

HSFK-Report Nr. 7/2014

# **Wirrwarr statt Klarheit**

Rüstungsexportpolitik in Koalitionsverträgen und  
Regierungserklärungen (1998-2013)

Bernhard Moltmann

© Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse des Autors:

HSFK · Baseler Straße 27-31 · 60329 Frankfurt am Main

Telefon: (069) 95 91 04-0 · Fax: (069) 55 84 81

E-Mail: [moltmann@hsfk.de](mailto:moltmann@hsfk.de) · Internet: [www.hsfk.de](http://www.hsfk.de)

**ISBN: 978-3-942532-75-4**

Euro 6,-

## Zusammenfassung

Deutsche Rüstungsausfuhren bleiben in den Schlagzeilen. Es wird nicht mehr nur um einzelne Transfers gestritten. Vielmehr rückt die grundsätzliche Frage nach dem Stellenwert von Rüstungsexporten in Drittstaaten im Rahmen der Außen- und Sicherheitspolitik in den Vordergrund. Zusätzlich drängt die Rüstungsindustrie auf eine Festlegung, wie viele und welche Produktionskapazitäten in Deutschland erhalten werden und ob Rüstungsausfuhren als Ausgleich für eine zurückgehende Binnennachfrage dienen sollen. Derweil setzt Wirtschaftsminister Sigmar Gabriel mit seiner Zuständigkeit für das Genehmigungsverfahren von Rüstungsgeschäften neue Akzente. Eine laxer Auslegung der Politischen Grundsätze für die Ausfuhr von konventionellen Rüstungsgütern soll es in Zukunft nicht mehr geben. Zudem will er die Transparenz der Abläufe erhöhen und die Kontrollen des Verbleibs von gelieferten Rüstungsgütern verbessern. Doch auch diese Vorstöße provozieren Kritik: Denen, die sich in den bestehenden Verhältnissen eingerichtet haben, gehen sie zu weit – diejenigen, die ohnehin am Sinn von Rüstungsgeschäften zweifeln, werten sie als kosmetische Reparatur grundsätzlicher Misslichkeiten.

Die Irritationen in der deutschen Rüstungsexportpolitik sind nicht neu. Vielmehr begleiten sie die Rüstungsgeschäfte, seitdem die Waffenproduktion im westlichen Deutschland in den 1960er Jahren wieder in Gang gekommen ist. Der Report zeigt, dass die Bundesregierungen darüber im Unklaren waren und sind, was sie mit ihrer Kompetenz in dieser Sache anfangen wollten oder wollen. Die Durchsicht von Koalitionsverträgen und Regierungserklärungen, die die politische Programmatik einer Exekutive darlegen, deckt teils konkurrierende, teils nebeneinander stehende Erwartungen an die Rüstungsexportpolitik auf. Nur hier und da, abhängig von der parteipolitischen Färbung der Koalition, werden einzelne Prioritäten gesetzt, ohne der Sache insgesamt eine Richtung vorzugeben. Schaukeln sich die Differenzen hoch, so erwachsen daraus Zielkonflikte. Dieser Zustand ist eine der Quellen für den anhaltenden Wirrwarr.

Es lassen sich drei unterschiedliche Erwartungsmuster identifizieren. Das erste von ihnen bindet die Rüstungstransfers an das staatliche Interesse an einer heimischen Rüstungsproduktion. Das zweite stellt die Rüstungsexporte in den Zusammenhang der Außenwirtschaftspolitik. Zum Dritten taucht die Problematik der Weitergabe von Rüstungsgütern auf, wenn es um Rüstungskontrolle und Abrüstung in der Außen- und Sicherheitspolitik geht.

Das Nebeneinander verschiedener Interessen in der Rüstungsexportpolitik korrespondiert mit einer Vielfalt von Zuständigkeiten in Regierungsressorts, die mit der Genehmigung und Kontrolle von Rüstungsgeschäften zu tun haben. Das fördert den Trend, die Sache beiseitezuschieben oder kleinzureden. Dem entspricht, dass sich auf parlamentarischer Ebene das Interesse daran auf einen kleinen Kreis von Abgeordneten beschränkt. Wenn überhaupt, so ist die Rüstungsexportpolitik ein Oppositionsthema, vornehmlich auf Seiten von Bündnis 90/Die Grünen und der Linken. Waren CDU/CSU und die Liberalen in der Opposition, haben sie sich allerdings des Themas kaum angenommen.

Nun hat das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil vom 21. Oktober 2014 die Rüstungsexportpolitik als „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ definiert. Das Drängen auf eine stärkere Beteiligung des Parlaments am Entscheidungsgang wurde zurückgewiesen. Zudem hat das Gericht dem Wunsch nach einem Zuwachs an Transparenz Grenzen gesetzt und mit dem Verweis auf das Staatswohl und zu schützenden Interessen von Rüstungsherstellern hohe Hürden benannt. Damit liegt der Ball, wie es mit der Rüstungsexportpolitik weitergehen soll, wieder im Feld der Regierung.

Parteiübergreifend zeichnet sich ein Konsens ab, dass der Stellenwert von Rüstungstransfers im Rahmen einer ohnehin fälligen Neubestimmung der Außenpolitik zu klären ist. Der Report befürwortet Vorschläge, die Rüstungsexportpolitik von rüstungs- und außenwirtschaftlichen Konnotationen zu befreien. Eine auf Frieden, Sicherheit und Entwicklung ausgerichtete deutsche Außenpolitik hat vorrangig die Qualität der zum Export anstehenden Güter und Leistungen zu bewerten. Außerdem sind die Auswirkungen solcher Transfers auf die sicherheitspolitische Lage der Empfängerländer und ihres Umfelds abzuwägen. Die Regierung wird im Zuge dessen die Politischen Grundsätze für ihre Exportpolitik von 2000 neu formulieren müssen. Die Vorgaben für die Genehmigungsinstanzen wie für Exporteure und potenzielle Käufer deutscher Rüstungsgüter sind den heutigen politischen und wirtschaftlichen Verhältnissen, aber auch den eingetretenen technologischen Entwicklungen anzupassen.

## **Inhalt**

|    |  |    |
|----|--|----|
| 1. | Irritationen in der deutschen Rüstungsexportpolitik                                    | 1  |
| 2. | Entscheidungsspielräume: Reichweiten und Grenzen                                       | 3  |
| 3. | Befunde (I): Zielkonflikte in Koalitionsverträgen                                      | 9  |
| 4. | Befunde (II): Beschweigen in Regierungserklärungen und parlamentarische Interventionen | 18 |
| 5. | Schwierigkeiten einer Kursbestimmung   | 24 |
|    | Material   | 29 |
|    | Koalitionsverträge   | 29 |
|    | Regierungserklärungen  | 29 |
|    | Parlamentarische Aussprachen   | 30 |
|    | Amtliche Veröffentlichungen  | 30 |
|    | Literatur  | 31 |
|    | Anlage: Rüstungsexportpolitik im Spiegel von Koalitionsverträgen (1998-2013)           | 33 |



## 1. Irritationen in der deutschen Rüstungsexportpolitik<sup>1</sup>

Es tobt ein heftiger Streit über deutsche Rüstungsexporte. Seine Intensität erinnert an Auseinandersetzungen, die fünfzehn Jahre zurückliegen. Seinerzeit stritten die damaligen rot-grünen Regierungsparteien über Rüstungslieferungen an die Türkei mit einer Schärfe, die bis zum Risiko eines Bruchs der Koalition reichte. Heute wird über die Relevanz einer Rüstungsfertigung in Deutschland überhaupt gerungen. Sollen Rüstungsexporte den Erhalt einer eigenständigen Rüstungsindustrie sichern? Auch die Frage, ob Rüstungslieferungen als Mittel der Außenpolitik dienen sollen, steht im Raum. Mit ihrer Entscheidung vom 30. August 2014, den Truppen der kurdischen Region des Nordirak Waffen und Munition zu liefern, hat die Bundesregierung neue Zeichen gesetzt. Das gesamte Gefüge der deutschen Rüstungsexportpolitik gerät in den Strudel der Debatte über die Zukunft der deutschen Sicherheits- und Friedenspolitik.

Derweil bemüht sich der für die Genehmigung von Rüstungsausfuhren zuständige Wirtschaftsminister Sigmar Gabriel um einen neuen Kurs der Rüstungsexportpolitik. In einem als „Grundsatzrede“ deklarierten Vortrag am 8. Oktober 2014 wagte er einen Spagat zwischen dem Beharren auf Kontinuität und dem Setzen eigener Akzente (Gabriel 2014). Einerseits wies der Minister auf die geltenden rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen für die Kontrolle der Ausfuhren von Kriegswaffen und Rüstungsgütern hin. Ihr Wortlaut öffne keine Tür für eine Ausweitung der Exporte, wie es laxen Interpretationen während der zurückliegenden Jahre nahelegen. Zudem könne die Auslastung von Industriekapazitäten kein Grund für forcierte Rüstungsausfuhren sein. Dennoch liegt der Regierung an einer Konsolidierung der Branche, gilt sie doch als „Schlüsselbranche im nationalen Interesse“. Andererseits gehören nach Ansicht von Sigmar Gabriel Rüstung und Rüstungsexporte auf das Terrain der Außen- und Sicherheitspolitik. Entscheidungen über Rüstungstransfers sollten deshalb in die Verantwortlichkeit des Auswärtigen Amtes übergehen. Dem steht die Forderung zur Seite, die Probleme im europäischen Rahmen anzugehen. Hierzulande sollen die Transparenz der Entscheidungsfindung verbessert und die Kontrolle des Verbleibs von gelieferten Gütern auf neue Füße gestellt werden.

Jedoch gehen die Rüstungsexporte in gewohnten Bahnen weiter. Nach Informationen aus dem Bundessicherheitsrat erhielten jüngst arabische und nordafrikanische Staaten Lieferzusagen für Panzer, Grenzschutzanlagen und Kleinwaffen (Süddeutsche Zeitung, 4.10.2014). Der im Oktober 2014 vorgelegte Zwischenbericht über die Exporte in der ersten Hälfte dieses Jahres informiert unter anderem über die Auslieferung eines bereits 2003 zugesagten U-Bootes an Israel, die Verschiffung von Leopard-Panzern nach Singapur und den Transfer von Fertigungsanlagen für gepanzerte Fahrzeuge nach Algerien. Der Anteil an Empfängerländern, die nicht der EU und der NATO angehören oder diesen gleichgestellt sind, liegt bei 63,5 Prozent (BMWi 2014b). So spiegeln auch die jüngsten Daten einmal mehr die starke Position deutscher Hersteller auf dem Weltrüstungsmarkt mit ihren Ange-

<sup>1</sup> Ich danke aus dem HSFK-Kollegenkreis insbesondere Caroline Fehl, Berthold Meyer, Bruno Schoch und Simone Wisotzki für Anregungen, die Positionen in diesem Text zu schärfen.

boten von Kettenfahrzeugen, mittelgroßen Schiffen, U-Booten sowie leichten und kleinen Waffen und Munition, aber auch von Elektronik und inzwischen ebenfalls von Fertigungsanlagen. Insgesamt zählt Deutschland unter den rüstungsexportierenden Staaten zu den führenden Nationen, allerdings in gehörigem Abstand zu den beiden Marktführern, den USA und Russland (Brzoska 2013: 52 f., Grebe 2014: 4). Trotzdem haben Rüstungsausfuhren nur einen geringen Stellenwert für den gesamten deutschen Außenhandel. Sie liegen kontinuierlich seit Jahren unter einem Prozent seines Gesamtvolumens.

Nun sind die derzeitigen Irritationen über die Rüstungsexportpolitik nicht vom Himmel gefallen. Der Streit über Rüstungsgeschäfte dient ohnehin häufig als Gegenstand, an dem sich stellvertretend Auseinandersetzungen über Ziele und Wege der Außenpolitik entzünden. Aber jenseits dessen gibt es tiefer liegende Ursachen für das Erregungspotential. Deshalb ist vor dem angekündigten Aufräumen der Rüstungsexportpolitik ein Blick in die Archive der Politik geboten. Dort haben sich Argumentationsmuster zur Rüstungsexportpolitik angesammelt, die sich jederzeit in aktuellen Kontroversen mobilisieren lassen, um konkurrierende Interessen zu legitimieren. Ihnen ist zu begegnen, wenn eine Neuorientierung gelingen soll. Dabei wird es um die kommerzielle Seite der Weitergabe von Waffen und sonstigen Rüstungsgütern gehen. Hatten in der Frühphase zwischen den 1950er und 1970er Jahren die Transfers von ausgemustertem Material und Militärhilfe an Entwicklungsländer im Mittelpunkt der Kontroversen gestanden (Haftendorn 1971, Albrecht 1972), so lösen heute Geschäfte zwischen deutschen Rüstungsherstellern und staatlichen Abnehmern jenseits der Grenzen die Kontroversen aus. Erst mit der jüngsten Lieferzusage an die kurdischen Truppen im Nordirak tritt erneut das Doppelgesicht von Waffentransfers in Erscheinung.

Dieser Report widmet sich einem zentralen Akteur des Geschehens, der Bundesregierung. Sie behauptet sich als Herrin des Verfahrens und reklamiert ihre Prärogative. In seinem Urteil vom 21. Oktober 2014 hat das Bundesverfassungsgericht bestätigt, dass die Rüstungsexportpolitik zum „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ zählt (BVerfG 2014). In der gegenwärtigen Lage stellen sich folgende Fragen: Was wollen die Bundesregierungen, gleichgültig welcher politischen Färbung, mit ihrer Rüstungsexportpolitik? Welchen politischen Linien folgt die jeweilige Entscheidungspraxis? Wie verhält sich die Rüstungsexportpolitik zu benachbarten Politikfeldern wie der Rüstungswirtschaft, der Außenwirtschaftspolitik, der Rüstungskontrolle, der Friedens- und Entwicklungspolitik?

Im fragmentierten deutschen Regierungssystem und mit seinem Prinzip, Verantwortlichkeiten einzelnen Ressorts zuzuweisen, sind Auskünfte über das Wollen und Tun einer Regierung rar. Koalitionsvereinbarungen und Regierungserklärungen am Beginn einer Amtszeit informieren über Prioritäten und Arbeitsvorhaben der Exekutive und ihrer Mehrheit in der Legislative während der Legislaturperiode. Deshalb legt der Report seine Sonde in diese Dokumente, bevor ein Resümee in die Empfehlungen mündet, den außenpolitischen Stellenwert von Rüstungstransfers neu zu bestimmen und die Politischen Grundsätze dem anzupassen.

Die Dokumentation und Kommentierung in diesem Report beginnen mit der rot-grünen Regierungsbildung von 1998 und reichen bis zur Formierung der Großen Koalition aus CDU/CSU und SPD zum Jahreswechsel 2013/2014. Der Zeitraum ab 1998 bietet



sich an. Erst seitdem setzt eine regelmäßige offizielle Berichterstattung seitens der Bundesregierung über die getätigten Kriegswaffenexporte und die erteilten Ausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter ein. Die jährlichen Abrüstungsberichte des Auswärtigen Amtes sind dagegen wenig ergiebig. Sie verweisen in Sachen Exporte von konventionellen Rüstungsgütern stets auf die Zuständigkeit des Wirtschaftsministeriums und decken nur den deutschen Beitrag zu internationalen Bemühungen zur Kontrolle des Waffenhandels und der Eindämmung der Verbreitung von Kleinwaffen ab.

## 2. Entscheidungsspielräume: Reichweiten und Grenzen

### *Komplexitäten und Ambivalenzen*

Was immer eine deutsche Regierung in Sachen Rüstungsexport unternimmt, sie ist an Recht und Gesetz gebunden. Aber die Rechtslage ist nicht so eindeutig: „Die Regulierung der deutschen Rüstungsexporte bleibt ein normativer Irrgarten, in dem man sich leicht verlaufen kann“ (GKKE-Rüstungsexportbericht 2013: 109). Selbst Minister Gabriel kritisierte in seiner Rede am 8.10.2014, dass in den zurückliegenden Jahren das Pendel bei Entscheidungen eher zugunsten einer Vielzahl von Genehmigungen ausgeschlagen hat, die nicht unbedingt durch den Wortlaut der Gesetze und Grundsätze gedeckt waren. Das mag politische Absicht, aber auch der Komplexität und der Ambivalenz der Normen geschuldet gewesen sein. Die fehlende Eindeutigkeit des deutschen Regelwerks offenbart sich schon im Nebeneinander von Normen, die einerseits das staatliche Verbot eines Transfers von Kriegswaffen legitimieren (Kriegswaffenkontrollgesetz in Ausführung von Art. 26,2 des Grundgesetzes) und andererseits staatliche Eingriffe in den Handel mit sonstigen Rüstungsgütern beschränken (Außenwirtschaftsgesetz).

Komplex sind die Verhältnisse dadurch, dass die deutsche Rüstungsexportpolitik nationalen wie auch EU-weiten und weltumspannenden Vorgaben zu folgen hat. So gelten für die deutschen Genehmigungen von Rüstungsexporten die Kriterien des Gemeinsamen Standpunkts der EU zu Rüstungsausfuhren vom 8.12.2008. Er verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten auf gemeinsame Standards, die bereits 1998 ein Verhaltenskodex fixiert hatte (Wortlaut in BMWi 2014a, Anl. 2, 40-45). Während andere EU-Staaten den Gemeinsamen Standpunkt zum Anlass für eine neue Rüstungsexportgesetzgebung genommen haben, hat sich die deutsche Seite darauf beschränkt, ihn in vorhandene Regelwerke zu inkorporieren (Moltmann 2012: 14, Grebe 2013). Bereitwilliger machten sich Bundesregierung und Bundestag an die Umsetzung der EU-Verbringungsrichtlinie („Verteidigungsgüterrichtlinie“) in ein eigenes Gesetz im Jahr 2011. Es erleichtert den innereuropäischen Transfer zwischen Rüstungsherstellern sowie die Weitergabe an staatliche Abnehmer. Seit 2014 folgt die Bundesregierung in ihrer Genehmigungspraxis schließlich auch dem weltweiten Vertrag über den Waffenhandel („Arms Trade Treaty“, ATT), den die Vereinten Nationen auf den Weg gebracht hatten (Wortlaut in BMWi 2014a, Anl. 3: 46-55). Alle Bemühungen um staatenübergreifende Abstimmung über Rüstungsausfuhren stehen jedoch unter dem Souverä-

nitätsvorbehalt, den alle Staaten bei Sicherheits- und Verteidigungsangelegenheiten, einschließlich ihrer Rüstung, für sich behaupten.

