

Bernhard Moltmann

Rüstungsexporte: richtig oder falsch?

Plädoyer für eine ethische Urteilsbildung

HSFK-Report 2/2006



**Hessische
Stiftung
Friedens- und
Konfliktforschung**

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse des Autors:

HSFK · Leimenrode 29 · 60322 Frankfurt am Main

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

E-Mail: info@hsfk.de · Internet: www.hsfk.de

ISBN: 3-937829-32-6

Euro 6,-

Zusammenfassung

Es gibt nur wenige Politikfelder mit einem so hohen Streitpotenzial wie die Rüstungsexportpolitik. Die einen geißeln Rüstungsausfuhren als Schande, die in eklatantem Widerspruch zu den Grundsätzen einer auf Frieden gerichteten Politik stehe. Die anderen spielen Rüstungsexporte zu einer Routine zwischenstaatlicher Beziehungen herunter und plädieren dafür, Wildwüchsen mit effektiven Kontrollen zu begegnen. Wieder andere deklarieren Rüstungsexporte zu einer wirtschaftlichen Marginalie und zeigen sich höchstens irritiert, wenn emsige Nichtregierungsorganisationen die öffentliche Aufmerksamkeit auf Ungereimtheiten richten.

Vordergründig kann jede Haltung mit dem Verweis auf die Faktenlage operieren. Die Rüstungsexporte machen weniger als ein Prozent aller deutschen Ausfuhren aus. Gleichzeitig ist unbestritten, dass Deutschland zu den Großen im weltweiten Waffenhandel zählt. Deutsche Rüstungserzeugnisse genießen weltweit einen guten Ruf. Die Bundesregierung erteilte im Jahr 2004 Ausfuhrgenehmigungen für Kriegswaffen und Rüstungsgüter im Umfang von 3,8 Milliarden Euro. Zwei Drittel der Genehmigungen galten Ausfuhren in andere Industriestaaten; ein Drittel betraf Lieferungen in Länder, die gleichzeitig offizielle Entwicklungshilfe erhalten. Der Anteil der ärmsten und armen Entwicklungsländer war hinsichtlich der Werte der zugesagten Ausfuhren gering, jedoch nicht bezogen auf die Zahl der erteilten Genehmigungen. Relevante Abnehmer fanden sich eher in der Gruppe der Länder mit mittlerem und hohem Einkommen, der fortgeschrittenen Entwicklungsländer sowie in Transformationsländern. Inzwischen tauchen deutsche Waffen und Rüstungsgüter in vielen Regionen mit politischen Spannungen und Kriegsgefahren auf.

Bei aller Heftigkeit der Kontroversen ist offensichtlich, dass die Zeit tradierter Festlegungen für oder wider Rüstungsausfuhren vorüber ist. Diejenigen, die auf die Wirksamkeit vorhandener Kontrollregime setzen, müssen zur Kenntnis nehmen, dass sie nicht geeignet sind, die Exporte zu verringern und politische Misslichkeiten zu beseitigen. Die Kriege der Gegenwart leiden nicht daran, dass es ihnen an Waffen oder Kriegsgerät fehlt. Über graue und schwarze Märkte lassen sich Nachschub und Versorgung organisieren. Die großen Waffenimporteure sind derzeit die Staaten, die den Erwerb moderner Waffensysteme und Fertigungsanlagen bezahlen können, selbst eine aggressive Rüstung betreiben und am Aufbau einer eigenen Rüstungsproduktion mit Exportperspektiven interessiert sind. In der Rüstungshandelsstatistik spiegelt sich die Rüstungsdynamik, die inzwischen die Schwellenländer in Südostasien, im Fernen Osten und in Südamerika erreicht hat.

Gegner von Rüstungsexporten sehen sich mit der Tatsache konfrontiert, dass es durchaus Gründe geben kann, Rüstungsausfuhren zu rechtfertigen. Sie sind zum Beispiel dann gegeben, wenn die Lieferung von Waffen und militärischer Ausrüstung geeignet ist, die Sicherheit von Menschen in Empfängerländern zu fördern, indem sie das staatliche Gewaltmonopol stärken und Gewaltmissbrauch und Rechtswillkür eindämmen – kurz, scheiternde oder zusammengebrochene Staatlichkeit wieder funktionsfähig machen.

Angesichts des Bedarfs, Einschätzungen und Optionen in der Rüstungsexportpolitik zu überprüfen, ist es angezeigt, sich auf die Prämissen einer ethischen Urteilsbildung auf

diesem Feld zu besinnen, denn bei Entscheidungen über Rüstungstransfers handelt es sich nicht nur um Sach-, sondern auch um Wertentscheidungen. Dabei ist die moralische Position weitgehend unangefochten. Bei Rüstungsausföhren handelt es sich um die Weitergabe von Gewaltmitteln, die Menschen Schaden antun oder androhen. Dies soll grundsätzlich nicht geschehen. Wird davon abgewichen, sind die Entscheidungen in besonderem Maße begründungspflichtig.

Die anstehende ethische Urteilsbildung hat erwartete positive Effekte von Rüstungstransfers gegen potenziell negative abzuwägen und den Begründungszusammenhang zu prüfen. Dies umfasst die Ermittlung des Kontextes ebenso wie eine Normenprüfung, die Frage nach möglichen Alternativen und eine rückblickende Adäquanzkontrolle. Als Referenzgröße für die darzulegende Begründung dient die Trias aus Frieden, Sicherheit und Entwicklung, ohne dass das eine gegen das andere auszuspielen zu wäre. Vielmehr ist deren Komplementarität in Rechnung zu stellen. Entscheidungen über Rüstungsexporte reflektieren in exemplarischer Weise die Schwierigkeiten, hier kohärent zu handeln. Und dies gilt nicht nur für die Lieferländer, wo staatlichen Genehmigungsinstanzen eine besondere Sorgfaltspflicht obliegt, sondern auch für die Konstellationen in Empfängerländern. Hier haben Entscheidungen zugunsten von Rüstungseinföhren das Sicherheitsinteresse der Staaten dem Bedürfnis der Menschen nach Sicherheit gegenüberzustellen und Rechenschaft zu geben, ob Rüstungsimporte die Entwicklungsanstrengungen beeinträchtigen oder aber, etwa durch die Festigung des staatlichen Gewaltmonopols, fördern.

Nun zeigt sich, dass die Politik nicht immun gegenüber den Referenzgrößen von Frieden, Sicherheit und Entwicklung ist. Für die deutschen Rüstungsausföhren geben die „Politischen Grundsätze der Bundesregierung für konventionelle Rüstungsexporte“ einen entsprechenden Kriterienkatalog vor. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben sich mit dem Verhaltenskodex für Rüstungsexporte von 1998 ein vergleichbares Instrument gegeben. Besonders sein Kriterium Zwei (Menschenrechte) und Kriterium Acht (Entwicklungsverträglichkeit) setzen neue Maßstäbe. Davon abgesehen erweist sich die Handhabung des EU-Kodex als Lernfeld einer Zusammenarbeit zwischen Regierungen und als Arena, auf der Nichtregierungsorganisationen ihren Sachverstand über die Auswirkung von Rüstungsexporten in Empfängerländer einbringen. Doch unterlaufen die eingegangenen Selbstverpflichtungen ethische Standards, wenn sie im Sinne einer prinzipiellen Exportfreundlichkeit nur prüfen, ob gewisse Bedingungen in Empfängerländern den Rüstungstransfers entgegenstehen, und sich auf die Interessen der Lieferländer konzentrieren. Demgegenüber ist es ethisch geboten, Begründungen dafür zu liefern, wenn trotz eines grundsätzlichen Verbots von Rüstungstransfers solche stattfinden.

Als Fazit einer ethisch orientierten Urteilsbildung in Sachen Rüstungsexport ist festzuhalten: Rüstungsexporte selbst sind weder gut noch schlecht; stattdessen ist als Resultat einer ethischen Urteilsbildung von richtigen und falschen Entscheidungen zu sprechen. Ethisch akzeptabel sind Entscheidungen, wenn Rüstungsausföhren in den Empfängerländern die Sicherheit der Menschen erhöhen, die Möglichkeit gewaltförmigen Handelns einschränken und dem Erreichen von Entwicklung, wie sie zum Beispiel in den Millenniumszielen formuliert sind, nicht im Wege stehen. Mit ihnen sind die Risiken und Unwägbarkeiten abzuschätzen. Je mehr Transparenz gewährleistet ist, desto größer ist die Aus-

sicht, dass die moralische Position Bestand hat und die Begründung eines Abweichens im öffentlichen Diskurs überprüft werden kann. Eine ethische Urteilsbildung erleichtert anstehende Entscheidungen nicht. Aber sie sorgt im Umgang mit Zielkonflikten dafür, dass normative Vorgaben nicht aus dem Blick geraten und die Verantwortung für jedwedes Tun klar ist. Insofern versteht sich dieser Report auch als Beitrag einer umfassenderen friedensethischen Debatte

Inhalt

1.	Der Bedarf einer neuen ethischen Reflexion der Rüstungsexportpolitik	1
2.	Zur aktuellen Lage	3
2.1	Trends des weltweiten Rüstungshandels	4
2.2	Kriegsdynamik	7
2.3	Bilanz	9
3.	Elemente einer ethische Urteilsbildung	11
3.1	Die moralische Position	12
3.2	Erwartungen an eine ethische Urteilsbildung	13
3.3	Das Gebot der Transparenz	14
4.	Frieden, Sicherheit und Entwicklung: Bezugspunkte einer ethischen Beurteilung der Rüstungsexportpolitik	16
4.1	Aspekte der Sicherheit	17
4.2	Aspekte der Entwicklung	20
4.3	Das Richtige und das Falsche	22
5.	Abwägen auf ermäßigtem Niveau: Politische Regelwerke	23
5.1	Deutsche Gesetze und Grundsätze	23
5.2	Der EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte von 1998	25
6.	Ethische Urteilsbildung: eine andauernde Aufgabe	29

1. Der Bedarf einer neuen ethischen Reflexion der Rüstungsexportpolitik¹

Rüstungsexporte bleiben im politischen Alltag ein Reizthema. Jede Nachricht über Ausbruch oder Fortgang von Gewalt wirft die Frage nach Herkunft von Waffen, Munition und Treibstoff auf, mit denen die Auseinandersetzungen ausgetragen werden. Und dabei kommen allerlei Merkwürdigkeiten heraus: viele der in Gewaltkonflikten eingesetzten Waffen haben lange Wege bis zum aktuellen Kriegsschauplatz hinter sich; bei einem Regimewechsel geöffnete Waffenarsenale, die nicht gesichert oder zerstört wurden, sind eine der ergiebigsten Quellen; Friedenstruppen werden mit Kriegsgerät attackiert, das einmal zur Ausstattung von Militär und Polizei gehört hat; Nachbauten aus einmal gewährten Lizenzen speisen den ungebremsten Bedarf an kleinen und leichten Waffen; Gerätschaften, die sich zur inneren Repression eignen, sind einst Regimen von wohlmeinenden Rüstungsherstellenden Staaten angedient worden; fremde Regierungen haben einen Staat mit modernen Waffen ausgerüstet, die dieser wiederum gegen einen anderen einsetzt, der mit dem Lieferanten verbündet ist. Diese Liste ließe sich beliebig verlängern und würde doch nur die Vermutung bestärken, dass hier etwas nicht mit rechten Dingen zugeht. Der Blick wandert von den Waffen zu jenen, die Waffen und Rüstungsgüter in Umlauf bringen.

Eingefahren sind die kontroversen Positionen, die zum Rüstungshandel eingenommen werden. Die einen sehen darin ein verdammenswertes Geschäft mit dem Tod² und in den Rüstungshändlern die neuen „Herren des Krieges“.³ Für die anderen ist der internationale Rüstungshandel ein notwendiger Bestandteil zwischenstaatlicher Beziehungen, dessen negative Auswüchse am besten mit einer effizienten Kontrolle zu bekämpfen sind.⁴ Daneben gibt es die große Schar der Ahnungslosen. Sie wacht erst auf, wenn beispielsweise deutsche Waffen an Orten zum Einsatz kommen, wo sie nach politischem Verstand und rechtlichen Vorgaben der Genehmigungspraxis für Rüstungsausfuhren eigentlich nicht sein sollten. Jenseits dessen, dass die Mehrzahl der westlichen Industriestaaten mit

- 1 Ich danke Lothar Brock, Gertrud Casel, Matthias Dembinski, Klaus Ebeling, Thomas Hoppe und Bruno Schoch sowie beiden „HSFK-Gegenlesern“ für die kritische Kommentierung von Entwürfen dieses Textes. Außerdem stützen sich Anliegen, Aussagen und Bewertungen auf meine langjährige Tätigkeit in der Fachgruppe „Rüstungsexporte“, die die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) im Jahr 1997 berufen hatte. Die Gruppe, der Fachleute wissenschaftlicher Einrichtungen, der Entwicklungszusammenarbeit und aus Nichtregierungsorganisationen sowie Vertreter der Kirchen angehören, veröffentlicht jährlich einen eigenen Rüstungsexportbericht. Der Bericht stellt verfügbare Informationen über deutsche Ausfuhren von Kriegswaffen und Rüstungsgütern zusammen und bewertet sie im Blick auf die Folgen für Frieden und Entwicklung.
- 2 So der Untertitel einer inhaltlich differenzierenden Publikation: Anne Jenichen/Natascha Marks/Tome Sandevski (Hg.), Rüstungstransfers und Menschenrechte. Geschäfte mit dem Tod, Hamburg/Münster (Lit), 2002.
- 3 Der deutsche Titel des Filmes von Andrew Niccol (USA 2005).
- 4 Vgl. Hans J. Gießmann, Gute Waffen, schlechte Waffen? Streit um Rüstungsexporte, in: Ulrich Ratsch/Reinhard Mutz/Bruno Schoch (Hg.), Friedensgutachten 2000, Hamburg/Münster (Lit), 2000, S. 158-167, S. 166.

gesetzlichen Vorschriften ihre Rüstungsausföhren zu überwachen suchen,⁵ sind es schließlich Nichtregierungsorganisationen, die sich manchmal heftig, manchmal moderat um die Herstellung von Öffentlichkeit in kontroversen Fällen kümmern. In dieser Gemengelage sorgt die Frage nach den Koordinaten, die für eine angemessene und umfassende Beurteilung relevant sind, für Unruhe, denn neben pragmatischen Gesichtspunkten kommen auch ethische Dimensionen ins Spiel.

