Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)
Joint Conference Church and Development (GKKE)
Conferencia Conjunta Iglesia y Desarrollo (GKKE)
Conferência Conjunta Igreja e Desenvolvimento (GKKE)

GKKE · Adenauerallee 37 · D - 53113 Bonn

Arbeitsgemeinschaft Kirchlicher Entwicklungsdienst
Deutsche Kommission Justitia et Pax

Evangelische Geschäftsstelle
Adenauerallee 37 · D-53113 Bonn
Tel: 0228/26798-63 · Fax: 0228/26798-65

Katholische Geschäftsstelle
Adenauerallee 134 · D-53113 Bonn
Tel: 0228/103-217 · Fax: 0228/103-318

GKKE-Dialogprogramm
Adenauerallee 37 · D-53113 Bonn
Tel: 0228/26798-67/-68 · Fax: 0228/26798-65

Regeln und Grenzen für die Ausfuhr von Rüstungsgütern

Ein Arbeitspapier der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) für den Dialog mit politischen Entscheidungsträgern über Regeln und Grenzen des Rüstungsexportes

Vorgelegt von der Fachgruppe "Frieden als Voraussetzung für Entwicklung"

Autoren: Dr. Michael Brzoska, Klaus Ebeling, Dr. Volker Matthies;
unter Beratung der übrigen Mitglieder der Fachgruppe: Prof. Dr. Lothar Brock (Vorsitzender), Prälat Jacob Aigner, Veronika Büttner, Manfred Drewes, Martin Herndlhofer, Gudrun Molkentin, Militärdekan Horst Scheffler, Oberkirchenrat Klaus Wilkens

Regeln und Grenzen für die Ausfuhr von Rüstungsgütern

Ein Arbeitspapier erstellt von Fachexperten im Auftrag der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) für den Bereich "Frieden als Voraussetzung für Entwicklung" des Dialogprogramms

Vorwort

Die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung will sich auch in ihrem neuen Dialogprogramm intensiv um die Unterstützung einer friedensfördernden Nord-Süd-Politik in der Bundesrepublik und der Europäischen Gemeinschaft bemühen. Sie möchte die Verantwortlichen in Politik und Wirtschaft dazu auffordern, die außen- und sicherheitspolitische, aber auch wirtschaftliche Interessenwahrnehmung durchgängig dem Kriterium der Friedensförderung unterzuordnen.

Im Kontext dieser Aufgabenstellung fordern das Rüstungs- und das Rüstungsexportproblem besondere Aufmerksamkeit. Hierzu haben sich die beiden Kirchen in der Vergangenheit bereits mehrfach geäußert. Die GKKE nahm u.a. am 22.Februar 1984 an der Öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit zu dem Thema "Entwicklung und Rüstung" teil und verdeutlichte ihre Position hierüber in der Stellungnahme vom 9. September 1985 (GKKE 9/86).

Die Fragen von damals sind auch heute noch aktuell und bedürfen dringender Lösung. Das Ende des Ost-West-Konflikts bietet die Möglichkeit einer Neuorientierung der Sicherheitspolitik. Mit Sorge sehen die Kirchen, daß diese Chance aber vertan zu werden droht. Statt einer allgemeinen "Zivilisierung" der Weltpolitik zeichnen sich, gefördert nicht zuletzt durch den Wettbewerb zwischen den großen Rüstungsexporteuren, neue regionale Rüstungswettläufe ab. Auch der Rüstungsexport der Bundesrepublik ist zu Beginn der 90er Jahre nicht zurückgegangen, sondern aufgrund der besonderen Situation nach der Vereinigung der beiden deutschen Staaten sogar noch angestiegen.

Für die Kirchen ist im Zusammenhang der Rüstungsexport-problematik die maßgebliche Leitfrage, ob und auf welche Weise politische Maßnahmen dem Frieden dienen. Diese friedens-politische Orientierung leitet sich vom Friedensgebot Christi her und ist insofern eine die Kirchen bindende Maxime. Die Bindung an das Friedensgebot Christi bewährt sich jedoch nicht in der rigorosen Behauptung eines Prinzips, sondern darin, daß konkrete Schritte benannt und Möglichkeiten aufgezeigt werden, wie dieser friedenspolitischen Leit- und Zielorientierung entsprochen werden kann.

Die GKKE möchte über diese Fragen den Dialog mit den Verantwortlichen führen und hat deshalb Fachleute gebeten, hierüber ein Arbeitspapier zu erstellen. Die Gespräche sollen klären helfen, wie vor allem auf deutscher und westeuropäischer Ebene eine primär friedenspolitisch orientierte, restriktive Exportpolitik befördert werden könnte.

Juli 1993

Allgemeine Vorbemerkung

Die Staatengemeinschaft bekennt sich zu der Aufgabe, "die Menschheit von der Geißel des Krieges zu befreien" (Präambel der Charta der Vereinten Nationen). Hieraus läßt sich eine vorrangige Option für Gewaltlosigkeit ableiten. Der Rückgriff auf Gewaltmittel kann dann allenfalls noch als ultima ratio von Notwehr und Nothilfe gerechtfertigt werden. Wer dies nicht bestreitet, wird nun zwar auch die Frage nach der ethischen Legitimität des Transfers von Rüstungsgütern nicht uneingeschränkt verneinen können, zugleich jedoch sich dafür einsetzen müssen, daß dieser genauso wie der Einsatz von Gewaltmitteln selbst nach strengsten Maßstäben kontrolliert wird.