Die Sache wird nicht einfacher, stellt man die Geheimhaltung in Rechnung, die das Geschehen begleitet. Das Bundeswirtschaftsministerium hat zwar jüngst den formalen Entscheidungsgang bei der Genehmigung von Rüstungsausfuhren öffentlich zugänglich gemacht. Doch bleiben weiterhin die Abläufe von der Akquise von Aufträgen bis zu der Abwicklung und Kontrolle der Lieferungen im Dunklen. Die Unternehmen können sich auf den Schutz ihrer Betriebsgeheimnisse berufen. Über einzelne Transfers wird nur zögerlich unter Verweis auf Sicherung von Unternehmensinteressen Auskunft gegeben. Jede Nachfrage von Parlamentariern oder Medien setzt ein Vorwissen voraus, das jeweils bestätigt, dementiert oder durch Informationsverweigerung beantwortet wird. Nicht ohne Grund hat sich jetzt das höchste deutsche Gericht auf Grund von Klagen von Oppositionsabgeordneten mit dieser defizitären Informationspraxis auseinandergesetzt, sie aber im Wesentlichen und nur mit geringen Einschränkungen bestätigt (BVerfG 2014). Positive oder negative Entscheidungen über Ausfuhranträge unterliegen keiner gerichtlichen Überprüfung, es sei denn, dass ein potenzieller Exporteur gegen eine Ausfuhrverweigerung klagt. Wenn bereits eine Voranfrage, die dem Ausfuhrantrag in der Regel vorausgeht, positiv beschieden worden war, dann aber eine Exportlizenz verweigert wird, kann er mit einer Kompensation von angefallenen Kosten rechnen.

Gleichwohl sollte der Handlungsspielraum der jeweiligen Exekutive nicht überschätzt werden. Unabhängig von der politischen Färbung einer Regierungskoalition steigen die Zahlen kontinuierlich an, wie die Daten zu den Genehmigungswerten für Rüstungsausfuhren seit 1998 bezeugen. Das ist einer wachsenden internationalen Nachfrage nach deutschen Rüstungsgütern geschuldet, der die Regierungen mit ihrer Genehmigungspraxis entsprechen. Es gelingt den verschiedenen Regierungskoalitionen nicht, Rüstungsausfuhren einzuschränken, selbst wenn sie es sich in ihrer Programmatik vorgenommen haben. Zudem sind Rüstungsgeschäfte langfristige Geschäfte. Von der Anbahnung eines Auftrags über den Abschluss eines Vertrags bis zu dessen Ausführung und der Abwicklung flankierender Leistungen vergehen Jahre. Ist einmal für ein Teilsegment grünes Licht gegeben worden, ist auch für Folgelieferungen mit einer Genehmigung zu rechnen. So sehen sich die Regierungen mit der Notwendigkeit konfrontiert, Entscheidungen umzusetzen oder fortzuführen, die bereits ihre Vorgängerinnen getroffen haben.

#### Deutsche Rüstungsexporte 1998-2013 (Werte der Ausfuhrgenehmigungen)

| Regierungskoalition     | Jahr | Einzelgenehmigung<br>(in Mio. €) | Sammelgenehmigung<br>(in Mio. €) |
|-------------------------|------|----------------------------------|----------------------------------|
| SPD und B 90/Die Grünen | 1998 | 2.874                            | 5.5779                           |
|                         | 1999 | 3.026                            | 335                              |
|                         | 2000 | 2.846                            | 1.909                            |
|                         | 2001 | 3.686                            | 3.845                            |
| SPD und B 90/Die Grünen | 2002 | 3.258                            | 2.551                            |
|                         | 2003 | 4.864                            | 1.328                            |
|                         | 2004 | 3.807                            | 2.437                            |

| Regierungskoalition | Jahr | Einzelgenehmigung<br>(in Mio. €) | Sammelgenehmigung<br>(in Mio. €) |
|---------------------|------|----------------------------------|----------------------------------|
| CDU/CSU und SPD     | 2005 | 4.216                            | 2.033                            |
|                     | 2006 | 4.189                            | 3.496                            |
|                     | 2007 | 3.668                            | 5.053                            |
|                     | 2008 | 5.788                            | 2.546                            |
| CDU/CSU und FDP     | 2009 | 5.043                            | 1.996                            |
|                     | 2010 | 4.754                            | 737                              |
|                     | 2011 | 5.414                            | 5.381                            |
|                     | 2012 | 4.704                            | 4.172                            |
|                     | 2013 | 5.846                            | 2.494                            |

Quelle: BMWi 2007: 33 und 2014a: 25. Die verfügbaren Statistiken erfassen nicht die tatsächlich getätigten Ausfuhren. Diese werden nur für den Teilbereich der als „Kriegswaffen“ eingestuft Rüstungsgüter ermittelt.

Das gleiche Muster wiederholt sich bei den Angaben zu den staatlichen Ausfallbürgschaften („Hermes-Kredit“), mit denen die Bundesregierung Rüstungsausfuhren absichert, insbesondere bei kostspieligen Schiffslieferungen oder Ausfuhren von Fertigungsanlagen. Auch hier zeigt sich kein politisch vorgegebener Einfluss in einer verringerten Bereitschaft der staatlichen Seite, Unternehmensrisiken aus Rüstungsgeschäften zu übernehmen. Kontinuität ist die Devise.

#### Staatliche Bürgschaften (Hermes-Kredite) für Rüstungsexportgeschäfte 2000-2013

| Regierungskoalition                 | Jahr | Gesamtvolumen<br>(in Mio. €) | Empfängerländer  |
|-------------------------------------|------|------------------------------|--|
| SPD und B 90/Die Grünen (seit 1998) | 2000 | 1.837                        | Südafrika, Türkei  |
|                                     | 2001 | 796                          | Griechenland, Südkorea   |
| SPD und B 90/Die Grünen             | 2002 | 188                          | Rumänien, Türkei   |
|                                     | 2003 | 33                           | Griechenland, Indonesien   |
| CDU/CSU und SPD                     | 2004 | 20                           | Brasilien, Kuwait, Saudi-Arabien   |
|                                     | 2005 | 307                          | Brasilien, Bulgarien, Ekuador, Kasachstan, Oman, Pakistan, Russland, Tunesien            |
|                                     | 2006 | 1.195                        | Israel, Pakistan, Vereinigte Arabische Emirate   |
|                                     | 2007 | 119                          | Algerien, Ekuador, Indien, Libyen, Pakistan, Saudi-Arabien, Vereinigte Arabische Emirate |
|                                     | 2008 | 21                           | Algerien, Russland, Kolumbien  |
| CDU/CSU und FDP                     | 2009 | 1.916                        | Abu Dhabi, Bangladesch, Indien, Irak, Südkorea, Libyen, Pakistan, Saudi-Arabien          |
|                                     | 2010 | 32                           | Kanada, Pakistan   |
|                                     | 2011 | 2.500                        | Pakistan, Peru, Türkei   |
|                                     | 2012 | 3.300                        | Ägypten, Algerien, Indien, Irak, Israel, Pakistan  |
|                                     | 2013 | 1.300                        | Südkorea, Singapur   |

Quelle: GKKE-Rüstungsexportbericht 2010 (2011) : 46 f., 2011 (2012): 37 f., 2012 (2013): 42, 2013 (2014): 48 und 2014 (i.E.).

### *Organisatorischer Dschungel und Kompetenzvielfalt*

Komplexität und Ambivalenz des normativen Gefüges für die Rüstungsexportpolitik reproduzieren sich in den organisatorischen Strukturen des Regierungshandelns. Das zeigt ein Blick auf die Ministerien, die mit der Umsetzung der Rüstungsexportpolitik betraut sind. Dazu zählen das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, das Auswärtige Amt, das Bundesministerium der Verteidigung und, in geringerem Maße, das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Das Wirtschaftsministerium ist federführend bei der Rüstungsexportpolitik. In der Abteilung Industriepolitik und deren Unterabteilung Industrie kümmert sich ein Referat um die Sicherheits- und Verteidigungswirtschaft und zugleich um Stahl- und Metallherzeugung. Eine weitere Unterabteilung befasst sich mit der Luft- und Raumfahrt. Daneben steht die Abteilung Außenwirtschaftspolitik. Ihr untersteht die Unterabteilung Außenwirtschaftskontrolle, zu deren Aufgabenbereich auch die Länder Asien und Australien gehören. Hier ist das Herzstück der deutschen Rüstungsexportkontrolle mit vier Referaten zu finden: (1) Außenwirtschaftsrecht, Seerechts-/C-Waffenübereinkommen – (2) Ausfuhrkontrolle, Rüstungsgüter – (3) Ausfuhrkontrolle: Grundsatzfragen, Dual use-Güter – (4) Ausfuhrkontrolle: Spezielle Dual use-Güter, Kriegswaffenkontrolle. Dem Wirtschaftsministerium nachgeordnet ist das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle in Eschborn/Hessen, das das Alltagsgeschäft erledigt und die Statistiken führt.

Im Auswärtigen Amt sind Abrüstungs- und Rüstungskontrollangelegenheiten mit vier Referaten in einer eigenen Abteilung angesiedelt. Die Verantwortung für die europäische Rüstungszusammenarbeit liegt dagegen bei einem Referat der Politischen Abteilung. Die eigentlichen Fragen der Exportkontrolle werden in der Abteilung für Wirtschaft und nachhaltige Entwicklung abgehandelt. Hier sind drei einschlägige Referate zu finden: (1) Exportkontrolle: Dual use-Güter im nichtkonventionellen Bereich, MTCR<sup>2</sup>, Australien-Gruppe, Nukleare Nichtverbreitung, einschließlich nukleare Sicherheit – (2) Exportkontrolle: konventionelle Rüstungsgüter und Dual use-Güter nach Nahost, Afrika, Amerika, EU, NATO (ohne Türkei), Exportkontrollfragen in der EU – (3) Exportkontrolle: konventionelle Rüstungsgüter und Dual use-Güter nach Asien (ohne Nahost), Europa (ohne EU/NATO), Türkei, Exportkontrollfragen in den Vereinten Nationen, Wassenaar-Arrangement.

In der Politischen Abteilung des Verteidigungsministeriums befasst sich ein Referat der Unterabteilung Verteidigungs- und Rüstungspolitik mit Wirtschaft, Industrie, Markt und Export, ein anderes mit internationaler Rüstungspolitik und ein weiteres mit Fragen der Rüstungsexportpolitik. In der Abteilung Ausrüstung begleiten verschiedene Referate die internationalen Rüstungskooperationen sowie die relevanten Organisationen und Gremien. Auch die Zuständigkeiten für Verwertung, Ausstattungshilfe und Länderabgaben nehmen hier einzelne Referate wahr. Daneben widmet sich im Aufgabenbereich des

2 MTRC = Missile Technology Control Regime (Trägertechnologie-Kontrollregime) – siehe zu den genannten Themen und Stichworten insgesamt: Auswärtiges Amt (2014).

Generalinspektors in der Abteilung Zukunftsentwicklung der Bundeswehr ein weiteres Referat der Weiterentwicklung der Bundeswehr, der Vernetzten Sicherheit und der Industrie sowie der Wirtschaft.

Dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung wird Sachwissen bei Fragen der Menschenrechte, des Guten Regierens und der Entwicklungsperspektiven eines potenziellen Empfängerlandes deutscher Rüstungstransfers zugerechnet. Die Spitze des Hauses wird sich bei der Meinungsbildung der Expertise ihres Referats „Frieden und Sicherheit, Katastrophenhilfe“ in der Unterabteilung „Frieden, Demokratie, Menschenrechte, Soziale Entwicklung“ der Abteilung „Globale Zukunftsfragen – Sektoren“ versichern. Als das Ministerium sich vor einigen Jahren Rat bei einem renommierten Friedensforschungsinstitut holte, weckte das Proteste seitens des Wirtschaftsministeriums. Sie wurden erst auf Ebene der Staatssekretäre beigelegt.

Ob der Bundessicherheitsrat, ein Kabinettsausschuss zur Beratung politisch sensibler Fälle, die Koordination der Rüstungsexportpolitik tatsächlich erfüllt, bleibt weitgehend im Dunkeln. Seine Tagesordnung und die Ergebnisse seiner Diskussionen unterliegen der Geheimhaltung (Roßner 2011). Nach umlaufenden Informationen werden dem Gremium jährlich zwischen 60 und 80 Fälle von mehr als 17.000 Einzelentscheidungen und circa 3.000 Sammelausfuhrgenehmigungen vorgelegt. Neben anstehenden Ausfuhrgenehmigungen soll sich der Bundessicherheitsrat auch mit Voranfragen beschäftigen. Mit Voranfragen erkunden Rüstungsunternehmen die Erfolgsaussichten von später anstehenden Ausfuhranträgen, um Planungssicherheit bei anstehenden Verhandlungen mit externen Interessenten und daraufhin anlaufenden Planungen und Investitionen zu erhalten (BMW 2014a: 11).

In der Vielfalt an Stimmen und Interessen, die bei rüstungsexportpolitischen Entscheidungen zur Geltung kommen, verschwimmen Zuständigkeiten und Verantwortung. In Streitfällen, soweit sie den Bundestag oder die Öffentlichkeit erreichen, ist zunächst das Wirtschaftsministerium der Adressat. Dessen Repräsentanten betonen zwar die verfahrensmäßige Kompetenz, verweisen aber in der Regel zur Begründung auf außenpolitische Gesichtspunkte oder rüstungspolitische Belange, die bei Genehmigungen zum Zuge kämen. So fehlt der deutschen Rüstungsexportpolitik ein eindeutiges Gesicht. Reklamiert ein Minister, wie in den zurückliegenden Monaten Sigmar Gabriel, die Regelung von Rüstungsausfuhren als Angelegenheit seiner Zuständigkeit, geht ein Raunen durch die politische Landschaft – getreu dem Motto, dass nicht sein kann, was nicht sein darf.

### *Bemühungen um kohärentes Handeln: das Instrument der Politischen Grundsätze*

Die Rüstungsexportpolitik ist im westlichen Teil Deutschlands immer ein politischer Zankapfel gewesen, seitdem nach dem Zweiten Weltkrieg die Rüstungsproduktion wieder in Gang gekommen war und eigene Streitkräfte aufgestellt wurden. Daraus resultierende Streitigkeiten zwischen Koalitionsparteien, Konkurrenzen unter den Regierungsressorts,

aber auch politische Skandale um Rüstungsgeschäfte durchziehen die bundesrepublikanische Geschichte.<sup>3</sup> Mit dem Instrument der Politischen Grundsätze versuchen die Regierungen, aufbrechende Kontroversen einzudämmen und für kohärentes Handeln zu sorgen. Das Konstrukt bildet die politische Willensbildung innerhalb der Regierung mit dem Vorsatz ab, Schneisen durch die Komplexität und Ambivalenz des Problems zu schlagen. In diesem Sinne ist jede Regierung frei, sich bei ihrer Konstituierung zu den Grundsätzen ihrer Vorgängerin zu bekennen oder nach neuen Wegen zu suchen.

Die derzeit geltenden Politischen Grundsätze vom 19. Januar 2000 sind das Ergebnis eines Kompromisses zwischen der seit 1998 in Regierungsverantwortung stehenden SPD und dem Bündnis 90/Die Grünen (Wortlaut in BMWi 2014a: Anl.1: 36-39). Anlass war seinerzeit der Wunsch der Türkei nach einem Panzer vom Typ Leopard zur Erprobung im Vorfeld einer umfangreichen Beschaffung. Während Bundeskanzler Gerhard Schröder und die SPD dem Ansinnen positiv gegenüberstanden, lehnte der kleinere Koalitionspartner es ab. Er fürchtete Menschenrechtsverletzungen durch den Einsatz deutscher Waffen (vgl. GKKE-Rüstungsexportbericht 1999 (2000): 21 und 2000 (2001): 16f.). Der Bruch der Koalition konnte verhindert werden, weil beide Seiten sich darauf verständigten, die vorhandenen Politischen Grundsätze zu überarbeiten und in ihnen dem Gesichtspunkt der Menschenrechte besonderes Gewicht zu verleihen. Man griff dabei auf einen Mechanismus zurück, dessen sich schon 1982 die damalige sozial-liberale Koalition in einer vergleichbaren Konstellation bedient hatte. Sie hatte angesichts kontroverser deutscher Rüstungslieferungen nach Saudi-Arabien feststellen müssen, dass das seit 1971 bestehende Regelwerk nicht mehr tragfähig war (Wortlaut der Grundsätze von 1971 in: Nielebock 1984: 161f. und von 1982 in: ebd.: 162-164).