Alle Voten für oder gegen Rüstungsausföhren bewegen sich nicht nur im Referenzrahmen politischer, militärischer oder wirtschaftlicher Aspekte, sondern reflektieren auch normative Wertvorstellungen. Dabei stehen im Folgenden vor allem Rüstungslieferungen in Entwicklungsländer im Vordergrund. Bei ihnen ist die Möglichkeit besonders groß, dass es zu einer Diskrepanz zwischen Bemühungen um Entwicklung, um Krisenprävention und um zivile Konfliktnachsorge einerseits und der Alimentierung von Gewaltkonflikten mit negativen Effekten für die politische Stabilität, ein verträgliches gesellschaftliches Zusammenleben und die Verbesserung menschlicher Lebensperspektiven andererseits kommt. Demgegenüber reicht es nicht aus, tradierte Positionen zu reproduzieren. Nach dem heutigen Stand der Dinge muss der Anspruch weiter gefasst werden: Es sind sicherheits- und entwicklungspolitische Gesichtspunkte im Blick auf ihre Friedensrelevanz zu bewerten, das zeitliche Aufeinanderwirken verschiedener Handlungsoptionen durchzuspielen und deren Interdependenzen in Rechnung zu stellen. Dies gilt nicht nur für Konstellationen in Lieferländern, sondern auch in Empfängerländern, die von Rüstungsexporten bzw. -importen im positiven wie im negativen Sinne beeinflusst werden können.

Das Plädoyer für eine ethische Urteilsbildung in Sachen Rüstungsausföhren stützt sich auf die Annahme, dass unter den Bedingungen der Gegenwart über den Zusammenhang von Frieden, Sicherheit und Entwicklung neu nachzudenken ist, wenn es um Rüstungstransfers geht und Chancen wie Risiken abzuwägen sind. Angesichts der noch immer prekären Transparenz der politischen Entscheidungsvorgänge mag eine ethische Urteilsbildung dazu beitragen, die Debatte über das Für und Wider von Rüstungsexporten mit solider Urteilskraft auszustatten. Bei allem Neuen ist immer wieder geboten, sich auf die Balance zwischen einer friedensverträglichen und -fördernden Rüstungsexportpolitik und der Befriedigung aktueller, politisch, militärisch oder ökonomisch determinierter Interessen zu besinnen. Der Verweis auf die ethischen Dimensionen liefert Bezugspunkte für eine fortwährende kritische Reflexion der Politik: „Den Maßstab dieser Kritik aber bildet das, was heute am notwendigsten und am gefährdetsten zugleich ist: der Frieden.“⁶

Der Report skizziert zunächst die aktuellen Rahmenbedingungen der Rüstungsexportpolitik, nicht zuletzt um die öffentliche Debatte und ethische Reflexion über den Rüstungshandel auf die Höhe der Zeit zu bringen. Rüstungstransfers nähren aktuelle Gewaltkonflikte ebenso, wie sie Frühindikatoren inner- und zwischenstaatlicher Gewaltausbrüche sind. Fragile Staatlichkeit in vielen Teilen der Welt weckt den Bedarf, nicht nur dort-

5 Vgl. Ian Davis, *The Regulation of Arms and Dual-Use Exports. Germany, Sweden and the UK*, Oxford u.a.O. (Oxford University Press), 2002.

6 Wolfgang Huber/Hans Richard Reuter, *Friedensethik*, Stuttgart u.a.O. (Kohlhammer), 1990, S. 20.

hin Soldaten zur Stabilisierung politischer Verhältnisse zu schicken, sondern auch Sicherheitsorgane auszubilden und mit Waffen auszustatten. Dass Deutschland hier ebenfalls seinen Part spielt, zeigen aktuelle Daten zu deutschen Rüstungsausfuhren. Will man zu einem qualifizierten, ethisch orientierten Urteil in Sachen Rüstungsexporte gelangen, sind anstehende Entscheidungen im Licht der zugrunde liegenden moralischen Position zu prüfen. Diese geht davon aus, dass es sich bei Rüstungsexporten um die Weitergabe von Mitteln der Gewalt handelt, und legt dafür die gleichen Maßstäbe wie für die Anwendung von Gewalt an. Als Parameter der Beurteilung dient der Zusammenhang von Frieden, Sicherheit und Entwicklung. Dabei dienen die „Politischen Grundsätze der Bundesregierung für konventionelle Rüstungsexporte“ und der EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte aus dem Jahr 1998 als Referenz, und zwar in der Absicht, dies Instrument deutscher und europäischer Politik in ihren Stärken und Schwächen zu bewerten.

Eine ethische Urteilsbildung erleichtert Entscheidungen nicht. Vielmehr ist ihr Mehrwert darin zu vermuten, dass sie im Umgang mit Zielkonflikten für die Einhaltung einmal gesetzter normativer Standards sorgt und angesichts der Komplexität der Materie das Wissen um die Verantwortung für jedwedes Tun schärft. Insofern versteht sich dieser Report auch als Beitrag zur nahezu verstummten friedensethischen Debatte.

2. Zur aktuellen Lage

Zwei, gegenüber den vorangegangenen Jahrzehnten neue Trends prägen die aktuelle Lage. Dies ist bei einer ethischen Urteilsbildung zu berücksichtigen. Zum einen haben frühere Deutungsmuster der Beziehung zwischen Rüstungsexporten, Sicherheit und Entwicklung an Relevanz verloren. In Zeiten des Kalten Krieges stand der Einfluss der Hochrüstung in Ost und West auf die Kriegs- und Rüstungsdynamik in übrigen Teilen der Welt im Vordergrund. Heute richtet sich das Augenmerk auf die armen und die ärmsten Länder und die Risiken dortiger Gewaltkonflikte, abgesehen von rüstungskontrollpolitischen Problemen, die die Schwellenländer als Rüstungsproduzenten und -exporteure erzeugen. Zum anderen gelten die Diffusion von Gewaltpotenzialen, die Ökonomisierung des Kriegsgeschehens sowie die Notwendigkeit und Chancen militärischer Interventionen in der Absicht der Friedensicherung und Friedenskonsolidierung als neue Akzente. Daneben lässt sich eine Umwertung der Rolle von Streitkräften als Instrument feststellen, das staatliche Gewaltmonopol durchzusetzen und aufrecht zu erhalten. Dies alles beeinflusst die Sicht auf Rüstungsexporte und soll im Folgenden im Blick auf den weltweiten Rüstungshandel und das gegenwärtige Kriegsgeschehen skizziert werden.

2.1 Trends des weltweiten Rüstungshandels

Rüstungsdynamik

Zwischen 1985 und 2002 hatte sich der weltweite Bestand an Panzern, Artillerie, Kampfflugzeugen, Kriegsschiffen und anderen schweren konventionellen Waffen um 25 Prozent verringert. Parallel dazu sanken die Militärausgaben weltweit um dreißig Prozent; der globale Waffenhandel ging gar um 50 Prozent zurück.⁷ Seit 2002 hat sich nun der Trend eindeutig in Richtung erneuter Aufrüstung gewendet. Die Zuwachsrate der weltweiten Militärausgaben von jährlich sechs Prozent erreicht fast wieder das Rekordniveau von 1986/87. Mit einer Zunahme von 14,3 Prozent stiegen die Militärausgaben am kräftigsten in Asien, angetrieben durch die Aufrüstung in China und Indien, gefolgt von Nordafrika mit zwölf Prozent und Nordamerika mit 9,9 Prozent. Länder wie Eritrea, Äthiopien, Burundi, Jordanien, Jemen, Syrien, Libanon und Sri Lanka wenden zwischen zehn und zwanzig Prozent ihres Bruttonettoproduktivs jährlich für militärische Zwecke auf, die reichen Ölstaaten des Mittleren Ostens sowie Israel zwischen sieben und zehn Prozent, die USA jedoch nur drei Prozent. Das schwedische Friedensforschungsinstitut SIPRI erwartet angesichts wachsender Rohstoffeinnahmen in Ländern wie Algerien, Russland und Saudi-Arabien und gestützt auf den wirtschaftlichen Aufschwung in China und Indien für die kommenden Jahre einen weiteren Anstieg der Rüstungsdynamik.⁸

Der internationale Rüstungshandel

Auch der Verlauf des internationalen Rüstungshandels zeigt, dass sich der Abwärtstrend der 1990er Jahre inzwischen gedreht hat, auch wenn das derzeitige Gesamtvolumen nur etwa die Hälfte des Umfangs von 1987 beträgt. Nach unterschiedlichen Quellen zum weltweiten Handel mit Waffen und Rüstungsgütern sind die wichtigsten Industriestaaten auch die größten Waffenexporteure. Europäische Rüstungsexporteure wie Großbritannien, Frankreich, Deutschland oder Italien profilieren sich mit kombinierten Angeboten verschiedener Güterkategorien, ihren Finanzierungskonditionen, den zugestandenen Technologietransfers sowie in zunehmendem Maße durch Kooperationsangebote mit Empfängerländern. Gleichzeitig etablieren sich China, Israel, Singapur und südamerikanische Staaten wie Brasilien oder Chile als neue und relevante Rüstungsexporteure.

Auf der Empfängerseite nimmt nach US-Angaben bei den im Jahr 2004 neu abgeschlossenen Verträgen Indien den ersten Platz ein, vor Saudi-Arabien und China. Im Zeitraum zwischen 2001 und 2004 schloss China Rüstungsgeschäfte in Höhe von 10,4 Milliarden US-\$ ab, Indien in Höhe von 7,9 Milliarden US-\$ und Ägypten im Umfang von 6,5

7 Vgl. Bonn International Center for Conversion (BICC), Conversion Survey 2005. Global Disarmament, Demilitarization und Demobilization, Baden-Baden (Nomos), 2005, Kapitel 2 und 3. Vgl. auch Michael Renner, Für eine Neudefinition von Sicherheit, in: Worldwatch Institute (Hg.), Zur Lage der Welt 2005. Globale Sicherheit neu denken, Münster (Westfälisches Dampfboot), 2005, S. 53-81, S. 63-67.

8 So die Einschätzung anlässlich der Vorstellung des SIPRI-Jahrbuchs 2006, zitiert in Frankfurter Rundschau und Süddeutsche Zeitung vom 13. Juni 2006.

Milliarden US-\$.⁹ Insgesamt ragen als größte Empfänger aktuelle und potenzielle Krisenregionen im Nahen und Mittleren Osten sowie in Asien hervor. Staaten wie Brasilien, Chile, Indien, Israel, Malaysia, Singapur, Südafrika oder Südkorea importieren zwar ebenfalls hochmoderne Waffen, sind aber vorrangig an Lizenzen, Know-how und Komponentenzulieferungen interessiert. Sie verfolgen das Ziel, durch Kooperation mit ursprünglichen Lieferanten selbst in die Rüstungsproduktion für die eigenen Streitkräfte oder andere Staaten (Re-Export) einzusteigen. Viele andere Entwicklungsländer sind vorrangig an der Modernisierung vorhandener Waffen interessiert. Der Rüstungsexport aus Industriestaaten in arme oder ärmste Entwicklungsländer hat sich aus wirtschaftlicher Perspektive der Lieferländer noch mehr als früher in ein Randphänomen verwandelt.

Deutsche Rüstungsexporte

Deutschland hat in den zurückliegenden fünf Jahren eine Position als mittelgroßer Rüstungsexporteur im Weltmaßstab erobert. Bei den jährlichen Ausfuhrgenehmigungen schlagen Schiffslieferungen wertmäßig in hohem Maße zu Buche. Insgesamt spielen sie die zweitwichtigste Rolle nach dem Export von Landfahrzeugen und dazugehörenden Komponenten. Dabei gewinnen Lieferungen von elektronischer Ausrüstung, Fertigungsanlagen mit entsprechender Software und Technologie sowie Gerätschaften zur militärischen Ausbildung mehr und mehr an Bedeutung.

Die Bundesregierung erteilte im Jahr 2004 Ausfuhrgenehmigungen für Waffen und Rüstungsgüter in Höhe von 3,8 Milliarden Euro (2003: 4,86 Milliarden Euro; 2002: 3,3 Milliarden Euro).¹⁰ Zwei Drittel der Genehmigungen gelten Ausfuhren in andere Industriestaaten; ein Drittel der Genehmigungen betreffen Ausfuhren in Länder, die gleichzeitig offizielle Entwicklungshilfe erhalten: Industriestaaten erhielten im Jahr 2004 deutsche Einfuhrgenehmigungen für Waffen und Rüstungsgüter in Höhe von 2,59 Milliarden Euro; der Gruppe von Entwicklungsländern insgesamt wurden Einfuhrlizenzen im Wert von 1,20 Milliarden Euro erteilt; Entwicklungsländer mit geringem oder geringstem Pro-Kopf-Einkommen erhielten Genehmigungen im Wert zwischen ein und zwei Prozent aller Lizenzen. Schätzungen gehen jedoch davon aus, dass deutsche Rüstungsexporte in Staaten außerhalb von EU und NATO oder ihnen gleichgestellten Ländern sehr viel umfangreicher sind, als es die offiziellen Angaben ausweisen.¹¹ Dazu werden die mit früheren Lieferungen zugesagte Versorgung mit Ersatzteilen, der Einbau von Komponenten deutscher Herkunft in Waffen und Rüstungsgüter anderer Rüstungshersteller und -exporteure,

9 Vgl. Richard Grimmett, *Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 1997-2004*, Washington, DC (Congressional Research Service), 29. August 2005.

10 Die Angaben entstammen den jährlichen Rüstungsexportberichten der Bundesregierung: Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2004 (Rüstungsexportbericht 2004), Berlin 25. Januar 2006 (www.bmwi.bund.de).

11 Vgl. Otfried Nassauer/Christopher Steinmetz, „Made in Germany“ inside. Komponenten – die vergessenen Rüstungsexporte. Studie in Kooperation von Oxfam Deutschland und Berliner Informationszentrum für transatlantische Sicherheit, Berlin (BITS/Oxfam), 8. März 2005.

deutsche Leistungen bei der Kooperation mit europäischen Partnern sowie der Export von Dual-Use-Gütern in Rechnung gestellt.

Das deutsche Gewicht im Weltrüstungshandel zeigt sich darin, dass die größten Auf-rüster außerhalb der industriellen Welt auch gute Kunden hierzulande sind. Vor allem mit ihren Nischenprodukten im Schiffbau, in der Heerestechnik, in der Elektronik und im Kommunikationswesen können deutsche Hersteller auftrumpfen. Hinzu kommen Zulie-ferungen von Komponenten an andere europäische Rüstungshersteller, die diese in ihre Systeme einbauen und exportieren. Rüstungswaren deutscher Herkunft tauchen in Regi-onen, zum Beispiel im Nahen und Mittleren Osten, auf, in denen die Kriegsgefahr kei-neswegs gebannt ist oder Gewaltkonflikte offen ausgetragen werden. Gleichzeitig finden sich mit Südafrika oder Ägypten wichtige Abnehmer deutscher Rüstungsexporte aus der Gruppe der Staaten, die zugleich Schwerpunktländer deutscher Entwicklungszusammen-arbeit sind. Daneben behauptet sich Deutschland als größter europäischer Exporteur von kleinen und leichten Waffen. Auch wenn der größte Teil davon an die USA geliefert wird, sorgen Lizenzen aus den 1960er und 1970er Jahren, zum Beispiel an den Iran, Indonesien oder Pakistan, dafür, dass das G-3 Gewehr, die einstige Standardausrüstung des deutschen Heeres, neben der AK 47 russischer Herkunft und israelischen Maschinenpistolen die verbreitetste Waffe dieser Kategorie ist und in vielen gegenwärtigen Konflikten zum Ein-satz kommt.

