



Arbeitspapier Sicherheitspolitik Nr. 5/2019

Deutscher Rüstungsexport Restriktionen, Regelungsbedarfe und der europäische Kontext

von Hans Christoph Atzpodien

Rüstungsexport steht in Deutschland von jeher mehr in der öffentlichen Kritik als in anderen europäischen Ländern. Dies gilt ungeachtet der Tatsache, dass wir in Deutschland bereits denkbar restriktive Grundsätze der Exportkontrolle insbesondere für Kriegswaffen praktizieren. Die jüngsten Ereignisse im Zusammenhang mit geplanten Exporten nach Saudi-Arabien haben dies noch einmal bestätigt, zugleich aber auch gezeigt, welche Auswirkungen die restriktive Position zum einen auf die betroffene Industrie und zum andern für den Zusammenhalt mit unseren unmittelbaren europäischen Partnern und Verbündeten hat.

Grundlagen für den Rüstungsexport aus Deutschland

Rüstungsexport ist in Deutschland schon seit langem umstritten; bisweilen wird er auch mit Waffenhandel verwechselt, der jedoch von deutschem Boden generell verboten ist. Begrifflich ist unter Rüstungsexport die Ausfuhr von hierzulande hergestellten Kriegswaffen sowie sonstigen Rüstungsgütern und entsprechend genehmigungspflichtigen Dual-Use-Gütern (also solchen Gütern, die sowohl zivil wie auch militärisch verwendet werden können) ins Ausland zu verstehen. Das Grundgesetz in Artikel 26 Abs. 2 S. 1 sowie in weiterer Ausführung das Kriegswaffenkontrollgesetz regeln, dass zur Kriegsführung bestimmte Waffen nur mit Genehmigung der Bundesregierung hergestellt, befördert und in Verkehr gebracht werden dürfen. Die Genehmigung obliegt dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, das hierzu mit anderen Ressorts eine Abstimmung herbeiführen muss. Wichtige Entscheidungen werden in einem geheim tagenden Kabinettsausschuss, dem Bundessicherheitsrat, zwischen den entsprechenden Ressortministern unter Vorsitz der Bundeskanzlerin abgestimmt. Für übrige Rüstungsgüter und Dual-Use-Güter ist gemäß Außenwirtschaftsgesetz das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) als Genehmigungsbehörde zuständig; auch hier kann jedoch der Bundessicherheitsrat befasst werden. Bereits vor Vertragsschluss mit dem ausländischen Kunden muss eine Herstellgenehmigung eingeholt werden; vor Auslieferung an den Kunden bedarf es zudem einer weiteren Beförderungsgenehmigung zum Zweck der Ausfuhr.

Die Umsetzung dieser Beförderungsgenehmigungen schlägt sich jeweils in der Exportstatistik nieder, die traditionell in der deutschen Öffentlichkeit mit hoher Aufmerksamkeit begleitet wird (ungeachtet der Tatsache, dass die Leitentscheidung für den Export des betreffenden Rüstungsgutes in Form der Herstellgenehmigung oft schon Jahre vorher, bisweilen auch von einer Vorgänger-Bundesregierung, getroffen worden ist). Die Transparenz zu diesen Prozessen wird durch zwei jährliche Berichte der Bundesregierung sowie eine jeweils aktuelle Information des Deutschen Bundestages sichergestellt. Zudem wird über das Frage-recht der Bundestagsabgeordneten zusätzliche Transparenz geschaffen.