Die Politischen Grundsätze der Bundesregierung haben eine Binnen- und eine Außenwirkung. Nach innen stellen sie Leitlinien für die Genehmigungsbehörden dar. Sie gelten für alle Ausfuhren, die das Kriegswaffenkontrollgesetz eigentlich grundsätzlich untersagt und für die das Außenwirtschaftsgesetz zumindest eine strenge Prüfung verlangt. Gleichzeitig sollen sie Kriterien und Ablauf der Genehmigungen nach außen berechenbar machen. Das ist für deutsche Exporteure ebenso relevant wie für potenzielle Abnehmer. Außenwirkung entfalten die Politischen Grundsätze auch dadurch, dass sie bei Auseinandersetzungen über das Für und Wider von rüstungsexportpolitischen Entscheidungen die Legitimationsgrundlagen liefern, um Kritik an einzelnen Geschäften abzuwehren. Dabei erfährt die Aussage in der Präambel, dass die Bundesregierung „ihre Rüstungsexportpolitik restriktiv“ gestalten will, in Kontroversen noch eine Steigerung, indem sich inzwischen die Behauptung festgesetzt hat, die deutsche Seite verfare „besonders“ restriktiv. Es fehlt jedoch an komparativen Nachweisen, ob, wann und in welchem Umfang deutsche Hersteller bei ihren Exportanträgen Nachteile gegenüber anderen Anbietern hatten, weil ihnen durch die Anwendung der Politischen Grundsätze Beschränkungen auferlegt worden waren. Ohnehin sind die Politischen Grundsätze rechtlich nicht einklagbar. Sie sind poli-

3 Die Rüstungsexportpolitik der DDR ist weitgehend Terra incognita und bedürfte dringend einer wissenschaftlichen Aufarbeitung.

tische Willensbekundungen, die unter veränderten politischen Konstellationen jederzeit modifiziert werden können, wie sich in der Vergangenheit 1982 und 2000 gezeigt hat.

Zu dieser formalen Schwäche kommen vage Formulierungen, die inhaltliche Unzulänglichkeiten nach sich ziehen. Zwar ordnen die Politischen Grundsätze die wirtschaftlichen Interessen, Rüstungsausfuhren zu forcieren, den Belangen von Sicherheit und Frieden unter. Das schließt ein, der Menschenrechtssituation im Empfängerland bei der Erteilung von Ausfuhrgenehmigungen besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Doch wird dieser Grundsatz gleich wieder eingeschränkt: Verweigerungen von Lizenzen können sich nur auf mögliche Menschenrechtsverletzungen beziehen, die von dem einzelnen Rüstungsgut ausgehen. Ferner benennen die Grundsätze bereits das heute noch virulente Problem eines gesicherten Endverbleibs, ohne sich auf Regelungen festzulegen, die über die Versicherungen von Lieferanten und Empfängern hinausgehen. Die Formulierungen übernehmen ebenfalls von den vorangegangenen Grundsätzen die Unterscheidung bei der Behandlung von Ausfuhranträgen, je nachdem, in welches Land das Rüstungsgut gehen soll: Während Lieferanträge in EU- und NATO-Staaten sowie diesen gleichgestellten Ländern grundsätzlich positiv beschieden werden sollen, haben Exporte in sogenannte Drittstaaten mit einer detaillierten Prüfung zu rechnen. Bei Kriegswaffen ist eine Ausfuhr in diese prinzipiell ausgeschlossen, es sei denn, dass gewichtige außen-, bündnis- und sicherheitspolitische Interessen zu deren Gunsten sprechen. Die Bundesregierung will ihre Grundsätze auch bei Kooperationsvorhaben mit anderen Herstellern zur Geltung bringen. Schließlich bekennt sich der Text zu dem im Juni 1998 auf EU-Ebene erreichten Verhaltenskodex für Rüstungsausfuhren und bestätigt die Zusage, jährlich dem Bundestag über die Rüstungsexportpolitik zu berichten.

### **3. Befunde (I): Zielkonflikte in Koalitionsverträgen**

Die Recherche stützt sich auf die Auswertung von Koalitionsverträgen zu Beginn einer jeweiligen Amtszeit der Exekutive. Das stellt die Charakterisierung der deutschen Verhältnisse als „Koalitionsrepublik“ in Rechnung (von Münch 1993: 6). Regierungen, die in der Legislative nur von einer Partei getragen wurden, waren in der Geschichte der Bundesrepublik eine Ausnahme (zwischen 1957 und 1961). Am Beginn von Koalitionen stehen Absprachen der kooperationswilligen Parteien. Sie legen die sachlichen und personellen Bedingungen der Zusammenarbeit in Regierung und Parlament fest (Schindler 1999: 1166) und werden seit den 1990er Jahren in Form von publizierten Verträgen fixiert. Inzwischen hat sich eingebürgert, deren Unterzeichnung eine feierlich-öffentliche Gestalt zu geben. Damit verbinden sich verschiedene Effekte. Zum einen bekunden die Delegationen der Parteien das Ende langwieriger Verhandlungen, die innerhalb der unterschiedlichen Lager in den einzelnen Parteien Zustimmung finden müssen. Zum anderen ist ein Referenzrahmen für das zukünftige Regierungshandeln festgelegt, auf den bei Kontroversen in der Ausgestaltung zurückzugreifen ist. Schließlich bindet ein solches Vertragswerk die Parlamentsfraktionen, die die

Regierung tragen, an den vorgegebenen Kurs und schränkt Möglichkeiten des Abweichens ein.

Koalitionsvereinbarungen reklamieren für sich Verbindlichkeit. Diese ist politischer Natur und kann nicht rechtlich eingeklagt werden. Werden Absprachen unter den Regierungsparteien gebrochen, drohen erhebliche Risiken, vom Verlust des öffentlichen Ansehens bis hin zum Zusammenbruch der Koalition. Auch wenn Absprachen bzw. Verträge nicht rechtswirksam sind (Rudzio 2011: 271), billigen Juristen ihnen den Rang von „verfassungsrechtlichen Verträgen“ zu (von Münch 1993: 30). Insofern trifft die vor zwanzig Jahren von Waldemar Schreckenberger<sup>4</sup> vorgenommene Charakterisierung von Koalitionsvereinbarungen als „Magna Charta der Regierungspolitik“ weiterhin zu (zitiert bei Kropp/Sturm 1998: 92).

Der kleinere Koalitionspartner kann bereits während der Aushandlung des Koalitionsvertrags erkennen, wo er mit seinen Anliegen auf Grenzen bei dem stärkeren Partner stößt. Diese Klippen zeigen sich exemplarisch an der Rüstungsexportpolitik. Ihrer nehmen sich traditionell eher Oppositionsparteien an. Wenn nun Oppositionsparteien in Regierungsverantwortung wechseln, müssen sie, um ihrer öffentlichen Glaubwürdigkeit willen und aus Rücksicht auf innerparteiliche Strömungen, ihre vormals vertretenen Positionen auch unter neuen Vorzeichen artikulieren. Das gilt für die Partei Die Grünen/Bündnis 90 in deren Koalition mit der SPD (1998 – 2005) ebenso wie für die SPD in der Großen Koalition mit CDU/CSU nach 2013. Die FDP wiederum konnte bei der Bildung der schwarz-gelben Koalition im Jahr 2009 ihre zuvor als Opposition vertretenen industriefreundlichen Anliegen zur Geltung bringen.

| Datum der Bundestagswahl | Koalitionsparteien/<br>Regierungsführung          | Datum des Koalitionsvertrags | Titel des Koalitionsvertrags   |
|--------------------------|---|------------------------------|--|
| 22.09.1998               | SPD und Bündnis 90/Die Grünen<br>Gerhard Schröder | 28.10.1998                   | „Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert“   |
| 22.09.2002               | SPD und Bündnis 90/Die Grünen<br>Gerhard Schröder | 16.10.2002                   | „Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit. Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland“ |
| 18.09.2005               | CDU/CSU und SPD<br>Angela Merkel                  | 11.11.2005                   | „Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit“  |
| 27.09.2009               | CDU/CSU und FDP<br>Angela Merkel                  | 26.10.2009                   | „Wachstum. Bildung. Zusammenhalt“  |
| 22.09.2013               | CDU/CSU und SPD<br>Angela Merkel                  | 27.11.2013                   | „Deutschlands Zukunft gestalten“   |

Quellen: Die Koalitionsverträge von 1998 und 2002 finden sich auf der Internetseite der Heinrich-Böll-Stiftung ([www.boell.de](http://www.boell.de)), die von 2005, 2009 und 2013 auf der Internetseite der Konrad-Adenauer-Stiftung ([www.kas.de](http://www.kas.de)).

4 Waldemar Schreckenberger (geb. 1929 in Ludwigshafen), ein langjähriger Weggefährte von Bundeskanzler Helmut Kohl, war von 1982 bis 1989 Staatssekretär im Bundeskanzleramt. Zuvor amtierte er als Chef der rheinland-pfälzischen Staatskanzlei und als Justizminister des Bundeslandes. Später übernahm er eine Professur an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer.



### *Stellenwert der Rüstungsexportpolitik in den Koalitionsverträgen*

Die Koalitionsverträge, die der Regierungszusammenarbeit zwischen CDU/CSU und der FDP unter Führung von Bundeskanzler Helmut Kohl seit 1982 zugrunde lagen, enthielten in den 1980er Jahren nur bescheidene Aussagen zur Rüstungs-, Sicherheits- und Außenpolitik.<sup>5</sup> Eine Ausnahme bildete der Koalitionsvertrag von 1982. Er bekundete eine Fortsetzung des außenpolitischen Kurses der vorangegangenen sozial-liberalen Regierungskoalitionen. Gesichtspunkte mit Relevanz für die Rüstungsexportpolitik tauchten allein mit der Forderung nach einer international vergleichbaren Transparenz und der Absicht auf, die COCOM-Mechanismen<sup>6</sup> weiterzuentwickeln. Erst der Koalitionsvertrag von 1994 nahm das Thema der Rüstungsexportpolitik auf, vor allem in Hinblick auf die deutsche Position innerhalb der Europäischen Union. Im Einzelnen plädierte der Vertrag für eine Harmonisierung der Exportkontrollen auf europäischer Ebene und erweiterte diese Forderung auf den globalen Rahmen. Das sollte zu einer wirksamen Kontrolle der Transfers führen und der deutschen Wirtschaft faire Wettbewerbschancen verschaffen.

Zwischen 1998 und 2013 hat die Rüstungsexportpolitik in den Koalitionsverträgen einen unterschiedlichen Stellenwert eingenommen. Einen prominenten Platz erhielt sie in den Absprachen von 1998 und 2013. Vor sechzehn Jahren verhalfen Initiativen des kleineren Bündnispartners Bündnis 90/Die Grünen dem Thema zu mehr Aufmerksamkeit. Bei den Koalitionsverhandlungen von 2013 sah sich die SPD unter Druck, ihr während der vorangegangenen Legislaturperiode ausgeformtes kritisches Engagement als Opposition zugunsten von Transparenz, einer Einbindung des Bundestages und der Rückkehr zu einer restriktiven Genehmigungspraxis in den Vertrag mit der CDU/CSU hineinzuschreiben. In der Zwischenphase (2002, 2005) war das Thema den Koalitionspartnern dagegen jeweils nur wenige Zeilen wert. Diese fanden sich im Zusammenhang mit außenpolitischen Absichtserklärungen. Allein 2009 kam es zu einer Doppelung, als es der FDP in den Verhandlungen mit der CDU/CSU gelang, das rüstungswirtschaftliche Interesse an einer Erleichterung von Rüstungsgeschäften auch in den Abschnitten des Vertragswerks zu platzieren, die der Wirtschafts- und Technologieförderung gewidmet waren.

Im Unterschied zu den anderen Vereinbarungen befassen sich die Koalitionsverträge von 1998 und 2013 zusätzlich mit Verfahrensfragen. So legte die Vereinbarung zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen den Grundstein für das bis heute geltende Rüstungsexportkontrollregime, einschließlich aller ihm eigenen Haken und Ösen. Sie bekundete zudem die Absicht, den Bundessicherheitsrat als Ort der Koordinierung der deutschen Sicherheitspolitik wiederzubeleben. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusam-

5 Die Koalitionsverträge aus der Ära Kohl finden sich unter: [www.kas.de](http://www.kas.de)>Geschichte der CDU>Dokumente>Koalitionsverträge.

6 Die COCOM-Mechanismen (englische Abkürzung für Coordinating Committee for East-West-Trade Policy) bezogen sich auf Absprachen westlicher Industriestaaten, keine strategisch relevanten Rüstungsgüter an Staaten des Warschauer Paktes zu liefern. 1996 gingen die Mechanismen in das heute existierende Wassenaar-Arrangement über. Es dient der internationalen Absprache über die Exportkontrolle für konventionelle Waffen, Dual use-Güter und Technologien. Daran nehmen derzeit 41 Staaten teil (Auswärtiges Amt 2014:101 und 103–104; BMWi 2014a: 14).

menarbeit und Entwicklung sollte zukünftig einen Sitz in dem Gremium haben. Die Ausführungen zur Rüstungsexportpolitik von 2013 enthielten Vorschläge, den Bundestag nach Entscheidungen des Bundessicherheitsrates zu informieren. Das bezog sich jedoch allein auf endgültige Entscheidungen über Ausfuhrgenehmigungen. Vorangegangene Erwägungen, sogenannte „Vorabfragen“ offenzulegen, die in der Regel den Gang des Genehmigungsverfahrens präjudizieren, waren nicht aufgenommen worden. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Position in seinem Urteil vom 21. Oktober 2014 ausdrücklich bestätigt. Die Vorschläge der Koalitionsparteien, das Berichtswesen über im Vorjahr getätigte bzw. genehmigte Rüstungsgeschäfte zu verbessern, beschränkten sich darauf, das Verfahren zu beschleunigen. Es wurden nun Fristen gesetzt, innerhalb derer die Rüstungsexportberichte der Regierung vorgelegt werden sollen. Inhaltliche Verbesserungen der Auskünfte oder Begründungen für Entscheidungen waren nicht vorgesehen. Damit relativierte sich das vollmundige Bekenntnis, die Transparenz des Berichtswesens zu erhöhen.

### *Vom Nebeneinander unterschiedlicher Erwartungen zu Zielkonflikten*

Die inhaltlichen Aussagen zur Rüstungsexportpolitik in Koalitionsverträgen lassen sich in drei Themenblöcken bündeln, in denen unterschiedliche Erwartungen im Hinblick auf die Effekte von Rüstungsausfuhren zum Ausdruck kommen. Der erste Komplex stellt die Rüstungsexporte in einen Zusammenhang mit dem Interesse, die Rüstungsproduktion in Deutschland zu erhalten und ihr im europäischen Rahmen einen gebührenden Platz zu sichern. Der zweite ordnet die Rüstungsausfuhren der Außenwirtschaftspolitik zu. Der dritte Block bezieht sich auf rüstungs- und abrüstungspolitische Perspektiven.<sup>7</sup> Alle drei Themenzusammenhänge tauchen mehr oder weniger akzentuiert in den Arbeitsprogrammen der Koalitionsregierungen auf, ohne dass eine eindeutige Festlegung auf die Absichten erfolgt, die mit der Rüstungsexportpolitik einhergehen. Jedoch zeigen sich je nach parteipolitischer Zusammensetzung der Regierung voneinander abweichende Schwerpunkte. So brachte die Regierungsbeteiligung von Bündnis 90/Die Grünen den Menschenrechtsaspekt in die Programmatik; der FDP lag an der Förderung von Belangen der Wirtschaft und des Außenhandels. CDU/CSU und SPD wiederum betonten die Relevanz einzelner Branchen.

#### (1) Rüstung und Rüstungsexporte

Der erste Themenblock befasst sich mit dem Status einer heimischen Rüstungsfertigung. Sie gilt einerseits als Lokomotive des technologischen Fortschritts. Andererseits stuft man sie als strategische Basis des Einflusses ein, den Deutschland militärpolitisch in Bündnisse einbringen und bei staatenübergreifender Rüstungskooperation geltend machen kann. Das rüstungswirtschaftliche Interesse an einem ungehinderten Ausfuhrgeschäft stützt sich u.a. auf die dadurch mögliche Auslastung von Produktionskapazitäten bei schwan-

7 Die Anlage zu dem Report ordnet die einschlägigen Passagen der Koalitionsverträge zwischen 1998 und 2013 diesen Themenblöcken zu.

kender oder gar sinkender Binnennachfrage. Gleichzeitig gelten Bestellungen durch die Bundeswehr als Qualitätsausweis der angebotenen Erzeugnisse und Leistungen.

Der Koalitionsvertrag von 1998 akzentuierte den Zusammenhang zwischen Exportregelungen für eine europäische Rüstungsindustrie und deutschen Rüstungstransfers. Mit seinem Bekenntnis zu einer gewünschten europäischen Rüstungskoooperation wies er jedoch keinen Weg aus dem Widerspruch, dass Rüstungsfragen insgesamt sowie exportpolitische Entscheidungen weiterhin unter den Souveränitätsvorbehalten der einzelnen EU-Mitgliedstaaten stehen. Stattdessen setzte man auf die heilende Wirkung des EU-Verhaltenskodexes zu Rüstungsexporten, der im Juni 1998 noch unter Förderung der Vorgängerregierung zustande gekommen war. Im Koalitionsvertrag von 2002 taucht das Thema der Rüstungsindustrie mit dem wiederholten Bekenntnis zum Interesse einer vertieften europäischen Rüstungskoooperation auf.

Im Unterschied zu den beiden Koalitionsverträgen der rot-grünen Ära von 1998 und 2002 entdeckte das Arbeitsprogramm der Regierung aus CDU/CSU und SPD im Jahr 2005 die Luftfahrt- und Schiffsbauindustrie als relevante Technologiebranchen wieder. Die Koalitionsparteien akzeptierten zum einen die Notwendigkeit, vonseiten der politisch-staatlichen Verantwortlichkeit sogenannte „Koordinationsaufgaben“ zu übernehmen. Den Industriesektoren wurde ein staatlicher Schutz zuerkannt und staatlichen Instanzen die Aufgabe übertragen, Formen und Modi der Kooperation oder Integration vorzugeben. Zum anderen ging es um die Sicherung der „Wettbewerbsfähigkeit“ der Branchen (Stichwort: „faire Chancen“ im internationalen Wettbewerb). Der Staat sah sich in der Pflicht, vonseiten der Industrie behauptete Nachteile auszugleichen. Das alles mündete in dem Bekenntnis der Koalitionsparteien, in Deutschland zumindest „Kernkapazitäten“ der Rüstungsproduktion zu erhalten. Gleichzeitig zeigte sich der Vertrag offen dafür, eine europäische Rüstungskoooperation zu unterstützen.