Insgesamt machen Rüstungsexporte weniger als ein Prozent aller deutschen Ausfuhren aus. Etwa 30.000 Personen sind in Deutschland in der exportorientierten Rüstungsproduk-tion beschäftigt. Tatsächlich ausgeführt wurden im Jahr 2004 Kriegswaffen im Wert von 1,12 Milliarden Euro (2003: 1,33 Milliarden Euro; 2002: 318 Millionen Euro). Die Ausfuh-ren von Rüstungsgütern werden statistisch nicht erfasst. Im Jahr 2004 war Deutschland zudem der größte Exporteur aus der EU für kleine, leichte und automatische Waffen mit einem Gesamtwert von erteilten Ausfuhrgenehmigungen in Höhe von 148 Millionen Euro an 97 Länder.

Deutsche Rüstungsexporte in Entwicklungsländer¹²

Der Anteil der ärmsten und armen Entwicklungsländer ist im Blick auf den Wert zugesag-ter Rüstungsimporte gering, jedoch nicht bezogen auf die Zahl der erteilten Genehmigun-gen. Selbst Äthiopien und Eritrea, die sich am Rand eines weiteren Krieges befinden, er-hielten im Jahr 2004 Zusagen für deutsche Rüstungslieferungen. Die größten Abnehmer deutscher Rüstungswaren finden sich in der Gruppe der Länder mit mittlerem und höhe-rem Einkommen sowie unter den fortgeschrittenen Entwicklungsländern,¹³ so Ägypten, Brasilien, Malaysia, Saudi-Arabien, Singapur, Südafrika oder Thailand. Zudem beteiligt

12 Die Einschätzungen folgen: Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) (Hg.), GKKE-Rüs-tungsexportbericht 2005, vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte, Berlin/Bonn (GKKE-Schriftenreihe 38/2006) 2006, S. 87-89.

13 Die Abstufung der Entwicklungsländer übernimmt die Aufteilung des Entwicklungshilfesausschusses der OECD (DAC: Development Assistance Committee) als Empfänger offizieller Entwicklungshilfe. (Stand 1. Ja-nuar 2003).

sich Deutschland intensiv an der Aufrüstung und Modernisierung von Streitkräften auf der arabischen Halbinsel. Dass mit Indien, Indonesien und Pakistan drei Staaten aus der Gruppe der „anderen Länder mit niedrigem Einkommen“ mit ihrem ambitionierten Modernisierungs- und Aufrüstungsprogramm ihrer Streitkräfte umfangreiche Rüstungskäufe in Deutschland tätigen, verweist auf eine Diskrepanz zu fälligen Anstrengungen, Armut zu bekämpfen und den Bewohnern ein erträgliches Auskommen zu sichern. Gleichzeitig handelt es sich um Länder, die jüngster Zeit von gewaltigen Naturkatastrophen betroffen waren und große Hilfen von Außen erhielten.

2.2 Kriegsdynamik

Aktuelle Kriegsstatistik

Wenn von Waffen- und Rüstungstransfers die Rede ist, liegt die Frage nach deren Einsatz in Gewaltkonflikten nicht fern. Die Befunde der Kriegsstatistik lesen sich zunächst positiv: Die Zahl der zwischenstaatlichen Kriege sinkt kontinuierlich. Dies gilt auch für die Fälle innerstaatlicher Gewaltkonflikte. Seit 1992 ist deren Zahl bis zum Jahr 2003 um rund 40 Prozent, auf weniger als 30 Kriege gesunken.¹⁴ Zwischen 2002 und 2003 haben zudem die Fälle von politischer Gewalt abgenommen, mit Ausnahme des Irak. Die Zahl der Todesopfer ging auf dem amerikanischen Kontinent um 62 Prozent, in Europa um 32 Prozent, in Asien um 35 Prozent und selbst im kriegsgeschüttelten Afrika um 24 Prozent zurück.¹⁵ Doch sind auch die Schattenseiten dieser Entwicklung deutlich. Die heute virulenten Konflikte dauern länger als in vorangegangenen Jahrzehnten. Nach Schätzungen der Weltbank währt ein Bürgerkrieg im Schnitt sieben Jahre, wobei das Wirtschaftswachstum jedes Jahr um 2,2 Prozent zurückgeht. Gleichzeitig erhöhen sich durch sie die Militärausgaben um durchschnittlich 1,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

Auch haben die gewaltsamen Auseinandersetzungen nicht an Brutalität verloren. Seit 1990 sind über drei Millionen Menschen bei bewaffneten Konflikten ums Leben gekommen. Kinder stehen in der vordersten Position auf der Opferliste: sie machen etwa zwei Millionen aus. Nahezu alle Todesfälle, die direkt auf Konflikte zurückzuführen sind, fanden in Entwicklungsländern statt. Abgesehen von den unmittelbaren menschlichen Kosten beschädigen gewaltsame Konflikte ganze Gesellschaften. Millionen Menschen werden durch Menschenrechtsverletzungen oder von Kriegshandlungen ausgelösten ökologischen Katastrophen zu Flüchtlingen im eigenen Land. Krankheiten und Notlagen im Gefolge von Gewaltkonflikten fordern inzwischen mehr Todesopfer als Raketen, Bomben oder Gewehrkugeln.

14 Angaben nach: „Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung. Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel, vorgelegt im Dezember 2004, Berlin (Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Blaue Reihe, Heft 89/2005), 2005, Ziffer 85.

15 So die Befunde in: Human Security Centre/University of British Columbia (Canada), Human Security Report 2005, War and Peace in the 21st Century, Oxford u.a.O. (Oxford University Press), 2005, S. 63-70.

Ursachen von Gewaltkonflikten

Armut, Staatszerfall und kriminelle Energie gelten heute als die wichtigsten Ursachen von gewaltsamen Auseinandersetzungen. Die Kriegsrisiken verlagern sich deutlich auf die ärmsten Länder. Im Zeitraum von 1946 bis 1989 hatte nur knapp ein Drittel aller Konflikte in Entwicklungsländern mit niedrigem Einkommen stattgefunden; zwischen 1990 und 2003 entfiel mehr als die Hälfte der gewaltsamen Konflikte auf ebensolche. Die Wahrscheinlichkeit, einen Bürgerkrieg zu erleben, ist in Ländern mit einem Pro-Kopf-Einkommen von 600 US-Dollar nur halb so hoch wie in Ländern mit einem Pro-Kopf-Einkommen von 250 US-Dollar. Für viele Länder ist die Armutsfalle zugleich eine Kriegsfall: Von den 32 Ländern, die in der Human Development Index-Liste (HDI-Liste) unter niedriger menschlicher Entwicklung firmieren, haben 22 seit 1990 einen Gewaltkonflikt erlebt, neun der zehn Länder mit dem niedrigsten HDI-Rang mindestens einmal einen Krieg durchgestanden. Bei 18 Ländern sank der HDI in den 1990er Jahren; in der Hälfte davon kam es im gleichen Zeitraum zu Gewaltkonflikten.

Heute sind gewaltsame Konflikte primär das Ergebnis davon, dass es Staaten nicht gelingt, Konflikte zwischen unterschiedlichen Gruppierungen auf ihrem Staatsgebiet zu vermeiden, einzudämmen oder beizulegen. Machthabern ermangelt es an Mitteln oder am Willen, ihre Kernaufgaben zu erfüllen, nämlich das Territorium und Gewaltmittel zu kontrollieren, eine Grundversorgung mit öffentlichen Dienstleistungen zu gewährleisten, öffentliche Mittel gerecht zu verwalten und die Lebensgrundlagen aller Einwohner zu schützen. Das britische Ministerium für internationale Entwicklung (DfID) listet 46 Staaten auf, die Sicherheits-, Kapazitäts- und Legitimitätsdefizite aufweisen. 35 dieser fragilen Länder befanden sich in den 1990er Jahren im Krieg.¹⁶

Eng mit Gewaltkonflikten, die aus schwacher oder nicht vorhandener Staatlichkeit herühren, ist das Phänomen der Ressourcenkonflikte verknüpft. Der Streit um natürliche Rohstoffe, die eine hohe Nachfrage auf dem Weltmarkt finden, sich leicht transportieren lassen und deren Abbau bzw. Export hohe Gewinne verheißen, ist eine weitere Ursache vieler Gewaltkonflikte. Dabei sind es nicht die Rohstoffe als solche, die im Zentrum der Gewalthandlungen stehen, sondern daraus gewonnene Mittel und logistische Strukturen, die privatisierte Macht verschaffen und staatliche Institutionen verdrängen. Für Liberia während der Ära des Machthabers Charles Taylor in den 1990er Jahren ist inzwischen gut dokumentiert, wie die illegale Ausfuhr von Tropenholz Hand in Hand ging mit dem unkontrollierten Import von Waffen, wobei man sich der gleichen Schiffe oder Lastwagen

16 Nach United Nations Development Programme (UNDP), Internationale Zusammenarbeit am Scheidepunkt. Entwicklungshilfe, Handel und Sicherheit in einer ungleichen Welt. Bericht über die menschliche Entwicklung, Berlin (UNDP/Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen), 2005, S. 218.

bediente.¹⁷ Zwischen 1990 und 2002 hat die Welt mindestens 17 Konflikte erlebt, bei denen der Reichtum an natürlichen Ressourcen deren Nährboden bildete.¹⁸

Eine weitere Begleiterscheinung des staatlichen Versagens, innere Ordnung zu gewährleisten, ist der Aufschwung organisierter Kriminalität. Tief verwurzelte Korruption, Gewaltanwendung zum Schutz krimineller Aktivitäten sowie enge Verbindungen zwischen kriminellen Unternehmen und bestechlichen Eliten unterminieren Rechtsstaatlichkeit und Effizienz staatlicher Institutionen. Anders als Terroristen handeln Kriminelle aus finanziellen Beweggründen. Grenzüberschreitende Kriminalität erzeugt Einkünfte von rund 500 Milliarden Dollar pro Jahr, einigen Schätzungen zufolge sogar das Dreifache. Die Hochrangige Kommission für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel schlussfolgert, dass hier enorme Mittel zur Beschaffung von Waffen, Munition und Logistik für Kriegsführung zur Verfügung stehen.¹⁹

2.3 Bilanz

Eine Bewertung der skizzierten Trends führt einerseits zum Schluss, dass es um den Frieden nicht gut bestellt ist, vor allem wenn man auf die Verbreitung von Gewaltmitteln schaut. Andererseits ist zur Kenntnis zu nehmen, dass die gezielte Weitergabe von Waffen und militärischer Ausrüstung dazu beitragen kann, Empfänger in zerbrechenden oder zerbrochenen Staaten wieder in Stand zu setzen, ihre originäre Aufgabe als Hüter des Gewaltmonopols wahrzunehmen und damit einen wesentlichen Teil von Staatlichkeit wieder herzustellen. Letzteres geht mit einer steigenden Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft für Krisen- und Konfliktregionen einher.

Als Erstes ist festzuhalten, dass Industriestaaten mit ihren Rüstungsausfuhren in aufstrebende Entwicklungsländer deren Rüstungspotenziale fördern. Mit der Lieferung von Fertigungsanlagen und Technologie stützen sie den Aufbau von Rüstungskapazitäten in Entwicklungsländer und fördern das Entstehen von potenziellen Waffenexporteuren und damit Konkurrenten auf dem Weltrüstungsmarkt. Diese mögen sich zunächst als Hersteller einfacherer Waffensysteme profilieren und Fähigkeiten zur Modernisierung bereits vorhandener Waffenarsenale entfalten, werden allerdings, so wie es in anderen Wirtschaftsbranchen bereits zu beobachten ist, zukünftig auf Autonomie und Technologiekompetenz drängen. Beunruhigen sollten jedoch nicht nur Rüstungspotenziale und Waffenvorräte, sondern auch in gleichem Maße der Zuwachs an militärischen Optionen, die sich aus der Verfügbarkeit über Kriegsgerät ergeben.

Die anhaltenden Gewaltkonflikte weisen zum Zweiten auf einen weiteren Trend des internationalen Rüstungstransfers hin. Wo immer sie ausbrechen, sind ausreichend Ge-

17 Information von Moira Feil, unter Verweis auf Recherchen von Human Rights Watch (6. Juli 2006).

18 Vgl. Lothar Brock, Die Rolle natürlicher Ressourcen in den Kriegen der Gegenwart, in: Jahrbuch Ökologie 2005, München (C.H. Beck), 2004, S. 87-101 und Michael Renner, Anatomie der Ressourcenkriege, ebda., S. 102-113.

19 Vgl. Bericht der Hochrangigen Gruppe, a.a.O. (Anm. 14), Ziffer 169-170.

waltnittel vorhanden oder können über graue oder schwarze Märkte beschafft werden. Dass dies auch Deutschland betrifft, zeigt ein Fall, mit dem sich das Landgericht Hagen im Juni 2006 zu beschäftigen hatte. Hier musste sich ein ehemaliger Angehöriger der Bundeswehr wegen des Verstoßes gegen das Kriegswaffenkontrollgesetz verantworten. Er gestand, im Jahr 2001 im Auftrag der USA ein Waffengeschäft für den gerade begonnenen Afghanistan-Krieg eingefädelt zu haben. Es ging um die Vermittlung des Ankaufs von Tausenden von Handgranaten, Maschinenpistolen und Raketen sowie Millionen Schuss Munition aus Rumänien.²⁰

Zum Dritten hat die skizzierte Entwicklung des Kriegsgeschehens mit seinen Bezügen zur fragilen Staatlichkeit, der internationalen Kriminalität und den Ressourcenkonflikten die internationale Staatengemeinschaft nicht unberührt gelassen. Dem seinerzeitigen UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali und seiner im Jahr 1992 vorgelegten „Agenda für den Frieden“ ist es zu verdanken, dass sich Stichworte wie Krisenprävention, zivile Konfliktsteuerung, Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung in politische Konzepte und praktische Instrumente verwandelt haben. Abzulesen ist dies am Aufschwung internationaler Friedensmissionen. Zwischen 1948 und 1990 hatte es 42 Friedensmissionen gegeben, um Gewaltkonflikte zu beenden und Friedensprozesse zu bewerkstelligen. In den darauf folgenden 15 Jahren hatte sich die Zahl der Missionen auf 83 nahezu verdoppelt.²¹ Am Ende des Jahres 2005 waren 18 Missionen mit 62.346 Uniformierten im Einsatz. Die Bundeswehr und deutsche Polizisten beteiligen sich im Auftrag der Vereinten Nationen, der NATO, der EU oder der OSZE an Einsätzen in Afghanistan, Äthiopien und Eritrea, Bosnien und Herzegowina, Georgien, am Horn von Afrika, Liberia, Mazedonien, Palästinensischen Gebieten, der Demokratischen Republik Kongo und im Sudan (Stand: Juli 2006).