Trotz Kontrolle können durch Rüstungsexporte friedenspolitisch bedenkliche Entwicklungen unterstützt werden. Von daher wird auch die Forderung nach einem totalen Exportverbot verständlich. Folgt man dieser Forderung nicht, so ist eine Ausweitung und Effektivierung der Exportkontrolle unerläßlich. Die Schwierigkeiten einer solchen Politik dürfen nicht zur Rechtfertigung dafür dienen, die Verbesserung der Kontrolle aufzuschieben.

Waffen und rüstungsrelevante Güter sind Waren besonderer Qualität, und zwar nicht erst in den Händen der sie gebrauchenden - allzuoft: sie mißbrauchenden "Sicherheits- kräfte". Gerade in vielen Entwicklungsländern zeigt sich besonders deutlich, wie durch den Erwerb von Rüstungsgütern Entwicklung behindert, wenn nicht gar verhindert wird und daß Rüstung oft dazu beiträgt, jene Spannungen zu erhöhen, mit denen sie gerechtfertigt wird. Rüstung ist zwar keine hinreichende Bedingung und schon gar nicht die alleinige Ursache für Militarisierung, Repression und Krieg. Nach dem empirischen Befund jahrelanger vergleichender Forschungen aber besteht daran kein Zweifel: Wachsende Rüstungsarsenale erhöhen die Fähigkeit und die Bereitschaft zur Kriegsführung, Rüstung verstärkt Bedrohungsvorstellungen und führt zu Rüstungswettläufen, Rüstungswettläufe erhöhen internationale Spannungen und die Bereitschaft zu Präventivkriegen, Rüstung stärkt diktatorische Regime und verlängert deren Herrschaft, Rüstung führt zur sozialen Ressourcenknappheit, und moderne Waffen verstärken noch die Zerstörungen und das Elend, die das Wesen der Kriege ausmachen.

Autoritäre nationale Herrschaftsstrukturen, das internationale Sicherheitsdilemma, ungleicher Zugang zu den ökonomischen Ressourcen und die Folgen einer nahezu ungebremst fortschreitenden Umweltzerstörung, aber auch religiöse, kulturelle und ethnische Konflikte und deren Instrumentalisierung bilden die wahrscheinlich wichtigsten Gewaltquellen im internationalen System. Deshalb muß eine friedenssichernde und friedensgestaltende Politik abzielen auf:

- die Sicherung der individuellen Freiheitsrechte, der politischen Teilhabe- und sozialen Anspruchsrechte,
- die Respektierung der legitimen Sicherheitsinteressen aller Staaten,

- eine sozial gerechte und ökologisch verträgliche Restrukturierung der weltwirtschaftlichen Beziehungen ,
- die Ermöglichung vielfältiger kultureller Identitäten und ihrer friedlichen Koexistenz.

Diese von der Idee der Menschenrechte und der Idee gemeinsamer Sicherheit bestimmten Ziele müssen vor allen anderen auch als Maßstäbe für die Beurteilung des Exports von Waffen und sonstigen Rüstungsgütern durchgesetzt werden.
Mit dem Ende des Ost-West Konfliktes und den Abkommen über gemeinsame Konfliktbewältigung in Europa ist Abrüstung zur Realität geworden. Angesichts vielfältiger, weltweiter Krisen jedoch ist die NATO dabei, ihren Auftrag umzudefinieren, werden auf westeuropäischer Ebene Interventionskapazitäten aufgebaut. Deren Aufgabe darf es aber nicht sein, durch out-of-area-Einsätze die Folgen einer Politik unter Kontrolle zu bringen, die durch Rüstungsexporte die Verschärfung von Krisen bzw. eine höhere Wahrscheinlichkeit militärischen Konfliktaustrags in Kauf genommen hat.

Auch deshalb wird man ausschließlich eine solche Rüstungstransferpolitik, die - im Einklang mit der eigenen Abrüstungspolitik - aufgrund der sie definierenden allgemeinen Prinzipien und konkreten Maximen der Pflicht zur Gewaltminderung und zur Zivilisierung der internationalen Politik zu entsprechen vermag, ethisch akzeptabel nennen dürfen.

Wenn es gelingt, die politisch ebenso vernünftige wie dringliche Forderung nach einer in diesem Sinne prinzipiengeleiteten Rüstungsexportpolitik gesellschaftlich wie politisch stabil zu verankern, werden sich auch die mit ihr verbundenen praktischen Schwierigkeiten bewältigen lassen: Restriktive Rüstungsexportpolitik ist technisch und ökonomisch machbar. Bleibt sie dagegen - bei weitgehenden Kontrollmöglichkeiten, wie jetzt in der Bundesrepublik - letztlich doch ad-hoc-Politik, ist die Gefahr sehr groß, daß die Genehmigungspraxis dem Liberalisierungsdruck nicht standhalten kann, der von punktuellen, aktuellen Krisen oder im Zuge der zunehmenden wirtschaftlichen und politischen Verflechtung auch der Rüstungsproduktion und -politik in der Europäischen Gemeinschaft erzeugt wird.

