

Michael Brzoska

EU: Waffen als Exportschlager?

Seit Jahrzehnten zählt die Bundesrepublik zu den größten Waffenexporteuren weltweit. Laut dem Stockholmer Friedensforschungsinstitut SIPRI rangiert sie derzeit – nach den USA, Russland und Frankreich – weltweit auf dem vierten Platz.

Nach den offiziellen Zahlen der Bundesregierung geht nur ein kleiner Teil der Kriegswaffen aus deutscher Produktion an Verbündete in der Nato und der EU. Mehr als 90 Prozent gingen 2017 an Militärs in Asien, Afrika und Lateinamerika. Etwas weniger – aber immer noch mehr als die Hälfte – sind es bei den Rüstungsexporten, die auch Bauteile für Waffen und weiteres genehmigungspflichtiges Gerät umfassen.

Auf den ersten Blick stehen diese Zahlen im krassen Widerspruch zur offiziellen Haltung der Bundesregierung, die stets betont, Genehmigungen von Rüstungsexporten überaus zurückhaltend zu erteilen. Die Diskrepanz führt immer wieder dazu, dass einzelne Exportgeschäfte wie auch die Rüstungsexportpolitik insgesamt Gegenstand heftiger politischer Auseinandersetzungen sind. Kritik kommt dabei sowohl von Seiten jener, die mehr Zurückhaltung von Exporten einfordern, wie etwa die beiden großen Kirchen, als auch von denen, die eine weitergehende Lockerung fordern.¹

Selten aber wurde der Streit über die deutsche Genehmigungspraxis derart hitzig ausgetragen wie im Frühjahr 2019, als vor allem die französische Re-

gierung und die Rüstungsindustrie eine Trendwende in der deutschen Exportpolitik forderten. Sie streben eine weitgehende Aufweichung der im europäischen Vergleich restriktiven deutschen Genehmigungspraxis an, insbesondere wenn es um Länder in akuten Spannungsgebieten oder mit massiven Menschenrechtsverletzungen geht. Im Fokus steht dabei auch der geplante Ausbau gemeinsamer Rüstungsproduktion in der Europäischen Union, den die Bundesregierung entschieden befürwortet, sowie eine Neuausrichtung der EU-weiten Rüstungsexportpolitik – ebenfalls mit dem klaren Ziel, bestehende Exportbeschränkungen aufzuweichen.

Keine Waffen nach Saudi-Arabien?

Anlass des jüngsten Streits war der Stopp sämtlicher Rüstungslieferungen aus Deutschland nach Saudi-Arabien, den die Bundesregierung nach dem Mord an dem saudi-arabischen Journalisten Jamal Khashoggi im November 2018 verhängte. Er verschärfte ein bereits seit Anfang 2018 verhängtes Embargo für neue Direktlieferungen in das Land, das maßgeblich am Krieg im Jemen beteiligt ist, und betraf auch Bauteile, die vor dem Export in einem anderen Land in Waffensysteme integriert werden. Von der Entscheidung sind daher auch Rüstungshersteller in Großbritannien und Frankreich betroffen, die deutsche Komponenten verbauen, deren Regierungen aber trotz Jemen-Krieg und Khashoggi-Mord an Geschäften mit dem saudischen Militär festhalten.

¹ Vgl. Gemeinsame Konferenz der Kirchen zur Entwicklungspolitik, Rüstungsexportbericht 2018, Bonn, GKKE sowie Joachim Krause, Deutschlands Rüstungsexportpolitik auf dem Prüfstand, ISPK Policy Brief Nr. 7, März 2019.