Das Anliegen, die Sicherheit in zusammenbrechenden oder zusammengebrochenen Staaten zu fördern, hat mittlerweile auch seinen Reflex in den Rüstungsausfuhren gefunden. So wurden im Jahr 2004 deutsche Genehmigungen für Ausfuhren von Militärfahrzeugen an Afghanistan, Djibuti, Haiti, Madagaskar oder Uganda erteilt. Dem Irak ist im gleichen Zeitraum die Lieferung von Militärfahrzeugen im Wert von 28,9 Millionen Euro, von Sicherheitseinrichtungen im Wert von 2,1 Millionen Euro und von kleinen, leichten und automatischen Waffen im Wert von 1,58 Millionen Euro zugesagt worden.

Doch weist, und dies ist der vierte Aspekt, die vermeintliche Erfolgsgeschichte auch dunkle Flecken auf. Viele Einsätze folgen nicht tatsächlichen Notwendigkeiten, sondern sind Resultanten sicherheitspolitischer Konjunkturen. Sichtweisen von Industrieländern auf politische, soziale und ökonomische Krisen und Konflikte in anderen Teilen der Welt orientieren sich mehr und mehr an einem erweiterten Sicherheitsverständnis. Ein derartiger Zugang erweist sich als geeignet, alle möglichen Bedrohungen als Sicherheitsrisiken zu definieren und, parallel zu einer Ausdifferenzierung militärischer Optionen, einer Globa-

20 Süddeutsche Zeitung vom 1. Juli 2006.

21 Angaben nach: Bonn International Center for Conversion (BICC), Jahresbericht 2005/2006, Bonn (BICC), 2006, S. 7.

lisierung von Militärpolitik das Wort zu reden.²² Einschlägige Strategiekonzepte der Europäischen Union oder der USA lassen sich so interpretieren, dass sie einem Einsatz von bewaffneten Kräften Vorrang einräumen.²³

Die vier genannten Trends betreffen unmittelbar die Bewertung von Rüstungstransfers: Könnte es unter Umständen sinnvoller sein, vorhandene oder auszubauende Sicherheitskräfte mit Waffen auszustatten, als in Krisenregionen – einstmals als „Spannungsgebiete“ bezeichnet – fremde Soldaten oder Polizei zu stationieren? Ist dabei gewährleistet, dass die gelieferten Waffen und militärischen Ausrüstungsgüter tatsächlich der Sicherheit der Bevölkerung dienen und nicht die Position der Machthabenden ausbauen? Geht eine Stärkung des staatlichen Gewaltmonopols mit der Demobilisierung irregulärer Kämpfer und der Vernichtung vagabundierender Waffen einher? Somit bleibt die Aufgabe, wie das Verhältnis zwischen der Verbreitung von Waffen, Sicherheit und Entwicklung friedensfördernd zu gestalten ist, weiterhin auf der Agenda.

3. Elemente einer ethische Urteilsbildung

Bei der Beratung des Grundgesetzes im Jahr 1948 formulierte Carlo Schmid, ein angesehenes sozialdemokratisches Mitglied des Parlamentarischen Rates, man wolle in der Verfassung der neuen Bundesrepublik „eine klare und unverklausulierte Erklärung abgeben, dass in Deutschland keine Kanonen mehr gebaut werden sollen, weder für uns, sondern auch für andere nicht“.²⁴ Das ist seinerzeit nur in abgemilderter Form geschehen, weil in der Debatte das Argument auftauchte, man müsse doch immerhin die Polizei mit Pistolen ausrüsten. In den seitdem vergangenen knapp sechzig Jahren ist Deutschland zu einer der weltweit präsenten Rüstungsexportnationen aufgestiegen, und die anfängliche Weigerung, Waffen zu exportieren, ist dem Konsens gewichen, zumindest restriktiv vorzugehen. Auch wusste Carlo Schmid noch nicht von der Problematik der Dual-Use-Güter, den Geschäften privater Waffenhändler, der staatenübergreifenden Kooperation von Rüstungsherstellern, der Ausuferung des Verständnisses von Sicherheit oder der Bedeutung von Rüstungslieferungen, um ein fragiles staatliches Gewaltmonopol zu gewährleisten.

Dennoch wohnt dem zitierten Votum eines Menschen, der den Ersten wie den Zweiten Weltkrieg in Europa erlebt hatte, ein Appell an moralische Prinzipien inne. Er mahnt,

22 Vgl. Lothar Brock, Der erweiterte Sicherheitsbegriff. Keine Zauberformel für die Begründung ziviler Konfliktbearbeitung, in: Friedenswarte, Jg. 79 (2004), Heft 3-4, S. 323-343, S. 325.

23 Vgl. „Sicherheitskonzepte im Vergleich“, in: Clive Robinson, Wessen Sicherheit? Zusammenführung und Eigenständigkeit der Sicherheits- und der Entwicklungspolitik der Europäischen Union. Eine Untersuchung im Auftrag der Association of World Council of Churches related Development Organisations in Europe (APRODEV), Deutsche Fassung, Stuttgart/Bonn (Brot für die Welt/Evangelischer Entwicklungsdienst), Dezember 2005, S. 25.

24 Zitiert nach: Uli Jäger/Wolfgang Schwegler-Romeis/Wolfgang Berger, Rüstung ohne Grenzen? Die bundesdeutsche Rüstungsexportpolitik und die Militarisierung der Dritten Welt. Ein Hand- und Arbeitsbuch, Tübingen (Verein für Friedenspädagogik), 1989, S. 36.

sich angesichts einer anhaltenden Rüstungsdynamik, der Proliferation von Waffen und Rüstungstechnologie, der Krise der Rüstungskontrollpolitik und der ungebremsten Verbreitung von Gewaltmitteln auf das zu besinnen, um was es geht: die politische Entscheidung und deren rechtliche Absicherung über die grenzüberschreitende Weitergabe von Waffen, Rüstungsgütern und Rüstungstechnologie, deren Empfänger Streitkräfte und Sicherheitsorgane anderer Staaten sind. Stimuliert ein solcher Transfer die Aufrüstung? In welchem Zusammenhang steht er zum Bekenntnis zu Frieden, Sicherheit und Entwicklung? Welches Maß an Kontinuität oder an Anpassung an aktuelle Lagen ist nötig? Eine Antwort auf solche oder ähnliche Fragen mag aus vielerlei Blickwinkeln gegeben werden. Hier steht zunächst die Relevanz der moralischen Position und einer darauf bezogenen ethischen Urteilsbildung im Vordergrund.

3.1 Die moralische Position

Angesichts der Herausforderung, Normen und praktische Erfordernisse in Einklang zu bringen und Konflikte zu verregeln, die aus dem Aufeinandertreffen unterschiedlicher Interessen herrühren, liefert der Bezug auf eine moralische Position ein Instrument „der Integration und Stabilität sozialer Systeme, wodurch ein (in Grenzen) vorhersagbares Zusammenleben mit Verlässlichkeit und Vertrauen möglich ist.“²⁵ Die hier unterstellte, gleichsam funktionale Leistung moralischer Positionen ist allerdings an einen Begründungs- und Überzeugungsaufwand gegenüber komplexen Konstellationen gebunden. Wäre dem nicht so, bliebe der Rückverweis auf die moralische Position eine wirkungslose Deklaration. Auf einem anderen Niveau als Handlungsstrategien angesiedelt muss eine moralische Position zeigen, welche Intentionen und Handlungen mit ihr unvereinbar sind und die Gründe hierfür angeben. Hinzu kommt die Schärfung des Bewusstseins für die Risiken, die mit jeder zu treffenden Entscheidung einhergehen.

Die moralische Position in Sachen Rüstungsexporte ist eindeutig: Beim grenzüberschreitenden Transfer von Kriegswaffen und Rüstungsgütern handelt es sich um die Weitergabe von Waren und Leistungen, die unmittelbar oder mittelbar den Tod von Menschen verursachen können. Dies stellen legale Normen und Regelwerke durchaus in Rechnung und begründen eine besondere Sorgfaltspflicht der Staaten im Umgang mit diesen Transfers. Diese Transaktionen unterliegen denselben ethischen Bewertungen wie die Androhung oder Anwendung von Gewalt: Nur unter sehr speziellen Voraussetzungen und unter extremen Gefahrenlagen kann dies legitim sein, da Gewalt eines der schwersten Übel ist, das Menschen droht. Die Beweislast hat hierbei derjenige, der erwägt, von Mitteln der Gewaltanwendung Gebrauch zu machen, nicht derjenige, der an der Verpflich-

25 Otfried Höffe, *Moral. Stichwort in: ders. (Hg.), Lexikon der Ethik*, 5. Aufl., München (Beck), 1997, S. 204-206, S. 205.

tung zur Aufrechterhaltung des Friedens festhält. Dieselbe normative Logik hat auch für die Beurteilung von Rüstungstransfers zu gelten.²⁶

Die klare moralische Position gegenüber Rüstungsexporten in Deutschland hat sich weitgehend unversehrt erhalten. Schaut man sich genauer um, lässt sich kein politischer Akteur oder Interessenvertreter finden, der uneingeschränkte Rüstungsexporte befürwortet. Die Kenntnis möglicher schädlicher Folgen von Rüstungsexporten ist Allgemeingut. Dies gilt für die Wirkung als potenzielles Entwicklungshemmnis ebenso wie im Blick auf die finanziellen Folgelasten von Rüstungsimporten, eine offene oder verdeckte Stärkung militärischer Eliten zulasten ziviler Kontrollen, die Beförderung von militärischen Konfliktodynamiken, die Gefährdung regionaler Stabilitäten oder die mögliche Einschränkung der inneren Sicherheit, insbesondere wenn Menschen- und Bürgerrechte unter Repressionen zu leiden haben. Das Gleiche trifft auch für die Einsicht zu, dass Rüstungsexporte in Entwicklungsländer nicht den Zielen einer Friedens- und Entwicklungspolitik widersprechen sollen. Kohärenz ist hier das leitende Stichwort.

Dementsprechend kann das Pochen auf die moralische Position damit rechnen, dass ein Abweichen oder Abschwächen dieses Grundsatzes begründungspflichtig bleibt – eine Bastion, die noch nicht geschliffen ist. Das dem liberalen britischen Staatsmann William Gladstone (1808-1898) zugeschriebene Diktum: „Was moralisch falsch ist, kann nicht politisch richtig sein“ ist in Auseinandersetzungen über das Für und Wider einer restriktiven Rüstungsexportpolitik der stärkste Trumpf in den Händen derer, die auf der Achtung der moralischen Position beharren. Die zitierte Aussage bleibt ob ihrer plakativen Formulierung attraktiv, birgt aber auch Defizite. Die moralische Seite operiert mit Kategorien von „gut“ und „schlecht“, die nicht mehr hinterfragbar sind; die politische Praxis muss zwischen „richtigem“ und „falschem Handeln“ unterscheiden – und beides sollte nicht vermengt werden. Insofern muss die Maxime einer ethischen Urteilsbildung präziser lauten: „Was moralisch schlecht ist, kann politisch nicht richtig sein.“

3.2 Erwartungen an eine ethische Urteilsbildung

Die unbestrittene Geltung der moralischen Position in Sachen Rüstungsexporte entbindet nicht davon, sich bei jeder anstehenden Entscheidung ein differenzierendes Urteil zu bilden. Zu einfach und der politischen Verantwortung unangemessen wäre es, moralische Positionen im Verhältnis von Eins zu Eins auf die Praxis zu übertragen. Sie richten sich zwar darauf, verbindliche Maßstäbe für das Handeln unter vergleichbaren Bedingungen zu nennen; eine ethische Urteilsbildung hat jedoch genau deren Anwendung in den kon-

26 In Anlehnung an Formulierungen von Thomas Hoppe, Überlegungen zur weiteren Arbeit der Fachgruppe Rüstungsexporte der GKKE, Referat bei der Frühjahrstagung 2006 der Deutschen Kommission Justitia et Pax, Bad Honnef 18. März 2006, (unveröffentlichtes Manuskript). Siehe auch: Päpstlicher Rat Justitia et Pax, Der internationale Waffenhandel. Eine ethische Reflexion (21. Juni 1994), hg. vom Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, Bonn 1994, Ziffer 12-13.

kreten Fällen und angesichts von Zielkonflikten zu prüfen.²⁷ Zur Warnung ist deshalb mit dem Schriftsteller und Kritiker John Berger, unter Verweis auf eine moralische Position eine rechthaberische Haltung einzunehmen.²⁸ Denn in der Beziehung zwischen Moral und ethischem Urteil kommt es darauf an, im Wissen um die moralische Verpflichtung Optionen und Folgen gegeneinander abzuwägen und Prioritäten zu setzen. Dieses Abwägen führt eher zur Bescheidenheit gegenüber den Schwierigkeiten einer Entscheidungsfindung und zu Respekt gegenüber der impliziten Verantwortung.

Eine ethisch orientierte Urteilsbildung in Sachen Rüstungsexport ist geeignet, viele Ungereimtheiten in der Praxis der Rüstungsexportpolitik zur Kenntnis zu bringen und – so die Erwartung – letztlich zu überwinden. Dazu zählt unter anderem die Vermengung verschiedener außen-, sicherheits-, wirtschafts- und entwicklungspolitischer Interessen. Ferner gehören dazu die gleiche Behandlung von Empfängerstaaten ohne Rücksicht auf deren unterschiedliche interne Gegebenheiten und deren regionale Umfeldler oder das Ausblenden der Langzeitwirkungen einmal gelieferter Waffen und Rüstungsgüter. Erst wenn solche Aspekte in Problemfeststellung, Situationsanalyse, Normenauswahl, Urteilsbildung und reflektierende Rückschau eingehen, steht der Urteilende auf Augenhöhe mit der moralischen Position, kann die Risiken abwägen und schließlich zu einer verantwortlichen und glaubwürdigen Schlussfolgerung kommen.²⁹

3.3 Das Gebot der Transparenz

Eines der verstörenden Merkmale der Rüstungsexportpolitik ist der Schleier des Geheimnisvollen, der nicht nur in Deutschland über diesem Bereich liegt. Die Entscheidungen werden unter Ausschluss der Öffentlichkeit und in politisch gewichtigen Fällen im Bundessicherheitsrat, einem Kabinettsausschuss, getroffen. Regierung und Verwaltung beharren auf ihrem Privileg, Argumente und Beweggründe geheim zu halten, die sie zur Genehmigung oder zum Versagen von Rüstungsexporten veranlassen. In ihrem Tun berufen sie sich auf gesetzliche Vorschriften, die es staatlichen Stellen untersagen, Wissen preiszugeben, das sie über unternehmerische Aspekte im Zuge eines Genehmigungsverfahrens erhalten.³⁰ Damit sollen Geschäftsinteressen respektiert werden, jedoch um den Preis, dass kein Abwägen anstehender Entscheidungen im politischen wie öffentlichen Raum stattfindet. Allerdings zeigen Regelungen für eine deutsche Teilnahme am UN-

27 Vgl. Wolfgang Huber, *Gerechtigkeit und Recht. Grundlinien christlicher Rechtsethik*, Gütersloh (Chr. Kaiser. Gütersloher Verlagshaus), 1996, S. 41.

