

Im Dunkeln ist gut munkeln

Oder: Die Not mit der Transparenz in der deutschen Rüstungsexportpolitik

EDITORIAL

Rüstungsexporten haftet etwas Dunkles und Geheimnisvolles an. Das liegt zum einen am Waffengeschäft an sich, da Waffen als langlebige Güter in den falschen Händen großes Unheil anrichten können. Zum anderen weist die Informationslage Defizite auf. Tatsächlich kann niemand genau sagen, welche deutschen Rüstungsgüter wann an wen in welchem Umfang geliefert wurden. Die undurchsichtigen Genehmigungsverfahren geben zu weiteren Spekulationen Anlass. Dieser Mangel an Transparenz steht einer rechtsstaatlichen und repräsentativen Demokratie schlecht zu Gesicht und hintertreibt den Anspruch deutscher Außenpolitik als Friedenspolitik.

Bernhard Moltmann ist mittlerweile Experte in diesem Bereich der „Halb- und Spät-Informationen“. Er ist Vorsitzender der Fachgruppe „Rüstungsexporte“ der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung, die sich seit 14 Jahren bemüht, den Schleier in diesem Politikfeld zu lüften. Sie erstellt einen jährlichen Rüstungsexportbericht, der alle öffentlich zugänglichen Informationen über deutsche Exporte von Kriegswaffen bzw. die Exportgenehmigungen von Rüstungsgütern aus dem Vorjahr zusammenträgt und sie kritisch aus friedens- und entwicklungspolitischer Sicht bewertet.

Erstaulich genug, dass eine außerparlamentarische Gruppe den offiziellen Rüstungsexportbericht ergänzen muss. Aber immerhin: Dieses Jahr wurde die Gruppe für ihr Bemühen um Licht in den verborgenen Ecken der deutschen Außenhandelspolitik mit dem Göttinger Friedenspreis ausgezeichnet. *Karin Hammer*



Verschwundet es, oder verschwindet es nicht? Deutsches U-Boot U-33 auf dem Weg in die Ostsee. Viel bleibt im Ungewissen in der deutschen Rüstungsexportpolitik. Informationen müssen sich Interessierte mühsam zusammensuchen. Der offizielle Rüstungsexportbericht zu den einzelnen Jahren erscheint spät, die Debatte im Bundestag darüber erfolgt oft zwei Jahre nach dem Berichtsjahr.

Foto: picture alliance

Bernhard Moltmann

Der Streit um Rüstungsexporte ist alt.¹ Seitdem nach dem Ende des 2. Weltkrieges in Deutschland wieder die Produktion von Rüstungsgütern in Gang gekommen war, sind Rüstungsausfuhren Gegenstand politischer Auseinandersetzungen. Inzwischen sind mehr als sechzig Jahre vergangen, und Deutschland ist weltweit zu einem der größten Rüstungsexporteure aufgestiegen. Dennoch ist keine Ruhe in den Auseinandersetzungen darüber eingetreten, ob, wie viel und an wen deutsche Waffen und Rüstungsgüter exportiert werden sollen. Den Diskurs über das Für und Wider von Rüstungsausfuhren kennzeichnen drei Momente:

Erstens ist aufschlussreich, dass in den Kontroversen niemand behauptet, man könne Waffen und Rüstungsgüter ungehin-

dert weitergeben, vergleichbar mit anderen Waren und Dienstleistungen.

Zweitens verweist die Heftigkeit des Austausches von Argumenten auf die außen- wie innenpolitische Brisanz von Rüstungsgeschäften und deren Skandalträchtigkeit. Hier ausgelöste Kontroversen sind in der Lage, Grundfesten politischer Parteien zu erschüttern (Schreiber-Affäre), Regierungskoalitionen an den Rand des Scheiterns zu bringen (Streit um Panzerlieferungen an die Türkei in den Anfangsjahren der rot-grünen Ära) oder internationale Kooperationen aufs Spiel zu setzen (Streit um Geltung des EU-Waffenembargos gegenüber China von 1989 oder, aktuell, die Finanzierung von anzuschaffenden neuen Militärtransportflugzeugen durch zusätzliche Exportgeschäfte). Abgesehen vom Unterhaltungswert damit verbundener Skandale sind es Auseinandersetzungen über den Stellenwert von Moral

Argumente von Befürwortern und Gegnern von Rüstungsausfuhren²

Die Befürworter von Rüstungsexporten bringen unter anderem vor, dass Rüstungsausfuhren der Rüstungsindustrie dazu dienen, Entwicklungs- und Fertigungskosten von Waffen und Rüstungsgütern zu reduzieren, die für die deutsche Verteidigung gebraucht werden. Eine leistungsfähige eigene Rüstungskapazität ist für den Erhalt der Souveränität und die Bündnisfähigkeit unverzichtbar. Außerdem gehört ihrer Ansicht nach der Export von Waffen und Rüstungsgütern zur Normalität einer Wirtschaftsmacht wie Deutschland. Historisch oder moralisch begründete Einschränkungen des Rüstungshandels überlassen ein politisch, wirtschaftlich und technologisch relevantes Geschäftsfeld des Außenhandels anderen Konkurrenten. Unterstützung erwarten sich die Befürworter von Rüstungsexporten auch dadurch, indem sie auf die Sicherung von Arbeitsplätzen in führenden Technologiesektoren, strategisch relevanten Branchen (Schiffsbau oder Luftfahrtbereich) oder in strukturschwachen Regionen (norddeutsche Bundesländer) aufmerksam machen.