Thesen

1. Nationale Handlungsspielräume: **Die Bundesrepublik Deutschland verfügt über erhebliche nationale Handlungsspielräume zur Kontrolle und Einschränkung von Rüstungsexporten. Diese Gestaltungsmöglichkeiten müssen konsequent für eine strikt restriktive Politik des Exports von Rüstungsgütern genutzt werden.**

Die Bundesregierung hat, als Lehre aus dem zweiten Golfkrieg - genauer der irakischen Aufrüstung vor dem zweiten Golfkrieg -, das rechtliche und admini-

strative Instrumentarium für die Aufsicht über den bundesdeutschen Handel mit Waffen und Rüstungsgütern deutlich verbessert. Unklarheiten sind beseitigt und bestehende Lücken geschlossen worden. Es kommt jetzt darauf an, dieses Instrumentarium für eine Politik der unbedingten Friedensförderung zu nutzen.

Die Bundesregierung muß der Versuchung widerstehen, im Widerspruch zu den eigenen Politischen Grundsätzen zum Rüstungsexport von 1982, Exporte aus regional- oder arbeitsmarktpolitischen Gründen zuzulassen. Dies gilt auch für Kriegsschiffe.

Die Regelungen der Paragraphen 5c, 5d, 45, 45b und 45d Außenwirtschaftsverordnung, nach denen die Ausfuhr aller Waren und Dienstleistungen in bestimmte Länder genehmigungspflichtig ist, wenn der Ausführer Kenntnis davon hat, daß sie zur Aufrüstung von Streitkräften dienen, müssen erhalten und ausgebaut werden. Die Informationen über den möglichen und tatsächlichen Verbleib von rüstungsrelevanten Waren, die in der Öffentlichkeit, bei Exporteuren und Regionalspezialisten sowie im Umfeld der Bundesregierung vorhanden sind, sollten konzentriert gesammelt werden, um Genehmigungen aus Unkenntnis zu verhindern.

Restriktive Rüstungsexportpolitik darf sich nicht auf einige wenige Bereiche der Waffentechnik beschränken. Zwar sind chemische, biologische und nukleare Waffen - und auch weitreichende Trägersysteme - zweifellos besonders bedrohlich, aber auch konventionelle Waffen sind zerstörerisch. Die Statistik der Kriege zeigt, daß gegenwärtig Menschenleben vor allem durch Kleinwaffen (Sturmgewehre, Mörser etc.), Artillerie, Minen und Flugzeugbomben vernichtet werden. Die tatsächlichen Massenvernichtungswaffen in den Kriegen der letzten vier Jahrzehnte waren konventionelle Waffen. Ferner gewinnt die weltweite Verbreitung einer neuen Generation technologisch hochwertiger, aber vergleichsweise billiger "konventioneller" Waffensysteme (Marschflugkörper, zielsuchende und endphasengelenkte Munition und Minen, Mittel der elektronischen Kampfführung etc.) mit enormer Zerstörungskraft an Bedeutung. Falls es nicht gelingt, die Proliferation derartiger Waffen durch eine restriktive Rüstungsexportpolitik und internationale Kontrollregime zu begrenzen, werden sie die Massenvernichtungswaffen der Zukunft sein, die die Zahl der Konfliktopfer multiplizieren und auch den Einsatz internationaler Friedenstruppen schwieriger und kostspieliger gestalten werden.

Im Bereich der internationalen Rüstungskooperation muß die gegenwärtige Praxis der Übertragung der Exportentscheidung auf den ausländischen Exporteur überdacht und revidiert werden. Der Spielraum der Bundesregierung, in Koproduktionen ihre Interessen durchzusetzen, ist - siehe das Beispiel Jäger 90 - nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes größer geworden.

Im Gegensatz zu vielen rechtlichen Regelungen sind die Politischen Grundsätze der Bundesregierung zum Rüstungsexport bisher nicht geändert worden. Dies

widerspricht dem Gehalt der politischen Absichtserklärungen der Regierungsparteien im Gefolge des zweiten Golfkrieges, den Rüstungsexport stärker zu beschränken.

In der überfälligen Neufassung der Grundsätze müßten vor allem die Versagungsgründe für den Export von Rüstungsgütern erweitert und konkretisiert werden. Hierfür werden unter These 4 Kriterien vorgeschlagen, die auch für eine spätere Regelung im Rahmen der EG tauglich sind.

Solange de facto (bei Dual-Use-Gütern) und rechtlich (bei Waffen entsprechend Art. 223 EWG-Vertrag) die Genehmigungskompetenz im nationalen Rahmen bleibt, darf keinesfalls im Vorgriff auf erwartete, weniger strenge europäische Regelungen eine restriktive nationale Rüstungsexportpolitik ausgehöhlt werden. Dies widerspräche den eingangs genannten friedenspolitischen Grundsätzen. Die Bundesregierung würde damit auch ihre Verhandlungsposition für eine strikt restriktive Rüstungsexportpolitik unglaubwürdig werden lassen.