28 John Berger äußert diese Warnung im Zusammenhang mit den Auseinandersetzungen um den deutschen Schriftsteller Günter Grass, in: *The Irish Times* vom 22. August 2006.

29 In Anlehnung an Heinz Eduard Tödt, *Kriterien evangelisch-ethischer Urteilsfindung. Grundsätzliche Überlegungen angesichts der Stellungnahmen der Kirchen zu einem Kernkraftwerk in Wyhl am Oberrhein*, in: ders., *Der Spielraum des Menschen. Theologische Orientierung in den Umstellungskrisen der modernen Welt*, Gütersloh (Gütersloher Verlagshaus), 1979, S. 31-80, S. 47-50.

30 Für den deutschen Fall im § 30 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), siehe Bericht der Bundesregierung, a.a.O. (Anm. 10), S. 19.

Waffenregister aus dem Jahr 1991, dass gesetzliche Barrieren gegen die Weitergabe relevanter Daten ausgeräumt werden können, ohne unternehmerische Schutzsphären zu verletzen.

Ohnehin sind viele Informationen über Rüstungstransfers im Umlauf. Sie stützen sich auf alltägliche Beobachtungen, Presseberichte, akademische Analysen und Selbstdarstellungen von Rüstungsherstellern oder Empfängerstaaten. Die so gewonnenen Auskünfte und Daten sind aber in den wenigsten Fällen miteinander vergleichbar. Auf Grund unterschiedlicher Quellen und Grade an Seriosität entsteht kein umfassendes Bild. Urteile über Rüstungsgeschäfte stehen stets unter dem Vorbehalt des Vorläufigen. Ein Zeichen politischer und gesellschaftlicher Verantwortung seitens der Rüstungshersteller wäre es, wenn sie, jenseits des Zur-Schau-Stellens ihrer Produkte in Hochglanzbroschüren und auf internationalen Rüstungsmessen, selbst konkrete Auskunft über ihre Geschäfte geben würden.

Gleichwohl ist das Gebot der Transparenz als Gegenstück zur Geheimhaltung kein Selbstzweck, sondern Ausdruck der Glaubwürdigkeit politischen Handelns. Dies beschränkt sich in demokratischen Verhältnissen nicht auf den Arkanbereich des Regierens, sondern findet ebenso im Parlament und in der Öffentlichkeit seinen Ort. Insofern entscheidet der Grad an gewährter oder erlangter Transparenz über die Demokratiefähigkeit der Rüstungsexportpolitik eines Staates. Was unter dem Stichwort des „guten Regierens“ (good governance) von Empfängerländern einzufordern ist, nämlich eine zivile Kontrolle des Sicherheitssektors zuzulassen, Militärbudgets transparent zu gestalten und Rüstungskäufe im Einklang mit demokratisch legitimierten Verfahren zu tätigen, gilt ebenso für die Lieferländer und die hier praktizierten Entscheidungsverfahren über Rüstungsausfuhren. Ob und inwieweit diese dem gerecht werden, zeigt sich unter anderem daran, ob folgende Kriterien der Information erfüllt werden: Verfügbarkeit – Verlässlichkeit – Reichweite – Präzision – Vergleichbarkeit – Relevanz.³¹ Transparenz ist eine unabdingbare Voraussetzung für eine angemessene Urteilsbildung, die politische Kontrolle der rüstungsexportpolitischen Praxis und den Schutz der Normen vor einer offenen oder verdeckten Demontage.

Gerade die Schwächen des deutschen Genehmigungsverfahrens offenbaren die Gefahren von fehlender oder unzureichender Transparenz. So drohen situative Entscheidungen getroffen zu werden, die nicht hinreichend die politischen, ökonomischen und sozialen Auswirkungen von Rüstungstransfers in den Empfängerländern und der Region in Rechnung stellen oder Rücksicht auf die langfristigen Effekte von Rüstungsimporten nehmen. Bleibt der Begründungshorizont im Unklaren, stellt sich schnell der Verdacht ein, bei rüstungsexportpolitischen Entscheidungen seien einseitig bestimmte Interessen zum Zuge gekommen oder Zusagen für Rüstungslieferungen dienten als Vehikel, anders gelagerte, zum Beispiel wirtschaftliche oder politische Intentionen zu befördern. Ähnlich verhält es sich, wenn Rüstungsgeschäfte mit Angeboten anderer attraktiver Transferleistungen gekoppelt werden. Dies ist der Fall, wenn Interessenten an Rüstungswaren zu positiven Entscheidungen durch die Verheißung verlockt werden, noch weitere, für sie günstige Ge-

31 Nach: Eamon Surry, *Transparency in the Arms Industry*, Stockholm (SIPRI, SIPRI Policy Paper No. 12/2006), 2006, S. 38 f.

schäfte abschließen zu können. Schließlich ist unbestritten, dass Transparenz das wirksamste Mittel ist, der Korruption auf diesem Feld Einhalt zu gebieten.

4. Frieden, Sicherheit und Entwicklung: Bezugspunkte einer ethischen Beurteilung der Rüstungsexportpolitik

Frieden ist die Freiheit, unbehelligt von Not, Gewalt und Angst zu leben, geht aber darüber hinaus, indem er sich unauflöslich mit der Gerechtigkeit verbindet.³² Davon profitieren nicht nur Einzelne, sondern auch Gruppen, Gemeinschaften und Gesellschaften sowie ihre politischen Organisationen. So wie dem Frieden transzendente Momente von Verheißung eigen sind, so schließt er auch konkrete Verpflichtungen und Messgrößen ein. Hier rücken seine Korrelate „Sicherheit“ und „Entwicklung“ in den Vordergrund. Der UN-Generalsekretär Kofi Annan hat dies mit folgenden Worten unterstrichen: „Die Menschheit wird nicht ohne Entwicklung in Sicherheit leben. Sie wird keine Entwicklung finden ohne Sicherheit. Sie wird beides nicht finden ohne Achtung der Menschenrechte.“³³

Komplementarität von Sicherheit und Entwicklung

Solche Feststellungen spiegeln die Einsicht, dass Entwicklung und Sicherheit nicht gegeneinander auszuspielen sind, sondern sich komplementär zueinander verhalten. Allerdings handelt es sich dabei nicht um eine billige Formel. Vielmehr übernimmt sie ein anspruchsvolles Deutungsmuster aus der Physik, das den Zusammenhang von Licht und Materie modellhaft (Teilchen oder Welle) erklärt. Kern dieses Ansatzes ist, Interpretationen, die in der klassischen Physik einander ausschließen, als sich ergänzende zuzulassen. Im Streit zwischen Befürwortern und Gegnern einer atomaren Bewaffnung während der 1950er Jahren hatte die Argumentationsfigur Eingang in die ethische Bewertung unterschiedlicher Verhaltensweisen gefunden,³⁴ wobei sich jedoch im Laufe der Jahre die Schärfe der Asymmetrien im Blick auf die Zeitdimensionen und Risiken der jeweiligen Optionen verloren hat und die Rede von der Komplementarität allzu wohlfeil geworden ist.

32 Im deutschen Kontext findet sich diese Zuordnung als gängige politische Formel, inhaltlich am deutlichsten aber in kirchlichen Stellungnahmen. Siehe: Die deutschen Bischöfe (Hg.), Gerechter Friede, Bonn (Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, Hirtenschreiben Erklärungen 66/2000), 2000, Ziffer 63 und Kirchenamt der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) (Hg.), Richte unsere Füße auf den Weg des Friedens. Gewaltsame Konflikte und zivile Interventionen an Beispielen aus Afrika – Herausforderungen auch für kirchliches Handeln. Eine Studie der Kammer der EKD für Entwicklung und Umwelt, Hannover (EKD, EKD Texte 72/2002), 2002, S. 11.

33 Kofi Annan, „In größerer Freiheit. Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechte für alle“. Bericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, März 2005, Berlin (Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Blaue Reihe, Heft 90/2005), 2005, Ziffer 17.

34 Vgl. Günter Howe (Hg.), Atomzeitalter-Krieg und Frieden, Frankfurt am Main/Berlin (Ullstein), 1963, S. 186-192; Komplementarität. Stichwort in: Jürgen Mittelstraß (Hg.), Enzyklopädie Philosophie und Wissenschaftstheorie, Bd. 2, Stuttgart/Weimar (J.B. Metzler), 1995, S. 427.

Zwischen Entwicklung und Sicherheit gibt es Unterschiede bei den Zeithorizonten, den Adressaten und Instrumenten. Das Verhältnis zwischen den Perspektiven auf Sicherheit und Entwicklung reduziert sich im Alltag häufig darauf, zwischen kurzfristigem und langfristigem Handeln zu differenzieren und entsprechenden Akteuren (Sicherheit: Militär – Entwicklung: zivile staatliche und gesellschaftliche Organisationen) verschiedene Aufgaben zuzuweisen. Dies führt jedoch in der Umsetzung zu vielfältigen Reibungen und Widersprüchen, vor allem wenn sich Legitimationen und Kompetenzen mischen.³⁵ Unterstellt man aber den zivilen und militärischen Akteuren das gemeinsame Ziel des Friedens, sind solche Turbulenzen als Ausdruck der Schwierigkeiten zu interpretieren, dem komplexeren Verhältnis von Sicherheit und Entwicklung Gestalt zu geben und nicht vorschnell mit Begriffserweiterungen, wie mit einem erweiterten Begriff von Sicherheit, zu kaschieren.

Abstrakt formuliert zielt Entwicklung im Sinne einer gerichteten Veränderung darauf, Menschen von Hunger, Armut, Krankheit und Unterdrückung zu befreien und ihnen ein Leben in Würde zu erlauben. Sicherheit richtete sich darauf, eine Bedingung dafür herzustellen.³⁶ Entwicklungspolitische Fachleute schildern die Beziehung mit folgenden Worten:

„Ziel ist dabei, die langfristigen friedensichernden Wirkungen von entwicklungspolitischen Maßnahmen zur Unterstützung des Aufbaus von Rechtsstaatlichkeit und einer leistungsfähigen Wirtschaft in Krisenländern mit den kurzfristigen außen- und sicherheitspolitischen Maßnahmen zur Eindämmung von Krisen und zur Stabilisierung der Länder frühzeitig zu kombinieren. [...] Entwicklungspolitik kann und muss wichtige Beiträge im Rahmen einer am Konzept der erweiterten Sicherheit orientierten globalen Friedenspolitik leisten; sie darf in diesem Prozess jedoch ihre Anstrengungen zur Reduzierung der weltweiten Armut nicht vernachlässigen – denn in mittlerer Perspektive sind Armut sowie politische Instabilitäten und grenzüberschreitende Sicherheitsrisiken eng miteinander verknüpft.“³⁷

Trotz der scheinbaren Schlüssigkeit solcher Formulierungen bleibt aufgetragen, die Differenzen in der Problemwahrnehmung und daraus abgeleiteten Handlungsstrategien, einschließlich möglicher Widersprüche, im Blick zu behalten.

4.1 Aspekte der Sicherheit

Jenseits allen Streits über einen engen oder weiten Sicherheitsbegriff³⁸ konkurrieren auf dem Feld der Rüstungsexportpolitik zwei Vorstellungen und daraus abgeleitete Konzepte

35 Vgl. Robinson, a.a.O. (Anm. 23) S. 35.

36 Vgl. Coopération International pour le Développement et la Solidarité (CIDSE), CIDSE Study on Security and Development. A CIDSE Reflection Paper, Brüssel Januar 2006, S. 12.

37 Dirk Messner/Imme Scholz, Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik, in: dies. (Hg.), Zukunftsaufgaben der Entwicklungspolitik, Baden Baden (Nomos), 2005, S. 15-38, S. 18 und im gleichen Band: Stephan Klingebiel/Katja Roehder, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik. Neue Schnittstellen in Krisen- und Post-Konflikt-Situationen, S. 391-403.

38 Eine Zusammenschau der Debatte gibt Corinna Hauswedell, Das große Versprechen: „Erweiterte Sicherheit“, in: dies./Reinhard Mutz/Bruno Schoch/Jochen Hippler/Ulrich Ratsch (Hg.), Friedensgutachten 2006, Münster/Hamburg (Lit), 2006, S. 63-72, S. 64 f.

von Sicherheit miteinander. Die eine sieht ihre Subjekte und Adressaten in den Staaten als Garanten der inneren und äußeren Sicherheit. Gestützt auf die völkerrechtlich anerkannte Pflicht, das Territorium und die hier lebenden Menschen vor inneren wie äußeren Bedrohungen zu schützen, unterhalten die Staaten mit Gewaltmitteln ausgestaltete Organisationen (Polizei, Gendarmerie, Streitkräfte) und statten sie mit Waffen und Rüstungsgütern aus. Die andere Vorstellung stellt Menschen und Gesellschaften als Subjekte und Adressaten von Sicherheit in den Mittelpunkt. Ihr Ziel ist es, diese vor physischer Gewalt und, im weiteren Sinne, vor Not und Unfreiheit zu bewahren. Daran haben sich auch staatliche Macht und andere gesellschaftliche Organisationsformen zu orientieren. Diese so genannte „menschliche Sicherheit“ ist vom Primat der Menschenwürde geleitet und sucht nach Möglichkeiten für den Einzelnen wie die Gemeinschaften, sich in seiner oder ihrer Umgebung frei von Furcht zu bewegen und sein bzw. ihr Schicksal frei zu bestimmen.³⁹ Die grenzüberschreitende Weitergabe von Waffen, Rüstungsgütern, militärrelevantem Wissen und gewaltbezogenen Dienstleistungen steht immer in der Gefahr, ein solches Ziel einzuschränken oder gar zu gefährden, wenn sie für die betroffenen Menschen weniger erreicht als andere Maßnahmen.

Es ist offensichtlich, dass Rüstungstransfers unmittelbar mit der Vorstellungswelt der staatlichen Sicherheit verbunden sind. Dementsprechend kommen vorrangig Gesichtspunkte des nationalen Interesses, der Verteidigungsfähigkeit oder der Reaktionsfähigkeit auf angenommene militärische Bedrohungen zur Sprache. Im Horizont der „menschlichen Sicherheit“ rücken Aspekte der politischen, ökonomischen und sozialen Auswirkungen von Rüstungstransfers in den Vordergrund. Beide Vorstellungswelten haben ihren Niederschlag in einer ethischen Bewertung von Rüstungstransfers zu finden.

