

Katja Frank

Nur an Demokratien liefern!

Plädoyer für eine andere Rüstungsexportpolitik

HSFK-STANDPUNKTE 3/2000



Hessische
Stiftung
Friedens- und
Konfliktforschung

Testpanzer in die Türkei: Eine Entscheidung mit Folgen

Die Genehmigung zur Lieferung eines deutschen Leopard IIa5 Panzers an die Türkei hat im Herbst 1999 zu einer heftigen Kontroverse in der Regierungskoalition geführt. Außenminister Fischer (Grüne) und Entwicklungshilfeministerin Wieczorek-Zeul (SPD) stimmten gegen die Lieferung, während Bundeskanzler Schröder (SPD), Wirtschaftsminister Müller (parteilos) und Verteidigungsminister Scharping (SPD) das Vorhaben unterstützten. Bei den Grünen und in Teilen der SPD regte sich heftiger Widerstand gegen die Entscheidung. Manch einer ging sogar so weit, die Koalition in Frage stellen zu wollen. Obwohl die Lieferung des Testpanzers keine Vorentscheidung für das Hauptgeschäft ist, so zumindest der stellvertretende SPD-Fraktionsvorsitzende Erler, hat die Entscheidung eine öffentliche Diskussion um deutsche Rüstungsexporte in Gang gesetzt, wie sie zuletzt Anfang der 90er Jahre stattgefunden hat.

Stein des Anstoßes war, daß die Entscheidung zur Lieferung des Panzers offensichtlich in eklatantem Widerspruch zu Wahlversprechen der Regierungskoalition steht. SPD und Grüne hatten eine zurückhaltendere Handhabung der Genehmigung von Rüstungsexporten angekündigt. Sie wollten sich damit bewußt von der Politik der ehemaligen Regierung unter Helmut Kohl abgrenzen. Im Koalitionspapier heißt es dazu:

Die Bundesregierung "wird sich mit aller Kraft um die Entwicklung und Anwendung von wirksamen Strategien und Instrumenten der Krisenprävention und der friedlichen Konfliktregelung bemühen. Sie wird sich dabei von der Verpflichtung zur weiteren Zivilisierung und Verrechtlichung der internationalen Beziehungen, zur Rüstungsbegrenzung und Abrüstung, [...] und zur weltweiten Einhaltung der Menschenrechte leiten lassen."

"Die neue Bundesregierung wird sich [...] mit Nachdruck um international abgestimmte Strategien zur *Bekämpfung von Menschenrechtsverletzungen* und ihrer Ursachen sowie ihrer Prävention bemühen."

"Bei Rüstungsexportentscheidungen wird der *Menschenrechtsstatus möglicher Empfängerländer* als zusätzliches Entscheidungskriterium eingeführt."

Diese Vorgaben waren just zu der Zeit, als die Entscheidung zur Panzerlieferung fiel, in den Entwurf der neuen Richtlinien für Rüstungsexporte aufgenommen worden, der kurz darauf verabschiedet werden sollte. Die Lieferung eines modernen Panzers an ein Land, dessen Regierung und Militär schwere Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen werden, war angesichts der Ankündigung einer restriktiven Politik, die sich verstärkt an Menschenrechtsaspekten orientieren sollte, schwer verständlich. Nichtsdestotrotz wurde die Entscheidung nicht rückgängig gemacht. Die Gegner der Lieferung aus SPD und Grünen konnten allerdings eine nochmalige Überarbeitung des ersten Richtlinienentwurfs erwirken, der bis dahin nur eine marginale Verbesserung der Bestimmungen von 1982 darstellte. Und in der Tat ist die neue Version der politischen Grundsätze für Rüstungsexporte der Versuch, einem veränderten Verständnis von Verantwortung in der Rüstungsexportpolitik deutlicheren Ausdruck zu verleihen, indem insbesondere das Menschenrechtskriterium einen stärkeren Stellenwert erhielt.

Die grundlegenden Probleme des deutschen Exportkontrollsystems konnten mit den neuen Richtlinien aber nicht beseitigt werden. Schon immer stehen wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Interessen und moralisch motivierte Beschränkungsversuche in einem Spannungsverhältnis. Das generelle Exportinteresse der Rüstungsindustrie ist zwar rechtlichen Kontrollinstrumenten unterworfen, deren Wirksamkeit hängt aber entscheidend von ihrer Anwendung in der Praxis ab. Da alle Kriterien, die für die Genehmigung eines Rüstungsexports herangezogen werden, der Interpretation bedürfen, haben die Entscheidungsträger immer einen gewissen Ermessensspielraum. Wie sie diesen ausnutzen, bleibt solange ihnen überlassen, wie die Politik keine klaren Anweisungen zur Umsetzung der normativen Vorgaben macht. Die neuen politischen Grundsätze für Waffenexporte leisten hier keine ausreichende Hilfestellung. Indem sie den alten Kriterienkatalog lediglich ergänzen, die dort festgeschriebenen Exportkriterien, insbesondere Bündnisverpflichtungen und nationale sowie internationale Sicherheitserwägungen, aber unverändert beibehalten, schaffen sie ein System aus sich teilweise widersprechenden Kriterien. Da man keine eindeutige Hierarchie zwischen den Kriterien festgelegt hat, müssen die Entscheidungsträger in kritischen Fällen selbst abwägen, ob z. B. Bündnisinteressen stärker wiegen als die unbefriedigende Menschenrechtssituation im Empfängerland. Am Ende geben politische Opportunitätserwägungen

gungen den Ausschlag für oder gegen die Lieferung von Waffen - ein Ermessensspielraum, der im Bereich von Rüstungsexporten nichts zu suchen haben sollte.