In zahlreichen Formulierungen des Koalitionsvertrags von 2009 zwischen CDU/CSU und FDP schlug sich die Absicht nieder, die Rüstungsindustrie in ihren Exportbemühungen zu fördern. Die Regierungsparteien betonten ihre Intention, etwaige internationale Wettbewerbsnachteile deutscher Anbieter zu beseitigen. Das hier verwandte Stichwort „level playing field“ besagt, dass alle Unternehmen unter gleichen Voraussetzungen und Bedingungen um Rüstungsaufträge konkurrieren und nicht einseitig von staatlicher Seite unterstützt oder behindert werden sollen. Dabei standen die Luft- und Raumfahrtindustrie sowie die Schiffsbauindustrie im Vordergrund.

Der Koalitionsvertrag von 2013 zwischen CDU/CSU und SPD bezeichnete die Rüstungsindustrie als „Sicherheits- und Verteidigungsindustrie“ und übernahm damit nicht nur deren Selbstdarstellung, sondern bestätigte damit das politische Interesse, sogenannte „Schlüsseltechnologien“ und industrielle Fähigkeiten zu erhalten. Gleichzeitig akzeptierte das Vertragswerk den Stellenwert der Rüstungsindustrie als modernen Technologiesektor und setzte auf Möglichkeiten eines Technologietransfers in andere Bereiche.

## (2) Rüstungsexporte als Teil der Außenwirtschaftspolitik

Dieser Themenblock stellt Rüstungsausfuhren in den Zusammenhang der Außenwirtschaft. Ungeachtet des minimalen Anteils der Rüstungsexporte am Gesamtumfang des deutschen

Außenhandels ist das Bundeswirtschaftsministerium für deren Genehmigung zuständig. Der Ressortleitung obliegt die Entscheidung über Ausfuhren, selbst wenn sie Beschlussfassungen des Bundessicherheitsrates umsetzt. Gleichzeitig bedient sich die Rüstungsindustrie gerne dieser Zuordnung von Kompetenzen. Sie reklamiert im Zuge einer staatlichen Förderung der Außenwirtschaft auch die Unterstützung von Rüstungsgeschäften. Diese seien nach der gängigen Sichtweise zum einen normal für eine große Industrie- und Handelsnation wie Deutschland und zum anderen hilfreich als Türöffner für weitere Geschäfte. So reisen in der Regel bei Staatsbesuchen deutscher Regierungsmitglieder auch Vertreter der Rüstungsindustrie mit. Gleichzeitig übernimmt der Staat im Rahmen der Außenwirtschaftsförderung Ausfallbürgschaften („Hermes-Kredite“) für Rüstungsgeschäfte, um die Risiken für die Unternehmen zu mindern und Finanzierungen zu erleichtern.

Bei der im Koalitionsvertrag von 1998 angekündigten Reform der Außenwirtschaftsförderung scheuten die Koalitionspartner SPD und Bündnis 90/Die Grünen davor zurück, Ausfallbürgschaften bei Rüstungsgeschäften auszuschließen, wie man es sich für den Umgang mit Exporten von Nukleartechnologie vorgenommen hatte. Im Koalitionsvertrag von 2002 erhielt die Außenwirtschaftsförderung einen größeren Stellenwert. Auch sollte die Exportwirtschaft weiterhin staatlich unterstützt werden. Es fanden sich zudem vage Zusagen, verschiedene, vorhandene Regelungen für die Exportpolitik aufeinander abzustimmen.

Im Vergleich zu den Arbeitsvorhaben der beiden vorangegangenen Regierungen fand die Außenwirtschaftspolitik bei den Absprachen zwischen CDU/CSU und SPD im Jahr 2005 insgesamt größere Bedeutung. Die deutsche Wirtschaft sollte bei der Erschließung von Märkten in Entwicklungs- und Schwellenländern unterstützt und ihre Wettbewerbsfähigkeit gefördert werden. Entbürokratisierung und Beschleunigung sollten das Kontrollverfahren für die Ausfuhr sensibler Güter erleichtern. Das Regierungsprogramm von 2009 erwähnt in Fortsetzung dessen die Problematik der Dual use-Güter gesondert und erstaunlich präzise. Die bisherige Praxis war von einer möglichen militärischen Nutzung der Lieferungen ausgegangen und forderte für eine Ausfuhrgenehmigung den Nachweis einer ausschließlich zivilen Nutzung. Nun wurden die Begründungszusammenhänge umgedreht. Die zivile Nutzung galt als Regelfall, und eine militärische Verwendung bedurfte des Nachweises durch die Genehmigungsbehörden.

Die Fokussierung auf Belange der Rüstungsindustrie und auf die Stärkung ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit leitete 2009 ebenfalls das Vorhaben von CDU/CSU und FDP an, das Außenwirtschaftsrecht zu „entschlacken“. Vor allem sollten bisher geltende Einschränkungen für den Außenhandel aufgehoben werden, abgesehen von inzwischen notwendig gewordenen Anpassungen der deutschen Rechtslage an EU-weite Vorgaben. Im unmittelbaren Zusammenhang mit den Aussagen zu einer Überarbeitung des Außenwirtschaftsrechts und den Vorgaben für seine Handhabung zugunsten einer Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft fanden sich Aussagen zur zukünftigen Rüstungsexportpolitik. Das bestätigt die Einschätzung, dass das Außenwirtschaftsrecht in hohem Maße zur Regelung der Ausfuhren von Kriegswaffen, Rüstungsgütern und Dual use-Gütern und deren staatlichen Überwachung bestimmt ist.

Die Aussagen des Koalitionsvertrages von 2009 ließen erwarten, dass die Praxis von staatlichen Ausfallbürgschaften (Hermes-Kredite) für Rüstungsgeschäfte fortgesetzt, wenn nicht erweitert werden sollten. Als Begründung wurde die Sicherung von „hochwertigen“ Arbeitsplätzen angeführt, abweichend von anders lautenden Vorgaben der Politischen Grundsätze von 2000. Die Zusage von 2013, Exportgeschäfte durch staatliche Ausfallbürgschaften abzusichern, bezog sich explizit auf den Schiffsbau.

### (3) Rüstungsexporte im Rahmen von Außen- und Sicherheitspolitik

Der dritte Themenblock schließlich ordnet die Rüstungsausfuhren in den Kontext der Außen- und Sicherheitspolitik ein. Das schlägt sich im Genehmigungsverfahren schon darin nieder, dass Voranfragen zum Export von Rüstungsgütern, die als „Kriegswaffen“ eingestuft sind, zunächst an das Auswärtige Amt zu richten sind, während sich das Wirtschaftsministerium und seine nachgeordneten Dienststellen mit allen anderen Kategorien von Produkten und Leistungen befassen. Im Hinblick auf die außenpolitische Relevanz von Rüstungsexporten zeichnen sich drei unterschiedliche Interessen ab. Vordringlich ist gewiss, mit administrativen Mitteln und im Einklang mit internationalen diplomatischen Bemühungen und Reglements die Verbreitung von Waffen und Rüstungsgütern unter Kontrolle zu halten, von denen eine besondere Gefährdung von Sicherheit und Frieden ausgeht. Dazu zählen ABC-Waffen und artverwandte Dual use-Güter oder kleine und leichte Waffen nebst Munition. Auch binden internationale Abmachungen inzwischen die Staaten, einer sicherheitsgefährdenden Anhäufung von Waffen in Krisenregionen entgegenzutreten. Damit ist ein Bezug zwischen der Rüstungsexportpolitik und dem Bemühen um Rüstungskontrolle und Abrüstung hergestellt. Darüber hinaus kennt die jüngere deutsche Geschichte immer wieder Fälle, in denen die Regierung die Lieferung von Waffen und militärischer Ausrüstung veranlasst, wenn Zeichen der Solidarität und Hilfe in zugespitzten Gewaltkonflikten gefragt sind. So entschloss sich die Bundesregierung im Jahr 1991, neben den ohnehin laufenden Rüstungsgeschäften mit Israel dem Land Raketenabwehrsysteme zur Verfügung zu stellen, um gegen Angriffe aus dem Irak gewappnet zu sein. Das jüngste Beispiel bezieht sich auf die deutsche Zusage vom 30. August 2014, den Truppen der Autonomen Kurdenregion im Nordirak mit Billigung der Zentralregierung in Bagdad Waffen und Munition für den Kampf gegen die ISIS-Kräfte zu liefern. Jenseits dessen mehren sich Stimmen, Rüstungsgeschäfte sicherheitspolitisch zu instrumentalisieren. Das schließt die Ausstattung von internationalen Friedensmissionen und lokalen Sicherheitskräften ebenso ein wie die Belieferung von Staaten mit regionaler Vormachtstellung. Diese sollen in die Lage versetzt werden, in ihrem Umfeld Gewaltkonflikte einzudämmen. Solche Transfers stehen unter dem Vorzeichen der „Ertüchtigung“ (A. Merkel).

Der Koalitionsvertrag von 1998 zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen formulierte die Maxime einer „restriktiven“ deutschen Rüstungsexportpolitik. Ohne das entsprechende Kriterium des Verhaltenskodexes explizit zu benennen, betonte der Koalitionsvertrag von 1998 das Anliegen, den Menschenrechtsstatus der Empfängerländer bei rüstungsexportpolitischen Entscheidungen in Rechnung zu stellen. Die im Januar 2000 zwischen den Regierungsparteien ausgehandelten Neuformulierungen der Politischen Grundsätze fassten dann in der Tat das Menschenrechtskriterium präziser als das EU-Dokument von 1998. Schließlich hielt das Ziel der Demokratieförderung Einzug in die deutsche Außenpolitik. Diese

Maßgabe konnte sich auch auf die Bewertung von politisch-gesellschaftlichen Verhältnissen in Empfängerländern deutscher Rüstungslieferungen auswirken, so zum Beispiel im Hinblick auf die Machtbalance zwischen der zivilen und der militärischen Seite im Regierungssystem oder auf die Transparenz von Militärbudgets.

Das Programm von SPD und Bündnis 90/Die Grünen von 2002 verzichtete abweichend von der Emphase im Koalitionsvertrag von 1998 darauf, einen Zusammenhang zwischen der Rüstungsexportpolitik zu den Zielen einer aktiven Menschenrechtspolitik und zu dem avisierten Aktionsplan zu Krisenprävention, ziviler Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung herzustellen. Das hätte die Möglichkeit geboten, die an anderer Stelle betonte Notwendigkeit der Kohärenz benachbarter Politikfelder zu konkretisieren. So blieb die Rüstungsexportpolitik in diesem Koalitionsvertrag ein randständiges Problem. Mehr Aufmerksamkeit wurde im Dokument von 2002 der Bekämpfung negativer Folgen aus der Verbreitung von kleinen und leichten Waffen zuteil. Die Regierungsparteien reagierten damit auf die unzureichenden Ergebnisse der Bemühungen auf Ebene der Vereinten Nationen, die Proliferation von Kleinwaffen unter Kontrolle zu bringen. Auf Probleme im Hinblick auf die steigende Zahl von Fällen einer Weitergabe von gebrauchten Waffen antwortete die Zusage, in internationaler Kooperation wirksame Schranken zu errichten. Im Hinblick auf Transparenzdefizite bei den jährlichen Rüstungsexportberichten sagten die Koalitionäre im Jahr 2002 Verbesserungen der Berichterstattung zu.

Der Rüstungsexportpolitik widmete die Koalition aus CDU/CSU und SPD im Jahr 2005 in ihrer Vereinbarung insgesamt nur wenige Sätze. Sie bestätigte die Absicht, an den geltenden Rüstungsexportkontrollbestimmungen festzuhalten. Sie verzichtete jedoch auf den bisher geltenden Grundsatz, sie „restriktiv“ zu handhaben. Gleichzeitig betonte man das Interesse an einer „Harmonisierung“ der EU-weiten Rüstungsexportkontrollregelungen. Im Zusammenhang mit der Benennung entwicklungspolitischer Aufgaben thematisierte der Vertrag knapp die Probleme einer Weitergabe von leichten und kleinen Kriegswaffen. Damit bezog er sich auf die zeitlich parallelen Verhandlungen in den Vereinten Nationen zu entsprechenden Programmen.

Das schwarz-gelbe Regierungsprogramm von 2009 stellte, abweichend von der bisher für die Rüstungsexportpolitik gültigen Systematik, die Rüstungsexportthematik in den Kontext einer zu dynamisierenden Außenwirtschaftspolitik, der Wahrung der Interessen der Rüstungsindustrie und der beabsichtigten Modernisierung bei der Ausstattung der Bundeswehr. Das Gebot eines „verantwortungsbewussten Handelns“ in der Rüstungsexportpolitik ersetzte das bisherige Leitmotiv der „Zurückhaltung“ bzw. den Appell an ein „restriktives“ Verhalten. Gleichwohl stellte der Koalitionsvertrag von 2009 fest, man wolle an den „derzeit geltenden Rüstungsexportbestimmungen“ festhalten. Angesichts der absehbaren Schwierigkeiten, langfristig angelegte und initiierte Rüstungsvorhaben zu finanzieren, öffneten sich die Koalitionsparteien die Möglichkeit, von der Bundeswehr bestellte Kriegswaffen zu exportieren, falls diese sie nicht mehr abnehmen kann. Jenseits dessen setzte man sich weiterhin für eine Angleichung der Genehmigungsstandards der EU-Staaten ein. Die Bekenntnisse des Koalitionsvertrags zu Abrüstung und Rüstungskontrolle verzichteten auf Bezüge zu den zeitlich parallel bei den Vereinten Nationen laufenden

Bemühungen um einen weltweiten Vertrag zur Kontrolle des Waffenhandels und um die Eindämmung der Verbreitung von kleinen und leichten Waffen.

Die Rede von der „Zurückhaltung“ als Maxime für die Rüstungsexportpolitik kehrte 2013 in das politische Vokabular der Regierungsparteien CDU/CSU und SPD zurück. Die Tatsache, dass die Rüstungsexportpolitik bereits in der Präambel des Koalitionsvertrags im Zusammenhang mit dem betonten friedenspolitischen Engagement deutscher Politik auftauchte, signalisierte den prominenten Status dieses Politikbereichs. Gegenüber den Aussagen in den vorangegangenen Koalitionsverträgen, die Politischen Grundsätze von 2000 auch weiterhin zur Richtschnur rüstungsexportpolitischer Entscheidungen zu machen, tauchte diese Zusage aber nur noch in eingeschränkter Form auf. Die Koalitionsparteien bekannten sich zu dem Regelwerk allein bei „Rüstungsexportentscheidungen in sogenannte Drittstaaten“. Damit entfällt dessen Anwendung auf die Prüfung von Transfers in NATO- und EU-Staaten bzw. diesen gleichgestellte Länder.<sup>8</sup>

Das Ziel, die Regeln, die für Rüstungsexporte der EU-Staaten gelten sollen, zu harmonisieren, wurde 2013 qualifiziert: Der Gemeinsame Standpunkt von 2008 diene als Bezugsgröße. Damit unterschied sich der Koalitionsvertrag von 2013 von vorangegangenen Parteienabsprachen, die stets die deutschen Politischen Grundsätze von 2000 als Referenz genannt hatten. Dieser Positionswechsel ist als Stärkung der europäischen Perspektive zu werten. Jedoch blieben die Formulierungen des Koalitionsvertrags unpräzise, denn sie sprachen von „Rüstungsexportrichtlinien“, die anzugleichen seien. „Richtlinien“ sind jedoch Vorgaben der EU-Kommission, die in das nationale Recht eines jeden EU-Staats zu übertragen sind (Weidenfeld/Wessels 2009: 435), wie es in der vorangegangenen Legislaturperiode mit der „Beschaffungsrichtlinie“ bzw. der „Verbringungsrichtlinie“ geschehen war.

Der Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD von 2013 reagierte mit der Forderung, Exporte von Dual use-Gütern in Staaten, die nicht Mitglied der Chemiewaffenkonvention (Nicht-CWÜ-Staaten) sind, besonders streng zu kontrollieren, auf aktuelle Ereignisse im Syrien-Konflikt. Ähnlich aktuell war die Koalitionsabsprache mit ihren Bekundungen, die Programme der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der illegalen Verbreitung von kleinen und leichten Waffen sowie den weltweiten Vertrag zur Kontrolle des Waffenhandels zu unterstützen. Damit war die Koalition auf der Höhe der internationalen Debatte, zog allerdings keine Verbindungen für die Handhabung deutscher Rüstungsexporte. Am ehesten wäre das noch bei den ungewohnt detaillierten Aussagen zur Markierungspflicht von kleinen und leichten Waffen zu sehen, die in Deutschland hergestellt und exportiert werden.

8 Dabei handelt es sich um Australien, Neuseeland, Japan und die Schweiz (siehe BMWi 2014a: 14). Informell werden auch Israel und Südkorea dazu gezählt.

