

Bernhard Moltmann

„Ist es r/Recht so?“

Reflexionen zu Grundlagen und Perspektiven der deutschen Rüstungsexportpolitik

HSFK-Report 6/2001



**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: moltmann@hsfk.de · Internet: <http://www.hsfk.de>

ISBN: 3-933293-50-2

€ 6,-

II

Zusammenfassung

Die deutsche Rüstungsexportpolitik ist ein permanentes Reizthema politisch-gesellschaftlicher Auseinandersetzungen. Auch wenn der Streit argumentativ auf Dauer nichts Neues zu Tage fördert, signalisiert er doch mit seiner immer wieder aufbrechenden Heftigkeit, dass hier die Dinge nicht im Lot sind. Eigentlich sollte man in einer rechtsstaatlichen Demokratie davon ausgehen können, das Recht regle die offenkundigen Kollisionen von Normen und Interessen so, dass das politisch-administrative Handeln keine grundsätzlichen Widersprüche produziert. Das Recht soll, will es diesen Anspruch erfüllen, allgemeingültig und durchsetzbar sein und damit den Rechtsfrieden sichern. Tatsächlich aber eröffnet sich beim Blick auf das Gefüge von Rechtsnormen und Verfahren, die derzeit für die Gestaltung der deutschen Rüstungsexportpolitik gelten, ein Bild, von dem ein juristischer Kommentator ungeniert sagt, es sei „in seiner Komplexität außergewöhnlich“ und spiegele „eine überaus unübersichtliche Verschachtelung von Rechtsordnungen und Rechtssätzen jeglicher Provenienz“.

Dieses Urteil bestätigt sich, wenn man die rechtlichen Grundlagen entsprechend ihren deutschen Quellen, dem Kontext der Europäischen Union und der globalen Rahmenbedingungen Revue passieren lässt. Insofern wundert es nicht, dass sich die politisch-administrative Praxis immer wieder in Widersprüchen verfängt, die den Streit um den Rüstungsexport nähren. Angesichts der Misslichkeit dieser Situation ist die Lage unter der Perspektive zu prüfen, dass der durch das Recht im Inneren zu gewährleistende Frieden auch ein Ausweis der Friedensfähigkeit von Staaten, und unter ihnen von Demokratien allzumal, nach Außen ist.

Die Schwierigkeiten beginnen bereits, wenn man sich darum bemüht einzugrenzen, was unter dem Schlagwort der Rüstungsexporte im Einzelnen zu verstehen ist. Hier wird derzeit zwischen der grenzüberschreitenden Weitergabe von Kriegswaffen, Rüstungsgütern, kriegswaffennahen Gütern und Dual-use-Gütern unterschieden. Das Stichwort „Wehrmaterial“ fasst all diese verschiedenen Kategorie von Gütern neuerdings pauschal zusammen. Dementsprechend finden das Kriegswaffenkontrollgesetz und das Außenwirtschaftsgesetz mitsamt ihren konkretisierenden Verordnungen Anwendung. Allerdings bedarf es immer wieder Eingriffen, um die administrativen Vollzüge in Einklang mit den wechselnden Parametern politischen Handelns zu bringen. Davon zeugen die verschiedenen Versionen der „Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Rüstungsexport“, deren jüngste Fassung vom Januar 2000 datiert.

Doch das deutsche Recht ist nur insoweit wirksam, als es nicht von EU-weiten Regelungen abgelöst worden ist oder ergänzt wird. Dies gilt inzwischen für die Dual-use-Güter und für die sich anbahnende Vertiefung der Kooperation bei der Rüstungsproduktion in Europa. Während die Entscheidungen über Rüstungsexporte noch unter dem Vorbehalt einzelstaatlicher Souveränität im EU-Europa stehen, haben sich im Jahr 1998 die Mitgliedstaaten der EU auf einen Verhaltenskodex für Rüstungstransfers geeinigt. Er formuliert inhaltliche Kriterien, die den einzelstaatlichen Entscheidungen zu Grunde gelegt werden sollen. Dabei stehen die Menschenrechtsstandards, die sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungsperspektiven und die regionale wie innere Stabilität in den Empfän-

gerländern im Vordergrund. Außerdem schreibt der Verhaltenskodex vor, jährlich dem Europäischen Parlament über die im Vorjahr getätigten Rüstungsexporte zu berichten, und hält die EU-Mitgliedstaaten an, sich wechselseitig über ihre Rüstungsgeschäfte zu informieren.

Der EU-Verhaltenskodex nimmt in seinen Formulierungen Gesichtspunkte auf, wie sie bereits Anfang der neunziger Jahre von der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) im Blick auf die Angleichung der Exportpolitiken auch der mittel- und osteuropäischen Staaten formuliert worden waren. Der Gedanke, sich zumindest auf Verhaltensregeln zu verständigen, wenn man schon nicht zu bindenden Absprachen kommen kann, ist auch für die gemeinsam von EU und den USA im Dezember 2000 gefundene Einigung leitend, einen entsprechenden Ansatz im globalen Kontext anzustreben. Dabei können sich die EU und die USA auf entsprechende Initiativen anderer regionaler Zusammenschlüsse, vor allem der Organisation amerikanischer Staaten (OAS) und der Organisation für afrikanische Einheit (OAU) sowie südostasiatischer Staaten-gruppen beziehen. All diese Initiativen dokumentieren, dass der internationale Waffenhandel inzwischen auch Teil der Rüstungskontrollpolitik geworden ist.

Neben einzelstaatlichen Regelwerken und Neusetzungen politischer Absprachen spielen in der jeweiligen Rüstungsexportpolitik auch informelle Konsultations- und Koordinationsmechanismen eine Rolle, die als „gentlemen agreements“ behandelt werden. Deren prominentestes ist das Wassenaar-Arrangement, das 1994/95 aus dem früheren Coordinating Committee for Multilateral Exports Controls (COCOM) hervorgegangen ist. Hier geht es darum, den Export von sensiblen Waffen, Rüstungsgütern und Ausrüstung wie Fertigungsanlagen zu steuern. Daran beteiligen sich inzwischen über dreißig Staaten, darunter auch Russland und andere Länder, die früher dem Warschauer Pakt angehört hatten. Auch wenn die daraus erwachsenen Regime eher informeller Natur sind, haben sie einen starken Einfluss auf die nationale und europäische Exportkontrolle.

In der Summe stellt sich die juristisch-politische Lage so dar, dass um einen „harten“ Kern „weichere“, das heißt interpretationsfähige Rechtsnormen, Ausführungsbestimmungen und Verfahren angesiedelt sind, die insgesamt bei aktuell anstehenden Entscheidungen zu Grunde gelegt werden. Politische Vorgaben halten den Entscheidungsgang auf einem oft in sich nicht schlüssigen Kurs, da andersgelagerte wirtschaftliche und technologische Interessen intervenieren, abgesehen von Gesichtspunkten der politischen Opportunität von einzelnen Genehmigungen oder Verweigerungen von Rüstungsexporten. Verschiedene Rechtsebenen – nationalstaatliche, internationale und transnationale – greifen ineinander, mit der Folge, dass oft genug Lücken entstehen oder sich Widersprüche auf-tun. Wenn auch Juristen gewohnt sind, mit verschiedenen Rechtsebenen umzugehen, tun sich Politik und Öffentlichkeit sehr viel schwerer, den daraus erwachsenden Dilemmata zu begegnen. Zugespitzt lassen sich für die deutsche Situation folgende benennen:

1. das Verbot *versus* die Erlaubnis, mit Rüstungsgütern grenzüberschreitend zu handeln;
2. inhaltliche Entscheidungskriterien *versus* Länderlisten;
3. nationale *versus* inter- oder transnationale Restriktionen;
4. Regierungsvereinbarungen *versus* privatwirtschaftliche Kooperation;

5. Geheimhaltung versus Transparenz.

Der herrschende Zustand weckt Zweifel daran, ob die Forderungen nach Allgemeingültigkeit, Übersichtlichkeit und Durchsetzbarkeit bei dem gültigen Recht in hinreichendem Maße erfüllt werden. Damit geraten die Grundlagen der Legitimität und Legalität der Rüstungsexportpolitik ins Wanken – eine Situation, in der sich die Frage stellt, ob eine Konstellation eingetreten ist, die eine grundlegende Überprüfung und Neuorientierung der Rüstungsexportpolitik und ihrer Grundlagen verlangt.

Das Plädoyer für eine Revision der Grundlagen der Rüstungsexportpolitik und für Alternativen zielt zum einen darauf, die rechtlichen Normen und Verfahren in Einklang mit den politischen Erfordernissen und den zentralen Trends des gesellschaftlichen Diskurses zu bringen und damit die Defizite, wie sie einer rechtsstaatlichen Demokratie auf Dauer letztlich zum Schaden gereichen können, zu beheben. Zum anderen sind die inzwischen eingetretenen Veränderungen auf dem Weltrüstungsmarkt zu berücksichtigen, der deutlich verschiedene Segmente aufweist:

Das *erste* Segment bezieht sich auf die weitgehend unkontrollierte Verbreitung von Massentötungsmitteln in Gestalt einer Vielzahl von so genannten kleinen Waffen. Deren gemeinsame Eigenschaften bestehen darin, dass sie leicht zu transportieren, ohne Vorkenntnisse zu bedienen und preiswert wie langlebig sind. Sie werden vielerorts produziert und sind auf offenen, grauen und schwarzen Märkten erhältlich.

Ein *zweites* Segment besteht aus den Transfers von technologisch anspruchsvollen und außerordentlich kostspieligen Waffensystemen, deren Anschaffung und Einsatz nur im Verbund mit modernen, hochqualifizierten Streitkräften sinnvoll sind.

Dazwischen liegt ein *drittes* Segment des Handels mit Waffen und Rüstungsgütern, die aus Sicht hochgerüsteter Industriestaaten zwar veraltet sind, aber für Interessenten mit weniger hohen Ansprüchen noch einen hohen Wert als Statussymbol oder in ihrer Militärpolitik haben.

An dem ersten Segment des Weltrüstungsmarktes sind deutsche Lieferungen insoweit beteiligt, als deutsche Lizenzen inzwischen frei genutzt werden, um weitere Waffen unkontrolliert zu produzieren und zu verbreiten, abgesehen von dem Transfer von Fertigungsanlagen deutschen Ursprungs für die Waffen selbst oder deren Munition. Dieses Segment lässt sich jedoch kaum noch mit den konventionellen Rechtsinstrumenten überwachen, verquickt es sich doch zunehmend mit grenzüberschreitender Kriminalität, internationalem Drogenhandel und Geldwäsche. Insofern sind hier einzelstaatliche wie staatenübergreifende Maßnahmen angezeigt, um den illegalen Geschäften Einhalt zu gebieten. Um zudem die Nachfrage nach diesen Waffen zu verringern, sind die Stärkung des internationalen Strafrechts, die Zusammenarbeit von Polizei- und Zollbehörden und entwicklungspolitische Initiativen in den Zonen gewaltsamer Konflikte die gebotenen Imperative.

Das zweite und dritte Segment werden sich nur noch im europäischen Kontext steuern lassen, allein schon bedingt durch die zunehmende Integration der Außen- und Sicherheitspolitik in der Europäischen Union, aber auch durch die Umstrukturierung der Streitkräfte in vielen Ländern und die wachsende Kooperation bis hin zur Fusion euro-

päischer Rüstungsfirmen. Das Rahmenabkommen, das im Juli des Jahres 2000 sechs der wichtigsten rüstungsproduzierenden Staaten in der Europäischen Union abgeschlossen haben, schafft dafür bereits grundlegende Voraussetzungen. Es wäre ein Anachronismus, wenn die Rüstungsexportpolitik nicht Bestandteil dieses politisch-ökonomischen Prozesses würde, sondern ein Residuum nationalstaatlicher Vorbehalte bliebe. Konsequenter wäre es, die Weitergabe von Waffen und Rüstungsgütern auf den Kreis von Staaten zu beschränken, die Teil dieser Zusammenhänge sind. Die hier gültigen Normen und inhaltlichen Entscheidungskriterien sollten auch ausschlaggebend sein, wenn überzählige Waffen an Länder weitergegeben werden, die außerhalb der militär- und sicherheitspolitischen Allianzen stehen. Gelingt es unter dieser europäischen Perspektive, eine Kohärenz zwischen politischen Weichenstellungen und rüstungsexportpolitischen Entscheidungen herzustellen, wäre das Recht von der bisherigen Funktion entbunden, als Reparaturbetrieb für politisch verursachte Versäumnisse oder Fehler zu dienen.

Während diese Optionen davon ausgehen, dass ein wie auch immer gearteter Rüstungsexport weiter betrieben werden wird, sollte aber auch die Alternative nicht aus dem Blick gelassen werden, auf derartige Geschäfte überhaupt zu verzichten. Dem proklamierten Anspruch von Demokratien, auch in ihrem Außenverhalten als Zivilmacht aufzutreten, würde dadurch ein erheblicher Nachdruck verliehen. Noch sind es in der Mehrzahl Demokratien, die als wichtigste Rüstungslieferanten die übrige Welt mit Waffen versorgen. Da viele gewaltsame Konflikte, in die Demokratien derzeit verstrickt sind, an Intensität der Gewaltanwendung verlören, falls keine Waffen und Rüstungsgüter mehr geliefert würden, bietet es sich durchaus an, die Kosten eines solchen Umschwunges zu ermitteln und in ein Verhältnis zu den Lasten unter den gegenwärtigen Umständen zu setzen. Möglicherweise stieße man dann auf Relationen, die den Streit um das Für und Wider der Rüstungstransfers in einem anderen Licht erscheinen lassen und auch die bisherigen Befürworter überzeugen könnten. Die Abolitionskampagne, die vor über 150 Jahren zur Ächtung der Sklaverei geführt hat, bietet sich hier als Exempel an. Wenn Demokratie, Recht und Frieden Hand in Hand gehen sollen, ist die Absage an den Rüstungsexport ein gutes Beispiel, dies unter Beweis zu stellen und dafür weltweit zu werben.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| 1. Der Streit um den Rüstungsexport und der Ruf nach dem Recht | 1 |
| 1.1. Die Konturen des Streites | 1 |
| 1.2. Die Hoffnung auf das Recht | 4 |
| 1.3. Die Frage nach dem Stellenwert des Rechts bei Rüstungsexporten | 5 |
| | |
| 2. Das Gefüge von Normen, Rechtsbestimmungen und Verfahrensregeln für den deutschen Rüstungsexport | 8 |
| 2.1. Definitionen: Kriegswaffen und Rüstungsgüter | 8 |
| 2.2. Von den Normen zu den Verfahren | 10 |
| 2.2.1. Regelwerke deutscher Herkunft | 11 |
| 2.2.2. EU-Regelwerke | 15 |
| 2.2.3. Entwicklungen im internationalen Umfeld | 18 |
| | |
| 3. Rüstungsexport und Recht: ein Netz von Widersprüchen | 22 |
| | |
| 4. Was muss, was kann getan werden? | 29 |
| 4.1. Die heutige Lage | 31 |
| 4.2. Optionen | 32 |

1. Der Streit um den Rüstungsexport und der Ruf nach dem Recht

1.1. Die Konturen des Streites

Man mag es drehen und wenden, wie man will – der Rüstungsexport ist und bleibt ein Reizthema politischer und gesellschaftlicher Auseinandersetzungen in Deutschland. Es bedarf nur des beabsichtigten oder ungewollten Bekanntwerdens einer weiteren Ausführungsgenehmigung von Kriegswaffen oder Rüstungsgütern, schon gehen die Wogen der Debatten wieder hoch und tun sich altbekannte Frontstellungen auf, mögen auch zuvor die Gewässer lange ruhig gewesen sein. Obwohl fast schon routinemäßig die Argumente ausgetauscht werden, lohnt es sich doch, genauer auf die Struktur dieser spezifischen Auseinandersetzung zu schauen. Und dabei zeigen sich zwei Eigentümlichkeiten.

Zunächst einmal ist es aufschlussreich, dass keine Stimme behauptet, die Weitergabe von Waffen und Rüstungsgütern diene dem Frieden. Dies widerspräche auch aller Evidenz, wie statistische Untersuchungen über den Zusammenhang zwischen Waffenlieferungen und der Häufigkeit von Kriegen inzwischen hinreichend nachgewiesen haben.¹ Insofern könnte man hier von einer grundlegenden Übereinstimmung ausgehen. Die Befürworter von Waffentransfers bringen in der Tat andere Gründe vor: So sprechen sie zum Beispiel davon, die Exporte dienten dazu, der deutschen und europäischen Rüstungsindustrie einen hinreichenden Absatz ihrer Produkte zu garantieren. Dies sei eine unverzichtbare Voraussetzung dafür, jenes Maß an Rüstungskapazität zu erhalten, das für den Erhalt von Souveränität und Bündnisfähigkeit unabdingbar sei. Ein anderes Argument läuft darauf hinaus, dass der Export von Waffen zu den Normalitäten des wirtschaftlichen wie politischen Alltages gehöre, denen sich Deutschland nicht durch Verweis auf moralisch und historisch begründete Vorbehalte entziehen könne, wolle es nicht einen relevanten Sektor des Außenhandels anderen Konkurrenten überlassen. Diese seien ohnehin bereit, bei einem deutschen Verzicht schnell in die Lücke zu springen, getreu dem Motto: „Wenn sie nicht liefern, so tun es wir es“. Wieder andere Apologeten des Rüstungsexport verweisen auf die Situation und Bedürfnisse der Empfänger. Keinem Staat könne es verwehrt werden, das Seinige für die eigene Verteidigung zu tun. Hindere ihn ein potentieller Lieferant daran, so käme dies einem Embargo oder einer negativen Intervention gleich. Rüstungslieferungen könnten zudem ihren Teil dazu beitragen, in konfliktträchtigen Regionen zur Stabilität beizutragen – eine Wahrnehmung, die die umfangreichen deutschen Lieferungen an Griechenland und die Türkei angeleitet haben mögen. Im Fall der Rüstungsexporte nach Israel dienen die Ausfuhren als Beleg dafür, dass es Deutschland nicht an Unterstützung eines zwar hoch-, wenn nicht übergerüsteten, aber bedrängten Partners fehlen lasse. Beharrlich, wenn auch nicht so lautstark sind die Stimmen, die darauf verweisen, dass über den Rüstungsexport auch Arbeitsplätze, vor allem in strukturschwachen Gebieten oder gefährdeten Branchen, wie im Schiffsbau,

1 Zusammenfassung bei Cassidy B. Craft, *Weapons for Peace, Weapons for War. The Effects of Arms Transfers on War Outbreak, Involvement and Outcome*, New York u.a.O. (Routledge), 1999.

erhalten werden könnten. Gewerkschaften und Betriebsräte verbünden sich mit Rüstungsherstellern zu einer gewichtigen Lobby, die, unterstützt von einzelnen Bundesländern wie z. B. Bayern, gemeinsam Druck auf die politischen Entscheidungsträger ausübt und die öffentliche Meinung zu beeinflussen sucht.