Rüstungsexport aus Sicht der deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie

Bisweilen wird die Frage gestellt, ob denn die deutsche Sicherheits- und Verteidigungsindustrie – gerade in Zeiten steigender Budgets zur Ausrüstung der Bundeswehr – überhaupt auf Rüstungsexport angewiesen sei. Die Antwort lautet Ja, und zwar aus den folgenden Gründen: Erstens braucht eine leistungsfähige Sicherheits- und Verteidigungsindustrie langfristige Planbarkeit, um ihre Ressourcen in wirtschaftlich machbarer Form aufrechterhalten und gegebenenfalls ausbauen zu können. Da in den zurückliegenden Jahrzehnten die Beschaffung der Bundeswehr keinesfalls zur Aufrechterhaltung leistungsfähiger Rüstungskompetenz in Deutschland ausgereicht hätte, ist die Möglichkeit eines parallelen Rüstungsexportgeschäftes für viele Unternehmen, darunter insbesondere jene, die komplette Programme als Systemführer anbieten, alternativlos. Auch trägt der Export dazu bei, die enorm hohen Kosten für Forschung und Entwicklung sowie die Stückkosten der Produkte nicht zuletzt auch bei der Beschaffung durch die Bundeswehr zu senken.

Zweitens ermöglicht Rüstungsexport der Industrie, sich mit anderen Anbietern im weltweiten Wettbewerb zu messen, was wiederum der Leistungsfähigkeit der Industrie und damit auch dem Kunden Bundeswehr generell zugutekommt. Drittens bedarf es der Möglichkeit zum Export auch im Rahmen industrieller Kooperationsfähigkeit, insbesondere im europäischen Kontext. Die jüngsten Diskussionen um die Handhabung von Export nach Saudi-Arabien haben gezeigt, dass eine einseitige deutsche Verweigerungshaltung dazu führt, dass Deutschland im Kreise seiner engsten europäischen Verbündeten – wie Frankreich und Großbritannien – isoliert zu werden droht. Gleiches droht den Unternehmen der deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie, die sich auf dem internationalen Markt schon länger mit einem Ruf nach „German-free“-Produkten konfrontiert sehen. Denn sowohl potentielle Kunden als auch Kooperationspartner haben mittlerweile Zweifel, ob Rüstungsgüter, die Komponenten aus Deutschland enthalten, auch wirklich zur Auslieferung gelangen.

Eine weitere Forderung der Industrie besteht darin, dass Unternehmen, die einmal eine Herstellgenehmigung für ein Rüstungsgut erhalten haben und daraufhin mit der Produktion begonnen haben, Vertrauensschutz genießen müssen. Dies gilt vor allem dann, wenn – wie jüngst im Fall Jamal Khashoggi geschehen – die Bundesregierung nach erteilter Herstellgenehmigung die anschließende Beförderungsgenehmigung nicht mehr erteilt beziehungsweise die Unternehmen ersucht, eine bereits bestehende Beförderungsgenehmigung nicht zu nutzen. Das betroffene Unternehmen, das keinen Einfluss auf die Veränderung der politischen Rahmenbedingungen hat, bekommt für sein fertiges Produkt vom Kunden nicht nur kein Geld, sondern wird von diesem unter Umständen noch mit Schadensersatz oder Vertragsstrafen überzogen. Vertrauensschutz bedeutet, dass das Unternehmen mit dieser Situation nicht alleine gelassen werden darf, sondern Möglichkeiten gefunden werden müssen, um das Unternehmen für den entstandenen Ausfall angemessen zu kompensieren (sei es durch anderweitige Abnahme des Produktes oder durch ausreichenden Schadensersatz, beispielsweise in Analogie zu § 9 des Kriegswaffenkontrollgesetzes, der unmittelbar nur für den Fall eines Widerrufs der Herstellgenehmigung Anwendung findet).

Schließlich bedarf die Industrie im Rahmen eines bereits genehmigten Exportvertrages dringend einer verlässlichen Handhabung der zugrundeliegenden Verwaltungspraxis. Bei größeren Exportvorhaben geht es nämlich nicht nur um die Exportentscheidung für das Produkt als solches, sondern auch um wiederkehrende Genehmigungen für viele kleine Zwischenschritte (wie zum Beispiel den Export von Zeichnungssätzen an den Kunden). In der Vergangenheit kam es hier aus Gründen, die das zuständige Wirtschaftsministerium sowie das BAFA als nachgeordnete Behörde nicht immer erschöpfend erklärt haben, zu Störungen bei vermeintlichen Routinevorgängen, die sowohl bei den betroffenen Kunden, aber auch oft bei Kooperationspartnern zu weiteren schwerwiegenden Vertrauensverlusten in eine konsistente deutsche Genehmigungspraxis geführt haben. Auch hier braucht die Industrie dringend Planbarkeit innerhalb der bestehenden gesetzlichen Leitplanken.