Bestehende rechtliche und politische Grundlagen für Rüstungsexporte

Das deutsche Exportkontrollrecht unterscheidet verschiedene Kategorien von Rüstungsgüter für die jeweils unterschiedliche Bestimmungen gelten. Die strengsten Vorschriften beziehen sich auf sogenannte Kriegswaffen. Im konventionellen Bereich zählen dazu in der Regel all jene Waffen, die direkt zur Kriegführung eingesetzt werden können wie Maschinengewehre, Mörser, Raketen, Kampfhubschrauber, U-Boote oder Panzer. Zu den sonstigen Rüstungsgütern zählen unter anderem Bestandteile von und Zubehör für Kriegswaffen, bestimmte Softwareprodukte, aber auch verschiedene Arten von Triebwerken, Fallschirmen, elektronischen Überwachungsgeräten und fotografischer Ausrüstung. Für diese Güter gelten weniger strenge Regeln, ihr Export bedarf aber auch immer der Genehmigung. Der vorliegende Standpunkt befaßt sich ausschließlich mit Kriegswaffen. Die Einbeziehung anderer Rüstungsgüter, insbesondere sogenannte Güter mit doppeltem Verwendungszweck, erfordert eine weit komplexere und kompliziertere Diskussion, die hier nicht geleistet werden kann.

Die Bundesregierung entscheidet über die Lieferung von konventionellen Kriegswaffen anhand von vier rechtlichen Vorgaben: dem Grundgesetz, dem Kriegswaffenkontrollgesetz (KWKG), dem Außenwirtschaftsgesetz (AWG) und der Außenwirtschaftsverordnung (AWV). Diese werden durch die Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern und die Bestimmungen des Europäischen Verhaltenskodex für Rüstungsexporte für die praktische Umsetzung konkretisiert.

Art. 26 des *Grundgesetzes* verbietet Handlungen

"die geeignet sind [...] das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, [...]. Zur Kriegführung bestimmte Waffen dürfen nur mit Genehmigung der Bundesregierung hergestellt, befördert und in Verkehr gebracht werden."

Es legt damit die Grundlage für alle weiteren gesetzlichen Regelungen. Das Außenwirtschaftsgesetz beschränkt den Export von Waffen, Munition und Kriegsgerät sowie Gütern, die zu deren Herstellung verwendet werden können. Auch Konstruktionszeichnungen, Fertigungsunterlagen und Vereinbarungen über Lizenzproduktion fallen unter die Bestimmungen des AWG. Beschränkung bedeutet dabei nicht, daß die Ausfuhr von Rüstungsgütern grundsätzlich verboten ist, sondern, daß sie einer Genehmigung bedarf. Exporte dieser Güter können dann verweigert werden wenn sie geeignet sind

- die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden,
- das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören oder
- die auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland erheblich zu stören.

In der *Außenwirtschaftsverordnung* sind dann konkrete Genehmigungspflichten formuliert. Genehmigungspflichtig ist demnach der Export von allen Gütern auf der sogenannten Ausfuhrliste. Sie umfaßt alle Kriegswaffen und darüber hinaus eine Reihe anderer Güter, die direkt oder indirekt militärisch genutzt werden können. In der Regel wird die Genehmigung für den Export von Waffen verweigert, wenn aufgrund von Beschlüssen der Vereinten Nationen, der Europäischen Union oder der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa ein Waffenembargo gegen einen Staat verhängt worden ist. Davon betroffene Staaten sind zur Zeit u. a. der Irak, Angola, China, die Bundesrepublik Jugoslawien, Afghanistan, Eritrea, Nigeria, Somalia und Sudan. Exportanträge für alle anderen Staaten unterliegen der Einzelfallprüfung.

Kriegswaffen unterliegen zusätzlich der Genehmigungspflicht nach dem Kriegswaffenkontrollgesetz. Der Export von Kriegswaffen bedarf also zweier Genehmigungen, einer nach den Bestimmungen der Außenwirtschaftsverordnung und einer zweiten nach dem Kriegswaffenkontrollgesetz. Die Genehmigung zum Export von Kriegswaffen kann nach KWKG versagt werden,

wenn Grund zu der Annahme besteht, daß ihre Erteilung dem Interesse der Bundesrepublik an der Aufrechterhaltung guter Beziehungen zu anderen Ländern zuwiderlaufen würde.

Die Genehmigung ist zu versagen, wenn

1. die Gefahr besteht, daß die Kriegswaffen bei einer friedensstörenden Handlung, insbesondere bei einem Angriffskrieg, verwendet werden,
2. Grund zu der Annahme besteht, daß die Erteilung der Genehmigung völkerrechtliche Verpflichtungen der Bundesrepublik verletzen oder deren Erfüllung gefährden würde.

Für die Erteilung einer Genehmigung für den Export von Kriegswaffen ist die Bundesregierung zuständig, wobei ein Großteil der Genehmigungsverfahren auf der Verwaltungsebene im Bundesausfuhramt, im Bundeswirtschaftsministerium, z. T. nach Konsultation mit dem Auswärtigen Amt, erledigt wird. Nur in Einzelfällen entscheidet die Regierung in Form des Bundessicherheitsrats selbst.