#### 4. Befunde (II): Beschweigen in Regierungserklärungen und parlamentarische Interventionen

Der Regierungserklärung zu Beginn der Amtszeit einer Bundesregierung, als solche zur „Großen Regierungserklärung“ geadelt, kommt bei der parlamentarischen Legitimierung einer neuen Exekutive besondere Bedeutung zu. Der Bundestag bestellt die personelle Führung der Exekutive mit der Wahl der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers ohne Aussprache. Die parlamentarische Mehrheit billigt mit ihrer Zustimmung zur Regierungserklärung das inhaltliche Programm der Exekutive der künftigen Regierung (Stüwe 2005: 63–65). In ihr umreißen die Regierungschefs das Arbeitsprogramm des von ihnen geführten Kabinetts. Zugleich geben sie den Regierungsparteien die Agenda der Gesetzgebung vor, auf der die exekutiven Aktivitäten fußen. In beiden Schritten setzt der Bundeskanzler oder die Bundeskanzlerin die in den Koalitionsabsprachen getroffenen Vereinbarungen um, ungeachtet ihrer Freiheit, eigenständig thematische Horizonte abzuschreiten.

Je detaillierter in den zurückliegenden Jahrzehnten die Koalitionsverträge geworden sind, desto geringer ist der Überraschungseffekt von Regierungserklärungen. Schon Bundeskanzler Helmut Schmidt befand 1980, dass seine Regierungserklärung nicht alle Probleme und voraussichtliche Lösungen abdecke. Er verwies zu seiner Entlastung auf die Details in den Vereinbarungen der Koalitionsparteien (Schmidt 1980). Ähnlich äußerte sich 1994 sein Nachfolger Helmut Kohl (Kohl 1994). Seit 1998 hat sich die parlamentarische Auseinandersetzung mit der Regierungserklärung ausdifferenziert. Auf die Rede der Bundeskanzlerin bzw. des Bundeskanzlers folgt eine Generalaussprache, bevor die Ressortminister die Aufgaben ihres Arbeitsbereichs darlegen und sich den Voten von Opposition und Regierungsparteien stellen. Die Durchsicht der Regierungserklärungen seit 1998 zeigt jedoch, dass spätestens mit Beginn der Merkel-Ära diese parlamentarischen Auftritte der Regierungsführung ihren richtungsweisenden Charakter verloren haben. Das hat auch Rückwirkungen auf die Repliken von der Oppositionsseite. Deren Repräsentanten halten sich entweder bei tagespolitischen Kontroversen auf oder führen den zurückliegenden Wahlkampf weiter.

| Datum der Regierungserklärung | Bundeskanzler/<br>Bundeskanzlerin | Koalition                     |
|-------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------|
| 10. November 1998             | Gerhard Schröder                  | SPD und Bündnis 90/Die Grünen |
| 29. Oktober 2002              | Gerhard Schröder                  | SPD und Bündnis 90/Die Grünen |
| 30. November 2005             | Angela Merkel                     | CDU/CSU und SPD               |
| 10. November 2009             | Angela Merkel                     | CDU/CSU und FDP               |
| 29. Januar 2014               | Angela Merkel                     | CDU/CSU und SPD               |

Quelle: Deutscher Bundestag, Plenarprotokolle.



### *Vorläufer*

Angesichts der anhaltenden Streitigkeiten über deutsche Rüstungsgeschäfte in Politik und Öffentlichkeit im westlichen Teil Deutschlands kamen auch die Bundeskanzler bei der Abgabe ihrer Regierungserklärung nicht umhin, dazu Stellung zu nehmen. Es begann 1969 mit der Aussage von Willy Brandt im Zusammenhang mit dem Nahost-Konflikt: „Wir wünschen uns gute Beziehungen zu allen Staaten dieser Region und bestätigen die Entschlossenheit, keine Waffen in Spannungsgebiete zu liefern“ (Brandt 1969: 32A). Insgesamt waren in den Regierungserklärungen und den ihnen folgenden Aussprachen im Bundestag vor 1998 schon Argumentationen zu hören, die auch später zur Rechtfertigung von Rüstungsausfuhren bzw. der Kritik daran ins Feld geführt wurden.

Ein Argumentationsmuster bekundet Verständnis dafür, dass allen Beschwerdnissen bei Rüstungsexporten und der mangelnden Transparenz bei Rüstungsgeschäften nicht mit deutschen Alleingängen zu begegnen sei. Geboten seien vielmehr globale und regionale Regelungen (Schmidt 1980: 30B-C). Rüstungsausfuhren seien nur dann zu beschränken, wenn sich alle Anbieter den gleichen Kontrollen unterwürfen, wie sie für die deutschen Exporte gefordert würden (Dregger 1991: 112B). Gegen eine Verengung der Debatte auf den deutschen Kontext spräche zudem die Realität bei der Entwicklung und Herstellung von Rüstungsgütern. Kaum ein Staat sei in der Lage, hochwertige Rüstungsprodukte ohne Zulieferung von außen oder staatenübergreifende Kooperation herzustellen. Insofern verlange schon die Qualität der Rüstungsproduktion nach internationalen Kontrollen der daraus resultierenden Transfers (Weng 1991: 179D-180A). Damit war eine argumentative Brücke geschlagen zwischen der Dynamik der Rüstungsindustrie und den Defiziten nachhinkender einzelstaatlicher Möglichkeiten, die Weitergabe von Produkten an Dritte zu kontrollieren.

Andere Stimmen hoben das Interesse hervor, in Deutschland eine leistungsfähige Luft- und Raumfahrtindustrie zu etablieren und auszubauen. Das sei ohne staatliche Unterstützung nicht möglich und aus gesamtwirtschaftlichen ebenso wie aus verteidigungspolitischen Gründen geboten (Kohl 1982: 7217C). Eine europäische Kooperation wäre für die internationale Wettbewerbsfähigkeit dieser Industrie noch vorteilhafter. Daneben konnte sich auch die Schiffsbauindustrie staatlicher Förderung gewiss sein, wenn das der Unterstützung bei der Anpassung an Marktbedingungen diene (Kohl 1983: 59C). Neben dem grundsätzlichen Wunsch, diese Branchen zu erhalten, gaben jedoch vor allem regionalpolitische Gründe den Ausschlag für entsprechende Zusagen.

Die Rüstungsexportpolitik blieb über die Jahrzehnte bis 1998 ein Thema der Oppositionsparteien, soweit die SPD, Die Grünen (später Bündnis 90/Die Grünen) und die PDS (später Die Linke) diese Rolle wahrnahmen (Vogel 1983: 84C und 1987: 78C). Hier artikulierten sich, abgesehen von Kritik an einzelnen Transfers, Forderungen, keine Rüstungsgüter in Krisengebiete zu liefern oder gar im Grundgesetz einen Verzicht auf Rüstungsausfuhren generell festzuschreiben (Poppe 1991: 91B). Außerdem kritisierten Sprecher aus dem Oppositionslager die mangelnde Effizienz der deutschen Kontrollmechanismen für Rüstungstransfers auf Grundlage des Kriegswaffenkontroll- bzw. Außenwirtschaftsgesetzes und die hier vorgenommene Unterscheidung zwischen „Kriegswaffen“ und „sonstigen Rüstungsgütern“. Ebenfalls stand mit dem Ausklingen des Ost-West-

Konflikts bereits die Forderung nach einer Konversion der Rüstungsindustrie im Raum (Volmer 1991: 104D-105A).

Nur einmal, im Jahr 1991, mischte sich ein schriller Ton in die Debatten. Die unmittelbar vorangegangene Rabta-Affäre verlangte sofortige Reaktionen.<sup>9</sup> Mit Verve empörte sich Bundeskanzler Kohl in seiner Regierungserklärung am 30. Januar 1991 über einzelne deutsche Unternehmer (Kohl 1991: 68C-69A). Sie hätten wirtschaftsfreundliche Regelungen für die Ausfuhr von Dual use-Gütern genutzt, um dem Gaddafi-Regime Komponenten zum Aufbau einer Industrieanlage zu liefern, mit der auch chemische Waffen erzeugt werden konnten. Kohl geißelte das „kriminelle Verhalten von Geschäftemachern, für die es keine Nachsicht geben“ dürfe. Doch bei allem Ärger über die eingetretenen Schwierigkeiten, vor allem mit den USA, wollte der Bundeskanzler nicht die ganze Branche in Haft nehmen, sondern hoffte auf deren Selbstheilungskräfte.

Die Situation war so brisant, dass sich zum ersten Mal mit Jürgen Möllemann (FDP) auch der zuständige Ressortminister zum Genehmigungsverfahren und zu Kontrollen deutscher Rüstungsausfuhren äußerte (Möllemann 1991: 158 B-C). Er wollte den aufgedeckten Defiziten mit erhöhten Strafen und organisatorischen Straffungen bei der Erteilung von Ausfuhrlizenzen begegnen. Der Wirtschaftsminister betonte zwar die Kompetenz seines Hauses und des ihm nachgeordneten Bundesamtes für Wirtschaft. Er gab aber zu, dass man es vor allem mit Genehmigungen zu tun habe, aber nicht mit der Kontrolle der vollzogenen Transfers. Hier kündigt sich bereits das bis heute nicht gelöste Problem der Endverbleibskontrollen an, denn das Bundesamt ist dabei auf entsprechende Zusicherungen oder die Verlässlichkeit der Antragssteller bzw. der Auskünfte über die Empfänger angewiesen. Verstöße gegen das Kriegswaffenkontroll- oder Außenwirtschaftsgesetz werden wiederum von der Zollverwaltung, die dem Bundesfinanzministerium untersteht, verfolgt (Ricke 2012: 31 f.). Insofern liefen die Ankündigungen des Ministers, eine Exportkontrollinstanz zu schaffen, ins Leere. Es sollten 23 Jahre vergehen, bis sich mit Sigmar Gabriel (SPD) erneut ein Wirtschaftsminister im Januar 2014 mit der Problematik der Rüstungsexporte im Rahmen einer Debatte zur Regierungserklärung befasste. Alle seine Vorgänger in der Zwischenzeit hatten die Tätigkeiten ihres Hauses eher mit Desinteresse oder Schweigsamkeit begleitet, gleichgültig, ob sie parteilos waren oder der SPD, CSU oder der FDP angehörten.

Die Formierung einer neuen Bundesregierung und die Regierungserklärung im Januar 1991 fanden zudem während des 2. Golfkrieges statt. In dessen Verlauf wurden israelische Städte durch irakische Raketen beschossen. Es kam ans Tageslicht, dass einzelne Komponenten der Raketen in den Vorjahren aus der Bundesrepublik geliefert worden waren, finanziell abgesichert durch staatliche Ausfallbürgschaften (Vogel 1991: 98B-D). An der Entwicklung und Fertigung der irakischen Waffen hatten sich deutsche Techniker betei-

9 In den Vorjahren war die deutsche Regierung unter den Druck der US-Politik geraten. Diese hatte Beweise zusammengetragen, dass sich Libyen um den Zugang zu chemischen Waffen bemühte. Dazu hatten auch deutsche Zulieferungen und deutsches Know-how beigetragen. Die US-Seite forderte die deutschen Stellen auf, dem Einhalt zu gebieten (Wulf 1991: 158-163).

ligt (Möller 2007). So baute sich ein politisch-moralischer Druck auf die Bundesregierung auf, Israel mit Rüstungsgütern zu versorgen. Um die Gefahr abzuwehren, von Waffen mittelbarer deutscher Herkunft angegriffen zu werden, entschloss sich die Bundesregierung, Raketenabwehrsysteme an Israel zu liefern. Bundeskanzler Kohl begründete das mit folgenden Worten: „Israel soll wissen: In diesen Tagen hat Israel unsere ganze Solidarität. Wir werden diese Solidarität auch dadurch unter Beweis stellen, dass wir Israel in seiner bedrängten Lage durch Ausrüstungs- und Materiallieferungen zum Schutz seines Territoriums und seiner Bevölkerung unterstützen“ (Kohl 1991: 68A). Die Bundestagsdebatte offenbarte, dass seinerzeit bereits der Bau und die Kofinanzierung von deutschen U-Booten für Israel begonnen hatten, von denen der Bundeskanzler selbst nicht gesprochen hatte. Bei ihm war nur von „Ausrüstungs- und Materialhilfe“ die Rede gewesen, und er mied die Bezeichnungen „Kriegswaffen“ oder „Rüstungsgüter“.<sup>10</sup>

#### *Regierungserklärungen und Aussprachen zwischen 1998 und 2014*

Bundeskanzler Gerhard Schröder (1998 und 2002) und seine Nachfolgerin Angela Merkel nahmen in ihren Regierungserklärungen (2005, 2009 und 2014) nicht zur Rüstungsexportpolitik oder zu Aspekten der Außenwirtschafts- und Rüstungspolitik Stellung. Die Themen wanderten in die Reden der zuständigen Ressortminister ab. So äußerte sich die Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Heidemarie Wiecek-Zeul im Jahr 2002 zu den negativen Folgen eines ungehinderten Transfers von Kleinen und Leichten Waffen (Wiecek-Zeul 2002: 121C). Der neu ins Amt gekommene Wirtschafts- und Sozialminister Wolfgang Clement erinnerte an klassische Instrumente der Außenwirtschaftsförderung, nämlich an die staatlichen Ausfallbürgschaften und Investitions Garantien, die auch die Förderung von Rüstungsgeschäften einschlossen (Clement 2002: 182B).

Nach der Bildung der Großen Koalition von CDU/CSU und SPD im Jahr 2005 stützte sich das Interesse des für Wirtschaft und Technologie zuständigen Ministers an der Luft- und Raumfahrt vor allem auf das Anliegen, Arbeitsplätze zu sichern. Dabei mochte Michael Glos (CSU) auch regionalpolitische Prioritäten seiner in Bayern, einem zentralen Standort der Luftfahrt- und Panzerindustrie, beheimateten Partei im Sinn gehabt haben. Die in vorangegangenen Legislaturperioden gepflegte Innovationsrhetorik und die Hoffnungen auf die Ausstrahlung technologischer „Leuchttürme“ waren aus den Ministerreden verschwunden. Jenseits dessen lebten arbeitsplatzpolitische Argumente in den Begründungen auf, Ausfallbürgschaften und Kreditgarantien als Aspekte der Außenwirtschaftsförderung zu forcieren, flankiert vom Anliegen, den deutschen Unternehmen auf den Weltmärkten faire Wettbewerbsbedingungen zu verschaffen (Glos 2005: 176D-177A). Die Rede von Verteidigungsminister Franz Josef Jung verknüpfte das Interesse an einer eigenständigen Rüstungsbranche mit sicherheitspolitischen Belangen. Außerdem seien sogenannte „Kernkapazitäten“ die Voraussetzung dafür, an internationalen Kooperationen teilzunehmen. Er folgte damit der Argumentationslinie der Rüstungsbranche,

<sup>10</sup> Zur Genese und Entwicklung der deutsch-israelischen Rüstungsbeziehungen siehe: Nassauer/Steinmetz (2003) und Sonne (2013).

deren Selbststilisierung als „wehrtechnische Industrie“ er übernahm. Ebenso unterstellte er dem Rüstungssektor eine besonders hervorzuhebende technologische Kompetenz (Jung 2005: 339B-340D). Die Präsentationen ihrer Arbeitsbereiche durch die Ressortminister der ab 2009 amtierenden Regierung aus CDU/CSU und FDP blieben hinsichtlich der Rüstungsexporte blass. Auch 2014 standen andere Probleme und Aufgabenbeschreibungen bei der Bundeskanzlerin und ihren Ministerkollegen im Vordergrund.

In den parlamentarischen Aussprachen zu den Regierungserklärungen seit 1998 zeigte sich einmal mehr, dass die Problematik der deutschen Rüstungsausfuhren nur von einem politischen Lager aufgegriffen wurde. Während 1998 die Oppositionsparteien CDU/CSU und FDP dazu schwiegen, waren es ausgerechnet zwei Mitglieder der Koalitionsparteien, die die Rüstungsexportpolitik in Bezug stellten zu Menschenrechten, dem Verhältnis zur Türkei und zu einer „präventiven Friedenspolitik“. In der Intervention der Abgeordneten Beer von Bündnis 90/Die Grünen zeichnet sich bereits die koalitionsinterne Konfliktlinie über Rüstungsexporte in die Türkei ab, die wenige Monate später zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen offen zu Tage trat. Die Parlamentarierin führte das Stichwort der „präventiven Rüstungskontrolle“ ein und schlug eine Kontrolle von Rüstungsausfuhren als geeignetes Element vor (Beer 1998: 123B-124A). Der Abgeordnete Erler (SPD) erweiterte das noch, als er von „präventiver Friedenspolitik“ sprach. Er mahnte eine Aufsicht des Parlaments über die Rüstungsexportpolitik an und setzte seine Hoffnungen auf den in den Koalitionsvereinbarungen zugesagten jährlichen Regierungsbericht zur Rüstungsexportpolitik (Erler 1998: 126B).

Das Muster wiederholte sich noch einmal im Jahr 2009. Im Gegensatz zum Schweigen der Bundeskanzlerin und der Ressortminister zur Rüstungsexportpolitik strichen Repräsentanten aus den Oppositionsparteien (SPD, Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke)<sup>11</sup> deren Stellenwert heraus und stellten Verbindungen zu den weiterreichenden Feldern der Abrüstung und Rüstungskontrolle her. Damit zeichnete sich bereits eine Allianz ab, die in der kommenden Legislaturperiode (2009 – 2013) ständig strittige rüstungsexportpolitische Entscheidungen der Exekutive auf die Tagesordnung des Parlaments brachte und auf eine verbesserte Information des Bundestages, wenn nicht gar auf eine parlamentarische Mitwirkung drängte (Meyer 2014: 36-38). Reaktionen von Vertretern der Koalitionsparteien fanden sich in der Debatte zur Regierungserklärung dagegen nicht. Alle entsprechenden Äußerungen von Oppositionspolitikern konzentrierten sich auf die Präsentation, die der Außenminister zuvor über sein Tätigkeitsfeld gegeben hatte. Die knappe Rede des neuen Wirtschaftsministers bot dafür zu wenige Anknüpfungspunkte. Der Oppositionspolitiker van Aken (Die Linke) zweifelte an der Stichhaltigkeit des Arguments, dass gerade die Rüstungsindustrie ein Garant dafür sei, hochwertige Arbeitsplätze zu sichern. Es fiel den Oppositionspolitikern Nouripour (Bündnis 90/Die Grünen) und Strässer (SPD) zu, den friedensgefährdenden Stellenwert von Kleinwaffenexporten in der Rüstungsexportpolitik zu unterstreichen. Außerdem schlugen sie den Bogen zu den derzeit

11 Die Abgeordneten Dr. Gernot Erler, Dr. Rolf Mützenich und Christoph Strässer (alle SPD), Ohmid Nouripour (Bündnis 90/Die Grünen), Jan van Aken, Ulla Lötze und Oskar Lafontaine (alle Die Linke).

bei den Vereinten Nationen laufenden Verhandlungen zu einem Vertrag, den weltweiten Waffenhandel zu kontrollieren. Die Abgeordnete Lötze (Die Linke) schließlich kam auf das ihrer Ansicht nach bestehende Ärgernis zu sprechen, Rüstungsausfuhren durch staatliche Ausfallbürgschaften abzusichern.