Eine strikt restriktive Rüstungsexportpolitik ist nicht nur aus ethischen Gründen Pflicht der Bundesregierung, sie liegt auch in unserem deutschen Eigeninteresse. Darauf hat die GKKE bereits in der Vergangenheit ausführlich hingewiesen[1], insbesondere durch Widerlegung der Behauptung, Rüstungsexport schaffe sichere Arbeitsplätze. Sicher, Rüstungsexporte können kurzfristig Beschäftigung erlauben; aber diese Arbeitsplätze sind nicht sicher, vielmehr wegen der politischen Natur des Rüstungsexportgeschäftes immer gefährdet. Außerdem ist die Zahl der Beschäftigten mit etwa 30.-40.000 im Vergleich zu anderen Branchen, deren Strukturwandel mit Beschäftigungsverlusten einhergeht, eher gering. Der Beschäftigungseffekt durch Rüstungsexporte wird häufig übertrieben; Zahlen werden manipuliert.[2] Schließlich ist nicht zu übersehen, daß Rüstungsexporte Nachfragen nach zivilen Gütern, bei denen die Bundesrepublik Deutschland besonders wettbewerbsfähig ist, verdrängen. Die beschäftigungspolitische Unsinnigkeit der Forcierung des Rüstungsexports zeigt sich gegenwärtig sehr deutlich in einigen Staaten Osteuropas. Die enormen Produktionskapazitäten, deren Ausbau die Entwicklung ziviler Industrien stark behindert hat, lassen sich, selbst bei Aufgabe jeglicher Rüstungsexportbeschränkungen, nicht aufrechterhalten. Jetzt schon ist absehbar, daß "Rüstungsexportoffensiven" ins Leere laufen und das Problem der Arbeitslosigkeit in den ehemaligen sozialistischen Staa-

---

1 Vgl. die Stellungnahme der GKKE zur Öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit am 22. Februar 1984; GKKE-Veröffentlichung 9/86.

2 Ein Beispiel dafür war die Diskussion um dem Export von Kriegsschiffen nach Taiwan Anfang 1993: In der Öffentlichkeit wurde mit einem Auftragsvolumen für 10 U-Boote und 10 Fregatten von mehr als 10 Milliarden DM für die notleidende Schiffbauindustrie argumentiert, während konkret nur über den Verkauf von 2 kompletten U-Booten und Bausätzen für 6 weitere verhandelt wurde. Angesichts des hohen Anteils schiffbaufremder Fertigung bei Aufträgen für U-Boote hätten die in Frage kommenden Werften Beschäftigung für weit unter 1 Milliarde DM erwarten können, - wenn sie den Auftrag erhalten hätten; denn die U-Boot-Werften waren auf Grund anderer Exportgeschäfte Anfang 1993 gut ausgelastet und hätten den taiwanesischen Auftraggeber einige Jahre vertrösten müssen.

ten nur verschärfen. Solche Fehlentwicklungen belegen drastisch die Richtigkeit der früher vorgetragenen Kritik am Arbeitsplatzargument.

2. Internationalisierung: **Politik zur Regelung des Exports von Waffen und rüstungsrelevanten Gütern aus der Bundesrepublik Deutschland kann in Zukunft nur erfolgreich sein, wenn sie westeuropäische Politik ist.**

Mit der Schaffung des (EG-) europäischen Binnenmarktes sinkt die Möglichkeit der Kontrolle des Handels mit Waren, die nicht als Kriegswaffen nationalen Herstellungsgenehmigungen unterliegen. Die EG-Kommission treibt deshalb Abmachungen über den Handel mit strategischen Gütern voran, die den EG-internen Handel mit solchen Gütern von Genehmigungen freistellen und eine einheitliche Politik der Begrenzung des Handels mit anderen Staaten begründen sollen. Waffen im engeren Sinne bleiben gemäß Art. 223 der Römischen Verträge zwar auch weiterhin im nationalen Kompetenzbereich, jedoch wurde in Maastricht im Dezember 1991 vereinbart, die Kontrolle des Waffenexportes als vorrangiges Element einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zu verhandeln.

Mit diesen vorsichtigen Schritten hinken die politischen Institutionen der wirtschaftlichen Entwicklung hinterher. Die Integration der Rüstungsindustrie in Westeuropa - vorrangig über einzelne Rüstungsprojekte, zunehmend aber über "strategische Kooperationen" und gelegentlich auch Kapitalbeteiligungen - ist Ende der 80er/Anfang der 90er Jahre sprunghaft enger geworden. Waffensysteme bestehen in der Regel aus wichtigen Komponenten aus vielen, vor allem westeuropäischen Ländern. Die deutsche Regierung hat schon in den 70er Jahren beschlossen, den Trend zur Internationalisierung der Rüstungsindustrie zu fördern, auch um den Preis verminderter Möglichkeiten der Exportkontrolle.

Damit ist für die deutsche Rüstungsexportpolitik die Gefahr gegeben, daß die in den Jahren seit 1990 erfolgten Verbesserungen der Exportkontrolle erodieren. Nationale Rüstungsexportpolitik verliert, auch wenn politisch weiterhin Beschränkung gewollt ist, infolge der Aufweichung von Grenzkontrollen und enger werdender industrieller Kooperation ihren Gegenstand, insofern sie den Entscheidungsträgern in der Rüstungsindustrie restriktiver erscheint als die anderer EG-Staaten. Die Umgehung nationaler Beschränkungen wird kaum mehr sanktionierbar, da sie selten entdeckt wird. Firmen verlagern die Produktion genehmigungspflichtiger Güter ins Ausland und spezialisieren sich auf die Herstellung solcher Vorprodukte und Baugruppen, deren Export nicht reglementiert ist. Die nach außen gerichteten Ziele restriktiver Rüstungsexportpolitik werden nicht erreicht, da Exporte nicht verhindert, sondern lediglich auf andere Staaten umgelenkt werden.