Sicherheit der Staaten

Die Maxime einer Gewalt vorbeugenden und meidenden Politik bleibt unangefochten die Priorität. Deshalb ist die Entscheidung zugunsten eines Rüstungstransfers unakzeptabel, wenn sich dadurch erkennbar das Risiko der Gewaltanwendung erhöht oder einen anhaltenden Gewaltkonflikt verlängert. Einschränkung erfährt dies nur dann, falls Rüstungstransfers dazu beitragen, Gewaltpotenziale einzudämmen und gewaltförmiges Handeln zu beenden. Allerdings ist auch hier das Gebot der Legitimität und die Verhältnismäßigkeit der Gewalt als Gegengewalt maßgebend. Eine solche Situation ist zum Beispiel gegeben, wenn sich die Internationale Gemeinschaft entschließt, mit Rüstungs- und Ausbildungshilfe Sicherheitsorganen – Polizei oder Streitkräfte – in zusammenbrechenden oder zusammengebrochenen Staaten zu Hilfe zu eilen. Diese sollen jene befähigen, ihre originären und legitimen Aufgaben bei der Kontrolle eines Gewaltmonopols und der öffentlichen Sicherheit wahrzunehmen. Insofern lassen sich Rüstungstransfers aus der Logik der Not-

39 Die Vorstellungen der „menschlichen Sicherheit“ gehen auf die Arbeiten des United Nation Development Programme (UNDP) seit 1974 zurück: UNDP, a.a.O. (Anm. 16), S. 234-236. Siehe auch: Michael Brzoska, *Human Security – mehr als ein Schlagwort?*, in: Christoph Weller/Ulrich Ratsch/Reinhard Mutz/Bruno Schoch/Corinna Hauswedell (Hg.), *Friedensgutachten 2004*, Münster/Hamburg (Lit), 2004, S. 228-236 und Heinz Gärtner, *Internationale Sicherheit. Definitionen von A-Z*, Baden-Baden (Nomos), 2005, S. 122.

hilfe eher rechtfertigen als solche, die einem militärisch instrumentierten Sicherheitskonzept, der Rüstungsdynamik oder der Willkür von Bedrohungsszenarien geschuldet sind. Für militärische Interventionen wie für Rüstungstransfers gilt, dass es nicht nur darauf ankommt, Gewaltkonflikte möglichst schnell zu beenden, sondern auch ein Weg geebnet wird, der mit einem gerechten Friedens vereinbar ist.

Unter der Perspektive von Rüstungstransfers als Weitergabe von Gewaltmitteln bleibt ferner, deren Relevanz für die Rüstungsdynamik zu prüfen. Rüstungstransfers tragen unter Umständen zu deren Begrenzung bei. Was zunächst als Widerspruch klingt, ist dann gegeben, wenn die Lieferung moderner Waffen und Rüstungsgüter es zulässt, zumindest zahlenmäßig vorhandene Arsenale zu verringern. Dabei ist zu klären, welche qualitativen Folgen eine Modernisierung von Waffenpotenzialen mit sich bringt und welche ökonomischen wie politischen Konsequenzen Rüstungskäufe in den Empfängerstaaten nach sich ziehen. Außerdem ist zu verhindern, dass überschüssig gewordene Waffen weitergegeben werden.

Rüstungskontrolle steht heutzutage nicht mehr an der Spitze der internationalen Agenda. Dennoch ist der Bedarf an Kontrolle von Rüstung unumstritten. Sie zielt darauf, Gewaltkonflikte zu verhüten, Schäden im Fall von deren Ausbruch zu begrenzen und Kosten zu senken, die eine Rüstungsdynamik hervorruft.⁴⁰ Eine Verträglichkeit von Rüstungsexporten mit den Grundsätzen der Rüstungskontrolle wäre dann gegeben, wenn Rüstungsgeschäfte ein Höchstmaß an Transparenz erreichen, Rüstungseinfuhren die Sicherheit anderer Staaten und Gesellschaften nicht gefährden und Rüstungstransfers vorhandene Rüstungskontrollregime respektieren. Damit rücken schließlich die Auswirkungen von Rüstungstransfers auf die regionale Sicherheit in den Blickpunkt. Was dem Sicherheitsbedürfnis einzelner Staaten durch die Beschaffung von Waffen und Rüstungsgütern dient, kann prekäre Gleichgewichte verschieben, Proliferationsrisiken schaffen und bei anderen Staaten den Wunsch nach Aufrüstung wecken.

Menschliche Sicherheit

Die Vorstellungswelt der „menschlichen Sicherheit“ wird dann relevant, wenn es um Konsequenzen der Waffentransfers auf innenpolitische Machtverhältnisse, auf das Verhältnis zwischen Staat und Zivilgesellschaft und auf die Gewichtung zwischen gewaltzentrierter oder ziviler Sichtweise auf Konflikte und deren Bearbeitung geht. Es ist zu prüfen, ob durch Rüstungsimporte der Sicherheitssektor einseitig zu Lasten der Zivilgesellschaft Auftrieb erfährt, ob eine politische wie rechtliche Kontrolle der Streitkräfte und Polizei gewährleistet ist, ob Rüstungskäufen demokratisch legitimierte Entscheidungsverfahren vorangegangen sind und ob die gelieferten Waffen auch tatsächlich beim ursprünglichen Empfänger verbleiben. In der Summe geht es um ein Abwägen der Risiken, die auf Menschen zukommen, wenn mit Rüstungstransfers neue, in der Regel kostspielige Gewaltmittel eingeführt werden: Tragen sie dazu bei, die willkürliche Anwendung von Gewalt zu erhö-

⁴⁰ Vgl. Harald Müller/Niklas Schörning, *Rüstungsdynamik und Rüstungskontrolle. Eine exemplarische Einführung in die Internationalen Beziehungen*, Baden-Baden (Nomos), 2006, S. 124.

hen, oder erweisen sie sich als Instrument, Rechtsstaatlichkeit und Schutz vor Gewalt zu sichern? Ein Gradmesser dafür ist die Gewährleistung von Menschen- und Bürgerrechten.

4.2 Aspekte der Entwicklung

Entwicklung versteht sich als gerichtete Veränderung von sozialen, ökonomischen und politischen Konstellationen, wie sie die als „Millenniumsziele“ formulierten Vorgaben definiert haben. Zu diesen zählen die Beseitigung extremer Armut und Hunger, die Bereitstellung allgemeiner Grundschulausbildung für alle Kinder, die Gleichberechtigung von Frauen und Männern, die Verringerung der Kindersterblichkeit, die Verbesserung der Gesundheit von Müttern, die Bekämpfung von Krankheiten wie die Infektion mit HIV/AIDS und Malaria, Sicherung der Umwelt und das Schaffen von globaler Partnerschaft für Entwicklung.⁴¹ Die Ziele, auf die sich die Repräsentanten der Staatenwelt im Jahr 2000 geeinigt haben, sind zwar edel, aber bislang hapert es noch an deren Umsetzung. Nicht nur die reichen Staaten und Gesellschaften tun sich schwer, die geforderten finanziellen Mittel bereit zu stellen und die internationalen Rahmenbedingungen, zum Beispiel beim Welthandel, darauf auszurichten. Auch die ärmsten und ärmeren Länder zeigen wenig Bereitschaft, interne Machtverhältnisse zu verändern und in der Verteilung ihrer Ressourcen neue, entwicklungsfördernde Akzente zu setzen.⁴²

Dabei erweist sich das, was unter der Chiffre „Entwicklung“ daherkommt, als außerordentlich konfliktreich. Unter dem Aspekt der Rüstungsexporte ist relevant, inwieweit die der Entwicklung eigenen Spannungen beim Umbau wirtschaftlicher, sozialer und politischer Verhältnisse in den Empfängerländern selbst gewaltförmige Auseinandersetzungen provozieren. Dies Risiko entwertet eine grundsätzlich positive Konnotation von Entwicklung nicht. Aber schon das allseits propagierte Instrument, partizipatorische Strukturen bei der politischen Entscheidungsfindung als entwicklungsfördernden Hebel zu erweitern, mobilisiert in vielen Fällen Instabilität und Gewaltpotenzial. Nicht immer ist zu erkennen, ob gleichzeitig ausreichende gewalthemmende Kräfte wachsen. Gelingt jedoch der als „Demokratisierung“ firmierende Prozess, bilden sich Mechanismen der Gewaltkontrolle heraus, wie auch immer das institutionelle Gefüge aussieht und sich die Legitimationsformen gestalten.

41 Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Zwölfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, Berlin 11. April 2006. Kritisch dazu: Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE), Große Pläne – Kleine Schritte. Fünfter GKKE-Bericht zur kohärenten Armutsbekämpfung in der deutschen Entwicklungspolitik, Berlin/Bonn (GKKE), 2006.

42 Aufschlussreich ist hier der Ausgang der Kontroverse zwischen der Weltbank und der Regierung des Tschads. Die Weltbank hat sich bereit erklärt, die Zusammenarbeit wieder aufzunehmen, nachdem die Regierung des Tschads eingewilligt hat, siebzig Prozent der Einnahmen aus der Erdölförderung für die Armutsbekämpfung einzusetzen; der Rest darf in den allgemeinen Staatshaushalt fließen, jedoch nicht für militärische Zwecke verwendet werden. Siehe: E+Z, 2006, Nr. 6, S. 225.

Direkte Zusammenhänge zwischen Entwicklung und Rüstungsexporten

Angesichts der Vielschichtigkeit der Veränderungen, die als Entwicklung bezeichnet werden, bleibt nicht aus, dass die Einflüsse von Rüstungstransfers darauf ebenso vielfältig sind.⁴³ Am ehesten lassen sich noch Verbindungen herstellen, die sich auf das Ausgabeverhalten der Empfängerstaaten von Rüstungslieferungen beziehen. Um den Stellenwert von Rüstungseinfuhren für die Empfängerländer zu beurteilen, ist es zunächst notwendig, nicht nur die Kosten einzelner Rüstungstransfers in Rechnung zu stellen. Auch das Verhältnis der Militär- bzw. Sicherheitsaufwendungen zu Ausgaben für soziale Leistungen (Gesundheit, Ernährung, Wohnen, Bildung) und wirtschaftliche Impulse (Investitionen, Infrastruktur) ist zu bewerten. Dazu ist eine transparente Haushaltsführung vonnöten. Der tatsächliche Umfang der finanziellen Belastungen durch Rüstungsimporte lässt sich nur abschätzen, wenn die Staatshaushalte die Kosten wahrheitsgemäß und umfassend abbilden und die Streitkräfte nicht über Schattenhaushalte mit unkontrollierten Einnahmen und Ausgaben verfügen. Da es sich beim Rüstungstransfer um die Weitergabe langlebiger Güter handelt, sind außerdem die andauernden Auswirkungen auf den jahre-, wenn nicht jahrzehntelangen Einsatz personaler, technologischer und finanzieller Leistungen einzukalkulieren.

Bei der Beurteilung des Verhältnisses von Militärausgaben zu den anderen staatlichen Aufwendungen ist der Grad an Entwicklung in Rechnung zu stellen. Je geringer das Pro-Kopf-Einkommen eines Landes ist, desto kleiner ist der finanzielle Spielraum, der für Investitionen, sei es für Entwicklung, sei es für Rüstung, zur Verfügung steht. Bei ärmeren Entwicklungsländern schlägt die Belastung durch Rüstungsimporte tendenziell direkter auf Entwicklungsaufwendungen durch als in Ländern mit mittlerem oder hohem Pro-Kopf-Einkommen.

Indirekte Zusammenhänge zwischen Entwicklung und Rüstungsexporten

Mittelbare Verbindungen zwischen Rüstungstransfers und Entwicklung stellen sich ein, wenn diese in Beziehung zur Staatlichkeit, zu den Entwicklungsstrategien und zum Konfliktverhalten des Empfängerlandes treten. Entscheidungen für Rüstungsexporte in Entwicklungsländer sind dann akzeptabel, wenn diese die Funktionsfähigkeit labiler Staaten stärken und einen rechtlich geregelten sowie politisch kontrollierten Sicherheitssektor stützen, das heißt Gewaltmissbrauch und Kriminalität eindämmen und den Bestand des Gewaltmonopols untermauern. Ist dies nicht gewährleistet, drohen Rüstungstransfers „schlechte Regierungsführung“ zu befördern, wenn sie ungleiche Herrschaftsverhältnisse stabilisieren, sich unter Einfluss von Korruption vollziehen und gegen die Gebote von Transparenz und öffentlicher Partizipation verstoßen.

43 Die GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte (s. Anm. 12) hat in ihrem Rüstungsexportbericht 2005, Anhang: Diskussionsanstoß: Rüstungsexporte und Entwicklung – eine Annahme auf dem Prüfstand (S. 92-101) erste Überlegungen zur Aktualität dieses Spannungsverhältnisses vorgelegt. Die folgenden Ausführungen stützen sich darauf.

Rüstungsimporte müssen im Einklang mit positiv zu bewertenden Entwicklungskonzepten und -schritten stehen. Die Wahrscheinlichkeit für Gesellschaften und Staaten, mit Krieg und innergesellschaftlichen Gewaltkonflikten konfrontiert zu werden, sinkt, falls das nationale Einkommen steigt und sich staatliche Leistungen, die den Menschen zugute kommen, verbessern. Umgekehrt führt die Mischung von Armut, Verbrechen, instabilen und leistungsschwachen politischen Institutionen, ethnischer Diskriminierung, des Zuflusses von Waffen und „böswilligen“ Nachbarschaften zu einem wachsenden Risiko bewaffneter Konflikte.⁴⁴

Rüstungstransfers sind nicht nur Indikatoren für aktuelle, sondern auch für kommende Gewaltkonflikte. Sie können politische und gesellschaftliche Kräfte stützen, die mehr auf Gewaltpotenziale als Mittel der Machtprojektion setzen als auf Streitschlichtung und die Befriedigung menschlicher wie gesellschaftlicher Bedürfnisse. Unter einer solchen Perspektive ordnet sich eine Entscheidung zugunsten oder gegen Rüstungsexporte in Entwicklungsländer wieder in jenen, von Kofi Annan eindrücklich beschriebenen Zusammenhang von Sicherheit und Entwicklung ein, die sich gegenseitig bedingen.