Politische Herausforderungen bei Rüstungsexporten aus Deutschland

In den *Politischen Grundsätzen der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern* bekennt sich die Bundesregierung ausdrücklich zu einer restriktiven Gestaltung ihrer Rüstungsexportpolitik, allerdings auch zu dem Grundsatz, Rüstungsexport am Sicherheitsbedürfnis und außenpolitischen Interesse Deutschlands zu orientieren. Dabei sehen die *Politischen Grundsätze* generell keine Beschränkung beim Export in NATO-Länder, NATO-gleichgestellte Länder und EU-Mitgliedsländer vor. Bei allen anderen Ländern gilt der Grundsatz der restriktiven Handhabung, wobei diese Entscheidungen nicht nur nach den einschlägigen deutschen Gesetzen wie dem Kriegswaffenkontroll- und dem Außenwirtschaftsgesetz erfolgen sollen, sondern auch im Einklang mit dem *Gemeinsamen Standpunkt 2008/944 GASP* (GASP für Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) des Rates der EU vom 8. Dezember 2008. Hiernach wird ein Antrag auf Ausfuhr eines Rüstungsgutes auf acht Kriterien geprüft, darunter unter anderem: Einhaltung internationaler Verpflichtungen, Achtung von Menschenrechten und humanitärem Völkerrecht, keine Nutzung des Rüstungsgutes zur Verschärfung von Spannungen oder zu sonstigen friedensstörenden Handlungen. Im Weißbuch der Bundesregierung zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr aus 2016 heißt es, Europa brauche eine eigene leistungs- und wettbewerbsfähige Verteidigungsindustrie. Ziel müsse auch eine Angleichung der Rüstungsexportrichtlinien innerhalb der EU sein, sodass die Mindestanforderungen des *Gemeinsamen Standpunktes* der EU aus dem Jahr 2008 nicht unterschritten würden. Gerade hier jedoch besteht das Problem, dass andere EU-Länder diesen Gemeinsamen Standpunkt erklärtermaßen anders auslegen als Deutschland dies tut (zum Beispiel indem Großbritannien und Frankreich auch aktuell Exporte von Rüstungsgütern etwa nach Saudi-Arabien autorisieren).

Insgesamt ist in Deutschland das Bekenntnis zu Rüstungsexport als Mittel der Außen- und Sicherheitspolitik weniger ausgeprägt als in unseren europäischen Nachbarländern. Beispielsweise erklärt Frankreich in seiner *Revue Stratégique* vom Oktober 2017 sehr klar: „Der Export bleibt zentral für eine wettbewerbsfähige Verteidigungsindustrie und den Erhalt von wehrtechnischen Kompetenzen, da er ein zusätzliches Geschäftsvolumen generiert und Innovationen in einem äußerst wettbewerbsintensiven internationalen Umfeld stimuliert. Die französischen Erfolge in diesem Sektor wurden durch ein starkes staatliches Engagement ermöglicht, das es aufrecht zu erhalten gilt“. Dass es in Deutschland ein derart starkes Bekenntnis nicht gibt, liegt unter anderem auch an den durchweg privatwirtschaftlichen Strukturen der deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie. In anderen europäischen Ländern ist der jeweilige Staat an großen Rüstungsunternehmen oftmals direkt oder zumindest indirekt beteiligt. Zwar hat die Bundesregierung schon im Jahr 2015 mit dem *Strategiepapier der Bundesregierung zur Stärkung der Verteidigungsindustrie in Deutschland* ein Bekenntnis zum Erhalt nationaler Schlüsseltechnologien im Bereich Verteidigung abgelegt – allerdings vor allem, um „die erforderlichen militärischen Fähigkeiten und die Versorgungssicherheit der Bundeswehr sowie die Rolle Deutschlands als zuverlässiger Kooperations- und Bündnispartner technologisch und wirtschaftlich sicherzustellen“, wie wiederum im Weißbuch 2016 zu lesen ist. Weiter heißt es im Weißbuch: „Diese Schlüsseltechnologien leiten sich aus dem militärischen Bedarf der Bundeswehr, den außen-, sicherheits- und europapolitischen Interessen, den Bündnisverpflichtungen sowie der Verantwortung Deutschlands ab“.