Abgesehen von den Bestimmungen für Länder, gegen die ein Waffenembargo besteht, lassen die gesetzlichen Vorgaben relativ weiten Raum für Interpretationen. Wann bzw. wodurch die Sicherheit der Bundesrepublik gefährdet ist, ihre auswärtigen Beziehungen erheblich gestört werden oder das friedliche Zusammenleben der Völker gestört wird, ist nicht auf den ersten Blick offensichtlich.

Der Europäische Verhaltenskodex für Rüstungsexporte

Die nationalen Gesetze werden durch die Bestimmungen des 1998 verabschiedeten europäischen Verhaltenskodex für Waffenexporte ergänzt. Schon lange hatten Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) EU-einheitliche Regeln für Waffentransfers gefordert. Als dann einige kleinere EU-Staaten wie Irland, Finnland und Österreich sich die Ziele der NGOs zu eigen machten, und als Großbritannien - einer der größten Waffenexporteure - nach dem Regierungswechsel im Jahr 1997 eine "ethisch angeleitete Außenpolitik" proklamierte, war endlich genügend politische Masse für einen erfolgreichen Abschluß der Verhandlungen zusammen gekommen. Der Verhaltenskodex hat drei Ziele: die Erhöhung der Transparenz bei Waffenexporten, die Angleichung nationaler Exportkontrollstandards und mehr Zurückhaltung bei der Genehmigung von Waffenexporten. Er umfaßt acht Kriterien, die bei der Bewilligung von Rüstungsexporten von den Mitgliedstaaten berücksichtigt werden sollen. Neben traditionellen Maßgaben wie der Beachtung von Waffenembargos der Vereinten Nationen, der OSZE und der EU, dem Erhalt von Frieden, Sicherheit und Stabilität in der Region des Empfängerlandes, der Beachtung von Sicherheitsinteressen der EU-Mitglieder und der Sicherstellung des Endverbleibs der gelieferten Waffen, sind darunter auch jene zwei, die fast zum Stolperstein der Koalition zu werden drohten: die Einhaltung der Menschenrechte und die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Empfängerländer.

Mit ihrer Unterstützung des EU-Kodex hatte bereits die frühere Bundesregierung den Weg geebnet, die Kriterien der Menschenrechte und der nachhaltigen Entwicklung in die deutsche Entscheidungsfindung einzuführen. Insofern bestätigten die Politischen Grundsätze vom 20.1.2000 diese Ausrichtung.

Obwohl der Europäische Verhaltenskodex ein wichtiger Schritt zu einer restriktiveren Rüstungsexportpolitik europäischer Staaten war, hat er doch mit einigen Defiziten zu kämpfen. So ist die Menschenrechtssituation im Empfängerland nur dann ein Grund zur Verweigerung einer Liefergenehmigung, wenn "eindeutig das Risiko besteht, daß das zur Ausfuhr bestimmte Gerät zur internen Repression benutzt werden könnte". Die Hürde für die Anwendung des Kriteriums ist also relativ hoch. Im Kodex wird zudem das Spannungsverhältnis zwischen Wirtschaftsinteressen und Beschränkungsgründen offenkundig. Die Rüstungsindustrie wird explizit als Teil der industriellen Basis der Mitgliedstaaten anerkannt; ihre Aufrechterhaltung wird als legitimes Anliegen der Regierungen betrachtet. Leider zieht die Formulierung der Kriterien nur in sehr wenigen Fällen eine eindeutige Pflicht zur Verweigerung nach sich. Entweder ist der Interpretationsspielraum für die entscheidenden Instanzen so groß, daß sich sowohl Verweigerung als auch Genehmigung begründen lassen, oder die Bedingungen für eine Verweigerung sind - wie beim Menschenrechtskriterium - so anspruchsvoll, daß sie in der Realität selten vorzufinden sind. Die Achtung der Menschenrechte und die Berücksichtigung der ent-

wicklungspolitischen Potentiale im Empfängerland sind nur zwei unter acht Kriterien und haben keinen besonders hervorgehobenen Stellenwert.

Die neuen Richtlinien für die Genehmigung von Rüstungsexporten vom 20. 1. 2000

Die "Politischen Grundsätze für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern" konkretisieren und ergänzen die internationalen und gesetzlichen Verpflichtungen. Grundsätzlich strebt die Bundesregierung an, die Genehmigung von Rüstungsexporten restriktiv zu handhaben. Ziel ist, dadurch einen Beitrag zur Sicherung des Friedens, der Menschenrechte und einer nachhaltigen Entwicklung zu leisten, so zumindest der formulierte Anspruch.

Die Richtlinien unterscheiden zunächst zwei Kategorien von Empfängerländern: NATO-Länder, EU-Mitgliedstaaten und NATO-gleichgestellte Länder (Australien, Japan, Neuseeland, Schweiz) einerseits und sonstige Länder andererseits. Der Export von Kriegswaffen an Staaten der ersten Kategorie wird in der Regel ohne Einschränkung genehmigt. Nur aus besonderen politischen Gründen ist in Einzelfällen die Lieferung zu verweigern. Dagegen wird der Export von Kriegswaffen an alle anderen Länder in der Regel nicht genehmigt "es sei denn, daß im Einzelfall besondere außen- oder sicherheitspolitische Interessen der Bundesrepublik Deutschland unter Berücksichtigung der Bündnisinteressen für eine ausnahmsweise zu erteilende Genehmigung sprechen" .