4.3 Das Richtige und das Falsche

Die Bestimmung von Koordinaten einer ethischen Urteilsbildung in Sachen Rüstungsexporte, die sich an der Trias von Frieden, Sicherheit und Entwicklung orientieren, macht deutlich, dass Rüstungstransfers als solche weder gut noch schlecht sind. Stattdessen mahnt die empfohlene Reihenfolge von Schritten, den Kontext sorgfältig zu prüfen, eine Vielzahl von Faktoren zu berücksichtigen, die Langzeitwirkungen von Rüstungslieferungen in Rechnung zu stellen und, vor allem, nach Alternativen zu fragen. Das Ergebnis wird sich in der Unterscheidung zwischen „richtigen“ und „falschen“, zwischen ethisch akzeptablen und ethisch nicht akzeptablen Entscheidungen über Rüstungsexporte niederschlagen. Dies geschieht unter dem Vorzeichen, dass der Transfer von Gewaltmitteln besonderer Rechtfertigung bedarf. Es besteht also eine Begründungspflicht, falls von dem prinzipiellen Ausschluss, Rüstungsgüter weiterzugeben, abgewichen wird. Jede Praxis, die im Umgang mit Rüstungsexporten um das Richtige und das Falsche ringt, weiß zudem von den Risiken, die allen Entscheidungen innewohnen. Ethische Gesichtspunkte der Urteilsbildung verweisen auf die Komplexität der Entscheidungsfindung. Sie erleichtern ein solches Tun nicht, sondern verweisen auf die herausgehobene Verantwortung im Umgang mit Rüstungsausföhren.

Eine Bilanz zwischen „richtigen“ und „falschen“ Entscheidungen über Rüstungsexporte führt zu folgendem Schluss: Rüstungstransfers dürfen nicht dazu beitragen, die Neigung zu gewaltförmigem Handeln von Staaten nach Innen wie nach Außen zu steigern. Außerdem haben sie den Anforderungen der Rüstungskontrolle zu genügen. Sie müssen geeignet sein, dem Bedürfnis von Menschen nach Schutz vor physischer Gewalt zu die-

44 Vgl. Human Security Report., a.a.O. (Anm. 15), S. 4 und UNDP, a.a.O. (Anm. 16), S. 197-199, S. 201, S. 204-206, S. 218.

nen. Von ihnen sollen keine weiteren Bedrohungen ausgehen. Dies schließt auch die Notwendigkeit ein, sich stets zu fragen, ob der Wunsch nach Sicherheit nicht auch auf anderem Weg erfüllt werden kann. Ferner haben Rüstungstransfers im Einklang mit den Erfordernissen des guten Regierens zu stehen. Sie dürfen die Erwartungen an Entwicklung als gerichtete Veränderung zugunsten besserer Lebensperspektiven nicht beeinträchtigen. Dies kann nicht nur unter kurzfristigen Gesichtspunkten entschieden werden, sondern hat weiter reichende Zeitdimensionen und Konsequenzen in Rechnung zu stellen.

5. Abwägen auf ermäßigtem Niveau: Politische Regelwerke

An Verfahren in Liefer- wie Empfängerländern für die Genehmigung von Exporten bzw. Importen von Rüstungswaren richtet sich die Erwartung, für die Einhaltung der genannten Vorgaben zu sorgen. In der Tat schimmern Rudimente einer derartigen Urteilsbildung in politischen Selbstverpflichtungen wie den „Politischen Grundsätzen“ der Bundesregierung oder im EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte durch. Mit dem Vorsatz, ein komplexes Vorgehen zu standardisieren, wollen diese dem Prinzip legalen Handelns Genüge tun, übergeordnete Ziele berücksichtigen und politische Spielräume ausschöpfen.

5.1 Deutsche Gesetze und Grundsätze

Im deutschen Kontext⁴⁵ bildet der Artikel 26, Abs. 2 des Grundgesetzes⁴⁶ und das im Jahr 1961 verabschiedete Kriegswaffenkontrollgesetz (KWKG) die Grundlagen für die staatliche Sorgfaltspflicht im Umgang mit Rüstungsexporten. Die Rechtsvorschriften konkretisieren die Genehmigungsverfahren und stecken einen groben Rahmen für die inhaltlichen Parameter ab, an denen sich staatliche Instanzen bei der Genehmigung oder Verweigerung von Rüstungsexporten zu orientieren haben. Demnach sind Ausfuhren von Kriegswaffen zwingend zu untersagen, „wenn die Gefahr besteht, dass die Kriegswaffen bei einer friedensstörenden Handlung verwendet, völkerrechtliche Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigt werden oder aber der Antragsteller nicht für die für die Handlung erforderliche Zuverlässigkeit besitzt“.⁴⁷ Das Außenwirtschaftsgesetz gilt für den Umgang mit allen Rüstungsgütern, die nicht als Kriegswaffen eingestuft sind. Demnach können Verbote und Genehmigungspflichten eingeführt werden, „um die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland zu gewährleisten, eine Störung des friedlichen Zusammen-

45 Ausführlicher zum Folgenden: Bernhard Moltmann, „Ist es r/Recht so?“ Reflexionen zu Grundlagen und Perspektiven der deutschen Rüstungsexportpolitik, Frankfurt am Main (Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, HSFK-Report 6/2001), 2001, S. 11-15.

46 Art.26, Abs. 2 GG lautet: „Zur Kriegsführung bestimmte Waffen dürfen nur mit Genehmigung der Bundesregierung hergestellt, befördert und in Verkehr gebracht werden. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.“ Das KWKG versteht sich als Ausführungsgesetz zu diesen Bestimmungen.

47 § 6 KWKG, in: Rüstungsexportbericht der Bundesregierung 2004, a.a.O (Anm. 10), S. 6.

lebens der Völker oder der auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu verhüten“.⁴⁸

Die „Politischen Grundsätze“

Die Rechtslage hat jedoch nicht verhindert, dass es in der deutschen Rüstungsexportpolitik immer wieder zu Kontroversen um einzelne Rüstungsgeschäfte gekommen ist. Um Vorhersehbarkeit in Entscheidungssituationen einzuführen und die Reichweite von Ermessensspielräumen abzustecken, haben im Laufe der Zeit Bundesregierungen unterschiedlicher politischer Färbung so genannte „Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und andere Rüstungsgüter“ verabschiedet. Die erste Fassung einer derartigen Deklaration stammte aus dem Jahr 1971 und wurde 1982 geändert. Sie hielt immerhin 18 Jahre und bildet auch den Kern der derzeit gültigen vom 19. Januar 2000.

Jede Version der „Politischen Grundsätze“ trägt Kennzeichen von Kompromissen zwischen Interessen, die am restriktiven Kurs festhalten wollen, und jenen, denen an einer Expansion der deutschen Rüstungsausfuhren liegt. Außerdem versuchen sie, aktuelle sicherheitspolitische Konjunkturen und Zwänge aus eingegangenen Bündnisverpflichtungen oder Mechanismen staatenübergreifender Rüstungsproduktion abzubilden. Als Ergebnis ersetzen die „Politischen Grundsätze“ das Verbot von Rüstungsausfuhren durch eine Differenzierung von Bedingungen, die für die Exporte zu berücksichtigen seien. Der Abschluss einer Genehmigung ist dann nur eine Variante der Entscheidungsmöglichkeiten.

Die mittlerweile erreichte prinzipielle Exportfreundlichkeit lässt sich darin identifizieren, dass die Fassung von 2000⁴⁹ zwischen zwei Ländergruppen unterscheidet: (1) NATO-Länder, EU-Mitgliedstaaten und gleichgestellte Länder (Australien, Neuseeland, Schweiz). Für sie gilt, dass der Export von Kriegswaffen und sonstige Rüstungsgüter grundsätzlich nicht zu beschränken ist, es sei denn, dem widersprechen in Einzelfällen gewichtige Gründe; (2) Sonstige Länder: Hier sollen die Genehmigungen restriktiv gehandhabt werden. Die Ausfuhr von Kriegswaffen wird nicht gestattet. Ausnahmen sind nur möglich, wenn dies im Einklang mit deutschen Sicherheits- und Bündnisinteressen liegt. Rüstungsgüter dürfen dagegen transferiert werden, wenn dies die deutsche Sicherheit, das friedliche Zusammenleben der Völker und die auswärtigen Beziehungen nicht gefährdet. Außerdem sind Menschenrechtssituation und Entwicklungsperspektive des Empfängerlandes, regionale Stabilität und Gefahren innerer Konflikte zu berücksichtigen. Diese Einschränkungen sollen bei Entscheidungen stärker ins Gewicht fallen als das volkswirtschaftliche Interesse an freiem, uneingeschränktem Handel oder die Sicherung von deutschen Arbeitsplätzen.

Neben den eingefügten menschenrechts- und entwicklungsbezogenen Gesichtspunkten lag die Innovation der „Politischen Grundsätze“ von 2000 darin, dass die Hürden für einen gesicherten Endverbleib der Lieferungen angehoben, Kooperationen unter europäi-

48 § 7 AWG, in: ebda., S. 7.

49 Der Wortlaut der „Politischen Grundsätze“ findet sich ebda., Anlage 1.

schen Rüstungsherstellern gefördert und, vor allem, der EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte aus dem Jahr 1998 für die deutsche Genehmigungspraxis verbindlich gemacht wurden. Außerdem erklärte sich die Bundesregierung bereit, jährlich über ihre Rüstungsexportpolitik dem Bundestag und damit der Öffentlichkeit zu berichten.

5.2 Der EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte von 1998

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben sich im Jahr 1998 auf einen Verhaltenskodex für Rüstungsexporte verständigt,⁵⁰ nachdem bereits zu Beginn der 1990er Jahre erste Überlegungen zu einem derartigen Vorhaben kursiert waren. Außerdem nahm die EU Anregungen der OSZE auf, die im Jahr 1993 einen vergleichbaren Katalog von Kriterien für den Umgang mit Rüstungsexporten formuliert hatte. Der EU-Kodex knüpfte auch an Vorgaben aus dem gesellschaftlichen Raum an. Zu nennen sind hier die Initiative von Friedensnobelpreisträgern, die Oscar Arias, der derzeitige Staatspräsident von Costa Rica, angestoßen hatte,⁵¹ oder der Entwurf eines weltweiten Vertrags zur Kontrolle von Waffenverbreitung („arms control treaty“) britischer Nichtregierungsorganisationen.⁵² Deren Werben ist es immerhin zu verdanken, dass inzwischen über 60 Staaten dafür Interesse gezeigt haben.

Als freiwillige Einigung der EU-Staaten auf gemeinsame Standards für ihre Rüstungsexportpolitik besteht der Verhaltenskodex aus vier Elementen: (1) einer Präambel mit allgemeinen Zielsetzungen, (2) die Benennung von acht Kriterien, die bei der Genehmigung von Rüstungsausfuhren zu berücksichtigen sind, (3) operative Bestimmungen, von denen die wechselseitige Konsultationspflicht unter den Mitgliedstaaten bei strittigen Anfragen die wichtigste ist, und (4) die Verpflichtung zur regelmäßigen Berichterstattung. Zu den Kriterien zählen:

1. die internationalen Verpflichtungen der EU-Mitgliedstaaten,
2. die Menschenrechtssituation im Empfängerland,
3. das Risiko interner Konflikte und Bürgerkriege im Empfängerland,
4. die Aufrechterhaltung regionaler Sicherheit und Stabilität,
5. Rückwirkungen auf die nationalen Sicherheitsinteressen der EU-Staaten und befreundeter Staaten,

50 Der Wortlaut des EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte findet sich als Anlage zu den „Politischen Grundsätzen“ der Bundesregierung, in: Rüstungsexportbericht der Bundesregierung, a.a.O. (Anm. 10), Anlage 1. Siehe auch: Sibylle Bauer, *The EU Code of Conduct on Arms Exports – Enhancing the Accountability of Arms Export Policies?*, in: *European Security*, 12 (2004), S. 129-147.

51 Vgl. Oscar Arias, *Einführungsrede*, in: Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung (DSE)/Entwicklungspolitisches Forum, *Entwicklung und Abrüstung. Internationaler Politikdialog*, Bonn/Petersberg, 31. Oktober-1. November 2000, Berlin (DSE), 2000, S. 37-44.

52 „Waffen unter Kontrolle“ mit Beiträgen von Mathias John, Robert Lindner und Bernhard Moltmann, in: *AI-Journal. Das Magazin für Menschenrechte*, 2006, Nr. 6, S. 12-18; vgl. auch: Hwww.controlHarms.org.

6. das Verhalten des Empfängerlandes in Bezug auf internationale Standards, insbesondere gegenüber terroristischen Bewegungen und dem internationalen Recht,
7. das Risiko einer unerlaubten Weitergabe von gelieferten Rüstungsgütern (Re-Export),
8. die technischen und ökonomischen Kapazitäten des Empfängerlandes, insbesondere im Hinblick auf seine Entwicklungsperspektiven.

Licht- und Schattenseiten

Zu den positiven Effekten der inzwischen achtjährigen Handhabung des Kodex zählt gewiss der erhebliche Zuwachs an Informationen über die Rüstungsexporte aus den Mitgliedstaaten der EU. Die einzelnen Staaten sind mit ihren jährlichen Rüstungsexportberichten gleichsam in einen Schönheitswettbewerb eingetreten, was die Breite und Aussagekraft der zur Verfügung gestellten Informationen betrifft. Bei Fällen, in denen Regierungen unterschiedlich auf das Begehren nach Rüstungslieferungen reagieren, hat sich ein Konsultationsmechanismus etabliert. Er soll verhindern, dass einzelne Anbieter von potenziellen Abnehmern gegeneinander ausgespielt werden. So gilt der Verhaltenskodex heute schon als positives Lernfeld europäischer Zusammenarbeit, weil die beteiligten Verwaltungen bei der Implementierung des Kodex intensiv kooperieren und das Europäische Parlament daran aufmerksam Anteil nimmt. Wenn auch ursprünglich von den EU-Regierungen so nicht intendiert, hat sich das Regime des Kodex erfolgreich als Arena etabliert, das Nichtregierungsorganisationen Zugang zu Informationen und Beratung eröffnet.⁵³

Allerdings lag es nicht in der Reichweite des Verhaltenskodex, die europäischen Rüstungsexporte einzudämmen. Im Gegenteil, nach SIPRI-Angaben haben die EU-Mitgliedstaaten im Jahr 2005 erstmals die USA und Russland von ihrer Spitzenposition als Rüstungsexporteure weltweit verdrängt. Als Schattenseite ist zudem festzuhalten, dass eine Angleichung der Genehmigungsverfahren in und zwischen den EU-Mitgliedstaaten nicht stattgefunden hat. Die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten in die EU verzögert eine vollständige Umsetzung. Darüber hinaus ist der Verhaltenskodex immer wieder zum Spielball politischer Kontroversen geworden, wie sich im Streit um Fortführung oder Wegfall des EU-Waffenembargos gegen China aus dem Jahr 1988 zeigte.⁵⁴ Dies behindert die weitere Ausgestaltung der Kriterien des Kodex, von denen einige zwingend für einen Ausschluss einer Genehmigung sind (Kriterien Eins, Zwei und Drei), andere aber nur zur Berücksichtigung angeraten werden (Kriterien Vier, Fünf, Sechs, Sieben und Acht). Der Wunsch, dem Verhaltenskodex einen höheren Grad an Verbindlichkeit zu verleihen, hat sich bislang nicht erfüllt.