Auch auf die gedankliche Verbindung zwischen Schlüsseltechnologien und Rüstungsexport geht das Weißbuch ein: „Die Bundesregierung wird insbesondere mit Blick auf EU-, NATO- und der NATO gleichgestellte Länder Exportaktivitäten nach Einzelfallentscheidung auf der Grundlage der restriktiven Politischen Grundsätze (...) mit dem außenwirtschaftlichen und sonstigen Instrumentarium flankieren und dabei auch speziell verteidigungsindustrielle Schlüsseltechnologien berücksichtigen. Diese Flankierung kann auch auf sogenannte Drittstaaten ausgedehnt werden, wenn im Einzelfall für den Export von Kriegswaffen besondere außen- oder sicherheitspolitische Interessen sprechen oder für den Export sonstiger Rüstungsgüter im Rahmen des Außenwirtschaftsrechts zu schützende Belange des friedlichen Zusammenlebens der Völker oder der auswärtigen Beziehungen nicht gefährdet sind“. Ein grundlegendes Problem der deutschen Handhabung besteht darin, dass die Bundesregierung eben diese außen- und sicherheitspolitischen Interessen gegenüber Parlament und Öffentlichkeit nicht oder nur zu einem sehr geringen Teil erklärt. Dies führt in Öffentlichkeit und Medien oft zu der – falschen – Wahrnehmung, es sei allein die profitorientierte Rüstungsindustrie, die aus eigenem Antrieb Kriegswaffen an

Staaten, zu denen auch nichtdemokratische Regime zählen, verkaufen wolle. Die dadurch erzeugte Voreingenommenheit weiter Teile der öffentlichen Meinung gegen Rüstungsexport ging zuletzt sogar so weit, dass die Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag ein generelles Verbot von Rüstungsexporten gefordert hat. Hierzu allerdings hat der Verfassungsrechtler Prof. Dr. Rupert Scholz in einem beachtenswerten Anhörungsbeitrag vor dem Wirtschaftsausschuss des Deutschen Bundestages ausgeführt, dass Rüstungsexport nach den Kategorien des Grundgesetzes in unmittelbarem Zusammenhang mit der Aufrechterhaltung der Verteidigungs- und Bündnisfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland stehe und aufgrund dieser verfassungsrechtlichen Absicherung von keiner Bundesregierung komplett zur Disposition gestellt werden könne.

Deutschlands drohende Isolierung bei Rüstungsexport im europäischen Kontext

Ein letzter wesentlicher Aspekt ist die Handhabung von Rüstungsexport im europäischen Kontext, und zwar angesichts der allgemein in EU und NATO verfolgten Absicht, zwischen den europäischen Ländern zu mehr Kooperation gerade im Bereich von Rüstungsprogrammen zu kommen. Die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (Permanent Structured Cooperation/PESCO) auf der Grundlage von Artikel 42 des Lissabon-Vertrages ist hier ein viel zitiertes Instrument, um die Zahl künftiger Rüstungsprogramme in Europa zu reduzieren und Mitgliedsstaaten der EU zu einem Zusammengehen bei neuen Rüstungsvorhaben zu bringen. Soweit allerdings – wie etwa Frankreich – Mitgliedsstaaten darauf beharren, dass ein für die eigenen Streitkräfte bestimmtes Rüstungsgut auch exportierbar sein muss, kommt es dabei zugleich auch immer auf die Harmonisierung von Rüstungsexportkontrolle an. Hier bestehen speziell aus deutscher Sicht hohe Hürden. Faktum ist, dass andere europäische Länder – wie insbesondere Großbritannien und Frankreich – auch derzeit keine Hinderungsgründe sehen, mit einem Land wie Saudi-Arabien auf dem Gebiet von Rüstung zusammenzuarbeiten. Deutschland hingegen hat schon in der Koalitionsvereinbarung vom Februar 2018 erklärt, ab sofort an Länder, die am Jemen-Konflikt beteiligt sind, keine Rüstungsgüter mehr zu liefern.