Die Regierungen in London und Paris protestierten nicht nur auf diplomatischem Wege, sondern äußerten ihren Unmut in aller Öffentlichkeit. So kritisierte die französische Botschafterin in Deutschland, Anne-Marie Descôtes, die „Politisierung der deutschen Debatte zu Waffenexporten“ gefährde die „europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Verteidigung heute und in Zukunft.“² Unterstützung erhielt sie von Vertretern der Rüstungsindustrie. So sprach der damalige Airbus-Chef Tom Enders von „moralischem Rigorismus“. Sein Unternehmen überlege bereits, wie es seine Produkte möglichst „German-free“ machen könne.³

Enders wie Descôtes stoßen sich daran, dass die deutsche Genehmigungspraxis im Großen und Ganzen restriktiver ist als die Frankreichs oder Großbritanniens.⁴ Grundlagen der deutschen Rüstungsexportpolitik sind erstens recht allgemein gehaltene gesetzliche Vorschriften sowie zweitens ein zwar rechtlich verbindlicher, in der Praxis aber zahnloser Gemeinsamer Standpunkt der EU „betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern“ aus dem Jahre 2008. Drittens regeln die bereits erwähnten politischen Grundsätze der Bundesregierung, die im Jahre 2000 beschlossen wurden, Rüstungsgüterlieferungen ins Ausland.

Insbesondere die nationalen Regelungen befinden sich derzeit auf dem Prüfstand oder wurden bereits ange-

passt. Seit den Koalitionsverhandlungen im Jahre 2013 zeichnen sich neue Ansätze für eine restriktivere deutsche Rüstungsexportpolitik ab. Besonders der damalige Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel setzte sich öffentlichkeitswirksam für einen Kurswechsel in der deutschen Rüstungsexportpolitik ein. Manche der von ihm angestoßenen Initiativen – wie etwa die Überarbeitung der einschlägigen rechtlichen Vorschriften – verpufften zwar, andere wurden hingegen umgesetzt. So werden Informationen über Rüstungsexportgenehmigungen zeitnah und umfassender veröffentlicht sowie Exporte von Kleinwaffen in Drittländer deutlich zurückhaltender genehmigt. Nicht zuletzt infolgedessen ging die Zahl der Rüstungsexportgenehmigungen nach einem Höchstwert von fast 8 Mrd. Euro im Jahre 2015 auf knapp 5 Mrd. Euro im Jahre 2018 zurück.

In den Sondierungsgesprächen und Koalitionsverhandlungen zwischen CDU, CSU und SPD Anfang 2018 wurde die Rüstungsexportpolitik überaus kontrovers diskutiert. Im Ergebnis setzten sich die Befürworter einer „weiteren Einschränkung von Rüstungsexporten“ durch.⁵ Es sollte „keine Rüstungsexporte in Krisenregionen“⁶ mehr geben und bis zum Ende des vergangenen Jahres sollten die Rüstungsexportrichtlinien aus dem Jahre 2000 verschärft werden.⁷ Diese Verschärfung ist bis heute allerdings nicht erfolgt, und die anhaltenden Debatten lassen erahnen, auf wie viel Widerstand die Ankündigungen im Koalitionsvertrag bei den Gegnern eines restriktiven Kurses in der deutschen Rüstungsexportpolitik gestoßen sind.

Die angestrebte Gemeinschaftsproduktion von Rüstungsgütern gibt nun

2 Anne-Marie Descôtes, Von „German-free“ zum gegenseitigen Vertrauen, Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Arbeitspapier Sicherheitspolitik, 7/2019.

3 Airbus-Chef Enders wirft Bundesregierung „moralischen Rigorismus“ vor, in: „Handelsblatt“, 29.3.2019.

4 Das gilt nicht für alle Importeure – gegenüber Israel etwa ist die Bundesregierung ausnehmend wohlwollend – und nicht durchgehend für alle Regierungen der letzten Jahrzehnte. So war zum Beispiel die von 2009 bis 2013 amtierende CDU/CSU/FDP-Koalition zu Lockerungen bereit. Zudem sind andere Staaten mit bedeutender Rüstungsindustrie, wie Norwegen und Japan, restriktiver.