Eine solche ausnahmsweise Genehmigung darf jedoch nicht erteilt werden, wenn das Empfängerland in bewaffnete Auseinandersetzungen verwickelt ist oder die Gefahr des Ausbruchs solcher Auseinandersetzungen besteht, es sei denn, das Land benötigt sie zu Zwecken der Selbstverteidigung im Sinne von Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen. Auch wenn das Risiko besteht, daß die betreffenden Waffen zu innerer Repression oder Menschenrechtsverletzungen benutzt werden, ist die Genehmigung zu verweigern.

Neu ist, daß bei der Genehmigungsentscheidung zu berücksichtigen ist, "ob die nachhaltige Entwicklung des Empfängerlandes durch unverhältnismäßige Rüstungsausgaben ernsthaft beeinträchtigt wird".

Die Endverbleibsbestimmungen sind im Vergleich zu den Vorschriften aus den 80er Jahren schärfer gefaßt worden. Kriegswaffen dürfen nur mit dem Einverständnis der Bundesregierung weiterexportiert werden. Ein Empfängerland, das entgegen einer abgegebenen Endverbleibserklärung den Weiterexport nicht verhindert hat, wird von der Belieferung mit Kriegswaffen "grundsätzlich ausgeschlossen".

Mit der Neufassung der Politischen Grundsätze für Rüstungsexporte ist die Bundesregierung einen wichtigen Schritt in Richtung einer zurückhaltenderen Exportpolitik gegangen. Die neuen Bestimmungen stellen nicht nur eine deutliche Verschärfung im Vergleich zu den Richtlinien von 1982 dar, sondern haben durch die Einführung neuer Kriterien, namentlich der Menschenrechtssituation und des Entwicklungsaspekts, einen qualitativen Sprung getan. Die neuen Regeln stehen jedoch zunächst nur auf dem Papier. Es bleibt abzuwarten, ob sie sich auch auf die Genehmigungspraxis auswirken, oder ob sich statt dessen nur die Kluft zwischen Wollen und Tun erweitert. Diese Befürchtung ist nicht ganz von der Hand zu weisen, weil die Formulierung einiger der Richtlinien immer noch einen zu großen Ermessensspielraum bei den Entscheidungsträger beläßt.

Im Fall von Menschenrechtsverletzungen muß eine Genehmigung z. B. nur dann verweigert werden, wenn "hinreichender Verdacht besteht, dass diese [Waffen, KF] zur internen Repression [...] oder zu sonstigen fortdauernden und systematischen Menschenrechtsverletzungen missbraucht werden". Menschenrechtsverletzungen führen also nicht generell zu einer Verweigerung von Exportgenehmigungen. Wann ein "hinreichender Verdacht" besteht, entscheidet die für die Genehmigung zuständige Stelle.

Auch die Beachtung der Auswirkungen von Exporten auf die nachhaltige Entwicklung des Empfängerlandes ist - obwohl prinzipiell lobenswert - in ihrer Formulierung zu schwammig. Eine Genehmigung wird nur dann verweigert, wenn ein Staat "unverhältnismäßig" hohe Rüstungsausgaben hat und seine Entwicklung durch eben diese "ernsthaft" beeinträchtigt wird. Da ein solcher Nachweis schwer zu führen ist, ist auch hier dem Ermessen ein großer Freiraum gelassen.

Schließlich bleiben zwei wesentliche Probleme des Rüstungsexportbereichs weiterhin ungelöst:

- das Spannungsverhältnis zwischen *Bündnisinteressen* einerseits und Menschenrechten und nachhaltiger Entwicklung andererseits;
- das Spannungsverhältnis zwischen *Wirtschaftsinteressen* einerseits und Menschenrechten und nachhaltiger Entwicklung andererseits.

Die neuen Richtlinien sind in ihrer jetzigen Zusammensetzung inkonsistent, denn Bündnisinteressen können dem Interesse an der Einhaltung der Menschenrechte und an nachhaltiger Entwicklung entgegenstehen. Dem Menschenrechtskriterium ist zwar gemäß den Politischen Grundsätzen "besonderes Gewicht" beizumessen, es gibt jedoch keine zwingende Vorschrift, die ihm Vorrang vor den anderen Kriterien zubilligt. Das Menschenrechtskriterium kann also immer wieder in Konkurrenz zu Bündnisinteressen treten.

Dasselbe gilt im Prinzip für Wirtschaftsinteressen. Wirtschafts- und beschäftigungspolitische Erwägungen dürfen zwar formal keinen Einfluß auf die Entscheidungsfindung des Genehmigungsverfahrens haben. Es ist jedoch äußerst unwahrscheinlich, daß eine Bundesregierung diese Faktoren völlig ausblenden kann. Die Einbeziehung von Menschenrechts- und Entwicklungsaspekten hat die Konkurrenz zwischen Wirtschaftsinteressen und Beschränkungszielen eher noch verschärft, da streng genommen nun eine Reihe von Ländern nicht mehr beliefert werden darf, bei denen vorher keine Einwände bestanden.