53 So das Fazit in: Matthias Dembinski/Barbara Schumacher, Wie Europa dem Rüstungsexport Schranken setzt. Von der Zusammenarbeit europäischer Regierungen zum europäischen Regieren, Frankfurt am Main (Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, HSFK-Report 9/2005), 2005, S. 34 f.

54 Vgl. Michael Brzoska/Bernhard Moltmann, Deutsche Rüstungsexportpolitik: Plädoyer für Prinzipientreue, in: Ulrich Ratsch/Reinhard Mutz/Bruno Schoch/Corinna Hauswedell/Christoph Weller (Hg.), Friedensgutachten 2005, Hamburg/Münster (Lit), 2005, S. 228-236, S. 231 f.

Sicherheit und Entwicklung als Parameter im Kriterienkatalog des EU-Kodex

Eine Sichtung der Kriterien des Kodex zeigt, dass zwar viel erreicht ist, aber ebenso viel noch zu tun bleibt.⁵⁵ Dies gilt insbesondere für die Entfaltung der Aspekte von Sicherheit und Entwicklung im Kriterienkatalog.

(1) Sicherheit der Staaten

Da sich der EU-Verhaltenskodex an die EU-Mitgliedstaaten richtet, wundert es nicht, dass die staatsbezogenen Aspekte von Sicherheit in verschiedenen seiner Kriterien prominente Beachtung finden. *Kriterium Vier* spricht von der Notwendigkeit, den Stellenwert der Rüstungstransfers für den Frieden, die Sicherheit und die Stabilität in der Region, in der sich das Empfängerland befindet, zu berücksichtigen; *Kriterium Sechs* prüft dessen Verhalten gegenüber der internationalen (Staaten-)Gemeinschaft, völkerrechtlichen Verpflichtungen und internationalen Regelungen; *Kriterium Sieben* reflektiert die Gefahr, dass gelieferte Waffen und Rüstungsgüter unkontrolliert weiter an Dritte gegeben oder umgeleitet werden.

(2) Menschliche Sicherheit

Probleme der „menschlichen Sicherheit“ greift der EU-Verhaltenskodex zumindest teilweise auf: Im *Kriterium Zwei* benennt er die Achtung der Menschenrechte im Empfängerland als Grundlage einer Genehmigung von Rüstungsausfuhren; mit seinem *Kriterium Drei* fordert er, die innere Lage des Importeurs (gewaltträchtige Spannungen, bewaffnete Konflikte) in Rechnung zu stellen. Die Kriterien des Kodex scheuen sich jedoch davor, auf die innerstaatlichen Verhältnisse detaillierter einzugehen. Dies hieße, bei Rüstungstransfers zu beurteilen, ob die gelieferten Rüstungswaren wirklich geeignet sind, die Sicherheit der Bürger zu erhöhen, und ob die Empfängerstaaten in der Lage sind, ihre Waffenbestände vor Missbrauch zu schützen und deren Abwandern in die Illegalität zu verhindern. Nur wenige Empfängerländer erklären sich bereit, mit der Einfuhr von Waffen und Rüstungsgütern auch rechtliche wie politische Kontroll- und Regelmechanismen zu implementieren oder gar Demobilisierungen einzuleiten. Sofern ein Lieferland dies zur Bedingung machen will, gilt es als Eingriff in die nationale Souveränität. Ihn wollen Rüstung importierende Staaten ebenso wenig zulassen wie Lieferländer bei ihren rüstungsexportpolitischen Entscheidungen. So finden Dilemmata der Entscheidungsfindung über das Für und Wider von Rüstungsexporten auf Seiten der Empfängerstaaten ihre Fortsetzung.

Davon zeugen auch unterschiedliche Auslegungen einzelner Kriterien. So fordert das *Kriterium Zwei* (Menschenrechtslage), den Status des Empfängerlandes bei der Genehmigung von Rüstungsausfuhren in Rechnung zu stellen. Die Regierungen begrenzen dieses Gebot auf die Prüfung von möglichen menschenrechtsverletzenden Effekten der zu liefernden Waffen. Nichtregierungsorganisationen drängen darauf, das gesamte Umfeld zu bewer-

55 In Anlehnung an den Titel einer Ausarbeitung von Sibylle Bauer, *The EU Code of Conduct on Arms Exports – much accomplished, much to be done* (Mai 2004). Sie lag dem Dokument „The Joint Report on the Review Process of the European Code of Conduct“ zugrunde, das europäische Kirchen der seinerzeitigen irischen EU-Präsidentschaft überreicht hatten.

ten, bevor über einzelne Lieferungen entschieden wird, um beispielsweise dem bekannten Diktum zu beugehen, mit U-Booten könne man nicht auf Demonstranten schießen.

(3) Rüstungstransfers und Entwicklung

Die Auswirkungen von Rüstungsexporten auf die Entwicklung des Empfängerlandes berücksichtigt der EU-Verhaltenskodex von 1998 insoweit, als er in seinem *Kriterium Acht* fordert, bei der Genehmigung von Rüstungsausfuhren in Entwicklungsländer zu prüfen, ob diese mit der technischen wie wirtschaftlichen Kapazität des Empfängerlandes vereinbar seien. Dabei unterstellt das Kriterium, dass die Staaten zur Wahrung legitimer Sicherheits- und Verteidigungsbedürfnisse nur die nötigen Ressourcen für Rüstungszwecke einsetzen. Die im Jahr 2005 vorgenommene Überarbeitung des Kriteriums veränderte den Wortlaut seiner Formulierungen nicht; sie schlägt aber für seine Handhabung vor, die Entscheidungen über die Genehmigung von Rüstungsausfuhren nach einem Zwei-Filter-System vorzunehmen: Der erste Filter soll die Entwicklungsrelevanz von Rüstungsimpporten evaluieren, der zweite die finanziellen Implikationen der Transfers bewerten.⁵⁶

Positiv an diesem Ansatz ist, dass die Millenniumsziele als Maßstab für nachhaltige Entwicklung dienen und die Waffenkäufe in einen Gesamtzusammenhang aller sicherheitsbezogenen Anstrengungen des Empfängerlandes gerückt werden. Gleichfalls ist vorgesehen, die Folgekosten der Anschaffungen, das Niveau der militärischen Ausrüstung sowie dessen Handhabung zu berücksichtigen. Schließlich sind die einzelnen Rüstungsgeschäfte im Licht der Sicherheitslage und der internationalen Verschuldung des Käuferlandes zu beurteilen. Allerdings zeigen sich auch Lücken: Letztlich reduziert sich das Urteil über die Entwicklungsrelevanz auf die Bewertung finanzieller und ökonomischer Faktoren wie die Höhe der Militärausgaben im Verhältnis zu den Ausgaben für Gesundheit und Bildung, die Militärausgaben als Prozentsatz des Bruttosozialprodukts, den Anteil der finanziellen Entwicklungshilfe am Volkseinkommen und Staatshaushalt sowie schließlich die Schuldenlast und deren Bedienung. Indikatoren von „guter Regierungsführung“ oder des Schutzes bürgerlicher wie politischer Freiheiten kommen nicht zur Sprache. Außerdem wird das *Kriterium Acht* nicht mit der Verpflichtung des Lieferlandes verknüpft, seinerseits einen Beitrag zu einer integren, das heißt korruptionsresistenten Entscheidungsfindung im Importland zu leisten.

56 Sekretariat des Rats der Europäischen Union, Benutzerleitfaden zum EU-Verhaltenskodex für Waffenausfuhren, Brüssel, 14. Oktober 2005 (Dokument 13296/05), Kapitel 3: Kriterienauslegung, S. 22-28 und Anlage A. Das Dokument nimmt in vereinfachter Form Anregungen auf, die britische Nichtregierungsorganisationen im Jahr 2004 vorgelegt hatten: Amnesty International/International Action Network of Small Arms/Oxfam, *Guns or Growth? Assessing the Impact of Arms Sales on Sustainable Development*, London, 2004.

6. Ethische Urteilsbildung: eine andauernde Aufgabe

Politischen Deklarationen wie den „Politischen Grundsätzen“ oder dem EU-Verhaltenskodex ist zu attestieren, dass sie sich an der Relevanz der Trias von Frieden, Sicherheit und Entwicklung abarbeiten. Das Resultat kann aber unter ethischen Gesichtspunkten nicht zufrieden stellen. Formal sind die Kriterienkataloge eher im Sinne einer Addition unterschiedlicher Gesichtspunkte denn als kohärentes Programm zu werten. Darunter leidet die Stringenz, und die Vorgaben bleiben auslegungsfähig. Die deutschen Regelungen schlängeln sich zudem mit ihrer Unterscheidung zwischen Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern um eine klare Positionsbestimmung herum.

Aus ethischer Sicht wiegen zwei Einwände schwer: Zum einen unterscheiden sich die eingegangenen politischen Selbstverpflichtungen von den Prämissen der ethischen Urteilsbildung dadurch, dass diese von einem grundsätzlichen Verbot von Rüstungsexporten ausgehen und explizite Begründungen für Abweichungen verlangen. Umgekehrt unterstellen die politischen Regelwerke, dass Rüstungsexporte grundsätzlich statthaft sind, es sei denn, dass ihnen gravierende Gründe widersprechen. Deshalb wundert es nicht, dass die EU-Mitgliedstaaten und mit ihnen auch Deutschland trotz der Verpflichtung, den Verhaltenskodex zu achten, inzwischen einen so großen Anteil am Weltrüstungshandel haben. Die Ursache liegt nicht in der Qualität der Kriterien. Sie haben viel mit dem gemein, was zuvor im Zuge einer ethischen Reflexion entfaltet worden war, erreichen aber nicht die Bindungskraft, um das politische Handeln zu bestimmen.

Zum anderen sprechen die Deklarationen zwar viel von Empfängerländern. Doch stehen letztlich die Belange der Lieferländer im Blick auf ihre Sicherheit und Exportinteressen im Vordergrund. Sonst wäre es nicht zu erklären, dass in konkreten Fällen einer Ablehnung von Rüstungsexportgenehmigungen vorrangig deren Stellenwert für die internationale oder regionale Stabilität und die Risiken von Re-Exporten zur Geltung kommen. Da der Menschenrechtsaspekt nur auf die Auswirkungen einzelner Lieferungen verengt wird, bleibt eine umfassende Bewertung der Lage in einem Empfängerland ausgeblendet. Das *Kriterium Acht* des EU-Kodex (Entwicklungsverträglichkeit) findet kaum Anwendung. So kam es in Deutschland in den Jahren 2002/03 zu jährlich etwa 80 Ablehnungen. Es wurde jedoch nur ein oder zweimal auf das *Kriterium Acht* Bezug genommen.

Die Diskrepanz zwischen der in den Selbstverpflichtungen artikulierten deklaratorischen Politik und der tatsächlichen Praxis offenbart sich, wenn die Empfängerstaaten von Rüstungsexporten unter Gesichtspunkten der Krieriologie des EU-Verhaltenskodex geprüft werden. Dies leistet eine vom Bonn International Conversion Center (BICC) erstellte Datei. Sie listet für 170 Staaten auf, ob sie die Bedingungen der Kriterien des Kodex erfüllen.⁵⁷ Die Datenbank unterscheidet zwischen solchen, bei denen die reale Situation mit den Kriterien übereinstimmt, solchen, bei denen dies fraglich ist, und solchen, bei denen dies nicht gegeben ist. Das Ergebnis ist folgendes: Letztlich ist es nur die Mehrzahl

57 Die Datenbank findet sich unter: www.bicc.de/ruestungsexport/database.php.

der NATO- und EU-Staaten sowie der ihnen gleichgestellten, die allen Maßstäben genügt. Aus der Gruppe der übrigen Staaten erhalten allein Costa Rica, Kroatien, Panama und Uruguay eine positive Note. Im roten Bereich liegen zunächst alle Staaten, gegenüber denen ein internationales Waffenembargo gilt.⁵⁸ Ohne Einschluss von Embargos nennt die Datei 13 weitere Staaten, die die Kriterien insgesamt nicht erfüllen.⁵⁹ Alle übrigen weisen bei einem oder mehreren Kriterien Defizite auf.

Angesichts der eingeschränkten Wirksamkeit von institutionalisierten Regelwerken für den Rüstungstransfer bleibt dieser weiter Gegenstand von Kontroversen. Das Plädoyer für eine ethische Urteilsbildung mahnt Anhänger einer Rüstungsexportpolitik, die moralische Standards vernachlässigt, über die Risiken Rechenschaft zu geben, die Rüstungstransfers für Frieden, Sicherheit und Entwicklung bedeuten können; die Befürworter einer zurückhaltenden Rüstungsexportpraxis sehen sich Trends gegenüber, dass es auch Gründe geben kann, Rüstungsgüter zu exportieren, gerade auch in Regionen, die einst als „Spannungsgebiete“ firmierten. Umso entscheidender ist es, die Begründungspflicht dafür aufrecht zu erhalten, solange unangefochten ist, dass es sich beim Transfer von Waffen und Rüstungsgütern um die Weitergabe von Gewaltmitteln handelt. Für sie gelten die gleichen moralischen Grundsätze wie bei Androhung oder Anwendung von Gewalt. Denn bei der Genehmigung oder dem Versagen von Rüstungsausfuhren geht es nicht nur um Sach-, sondern auch um Wertentscheidungen. Die Herausforderungen, denen sich heute die internationale Sicherheitspolitik gegenüber sieht, eröffnen neue Dilemmata, die der Entscheidung bedürfen. So bleibt eine ethische Urteilsbildung auf diesem Feld eine andauernde Aufgabe.

Der Appell an eine ethische Urteilsbildung reicht über den Kreis der unmittelbar mit der Entscheidungsfindung betrauten Personen und Institutionen hinaus. Er richtet sich ebenfalls an all jene, die das Geschehen kritisch begleiten. Auch sie haben sich dem Ruf zu stellen, die Prämissen ihrer Position laufend im Licht der aktuellen Herausforderungen für Frieden, Sicherheit und Entwicklung zu überprüfen, falls ihre Kritik Substanz behalten soll. Das vorgetragene Plädoyer zielt darauf, dem Umgang mit Rüstungsexporten das Maß an Glaubwürdigkeit zu verleihen, das einer Demokratie in ihrem Außenverhalten angemessen ist.

58 Dabei handelt es sich um: Elfenbeinküste, Liberia, Burma (Myanmar), Somalia, Sudan, Usbekistan und Zimbabwe.

59 Dazu zählen: Algerien, Angola, Aserbaidshen, Burundi, DR Kongo, Republik Kongo, Haiti, Irak, Nepal, Syrien, Tadschikistan, Tschad, Zentralafrikanische Republik.