Untermauert wird die Position von Befürwortern der Rüstungsexporte mit dem Verweis darauf, dass jeder Staat das legitime Recht zur Selbstverteidigung und damit auch zum Import von Mitteln hat, sie zu gewährleisten. Hindert ihn ein potentieller Lieferant daran, kommt

das einer negativen Intervention gleich. In diesem Sinne tragen Rüstungslieferungen auch ihren Teil dazu bei, in regionalen Spannungsgebieten ein gebotenes Maß an Stabilität aufrecht zu erhalten. (Dieses Argument diente lange Zeit dazu, den Rüstungswettlauf zwischen Griechenland und der Türkei mit deutschen Lieferungen an beide Staaten zu alimentieren.) Rüstungslieferungen können auch ein probates Mittel sein, um unter übergeordneten politischen Vorgaben einen gefährdeten Partner zu unterstützen. (Dieses Argument liegt der intensiven deutsch-israelischen Rüstungskoooperation zugrunde.)

Die Gegner von Rüstungsexporten versuchen u. a. mit folgenden Argumenten zu punkten: Die Souveränität von Staaten beruht heute nicht mehr auf seinem militärischen Potential. Vielmehr sind wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, effiziente Verwaltung, ein vorausschauendes Bildungssystem und ein gesellschaftlicher Konsens über Werte und Normen für das internationale politische Gewicht und Prestige ausschlaggebend. Auch die Gegner von Rüstungsexporten akzeptieren das Recht von Staaten auf Selbstverteidigung. Allerdings bezieht sich in ihrer Sichtweise die Sicherheit, von der auch die UN-Charta spricht, nicht auf den Erhalt von Regimen in gegebenen territorialen Grenzen, sondern auf das Wohlergehen der Menschen, die in funktionsfähigen politischen Ordnungen zusammenleben. Eine beschworene regionale Stabilität,

die auf Rüstungsdynamiken beruht, ist zerbrechlich und birgt Risiken für kriegerische Auseinandersetzungen.

Das Arbeitsplatzargument ist aus Sicht der Gegner von Rüstungsexporten nur unter kurzfristiger Perspektive stichhaltig. Langfristig machen Schwankungen auf dem Weltrüstungsmarkt die Rüstungsindustrie anfällig für Einbrüche. Bestandsicherung und Entwicklungsaussichten von Rüstungsbetrieben sind eher gewährleistet, wenn sie sich frühzeitig diversifizieren und nicht einseitig auf die Fertigung von Rüstungsgütern setzen. Rüstungsausfuhren sollten nicht vorhandene Kapazitäten auslasten oder zum Aufbau zusätzlicher Kapazitäten führen und damit Anstrengungen zur Konversion zunichtemachen.

Im Blick auf die Entwicklungsverträglichkeit von Rüstungsausfuhren verweisen deren Kritiker darauf, dass in vielen Staaten Militär- und Rüstungsausgaben Ressourcen binden, die für eine wirtschaftliche, finanzielle und ökologische Entwicklung notwendig sind. Die internationale Entwicklungszusammenarbeit degeneriert zunehmend zur Nothilfe nach Katastrophen, die vorangegangene Gewaltkonflikte mit den Folgen des Zusammenbruchs politischer und gesellschaftlicher Strukturen, Vertreibungen oder ökologischen Krisen verursacht haben.

und Prinzipien gegenüber handfesten wirtschaftlichen oder politischen Interessen, die die Schärfe und Intensität der Debatten befördern. Dabei spiegelt schon die Redeweise die Polarität der Positionen: Die Befürworter von Rüstungsausfuhren sprechen von Wehrmaterial, Sicherheitsleistungen oder Verteidigungsgütern – die Gegner halten sich an die Rechtslage, wenn sie von Kriegswaffen und Rüstungsgütern reden.

Drittens wird die Debatte nicht nur in politischen Zirkeln geführt. Sie findet ein breiteres Interesse in Gesellschaft und Medien. Indem sich Zweifel an den gängigen Verfahren der Entscheidungsfindung artikulieren, geraten einerseits Prämissen und

Praxis rechtsstaatlicher Demokratien auf den Prüfstand. Andererseits stellt sich die Frage nach der Friedensverträglichkeit von Rüstungsexporten. Damit erfährt der Streit um einzelne Rüstungsexporte eine Wendung ins Grundsätzliche.