5 „Ein neuer Aufbruch für Europa Eine neue Dynamik für Deutschland Ein neuer Zusammenhalt für unser Land“, Koalitionsvertrag 2018 zwischen CDU, CSU und SPD, S. 17.

6 Ebd., S. 15.

7 Ebd., S. 149.

jenen Kritikern der deutschen Rüstungsexportpolitik einen Hebel an die Hand, mit denen diese bestehende deutsche Exportrestriktionen lockern wollen.

Europäische Zielkonflikte

So behauptet etwa Paris, deutsche Alleingänge wie im Falle Saudi-Arabiens verstießen gegen das „Prinzip des gegenseitigen Vertrauens“ und schwächten die europäische Solidarität. Dies erschwere den Ausbau der militärischen Zusammenarbeit, Europa könne so keine größere Eigenständigkeit erreichen. „Sollte sich dieser Trend bestätigen“, mahnt die französische Botschafterin Descôtes, „hätte das ernste und dauerhafte Konsequenzen für unsere Fähigkeit zur Annäherung von Unternehmen und für die Umsetzung gemeinsamer Programme. Kurzfristig könnten die Autonomie Europas und seine Mittel, den Bedrohungen zu begegnen und seine eigene Sicherheit und Interessen zu verteidigen, gefährdet sein.“⁸

Diese Argumentation verschleiert jedoch die Tatsache, dass die französische Regierung nicht auf die volle Souveränität über ihre eigene Rüstungsexportpolitik verzichten will. Sie wendet sich insbesondere gegen jedwede Bestrebungen, Entscheidungen über Rüstungsexporte zu europäisieren. Vorschläge für ein gemeinsames europäisches Entscheidungsgremium über Rüstungsexporte stoßen in Paris daher auf fundamentale Ablehnung. Derweil verfolgt die Bundesregierung laut Koalitionsvertrag das Ziel einer „gemeinsamen europäischen Rüstungsexportpolitik“.⁹

Hinzu kommt, dass die Bundesregierung mit ihrer Haltung zu Exporten nach Saudi-Arabien innerhalb der EU keineswegs alleine dasteht. Eine

Reihe von Mitgliedstaaten, darunter die Niederlande, Finnland und Dänemark, haben ähnliche Rüstungsexportbeschränkungen wie Deutschland beschlossen. Und die Regierungen Schwedens, Belgiens und Österreichs äußerten sich ebenfalls kritisch zu Rüstungsgeschäften mit Saudi-Arabien. Auch das Europäische Parlament verlangte in mehreren Resolutionen mit Bezug auf den Gemeinsamen Standpunkt von 2008 ein Waffenembargo gegenüber Riad.¹⁰ Es bedarf somit einer gehörigen Portion Chuzpe zu behaupten, dass die Staaten, die Saudi-Arabien weiter beliefern, sich entsprechend der europäischen Grundsätze verhielten, die deutschen Beschlüsse aus dem Jahre 2018 von diesen aber abwichen.

Des weiteren behaupten vor allem Großbritannien und Frankreich, dass eine europäische Rüstungsindustrie ohne umfangreiche Exporte in Drittländer international nicht wettbewerbsfähig sei. In der Tat ist die Rüstungsindustrie in Europa momentan stark von Exporten abhängig. Rund die Hälfte der in Deutschland, Großbritannien und Frankreich produzierten Rüstungsgüter werden exportiert; ein Großteil geht in Länder außerhalb der Union. Doch auch wenn die Exporte in problematische Drittländer für die Rüstungsfirmen finanziell attraktiv sind, überlebenswichtig für die hiesige Rüstungsindustrie sind sie keineswegs. Denn die Entwicklung neuer Waffensysteme wird in der Regel von den Staaten finanziert, in denen die Hersteller ihren Sitz haben. So war es in der Vergangenheit bei fast allen Waffensystemen und so ist es grundsätzlich auch für die geplanten Gemeinschaftsprojekte vorgesehen (wobei auch die EU über den neu geschaffene