Ähnlich verlief es im Jahr 2014. Sprecher der Oppositionsparteien Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen nutzten nach Bildung der Großen Koalition die Aussprache zur Regierungserklärung als Gelegenheit, die nun mitregierende SPD an ihr Engagement in der vorangegangenen Legislaturperiode zu erinnern, die Transparenz der Rüstungsexportpolitik zu vergrößern und insgesamt die deutschen Rüstungsausfuhren einzuschränken. Die Kernpunkte der Kritik am Regierungshandeln waren inhaltlich die gleichen, die auch in den Vorjahren von der Opposition vorgetragen worden waren. Insbesondere Wirtschaftsminister Sigmar Gabriel (SPD), der den Bedarf an Korrekturen bei Verfahren und Inhalten der deutschen Rüstungsexportpolitik durchaus anerkannte, sah sich der Kritik ausgesetzt, unzureichend für die Umsetzung der im Koalitionsvertrag bekundeten Absichten zu sorgen.

*Eine neue Tonlage: Vorwort von Bundesminister Sigmar Gabriel zum Rüstungsexportbericht 2013*

Immerhin blieb Minister Gabriel in den Folgemonaten nach der Regierungserklärung bei der Konturierung der Rüstungsexportpolitik nicht untätig. Als im Juni 2014 der Rüstungsexportbericht der Bundesregierung für das Jahr 2013 veröffentlicht wurde, überraschte dieser nicht nur durch die frühe Vorlage – in den vergangenen Jahren hatten häufig elf bis fünfzehn Monate zwischen dem Berichtszeitraum und der Publikation gelegen. Der Bericht enthielt auch zum ersten Mal in seiner inzwischen dreizehnjährigen Geschichte ein Vorwort des zuständigen Ressortministers (BMWi 2014: 2f.). Damit löste er endlich den ursprünglichen Anspruch ein, nämlich nicht nur über getätigte oder gestattete Rüstungstransfers zu informieren, sondern gleichfalls die politischen Intentionen darzulegen.

Schon im ersten Satz des Vorworts schob Sigmar Gabriel das verbreitete Verständnis beiseite, Rüstungsexportpolitik sei eine Angelegenheit der Wirtschaftspolitik. Er bezeichnete den Umgang mit Rüstungstransfers als „Instrument der Sicherheitspolitik“. Demokratische Standards gebieten es nach Worten des Ministers, die Dinge nicht im Verborgenen, sondern transparent zu traktieren. Wie zwischen den Koalitionsparteien vereinbart, kündigte Gabriel, an, parallel zu den jahresbezogenen Informationen weitere aktuelle Zwischenberichte vorzulegen. Auch sollte der Wirtschaftsausschuss des Bundestages über positive Entscheidungen des geheim tagenden Bundessicherheitsrates unterrichtet werden.

In der Sache votierte der Minister bei der Entscheidung über Rüstungslieferungen in Drittstaaten dafür, „sehr strenge Grundsätze“ anzulegen. Er bezog sich hier auf die weiterhin geltenden Politischen Grundsätze von 2000. In diesem Zusammenhang wies er noch einmal die Erwartung zurück, Rüstungsaufträge aus dem Ausland seien geeignete Möglichkeiten, Arbeitsplätze in der Rüstungsindustrie zu erhalten. Eine Bestandsgarantie für die Rüstungsindustrie gab Sigmar Gabriel gleichfalls nicht. Vielmehr plädierte er für eine ohnehin fällige Debatte über die politische wie wirtschaftliche Relevanz dieser Branche. Er scheute auch nicht, den Gedanken einer „Konversion in den nichtmilitärischen

Bereich“ ins Spiel zu bringen. In einer persönlichen Wendung thematisierte der Minister die Schwierigkeit, nicht über abgelehnte Ausfuhranträge berichten zu können, da das die Geschäftsinteressen der beteiligten Unternehmen beschädige. Erst wenn das möglich wäre, ergäbe sich ein realistisches Bild der Genehmigungspraxis.

Ein neues Stichwort nahm Gabriel mit der Andeutung auf, die bisherige Form der Endverbleibskontrolle revidieren zu wollen. Diese erfolgt bisher nach dem Ex ante-Prinzip, wonach im Vorfeld der Entscheidung über einen Ausfuhrantrag die Zuverlässigkeit von Lieferant und Empfänger bewertet wird. Der im Juni 2014 vorgelegte Bericht hatte im Widerspruch zum Minister das Vorgehen noch in hohen Tönen gepriesen. Dieser eröffnete nun die Möglichkeit, auch den Verbleib von gelieferten Rüstungsgütern (post-shipment-Kontrollen) zu überprüfen. Darüber hinaus setzte er sich dafür ein, neue technologische Produkte, zum Beispiel für Kommunikation und Überwachung, in das Kontrollsystem einzubeziehen.

## 5. Schwierigkeiten einer Kursbestimmung

### *Bewertungen: Rüstungsexporte als lästiges Problem*

Die drei Argumentationsmuster, Rüstung, Außenwirtschaft und Sicherheitspolitik, in denen sich die programmatischen Aussagen zur Rüstungsexportpolitik der Koalitionsregierungen bewegen, haben den Gegenstand nicht aufgewertet. Vielmehr vermittelt die Durchsicht von Koalitionsverträgen, Regierungserklärungen und parlamentarischen Interventionen den Eindruck, als würde eine Bagatelle mitgeschleppt. Je nach parteipolitischer Dominanz in den Bundesregierungen gibt es Gewichtsverschiebungen, ohne dass das zu deutlichen Aussagen führt. Daraus erwachsende Widersprüche, wie zwischen dem Bekenntnis zur Zurückhaltung und gleichzeitiger Großzügigkeit, wenn Ausfallbürgschaften bewilligt werden, gehen in der Vielfalt von Kompetenzen und Interessen auf diesem Terrain unter. Wenn sie thematisiert werden, dann allein auf der Bühne des Bundestages. Die Konfliktpotenziale, die der Rüstungsexportpolitik innewohnen, zeigen sich innerhalb eines Regierungsbündnisses nur, falls eine der Regierungsparteien hier exponierte Positionen artikuliert. Beispiele dafür liefern die Reibereien zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen in der rot-grünen Ära, als es um den Stellenwert der Menschenrechte ging, oder jüngst die abwehrenden Reaktionen von CDU/CSU auf die Vorstöße von Wirtschaftsminister Sigmar Gabriel (SPD), der Rüstungsexportpolitik ein neues Gesicht zu geben.

Durchgängig verfolgen alle Bundesregierungen, unabhängig von ihrer parteipolitischen Zusammensetzung, das Anliegen, die Kooperation europäischer Rüstungshersteller zu fördern. Das verbindet sich einerseits mit der Erwartung, bei Entwicklung und Produktion von Rüstungsgütern die militärischen Potenziale in der EU aufeinander abzustimmen. Andererseits verknüpft sich das Anliegen mit dem Wunsch, durch eine EU-weite Lösung die leidigen Probleme der deutschen Rüstungsexportpolitik hinter sich zu lassen. Variationen zeigen sich zwischen den rot-grünen, schwarz-gelben oder Großen

Regierungskoalitionen im Hinblick auf das Ausmaß, in dem es der heimischen Rüstungsindustrie gelingt, Bestandssicherungen zu erhalten und vor etwaigen Wettbewerbsnachteilen im Ringen um Aufträge aus Drittstaaten geschützt zu werden. Hier agieren Bundesregierungen, in denen die Regierungsführung bei der CDU/CSU lag oder liegt, engagierter als jene, die von SPD und Bündnis 90/Die Grünen getragen wurden.

Jenseits dessen bleiben alle Bundesregierungen die Auskunft schuldig, was sie mit Rüstungsausföhren politisch erreichen wollen. Sie wissen mit dem „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ (BMWi 2014a: 9), den das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil vom 21. Oktober 2014 noch einmal bestätigt hat, nichts anzufangen. Die gesetzlichen Normen, die Vorgaben in Gestalt der Politischen Grundsätze von 2000 oder europäische Absprachen sagen nur, was Rüstungstransfers nicht implizieren sollen. Infolgedessen öffnet die Exekutive ihre Gestaltungskompetenz für Akteure mit konkreten Interessen. So propagiert die Rüstungsindustrie, zusammen mit ihr nahestehenden Medien, Rüstungsexporte dienen bei sinkender interner Nachfrage dazu, vorhandene Fertigungskapazitäten auszulasten, technologische Kompetenzen zu bewahren und Arbeitsplätze zu sichern. Für die letzte Begründung machen sich auch Betriebsräte in der Rüstungsbranche stark. Flankiert werden diese Annahmen durch die These, das rege externe Interesse an deutschen Rüstungsgütern sei ein Ausweis für die Leistungsfähigkeit der hiesigen Industrie. Von dieser argumentativen Plattform aus ist dann der Weg nicht mehr weit zu Vorstellungen, der Erhalt einer eigenen Rüstungsindustrie läge im nationalen, deutschen Interesse. Diese Behauptungen fließen, je nach parteipolitischer Färbung der jeweils amtierenden Bundesregierung, auch in amtliche Stellungnahmen ein und finden im Parlament ihre Apologeten.

Ein Zielkonflikt besonderer Art manifestiert sich im Umgang mit dem Grundsatz der „Zurückhaltung“ als leitendem Prinzip der Rüstungsexportpolitik. Er kollidiert mit dem Interesse, um des Erhalts einer eigenen Rüstungsindustrie willen deren Ausföhren zu erleichtern und mit Mitteln der Außenwirtschaftsförderung zu unterstützen. In gleicher Weise steht er im Widerspruch zu der Rede von der „Ertüchtigung“. Unter deren Vorzeichen lassen sich Rüstungstransfers an Staaten rechtfertigen, die in ihrer Einflussphäre unliebsame Gewaltkonflikte unterdrücken. Dass innergesellschaftliche Verhältnisse den gesetzten Standards nicht entsprechen, steht dann auf einem anderen Blatt. Auch politisch veranlasste Waffenlieferungen können kaum mit dem Grundsatz der „Zurückhaltung“ in Einklang gebracht werden. Umso dehnbarer erweist sich die Selbstverpflichtung auf ein „verantwortungsbewusstes Handeln“.

Dessen ungeachtet ist die Rüstungsexportpolitik im politischen Alltag ein lästiges Thema. Keiner will unmittelbar damit zu tun haben. Das mag auch das langjährige Schweigen der Exekutive erklären. In den Bundestagsfraktionen gibt es nur wenige Fachleute, die sich kontinuierlich darum kümmern. Doch die Defizite liegen nicht nur hier. Auch die wissenschaftliche Begleitung und Forschung liegen weitgehend brach. Der Kreis der Experten ist überschaubar. Hinzu kommt, dass das Thema der Rüstungsexportpolitik einem politischen Lager zu gehören scheint. Die konservative Seite sieht kaum Anlass, sich mit Rüstungsausföhren zu befassen. Sie wehrt Versuche einer Einschränkung mit Rücksicht auf industrie- und bündnispolitische Interessen ab. Dem ist auch das liberale

Lager gefolgt, nachdem linksliberale Stimmen mit dem Wechsel der FDP auf die Seite der Unionsparteien in den 1980er Jahren verstummt oder abgewandert waren.<sup>12</sup> Der Effekt einer solchen Konstellation schlägt sich in einer Polarisierung der Debatte über Rüstungsexporte nieder, mit der Folge, dass sachliche Kontroversen in moralisch aufgeladene Auseinandersetzungen übergehen. In dem darüber entbrennenden Schlagabtausch mangelt es an offenem Dialog und fairem Austausch von Argumenten.

Die politische Brisanz von einzelnen Rüstungsgeschäften tritt nur dann zutage, wenn die Kluft zwischen normativen Vorgaben und tatsächlichem Handeln so groß wird, dass in Politik und Öffentlichkeit die Frage nach dem Sinn des Ganzen auftaucht. Sie lässt sich nicht mehr mit den gängigen Formeln von Normalität, regelkonformem Handeln oder von übergeordneten Interessen abtun. Umgekehrt verweisen die Eruptionen auf dazwischenliegende lange Phasen, in denen das Thema vernachlässigt wird. Dann machen sich Verhaltensweisen und Legitimationen breit, die ein Eigenleben entfalten. Man entfernt sich mehr und mehr von den Normen, gehegt von Zirkeln, die sich in einander vertrauten Denk- und Argumentationsmustern wie Sprachwelten bewegen.

### *Eckdaten eines neuen Kurses*

Warum ist es dennoch so schwer, in der Rüstungsexportpolitik einen Kurswechsel herbeizuführen? Es gilt als Kennzeichen von Demokratien, dass sich die Politik nur mit kleinen Schritten bewegt, die häufig wieder zurückgenommen oder zumindest gebremst werden (Rudzio 2011: S. 252). Das bezeugen alle Anläufe, in der Rüstungsexportpolitik neue Akzente zu setzen. Jede Initiative stößt auf begrenzte Handlungsspielräume, die Vorgängerregierungen bestimmt haben. Hinzu kommen eingeschliffene Verfahren, auf die sich Kontrollbehörden wie wirtschaftliche Akteure eingerichtet haben. Selbst wenn diese Mängel aufweisen, wird doch mit dem Argument gepokert, dass sie sich bewährt hätten und man im internationalen Vergleich noch gut dastehe. Zudem ist gerade die Rüstungsexportpolitik anfällig für Einwirkungen von internationalen politischen Konjunkturen. Sie erfordern oft, aus pragmatischen Gründen das eigentlich Gebotene zurückzustellen und sich dem Druck der Ereignisse zu fügen. So bedarf es gerade in einer parlamentarischen Demokratie, die sich im Umfeld gut organisierter Interessengruppen bewegt, eines starken politischen Einflusses, um einen Kurswechsel herbeizuführen. Dessen Fürsprecher müssen in den Koalitionsparteien und in den Regierungsfraktionen verankert sein. Für viele Bundeswirtschaftsminister der verschiedenen Kabinette nach 1998 hat das nicht gegolten. In den fünfzehn Jahren zwischen 1998 und 2013 wurde das Ministerium neun Jahre von Personen geführt, die nicht dem Bundestag angehörten.<sup>13</sup> Hier liegen die Chancen des gegenwärtigen Ministers für Wirtschaft und Technologie, Sigmar Gabriel, da er

12 Die Spannweite der ursprünglich in der FDP vertretenen Positionen zu Rüstungsexporten dokumentierte der Verteidigungspolitische Kongress der Partei in Münster am 27./28. April 1979 in Münster (siehe Verheugen 1980: 232-275). Den Hinweis verdanke ich Berthold Meyer.

13 Dr. Werner Müller (parteilos) 1998-2002, Wolfgang Clement (SPD) 2002-2005, Dr. Philipp Rösler (FDP) 2011-2013.



den Vorsitz einer Regierungspartei mit dem Ministeramt vereinigt. So kann er auch auf Positionen und Strategien Einfluss nehmen, die jenseits seines Fachressorts liegen.

Dass Minister Gabriel diese Chance nutzt, zeigt seine eingangs erwähnte Rede am 8. Oktober 2014 (Gabriel 2014). Hier stellt er plausible Überlegungen zu Parametern an, um Empfängerländer und die Bedeutung von Rüstungsgütern im jeweiligen Kontext zu bewerten. Zudem plädiert er dafür, die Zuständigkeit für die Exportkontrolle an das Auswärtige Amt zu übertragen. Zwar hat sein Amtskollege Frank-Walter Steinmeier die Anregung zur Umwidmung der Kompetenzen rasch zurückgewiesen (Spiegel online, 14.10.2014). Doch verweisen die inhaltlichen Anregungen von Gabriel auf ein neues Profil der Rüstungsexportpolitik in einer deutschen Außenpolitik, die sich an Frieden und Sicherheit orientiert. Damit wäre eine Antwort auf die bislang unbeantwortete Frage gegeben, was die Regierungen mit ihrer Kompetenz auf diesem Gebiet anfangen wollen.

Findet die Rüstungsexportpolitik ihren Platz in der Außenpolitik, wird der Stellenwert zu klären sein, der in Zukunft einer Rüstungsproduktion in Deutschland zukommt. Die Debatte über für notwendig erachtete „Kernkompetenzen“ ist bereits zwischen dem von der CDU geführten Verteidigungsministerium und dem Außen- sowie dem Wirtschaftsministerium, denen Minister aus der SPD vorstehen, im Gange. Ursula von der Leyen plädiert für ein schmales Portfolio der Elektronik und Kommunikation, ähnlich wie es bereits 2000 die Weizsäcker-Kommission zur Reform der Bundeswehr vorgeschlagen hatte (Bundesministerium der Verteidigung 2000: Ziffer 204). Die beiden anderen Ressortminister treten, abweichend von ihren sonstigen Bekundungen, für den Erhalt der klassischen Branchen des Schiffs- und Panzerbaus ein. Deren Bestand hängt allerdings weitgehend von Auslandsaufträgen ab. Die hier eröffnete Baustelle vergrößert sich noch, nimmt man den Verweis von Sigmar Gabriel auf die europäischen bzw. transatlantischen Perspektive ernst, innerhalb derer eine Lösung zu suchen sei.