Da es keine eindeutige Hierarchie der Kriterien gibt, sind es am Ende politische Bewertungen, die über eine Genehmigung entscheiden. Es ist unstrittig, daß selbst präzise formulierte rechtliche und politische Vorgaben in ihrer Anwendung nicht ohne Interpretation auskommen. Die ungenügende Reform der deutschen Exportkontrollpolitik hat aber in eine Situation geführt, die eine kohärente und glaubhafte Politik immer schwieriger macht. Zur Illustration sei noch einmal das Beispiel der Türkei herangezogen.

Dilemmata deutscher Exportpolitik am Beispiel der Panzerlieferung in die Türkei

Bei der Entscheidung um die Lieferung eines Testpanzers in die Türkei befand sich die Bundesregierung in eben jenem Dilemma, das durch die sich widersprechenden Kriterien und den Druck wirtschaftspolitischer Interessen ausgelöst wurde. Die Türkei ist NATO-Partner und hat als Mitglied des Bündnisses gemeinsame sicherheitspolitische Ziele mit Deutschland. Als NATO-Mitglied unterliegt die Türkei gemäß den Exportrichtlinien grundsätzlich keinen Beschränkungen bei der Lieferung von Rüstungsgütern, und auch die in der Koalitionsvereinbarung formulierte restriktive Handhabung von Rüstungsexporten bezieht sich explizit nur auf Staaten außerhalb der NATO und der Europäischen Union.

Das bündnispolitische Interesse hat von je her einen starken Stellenwert in der deutschen Rüstungsexportpolitik. Die Türkei hat aus der Bundesrepublik v.a. in den vergangenen zehn Jahren große Mengen an Waffen importiert. So erhielten die türkischen Streitkräfte im Rahmen der Militärhilfe für NATO-Mitglieder überzähliges Material aus Beständen der Nationalen Volksarmee, die die Bundesrepublik aufgrund ihrer Abrüstungsverpflichtungen aus dem Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa abbauen mußte. Im Jahr 1997 wurden darüber hinaus Waffenexporte deutscher Firmen in Höhe von 147 Mio. DM genehmigt. Im Juli 1998 wurde ein Vertrag über die Lieferung von vier U-Booten unterzeichnet, der einen Auftragswert von ca. 1,028 Mrd. DM haben soll.

Die moderne militärische Ausstattung der Türkei durch ihre Bündnispartner wird mit ihrer militärstrategischen Rolle in der Region begründet. Die Türkei war und ist für die NATO ein wichtiger Akteur im Nahen Osten. Sie sichert die Südostflanke des Bündnisgebiets und erfüllt darüber hinaus die Funktion eines Puffers zwischen Europa einerseits und dem Iran, Irak und Syrien andererseits. Durch ihre westliche Orientierung und säkulare Ausrichtung wird die Türkei als verlässlicher Bündnispartner gesehen, der der Ausbreitung des islamischen Fundamentalismus entgegentritt. Diese wichtigen Funktionen der Türkei machen es aus Sicht des Bündnisses erforderlich, ihr Militär mit modernen Waffensystemen auszurüsten.

Demgegenüber ist die Menschenrechtssituation in der Türkei fraglos inakzeptabel. Die gut dokumentierten Vorwürfe reichen von Folter und Mißhandlungen in Polizeigewahrsam und Gefängnissen über das "Verschwindenlassen" von Menschen und außergerichtliche Exekutionen bis hin zu Anschlägen von "Todesschwadronen". Die Verletzung der Menschenrechte in der Türkei steht häufig in engem Zusammenhang mit der Verfolgung von Kurden im Südosten des Landes. Der Kampf gegen die PKK geht einher mit Vertreibung und der Zerstörung von Dörfern durch die türkischen Streitkräfte. Immer wieder haben Menschenrechtsorganisationen und Regierungen die Türkei zur Einhaltung der Menschenrechte und Änderung der Kurdenpolitik aufgefordert - bisher mit geringem Erfolg. Daran hat sich auch nach der Verhaftung von Kurdenführer Öcalan und dem darauf erfolgten Verhandlungsangebot der PKK nichts geändert.

Neben der unzumutbaren Menschenrechtssituation hat die türkische Regierung mit nicht unerheblichen wirtschaftlichen und finanziellen Problemen zu kämpfen. Die ohnehin schwierige finanzielle Situation der Türkei ist nach der Erdbebenkatastrophe des Sommers 1999 noch prekärer geworden. Die Kosten für den Wiederaufbau werden alleine für das Jahr 1999 auf über 4 Mrd. DM geschätzt. Es wurde außerdem bekannt, daß die türkische Regierung mit Spendengeldern für die Erdbebenopfer offene Gehaltsabrechnungen für Beamte bezahlt hat, wobei sie versichert hat, die Summe würde wieder zurückgeführt. Gleichzeitig plant Ankara offensichtlich in den nächsten 10 Jahren, technisches Kriegsgerät im Wert von ca. 57 Mrd. DM zu kaufen - ein Vorhaben, das angesichts dieser finanziellen Situation Unverständnis hervorrufen muß.