Die Gegner von Rüstungsexporten kennen alle diese Argumente und haben sich über Jahre und Jahrzehnte hinweg bemüht, sie zu entkräften. Sie stellen in Frage, ob die Souveränität eines Staates – immer noch – von seiner glänzenden Wehr- und Waffenmacht abhängt oder ob nicht für dessen Position andere Faktoren ausschlaggebend seien wie wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, eine effiziente Verwaltung, ein vorausschauendes Bildungssystem und – vor allem – ein tragfähiger Konsens über Normen und Werte in Gesellschaft und Politik. Das Recht auf Selbstverteidigung eines Staates ist zwar unbestritten und Bestandteil der UN-Charta. Auch wenn Staaten sich bei Militäraktionen immer wieder darauf berufen, sei mehr als fraglich, ob der Schutz von Staaten und Gesellschaften durch Rüstung allein zu gewährleisten ist, zumal die Praxis in vielen Teilen der Welt schon längst andere Wege beschreite, Sicherheit und Wohlergehen der Bürger zu bewahren. Die Behauptung, Rüstungsexporte fördere die regionale Stabilität, suchen die Gegner mit dem Verweis auf die dadurch ausgelösten regionalen Rüstungswettläufe und Eskalationsgefahren zu erledigen. Sie können dabei auf entsprechende Krisengebiete, vor allem im Nahen und Mittleren Osten, aber auch in Südostasien verweisen, in denen auch Waffen deutscher Herkunft eine wichtige Rolle spielen. Das Argument, mit Rüstungsexporten könne man Arbeitsplätze sichern, kann zumindest mit Blick auf einzelne Standorte und Unternehmen gewisse Plausibilität beanspruchen. Es erweist sich jedoch unter längerfristigen ökonomischen wie beschäftigungspolitischen Perspektiven als wenig stichhaltig, weil gerade Rüstungsbetriebe starke Schwankungen des Marktes für ihre Produkte kennen. Sie können am ehesten ihren Bestand sichern, wenn sie sich nicht allein auf die Fertigung von Rüstungsgüter konzentrieren, sondern eine Diversifizierung ihrer Produktpalette anstreben. Gerät nun eine von ihnen in Not, wie das Schicksal vieler, früher einmal renommierter deutscher Rüstungsfirmen beweist, wären eher unternehmerische Kompetenz und Voraussicht auf den Prüfstand zu stellen, als die Betriebsangehörigen in die Opferrolle zu drängen und nach Ausflucht in das Exportgeschäft zu suchen.

Jenseits der Auseinandersetzung mit den Argumenten der Befürworter von Rüstungsexporten verweisen deren Gegner auf anders gelagerte Problemdimensionen, vor allem, wenn es sich um Lieferungen in Staaten außerhalb der industriellen Welt handelt. So fragen sie, ob es nicht vernünftiger sei, vorab Rüstungsanstrengungen einzuschränken und auf Rüstungsexporte zu verzichten, als in und nach Kriegen Hilfe zu leisten. Diese möge zwar unmittelbare Not lindern, aber nicht deren Ursachen verringern. Zudem sei zunehmend offensichtlich, dass Rüstung und Kriege jahrzehntelange Bemühungen zunichte machen, Armut zu lindern. Wie sollen Menschen und Gesellschaften dazu gewonnen werden, die Entwicklungszusammenarbeit zu fördern und für Entwicklungsprojekte zu spenden, wenn gleichzeitig viele Entwicklungsländer die militarisierten Verhaltensweisen in den internationalen Beziehungen, wie sie die Industriestaaten vorgeben, attraktiv finden und nachzuahmen suchen? Insofern sind es eher die Gegner der Rüstungsexporte, die auf die Friedensgefährdung verweisen, die mit den Rüstungsausfuhren verbunden sind.

Neben den argumentativen Kontroversen kennzeichnet den Streit über das Für und Wider der Rüstungsexporte noch eine weitere Eigenschaft, die im Atmosphärischen angesiedelt ist und viel mit Fairness und damit mit Demokratiefähigkeit zu tun hat. In ihrem Engagement gegen Rüstungsexporte haben Einzelne und Gruppen eine gewisse Sachkompetenz erworben, mit der sie in das gemeinhin von Undurchsichtigkeiten und damit Skandalträchtigkeit gezeichnete Politikfeld vordringen. Das versetzt sie in die Lage, Informationen zu sammeln, diese einander zuzuordnen sowie ihr Wissen und ihre Schlussfolgerungen öffentlich zu machen, um den Hintergründen und Zusammenhängen der internationalen Rüstungsgeschäfte und der deutschen Beteiligung daran auf die Spur zu kommen. In solchem Tun haben sie mittlerweile Anschluss an eine rege internationale „community“ gefunden, die sich im Namen der Zivilgesellschaft auf den Weg gemacht hat, hier mehr Demokratie einzufordern. Der Streit um Rüstungsexporte erfährt dadurch eine Wende ins Grundsätzliche.

Um so mehr trifft es die Glaubwürdigkeit der Auseinandersetzung und deren Protagonisten, wenn der Streit um Rüstungsexporte in Deutschland oft genug dazu herhalten muss, einen Nebenschauplatz anders gelagerter Kontroversen zu eröffnen. Gerade weil die Kontrahenten auf der politischen Bühne um die Sensibilität dieses Themas wissen, nutzen sie es, um sich zu profilieren und den Gegner mit den Aporien zwischen Überzeugung und Praxis zu konfrontieren. So sieht die Opposition im Deutschen Bundestag mit berechtigten Gründen hier die Möglichkeit, einen Keil zwischen die Regierungsparteien zu treiben. Die SPD als stärkere Regierungspartei wiederum fordert ihren kleineren Regierungspartner Bündnis 90/Die Grünen zu Konflikten mit dessen eigenen Anhängern und deren pazifistischen Überzeugungen heraus. Wurde die Koalitionsdisziplin in anderen Fragen, zum Beispiel bei der Billigung einer deutschen Beteiligung bei dem NATO-Einsatz gegen Jugoslawien, wie selbstverständlich vorausgesetzt, so führte die Entscheidung im Jahr 1999, ob man an die Türkei einen Panzer vom Typ Leopard II zu Erprobungszwecken im Rahmen der Ausschreibung einer umfangreichen späteren Bestellung liefern solle, an den Rand des Koalitionsbruchs. Aus einem vergleichsweise eher harmlosen Streitgegenstand war ein Bekenntnisfall geworden. Gleichzeitig kämpfen auf administrativer Ebene fortwährend Regierungsressorts um Einfluss in Gremien wie dem Bundessicherheitsrat – einem Kabinettsausschuss, wo nach Austausch der Argumente Mehrheitsentscheidungen über sensible Rüstungsexportgenehmigungen getroffen werden. Oft genug haben dabei das Auswärtige Amt und das Entwicklungsministerium, die bei anstehenden Entscheidungen über Waffenausfuhren die Menschenrechtslage, die innergesellschaftlichen Bedingungen und die Entwicklungspolitik des Empfängerlandes prüfen, das Nachsehen, wenn sie gegenüber dem Verteidigungs- und Wirtschaftsministerium Einwände vorbringen und ein Kanzlervotum letztlich den Ausschlag gibt.

So verläuft der Streit über das Für und Wider von Rüstungsexporten entlang von argumentativen Asymmetrien, die sich nicht ausgleichen lassen. Seine beiden Schlagseiten – hier das Pochen auf die postulierte Rationalität einer Realpolitik, dort das Plädoyer für ein normengeleitetes und -verträgliches Handeln – werfen die Frage auf, warum sich diese Positionen nicht vermitteln lassen. Die Antwort, so die Vermutung, liegt darin, dass sich hier in der Praxis exemplarisch Unvereinbarkeiten von Interessen und Normen abbilden.

1.2. Die Hoffnung auf das Recht

Demokratien zeichnen sich gegenüber anderen Formen, politische Herrschaft zu organisieren, unter anderem dadurch aus, dass sie den Meinungsstreit und den Austrag von Interessenkonkurrenz zulassen, ja sogar institutionalisieren. Denn sie sehen in ihm eine wirksame Beschränkung und Kontrolle von Macht. Folgen aus dem Streit unterschiedlicher Positionen letztlich Entscheidungen, so müssen sie im Einklang mit konsentierten Normen stehen und eine hinreichende Mehrheit von Bürgern überzeugen.

Ohne weiter auf den ideengeschichtlichen Hintergrund von Normen einzugehen, sollen hier Normen als überindividuelle und zugleich für jedes Mitglied einer Gesellschaft verbindliche Verhaltensregeln verstanden werden. Sie prägen Wirklichkeiten, indem sie diese mit Verhaltenserwartungen konfrontieren. In den Normen bündeln sich Erfahrungen, die aus der Vergangenheit destilliert sind, und Erwartungen, die bevorstehendes Handeln oder Verhalten absehbar machen. Dabei leisten die Normen zweierlei: Einerseits steuern sie die Stabilität sozialer Interaktionen. Andererseits überbrücken sie die Diskrepanz zwischen oft gegenläufigen Erfahrungen und dem Wunsch, gesellschaftliche Übereinstimmungen abzubilden und zu formalisieren. Ihren Niederschlag finden die Normen im Recht, das Normen, Verfahren und konkrete Anwendung in Einklang zu bringen sucht.

„Recht im 'objektiven Sinn' ist der Inbegriff von normativen Verbindlichkeiten (Normen, aber auch Strukturen und Verfahren sowie dem ihm gemäßen Verhalten), die – zu einer bestimmten Zeit und für eine konkrete politische Gemeinschaft gültig – das Zusammenleben formal regeln [...].“²

Seine herausragende Stellung in der Demokratie erhält das Recht deshalb, weil es Regeln des Verhaltens setzt, die es – idealiter – erlauben, Gegensätzlichkeiten auszutragen, ohne dass sich willkürlich die jeweiligen Machtverhältnisse durchsetzen.

Das Recht konkretisiert sich in der Gesetzgebung und der fortwährenden Überprüfung des politischen Handelns daran. Damit dies gelingt, haben folgende Voraussetzungen zu gelten: Das Recht soll (1.) allgemeingültig sein und vor Willkür schützen. Dazu muss es (2.) durchsetzbar sein, bis hin zur Möglichkeit, gegebenenfalls bei Verstößen auch Zwangsmittel anzuwenden. Eine gesellschaftlich akzeptierte Wirkung des Rechts entfaltet sich schließlich nur dann, wenn es (3.) tagtäglich Konflikte zwischen Normen und Interessen so regulieren kann, dass die Ergebnisse für alle Beteiligten akzeptabel sind, was den Rechtsfrieden gewährleistet. Um dies zu erfüllen, hat das Recht übersichtlich zu sein, d. h. ein einsichtiges, nachvollziehbares Gefüge von Normen, Gesetzen und Verfahren abzubilden, das praktikabel ist. Anders gewendet ließe sich diese Verschränkung von Erwartungen an das Recht und seinen Bedingungen folgendermaßen auflösen: Verträglichkeit mit übergeordneten Vorstellungen von Gerechtigkeit und fortlaufende Bestätigung, wenn es umgesetzt wird. Zu ergänzen wären diese beiden Stichworte durch den

2 Otfried Höffe, *Recht*. Stichwort in: ders. (Hg.), *Lexikon der Ethik*, 5. Aufl., München (C. Beck 1997), S. 242.

Verweis auf die Legalität des Verfahrens, unter dem es zustande gekommen ist.³ Das politische Handeln im Rahmen und auf der Grundlage des Rechts kann dann entsprechende Legitimität in Anspruch nehmen. Sie steht sowohl für Bindung der Herrschaftsordnung an Recht und Gesetz, als auch für die Anerkennungswürdigkeit der dadurch hergestellten wie garantierten sozialen und politischen Beziehungen.⁴

Das Recht soll in seiner Summe und Anwendung durch seine Regeln Handeln ermöglichen und nicht verhindern. Das von ihm zur Verfügung gestellte Gerüst von normativen Orientierungspunkten und praktischen Verfahren eröffnet dazu einen legitimierten Raum, den alle Akteure beanspruchen können, wenn sie ihn denn anerkennen. Ist einmal Recht gesetzt und zum Gesetz geworden, kommt ihm ein Status der Beständigkeit zu, der nicht ohne Weiteres anzufechten ist. Erst wenn in der Wirklichkeit der Widerspruch zwischen dem positiven Recht und der vorgeordneten Gerechtigkeit ein gesellschaftlich unerträgliches und politisch nicht mehr aufrecht zu erhaltendes Maß erreicht hat, steht ein Wandel an.⁵

1.3. Die Frage nach dem Stellenwert des Rechts bei Rüstungsexporten

Nun versteht sich die Bundesrepublik Deutschland nicht nur als Demokratie, die sich sogar mit dem Attribut „streitbar“ schmückt, sondern sie bekennt sich im Art 28, Abs. 1 des Grundgesetzes ausdrücklich zum „sozialen Rechtsstaat“. Dieser ist dadurch gekennzeichnet, dass alle Staatlichkeit an die in der Verfassung niedergelegten Normen gebunden und die Gewalten in der Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung dem Recht unterworfen sind. Hinzu kommen die festgeschriebene Trennung und Ausbalancierung der Gewalten sowie der Rechtsschutz, den jeder Einzelne gegenüber staatlichem Handeln in Anspruch nehmen kann.⁶ Doch der politische Alltag kennt auch hinreichend die Gefährdungen des Rechtsstaates: Steht die Ausführung der Gesetze im Einklang mit den in ihnen verankerten Normen? Ersetzt ein „rechtstechnisch-bürokratischer Routineablauf“⁷ jeweils die inhaltliche Prüfung und Abwägung der in Frage stehenden Rechtsgüter? Ist das Verwaltungshandeln gerichtlich überprüfbar und gegebenenfalls revidierbar? Gerade die deutsche Erfahrung, dass unter dem Mantel des Rechts einmal rechtsstaatliche Prinzipien ausgehöhlt oder unterlaufen werden konnten, macht besonders hellhörig, wenn in ta-

3 Unter Bezug auf Wolfgang Huber, *Gerechtigkeit und Recht. Grundlinien christlicher Rechtsethik*, Gütersloh (Chr. Kaiser/Gütersloher Verlagshaus), 1996, Kap. A II.

4 Diskussion der unterschiedlichen Verständnisse von Legitimität bei Martin Greiffenhagen, *Politische Legitimität in Deutschland*, Gütersloh (Bertelsmann Stiftung), 1997, S. 44 ff.

5 Vgl. Gustav Radbruch, *Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht* (1946), in: ders., *Rechtsphilosophie*, 8. Aufl., Stuttgart (K. F. Koehler), 1973, S. 339–350, S. 345.

6 Vgl. Ernst Benda, *Rechtsstaat*, Stichwort in: Dieter Nohlen/Rainer-Olaf Schulz (Hg.), *Pipers Wörterbuch zur Politik*, Bd. 1: Politikwissenschaft, 2. Aufl., München/Zürich (Piper), 1987, S. 837–840, S. 839.

7 Ernst Fraenkel, *Rechtsstaat*. Stichwort in: ders./Karl Dietrich Bracher (Hg.), *Staat und Politik*, Neuauflage, Frankfurt am Main (Fischer), 1964, S. 283–291, S. 288.

gespolitischen Auseinandersetzungen Zweifel an der Legitimität staatlichen Handelns laut wird, wie es der skizzierte Streit um den Rüstungsexport immer wieder signalisiert.

Wenn die oben genannte Vermutung zutrifft, dass auf dem Feld der Rüstungsexportpolitik allgemeine Normen und partikulare Interessen kollidieren und nicht im Sinne eines Rechtsfriedens in Einklang gebracht werden, wirft dies die Frage nach den Ursachen dieses fortwährenden, unterschweligen Konflikts auf. Deshalb soll im Folgenden geprüft werden, ob oder warum nicht das Recht in der Lage ist, den Konflikt verträglich zu regeln. Liegt es an den Rechtskonstruktionen? Ist die zu Grunde liegende Materie von der Art, dass sie sich einem rechtlich akzeptablen und demokratiegemäßen Regelungsansatz entzieht? Was müsste getan werden, um dem Recht als Korrelat des Friedens zur Geltung und Anerkennung zu verhelfen? Der folgende Gang durch das Gefüge von Normen, Gesetzen und Verfahren, wie sie derzeit für den deutschen Rüstungsexport gelten, stellt die bestehenden Regelwerke vor, gegliedert nach den deutschen Quellen, dem europäischen Kontext und den globalen Initiativen. Als Ergebnis entsteht ein Bild von mehreren, ineinander greifenden und sich wechselseitig bedingenden Ebenen, welches „in seiner Komplexität außergewöhnlich ist“ und eine „überaus unübersichtliche Verschachtelung von Rechtsordnungen und Rechtssätzen jeglicher Provenienz“ spiegelt, wie ein juristischer Kommentator ungeniert zusammenfasst.⁸ Dieser Präsentation schließt sich eine systematische Reflexion der gegenwärtigen Rechtslage im Blick auf ihre Aporien und Widersprüche an, bevor abschließend verschiedene Optionen diskutiert werden, den offenkundigen Dilemmata zu begegnen.