Aus solcher Lagebeschreibung ist gefolgert worden, daß es nur konsequent wäre, nationale Regelungen sofort aufzugeben. Eine schnelle Vereinheitlichung

der Regelungen in der EG würde jedoch absehbar auf dem geringsten Niveau der Kontrolle erfolgen. Das würde der bundesdeutschen Rüstungsindustrie wirtschaftlich nützen, wäre aber - angesichts der einhelligen Bekenntnisse der Bundesregierungen zur Rüstungsexportkontrolle - eine inakzeptable Kapitulation politischen Gestaltungswillens vor perzipierten wirtschaftlichen Interessen.

Eine Politik der Beibehaltung oder gar Verschärfung nationaler Regelungen auch angesichts regionaler Verflechtung dagegen ist dann zielgerecht, wenn die Rüstungsexportpolitik vor allem als ein Mittel gedacht wird, um nationale Rüstungsproduktion zu vermindern. In diesem Fall würde die Abwanderung der Rüstungsindustrie geradezu zum Erfolgskriterium einer restriktiven Rüstungsexportpolitik.

Den nach außen gerichteten, die EG-Grenzen überschreitenden Zielen einer restriktiven Rüstungsexportpolitik, vor allem der Beschränkung der Militarisierung der "Dritten Welt", wäre allerdings erst dann gedient, wenn es gelänge, einen Prozeß der Verminderung der weltweiten Rüstungsexporte zu erreichen, einschließlich derer aus den USA, Rußland und China, zumindest aber der Exporte aus Westeuropa, vornehmlich also der französischen und britischen. Abmachungen auf weltweiter Ebene sind das Optimum, werden aber in absehbarer Zeit keine verbindlichen Kontrollen bringen. Dies kann jedoch auf (west-) europäischer Ebene erreicht werden.
Die Bundesregierung hat unter dem Eindruck der Erfahrungen aus dem Golfkrieg im Frühjahr 1991 angekündigt, die Durchsetzung restriktiver (west-) europäischer Rüstungsexportpolitik zu versuchen. Allerdings fehlt es ihr an überzeugenden, zukunftsgerichteten Konzepten.

3. Differenzierung: **Die Ausfuhr-Regelungen müssen ein breites Spektrum von Gütern erfassen und gleichgewichtig empfängerorientiert sein.**

Die historisch überkommene Ausrichtung der Beschränkung des militärisch relevanten Exports auf Waffen ist überholt. Nicht erst die Fälle der Ausfuhr von Chemieanlagen in den Irak und nach Libyen haben deutlich gemacht, daß scheinbar harmlose Güter tödliche Wirkung entfalten können, wenn sie mit anderen Waren zusammengebaut oder zur Herstellung von tödlichen Waffen benutzt werden. Angesichts der Probleme vieler Streitkräfte in der "Dritten Welt", mit vollständig gelieferten, technisch komplizierten Waffen umzugehen, werden die Fähigkeiten zur Kriegführung durch die Unterstützung eigenständiger Produktion von Waffen mindestens genauso gestützt wie durch den Export kompletter Waffensysteme. Die Sanktions- und Abrüstungsbeschlüsse der Vereinten Nationen gegenüber dem Irak unterstreichen die komplementäre Bedeutung des Handels mit Waffen und mit solchen Gütern, die zur Herstellung von Waffen und zur Effektivierung ihrer Wirkung dienen.

Zwar erhöhen letztendlich alle Güter, die den militärischen Kräften eines Landes zur Verfügung stehen, deren Schlagkraft und sollten damit in letzter Konsequenz der Ausfuhrkontrolle unterliegen, doch gibt es deutliche Abstufungen hinsichtlich ihrer Gefährlichkeit für menschliches Leben.

Das Spektrum eigenschaftsbedingten Gefährdungspotentials beginnt bei Massenvernichtungswaffen (atomare, biologische und chemische Waffen), geht weiter zu modernen konventionellen Kampfplattformen (Bombenflugzeuge, Kampfschiffe, Panzer), besonders für militärischen Einsatz vorgesehenem Unterstützungsgerät (für Transport, Verbindung, Aufklärung, Lenkung), Baugruppen und Materialien zur Herstellung von Waffen und zur Effektivierung ihres Einsatzes (Dual-Use-Güter) bis hin zu Nahrung und Kleidung für Soldaten.

Die Kontrolle des Exports aller militärisch relevanten Güter ist aufwendig, aber nicht unmöglich. Am Beispiel des Rüstungsembargos gegen Südafrika und des strategischen Embargos westlicher Staaten gegenüber der Sowjetunion und mit ihr verbündeter Staaten (CoCoM) lassen sich die Schwächen solcher Regime, aber auch die Möglichkeiten verbesserter Kontrolle demonstrieren. Um nur ein Beispiel zu nennen: Man könnte den Export von Dual-Use-Gütern an zivile Empfänger davon abhängig machen, daß ein (privat-) rechtliches Inspektionsrecht eingeräumt wird. Dieses Inspektionsrecht könnte auf vor Ort tätige Teams von Technikern und Ingenieuren übertragen werden, die sich von der vereinbarungsgemäßen Verwendung des gelieferten Guts überzeugen könnten.

Als alleinige Basis für politische Regelungen aber sind Abgrenzungen zwischen verschiedenen Gütergruppen unzulänglich. Der Güterabgrenzung muß die Empfängerdifferenzierung an die Seite gestellt werden. Eigenschaftsbedingtes Gefährdungspotential und diagnostizierbare Verwendungsabsicht müssen gleichzeitig berücksichtigt werden.