Auch wirtschafts- und beschäftigungspolitische Interessen innerhalb Deutschlands spielen bei der Genehmigungsentscheidung eine Rolle, obwohl die rechtlichen und politischen Vorgaben diese Begründungen offiziell nicht zulassen. Die wehrtechnische Industrie in Deutschland hat seit Anfang der 90er Jahre Zehntausende von Arbeitsplätzen abgebaut. Zwischen 1989 und 1994 sollen von 280.000 Arbeitsplätzen 100.000 abgebaut worden sein, weitere 60.000 zwischen 1995 und heute. Ursachen sind der schrumpfende Verteidigungshaushalt und ein Rückgang der Bestellungen aus dem Ausland. Der Verteidigungshaushalt der Bundesrepublik ist von 54.457 Mio. DM im Jahr 1989 auf 47.048 Mio. im Jahr DM 1999 zurückgegangen und dürfte zumindest inflationsbereinigt weiter sinken. Von den Kürzungen sind auch die Investitionsvorhaben der Bundeswehr betroffen. Allein dadurch hat die deutsche Rüstungsindustrie Auftragsverluste hinnehmen müssen. Die Reduzierung der Rüstungshaushalte in vielen anderen Ländern hat auch die Exportmöglichkeiten seit Ende der 80er Jahre merklich reduziert. Der Druck der Rüstungsindustrie auf die Politik, die Exportchancen durch strenge Genehmigungsrichtlinien nicht weiter zu belasten, ist dementsprechend groß. Die Lieferung von Leopard IIa5 Panzern in Verbindung mit der Vergabe einer Produktionslizenz, soll einen Wert von 14 Mrd. DM haben und laut Hersteller Krauss-Maffei rund 6000 Arbeitsplätze sichern. Die Genehmigung des Geschäfts wäre also eine willkommene Entlastung für den angeschlagenen Industriezweig.

Eine nüchterne Betrachtung der Exportdaten führt allerdings zu einer Relativierung der Einschätzung. Der Anteil der Rüstungsexporte am Gesamtexportaufkommen der Bundesrepublik liegt unter 1%. Die Zahl der Arbeitsplätze, die direkt von Rüstungsexporten abhängig sind, wird auf 15.000 geschätzt. Der Rüstungsexport hat also volkswirtschaftlich keine übermäßige Bedeutung. In Zeiten hoher Arbeitslosigkeit ist das natürlich immer ein schwaches Argument. Man muß sich aber bewußt machen, daß es keine wirkungsvolle Umgestaltung des Exportkontrollsystems ohne schmerzhaftes Eingriffe geben kann.

Im Fall der Türkei stehen die Entscheidungsträger also im Spannungsfeld wirtschaftlicher und bündnispolitischer Interessen einerseits und der Verantwortung im Hinblick auf Menschenrechte und entwicklungspolitische Überlegungen andererseits. Die Neuansätze des Rüstungsexportkontrollsystems sowohl auf europäischer, als auch auf bundesdeutscher Ebene sind keine Hilfe bei der Lösung dieses prinzipiellen Problems.

Demokratie: ein neuer Standard in der Rüstungsexportpolitik?

Angesichts der Ambivalenzen, die sich aus den neuesten Entwicklungen der Exportkontrollnormen ergeben haben, wird es notwendig, einen gänzlich neuen Standard für die Genehmigung von Waf-

fenexporten einzuführen. Es geht nicht darum, den schon bestehenden Regelkatalog zu erweitern, sondern durch etwas Neues zu ersetzen! Hier bietet sich ein Kriterium an, das schon lange in der Politikwissenschaft im Zusammenhang mit Friedensfragen diskutiert wird: Demokratie.

Obwohl die Diskussion um die Friedensfähigkeit von Demokratien noch lange nicht für beendet erklärt werden kann, ist es doch weitgehend unumstritten, daß Demokratien keine Kriege gegeneinander führen. Obwohl Demokratien gegenüber nicht-demokratischen Ländern nicht die gleiche Zurückhaltung bei der Anwendung von Gewalt zeigen, ist es dennoch zweckmäßig, die demokratische Verfaßtheit des Empfängerlandes als Hauptkriterium für die Genehmigung von Rüstungsexporten heranzuziehen.

Die gelieferten Waffen stellen keine Gefahr für andere Demokratien dar.

Die in Demokratien verankerten Grundrechte verbieten die willkürliche Anwendung von Gewalt gegen die eigene Bevölkerung. Das Militär und die Sicherheitskräfte stehen unter ziviler Kontrolle.

Transparenz in staatlichen Entscheidungsverfahren in Verbindung mit Meinungs- und Pressefreiheit ermöglicht eine öffentliche Diskussion des Für und Wider eines Kriegseintritts. Die Regierung gerät in einen Rechtfertigungszwang, der den Kriegseintritt erschwert. Für den Fall, daß eine Demokratie sich schon in einem Krieg befindet, können die gleichen Faktoren eine schnellere Beendigung, z. B. durch Verhandlungsangebote, herbeiführen.

Die politischen Partizipationsrechte ermöglichen es allen Bevölkerungsgruppen, ihre Interessen in die staatlichen Entscheidungsprozesse einzubringen. Es gibt also in der Regel auch keinen Anlaß zur Gewaltanwendung benachteiligter Gruppen gegen den Staat. Die Gefahr bürgerkriegsähnlicher Zustände, in denen die gelieferten Waffen gegen oppositionelle Bevölkerungsgruppen eingesetzt werden, sinkt gegen Null.