Vorab sind jedoch drei Präzisierungen einzuführen, um die folgenden Ausführungen zu verorten. Das Vorhaben und die Suche nach Antworten auf die aufgeworfenen Fragen setzen – erstens – voraus, dass der durch das Recht im Inneren zu gewährleistende Frieden auch ein Ausweis der Friedensfähigkeit von Staaten nach Außen, im zwischenstaatlichen Verkehr ist. Wenn Frieden und Demokratie und mit ihr auch Rechtsstaatlichkeit Hand in Hand gehen sollen, böte das Feld der Rüstungstransfers die Chance, einen handfesten Beleg für die Glaubwürdigkeit einer solchen Absicht zu erbringen. Aber die Praxis der Rüstungsexporte bringt die Demokratien immer wieder in kritische Situationen im Verhältnis zu ihrem eigenen Selbstverständnis, zumal sich unter den wichtigsten und größten Rüstungslieferanten vor allem Demokratien finden, die die Welt mit Waffen versorgen. Dazu zählt auch Deutschland, das auf der Weltrangliste der Waffenexporteure auch im Jahr 2000 den sechsten Platz einnimmt.⁹ Jenseits seiner Lieferungen an NATO-Staaten, einschließlich der im Blick auf ihren Demokratiestatus umstrittenen Türkei, führt Deutschland immerhin mehr als 40 Prozent seiner Exporte an Kriegswaffen (hauptsächlich Kriegsschiffe und Materialpakete zu deren Herstellung) und etwa 20 Pro-

8 Ulrich Karpenstein, *Europäisches Exportkontrollrecht für Dual-Use Güter*, Stuttgart u.a.O. (Boorberg), 1998 (Schriften zum öffentlichen, europäischen und internationalen Recht, Bd. 7), S. 72.

9 Angaben nach einer Erhebung von Richard Grimmet für den US-Congressional Research Service, *Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 1993 - 2000*, zitiert in: *The Guardian* vom 21. August 2001.

zent der Transfers an Rüstungsgüter an Staaten aus, deren innere Verfassungen sich zumindest erheblich von hiesigen Maßstäben unterscheiden, wenn nicht gar deren leitenden Normen zuwider laufen. Die Einsicht in diese Misslichkeit hat in der Debatte bereits zu dem Vorschlag geführt, Deutschland solle ausschließlich an Demokratien Waffen exportieren¹⁰ – eine radikale Alternative, die durch ihre Einfachheit besticht, aber für die Praxis die Frage nach der Vergleichbarkeit von demokratischen Herrschaftssystemen aufwirft. Gleichwohl soll sie am Schluss in abgewandelter Form noch einmal aufgenommen werden. Zunächst aber steht die Suche nach einem funktionsfähigen Recht für den Rüstungsexport weiter im Raum, will man nicht grundsätzlich auf die Weitergabe von Waffen und Rüstungsgüter verzichten.

Zweitens führt die Reflexion immer wieder zu der Frage, ob und inwieweit das in Gesetzen fixierte Recht auch allgemeinen Vorstellungen von Gerechtigkeit genügt. Dabei zeigt sich, dass der Rede vom Recht eine doppelte Codierung eigen ist: einerseits das Verständnis von Recht als Modus säkularisierter Moral, andererseits die Deutung des Rechts als Summe aller Gesetze. Während die eine Sicht auf der Affinität zwischen Gerechtigkeit und Recht beharrt, kann die zweite jenseits dessen operieren, mag sie auch immer um die ursprüngliche Beziehung wissen. Jede Anwendung des Rechts geschieht im Namen der Gerechtigkeit; die Gerechtigkeit wiederum bedarf eines Rechts, das die allgemeinen Vorstellungen konkretisiert.¹¹ Im Sinne von Immanuel Kant ließe sich sagen, mit der Anwendung des Rechts gehe ein pflichtgemäßes Handeln einher. Dabei profitiert das Recht davon, dass sich seine Relevanz aus der Logik und der ihm zukommenden Autorität ableitet, worauf schon Montaigne aufmerksam gemacht hatte, als er schrieb: „Die Macht der Gesetze bleibt nicht deswegen unangetastet, weil sie gerecht sind, sondern weil sie Gesetze sind.“¹² Die doppelte Codierung der Rede vom Recht wird Juristen weniger irritieren als die Politik, denn diese sieht sich jenseits der Pflicht, sich an gesetztes Recht zu halten und solches zu erzeugen, auch einer Beurteilung an moralischen Maßstäben gegenüber – und dies macht die Bürde aus, die bei der Debatte um die Rüstungsexportpolitik immer wieder spürbar wird.

Drittens können die folgenden Ausführungen nicht eine sorgfältige Darstellung und Kommentierung der Problemlage aus juristischer Sicht ersetzen. Allerdings nehmen die Fragen des Rüstungsexportrechts in der rechtswissenschaftlichen Literatur nur einen eher marginalen Stellenwert ein, vor allem in Gestalt von Dissertationen oder einzelnen Aufsätzen – im Gegensatz zu der Heftigkeit der öffentlichen Debatten.¹³ Wenn Anfragen an

10 Vgl. Katja Frank, Nur an Demokratien liefern. Plädoyer für eine andere Rüstungsexportpolitik, Frankfurt am Main (Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung) 2000 (HSFK Standpunkt 3/2000).

11 Vgl. Jacques Derrida, Gesetzeskraft. Der „mystische Grund der Autorität“, Frankfurt am Main (Suhrkamp), 1991/1996, S. 46.

12 Michel der Montaigne, Essais, übersetzt von Hans Stilett, Frankfurt a Main (Eichborn), 1998, 3. Buch, 13. Essay „Über die Erfahrung“, S. 537–566, S. 541.

13 So die Einschätzung bei Hubertus von Poser und Groß Naedlitz, Die Genehmigungsentscheidung nach dem Kriegswaffenkontrollgesetz, Frankfurt am Main u. a.O. (Peter Lang), 1999, S. 10. Speziell zum

die rechtlichen Grundlagen der deutschen Rüstungsexportpolitik laut werden, kommen sie eher aus dem Bereich derjenigen, die sich mit den friedens- und sicherheitspolitischen Implikationen der Rüstungstransfers beschäftigen.¹⁴ Auch die folgenden Überlegungen entstammen unmittelbaren Erfahrungen des Autors¹⁵ in den tagespolitischen Auseinandersetzungen über das Für und Wider der Rüstungsexporte. Sie begründen das im Folgenden explizierte Bedürfnis herauszufinden, auf welchen Grundlagen und unter welchen Prämissen Entscheidungen getroffen werden, die scheinbar ununterbrochen den Streit über Rüstungsexporte nähren, und wo neue Optionen gesucht werden können. Dabei ist für den Autor das Vertrauen leitend, dass das Recht eine demokratiegemäße Chance dafür bietet und sichert.

2. Das Gefüge von Normen, Rechtsbestimmungen und Verfahrensregeln für den deutschen Rüstungsexport

2.1. Definitionen: Kriegswaffen und Rüstungsgüter

Das Stichwort „Rüstungsexport“ bündelt den grenzüberschreitenden Transfer einer spezifischen Kategorie von Gütern. Für sie gilt zunächst in der Summe, dass sie nicht unmittelbar dem menschlichen Wohlergehen dienen, sondern eher darauf ausgerichtet sind, dieses zu stören oder zu zerstören. Im Vergleich zu anderen Gütern besteht der Nutzen für denjenigen, der sie gebraucht, darin, einem anderen damit schaden zu können.¹⁶ Insofern verbindet sich mit der Weitergabe dieser Güter auch immer ein Urteil über die möglichen Intentionen des Nutzers. Es handelt es sich offensichtlich um eine Gruppe von Gütern *sui generis*, deren Weitergabe besonderen Regeln zu unterwerfen ist, will sich der Lieferant – in der Regel ein Staat – nicht dem Verdacht aussetzen, den Frieden zu gefähr-

Kriegswaffenkontrollgesetz siehe Klaus Pottmeyer, *Kriegswaffenkontrollgesetz. Ein Kommentar*, 2. Aufl., Köln u.a.O. (Carl Heymanns) 1994.

14 So zunächst Uli Jäger/ Wolfgang Schwegler-Romeis/ Wolfgang Berger, *Rüstung ohne Grenzen? Die bundesdeutsche Rüstungsexportpolitik und die Militarisierung der Dritten Welt. Ein Hand- und Materialbuch*, Tübingen (Verein für Friedenspädagogik), 1989 und immer wieder nachdrücklich der Hamburger Friedensforscher Hans J. Gießmann, u.a.: ders. *Die Regierung muss belegen, warum ein Waffenexport gewollt ist*, in: *Frankfurter Rundschau* vom 1. Dezember 1999 und ders., *Gute Waffen, schlechte Waffen? Streit um Rüstungsexporte*, in: *Friedensgutachten 2000*, hg. von Ulrich Ratsch, Reinhard Mutz, Bruno Schoch, Hamburg/ Münster (Lit) 2000, S. 158–167.

15 Er ist Mitglied der Fachgruppe „Rüstungsexporte“, die die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) im Jahr 1997 eingesetzt hat und die in jährlichen Berichten die aktuellen Entwicklungen kommentiert: *Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE), Rüstungsexportbericht*, vorgelegt von der Fachgruppe Rüstungsexporte, Bonn (GKKE), jährlich (1997, 1998, 1999, 2000, 2001). Siehe auch Bernhard Moltmann, *Vor dem Sprung in eine neue Ära: die deutsche Rüstungsexportpolitik*, Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung 2001 (HSFK-Standpunkt 1/2001).

16 Eine derartige Einschätzung liegt dem Dokument zu Grunde, das der Päpstliche Rat *Justitia et Pax* vorgelegt hat: ders., *Der internationale Waffenhandel. Eine ethische Reflexion*, Rom 21. Juni 1994.

den und Kriege zu fördern. Diese Unterstellung verweist auf die Schwierigkeit, das objektiv zu definieren, was den Gegenstand der Exporte ausmacht, weil schon zu Beginn eine Kontroverse über das Für und Wider der damit verbundenen Absichten und Begründungen auszubrechen droht. Da die Güter auch zur Verteidigung von Staaten und Gesellschaften genutzt werden können, ist die Debatte über Rüstungsexporte oder deren Infragestellung nicht frei davon, eine grundsätzliche politische Auseinandersetzung über die Legitimität einer auf Waffen gestützten Verteidigung anzuzetteln. Und gerade der in Deutschland dazu geführte Diskurs ist reich an entsprechenden Erfahrungen von Rechtsfertigungen oder Verdächtigungen.

Schaut man im Detail auf diese Kategorie von Gütern, entdeckt man in den deutschen Rechtszusammenhängen und in dem dazu gehörigen politischen Diskurs zumindest folgende fünf Differenzierungen:

(1) *Kriegswaffen*: Nach dem Kriegswaffenkontrollgesetz (KWKG) gehören dazu solche Waffen, die ‚zur Kriegführung bestimmt‘ sind, d. h. geeignet sind, „Zerstörungen oder Schäden an Personen und Sachen zu verursachen und als Mittel der Gewaltanwendung bei bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen Staaten zu dienen.“ Welche ‚Gegenstände, Stoffe und Organismen‘ als solche Kriegswaffen anzusehen sind, wird durch die ‚Kriegswaffenliste‘ präzisiert. §1, Absatz 2 des KWKG ermächtigt die Bundesregierung, diese Liste fortlaufend zu aktualisieren.

Die Kriegswaffenliste (Anlage zum KWKG) enthält gegenwärtig 62 Positionen, folgenden Gruppen zugeordnet:

„Flugkörper; Kampfflugzeuge und -hubschrauber; Kriegsschiffe und schwimmende Unterstützungsfahrzeuge; Kampffahrzeuge; Rohrwaffen; Leichte Panzerabwehrwaffen, Flammenwerfer, Minenleg- und Minenwurfsysteme; Torpedos, Minen, Bomben, eigenständige Munition; Sonstige Munition; Sonstige wesentliche Bestandteile; Dispenser (= Vorrichtungen zur systematischen Verteilung von Submunition); Laserwaffen.“¹⁷

Die so genannten Kriegswaffen sind auch Bestandteil der Ausfuhrliste nach dem Außenwirtschaftsgesetz/Außenwirtschaftsverordnung (siehe unten): Liste für Waffen, Munition und Rüstungsmaterial. Nicht enthalten sind aber Fahrzeuge, Transporthubschrauber und Trainingsflugzeuge etc., auch wenn sie vor Ort mit Waffen versehen werden können. Ebenfalls sind ungepanzerter Fahrzeuge, die Waffen aufnehmen können, aber nicht ausschließlich für diesen Einsatz konstruiert sind, keine Kriegswaffen im Sinne der Liste.¹⁸

(2) *Rüstungsgüter*: Für diese gibt es keine allgemeine Bestimmung. Vielmehr folgt die Klassifizierung eines Gutes als solches aus den Angaben einer ständig zu aktualisierenden Liste, die der Außenwirtschaftsverordnung (AWV) als Anlage, einschließlich der als Kriegswaffen bezeichneten Güter, angefügt ist. Die Systematik, nach der die einzelnen Güter in Gruppen zusammengefasst sind, entspricht nicht der Kriegswaffenliste, so dass beide Listen nur mittelbar zueinander in Beziehung zu bringen sind.

¹⁷ Kriegswaffenliste in der Fassung vom 26. Februar 1998.

¹⁸ Nach Jäger u.a., a.a.O. (Anm.14), S. 38.

(3) *Kriegswaffennahe Güter*, d. h. Anlagen und Unterlagen zur Herstellung von Kriegswaffen.

(4) *Dual-use-Güter*, also solche Güter, die sowohl für militärische als auch für zivile Zwecke bestimmt sein können. Ausschlaggebend ist hier nicht die Intention des Herstellers, sondern der doppelwertige Nutzen für den Abnehmer. Demnach müssten – in Anlehnung an ein bekanntes Bonmot von Nikita Chruschtschow – selbst Hosenknöpfe zu den Dual-use-Gütern gerechnet werden. Soldaten hätten nämlich, meinte Chruschtschow, ohne Hosenknöpfe nur eine Hand zum Schießen frei, da sie mit der anderen die Hose halten müssten.¹⁹

(5) *Wehrmaterial*: Dieser Sprachgebrauch bürgert sich für die Summe aller Güter ein, die zur Ausstattung von Streitkräften gehören. Er findet sich z. B. im Bericht der Weizsäcker-Kommission²⁰, aber auch in der Publizistik und politischen Rhetorik. Als rechtlicher Terminus hat er erstmals Eingang in das Rahmenabkommen von sechs EU-Staaten vom 27. Juli 2000 Eingang gefunden. Dort heißt es: „Wehrmaterial bezeichnet alle Waffen, Waffensysteme, Munition, Luftfahrzeuge, Schiffe, Landfahrzeuge, Boote und sonstige Mittel für die Kriegführung und alle ihre Teile oder Bauteile sowie zugehörige Dokumente.“ So praktisch es sein mag, eine umfassende Begrifflichkeit zur Verfügung zu haben, so bedenklich ist, dass damit die rechtlich relevanten Unterschiede abgeschliffen werden und der Eindruck entsteht, man könne die verschiedenen Dinge gleich behandeln.

2.2. Von den Normen zu den Verfahren

Das Gefüge von Normen, gesetzlichen Vorschriften, praktischen Verfahren, politischen Willenserklärungen, zwischenstaatlichen Abstimmungen und internationalen Absprachen bildet ein komplexes Regime zur Kontrolle des Rüstungsexports. Die Rede von „Kontrolle“ lässt allerdings offen, ob diese im Sinne eine bloßen Überwachung oder aber im Sinne einer beabsichtigten Einschränkung des Rüstungsexports zu verstehen ist. Die Entscheidung für die eine oder die andere Interpretation hängt letztlich davon ab, inwieweit den Normen und Gesetzesdeutungen oder den praktischen Erfordernissen Vorrang gegeben wird: Überholt der eine Aspekt den anderen (zeitliche Dimension) oder wird der eine gegen den anderen ausgespielt (argumentative oder opportune Dimension)? Der deutschen Praxis der Rüstungsexportkontrolle kann man unterstellen, sich der normativ gesetzten und politisch gewollten Restriktion derartiger Geschäfte durchaus bewusst zu sein. Gleichzeitig ist aber auch anzunehmen, dass der Druck der politisch-wirtschaftlich-technologischen Dynamik, die der Materie der Rüstungsexporte eigen ist, ständig darauf drängt, die Normen neu zu interpretieren oder gar unter der Hand umzuschreiben. All-

19 Zitiert bei Karpenstein, a.a.O. (Anm. 8), S. 112.

20 Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr. Bericht der Kommission („Weizsäcker-Kommission“) an die Bundesregierung, Berlin 2000, S. 118.

gemeine Entscheidungsvorlagen verlieren an Schärfe und verschwimmen in ihren Konturen. Entscheidungsabläufe verkomplizieren sich, und jeder Einzelfall wird zum Politikum.

Dass dies so ist, hängt mit dem schon benannten Problem der verschiedenen, einander überlagernden Rechtsebenen zusammen, die für die Materie gelten, abgesehen von den nicht einzukalkulierenden öffentlichen Sensibilitäten. Denn die Normen für die Rüstungsexportpolitik entstammen inzwischen verschiedenen Quellen und beanspruchen unterschiedliche Reichweiten wie Verbindlichkeiten. Die Rüstungsexportpolitik ist heute deutschen Regelwerken wie solchen aus dem EU-Kontext unterworfen.

„EU-Recht und nationales Recht können nicht in *einem* nationalen Gesetz oder in *einer* nationalen Verordnung zusammengefasst werden. Das EU-Recht hat unmittelbare Geltung in den Mitgliedstaaten und Vorrang vor nationalen Regelungen. Es regelt aber nur Teilbereiche der Exportkontrolle.“²¹

Dieses Gemisch aus nationalen und europäischen Regelwerken ist wiederum eingebettet in einen die EU-Staaten übergreifenden, gesamteuropäisch-transatlantischen Kontext, wie ihn der OSZE-Rahmen bildet, oder in sich formierende globale Zusammenhänge – jedoch mit der Einschränkung, dass sich hier vorrangig politische Willensbekundungen finden, aber keine noch keine rechtlich bindenden Regelungen.