Es ist naiv, davon auszugehen, transferierte Waffen würden nur zur Selbstverteidigung gemäß Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen eingesetzt. Bilder und Berichte aus den Konfliktregionen der Welt deuten an, was die Statistik der Kriege jüngeren Datums belegt: die weitaus meisten von ihnen waren inner-staatliche. In diesen Bürgerkriegen kämpften häufig nicht oder nur schwach demokratisch legitimierte Herrschaftseliten gegen große Teile der eigenen Bevölkerung, starben Millionen von Menschen, wurden jahre- und jahrzehntelang Infrastruktur, Wirtschaft und Gesellschaft vieler Staaten verheert und zerrüttet, massiv die Menschenrechte verletzt und ganze Länder in den Ruin getrieben, Millionen von Menschen entwurzelt und zur Flucht gezwungen sowie dem massenhaften Hungertod preisgegeben. Staaten haben zwar grundsätzlich das Recht, sich zu bewaffnen, aber angesichts der großen Zahl solcher verheerenden Bürgerkriege, der Häufigkeit von völkerrechtswidrigen Aggressionen und von Handlungen, die das Verhältnismäßigkeitsgebot mißachten, ist es nicht nur das Recht, sondern die Pflicht der Lieferanten von Waffen, die zu erwartenden Einsatzfelder zu ermitteln und zu prüfen. Die Lieferung von Rüstungsgütern in

Fällen, in denen rechtswidrige Verwendungen absehbar sind, entspricht der Beihilfe zu einem Verbrechen.

4. Friedenspolitische Normierung: **Die Genehmigungspolitik kann von den eingangs genannten, universalethisch legitimierbaren Zielen her konzipiert werden. Damit wird eine unbegründet und ungerecht diskriminierende Praxis gegenüber Rüstungsgüter nachfragenden Ländern verhindert.**

In der bundesdeutschen Diskussion sind häufig regionale Abgrenzungen vorgeschlagen worden. Gängig ist vor allem die Formel, daß keine Rüstungsgüter an Staaten außerhalb der NATO geliefert werden sollen. Dieses Kriterium hat den Vorteil der Einfachheit.

Regionale Kriterien sind Ersatz für nicht benannte inhaltliche Kriterien. Dies erschwert die inhaltliche Auseinandersetzung sowohl mit den anderen Staaten in der EG als auch mit potentiellen Rüstungsimporteuren, die sich durch eine solcherart restriktive Rüstungsexportpolitik diskriminiert sehen. Damit werden tatsächlich bestehende Unterschiede zwischen potentiellen Empfängern ignoriert. Eine argumentative Auseinandersetzung verlangt, daß die Ziele und Kriterien der Kontrollpolitik benannt und nachvollziehbar gemacht werden.

Gegen eine strikt friedenspolitisch orientierte Rüstungsexportpolitik läßt sich der Vorwurf ungerechter Diskriminierung oder gar des Neokolonialismus nicht aufrechterhalten. Denn der völkerrechtlich gesicherte Anspruch auf - auch militärisch gestützte - Sicherheit wird ernst genommen, allerdings in Konkurrenz zu anderen Normen der internationalen Beziehungen. Das heißt zum Beispiel: Es muß gesichert sein, daß Waffen tatsächlich nur defensiv eingesetzt werden, daß ihr Einsatz verhältnismäßig ist und daß es demokratisch legitimierte Regierungen, nicht jedoch Diktatoren, sind, die ihren Völkern die Lasten des Imports von Rüstungsgütern aufladen. Das Ende des Ost-West-Konfliktes hat es der internationalen Völkergemeinschaft möglich gemacht, diese und andere Normen weiterzuentwickeln und den Grad ihrer Verbindlichkeit zu erhöhen. Sie können damit zunehmend zu Handlungsgrundlagen internationaler Politik werden.

Die folgende Liste normativer Ziele und daraus abgeleiteter operativer Kriterien einer konsequent restriktiven Rüstungsexportpolitik nimmt Anregungen aus der - seit dem zweiten Golfkrieg intensiver gewordenen - internationalen Diskussion über Rüstungsexportpolitik auf und möchte zu einer zielgrichteten Fortsetzung dieser Diskussion beitragen:

I. Keine Unterstützung im Bereich von Massenvernichtungswaffen.

Ia Keine Lieferungen von Massenvernichtungswaffen.

Ib Keine Lieferung von Gütern, die für die Herstellung von Massenvernichtungswaffen verwendet werden.

Ic Keine Lieferung von Dual-Use-Gütern, die zur Herstellung von Massenvernichtungswaffen benutzt werden können; es sei denn, ihre zivile Nutzung ist durch Kontrolle im Empfängerland (durch Inspektionsrechte) gesichert.

Id Keine Lieferung von militärisch relevanten Gütern an Länder, die nicht glaubwürdig und rechtsverbindlich auf die Entwicklung von Massenvernichtungswaffen verzichtet haben bzw. an ihrer Eliminierung arbeiten.

II. Eigene Sicherheit vor äußerer Bedrohung.

Keine Lieferungen von Waffen und rüstungsrelevanten Gütern, wenn die Gefahr besteht, daß diese gegen die Bundesrepublik oder verbündete Staaten oder gegen UN-Friedenstruppen (Blauhelme) eingesetzt werden.