Für Demokratien besteht, im Gegensatz zu autoritären oder totalitären Regimen, ein sehr viel geringeres Risiko für einen gewaltsamen Umsturz. Damit wird es unwahrscheinlich, daß Waffen, die an eine ehemals freundlich gesinnte Regierung geliefert wurden, in die Hände eines Regimes gelangen, das seine innen- oder außenpolitischen Ziele mit Waffengewalt durchsetzen will.

Die empirischen Daten lassen den Schluß zu, daß die innenpolitische Barriere für einen Kriegseintritt um so höher ist, je demokratischer ein Regime und je gewaltträchtiger (und damit opferreicher) ein potentieller Krieg zu werden droht.

Als problematisch erweist sich allerdings zunächst, daß es keine allgemein anerkannte Definition von Demokratie gibt. Es gibt eine ganze Reihe von Staaten, bei denen die Meinungen auseinander gehen, ob sie als Demokratien bezeichnet werden können. Damit das Demokratie-Kriterium in der Praxis Waffenexporten nicht Tür und Tor öffnet, muß deshalb die Hürde für die Anerkennung als demokratischer Staat sehr hoch gelegt werden. Ein Land muß danach nicht nur formale Minimalstandards wie freie Wahlen, allgemeines aktives und passives Wahlrecht, Meinungs- und Vereinigungsfreiheit erfüllen. Hinzu müssen Rechtsstaatlichkeit und eine unabhängige Justiz kommen. An die Einhaltung der Menschenrechte muß ein strenger Maßstab angelegt werden. Es ist darüber hinaus wichtig, daß Militär und Polizeiapparat unter wirksamer ziviler Kontrolle stehen. Es reicht auch nicht aus, daß ein Staat sich im Prozeß der Demokratisierung befindet oder wie auch immer geartete Demokratisierungsmaßnahmen in Aussicht stellt, um einen Export zu rechtfertigen. Der Übergang zu einer demokratischen Staatsform geht häufig mit internen Verwerfungen und Gewaltanwendung nach innen und außen einher. Die Verfügbarkeit von Waffen kann solche gewaltgeladenen Konfliktsituationen verschärfen.

Bei der Frage, welche Staaten zur Gruppe der Demokratien gezählt werden können, kann auch eine sehr differenziert ausgearbeitete Definition nicht verhindern, daß es eine Grauzone geben wird. Es muß zwangsläufig eine Stelle innerhalb der Bundesregierung geschaffen werden, die sich ausführlich in das Thema einarbeitet und eine Bewertung strittiger Fälle vornimmt. Durch die Beteiligung eines Parlamentsausschusses wäre auch die Legislative in den Entscheidungsprozeß eingebunden. Als Entscheidungsgrundlage bieten sich neben regierungsinternen Informationen auch Berichte von Organisationen wie Amnesty International, Human Rights Watch oder dem Europarat an, die im Bereich Menschenrechte und Demokratie ihren Arbeitsschwerpunkt haben. Auch der Freedom House Index des Journal of Democracy und die Länderberichte zu Menschenrechtsfragen des amerikanischen Außenministeriums können als Informationsquellen genutzt werden.

Nach dem eben vorgestellten Kriterium sind also Waffenlieferungen an Demokratien, die den vorgegebenen hohen Standard erfüllen, generell zulässig. Voraussetzung ist allerdings, daß das Empfängerland auch Endverbleibsland ist. Ein Weiterexport darf nur dann erfolgen, wenn er nach den hiesigen Kriterien erfolgt. Zuwiderhandlungen müssen zu einem generellen Ausschluß von Exporten führen. Darüber hinaus kann es auch andere Gründe für eine Exportverweigerung an Demokratien geben, so z. B. wenn bündnispolitische Interessen oder die regionale Sicherheitssituation des Empfängerlandes einer Lieferung entgegenstehen. Die Verweigerungsgründe liegen in diesem Fall im Ermessen der entscheidenden politischen Instanz. Hier eindeutige Richtlinien zu schaffen, wird sich als schwierig erweisen, und eine abschließende Lösung kann an dieser Stelle nicht angeboten werden.

Waffenlieferungen an nicht-demokratische Staaten müssen hingegen in der Regel verweigert werden. Ausnahmen dürfen nur unter strikt festgelegten Bedingungen zulässig sein. Reine Verteidigungssysteme könnten z. B. von der generellen Beschränkung ausgenommen sein. Das Recht auf Selbstverteidigung nach Art. 51 der Charta der Vereinten Nationen würde dadurch gewahrt bleiben. Der Begriff des Verteidigungssystems muß dabei jedoch sehr eng gefaßt werden, denn die meisten Waffensysteme, auch solche, die primär defensiv ausgerichtet sind, können auch für Angriffszwecke genutzt werden. Ist man nicht sehr streng in der Definition dessen, was als defensives System anzusehen ist, schafft man sich ungewollte Schlupflöcher. Bestehen Zweifel an der demokratischen Organisation des Empfängerlandes, muß es diese selbst aus dem Weg räumen.