2.2.1. Regelwerke deutscher Herkunft

Der Art. 26, Abs. 2 (GG)

Den normativen Anker für die deutsche Rüstungsexportpolitik bildet das Grundgesetz. Dort heißt es im Art. 26, Abs. 2: „Zur Kriegführung bestimmte Waffen dürfen nur mit Genehmigung der Bundesregierung hergestellt, befördert und in Verkehr gebracht werden. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.“ Einer der Väter des Grundgesetzes, Carlo Schmid, kommentierte diesen Artikel seinerzeit mit den Worten, man wolle „[...] eine klare und unverklausulierte Erklärung abgeben, dass in Deutschland keine Kanonen mehr gebaut werden sollen, nicht nur für uns, sondern auch für andere nicht.“²² Nun liegen die Worte von Carlo Schmid über fünfzig Jahre zurück, und Deutschland ist seit langem zu einem der weltweit größten Rüstungsexporteure aufgestiegen.

Das Kriegswaffenkontrollgesetz (KWKG) von 1961

Das Kriegswaffenkontrollgesetz (KWKG) versteht sich als Ausführungsgesetz zu den Bestimmungen des Grundgesetzes. Das KWKG hält noch einmal das Verbot von ABC-Waffen fest und regelt die Bedingungen, unter denen Kriegswaffen hergestellt, befördert und in Verkehr gebracht werden können. Im Einzelnen ist eine vorherige Genehmigung erforderlich für:

21 Grundzüge des Exportkontrollrechts, Grundwerk Februar 1997, Handbuch des Exportkontrollrechts (HADDEX), herausgegeben vom Bundesausfuhramt, Eschborn 1997, Ziffer 10.

22 Zitiert bei Jäger u.a., a.a.O. (Anm. 14), S. 36.

- die Herstellung, den Erwerb und die Überlassung von Kriegswaffen;
- die Beförderung von Kriegswaffen im Bundesgebiet, einschließlich der Ein- und Ausfuhr, sowie die Durchfuhr von Waffen, die nicht in Deutschland hergestellt oder gelagert wurden;
- den Transport von Kriegswaffen außerhalb des Bundesgebietes mit Schiffen oder Flugzeugen, die in Deutschland registriert sind;
- den Abschluss oder die Vermittlung von Verträgen, die den Erwerb von Kriegswaffen betreffen, die sich außerhalb des Bundesgebietes befinden.

Für kommerzielle Geschäfte ist das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie die Genehmigungsbehörde (die Ministerien für Finanzen, Inneres und Verteidigung, die ihrerseits mit Kriegswaffen umgehen, sind jeweils für die Genehmigungen in ihrem Geschäftsbereich zuständig). Damit wurde eine Instanz mit der Genehmigung betraut, deren eigentliches Anliegen die Förderung von Exporten, aber nicht deren Einschränkung oder gar Unterbindung ist. Nach § 6 KWKG besteht kein Anspruch darauf, dass eine entsprechende Genehmigung erteilt wird.

„Diese ist 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 die für die Handlung erforderliche Zuverlässigkeit besitzt. In allen übrigen Fällen entscheidet die Bundesregierung über die Erteilung von Exportgenehmigungen nach pflichtgemäßem Ermessen, das sie entsprechend den ‚Politischen Grundsätzen für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern‘ ausübt. Seit Mitte 1998 werden bei diesen Entscheidungen zusätzlich die Kriterien des EU-Verhaltenskodex, der jetzt integraler Bestandteil der neu gefassten ‚Politischen Grundsätze‘ ist, herangezogen.“²³

Das KWKG gilt für den Umgang mit „Kriegswaffen“. In der Praxis heißt dies, dass

„für die Ausfuhr dieser Waffen zunächst eine Genehmigung nach dem KWKG (Beförderungsgenehmigung zum Zweck der Ausfuhr), dann eine Ausfuhrgenehmigung nach dem Außenwirtschaftsgesetz (AWG/AWV) erforderlich (ist); dies gilt entsprechend für die Verbringung von Kriegswaffen in andere EU-Staaten.“²⁴

Das Außenwirtschaftsgesetz (AWG)

Das Außenwirtschaftsgesetz (AWG) enthält die grundlegenden Vorschriften zum Außenwirtschaftsverkehr. Es enthält keine Verbote und Genehmigungspflichten, sondern lediglich die Ermächtigung für die Bundesregierung, diese durch Rechtsverordnung zu regeln. Dabei hat die Regierung zwei wichtige Einschränkungen zu beachten. Bei jeder Regelung ist zwischen der Freiheit des Außenwirtschaftsverkehrs und der Notwendigkeit eines Verbots oder einer Genehmigung abzuwägen. Das AWG, das von der Idee der freien Marktwirtschaft geprägt ist, gibt der Handelsfreiheit den Vorrang, denn nach § 1, Abs. 1 AWG ist der Außenwirtschaftsverkehr grundsätzlich frei. Exporte sind nur dann verboten

23 Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahr 1999 (Rüstungsexportbericht 1999), vorgelegt am 20. September 2000, S. 3 f.

24 *ibidem*, S. 3.

oder genehmigungspflichtig, wenn dies durch das AWG oder eine Rechtsverordnung festgelegt ist. Nach Art und Umfang sind die Verbote und Genehmigungspflichten so zu gestalten, dass der Eingriff in die Freiheit möglichst gering ist (§ 2, Abs. 3 AWG Grundsatz der Verhältnismäßigkeit). Bei der Wahl zwischen Verbotsvorschrift und Genehmigungspflicht ist die Genehmigungspflicht das mildere Mittel. Außerdem kann die Bundesregierung den Außenwirtschaftsverkehr nur aus bestimmten Gründen einschränken. Diese Gründe sind in den Vorschriften, die zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigen, festgelegt. Im Exportkontrollrecht ist § 7 AWG die maßgebliche Ermächtigungsgrundlage:

„Danach können Verbote und Genehmigungspflichten eingeführt werden, um die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland zu gewährleisten, eine Störung des friedlichen Zusammenlebens der Völker oder der auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu verhüten.“²⁵

Die Außenwirtschaftsverordnung (AWV) enthält die Verbote und Genehmigungspflichten im Einzelnen, soweit sie inzwischen nicht von EU-Regelungen erfasst sind.

„Danach bestehen Genehmigungspflichten für den Export von Rüstungsgütern und für Dual-use-Güter, die in der Ausfuhrliste unter nationalen Sonderpositionen geführt werden sowie unter eingeschränkten Voraussetzungen für nichtgelistete Güter. Auch die Verbringung von Gütern der gemeinsamen Güterliste der EU ist nach der AWV genehmigungspflichtig, wenn dem Verbringer bekannt ist, dass ihr Endverbleib außerhalb der EU liegt.“²⁶

„Die Ausfuhr der sog. sonstigen Rüstungsgüter richtet sich nach den Ausfuhrvorschriften des AWG/AWV. Nach dem der Systematik des AWG zugrunde liegenden Grundsatz der Freiheit des Handels ergibt sich für den Antragsteller grundsätzlich ein Anspruch auf Erteilung der Ausfuhrgenehmigung (§1 i.V. mit 3 AWG), es sei denn, dass wegen Verletzung der § 7 Abs. 1 AWG ausgeführten Rechtsgüter eine Genehmigung versagt werden kann. [...] Zuständig für die Erteilung/ Versagung von Ausfuhrgenehmigungen nach dem AWG/der AWV ist das Bundesausfuhramt, das sensitive Vorhaben der Bundesregierung zur politischen Beurteilung vorlegt.“²⁷

Die „Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“

Nachdem in den späten fünfziger und in den sechziger Jahren des zu Ende gegangenen Jahrhunderts die Rüstungsproduktion in der Bundesrepublik wieder in Gang gekommen war, stellte sich sehr schnell der Bedarf, den Ermessensspielraum auszufüllen, den die Gesetzgebung der Bundesregierung für deren Umsetzung eingeräumt hatte. Dies geschah mit der Verabschiedung der so genannten „Politischen Grundsätze“ – in einer ersten Fassung von 1971 und geändert im Jahr 1982. Ihre aktuelle Gestalt haben sie in der Fassung vom 19. Januar 2000. Die derzeit gültigen Formulierungen versuchen, eine Brücke zu schlagen zwischen:

25 HADDEX, a.a.O. (Anm. 21), Ziffer 14.

26 ibidem, Ziffer 15.

27 Bericht der Bundesregierung, a.a.O. (Anm. 23), S. 4.

- den gebotenen Einschränkungen auf diesem Feld wirtschaftlicher Aktivitäten und dem Druck nach wirtschaftlicher und technologischer Expansion sowie den Zwängen des jeweiligen innen- und außenpolitischen Umfeldes;
- den ursprünglich restriktiven deutschen Bestimmungen und den inzwischen eingegangenen Bündnisverpflichtungen auf dem Feld der Sicherheits- und Militärpolitik;
- dem Wunsch der jeweiligen Bundesregierung, ihre Rüstungsexportpolitik im Einklang mit ihrer Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik zu gestalten, und dem Drängen der deutschen Rüstungsindustrie, an dem weltweit expandierenden Rüstungsmarkt teilzuhaben und international konkurrenzfähig zu werden bzw. zu bleiben;
- dem Fortbestand der nationalen Souveränität auf dem Feld der Rüstungsexportpolitik und der zunehmenden transnationalen Kooperation bis hin zu Fusionen von Rüstungsproduzenten;
- dem Festhalten an einmal eingespielten Verfahren der Entscheidungsfindung, die für die Beteiligten ein gewisses Maß an Berechenbarkeit schaffen, und den sich ständig verändernden gesellschaftlichen wie politischen Diskursen, die die unterschiedlichen Prioritätensetzungen und daraus erwachsenden Kontroversen spiegeln.

Angesichts dieser in der politischen Praxis auftretenden Dilemmata konnte es nicht ausbleiben, dass jede Version dieser „Politischen Grundsätze“ die Kennzeichen von Kompromissen zwischen den verschiedenen Interessen trägt und ihrerseits interpretationsfähig und -bedürftig bleibt. Grundsätzlich zielen die „Politischen Grundsätze“ nicht darauf, das Verbot von Rüstungstransfers zu bestätigen. Vielmehr explizieren sie differenzierende Bedingungen, unter denen diese erfolgen dürfen, einzuschränken seien oder aber zu unterbleiben haben. Das Verbot ist nur eine der gegebenen Handlungsmöglichkeiten. In der aktuellen Version sind für die Entscheidungsfindung einerseits neue inhaltliche Kriterien maßgebend, wie sie im EU-Verhaltenskodex von 1998 festgehalten sind. Andererseits werden gegenüber den früheren Fassungen höhere Hürden aufgerichtet, die für einen gesicherten Verbleib der gelieferten Rüstungsgüter sorgen sollen. Entscheidungen über Lieferungen einzelner Rüstungsgüter unterliegen strengeren Maßstäben als Zulieferungen im Rahmen von Rüstungskooperationen.

Den genannten grundsätzlichen Dilemmata versucht man dadurch gerecht zu werden, dass die „Politischen Grundsätze“ neben den gesetzlich verankerten Güterlisten eine weitere zentrale Unterscheidung einführen, nämlich zwischen Staaten, in die man grundsätzlich und uneingeschränkt liefern kann, und solchen, bei denen die gebotenen Restriktionen weiter zu gelten haben. Die „Politischen Grundsätze“ differenzieren nämlich zwischen:

1. NATO-Ländern (Geltung des NATO-Vertrages, Art. 6), EU-Mitgliedstaaten und NATO-gleichgestellten Ländern (Australien, Neuseeland und Schweiz): Hier gilt, dass der Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern grundsätzlich nicht zu beschränken ist, es sei denn, es gäbe besondere politische Gründe in Einzelfällen, in denen eine Beschränkung geboten sei.
2. Sonstige Ländern: Für diese Empfänger deutscher Lieferungen von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern gilt, dass die Genehmigungen restriktiv gehandhabt werden

sollen. Die Ausfuhr von Kriegswaffen wird nicht gestattet, es sei denn dass im Einzelfall deutsche Sicherheits- und Bündnisinteressen eine Ausnahme erfordern. Rüstungsgüter dürfen nur transferiert werden, wenn die deutsche Sicherheit, das friedliche Zusammenleben der Völker und die auswärtigen Beziehungen nicht gefährdet werden. Außerdem sind die Menschenrechtssituation und die Entwicklungsperspektiven des Empfängerlandes, die regionale Stabilität und die Gefahr innerer Konflikte zu berücksichtigen. Diese Einschränkungen sollen bei Entscheidungen stärker wiegen als das volkswirtschaftliche Interesse an einem freien, uneingeschränkten Handel.

2.2.2. EU-Regelwerke

Über den Rechtscharakter der Europäischen Union wird hinlänglich gestritten: Handelt es sich um einen Staatenbund, dessen Kompetenzen letztlich von Souveränitätsverzicht seiner Mitgliedstaaten leben? Schafft sich die EU durch den Vollzug der wirtschaftlichen, politischen und sozialen Kooperation wie Integration eine Rechtsgestalt, die eigene Kompetenzen und Legitimität beanspruchen kann?²⁸ Den Eindruck einer solchen Doppelgesichtigkeit vermittelt auch das Feld der Rüstungsexportpolitik im Kontext der Europäischen Union. Einerseits beharren die Mitgliedstaaten hier auf Entscheidungshoheit. Sie reklamieren ihre Souveränität und versuchen, möglichst uneingeschränkt die traditionellen Linien ihrer jeweiligen Rüstungsexportpraxis weiter zu verfolgen. Andererseits können sich die EU-Staaten nicht den Tendenzen verschließen, Rüstungsanforderungen, -produktion und -vermarktung aufeinander abzustimmen, sei es, um Kosten zu senken oder die gemeinsame militärisch-technische Einsatzfähigkeit zu steigern, sei es aber auch, um vor allem der US-amerikanischen Konkurrenz entgegenzutreten. Schließlich können die Mitgliedstaaten der EU nicht der Notwendigkeit ausweichen, gemeinsam mit anderen Staaten gegen die Verbreitung von weltweit als besonders gefährlich eingeschätzten Waffen und Gütern, vor allem Raketen und atomaren, biologischen oder chemischen Waffen sowie deren Komponenten (Dual-use-Güter), vorzugehen.

Der EU-Vertrag in der Fassung des Amsterdamer Vertrages von 1997

Die Rüstungsexportpolitik der EU-Staaten ist derzeit gemäß Art. 296, Abs. 1, Buchstabe b des Amsterdamer Vertrages ein Bereich nationalen Vorbehalts. Der entsprechende Passus lautet:

„Jeder Mitgliedstaat kann die Maßnahmen ergreifen, die seines Erachtens für die Wahrung seiner wesentlichen Sicherheitsinteressen erforderlich sind, soweit sie die Erzeugung von Waffen, Munition und Kriegsmaterial und den Handel damit betreffen; [...]“²⁹

Sowohl die Weizsäcker-Kommission in ihrem Bericht über die Zukunft der Bundeswehr als auch die Bundesregierung selbst drängen darauf, hier Änderungen herbeizuführen. Sie

28 Zu den Facetten dieser Debatte siehe die Beiträge in: Klaus Dieter Wolf (Hg.), *Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union*, Baden-Baden (Nomos), 1997.

29 Bericht der Bundesregierung, a.a.O. (Anm. 23), S. 10.

sollten darauf hinauslaufen, die Rüstungsexportpolitik in den Kompetenzkatalog der EU-Gemeinschaftsaufgaben zu überführen.

Dual-use Güter

Dual-use-Güter fallen dagegen unter das Gemeinschaftsrecht der Europäischen Union. Mit der Dual-use-Verordnung vom 1. Juli 1995 ist ein wichtiger Schritt vollzogen worden, um die Exportkontrolle dieser Güter zwischen den EU-Mitgliedstaaten zu harmonisieren. Inzwischen bestehen einheitliche Verfahren, um Ausfuhrgenehmigungen solcher Güter zu erteilen. Man hat sich auf gemeinsame Güterlisten geeinigt, Entscheidungskriterien entwickelt und Länderlisten aufgestellt, für die vereinfachte Kontrollverfahren möglich sind. Darüber hinaus steht es den einzelnen EU-Mitgliedstaaten offen, für ihren Wirkungsbereich noch restriktivere Vorschriften zu erlassen. Fachleute der Exportkontrolle berichten, dass sich die Vorschriften inzwischen in der Praxis bewähren und die wechselseitigen Absprachen über gemeinsame Kontrollverfahren gut funktionieren. Dies sei ein Beleg dafür, dass sich die negativen Erwartungen an ein gemeinschaftliches Handeln in konkreten Situationen nicht erfüllen.

EU-Verhaltenskodex für Waffenexporte von 1998

Angesichts der offensichtlichen Mängel einer gemeinsamen Rüstungsexportpolitik und nicht zuletzt gedrängt von der öffentlichen Diskussion in den Mitgliedstaaten, vor allem in Großbritannien und den skandinavischen Staaten, haben sich die EU-Mitgliedstaaten am 8. Juni 1998 auf einen gemeinsamen Verhaltenskodex auf diesem Politikfeld verständigt und diesen in Form eines politischen Beschlusses der Regierungen angenommen. Er nennt eine Reihe von Kriterien, die die einzelnen Regierungen in ihrer Genehmigungspraxis berücksichtigen sollen. Dazu zählen:

- bestehende Embargos, verhängt durch internationale Organisationen, wie durch die UNO oder die OSZE;
- Stand der Menschenrechte in dem Empfängerland;
- die innenpolitische Lage in dem Empfängerland;
- Gefährdung von Frieden und Sicherheit in der Region;
- entwicklungspolitisch relevante Gesichtspunkte im Empfängerland.