III. Schwächung des internationalen Terrorismus.

Keine Lieferungen von Waffen und rüstungsrelevanten Gütern an Staaten, die den internationalen Terrorismus unterstützen .

IV. Verhinderung von Kriegen.

IVa Keine Lieferungen von Waffen und rüstungsrelevanten Gütern in Länder solcher Regionen, die von langjährigen Feindschaften, ungeklärten Gebietsansprüchen und Drohpolitik geprägt sind. Ausgenommen werden können vorrangig defensive Waffen, wenn sie mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit - ableitbar etwa aus der bisherigen Einhaltung von völkerrechtlichen Verpflichtungen - nur zur Verteidigung eingesetzt werden und die entsprechenden Staaten sich glaubhaft um eine friedliche Regelung der Streitigkeiten bemühen.
IVb Keine Lieferung von Waffen und rüstungsrelevanten Gütern an Regierungen oder militärisch organisierte Gruppierungen in Staaten, in denen eine hohe Wahrscheinlichkeit bzw. die akute Gefahr ethnisch, religiös, sozial oder politisch bestimmter Auseinander-setzungen gegeben ist, in denen die gelieferten Waffen und Rüstungsgüter voraussichtlich eingesetzt würden. Ausgegenommen werden können Lieferungen an demokratisch legitimierte Regierungen, die oppositionel-

len oder verfeindeten Gruppen faire Möglichkeiten zur angemessenen friedlichen Umsetzung ihrer Interessen gegeben haben und geben.

V. Verminderung der Leiden in Kriegen.

Va Keine Lieferungen von Waffen und rüstungsrelevanten Gütern an Streitkräfte im Krieg, soweit es sich nicht um eindeutige, vom Völkerrecht erlaubte Verteidigung gegen einen Aggressor handelt.

Vb Kein Export von Waffen oder rüstungsrelevanten Dual-Use-Gütern, die vor allem gegen Zivilisten wirken. Hierzu gehören neben den Massenvernichtungswaffen zum Beispiel bestimmte Typen von Flugzeugbomben (Brandbomben, Napalm etc.), leichte Minen, Waffen mit schwer lokalisierbaren Projektilen und bestimmte Sprengstoffe (z. B. Plastiksprengstoffe). (Das Exportverbot kann eine Verbesserung der Konvention über Inhumane Waffen nicht ersetzen, aber beschleunigen.)

VI. Stärkung internationaler Kontrolle des Handels mit konventionellen Waffen.

VIa Keine Lieferungen von Waffen und rüstungsrelevanten Gütern an Staaten, die den Vereinten Nationen keine ausreichenden Daten über ihre Bestände, Exporte und Importe von Waffen liefern.

VIb Keine Lieferungen von Waffen und rüstungsrelevanten Gütern an Staaten, die nicht bereit sind, an regionalen und internationalen Verhandlungen über die Kontrolle des internationalen Handels mit Waffen teilzunehmen.

VII. Verminderung der Ressourcenverschleuderung.

VIIa Keine Lieferungen von Waffen und rüstungsrelevanten Gütern an Streitkräfte in Staaten, die übermäßig viel - gemessen an den eigenen Ressourcen, am durchschnittlichen Aufwand in der Region und im Hinblick auf die gegebene Bedrohungssituation - für Militär und Rüstung ausgeben.

VIIb Keine Lieferungen von Waffen und rüstungsrelevanten Gütern an Streitkräfte in Staaten, deren Entwicklungshilfe mit der Begründung übermäßiger Ausgaben für Militär und Rüstung vermindert wurde.

VIII. Stärkung der zivilen Rechte.

VIIIa Keine Lieferungen von Waffen und rüstungsrelevanten Gütern an Regime, die nicht ein Mindestmaß an demokratischer Partizipation zulassen.

VIIIb Keine Lieferungen von Waffen aller Art sowie von Rüstungsgütern und Dual-Use-Gütern an Staaten, in denen ständig in erheblichem Umfang Persönlichkeitsrechte verletzt werden, in denen gefoltert oder in staatlichem Auftrag gemordet wird.

5. Notwendigkeit des Dialog: **Die Grundsätze müssen im Diskurs zwischen den Beteiligten und Betroffenen, unter Einbeziehung der Öffentlichkeit, konkretisiert und für den Einzelfall anwendbar gemacht werden.**

Schon die Auswahl der benannten Ziele, noch stärker die Umsetzung in operative Kriterien der Genehmigungspolitik macht den politischen Charakter des vorgestellten Katalogs deutlich.

Entscheidend für die Ausfüllung ist die öffentliche politische Auseinandersetzung um Ziele und Kriterien. Damit eine öffentliche Diskussion stattfinden kann, müssen Informationen über Rüstungstransfers öffentlich sein. Geheimhaltung von Anfragen, Vorabgenehmigungen und Genehmigungen schürt nur den Verdacht, daß Rüstungsexporte entgegen den geäußerten Absichten und in Verletzung anerkannter Kriterien abgewickelt werden sollen.

Als Sensoren und als Anwälte der Öffentlichkeit haben Nicht-Regierungsorganisationen eine wichtige Funktion. Sie können die notwendige kontinuierliche Datensammlung über Rüstungsexporte unterstützen, die notwendige Expertise bündeln und das diffuse öffentliche Interesse an Rüstungsexportpolitik fokussieren.