Aus friedenspolitischer Perspektive ist die Rüstungsexportpolitik aus dem Netz konkurrierender, oft nicht miteinander zu vereinbarenden Erwartungen zu lösen. Sie ist vom Ballast der rüstungs- und außenwirtschaftlichen Legitimationen zu befreien. Statt Zielkonflikte zu beschweigen oder verschiedenen Ressorts deren Moderation zu überlassen, sollte die Bundesregierung klar benennen, was sie mit den Rüstungsgeschäften im Rahmen der Außenpolitik erreichen will. Dabei ist zwischen kommerziellen und politisch veranlassten Rüstungstransfers zu unterscheiden. In beiden Varianten endet die politische Verantwortung nicht, wenn das Rüstungsgut die deutsche bzw. europäische Grenze überschritten hat. Falsche rüstungsexportpolitische Entscheidungen fallen den Regierungen wie Unternehmen Jahre oder Jahrzehnte später wieder auf die Füße. Bei den politisch veranlassten Lieferungen steht die Bundesregierung dafür ein, dass mit der Weitergabe von Gewaltmitteln, was Rüstungsgüter immer sind, tatsächlich der Zweck erreicht wird, der eine entsprechende Entscheidung gerechtfertigt hat. Bei den kommerziellen Transfers ist die Einhaltung der normativen und politischen Restriktionen durch den Exporteur geboten. Wie die Erfahrung zeigt, sind hier Auflagen und Kontrollen während der gesamten Lieferkette vonnöten. Die Korruption hat sich tief in die Branche eingefressen. Kaum einer der größeren deutschen Rüstungshersteller sieht sich frei von entsprechenden Vorwürfen und Ermittlungen.

Bei der Genehmigung von kommerziellen Rüstungstransfers ist es ferner angezeigt, sowohl die Qualität der zum Export anstehenden Güter und Leistungen als auch die Verhältnisse der Empfängerländer und ihres regionalen Umfelds zu bewerten. Sigmar Gabriel hat in seiner Grundsatzrede vom 8. Oktober 2014 einleuchtende Vorschläge dazu gemacht. Positiv zu bewerten ist außerdem sein Verweis auf die Relevanz internationaler Kontrollregime, indem das Verhalten eines Empfängerlandes dazu in Rechnung gestellt wird. Deutsche diplomatische Bemühungen um solche Konventionen und Regelwerke dürfen nicht durch ihnen entgegenlaufende Exportgenehmigungen torpediert werden.

Was die Praxis angeht, wird der Wirtschaftsminister, solange er die Zuständigkeit für die Genehmigung kommerzieller Rüstungstransfers behält, nicht umhin kommen, die Politischen Grundsätze für die Exportpolitik konventioneller Rüstungsgüter zu überarbeiten. Deren Zuschnitt, der trotz der Modifikationen von 2000 den Geist der 1980er Jahre atmet, wirkt zunehmend wie aus der Zeit gefallen. Die aktuell anstehenden Probleme lassen sich nicht mehr auf ihrer Grundlage bewältigen, wie die Massierung von Streitigkeiten über Einzelentscheidungen dokumentiert. Selbst wenn diese von der parlamentarischen Opposition und einer kritischen Öffentlichkeit befeuert werden, verweisen sie auf reale Defizite. Die Diskrepanz zwischen einem strengen Wortlaut von Vorgaben und einer lockeren Genehmigungspraxis ist aufzulösen. Die neu zu formulierenden Prinzipien haben sich von der Rücksichtnahme auf rüstungs- und außenwirtschaftliche Interessen zu befreien und die Vorgaben einer auf Frieden gerichteten Außen- und Sicherheitspolitik zu reflektieren. So ist eine Einschätzung von Risiken notwendig, die mittel- und langfristige von Waffenlieferungen ausgehen, einschließlich der fälligen Einbeziehung neuer Kommunikations- und Überwachungstechnologien. In ein neu zu fassendes Regelwerk hat auch die Verbesserung der Endverbleibskontrollen von Rüstungslieferungen einzugehen. Ebenso muss die Qualität des Berichtswesens verbessert werden.

Ob die Regierung die ihr jüngst vom Bundesverfassungsgericht zugestandene Erlaubnis ausschöpft, an der Geheimhaltung aller Vorgänge rund um die Rüstungsgeschäfte festzuhalten, ist eine Frage politischer Klugheit. Die Antwort darauf sollte sich jenseits der im Urteil vom 21. Oktober 2014 genannten Maßstäbe des Staatswohls und des Schutzes von Unternehmensinteressen an dem Transparenzgebot einer Demokratie orientieren. Schließlich ist der Umgang mit Rüstungstransfers ein Ausweis für die Glaubwürdigkeit des Außenverhaltens einer Demokratie.

## Material

### Koalitionsverträge: (aufgerufen: 14.5.2014)

- 1998: Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg in das 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und BÜNDNIS 90/Die Grünen, 20. Oktober, <http://bit.ly/1vYXKVW>.
- 2002: Koalitionsvertrag zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen: Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit. Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie, 16. Oktober, <http://bit.ly/1szNt2o>.
- 2005: Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, 11. November, <http://bit.ly/1BY950W>.
- 2009: Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. 17. Legislaturperiode, 26. Oktober, <http://bit.ly/1Gsz14p>.
- 2013: Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 27. November, <http://bit.ly/1vYZChB>.

### Regierungserklärungen (aufgerufen: 21.2.2014)

- Brandt, Willy* 1969: Plenarprotokoll 06/5 vom 28. Oktober, 20A-33D, [dipbt.bundestag.de/doc/btp/06005.pdf](http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/06005.pdf).
- Kohl, Helmut* 1982: Plenarprotokoll 09/121 vom 13. Oktober, 7213A-7229A, [dipt.bundestag.de/doc/btp/09/09121.pdf](http://dipt.bundestag.de/doc/btp/09/09121.pdf).
- Kohl, Helmut* 1983: Plenarprotokoll 10/4 vom 4. Mai, 56A-74C, [dipt.bundestag.de/doc/btp/10/10004.pdf](http://dipt.bundestag.de/doc/btp/10/10004.pdf).
- Kohl, Helmut* 1991: Plenarprotokoll 12/5 vom 30. Januar, 67B-78D, [dipt.bundestag.de/doc/btp/12/12005.pdf](http://dipt.bundestag.de/doc/btp/12/12005.pdf).
- Kohl, Helmut* 1994: Plenarprotokoll 13/5 vom 23. November, 37B-48A, [dipbt.bundestag.de/doc/btp/13/13005.pdf](http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/13/13005.pdf).
- Merkel, Angela* 2005: Plenarprotokoll 16/4 vom 30. November, 76C – 91D, [dip21.bundestag.de/dip21/btp/16/16004.pdf](http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/16/16004.pdf).
- Merkel, Angela* 2009: Plenarprotokoll 17/3 vom 10. November, 31A – 39C, [dip21.bundestag.de/dip21/btp/17/17003.pdf](http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/17/17003.pdf).
- Merkel, Angela* 2014: Plenarprotokoll 18/10 vom 29. Januar, 561A – 571A, [dip21.bundestag.de/dip21/btp/18/18010.pdf](http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/18/18010.pdf).
- Schmidt, Helmut* 1980: Plenarprotokoll 09/5 vom 24. November, 25A-41B, [dipbt.bundestag.de/doc/btp/09/09005.pdf](http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/09/09005.pdf).
- Schröder, Gerhard* 1998: Plenarprotokoll 14/3 vom 10.11.1998, 47C – 67C, [dipbt.bundestag.de/doc/btp/14714003.pdf](http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/14714003.pdf).
- Schröder, Gerhard* 2002: Plenarprotokoll 15/4 vom 29.10.2002, 47C – 67C, [dipbt.bundestag.de/doc/btp/15/15004.pdf](http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/15/15004.pdf).

### Parlamentarische Aussprachen (aufgerufen: 21.2.2014)

- Beer, Angelika* 1998: Plenarprotokoll 14/3 vom 10. November, 122D-124A, [dipbt.bundestag.de/doc/btp/14/14003.pdf](http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/14/14003.pdf).
- Clemens, Wolfgang* 2002: Plenarprotokoll 15/5 vom 30. Oktober, 177B-183D, [dipbt.bundestag.de/doc/btp/15/15005.pdf](http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/15/15005.pdf).
- Dregger Alfred* 1991: Plenarprotokoll 12/6 vom 31. Januar, 107B-113A, [dipbt.bundestag.de/doc/btp/12/12006.pdf](http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/12/12006.pdf).
- Erler, Gernot* 1998: Plenarprotokoll 14/3 vom 10. November, 124D-126D, [dipbt.bundestag.de/doc/btp/14/14003.pdf](http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/14/14003.pdf).
- Glos, Michael* 2005: Plenarprotokoll 16/5 vom 1. Dezember, 173D-177B, [dip21.bundestag.de/dip21/btp/16/16005.pdf](http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/16/16005.pdf).
- Jung, Franz Josef* 2005: Plenarprotokoll 16/6 vom 2. Dezember, 339B-340D, [dip21.bundestag.de/dip21/btp/16/16006.pdf](http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/16/16006.pdf).
- Möllemann, Jürgen* 1991: Plenarprotokoll 12/6 vom 31. Januar, 154C-158D, [dipbt.bundestag.de/doc/btp/12/12006.pdf](http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/12/12006.pdf).
- Poppe, Gerd* 1991: Plenarprotokoll 12/5 vom 30. Januar, 91A-92A, [dipt.bundestag.de/doc/btp/12/12005.pdf](http://dipt.bundestag.de/doc/btp/12/12005.pdf).
- Vogel, Jochen* 1983: Plenarprotokoll 10/4 vom 4. Mai, 74D-92D, [dipt.bundestag.de/doc/btp/10/10004.pdf](http://dipt.bundestag.de/doc/btp/10/10004.pdf).
- Vogel, Jochen* 1987: Plenarprotokoll 11/4 vom 18. März, 74B-88B, [dipt.bundestag.de/doc/btp/11/11004.pdf](http://dipt.bundestag.de/doc/btp/11/11004.pdf).
- Vogel, Jochen* 1991: Plenarprotokoll 12/6 vom 31. Januar, 95B-107A, [dipbt.bundestag.de/doc/btp/12/12006.pdf](http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/12/12006.pdf).
- Volmer, Ludger* 1994: Plenarprotokoll 13/5 vom 23. November, 104 D-105B, [dipbt.bundestag.de/doc/btp/13/13005.pdf](http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/13/13005.pdf).
- Weng, Wolfgang* 1991: Plenarprotokoll 12/6 vom 31. Januar, 178D-181A, [dipbt.bundestag.de/doc/btp/12/12006.pdf](http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/12/12006.pdf).
- Wieczorek-Zeul, Heidemarie* 2002: Plenarprotokoll 15/4 vom 29. Oktober, 120C-122B, [dipbt.bundestag.de/doc/btp/15/15004.pdf](http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/15/15004.pdf).

### Amtliche Veröffentlichungen

- Auswärtiges Amt* 2014: Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotenziale (Jahresabrüstungsbericht 2013), Berlin.
- BMVg (Bundesministerium der Verteidigung)* 2000: Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr. Bericht der Kommission an die Bundesregierung. Presse- und Informationsstab (Hrsg.), Berlin 14. Juni.
- BMW i (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie)* 2007: Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter 2006. Rüstungsexportbericht 2006, Berlin 7. November.
- BMW i (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie)* 2014a: Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter 2013. Rüstungsexportbericht 2013, Berlin 11. Juni, <http://bit.ly/1qsWkmd> (26.11.2014).
- BMW i (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie)* 2014b: Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im ersten Halbjahr 2014, Berlin 16. Oktober, <http://bitly.com/1sETPD8> (16.10.2014).

BVerfG (Bundesverfassungsgericht) 2014: Pressemitteilung Nr. 91/2014 vom 21. Oktober, Urteil vom 21. Oktober, 2 BvE 5/11, <http://bit.ly/13xUE5F> (21.10.14).

Gabriel, Sigmar 2014: Rede von Bundesminister Gabriel zu den Grundsätzen deutscher Rüstungsexportpolitik am 8. Oktober bei der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik in Berlin, [www.bmwi.de/DE/Presse/reden,did=661856.html](http://www.bmwi.de/DE/Presse/reden,did=661856.html) (8.10.2014).

## Literatur

Albrecht, Ulrich 1972: Politik und Waffengeschäfte. Rüstungsexporte in der BRD, München: Hanser.

Brzoska, Michael 2013: Waffen nach Mali und Saudi-Arabien? Deutsche Rüstungsexporte und die Verschiebung der roten Linien, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 58: 2, 52-60.

GKKE (Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung) 1997-2014: Rüstungsexportbericht, vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte, Berlin/Bonn (jährlich).

Grebe, Jan 2013: Harmonized EU Arms Export Policies in Times of Austerity? Adherence to the criteria of the EU Common Position on Arms Exports, Bonn: Bonn International Center of Conversion.

Grebe, Jan 2014: Kurswechsel? Deutsche Rüstungsexporte zwischen Transparenz und parlamentarischer Kontrolle, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 64: 35-37, 3-10.

Haftendorn, Helga 1971: Militärhilfe und Rüstungsexporte der BRD, Düsseldorf: Bertelsmann Universitätsverlag.

Kropp, Sabine/Sturm, Roland 1998: Koalitionen und Koalitionsvereinbarungen. Theorie, Analyse und Dokumentation, Wiesbaden (Springer Fachmedien)/Opladen: Leske + Budrich.

Meyer, Berthold 2014: Eine kurze Renaissance der „Kultur der militärischen Zurückhaltung“. Der Umgang des Deutschen Bundestages mit Militäreinsätzen 2012/13, in: Bald, Detlev u.a. (Hrsg.), Die demokratische Gesellschaft und ihre Streitkräfte. Neue Beiträge aus der Forschungsgruppe DemoS, Hamburg: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, 21-43.

Möller, Harald 2007: Waffen für Iran und Irak Deutsche Rüstungsexporte und ihre Querverbindungen zu den ABC-Programmen beider Länder. Ursachen, Hintergründe, Folgen, Berlin: Köster.

Moltmann, Bernhard 2012: Die Zange, die nicht kneift. Der EU-Gemeinsame Standpunkt zu Rüstungsexporten – Chancen und Risiken seiner Überprüfung, HSFK-Report Nr. 3, Frankfurt a.M.

Nassauer, Otfried/Steinmetz, Christopher 2003: Rüstungskooperation zwischen Deutschland und Israel, Berlin: Berliner Informationsstelle für transatlantische Sicherheit (BITS).

Nielebock, Thomas (Hrsg.) 1984: Rüstungsexport. Analysen. Daten. Stellungnahmen, Tübingen: Verein für Friedenspädagogik.

Ricke, Klaus-Peter 2012: Der Aufstieg Pakistans zur Atommacht und der Beitrag deutscher Unternehmen, HSFK-Report Nr. 4, Frankfurt a.M.

Roßner, Sebastian 2011: Stellungnahme bei der Anhörung „Dunkle Rüstungsgeschäfte: Wie kann die Transparenz und die parlamentarische Kontrolle verbessert werden?“, veranstaltet von der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen am 6. September in Berlin (handschriftliche Aufzeichnung durch Bernhard Moltmann).

Rudzio, Wolfgang 2011: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 8. Aufl., Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Schindler, Peter 1999: Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949-1999. Gesamtausgabe in drei Bänden. Eine Veröffentlichung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages, Baden-Baden: Nomos, Bd. 1.

Sonne, Werner 2013: Staatsräson. Wie Deutschland für Israels Sicherheit haftet, Berlin: Propyläen.

Stüwe, Klaus 2005: Die Rede des Kanzlers. Regierungserklärungen von Adenauer bis Schröder, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

*Verheugen, Günter* (Hrsg.) 1980: Das Wichtigste ist der Frieden. Dokumentation des Verteidigungspolitischen Kongresses der Freien Demokratischen Partei am 27./28. April 1979 in Münster, Baden-Baden: Nomos.

*von Münch, Ingo* 1993: Rechtliche und politische Probleme von Koalitionsregierungen, Berlin/New York: W. de Gruyter.

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

*Wulf, Herbert* 1991: Waffenexport aus Deutschland. Geschäfte mit dem fernen Tod, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.