Dem Wandel des politischen Klimas, aber auch dem Drängen vieler Nichtregierungsorganisationen, ist es zu verdanken, dass der Aspekt der Menschenrechte in dem Kriterienkatalog inzwischen einen hohen Stellenwert einnimmt. Dies weckt bei klassischen Entwicklungsorganisationen bereits Befürchtungen, dass demgegenüber entwicklungspolitisch relevante Gesichtspunkte – etwas das Verhältnis zwischen Militär- und Sozialausgaben – an Bedeutung zurücktreten, zumal diese nur langfristig zu beurteilen sind und oft genug den Horizont überschreiten, innerhalb dessen rüstungsexportpolitische Entscheidungen getroffen werden.

Außerdem sieht der Kodex ein Konsultationsverfahren vor, falls der Genehmigungswunsch eines Interessenten für Rüstungslieferungen von einem EU-Staat abgelehnt und deshalb ein anderer um entsprechende Lieferungen gebeten wird. Das Europäische Par-

lament soll zudem jährlich über die Waffenlieferungen aus EU-Mitgliedstaaten informiert werden, zumal die Mehrzahl der EU-Staaten auch inzwischen dazu übergegangen ist, jeweils eigene „Rüstungsexportberichte“ vorzulegen.

Gleichwohl bestehen Mängel fort: Maklergeschäfte werden nicht erfasst; der Ausgang der vereinbarten Konsultationsverfahren bleibt im Dunkeln; es fehlt an strengen, überprüfbaren Endverbleibsregelungen. Trotzdem findet insgesamt die Wirkung des EU-Verhaltenskodex bei Fachleuten wie in der Öffentlichkeit eine positive Beurteilung. Inzwischen beziehen einzelne EU-Staaten wie Deutschland den Kodex explizit in ihre nationalen Kontrollregime ein. Weitere siebzehn Staaten außerhalb der EU haben sich seit 1998 bereit erklärt, die hier genannten Kriterien ebenfalls ihren Entscheidungen über Rüstungsausfuhren zu Grunde zu legen. Aber erst eine längere Erfahrung im Umgang mit dem Verhaltenskodex wird zeigen, ob dieses Instrument eines „*contrat de confiance*“³⁰ ausreicht, um allein unter den Mitgliedstaaten der EU ein hinreichendes Vertrauen in die jeweilige nationalstaatliche Kontrollpraxis und in die wechselseitige Information darüber zu schaffen, so dass daraus ein effizientes Instrument gemeinsamen Handelns geschmiedet werden kann.

Europäisierung der Rüstungskooperation und der Rüstungsexportpolitik

Schon lange drängt die Rüstungsindustrie in der EU auf einheitliche rechtliche und politische Rahmenbedingungen. Sie fordert, einen gemeinsamen Markt für Rüstungsgüter zu schaffen, die Rüstungsexportpolitik zu vereinheitlichen und den Konsolidierungsprozess der Branche finanziell und politisch zu unterstützen. Diese Forderungen sind eine Folge des zunehmenden Drucks der US-amerikanischen Waffenhersteller auf dem internationalen Rüstungsmarkt, aber auch der fälligen Modernisierung der Streitkräfte in den europäischen Staaten, die von der Rüstungsproduktion verlangt, Kosten zu minimieren und die Effektivität zu steigern. Die Belieferung einzelner, nationalstaatlicher Streitkräfte aus der heimischen Industrie verspricht keine hinreichenden Einkünfte, zumal sich Waffenhersteller zunehmend spezialisieren oder staatenübergreifende Fusionen eingehen.³¹

Am 27. Juli 2000 unterzeichneten die Verteidigungsminister Deutschlands, Frankreichs, Großbritanniens, Italiens, Schwedens und Spaniens ein Rahmenabkommen, um die Umstrukturierung und gemeinsamen Aktivitäten der europäischen Rüstungsindustrie in die Wege zu leiten. Dieser völkerrechtliche Vertrag umfasst Regelungen der Versorgungssicherheit, Verfahren in Ausfuhrangelegenheiten, den Umgang mit sicherheitsrelevanten Informationen, die Förderung gemeinsamer Forschung, die Regelung des Technologietransfers und – schließlich – die Harmonisierung des militärischen Bedarfs. Insgesamt wird der Rüstungstransfer in seiner ganzen Breite zwischen den beteiligten Staaten erleichtert. Für den Export von gemeinsam gefertigten Rüstungsgütern außerhalb der EU

30 Karpenstein, a.a.O. (Anm. 8), S. 91.

31 Hartmut, Kühle, Rüstungsindustrie im Umbruch. Strategien deutscher Unternehmen und Ansätze einer europäischen Neuorientierung, Baden-Baden (Nomos), 2001 (BICC Schriften zu Abrüstung und Konversion, Bd. 4).

sollen vorab erstellte so genannte weiße Listen von Empfängerstaaten gelten, in die eine Ausfuhr unbedenklich erscheint. Damit verabschiedet man sich von dem bisher gültigen Prinzip, wonach die Verantwortung für die Exporte dem Land übertragen wurde, in dem die Endfertigung stattfand. So waren bisher häufig deutsche Schlüsselkomponenten nach Frankreich, Großbritannien oder Italien exportiert worden, wo dann über den Weiterexport des dort gefertigten Produkts entschieden wurde. Die deutsche Seite war nur noch über Konsultationen beteiligt, konnte aber kein Veto-Recht ausüben.

Der Vertrag vom 27. Juli 2000 wird über kurz oder lang das Netz bilateraler Rüstungskooperationsabkommen ablösen, wie sie seit den sechziger Jahren zwischen vielen EU-/NATO-Staaten auf Regierungsebene bestehen. Eines der prominentesten unter ihnen war das Schmidt-Debré-Abkommen zwischen Deutschland und Frankreich aus dem Jahr 1972. Die Fürsprecher des neuen Vertrages hoffen, damit einen Gleichschritt zwischen politisch sanktionierten Willenserklärungen und technologisch-industriellen Kooperationen bis hin zu Unternehmensfusionen zu erreichen. Offensichtlich ist, dass er vorrangig darauf zielt, die Rüstungskooperation in Europa voranzubringen und der US-amerikanischen Konkurrenz Paroli zu bieten. Die damit einher gehende Angleichung der Exportpolitik ist demgegenüber eher ein Nebeneffekt. Unklar ist derzeit noch, ob das Interesse eines Unterzeichnerstaates, an dieser vertieften Zusammenarbeit teilzunehmen, Vorrang gegenüber dem Ansinnen haben wird, Rüstungsexporte weiterhin restriktiv zu genehmigen, auch wenn sich der Vertragstext auf den EU-Verhaltenskodex ausdrücklich bezieht.³² Das skizzierte Vertragswerk ist inzwischen für Deutschland in Kraft getreten. Im Blick auf den derzeit noch weiterhin gültigen Amsterdamer Vertrag stellt das Rahmenabkommen vom 27. Juli 2000 in gewissem Sinne eine neue Zwischenstufe staatlicher und privatwirtschaftlicher Zusammenarbeit dar, weil in ihm die einzelnen Staaten auf bisherige Vorbehalte zu Gunsten von politisch gewollten, grenzüberschreitenden Kooperationen der Rüstungsindustrien verzichtet haben.

2.2.3. Entwicklungen im internationalen Umfeld

Die skizzierten Entwicklungen des deutschen wie des EU-europäischen Kontrollsystems für den internationalen Rüstungstransfer sind nicht vom Himmel gefallen. Sie sind vielmehr das Ergebnis von wissenschaftlich-publizistischen Debatten und öffentlichen Initiativen. Diese waren vielfach von Nichtregierungsorganisationen³³, wissenschaftlichen Einrichtungen³⁴ oder der Publizistik angestoßen worden und fanden auf unterschiedlichen

32 Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE), Rüstungsexportbericht, vorgelegt von der Fachgruppe Rüstungsexporte, Bonn: GKKE 2000, S. 39 ff. und Michael Brzoska/Hartmut Küchle, Folgen, Auswirkungen und Gestaltungsmöglichkeiten internationaler Abkommen für eine restriktive deutsche Rüstungsexportpolitik. Gutachten für den Wissenschaftlichen Dienst beim Deutschen Bundestag, Bonn/Berlin 2001.

33 Zum Beispiel: Saferworld und Amnesty International.

34 Zum Beispiel: Stockholm International Peace Research Institut/SIPRI, und Bonn International Center for Conversion/BICC mit ihren Jahrbüchern oder das seit 1987 jährlich publizierte „Friedensgutachten“ von drei deutschen Friedensforschungsinstituten – Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemein-

internationalen Foren positive Resonanz.³⁵ Auch industrie- und militärpolitische Interessen haben kontinuierlich versucht, in ihrem Sinne auf die Politik einzuwirken. Gleichzeitig stößt man aber auch auf Kräfte, die sich gegen eine solche Entwicklung stemmen. Sie sind im Bereich der vielfach noch nationalstaatlich kontrollierten Rüstungsindustrie, wie in Frankreich, zu vermuten, aber ebenfalls in den politisch motivierten Vorbehalten, das Feld der Rüstungsexportpolitik als Domäne nationaler Souveränität einem gemeinsamen europäischen Handeln zu überantworten. Gerade am Beispiel der EU-Mitgliedstaaten zeigt sich, wie unterschiedlich die politischen Kulturen ausgeprägt sind und sich jeweils das Zusammenspiel von Politik, Öffentlichkeit und Wirtschaftsinteressen gestaltet.

Eine sich möglicherweise rasch einstellende, auf wirtschaftlicher und politischer Logik basierende Einsicht, hier auf Veränderungen von Entscheidungskriterien und -strukturen zuzusteuern, führt in der politischen Wirklichkeit des EU-Europa nicht unbedingt auch zu einem sofortigen politischen Kurswechsel. Im Gegenteil, die retardierenden Momente haben auch hier noch ein erhebliches Gewicht, um sachlich wie politisch gebotene Entwicklungen aufzuhalten oder ihnen durch aufgezwungene Kompromisse ihre ursprüngliche Stoßkraft zu rauben. Von daher könnte es nahe liegen, gerade das Feld der europäischen Rüstungsexportpolitik als Beispiel heranzuziehen, um die quälend langsame Neuorientierung politischen Denkens und Handelns anzuprangern. In vielen anderen Fällen mag es sich zwar letztlich als effektiv erweisen, vor einer kritischen Beschleunigung politischer, technologischer und wirtschaftlicher Prozesse zu warnen und auf eine „gesunde“ Langsamkeit zu pochen, wie sie gerade Demokratien eigen ist. Verhängnisvoll sind solche Tendenzen jedoch auf einem Feld wie der Rüstungsexportpolitik, wo Verzögerungen Folgen nach sich ziehen, die im Nachhinein nicht mehr zu reparieren sind. Solche negativ zu bewertenden Entwicklungen zeigen sich unter anderem in durch Rüstungsexporte gestützten Rüstungsdynamiken wie derzeit im Nahen und Mittleren Osten, in den Fällen von Korruptionsskandalen auf Grund unklarer, oft einander widersprechenden Rechtsnormen und -verfahren oder in einer unübersichtlichen Konkurrenz verschiedener Anbieter, die kauf- und zahlungsfähigen Waffeninteressenten hinreichend Raum eröffnet, sich die gewünschten Güter zu beschaffen.

Um so wichtiger sind deshalb neben den genannten gesellschaftlichen, wissenschaftlichen wie politischen Initiativen jene Fortschritte, die sich auf Foren der internationalen Zusammenarbeit eingestellt haben. Häufig stoßen diese zu Formulierungen von Entscheidungskriterien, Transparenzmechanismen, Abgrenzungen von Waffen- bzw. Länderkategorien oder Vorschlägen für Verfahrenswege vor, die dann über mehr oder minder lange Umwege auch Eingang in konkrete Regelwerke wie jene der EU finden. Im Ge-

schaft, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg.

35 Zu erwähnen ist hier z. B. die Initiative von Friedensnobelpreisträgern um den früheren Staatspräsidenten von Costa Rica, Oscar Arias. Siehe ders., 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.

gensatz zu den genannten deutschen und EU-gültigen Regelwerken für den Rüstungsexport haben sie jedoch keine rechtlich bindende Wirkung. Vielmehr artikulieren sie politische Absichten und appellieren mangels entsprechender Sanktionsmöglichkeiten an die Freiwilligkeit von Staaten und Regierungen, sie zu beherzigen und gegebenenfalls zur Richtschnur für die eigenen Praxis zu machen. Unter solcher Perspektive seien folgende Instrumente genannt:

Das Wassenaar-Arrangement

Das Arrangement, benannt nach seinem niederländischen Gründungsort Wassenaar, ist in den Jahren 1994/95 aus dem COCOM-Regime (= Coordinating Committee for Multilateral Exports Control) hervorgegangen. Dieses war im Jahr 1949 von Staaten des westlichen Lagers gegründet worden, um zu verhindern, dass Mitglieder des damaligen Warschauer Pakts Zugang zu neuen Waffentechnologien erhielten. Das Wassenaar-Arrangement ist jedoch nicht wie früher COCOM auf bestimmte Zielländer ausgerichtet, sondern soll aktuelle Bedürfnisse, den Transfer bestimmter Güter zu kontrollieren, erfüllen. Seine Stärke besteht deshalb in den miteinander abgestimmten Güterlisten, die die Teilnehmerstaaten jeweils beachten. Sie erfassen vor allem konventionelle Rüstungs- und Dual-use-Güter. Dem Nachfolgeregime von COCOM gehören zur Zeit über dreißig Länder an, darunter inzwischen auch Russland und weitere Staaten des ehemaligen Ostblocks. Die Gründung des Regimes und die Güterlisten beruhen nicht auf völkerrechtlichen Verträgen. Vielmehr sind die Vereinbarungen so genannte „gentlemen-agreements“ und werden von den Mitgliedsländern aus freien Stücken angewandt.

Das Wassenaar-Arrangement ist mittlerweile fester Bestandteil des internationalen Kontrollregimes, von denen HADDEX 1997 schreibt:

„Die internationalen Kontrollregime haben durch die Erarbeitung gemeinsamer Güterlisten, den ständigen Informationsaustausch über sensible Empfängerländer und Projekte und gegenseitige Konsultationen zu technischen, Verfahrens- und Genehmigungsfragen zwischen den Mitgliedern einen starken Einfluss auf die europäische und nationale Exportkontrolle. Für eine effektive Exportkontrolle sind die Regime unverzichtbar, da sie die erforderliche Harmonisierung der Exportkontrolle ständig vorantreiben.“

Erklärung der OSZE zu Kriterien für den Transfer konventioneller Waffen vom 24.11.1993

Mit ihrer im Jahr 1993 erarbeiteten Erklärung hat die OSZE Schrittmacher-Dienste für den EU-Verhaltenskodex geleistet. Ihr Ursprung geht auf das Bemühen zurück, die Rüstungstransfers in den Nahen und Mittleren Osten zu regeln und den Aufbau von Waffenpotentialen zu verhindern, die als unmittelbare Gefährdung des Weltfriedens angesehen wurden. Die Erklärung zeichnet bereits die Koppelung eines Kriterienkataloges für die Genehmigung von Rüstungsexporten, einer wechselseitigen Konsultationspflicht ihrer Mitgliedstaaten und der Verpflichtung vor, die Regelungen fortlaufend dem aktuellen Bedarf anzupassen. Diese Elemente finden sich dann auch in dem EU-Kodex von 1998 wieder, wobei man bei dessen Abfassung auf das Format zurückgreifen konnte, wie es sich fünf Jahre zuvor in der OSZE durchgesetzt hatte, wenn auch die Beschlüssen des EU-Rates von 1991 (Luxemburg) und von 1992 (Lissabon) schon entsprechende Weichen gestellt hatten.

Die OSZE-Erklärung geht über das EU-Regelwerk hinaus, weil sie getreu der Mission dieser transatlantisch-europäischen Organisation die Mitgliedstaaten auch aufruft, sich gegenseitig bei dem Vorhaben einer restriktiven Rüstungsexportkontrolle zu unterstützen. Dies mag darin bestehen, Informationen auszutauschen, Personal zu qualifizieren und technische Einrichtungen zu installieren, um die Einhaltung von Bestimmungen zu überwachen. Von diesen Initiativen sollen vor allem die mittelosteuropäischen und der GUS-Staaten profitieren. Gerade dieser Aspekt zeigt, dass eine wirksame Kontrolle von Rüstungsausfuhren nicht umsonst zu haben ist. Vielmehr sind neben dem politischen Willen und den innerstaatlich zu schaffenden rechtlichen Bedingungen vor allem erhebliche Finanzmittel vonnöten, um einer derartig ausgerichteten Politik auch den Charakter von Nachhaltigkeit zu verleihen.

EU-USA-Erklärung vom 18. Dezember 2000:

Gegenwärtig sind die EU und die USA Ausgangsort von mehr als zwei Dritteln aller Waffenausfuhren. So sehr das Geschäft auch florieren mag, so sehen sich doch beide Seiten gezwungen, darauf zu reagieren, dass auch andere Akteure, wie zum Beispiel Russland mit seinen jüngsten Waffengeschäften mit Iran und Indien, auf diesem Feld – wieder – eine wichtigere Rolle spielen wollen. Nun haben die EU und die USA in einer gemeinsamen Erklärung den Weg zu einem internationalen Verhaltenskodex für Waffenausfuhren („international arms sales code of conduct“) gewiesen. Dabei beruft sich die EU auf die positiven Auswirkungen ihres seit 1998 gültigen Verhaltenskodex. Die USA wiederum brüsten sich mit der Effektivität ihres strengen Kontrollregimes, das sich nicht zuletzt durch scharfe Endverbleibsregelungen auszeichnet, deren Einhaltung auch regelmäßig überprüft wird.

EU und USA appellieren an alle Staaten, sich bei der Entscheidung über Waffenausfuhren ihrer besonderen Verantwortung für die Achtung der Menschen- und Freiheitsrechte, des inner- wie zwischenstaatlichen Friedens und für die Abwehr des Terrorismus bewusst zu sein. Zudem gelte es, der Verbreitung von Massenvernichtungsmitteln und deren Trägern, vor allem von Raketen, entgegenzuwirken. Um für ihre Absicht zu werben, erklären sich die EU und die USA bereit, mit gutem Beispiel voranzugehen, indem sie sich dazu bekennen, den Grad ihrer Verantwortung zu erhöhen, ihre Rüstungsexportentscheidungen stärker von der internen Lage des Käuferstaates abhängig zu machen und für bessere Transparenz zu sorgen. Beide Initiatoren erwähnen als weitere geeignete, schon etablierte Instrumente das UN-Register über konventionelle Waffentransfers, die OSZE und das Wassenaar-Arrangement. Von dem Stellenwert einer kritischen Öffentlichkeit, etwa in Gestalt einer entsprechenden Begleitung durch wissenschaftliche Expertise, Publizistik oder Nichtregierungsorganisationen, sprechen sie dagegen nicht.