Aber damit nicht genug: Der britische Außenminister hat sich unlängst bei seinem deutschen Kollegen in scharfen Worten darüber beschwert, dass sich Deutschland nicht an geltende Absprachen im Rahmen des Eurofighter-Programms halte; hiernach müsse Deutschland den Export von 48 Eurofighter-Flugzeugen durch Großbritannien an Saudi-Arabien auch im Hinblick auf die im Eurofighter verbauten deutschen Teile tolerieren (was Deutschland aber verweigere). Ähnlich weisen die Franzosen Deutschland darauf hin, dass ohne eine Harmonisierung der Rüstungsexportkontrollmaßstäbe in Richtung französischer Vorstellungen künftige gemeinsame Rüstungsvorhaben auf der Kippe stehen könnten. Daher gibt es im jüngst unterzeichneten französisch-deutschen Vertrag von Aachen zumindest eine Absichtserklärung hinsichtlich eines Harmonisierungsversuches, der nun durch eine Zusatzabrede ausgefüllt werden soll. Diese Zusatzabrede könnte das aus dem Jahr 1972 stammende sogenannte Schmidt-Debré-Abkommen zum Vorbild haben, auf das sich die damaligen Verteidigungsminister Deutschlands und Frankreichs mit dem Ziel geeinigt hatten, für bestimmte gemeinsame Programme ihre Maßstäbe der Exportkontrolle so anzunähern, dass es im Regelfall nicht zu Friktionen in der politischen Bewertung kommen würde. Solch eine Regelung wird offenbar nun wieder für die neuen deutsch-französischen Programme *Future Combat Air System* und *Main Ground Combat System* angestrebt, um auf diese Weise den vor allem in Deutschland zu findenden Gegnern von Rüstungsexporten eine „europäische Brücke“ zu bauen.

Es ist nur zu hoffen, dass hier ein tragfähiger Weg gefunden wird, da ansonsten die fundamentalen Unterschiede in der Einschätzung von Exportgegebenheiten zu einer weiteren Auflösung des gemeinsamen Wertekonsenses in Kern-Europa führen würden. Bundeskanzlerin Merkel hat in ihrer Rede bei der Münchner Sicherheitskonferenz 2019 zu Recht gemahnt: „Wenn wir in Europa nämlich keine gemeinsame Kultur der Rüstungsexporte haben, dann ist die Entwicklung von gemeinsamen Waffensystemen natürlich auch gefährdet. Das heißt, man kann nicht von einer europäischen Armee und von einer gemeinsamen Rüstungspolitik oder Rüstungsentwicklung sprechen, wenn man nicht gleichzeitig auch bereit ist, eine gemeinsame Rüstungsexportpolitik zu machen. Da haben wir in Deutschland noch viele komplizierte Diskussionen vor uns. Das ist, glaube ich, kein Geheimnis, das ich Ihnen hier gerade verrate“. Es ist zu wünschen, dass diese Diskussionen im Sinne Europas schnell vorankommen und Deutschland dabei auf seine europäischen Partner zugeht.

Dr. Hans Christoph Atzpodien ist Hauptgeschäftsführer des Bundesverbandes der Deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie e.V. (BDSV) in Berlin. Der Autor gibt seine persönliche Meinung wieder.