6. Umsetzung auf europäischer Ebene: **Grundsätze sind kein Ersatz für die praktisch-politische Auseinandersetzung um die zukünftige (west-) europäische Rüstungsexportpolitik.**

In der EG ist Rüstungsexportpolitik bisher nur ad hoc, mit Bezug auf einzelne Länder (Argentinien, Libyen, Irak, Jugoslawien), betrieben worden. Was fehlt, ist ein Prozeß kontinuierlicher Auseinandersetzungen zwischen den Regierungen sowie dieser mit dem Europäischen Parlament und mit den Parlamenten und der Öffentlichkeit in den einzelnen Staaten.

Eine relativ schnelle EG-weite Einigung auf einen Katalog von Zielen und Kriterien eröffnete die Möglichkeit, einen solchen Prozeß rasch zu institutionalisieren. Die Mitgliedsstaaten hätten in dieser Phase weiter das Recht, national über Genehmigungen oder Nicht-Genehmigungen zu entscheiden. Ein Sekretariat (beim Europäischen Rat oder besser: in gemeinsamer Verantwortung mit EG-Kommission und Europäischem Parlament), sollte die Entscheidungen sammeln und in

regelmäßigen Berichten auf die Unterschiede in den nationalen Interpretationen der Kriterien aufmerksam machen.

Nachdem sich ein relativ einheitliches Bild über die Interpretationsunterschiede herausgebildet hat, könnte in einer zweiten Phase das bezeichnete Sekretariat auf Grund von mandatorischer Vorinformation über anstehende Genehmigungen Vorlagen mit Vorschlägen für die Entscheidung einem zu bildenden Rüstungsexport-Rat (mit Involvierung von Kommission und Parlament) vorlegen. Diese müßten im Rat diskutiert werden, mit dem Ziel, die Bandbreite der Interpretationen zu verengen.

In einer dritten - möglicherweise erst unter den Bedingungen einer verbindlichen gemeinsamen Außenpolitik erreichbaren - Phase erhielte dann der Rüstungsexport-Rat das Entscheidungsrecht über Fälle, die zwischen den Beteiligten (Nationalstaaten, Kommission, Parlament) strittig sind; das Recht des nationalen Vorbehaltes würde erlöschen (hierzu wäre eine Änderung der EG- Verträge nötig).

In diesem auf mehrere Jahre anzulegenden Prozeß müßten alle Beteiligten Konzessionen machen. Zu einer von breiter Zustimmung getragenen Rüstungsexportpolitik kann dieser Prozeß nur führen, wenn nationale Öffentlichkeiten und Interessenverbände ständig in die Diskussionen einbezogen werden. Dafür wäre eine Offenlegung der vom beschriebenen Sekretariat gesammelten nationalen Daten einschließlich der Synopse der unterschiedlichen Praxis hilfreich.

7. Abrüstung: **Rüstungsexportpolitik kann nur als Teil einer umfassenden, globalen Abrüstungsstrategie langfristig erfolgreich sein.**

Die Fokussierung auf Westeuropa ergibt sich aus der wirtschaftlichen Verflechtung in der EG einerseits und der erheblichen Bedeutung der EG für die Entwicklung des Waffenhandels andererseits. Bemühungen um Kontrollabsprachen auf internationaler Ebene werden dadurch keinesfalls überflüssig.

Internationale, Verifikationsvereinbarungen einschließende Verträge, die die Herstellung oder den Handel einzelner Rüstungsgüter verbieten, wie zum Beispiel die Chemiewaffenkonvention oder eine erweitere Konvention über Inhumane Waffen, sind effektiver als reine Ausfuhrverbote.

Rüstungsexportkontrolle ist, hinsichtlich ihrer Legitimierbarkeit, eng mit eigener Abrüstungspolitik verbunden. Deren Akzeptanz wird international gestärkt, wenn der Abrüstungsprozeß in Europa den Willen zur Zivilisierung der internationalen Beziehungen bezeugen kann.

Um einen dauerhaften Prozeß der Verminderung von Rüstungsexporten einzuleiten, ist auch eine aktive Politik zugunsten einer Umstellung der Rüstungsproduk-

tion auf zivile, sozial und ökologisch sinnvolle Alternativen erforderlich. Das langfristige Ziel muß der möglichst weitgehende Abbau von Produktionskapazitäten sein, flankiert von der Entwicklung politischer, d.h. nicht-militärischer Konzepte und Strategien auch zur vorbeugenden Konfliktbearbeitung.
Schließlich ist Rüstungsexportpolitik Teil der Nord-Süd-Politik. Aus dem Süden sind immer wieder Befürchtungen zu hören, daß der Technologie-Fluß von Norden nach Süden zur Wahrung von Konkurrenzvorteilen beeinträchtigt werden könnte. Solche Befürchtungen müssen ernst genommen und im Rahmen der Rüstungsexportpolitik berücksichtigt werden, zum Beispiel durch kooperative Verifikation des Verbleibs von Dual-Use-Gütern statt vollständiger Exportverbote. Positive Anreize, wie die Koppelung nationaler Abrüstungsmaßnahmen mit finanzieller Hilfe oder die Verbindung von Abrüstungsabkommen mit garantierten Technologietransfers, könnten die Akzeptanz und Wirksamkeit einschränkender Rüstungsexportpolitik in der "Dritten Welt" erhöhen.