Der Fortgang dieser Initiative, wie sie die EU und die USA mit ihrer gemeinsamen Erklärung begonnen haben, ist derzeit noch offen. Sie setzt dabei auf das schwächste international geltende Instrument, denn ein Verhaltenskodex mit seinem appellativen Charakter lebt von dem Wohlwollen der beteiligten Staaten, die Normen zu akzeptieren. Er verfügt aber nicht über völkerrechtliche Verbindlichkeiten und Sanktionsmöglichkeiten, um Verstöße zu ahnden. Auch brauchen die Regierungen nicht die Zustimmung ihrer Parlamente und gehen damit heiklen innenpolitischen Kontroversen aus dem Weg. In-

sofern gilt es, die mehrfachen Bekenntnisse der USA und der EU, die Transparenz der Rüstungsexportpolitik zu erhöhen, fortwährend kritisch darauf zu überprüfen, ob sie auch tatsächlich eingelöst werden. Angesichts der ohnehin angespannten transatlantischen Beziehungen ist es ungewiss, ob es beide Seiten darauf ankommen lassen werden, in Sachen Rüstungsexporte einen weiteren Streit anzuzetteln.

Die Initiative der beiden weltweit größten Rüstungsexporteure signalisiert jedoch, dass die internationale Rüstungskontrollpolitik, die sich über die vergangenen Jahrzehnte hinweg hauptsächlich mit den Nuklearwaffen und den Problemen regionaler Stabilität, vor allem in Europa, beschäftigt hat, sich nun weiteren, weltweiten Bedrohungen zuwendet, wie sie der Transfer konventioneller Waffen mit sich bringt. Dies machen EU und USA deutlich, wenn sie in der Erklärung einen Bogen zu der derzeitige Debatte um den unerlaubten Handel mit Kleinwaffen und Leichten Waffen schlagen und hier Absprachen anstreben, die Verbreitung dieser Waffen einzudämmen. Allerdings haben die USA bei der im Juli 2001 abgehaltenen UN-Kleinwaffenkonferenz ihren nationalen Vorbehalten wieder Vorrang gegenüber der Unterstützung eines internationalen Kontrollregime eingeräumt.³⁶

Die EU und die USA werden bei ihrem Vorhaben, einen „Internationalen Verhaltenskodex für Waffenexporte“ einzuführen, gewiss mit der generellen Unterstützung anderer Staatengruppen (z. B. der Organisation amerikanischer Staaten (OAS) und der Organisation für afrikanische Einheit (OAU)) rechnen können, die für ihren jeweiligen regionalen Kontext bereits solche Konzepte entwickelt haben und auf weitere Unterstützung, hauptsächlich durch die wichtigsten Rüstungslieferanten, warten. Die Mehrzahl der hier versammelten Staaten und Regierungen leidet unter dem unkontrollierten Vagabundieren der Kleinwaffen, hat aber wenig Mittel, dem ohne die Hilfe derjenigen Staaten, in denen wichtige Produzenten oder Makler ihren Sitz haben, zu begegnen. Schwieriger wird es im Einzelnen sein, die Achtung der Menschen- und grundlegenden Freiheitsrechte in den Rang einer Voraussetzung von Rüstungslieferungen zu erheben, ist deren Interpretation doch in globalen Zusammenhängen umstritten. Ginge aber die transatlantische Gemeinschaft hier einen Schritt voran, wäre für das Ansinnen immerhin eine Lanze gebrochen.

3. Rüstungsexport und Recht: ein Netz von Widersprüchen

Schaut man auf das vorgestellte Gefüge von Regelwerken, wie sie derzeit für die nationale wie internationale Rüstungsexportpolitik existieren, so stellt sich der Eindruck ein, dass nicht ein Zuwenig, sondern eher ein Zuviel an Normen, Rechtsbestimmungen, Verfahrensvorschriften und Bewertungen im Umlauf ist. Das Ergebnis ist freilich nicht, dadurch

³⁶ Zu den Positionen und dem Verlauf der UN-Kleinwaffenkonferenz siehe ausführlich: GKKE-Rüstungsexportbericht 2001, a.a.O. (Anm. 15), Kapitel 7.

ein Höchstmaß an Rechtssicherheit zu erreichen, sondern eher das Gegenteil. Dabei gehört Rechtssicherheit zu den zentralen Zielen einer jeden Rechtsordnung, wie wir in Deutschland gerade angesichts des Streits um die Entschädigung von Zwangsarbeitern wieder lernen mussten.

Das mit dem Begriff der „Rechtssicherheit“ gefasste Ziel klingt klar, einfach und richtig. Will man es definieren, geht es um die Sicherheit im Recht, also des Rechts selbst. Sie bedeutet, dass das Recht die alles beherrschende Idee der Gerechtigkeit im Sinne eines Rechtsfriedens verwirklicht. Das Recht schützt dann vor willkürlichen Eingriffen und regelt das Verhalten unterschiedlicher Akteure so, dass es kalkulierbar bleibt, ausgerichtet an der Norm des gedeihlichen Zusammenlebens. Dies geschieht durch die Tatsache der exakten und bestimmten Setzung des Rechts (*Positivität*), seiner sicheren Anwendbarkeit (*Praktikabilität*) und seiner Beständigkeit (*Invariabilität*).³⁷ Hier kommt wieder die doppelte Codierung der Rede vom Recht ins Spiel. Eine rechtlich-gesetzliche Pflicht zu erfüllen, heißt noch nicht, gerecht zu handeln. So sagt die Formel „Pacta sunt servanda“, die zentrale Bedeutung für die Konstitution und Stabilität zwischenstaatlicher Beziehungen hat, nichts darüber aus, ob der Inhalt der Verträge gerecht ist. Auch ein Gesetz, das bestimmte Taten mit der Prügel- oder Todesstrafe ahndet, kann im Sinn der Rechtssicherheit positiv bewertet werden, wenn es Willkür ausschließt, auch wenn es nicht den Maßstäben der Gerechtigkeit entspricht.

Auch das Gefüge von Normen, Recht, Regeln und Verfahren, das für die Rüstungsexportpolitik gilt, bewegt sich in der Spannung dieses zweifachen Verständnisses von Recht und dem darauf gründenden Streben nach Rechtssicherheit. Dies liegt zum einen in der Sache selbst, die in hohem Maße von politisch und wirtschaftlich geleiteten Interferenzen gekennzeichnet ist. Gleichzeitig wirken kontinuierliche technologische Innovation und Veränderungen des Marktes außerdem dem Ansinnen einer Rechtssicherheit im Sinne von Gewissheiten entgegen. Zum anderen produzieren regelimmanente Unvereinbarkeiten, Unsicherheiten bei Definitionen und Kompetenzen und sowie die Undurchsichtigkeit der zu Grunde liegenden materiellen und politischen Transaktionen einen Zustand, dem das rechtlich begründete Vorgehen nur bedingt Herr werden und den es schon gar nicht steuern kann. Dieser Zustand wird aus juristischer Sicht mit folgenden Worten kommentiert:

„Es ist nämlich bemerkenswert, dass die auf Grund der Mehrung der Staatsaufgaben und der Gesetzesbindung aller Staatstätigkeit notwendig gewordene Gesetzesflut nicht auch zur Mehrung, sondern zu einer Minderung der Rechtskenntnis und Rechtssicherheit geführt hat. Diese Rechtsunsicherheit ist in der ständig steigenden Zahl der Gesetze, der Kompliziertheit der jeweiligen Materie sowie der Schwierigkeit der Gesetzessprache begründet.“³⁸

37 Zugespitzt auf die aktuelle deutsche Debatte zur Rechtssicherheit siehe: Rainer Erlinger, Einigkeit und Recht und Sicherheit, in: Süddeutsche Zeitung vom 28. März 2001.

38 Herbert Schambeck, Über Grundwerte und Grundprinzipien europäischer Verfassungen, in: Österreichische Juristenzeitung, Jg. 47, Heft 22, 1992, S. 745–755, S. 754.

Solange eine solche Situation fortbesteht, bleibt das Ziel der Rechtssicherheit in einem engeren wie weiteren Verständnis davon entfernt, realisiert zu werden, und es entzündet sich immer wieder politische Kontroversen. Daran können auch die unmittelbar in die Kontrollvollzüge involvierten Personen und Instanzen nichts ändern, so sehr sie sich auch bemühen, bei der Prüfung eines jeden einzelnen Falles den Ansprüchen an Recht und Gesetz Genüge zu tun. Der gravierende Mangel zeigt sich daran, dass die gängige Praxis und deren Legitimation daran scheitern, sich auf Regeln berufen zu können, die dem Bedürfnis nach Gerechtigkeit entsprechen.

Im Blick auf die vorgestellten nationalen wie internationalen Regelwerke offenbart sich dieses Defizit in einer Reihe von Widersprüchen. In ihrer Summe bilden sie ein Netz, in dem sich die Politik und die verschiedenen Kontrollregime immer wieder verfangen. Dadurch wird das bestehende Recht entwertet. Ihr Profil gewinnen die Widersprüche durch eine thetisch zugespitzte Kontrastierung der Positionen, die jeweils ein Dilemma abbildet, wenn es gilt, zwischen zwei Optionen zu wählen, deren jeweilige Misslichkeiten bekannt sind. Jede Entscheidung wird in der einen oder anderen Weise Widerstände provozieren, deren Folgen die Politik auch in Rechnung stellen zu stellen hat, wenn sie sich für eine der Optionen entscheiden muss. Der Bezug auf das Recht hilft ihr nicht weiter. Um der Schärfung des Arguments willen sollen im Folgenden fünf solcher Widersprüche benannt werden:

Das Verbot versus die Erlaubnis, mit Rüstungsgütern international zu handeln

Der Art. 26, Abs. 2 des Grundgesetzes und auch das Kriegswaffenkontrollgesetz aus dem Jahr 1961 gehen eindeutig von einem Verbot des internationalen Rüstungshandels aus. Demgegenüber postuliert das Außenwirtschaftsgesetz den Primat des uneingeschränkten freien Handels. Diesem Dilemma versucht die Praxis der deutschen Rüstungsexportpolitik zu entkommen, indem sie eine Unterscheidung zwischen „Kriegswaffen“ und „(sonstigen) Rüstungsgütern“ eingeführt hat. Für „Kriegswaffen“ besteht kein Anspruch, eine Ausfuhrgenehmigung zu erhalten – für „Rüstungsgüter“ besteht dagegen eine rechtlich anerkannte Erwartung, mit ihnen, wenn auch mit Einschränkungen, handeln zu können.

Der Forderung nach Legalität wird dadurch Genüge getan, dass für den Handel mit „Kriegswaffen“ zusätzlich zu dem allgemeinen Genehmigungsvorbehalt eine besondere Erlaubnis notwendig ist, solche Güter innerhalb und außerhalb des deutschen Rechtsgebiets zu transportieren. Damit ist das ursprünglich gesetzte Verbot, mit Rüstungsgütern zu handeln, auf das Problem reduziert worden, solche Produkte und Dienstleistungen zu „bewegen“.

Inhaltliche Kriterien versus formale Länderlisten: doppelte Standards

Bei den Kriterien, die der Entscheidungsfindung über die Genehmigung von Rüstungsexporten zu Grunde liegen, konkurrieren inhaltliche mit regionalen Gesichtspunkten. Die inhaltlichen Kriterien reflektieren den Stellenwert, den neben sicherheits- und friedenspolitischen Bedingungen inzwischen die Menschenrechte und entwicklungspolitische Orientierungen im Bedingungen inzwischen auch die Menschenrechte und entwicklungspolitische Orientierungen im Empfängerland einnehmen. Die Länderlisten unterscheiden dagegen zwischen solchen Käuferländern, in denen jede Ausfuhr als unbedenk-

lich gilt, und solchen, bei denen die inhaltlichen Kriterien angewandt werden sollen. Mit der Differenzierung zwischen „guten“, „fraglichen“ und „bösen“ Interessenten an deutschen Waffen und Rüstungsgütern relativieren sich die inhaltlichen Kriterien und degenerieren letztlich zu Maßstäben, mit denen selektiv umgegangen wird, da man voraussetzt, dass sie nur für einen bestimmten Teil der Handelspartner gelten, während andere von vornherein davon ausgenommen sind. Das Vorhandensein „doppelter Standards“ verwirrt mehr, als dass es zur Klärung beiträgt. Dies gilt zumindest so lange, wie die dadurch gegebenen Interpretationsspielräume zu politisch opportunen Entscheidungen genutzt werden oder zumindest in solchen Verdacht geraten können.

Das Beispiel der immer wieder umstrittenen deutschen Rüstungsexporte in die Türkei zeigt jedoch, wie schnell eine solche doppelgesichtige Praxis in selbst verursachte Dilemmata geraten kann. Ein ähnlicher Zwiespalt öffnet sich, wenn man die zeitliche Reichweite rüstungsexportpolitischer Entscheidungen berücksichtigt: Diese werden in der Regel unter kurzfristigen, wenn nicht aktualistischen Bedingungen getroffen. Sie stellen aber nicht in Rechnung, dass Waffen und Rüstungsgütern zu langlebigen Produkten gehören, solange sie nicht in einem akuten Konflikt dem Risiko ausgesetzt werden, wieder zerstört zu werden. Rüstungsgüter, die heute geliefert werden, können bereits morgen in internen Konflikten eingesetzt, an andere weitergegeben werden oder in nicht absehbarer Zukunft eine regionale Sicherheit und Stabilität bedrohen, abgesehen von den langfristigen sozialen und wirtschaftlichen Belastungen, die aufwendige Rüstungsprogramme der Mehrzahl von Entwicklungsländern aufbürden. Auch hier liefert die Türkei – wie einst Indonesien – ein eindrucksvolles Beispiel. Stritt die deutsche Politik noch vor achtzehn Monaten über ein gewaltiges Exportgeschäft für deutsche Panzer, stellt sich heute heraus, dass die Türkei praktisch vor dem wirtschaftlich-finanziellen Kollaps steht und in absehbarer Zeit kaum für die Kosten solcher Waffenkäufe aufkommen können wird. Dies wird über kurz oder lang auch für den bereits eingeleiteten Transfer von deutschen U-Booten und dazu gehörender Technologie gelten. Selbst wenn die grundsätzlichen Schwierigkeiten der Türkei bereits bekannt waren, tauchte dies Argument in der innenpolitischen deutschen Debatte nicht auf, abgesehen von Hinweisen auf die schweren Folgen des Erdbebens, das kurz zuvor das Land getroffen hatte. Ein ähnliches Schicksal könnte auch das Rüstungsgeschäft mit Südafrika ereilen, das zudem noch mit der Zusage gekoppelt ist, umfangreiche Infrastrukturmaßnahmen zu finanzieren. Denn hier haben mittlerweile begründete Vorwürfe der Korruption, die auch deutsche Lieferanten betreffen, das Vertrauen in den Vollzug der Abmachungen unterminiert.

Nationale versus internationale Restriktionen

Die Entscheidung, Rüstungsexporte zu genehmigen oder zu verweigern, gehört zur klassischen Prerogative eines jeden Staates und einer jeden Regierung. Die Ausfuhr von Waffen, Rüstungsgütern und Militärhilfe gilt als anerkanntes Instrument der Außen- und Sicherheitspolitik. Daran ließ sich so lange um so eher festhalten, als in der Mehrzahl der Staaten die Rüstungsproduktion und deren Vermarktung wenn nicht unter staatlicher Regie, dann doch in großer Nähe zu ihr angesiedelt war und zum Teil noch ist. Dementsprechend haben die einzelnen Staaten Gesetze und Verfahren zur Steuerung ihrer Rüstungsexportpolitik entwickelt, die ihre eigenen historischen Erfahrungen und politischen

Prioritäten reflektieren. Art 296 des EU-Vertrages spiegelt ebenfalls einen solchen Zustand, indem er darauf beharrt, diesen Teil wirtschaftlicher Aktivitäten aus dem Regelungsbereich des Gemeinsamen Marktes herauszunehmen, und unter dem Vorbehalt nationalstaatlicher Souveränität belässt.

Doch je stärker sich in der politischen Realität die Imperative von Außen-, Sicherheits-, Wirtschafts- und Technologiepolitik der Domäne einzelstaatlicher Entscheidungen entziehen, desto so stärker wird der Bedarf, auch das Feld der Rüstungsexportpolitik einheitlichen Regeln und Verfahren zu unterwerfen. Aber es zeigt sich, dass sich trotz der wachsenden Einsicht in solche Notwendigkeiten die einzelnen Staaten noch schwer tun, sich darauf einzulassen. Im EU-Kontext sprechen die Schritte, sich zumindest auf einen Verhaltenskodex für Rüstungsexporte zu verständigen oder das Wassenaar-Arrangement als „gentlemen-agreement“ zu akzeptieren, für den Trend, hier nationalstaatliche Vorbehalte aufzugeben und eine übernationale Verständigung anzusteuern.

Der Preis für das gegenwärtige Nebeneinander nationalstaatlicher und internationaler Regelwerke ist, dass sich immer wieder Lücken auftun, die gewiefte Rüstungshändler nutzen, um ihre Geschäfte am Rande der Legalität abzuwickeln. Sie profitieren davon, dass der Markt für Rüstungsgüter zunehmend ein „Käufermarkt“ geworden ist, auf dem die Interessenten die Konditionen bestimmen, zu denen sie in die Geschäfte eintreten. Die Staaten versuchen, dem sich hier eröffnenden Dilemma zu begegnen, indem sie sich zumindest auf wechselseitige Konsultationen und auf unterschiedliche Güterlisten verständigen, für die ihre Kontrollen gelten sollen. Es bleibt aber der Verdacht bestehen, dass sie angesichts der Dynamik der Rüstungstechnologie und des weltweiten Rüstungshandels den Entwicklungen hinterher hinken.