Kein Wandel ohne Risiko

Die umfassende Neugestaltung des exportkontrollpolitischen Rahmens birgt auch Risiken. Es ist z. B. nicht unproblematisch, die regionale Sicherheitssituation als Entscheidungskriterium auszublenden. So ist es durchaus vorstellbar, daß sich in einer Region demokratische und nicht-demokratische Staaten in einem gewaltsamen Konflikt befinden bzw. die Gefahr einer Austragung des Konflikts mit militärischen Mitteln besteht. Es gäbe keinen formalen Hinderungsgrund für Waffenlieferungen an den demokratischen Staat, obwohl Demokratien Gewalt nicht immer nur zu Verteidigungszwecken einsetzen. Diese Konstellation ist in der Tat ein kritischer Punkt. Als Lösung bietet sich an, das Demokratiekriterien zu ergänzen, so daß keine Waffenlieferungen in Regionen erfolgen dürfen, in denen bewaffnete Konflikte stattfinden bzw. auszubrechen drohen.

Das Ziel, die nachhaltige Entwicklung eines Landes durch teure Waffenimporte nicht zu beeinträchtigen, wird durch den Vorschlag für eine neue Regelung allerdings nicht abgedeckt. Es gibt wahrscheinlich eine größere Anzahl von Staaten, die die hohen Anforderungen für die Zurechnung zur Gruppe der Demokratien erfüllen, deren nachhaltige Entwicklung durch hohe Rüstungsausgaben dennoch belastet werden wird. Will man nicht auf diesen bereits mühsam erkämpften Standard verzichten, muß das Kriterium Demokratie durch das der nachhaltigen Entwicklung - verstanden als Bedürfnisbefriedigung, die mit sozialer Gerechtigkeit und einem verantwortungsvollen Umgang mit natürlichen Ressourcen einhergeht - ergänzt werden. Bei Staaten, die trotz starker wirtschaftlicher und sozialer Probleme als Demokratien eingeordnet werden können, sollte größere Zurückhaltung bei der Genehmigung von Waffenexporten gezeigt werden, denn Armut und/oder starkes Wohlstandsgefälle können die Stabilität einer Demokratie belasten. Überproportionale Ausgaben für Rüstungsgüter können zu einer Verschärfung der sozialen Mißstände führen und so zu einer zusätzlichen Belastung des demokratischen Systems werden. Ein Beispiel für einen Export, der nach dem Demokratiestandard zwar zulässig, unter entwicklungspolitischen Gesichtspunkten zumindest zweifelhaft ist, ist die Entscheidung über die Lieferung von drei U-Booten und vier Korvetten an Südafrika, einem Land in dem über 50% der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze lebt.

Für alle zusätzlichen Kriterien, die man neben dem der demokratischen Verfaßtheit einführen möchte, muß gelten, daß das Demokratiekriterium absolute Priorität hat. Andere, z. B. sicherheitspolitische, Erwägungen müssen ihm klar untergeordnet sein.

Schließlich muß eine Neuordnung der Exportkontrollbestimmungen von umfangreichen Transparenzmaßnahmen flankiert werden. Nur so können Parlamentarier, NGOs und Medien wirksam kontrollieren, ob eine Regierung die eigenen normativen Vorgaben auch einhält.

Mut zum Wandel auch gegen Widerstand

Die Ersetzung des bestehenden Exportkontrollsystems für Kriegswaffen durch ein gänzlich neues Konzept ist ein radikaler Schritt, und die Aufgabe traditioneller Kriterien wird mit Sicherheit auf Einwände von Interessengruppen treffen. Der Verzicht auf die Kriterien der Bündnis- und andere Sicherheitsinteressen wird nicht einfach durchzusetzen sein. Daß ausnahmsweise Genehmigungen für Lieferungen an Staaten, die heute zur Gruppe der "sonstigen Staaten" zählen, nicht mehr mit Bündnis- oder nationalen Sicherheitsinteressen begründet werden können, wird, nicht zuletzt aus der Rüstungsindustrie, auf Kritik stoßen. Die Unzulänglichkeiten des bestehenden Kriterienkatalogs sind jedoch Anlaß genug, eine Alternative auch gegen Widerstand durchzusetzen, denn die Einführung des Demokratiestandards als grundlegender Orientierungspunkt für Waffenexportkontrollen bietet gute Chancen, bestehende Defizite zu beseitigen.

Entscheidungsträger stünden nicht mehr vor dem Problem, nach ambivalenten Vorgaben entscheiden zu müssen, und der unmißverständliche Vorrang des Demokratie Kriteriums würde Ermessensspielräume deutlich einschränken. Dadurch, daß die Einhaltung der Menschenrechte eine Grundvoraussetzung für die Anerkennung als Demokratie ist, würde dieses gegen viel Widerstand in die neuen Richtlinien aufgenommene Kriterium durch die Einführung des neuen Systems nicht wegfallen, sondern wäre Teil desselben.

Das Spannungsverhältnis zwischen Wirtschaftsinteressen und Beschränkungszielen läßt sich zwar auch mit dem Demokratiemodell nicht völlig auflösen. Die Diskrepanz zwischen normativem Anspruch und entgegenlaufender - politisch z. T. gebilligter Genehmigungspraxis kann aber durch die Beschränkung des Ermessensspielraums für die Entscheidungsträger verringert werden, und die Einflußmöglichkeiten von exportorientierten Akteuren sinken. Der Druck auf die Politik, Exporte zu erleichtern bzw. Ausnahmegenehmigungen zuzustimmen, nimmt ab. Damit hat das normative Ziel einer verantwortungsbewußten Rüstungsexportpolitik eine Realisierungschance.