildet, zugleich bestmöglich auszurüsten. Die Strategie müsste dabei auch Risiken berücksichtigen: Welche Verantwortung und Handlungsmöglichkeiten hat Deutschland, wenn Rüstungsgüter in falsche Hände geraten, etwa bei einem Staatsstreich; und wie wahrscheinlich sind solche Ereignisse?

Industrielle Konsolidierung: Der Exportdruck ließe sich über die seit langem gefor-

derte Konsolidierung und Europäisierung der Rüstungsindustrie reduzieren. Die derzeit mit Ausfuhren finanzierten Überkapazitäten würden abgebaut. Eine kleinere, dabei leistungsfähige europäische Rüstungsindustrie als Teil der sicherheitspolitischen Infrastruktur könnte erhalten werden. Zugleich würden die EU-Staaten ihr individuelles Ausgesetztsein gegenüber unsicheren globalen Zusammenhängen gegen gemeinsame wechselseitige Abhängigkeiten voneinander eintauschen. Voraussetzung dafür ist ein politisch vereinbarter Rahmen für die industrielle Arbeitsteilung in Europa, der auf internationale Wettbewerbsfähigkeit und eine sichere Versorgung Europas mit kritischen Technologien abzielt.

Möglich wird eine europäische Lösung, weil die nationalen Rüstungskomplexe der EU-Staaten kaum noch überlebensfähig sind. Frankreich, Italien und Großbritannien haben wie Deutschland durch überdimensionierte nationale Aufträge und die Hoffnung auf Exportmöglichkeiten industrielle Überkapazitäten künstlich am Leben erhalten. Die Alternative zur Aufgabe von Teilen der Rüstungsindustrie, um gemeinsam wichtige Kernbereiche zu erhalten, ist die Abhängigkeit Europas von einer globalisierten Rüstungsindustrie. Doch dies wäre sicherheitspolitisch unverantwortlich.

Mitbestimmung und Transparenz

Parlamentarische Beteiligung und Transparenz könnten eine mit klaren Maßstäben operierende Rüstungsexportpolitik stärken und zukunftsfähig machen.

Ein aktives Parlament: Der Bundestag könnte ein Rüstungsexportkontrollgesetz verabschieden und damit die Unwägbarkeiten der geltenden *politischen Grundsätze* vermindern. Das Gesetz könnte einen klaren Handlungsrahmen für die Bundesregierung festschreiben, indem es definiert, nach welchen Kriterien Deutschland Rüstungsgüter exportiert und wann und in welcher Form die Regierung Auskunft erteilen muss.

Ein Engagement des Parlaments bei der Exportgenehmigung über die Gesetzgebung hinaus, etwa in einem geheim tagenden Gremium, könnte hingegen die Rollen von Exekutive und Legislative vermischen. Außerdem würde der Anspruch des Parlaments untergraben, nur wesentliche Entscheidungen zu treffen – also richtungsweisende, nicht einzelfallbezogene.

Ein Geheimgremium leistet keinen Beitrag zur Transparenz. Den Abgeordneten stünde keine eigenständige Expertise zur Verfügung – ihre Informationen erhielten sie von der Bundesregierung. Zudem könnten die Abgeordneten für ihre Entscheidung zumindest politisch haftbar gemacht werden, wenn etwa der Vorwurf erhoben würde, dass ihre Entscheidung zur Destabilisierung einer Region beigetragen hat.

Ein neuer Rüstungsexportbericht: Eine klare politische Zielsetzung ermöglicht größere Transparenz, die etwa ein politischer konzipierter Rüstungsexportbericht bieten könnte. Er könnte im Sinne der Kriterien des Exportgesetzes die Begründungen für die zehn wichtigsten erfolgten Ausfuhren dokumentieren. Eine Blaupause für ein neues Berichtsformat wäre gemeinsam mit anderen Staaten und Akteuren aus der Zivilgesellschaft zu erstellen, um Berichtsstandards zu vereinheitlichen und Informationsbedürfnisse zu berücksichtigen.

Kommission zur Zukunft der Rüstungsexporte: Eine unabhängige *Kommission zur Zukunft der Rüstungsexporte* hätte die Möglichkeit, eine alternative Sicht auf die Thematik zu entwickeln, mit der sich Parlament und Regierung auseinandersetzen und von der sie sich inspirieren lassen könnten. Vor allem eine Frage würde diese Kommission beleuchten: Welche Lehren für Rüstungsexporte lassen sich aus Erfahrungen mit regionalen Sicherheitsentwicklungen ziehen?

Eine rüstungs(export)politische Vorausschau würde künftige technologische, rüstungsindustrielle und sicherheitspolitische Entwicklungen als Gesamtzusammenhang betrachten und könnte absehbare Probleme beispielsweise bei der Kontrolle des Exports von Cybertechnologien offenlegen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2013
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364