Regierungsvereinbarungen versus privatwirtschaftliche Kooperation

Grenzüberschreitende Kooperationen in der Rüstungskoooperation und -vermarktung vollziehen sich meist auf der Grundlage von vorangehenden Regierungsabkommen. So sicherten sich in dem zwischen der Bundesrepublik und Frankreich im Jahr 1972 abgeschlossene Schmidt-Debré-Abkommen die Regierungen ihre prinzipielle Kompetenz auf diesem Feld, indem sie die Bedingungen für eine Zusammenarbeit deutscher und französischer Rüstungsfirmen vorgaben und die Verfahren bestimmten, wie mit den gemeinsam gefertigten Gütern umzugehen sei, wenn sie weiter exportiert werden sollten. In der Regel war das Land, in dem die Endfertigung stattfand, für die Genehmigung von Reexporten zuständig. Dies entlastete den Zulieferer von weiterer Verantwortung, nahm ihm aber auch die Möglichkeit, auf die letztendlich zu fallende Entscheidungen noch gravierenden Einfluss zu nehmen.

Inzwischen hat sich der Wind gedreht: Rüstungsfirmen fusionieren; die Kosten für Entwicklung und Produktion von Rüstungsgütern steigen; die europäischen Produzenten sehen sich einer wachsenden Konkurrenz gegenüber; der Weltrüstungsmarkt teilt sich zwischen der Vermarktung von hochwertigen Gütern auf neuestem technologischem Stand und von Gütern, die bereits in Lizenz oder Eigenentwicklung außerhalb der Industriestaaten gefertigt werden, abgesehen von dem zunehmenden Handel mit gebrauchten, aber durchaus noch lange Zeit hinweg einsatzfähigen Waffen. Unter diesen Vorzeichen ist

es die Rüstungsindustrie, die die Staaten dazu drängt, mit politisch gesetzten Rahmenbedingungen die Rüstungskoooperation rechtlich und finanziell abzusichern.

Für das EU-Europa haben die Regierungen der sechs wichtigsten, Rüstungsgüter produzierenden Staaten diesem Druck nachgegeben, als sie im Juli des Jahres 2000 ein entsprechendes Abkommen unterzeichneten. Was unter dem Gesichtspunkt, die europäische Rüstungskoooperation zu fördern, zu begrüßen ist, weckt allerdings erhebliche Zweifel, ob damit auch einer restriktiven Rüstungsexportpolitik gedient ist, wie sie im EU-Verhaltenskodex oder in der Gemeinsamen Erklärung von EU und USA postuliert wird. Zwar versucht man auch hier, sich mit so genannten „weißen Listen“ von einwandfrei zu beliefernden Ländern aus dem Dilemma zu befreien. Aber es steht noch der Beweis dafür aus, ob dabei die inhaltlich begründeten Kriterien für eine gemeinsame Rüstungsexportpolitik Vorrang behalten oder aber unter die Räder der Belange einer favorisierten industrie- und verteidigungspolitischen Kooperation kommen.

Geheimhaltung versus Transparenz

Alles, was mit Rüstungsausfuhren zusammenhängt, unterliegt immer noch einem Schleier des Geheimnisvollen. Zum Teil resultiert dies aus dem Modus, nach dem sich derartige Transfers vollziehen: Häufig liegt ein Zeitraum von mehreren Jahren zwischen der erstmaligen Bekundung eines Interesses an einem Rüstungsgut, der Bereitschaft eines staatlichen oder privaten Lieferanten, dieses zu liefern, und der Erteilung der entsprechenden Erlaubnis bis hin zum Beginn des Transfers und dessen endgültigen Abschlusses einschließlich der finanziellen Transaktionen und möglicher Schulungen. Zum Teil ist es Folge der Praxis, die Entscheidung über einen Genehmigungsantrag im Bereich des politischen Mandats der Exekutive zu halten. Die Tatsache, dass rüstungsexportpolitische Entscheidungen erst bekannt werden, wenn sie vollzogen worden sind, verhindert vorab eine öffentliche Debatte über das Für und Wider der Exporte.

Auch die Justiz als Wächterin des Rechts kann möglichen Verstößen gegen gesetzliche Regelungen erst nachgehen, wenn Lieferungen vollzogen worden sind. Deshalb wundert es nicht, dass sich erst jetzt deutsche Gerichte bemühen aufzuklären, unter welchen politischen und personalen Konstellationen in den frühen neunziger Jahren gepanzerte Fahrzeuge in den Nahen Osten geliefert worden sind, obwohl dies nicht im Einklang mit den derzeit gültigen „Politischen Grundsätzen“ und deutschen sicherheitspolitischen Interessen stand, wie sie seinerzeit seitens der militärischen Führung geäußert wurden. Wichtige, an den damaligen Vorgängen beteiligte Personen sind inzwischen von der politischen Bühne abgetreten oder verstorben; andere, wie ein ehemaliger Staatssekretär im Bundesverteidigungsministerium, haben sich den Ermittlungen entzogen, indem sie in Südostasien untergetaucht sind. Auch wenn dieser Skandal inzwischen die moralischen und politischen Grundmauern einer der großen deutschen Parteien erschüttert hat, entbehrt der zu Grunde liegende Vorgang nicht der Ingredienzien eines spannenden politischen Thrillers – ein Phänomen, das nicht der stets behaupteten Seriosität der Rüstungsexportpolitik entspricht, zumal auch hier der Vorwurf der Korruption noch nicht entkräftet worden ist.

Angesichts dessen haben die Kirchen neben anderen Nichtregierungsorganisationen immer wieder die Forderung erhoben, den gesamten Komplex der Rüstungsexportpolitik durchsichtiger, d. h. nachvollziehbarer, zu gestalten. Einen ersten Schritt in diese Richtung hatten die Vereinten Nationen nicht zuletzt auf deutsche Initiative hin gemacht, als sie Anfang der neunziger Jahre ein internationales Register für konventionelle Waffentransfers auflegten. Allerdings beteiligen sich nicht alle relevanten Liefer- und Empfängerländer daran, und die jährlich eingehenden Meldungen entsprechen nicht einem Standard, der Vergleiche erlaubt. Außerdem fehlt bislang ein Instrumentarium, um den Aussagewert der freiwilligen Meldung zu überprüfen.³⁹

Gleichwohl hat mittlerweile das Postulat der Transparenz auch Einzug in die offizielle Politik gehalten. Es findet sich im EU-Verhaltenskodex ebenso wie in der gemeinsamen Erklärung von EU und USA zur Rüstungsexporten. Viele europäische Staaten sind inzwischen dazu übergegangen, jährlich in Form von „Rüstungsexportberichten“ ihre Parlamente und Öffentlichkeiten über die getätigten Rüstungsgeschäfte zu informieren. Die Bundesregierung hat im Jahr 2000 einen ersten Bericht dieser Art vorgelegt und damit ein Versprechen der Koalitionsparteien zu Beginn ihrer Regierungszusammenarbeit vor drei Jahren eingelöst.

So begrüßenswert diese Entwicklung in dem Sinne ist, das Vertrauen in das politische Handeln zu fördern und dem politischen Diskurs zu öffnen, so beklagenswert ist es, dass immer noch relevante Informationen zurückgehalten werden. Dies gilt z. B. für die klare Benennung des jeweiligen Lieferanten und Empfängers oder die Finanzierungsmodalitäten der Rüstungstransfers. Als Ursache solcher Mängel wird im deutschen Fall auf die Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes verwiesen. Dies verbietet Behörden, Informationen über Geschäftsgeheimnisse beteiligter Unternehmen, die sie im Rahmen von Genehmigungsverfahren erhalten haben, der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Dass hier Ausnahmen möglich sind, zeigen die rechtlichen Regelungen, die getroffen wurden, um deutsche Meldungen an das UN-Waffenregister zuzulassen. Selbst der Vorschlag, ähnlich wie bei der Aufsicht der Geheimdienste ein Gremium des Bundestages an der Entscheidungsfindung über die Genehmigung von Rüstungsausfuhren zu beteiligen, ist noch weit davon entfernt, realisiert zu werden. Ob die angebahnte Intensivierung der europäischen Rüstungskooperation auch die Forderung nach einem Zuwachs an Transparenz erfüllen wird, ist derzeit ebenfalls noch offen. Zumindest ist nicht abzusehen, ob und inwieweit der Bundestag in den Vollzug der Abmachungen einbezogen werden wird, nachdem er an der Ratifikation des Vertragswerkes nicht beteiligt worden war. Solange der Widerspruch zwischen Geheimhaltung und Transparenz nicht zu Gunsten einer größeren Öffnung des Geschehens ausgelöst wird, bleiben die Zweifel an der Glaubwürdigkeit der Rüstungsexportpolitik, die einer Demokratie schlecht anstehen.

39 Vgl. Harald Müller, Früherkennung von Rüstungsrisiken in der Ära der „militärisch-technischen Revolution“. Ein Register für militärische Forschung und Entwicklung, Frankfurt am Main (Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung), 2000 (HSFK-Report 7/2000), S. 4 f.

Die fünf destillierten Widersprüche weisen unterschiedliche Grade an „Härte“ aus. Zum Teil sind sie offenkundigen Lücken in den rechtlichen Regelwerken geschuldet, die aus dem Neben- und Ineinandergreifen innerstaatlicher und EU-bezogener Bestimmungen resultieren; zum Teil sind sie das Ergebnis von Inkompatibilitäten, das heißt, dass Rechtssetzungen mit einander entgegengesetzten Zielsetzungen nebeneinander existieren und in der Anwendung miteinander konkurrieren. Selbst wenn in einem solchen Falle der einen Norm Vorrang gegeben wird, heißt dies noch nicht, dass deshalb die andere hinfällig geworden wäre. Diese Konstellation ist aus der Moraltheorie, aber auch aus der Welt des tragischen Theaters durchaus bekannt.

Schließlich aber finden sich in dem Netz von Widersprüchen aber auch Konstellationen, die tatsächliche Antinomien abbilden, wenn nämlich zwei Prinzipien aufeinanderstoßen, die jeweils für sich zu Recht ihre Richtigkeit und Letztbegründung beanspruchen, sich aber bei Anwendung im Einzelnen aufheben. Den Charakter einer solchen Antinomie nimmt der erstgenannte Widerspruch an, der aus dem Verbot, Kriegswaffen zu transferieren, einerseits und dem Postulat des grundsätzlich freien Handels mit Gütern andererseits besteht. Die hier im deutschen Recht getroffene Unterscheidung zwischen Kriegswaffen und Rüstungsgütern mag zwar praktischen und zeitgemäßen Erfordernissen entsprechen, bleibt aber unter systematischen Gesichtspunkten unbefriedigend, ebenso wie die Praxis, den Kriegswaffenhandel letztlich über die Regelung der Verbringung solcher Güter abzuwickeln. Dies gilt auch für die Anwendung doppelter Standards, die für die Empfängerländer deutscher Rüstungsgüter gelten, seien sie Bündnispartner oder Teil der so genannten restlichen Welt.

Damit verglichen kann man entspannter mit den Widersprüchen umgehen, die sich auf die nationalstaatlichen Vorbehalten und die Interessen der Rüstungsindustrie an einem erleichterten Rüstungstransfer beziehen. In beiden Fällen sind die tatsächlichen Entwicklungen dabei, die konstatierten Widersprüche zu überholen und durch neue Faktizitäten in den Schatten zu stellen. Sie veralten gleichsam und geraten in das Arsenal rhetorischer Kulissen. Gravierender wird für die leitende Frage nach dem Verhältnis von Recht, Frieden und Demokratie jedoch das Problem der Transparenz sein, das die Rüstungsexportpolitik seit jeher begleitet. Um den hier innewohnenden Widerspruch aufzuheben, wird es innerstaatlich wie transnational einer Aktion bedürfen, die dem vielbeschworenen Ruck gleichkommt, damit das Geschehen auf dem Feld der Rüstungsexporte in Einklang mit den demokratiegemäßen Maßstäben gebracht wird. Doch diese Einschätzung öffnet bereits den Blick auf die Optionen.

4. Was muss, was kann getan werden?

Schaut man auf das heutige Gefüge von Normen, Gesetzen, Absprachen und Verfahren, die den Rüstungsexport steuern, und führt sich die ihm eigenen Widersprüchlichkeiten vor Auge, so entsteht unweigerlich ein Eindruck, der alles andere als befriedigend ist. Die immer wieder auflebenden politischen Auseinandersetzungen, die die Geschichte der deutschen Rüstungsexportpolitik begleiten, sind zudem ein eindeutiger Indikator dafür, dass die Sache nicht im Lot ist. Das Recht scheint nicht in der Lage, die hier virulenten

Gegensätze zwischen Normen und Interessen zu regeln, kalkulierbare Verfahren vorzugeben und Verstöße wirksam zu ahnden. Im Gegenteil, der herrschende Zustand weckt Zweifel daran, ob die Forderungen nach Allgemeingültigkeit, Übersichtlichkeit und Durchsetzbarkeit bei dem gültigen Recht in hinreichendem Maße erfüllt werden. Damit geraten die Grundlagen der Legitimität der Rüstungsexportpolitik ins Wanken – es stellt sich die Frage, ob Umstände eingetreten sind, die eine grundlegende Überprüfung und Neuorientierung der Grundlagen der Rüstungsexportpolitik verlangen. Zwar wird hier im Blick auf das Recht gern Johann Wolfgang Goethe zitiert, der mit seiner juristischen Kompetenz die Einsicht formulierte: „Es ist besser, es geschehe Dir Unrecht, als die Welt sei ohne Gesetz. Deshalb füge sich ein Jeder dem Gesetz.“ Damit wird ein gesetzlich fixierter Zustand höher bewertet als jener, der von Anomie gekennzeichnet ist. Doch kann unter Bedingungen einer Demokratie dies nur gelten, wenn die Funktionsfähigkeit des Rechts tagtäglich unter Beweis gestellt und durch die Zustimmung der Beteiligten bestätigt wird, indem sich der fiktive Gesellschaftsvertrag, der die Herrschaft des Rechts begründet, immer wieder erneuert.⁴⁰ Schwindet das Vertrauen in die Regelungskraft des Rechts, geht ihm eine wesentliche Komponente seiner Wirksamkeit verlustig. Wenn im Folgenden für eine Revision der Grundlagen der Rüstungsexporte plädiert wird, sind die heutigen Rahmenbedingungen für den internationalen Rüstungstransfer in Rechnung zu stellen.⁴¹

Deshalb soll im Folgenden ein Szenario für die deutsche Rüstungsexportpolitik vorgestellt werden, das von den inzwischen offenkundigen Differenzierungen des Weltrüstungshandels ausgeht. Ziel der Überlegungen sind langfristige Optionen, um die Dilemmata der gegenwärtig vorherrschenden Rüstungsexportpolitik zu verringern und den normativen Vorgaben einer Politik zu entsprechen, welche sich dem Frieden, der Sicherheit und der Förderung von Entwicklung verpflichtet weiß und sich auf Prinzipien einer rechtsstaatlichen Demokratie stützt.⁴² Das zu entwickelnde Szenario folgt dabei den Vorgaben, die in gutem Sinne für politische Utopien zu gelten haben, nämlich der Denkbarkeit, der Erfüllbarkeit und der Erreichbarkeit, in dem Sinne, Vorschläge zu entwickeln, „wie über den Tag hinaus gehandelt werden soll“.⁴³

40 Vgl. Höffe, a.a.O. (Anm. 2), S. 243 f.

41 Siehe auch Roger Williamson, *Moving in Vicious Circles: The Moral Dilemmas of Arms Trade and Weapons Manufacture*, in: Jonathan Moore (Hg.), *Hard Choices. Moral Dilemmas in Humanitarian Intervention*, Lanham u.a.O. (Rowman & Littlefield Publ.), 1998, S. 251–268, S. 256 f.

42 Die nachfolgenden Überlegungen stützen sich auf Formulierungen im Kapitel 8 des GKKE-Rüstungsexportberichts 2001, die unter der Federführung des Autors entstanden sind. Dabei sind zahlreiche Anregungen von den Mitgliedern der Fachgruppe Rüstungsexporte der GKKE aufgenommen worden.

43 Martin Seel, *Drei Regeln für Utopisten*, in: *Zukunft denken – Nach den Utopien*, Merkur, Jg. 55, Heft 9/10, 2001, S. 747–755, S. 749.

4.1. Die heutige Lage

Der „Kalte Krieg“ mag zu Ende gegangen sein, mit ihm ist jedoch nicht der Krieg als Modus des inner- und zwischengesellschaftlichen gewaltsamen Ringens um Macht aus der Realität verschwunden. Aber heute sind es immer weniger Staaten, die einander bekriegen, sondern die Mehrzahl der bewaffneten Auseinandersetzungen werden innerhalb staatlicher Grenzen, wenn auch unter äußerer Einmischung, ausgetragen. In vielen Teilen der Welt stellen die Staaten selbst durch Ausbeutung und Repression eine Bedrohung für Sicherheit und Wohlergehen von Menschen und Gesellschaften dar. Mit den Attentaten des 11. Septembers 2001 wurde die Welt zudem Zeuge, wie ein Staat sich als Opfer eines Angriffs sieht, der von einer nicht staatlich gebundenen Organisation ausgeführt worden ist.

Gilt die Monopolisierung von Gewalt durch den Staat einerseits als erheblicher Fortschritt der Zivilisierung, so zeigt sich gleichfalls die Kehrseite der Konzentration von Gewaltmitteln in einer Hand, wenn nämlich dafür die notwendigen Korrelate von Recht und Frieden nicht gewährt werden. Dementsprechend reklamieren Minderheiten in einem Staat zunehmend selbst eine eigene Staatlichkeit, und aus den daraus resultierenden Konflikten entstehen neue Kriege. Das Recht auf Selbstbestimmung, lange Zeit eine leitende Maxime der politischen Emanzipation, zeigt nun seine destruktive Seite, indem es die Zerstörung von Ordnungen rechtfertigt, ohne sie durch Äquivalente zu ersetzen. Ähnlich steht es mit dem völkerrechtlich akzeptierten Recht auf Selbstverteidigung, denn das Beharren darauf steigert den Bedarf an Waffen und erschwert die Suche nach gewaltfreien Möglichkeiten, Bedrohungen zu verringern und anstehende Streitigkeiten zu schlichten.