8 Descôtes, a.a.O.

9 Koalitionsvertrag 2018, S. 149.

10 Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. Oktober 2018 zur Tötung des Journalisten Jamal Khashoggi im saudi-arabischen Konsulat in Istanbul (2018/2885(RSP)), www.europarl.europa.eu, 25.10.2018.

nen Europäischen Verteidigungsfonds einen Teil der Kosten tragen soll). In der Fertigung und dem Verkauf kann dann zwar ein Teil der Entwicklungskosten wieder „hereingeholt“ werden, in der Praxis erzielt dies allerdings überschaubare Einnahmen. Hinzu kommt, dass der Wettbewerb um Aufträge aus Drittstaaten überaus hart ist, und die Kunden wissen, dass die Herstellerstaaten die Entwicklungskosten tragen. Ähnlich ist es mit der Senkung der Stückkosten, die sich ergeben, wenn größere Mengen von Waffensystemen produziert werden. Auch hier zeigt die Praxis, dass die Staaten, die die Waffensysteme ursprünglich in Auftrag gegeben haben, wenig oder gar nicht profitieren.

Gänzlich anders sieht die Rechnung für die Rüstungshersteller und ihre Beschäftigten aus. Für sie bedeutet Export mehr Geschäft. Der mediale Angriff aus London und Paris auf die deutsche Rüstungsexportpolitik kann daher nicht verwundern: Der Rüstungsindustrie kommt sowohl in Frankreich als auch in Großbritannien eine deutlich höhere wirtschaftliche Bedeutung zu als in Deutschland. In beiden Ländern erhofft man sich daher auch viel von einer Ausweitung der Rüstungsexporte, nicht zuletzt dank einer höheren internationalen Wettbewerbsfähigkeit

der gemeinsam mit anderen Staaten geplanten neuen Waffensysteme.

Die Zukunft der europäischen Rüstungsexportpolitik

Die Bundesrepublik dazu zu bewegen, bei Rüstungskoperationen auf Einsprüche gegen die Exportentscheidungen der Kooperationspartner zu verzichten, ist allerdings nur ein Zwischenziel der Befürworter einer weniger restriktiven deutschen Rüstungsexportpolitik.

Langfristig, das haben Stellungnahmen von Vertretern der deutschen Rüstungsindustrie und ihrer Unterstützer wiederholt verdeutlicht,¹¹ wollen sie Berlin von einer Neufassung der politischen Grundsätze zum Rüstungsexport abbringen, die dem Tenor des Koalitionsvertrags von 2018 folgt. Und auch der Gemeinsame Standpunkt der Europäischen Union von 2008 soll aufgeweicht werden.

Noch ist nicht entschieden, welchen Beschränkungen das Geschäft mit dem Krieg künftig in Europa unterliegt. Da Großbritannien, ein Befürworter einer ausgeweiteten europäischen Rüstungsexportpolitik, voraussichtlich bald aus der EU ausscheidet, würde sich damit das Gewicht jener Regierungen, die für stärkere Beschränkungen eintreten, tendenziell erhöhen. Und in der anstehenden Debatte nimmt die Bundesrepublik aufgrund der Höhe der deutschen Rüstungsausgaben und Größe der deutschen Rüstungsindustrie eine gewichtige Rolle ein. Die Bundesregierung hat damit die Chance, ihren selbst gesetzten Ansprüchen gerecht zu werden und entschieden für eine restriktivere Rüstungsexportpolitik einzutreten – in ganz Europa.

¹¹ Unter anderem bei einer Anhörung im Wirtschaftsausschuss des Deutschen Bundestages im September 2018: Vgl. Rüstungsgüter/Rüstungsexport (Bundestag-Drucksache 19/1339, 19/1849), 26.9.2018, www.bundestag.de.