## Anlage

### Rüstungsexportpolitik im Spiegel von Koalitionsverträgen (1998-2013)

Für die Dokumentation ist das Material unter drei Gesichtspunkten aufbereitet, die sich aus den Konnotationen der Rüstungsexportpolitik ergeben: (1) der Stellenwert der Rüstungsexporte im Zusammenhang mit dem staatlichen Interesse an einer eigenen nationalen Rüstungsproduktion; (2) die Relevanz der Rüstungsausfuhren im Kontext der Außenwirtschaftspolitik; (3) die Bedeutung der Rüstungsexportpolitik für Abrüstung und Rüstungskontrolle.

| Datum und Titel des Koalitionsvertrags  | Rüstungsproduktion und staatliche Interessen  | Rüstungsexporte als Teil der Außenwirtschaft   | Rüstungsexportpolitik im Rahmen von Rüstungskontrolle und Abrüstung   |
|---|---|--|---|
| <b>20. Oktober 1998</b><br><b>Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg in das 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und BÜNDNIS 90/Die Grünen</b> | S. 39/40: Die Koalition unterstützt aktiv die Bemühungen um den Zusammenschluss der europäischen Luft- und Raumfahrt. | S. 40: Die neue Bundesregierung wird eine Reform der Außenwirtschaftsförderung, insbesondere der Gewährung von Exportbürgschaften (Hermes) nach ökologischen, sozialen und entwicklungsverträglichen Gesichtspunkten in die Wege leiten. | S.38: Sie (erg. die Bundesregierung) wird eine Initiative zur Kontrolle und Begrenzung von Kleinwaffen ergreifen.<br>S.39/40: Die neue Bundesregierung wird die bestehenden Programme der militärischen Ausstattungshilfe überprüfen und grundsätzlich keine neuen Verträge in diesem Bereich abschließen. Stattdessen wird sie verstärkt Maßnahmen der Demokratisierungshilfe fördern und dafür zusätzliche Mittel bereitstellen.<br>S. 39/40: Die transnationale europäische Rüstungsindustrie wird für ihre Exporttätigkeit einem verpflichtenden europäischen Verhaltenskodex unterworfen. Die neue Bundesregierung wirkt darauf hin, dass ein Transparenzgebot und der Menschenrechtsstatus möglicher Empfängerländer dabei als Kriterien enthalten sein sollen.<br>S. 39/40: Der nationale deutsche Rüstungsexport außerhalb der NATO und der EU wird restriktiv gehandhabt. Bei Rüstungsexportentscheidungen wird der Menschenrechtsstatus möglicher Empfängerländer als zusätzliches Entscheidungskriterium eingeführt.<br>S. 39/40: Die neue Bundesregierung wird jährlich dem Deutschen Bundestag einen Rüstungsexportbericht vorlegen.<br>S. 39/40: Die neue Bundesregierung wird dem Bundessicherheitsrat seine ursprünglich vorgesehene Rolle als Organ der Koordinierung der deutschen Sicherheitspolitik zurückgeben und hierfür die notwendigen Voraussetzungen schaffen.<br>Das BMZ wird Mitglied im Bundessicherheitsrat. |

| Datum und Titel des Koalitionsvertrags   | Rüstungsproduktion und staatliche Interessen   | Rüstungsexporte als Teil der Außenwirtschaft   | Rüstungsexportpolitik im Rahmen von Rüstungskontrolle und Abrüstung  |
|--|--|--|--|
| <p><b>16. Oktober 2002</b><br/> <b>Koalitionsvertrag zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen: Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit. Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie</b></p> | <p>S. 79: Wir wollen die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion (ESVU) fortentwickeln. Diese umfasst verstärkte Integration bei Streitkräften und Rüstung, einschließlich der Bündelung von Fähigkeiten und Arbeitsteilung mit dem Ziel integrierter, mit der NATO interoperabler Streitkräfte, einer europäischen Rüstungskooperation, sowie die Einführung der verstärkten Zusammenarbeit für die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik.</p> | <p>S. 16: Mit dem Einsatz der Finanzierungs- und Garantieinstrumente (Hermes-Deckungen, Investitions Garantien) stärken wir darüber hinaus die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen unter Berücksichtigung von ökologischen, sozialen und entwicklungspolitischen Gesichtspunkten.</p> <p>S. 85: Bei der Außenwirtschaftsförderung werden wir die Entscheidungen über Bürgschaften und Garantien transparent gestalten, und eine Prüfung von Menschenrechtsverletzungen soll erfolgen.</p> | <p>S. 72: Im Rahmen der Globalisierungsgestaltung setzen wir uns weiterhin für Zivilisierung und Verrechtlichung der internationalen Beziehungen und Abrüstung ein. [...] Unser gemeinsames Ziel ist, weltweit ein System globaler kooperativer Sicherheit zu entwickeln, das allen Menschen ermöglicht, friedlich, frei und ohne Not zu leben. Deutsche Außenpolitik ist Friedenspolitik.</p> <p>S. 77: Die Bundesregierung wird sich weiter für Fortschritte bei der Kontrolle kleiner und leichter Kriegswaffen einsetzen. Deshalb wird die Bundesregierung Initiativen zur Begrenzung des Kleinwaffenexports ergreifen und regionale Rüstungskontrollübereinkünfte außerhalb Europas aktiv fördern.</p> <p>S. 77: Die Bundesregierung setzt ihre restriktive Rüstungsexportkontrollpolitik auf der Grundlage der 'Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern' vom 19.01.2000 fort. Notwendigkeit und Möglichkeit einer Harmonisierung in den einschlägigen Exportvorschriften werden geprüft. Zugleich tritt sie für eine weitere Europäisierung dieser restriktiven Rüstungsexportpolitik und die rechtliche Verbindlichkeit des EU-Verhaltenskodex für Waffen ausführen ein.</p> <p>Beim Rüstungsexportbericht wird angestrebt, die Transparenz zu erhöhen. Die Bundesregierung setzt sich auf internationaler Ebene dafür ein, dass der Begrenzung des Handels mit überschüssigen Waffen mehr Bedeutung zugewiesen wird.</p> |



| Datum und Titel des Koalitionsvertrags  | Rüstungsproduktion und staatliche Interessen   | Rüstungsexporte als Teil der Außenwirtschaft  | Rüstungsexportpolitik im Rahmen von Rüstungskontrolle und Abrüstung  |
|---|--|---|--|
| <p><b>11. November 2005</b><br/> <b>Gemeinsam für Deutschland.</b><br/> <b>Mit Mut und Menschlichkeit.</b><br/> <b>Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD</b></p> | <p>S. 24: Besonderer Wert wird auf die Stärkung der Rolle des Staates als Nachfrager von Innovationen gelegt. Hochinnovative mittelständische Unternehmen werden wir bei ihrer Innovationsstrategie unterstützen. Die Arbeit der Koordinatoren für Luft- und Raumfahrt sowie für die maritime Wirtschaft wird fortgeführt. Wir werden die Förderung des Luftfahrtindustriestandortes im Bereich Forschung, Entwicklung und Technologie in angemessenem Umfang fortsetzen, um den deutschen Unternehmen eine faire Chance im internationalen Wettbewerb zu sichern. Angesichts der Bedeutung der maritimen Wirtschaft bekennt sich die Koalition dazu, durch Förderung von Innovation im Schiffbau die Wettbewerbsfähigkeit zu fördern.</p> <p>S. 153: Die Bundesregierung wird alle Möglichkeiten nutzen, um die europäische Rüstungskoooperation unter Erhalt der Kernfähigkeiten der deutschen wehrtechnischen Industrie sowie deren internationaler Wettbewerbsfähigkeiten voranzutreiben.</p> <p>S. 155: Die Rüstungsplanung berücksichtigt im Rahmen der Zielsetzung, die Einsatzfähigkeit der Bundeswehr zu gewährleisten, den Erhalt entsprechender industrieller Kompetenzen.“</p> | <p>S. 26: Ein bewährtes Instrument der Außenwirtschaftspolitik sind die Hermes-Bürgschaften. Diese Garantien müssen fortgeführt werden, um vor allem die technologieorientierte Exportwirtschaft bei der Erschließung schwieriger Märkte in Entwicklungs- und Schwellenländern zu unterstützen. Exportkreditgarantien und Investitionsgarantien werden an der Sicherung des Standortes Deutschland und der Förderung von Wirtschaft und Beschäftigung im Inland ausgerichtet. Die internationalen Leitlinien bilden die Grundlage für die staatliche Außenwirtschaftsfinanzierung.</p> <p>In der Exportkontrolle werden die Genehmigungsverfahren weiter beschleunigt und entbürokratisiert, unter Beachtung der eingegangenen internationalen Verpflichtungen.</p> | <p>S. 146: Deutsche Außen-, Europa- und Entwicklungspolitik dient dem Frieden in der Welt.</p> <p>S. 153: Wir halten an den derzeitigen Rüstungsexportbestimmungen fest und setzen uns für eine Harmonisierung der Rüstungsexportrichtlinien innerhalb der EU ein.</p> <p>S. 160: Wir werden uns für Fortschritte bei der Kontrolle kleiner und leichter Kriegswaffen einsetzen.</p> |

| Datum und Titel des Koalitionsvertrags   | Rüstungsproduktion und staatliche Interessen  | Rüstungsexporte als Teil der Außenwirtschaft   | Rüstungsexportpolitik im Rahmen von Rüstungskontrolle und Abrüstung  |
|--|---|--|--|
| <p><b>26. Oktober 2009</b><br/> <b>Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. 17. Legislaturperiode</b></p> | <p>S. 33/34: Wir werden die Wettbewerbsfähigkeit der maritimen Wirtschaft stärken und die nationalen maritimen Konferenzen fortsetzen. Die Innovationsfelder Schiffbau und Meerestechnik werden weiterentwickelt.</p> <p>S. 125: Eine handlungsfähige nationale wehrtechnische Industrie ist für uns von hoher sicherheits- und wirtschaftspolitischer Bedeutung. Sie bleibt Grundlage für eine aufgabengerechte Ausrüstung der Bundeswehr, die zunehmend nur über internationale Kooperation gewährleistet werden kann. [...]</p> <p>Bei dem zu beschaffenden Eurofighter haben sich die Koalitionsparteien darauf geeinigt, zukünftige Exporte auf die noch in der Tranche 3b zu beauftragende Stückzahl anrechnen zu lassen. [...]</p> <p>Die Sicherung technologischer Kompetenz und hochwertiger Arbeitsplätze in Deutschland ist ein wichtiges Anliegen. Wir werden daher ressortübergreifende Maßnahmen zur Erhaltung ausgewählter wehrtechnischer Kernfähigkeiten festlegen und umsetzen.</p> | <p>S. 33: Wir werden dafür sorgen, dass in Deutschland produzierende Unternehmen faire Bedingungen im europäischen und auch globalen Wettbewerb vorfinden ('level playing').</p> <p>S. 54: In der Außenwirtschaftsförderung sorgen wir verstärkt dafür, dass deutsche Unternehmen sich auch im deutlich verschärften Wettbewerb auf den Märkten gegenüber ihren Konkurrenten erfolgreich behaupten können.</p> <p>S. 55: Die Entscheidungsverfahren für die Garantien für Exportkredite, Investitionen und ungebundene Finanzkredite werden beschleunigt und vorrangig an der Sicherung des Standortes Deutschland und der Förderung von Wirtschaft und Beschäftigung im Inland ausgerichtet.</p> <p>S. 55: Das Außenwirtschaftsrecht (Außenwirtschaftsgesetz (AWG) und Außenwirtschaftsverordnung (AWV)) wird entschlackt und übersichtlich ausgestaltet. [...] Bei der Anwendung des Außenwirtschaftsrechts mit der internationalen Wettbewerbssituation der deutschen Wirtschaft mehr als bisher Rechnung getragen werden. Es wird hier ein 'level-playing-field' geschaffen.</p> | <p>S. 55/56: Es bleibt bei der verantwortungsbewussten Genehmigungspolitik für die Ausfuhr von Rüstungsgütern. Um faire Wettbewerbsbedingungen für die deutsche Wirtschaft zu gewährleisten, wird eine Harmonisierung mit der Genehmigungspolitik der anderen EU-Staaten auf hohem Niveau angestrebt.</p> <p>Auch beim Export von Dual use-Gütern wird die deutsche Genehmigungspraxis in diesem Sinne angeglichen. Bürokratische Hindernisse werden abgebaut und die Verfahren beschleunigt. Steht eine zivile Verwendung mit an Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit an, ist eine Genehmigung zu erteilen.</p> <p>S. 119: Abrüstung und Rüstungskontrolle verstehen wir nicht als Verlust an Sicherheit, sondern als zentralen Baustein einer globalen Sicherheitsarchitektur der Zukunft. Wir wollen die Chance nutzen, den globalen Trend neuer Aufrüstungsspiralen umzukehren und wieder in eine Phase substantieller Fortschritte auf dem Gebiet der Abrüstung und Rüstungskontrolle eintreten.</p> <p>S. 125: Wir halten an den derzeit geltenden Rüstungsexportbestimmungen fest und setzen uns weiter für eine Harmonisierung der Rüstungsexportrichtlinien innerhalb der EU ein. Wir treten für faire Wettbewerbsbedingungen in Europa ein und bekräftigen den Offset-Verhaltenskodex der Europäischen Verteidigungsagentur.</p> |

| Datum und Titel des Koalitionsvertrags   | Rüstungsproduktion und staatliche Interessen  | Rüstungsexporte als Teil der Außenwirtschaft  | Rüstungsexportpolitik im Rahmen von Rüstungskontrolle und Abrüstung   |
|--|---|---|---|
| <p><b>27. November 2013: Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD</b></p> | <p>S. 16: Die Luft- und Raumfahrt spielt eine wichtige strategische Rolle für unseren Wirtschaftsstandort und ist ein Eckpfeiler der europäischen Kooperation. Sie ist Vorreiter für die Entwicklung und Erprobung neuer Technologien und wirkt über den Technologietransfer als Innovations-treiber in andere Wirtschaftsbereiche. Wir werden deshalb die Förderung entsprechend der Hightech-Strategie fortsetzen und die nationalen Förder- und Begleitstrukturen konsequent weiterentwickeln. [...]</p> <p>S. 16: Der Bereich Sicherheits- und Verteidigungsindustrie ist nicht nur aus wirtschaftlicher Sicht, sondern auch aus technologie- und sicherheitspolitischer Sicht von nationalem Interesse. Daher werden wir sicherstellen, dass Kernkompetenzen in Deutschland erhalten bleiben sowie Technologien und Fähigkeiten weiterentwickelt werden.</p> <p>S. 117: Wir unterstützen die Verteidigungskooperation auf Grundlage der Smart-Defence-Initiative, militärische Fähigkeiten gemeinsam zu planen, zu beschaffen und bereitzustellen und die Interoperabilität der Streitkräfte im Bündnis zu erhalten.</p> <p>S. 124: Deutschland hat ein elementares Interesse an einer innovativen, leistungs- und wettbewerbsfähigen nationalen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie. Wir setzen uns für den Erhalt ausgewählter Schlüsseltechnologien und industrieller Fähigkeiten, insbesondere auch bei mittelständischen Unternehmen, ein. Wir setzen auf eine verstärkte europäische und nordatlantische Rüstungskooperation, die konkrete gemeinsame Ausrüstungs- und Beschaffungsvorhaben nach gleichen Standards für alle Nationen umsetzt. Hier spielt die Europäische Verteidigungsagentur eine Schlüsselrolle.</p> | <p>S. 12: Die überragende Bedeutung der Außenwirtschaft für die deutsche Volkswirtschaft, die zunehmende Verflechtung mit den Auslandsmärkten, aber auch der zunehmende Staatseinfluss auf die Wirtschaft in vielen Ländern, verlangt einen stärkeren Einsatz der Politik für die internationalen Wirtschaftsbeziehungen.</p> <p>S. 13: Die bewährten Instrumente der Außenwirtschaftsförderung (German Trade and Invest, deutsche Auslandsvertretungen, Außenhandelskammern, Messeförderung, Beratung und andere) werden wir fortentwickeln und vorrangig an den Zielen Wohlstand und Bedürftigkeit ausrichten.</p> <p>Antrags- und Prüfverfahren für Exportgenehmigungen werden wir verbessern.</p> <p>Wir werden die internationalen Regeln für Exportkontrolle sachgerecht weiterentwickeln und uns dafür einsetzen, dass alle internationalen Wettbewerber diese anwenden. [...]</p> <p>Insgesamt setzen wir in der Außenwirtschaftspolitik auf ein 'level playing field' und internationale Standards.</p> <p>S. 16: Wir werden die maritime Wirtschaft stärken, Deutschland weiter zu einem maritimen Hightech-Standort ausbauen und die Nationalen Maritimen Konferenzen fortführen. [...] An den bestehenden Finanzierungsinstrumenten, insbesondere den CIRR-Zinsausgleichsstrategien und Exportgarantien (Hermes-Deckungen) für den Schiffbau halten wir fest.</p> | <p>S. 10: Stabilität wollen wir nicht zuletzt durch neue Initiativen der Abrüstung und durch zurückhaltende Rüstungsexportpolitik fördern.</p> <p>S. 13: Bei Rüstungsexportentscheidungen in sogenannte Drittstaaten sind die im Jahr 2000 beschlossenen strengen 'Politischen Grundsätze für den Export von Kriegswaffen und sonstige Rüstungsgütern' für unser Regierungshandeln verbindlich. Über ihre abschließenden Genehmigungsentscheidungen im Bundessicherheitsrat wird die Bundesregierung den Deutschen Bundestag unverzüglich unterrichten. Die Entscheidung, wem gegenüber die Unterrichtung erfolgt, liegt beim Deutschen Bundestag. Darüber hinaus werden wir die Transparenz gegenüber Parlament und Öffentlichkeit durch Vorlage des jährlichen Rüstungsexportberichts noch vor der Sommerpause des Folgejahres und eines zusätzlichen Zwischenberichts verbessern.</p> <p>Wir setzen uns für eine Angleichung der Rüstungsexportrichtlinien innerhalb der EU ein. Europäische Harmonisierungen müssen so umgesetzt werden, dass sie die Mindestanforderungen des Gemeinsamen Standpunktes von 2008 nicht unterschreiten.</p> <p>S. 118: Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik sind ein bedeutsames Element deutscher Außen- und Sicherheitspolitik. Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung tragen wesentlich zu Frieden und zu unserer Sicherheit und Stabilität bei. Wir treten für allgemeine und weltweite Abrüstung und Rüstungskontrolle sowohl von konventionellen als auch von Massenvernichtungswaffen ein.</p> <p>S. 118/119: Wir werden uns international für die vollständige Implementierung des VN-Kleinwaffenabkommens einsetzen und die Umsetzung in adäquate nationale Kontrollmechanismen unterstützen.</p> <p>Auch die weltweite Umsetzung des internationalen Waffenhandelsvertrages (ATT) wollen wir energisch vorantreiben.</p> <p>S. 119: Exporte dual-use-fähiger chemischer Substanzen und Anlagen in Nicht-CWÜ-Staaten müssen einer besonders strikten Kontrolle unterzogen werden.</p> |