Diese Trends nähren sich von dem kontinuierlichen Zufluss an Waffen. Allerdings hat sich dieser zunehmend differenziert. Heute rufen tragbare Waffen wie Maschinengewehre und -pistolen, Scharfschützengewehre, Panzerfäuste, Mörser, Landminen u. a. mehr die meisten Opfer kriegerischer Auseinandersetzungen hervor, von denen über 90 Prozent Zivilpersonen sind. Diese Waffen sind zwar einstmals in Industriestaaten entwickelt und von ihnen verbreitet worden, der Handel mit ihnen hat sich jedoch weitgehend deren Zugriff entzogen, weil sie entweder in Lizenz an anderen Orten gefertigt werden – derzeit in über 70 Ländern – oder als Bestände von einem Kriegsschauplatz zum anderen vagabundieren. Dieses Kriegsgerät hat eine Lebensdauer von inzwischen mehreren Jahrzehnten und ist wie Massengüter anderer Art vergleichsweise billig. Ihre Handhabung setzt keine speziellen Kenntnisse voraus.

Dennoch sitzen Industriestaaten weiter an den Quellen dieses Waffenstroms, indem sie eigene und überschüssige Bestände unüberlegt abgeben, die von ihnen initiierte Abrüstungsprogramme in Krisengebieten nicht hinreichend scharf kontrollieren und nicht in der Lage sind, Handel und Finanzierung zu unterbinden, die auf ihrem Boden abgewickelt werden. Wie wäre es sonst zu erklären, dass zum Ende der neunziger Jahre Waffen aus albanischen Depots über Zypern und den Libanon in die Hände irisch-republikanischer Banden geraten, ausgemusterte argentinische Waffen in Kroatien auftauchen oder in der slowakischen Hauptstadt Waffenhändler Rüstungsgüter unterschiedlicher Herkunft, vor allen aus den ehemaligen Staaten des Warschauer Paktes feilbieten?

Die Ambivalenz technischer Instrumente und die immanenten Risiken einer sachfremden Nutzung zeigten sich, als sich bei den Anschlägen vom 11. September 2001 zivile Flugzeuge als Waffen nutzen ließen. Was zum Beispiel die Gefahr bei dem Transfer von Dual-use-Gütern ausmacht, offenbart sich auch hier: Letztlich entscheidet der Nutzer über den Zweck der Instrumente in seinen Händen. Die Attentäter selbst mögen ihrerseits einen zynischen Triumph daraus ableiten, dies für ihre Absichten genutzt zu haben, indem sie der klassischen Guerilla-Devise folgten, den Gegner an seiner empfindlichsten Stelle mit für ihn alltäglichen Mitteln zu treffen.

Der Rüstungstransfer der Industriestaaten und damit auch Deutschlands erstreckt sich auf technisch anspruchsvolle, hochwertige und kostspielige Rüstungsgüter, als deren Empfänger die Streitkräfte in anderen Industriestaaten, in Schwellenländern oder in Erdöl produzierenden Staaten in Frage kommen. Eine weltweite Spitzenposition nimmt Deutschland bei dem Export von speziellen Kriegsschiffen, insbesondere U-Booten, und für andere NATO-Staaten bei der Lieferung von mittleren und schweren Panzern sowie Artillerie ein, abgesehen von dem Angebot, elektronische Bauteile, militärtechnische Ausstattung aller Art, Fertigungsanlagen und technisches Wissen – die berühmtesten „Blaupausen“ – zu liefern. Hinzu kommen Angebote von Kleinf Feuerwaffen und Gewehre, die im Ausland ein hohes Prestige haben, sowie eine breite Palette an Dual-use-Gütern.

4.2. Optionen

Die massenhafte Verbreitung von „kleinen“ Waffen verlangt nach einem anderen Ansatz der Kontrolle als die Weitergabe von waffentechnischen Spitzenprodukten, ebenso wie die differenzierte Struktur der Märkte und des Handels mit Rüstungsgütern unterschiedliche Reaktionen erfordert. Zu Recht wird der erste Teil zunehmend als Gegenstand der Bekämpfung von grenzüberschreitender Kriminalität, gekoppelt mit der des Drogenhandels und der Geldwäsche, gesehen, und man versucht, der Illegalität der Geschäfte das Handwerk zu legen. Gleichwohl zeichnet sich ab, dass die Kontrolle und Steuerung dieses Stroms von Waffen nicht mehr mit den klassischen Instrumenten des Kriegswaffenkontroll- oder des Außenwirtschaftsgesetzes erfolgen können, sondern, soweit rechtliche Vorschriften zum Zuge kommen, mehr und mehr in den Bereich des bestehenden oder auszubauenden nationalen wie internationalen Strafrechts fallen. Außerdem sind entsprechende entwicklungspolitische Aktivitäten zu verstärken, um die Nachfrage nach derartigen Waffen einzudämmen.

Internationale Konferenzen, wie z. B. die erfolgreiche Wiener Konferenz zur Kontrolle des unerlaubten Handels mit Waffen in Privatbesitz („firearms“) im Frühjahr des Jahres 2001, haben bereits praktische Vorschläge formuliert, die aber noch der Umsetzung harren. Diese scheitert derzeit noch daran, dass es in der Staatenwelt an hinreichend durchsetzungsfähigen Instrumenten dazu mangelt, geschweige denn, dass die dafür maßgeblichen Rechtsinstitute schon an Ort und Stelle wären und Eingang in das jeweilige nationalstaatliche Recht gefunden hätten. Derweil bemühen sich staatliche und nicht-staatliche entwicklungspolitische Akteure, am Ort des Leidens, das die Waffenverbreitung hervorruft, tätig zu werden. Neben Demobilisierungs- und Konversionskampagnen stehen Pro-

gramme zur Minenräumung und zur Reform von Polizei, Streitkräften und Justiz, zusammengefasst als „Sicherheitssektor“, auf der Agenda.⁴⁴ Trotz der offenkundigen Zerstörungen der ökonomischen, ökologischen wie sozialen Lebensbedingungen, die Kriege in vielen Teilen der Welt hervorrufen, sind bisher die finanziellen Mittel begrenzt, um ihnen zu begegnen. So wendete das deutsche Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung seit 1993 insgesamt 34 Millionen DM auf, um in Angola, Kambodscha, Laos und Vietnam die Folgen zurückliegender Kriege zu lindern.⁴⁵ Noch ist nicht abzusehen, ob nach den Ereignissen des 11. September 2001 allen schnellen Erklärungen zum Trotz hier wirksame und schnell greifende Maßnahmen getroffen werden.

So dringlich all diese Initiativen auch sind, so mindern sie nicht den Druck, ebenso auf den anderen Sektoren des internationalen Rüstungstransfers tätig zu werden. Um hier zu positiven Ergebnissen zu gelangen, wären auf der politischen Ebene die Möglichkeiten auszuschöpfen, die durch die bestehenden Kontroll- und Transparenzregime bereits gegeben sind, so z. B. durch das Wassenaar-Agreement oder durch das UN-Waffenregister. Deren Unzulänglichkeiten ließen sich ohne größeren Aufwand beheben. Dies hätte im Einklang mit entsprechenden internationalen, zumindest regionalen Initiativen zu geschehen und die Entwicklung von transnationalen Normen zu berücksichtigen, wie es sich schon bei der geforderten Achtung der Menschenrechte und der Ahndung von Kriegsverbrechen abzeichnet.

Insgesamt müsste die Perspektive alternativer Optionen für die Rüstungsexportpolitik weiter als die einzelstaatlichen Grenzen reichen. Für den europäischen Kontext sind nur EU-bezogene Initiativen aussichtsreich, zu einem effektiven Kontrollregime für die Rüstungsausfuhren zu gelangen. Das Rahmenabkommen vom 27. Juli 2000, gepaart mit den Schritten, eine europäische Verteidigungs- und Sicherheitsidentität aufzubauen, zeichnen bereits einen entsprechenden Weg vor, der auch für das Feld der Rüstungsexportpolitik zu beschreiten ist. Trotz der bislang noch bestehenden Garantien im Amsterdamer Vertrag haben sich die nationalstaatlichen Vorbehalte in der Realität weitgehend überholt. Am Anfang hätte gewiss zu stehen, die entsprechenden Passagen der EU-Verträge zu ändern und damit auch den Rüstungsexport einer gemeinsamen Politik zu unterwerfen. Kommt es nicht zu einer Änderung der EU-Verträge, wären zumindest bisherigen Vorbehalte neu zu interpretieren. Damit eröffnete sich auch die Möglichkeit, dem EU-Verhaltenskodex von 1998 ein höheres Maß an Verbindlichkeit zukommen zu lassen. Rechtzeitig wäre darauf zu achten, in diesem Zusammenhang das Europäische Parlament in seiner Funktion als Adressat von Informationen und als Kontrollinstanz zu stärken.

44 Vgl. Herbert Wulf, Reform des Sicherheitssektors in Entwicklungsländern. Eine Analyse der internationalen Diskussion und Implementierungsmöglichkeiten der Reform mit Empfehlungen für die Technische Zusammenarbeit, Eschborn (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit/GTZ), 2000.

45 Nach Mitteilung von Dr. U. Eid, Parlamentarische Staatssekretärin im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, an den Vorsitzenden des Bundestagsausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung vom 25. Januar 2001.

In diesen Zusammenhang gehören auch fällige Bemühungen, den gegenwärtigen Schleier des Geheimnisvollen über der Rüstungsexportpolitik zu lüften und sie dem Geruch der Korruption zu entziehen. Daran sollten neben der Aufklärung fordernden Öffentlichkeit auch die Regierungen selbst ein Interesse haben, wenn sie nicht riskieren wollen, immer wieder in der Strudel von Gesetzesbrüchen Einzelner oder des Einwirkens von Lobbygruppen zu kommen. Ein weiterer Akzent ließe sich setzen, indem allen an Rüstungsexportgeschäften Beteiligten rasch wirksame Sanktionen bei Korruptionsverdacht angedroht würden. Dies verspricht, die heute augenfälligen negativen Begleiterscheinungen in der politischen Kultur der Demokratien erheblich zu mindern.

Gemessen an den heutigen Schwierigkeiten, denen sich die nationalstaatliche und die europäische Rüstungsexportpolitik gegenübersehen, erscheinen diese Empfehlungen gewiss zunächst als optimistisch, geleitet von der Vision, durch einen radikalen Bruch mit der Vergangenheit den herrschenden Misslichkeiten Herr zu werden. Schon jetzt kann man sich vorstellen, wie schwer es in den Exekutiven und Legislativen der EU-Mitgliedstaaten sein wird, einen solchen Wechsel von Zuständigkeiten durchzusetzen. Hier mögen allerdings der Druck der sich ebenfalls europäisierenden Rüstungsindustrie und die Zwänge, die Streitkräfte zu verkleinern und zu reformieren, noch effektiver sein als entsprechende Plädoyers von Nichtregierungsorganisationen. Jene drängen aus pragmatischen Gründen für eine Vereinheitlichung der rechtlichen Formen und auf eine Verstetigung der Politik auf diesem Feld, während diese aus inhaltliche Gründen einen Kurswechsel fordern. In der Summe wird sich ein Erfolg solcher Bemühungen auf Dauer jedoch nur einstellen, wenn es gelingt, ein Regelwerk zu etablieren, das die Schwächen der vielfältigen, derzeit geltenden Vorschriften und Verfahren meidet, für alle Beteiligten ein höheres Maß an Berechenbarkeit verspricht und den Grad an Transparenz erhöht.

Schließlich sollte der Blick auf die Möglichkeiten gerichtet werden, die Weitergabe von Waffen und Rüstungsgütern allein in den Grenzen einer sicherheitspolitischen und rüstungstechnischen Zusammenarbeit zuzulassen oder aber überhaupt darauf zu verzichten. Deutschland ist heute wie die Mehrzahl der Industriestaaten Teil staatenübergreifender Allianzen und Bündnissysteme. Sie haben jenseits allen Beharrens auf nationalstaatlicher Souveränität mittlerweile zentrale Funktionen der Steuerung der Außen- und Sicherheitspolitik übernommen. Zugleich beanspruchen sie, Gemeinsamkeiten bei leitenden Werten für Politik und Gesellschaft zu begründen und zu behaupten. Insofern mutet es wie ein Anachronismus an, wenn in der Rüstungsexportpolitik noch der Primat einzelstaatlicher Entscheidungskompetenz vorherrscht, obwohl bei der Organisation der Streitkräfte und in der Rüstungsproduktion zunehmend nach Wegen der Kooperation und Integration gesucht wird. Unverhältnismäßig viel politische Energie wird derzeit dafür aufgewandt, die schädlichen Folgen dieser Diskrepanzen zu bearbeiten. Näher läge es, Waffen und Rüstungsgüter nur an solche Empfänger weiterzugeben, die Normen teilen und in Sicherheitsstrukturen integriert sind, die auch für die Lieferstaaten gelten. Die Kontrolle über gelieferte Waffen und Rüstungsgüter bliebe über die Bündniszusammenhänge erhalten. Dass die Praxis auch in der nordatlantischen Allianz von einem solchen Anspruch noch weit entfernt ist, zeigt der Streit um die deutschen Rüstungsexporte an die Türkei – einen Staat, dessen demokratisch-rechtsstaatliche Qualitäten immer wieder in Zweifel zu ziehen sind. Der skizzierte Ansatz schließt ferner ein, durch eine nicht militä-

risch instrumentalisierte internationale Sicherheitspolitik die Nachfrage nach Waffen und Rüstungsgütern zu senken und einen Zusammenhang zwischen einer so ausgerichteten Rüstungsexportpolitik und weltweiten Bemühungen um Rüstungskontrolle und Abrüstung herzustellen.

Gerade die angelsächsische Diskussion über die Dilemmata des internationalen Rüstungshandels verweist immer wieder auf Parallelen zur Abolitionskampagne, die zum Ende des 19. Jahrhunderts dazu geführt hat, die Sklaverei weltweit zu ächten.⁴⁶ Diese habe zwar lange trotz ihrer emotionalen und rhetorischen Durchschlagskraft unter Realitätsferne gelitten, aber letztendlich das Anliegen so weit gesellschaftlich verbreiten können, dass es angesichts gleichzeitiger wirtschaftlichen Entwicklung mehrheits- und durchsetzungsfähig wurde. Im Blick auf die Ächtung des Angriffskrieges hatte die Staatengemeinschaft immerhin Ende der zwanziger Jahre des zurückliegenden Jahrhunderts einen Punkt erreicht, an dem im Jahr 1928 der Briand-Kellog-Pakt abgeschlossen werden konnte.

Nun ist aus deutscher Sicht auf Grund der durchlebten beiden darauffolgenden Jahrzehnte die Neigung vergangen, an diese Erfolgsgeschichte einer einst gesellschaftlich virulenten und politikmächtigen Bewegung anzuknüpfen. Der Vorwurf, diese Art von Pazifismus und Blindheit gegenüber den bösen Mächten der Realität habe bereits den Samen für das spätere Wüten der Gewalt gesät, ist noch immer wirksam und lähmt Vorstellungen, von der Weitergabe von Waffen und Rüstungsgüter abzusehen. Dabei hatte die Option für Deutschland, grundsätzlich auf Rüstungstransfers zu verzichten, bei der ursprünglichen Diskussion des Art 26, Abs. 2 GG im Verfassungskonvent auf Herrschiemsee im Jahr 1948 durchaus im Raum gestanden und immerhin dazu geführt, diesen, im internationalen Verfassungsvergleich einzigartigen Passus in das deutsche Grundgesetz einzufügen. Die praktische Ausgestaltung nahm allerdings schon bald eine andere Richtung, nicht zuletzt geleitet von dem simplen Argument, man könne dann nicht einmal die Polizei mit Revolvern ausrüsten.⁴⁷ Demgegenüber fand die Vorstellung, auch die Polizei in Deutschland grundsätzlich unbewaffnet zu lassen, keine Berücksichtigung.

Gleichwohl hat die Idee eines begrenzten, wenn nicht vollkommenen Verzichts auf Rüstungsexporte etwas Faszinierendes, gerade angesichts der Misslichkeiten der gegenwärtigen Rüstungsexportpolitik und deren oft fatalen Resultaten. Es sind in der Mehrzahl Demokratien, die als wichtigste Rüstungslieferanten die übrige Welt mit Waffen versorgen. Da viele bewaffnete Konflikte, in die Demokratien derzeit verstrickt sind, wenn nicht verschwänden, so doch ihre Gewaltträchtigkeit verlören, falls keine Waffen und Rüstungsgüter mehr geliefert würden, bietet es sich durchaus an, die Kosten eines solchen Umschwunges zu ermitteln und in ein Verhältnis zu den gegenwärtigen Umständen zu

46 Zum Beispiel: Antony Sampson, *The Arms Bazaar in the Nineties: From Krupp to Saddam*, London (Hodder & Stoughton), 1991; John Mueller, *Changing Attitudes to War. The Impact of the First World War*, in: *British Journal of Political Science*, Vol. 21, Nr. 1, 1991, S. 25–50; Williamson, a.a.O. (Anm. 40); Craft, a.a.O., (Anm. 1).

47 Vgl. von Poser und Groß Naedlitz, a.a.O. (Anm. 13), S. 25.

setzen. Möglicherweise stieße man dann auf Relationen, die den Streit um das Für und Wider der Rüstungstransfers in einem anderen Licht erscheinen lassen und auch die bisherigen Befürworter überzeugen könnten. Das Bekenntnis der Demokratien zu einem friedlichen Verhalten nach Außen und dessen internationale Glaubwürdigkeit könnten davon nur profitieren.