Fehlende Grundlagen einer Beurteilung von Rüstungsexporten

So prägen argumentativen Asymmetrien den Streit über Pro und Contra von Rüstungsgeschäften. Seine beiden Seiten – hier das Pochen auf eine realpolitische Ratio-

nalität, dort das Plädoyer für vorausschauendes, normengeleitetes Handeln – lassen sich nicht vermitteln. Bei alledem ist der Mangel an Transparenz ein durchgängiges Merkmal aller Kontroversen. Er begleitet sie von Anfang an.

Keiner weiß genau, wie viele Waffen und Rüstungsgüter deutscher Herkunft zu welchem Zeitpunkt welche Empfänger in welchen Ländern erreichen. Es sind zwar viele Zahlen und Daten im Umlauf, jedoch von unterschiedlicher Qualität und umstrittener Provenienz. Diese Ungewissheiten überlagern eine politisch relevante Bewertung von Waffenlieferungen. Umso mehr wuchern Spekulationen über Rüstungsgeschäfte, die

im Dunkeln ablaufen. Gleichzeitig besteht der Verdacht des Risikos, dass Rüstungsausfuhren Sicherheit, Recht und Frieden gefährden. Das aber ist rechtsstaatlichen Bedingungen der Politikgestaltung in einer Demokratie abträglich und beschädigt den Anspruch deutscher Außenpolitik als Friedenspolitik. Deshalb ist ein Mehr an Transparenz vonnöten.

Vorliegender Text versucht, die Forderung nach einem höheren und qualifizierten Transparenzniveau zu untermauern. Dazu prüft er, nach einem Blick auf Daten und Trends der deutschen Rüstungsausfuhren, den Zustand unter gegenwärtigen Verhältnissen. Das Ergebnis einer solchen Prüfung fällt negativ aus. Angesichts dessen ist für größere Offenheit, sowohl gegenüber dem Bundestag als auch dem interessierten Publikum, zu plädieren. Das alles – so das Fazit – kann jedoch nicht die Auseinandersetzung mit der Frage ersetzen, ob Rüstungsausfuhren tatsächlich geeignet sind, Frieden, Sicherheit und Entwicklung zu fördern. Transparenz ist jedoch unabdingbar, um diese Debatte qualifiziert zu führen und voranzubringen.

Daten und Trends deutscher Rüstungsexporte

Die deutsche Exportwirtschaft boomt, und mit ihr boomen auch die Ausfuhren von Kriegswaffen, Rüstungsgütern und Gütern mit zivilem bzw. militärischem Nutzen (Dual use-Gütern). Nach Erhebungen des schwedischen Friedensforschungsinstituts SIPRI sind die deutschen Rüstungstransfers zwischen 2005 und 2009 im Vergleich zu dem Zeitraum zwischen 2000 und 2004 um fast hundert Prozent gestiegen. Hatte der deutsche Anteil am Weltrüstungshandel zwischen 2000 und 2004 etwa bei sechs Prozent gelegen, so ist er in den nachfolgenden fünf Jahren auf elf Prozent gewachsen. Damit rangiert Deutschland als Lieferant hinter den USA (30 Prozent) und Russland (23 Prozent) weltweit an dritter Stelle. Ausschlaggebend dafür waren umfangreiche Exporte (Panzer, Schiffe) an Griechenland, Südkorea, Südafrika und die Türkei sowie der Anstieg von Zulieferungen an andere europäische Rüstungshersteller.

Aussagen der renommierten US-amerikanischen Studie „Conventional Arms

Transfers to Developing Nations, 2002 – 2009“ ergänzen die SIPRI-Angaben.³ Für das Jahr 2009 ermittelt die Recherche einen deutschen Anteil von 7,98 Prozent am Weltrüstungshandel, hinter den USA (41 Prozent) und Russland (10,55 Prozent). Neue Verträge haben deutsche Hersteller im gleichen Jahr in Höhe von 3,7 Mrd. US-Dollar abgeschlossen.

Von offizieller deutscher Seite liegen keine exakten Daten über Rüstungsexporte vor. Die jährlich vollzogenen Ausfuhren werden vom Statistischen Bundesamt nur für den Teilbereich der als „Kriegswaffen“ eingestufteten Rüstungsgüter im Rahmen der Außenhandelsstatistik erfasst. Für den weitaus umfangreicheren der „übrigen Rüstungsgüter“ gibt die Bundesregierung allein die jährlichen Genehmigungswerte bekannt. Dabei unterscheidet sie zwischen „Einzelausfuhrgenehmigungen“ und „Sammelausfuhrgenehmigungen“. Letztere werden für mehrmalige Aus- und Einfuhren von Rüstungsgütern im Rahmen von Rüstungskoooperationen erteilt und gelten für mehrere Jahre. Immerhin findet sich in den jüngsten Rüstungsexportberichten die Zusage, dass ab 2012 eine neue Datenerfassung zur Verfügung stehen soll, die für alle Rüstungsausfuhren gilt. Angesichts der an vielen anderen Stellen bei staatlichen Instanzen anzutreffenden Sammelleienschaft von Daten und der Neigung, sie miteinander zu verknüpfen, muten die bei Rüstungstransfers anzutreffenden Leerstellen gleichsam anachronistisch an. Sie mahnen, das offizielle Zahlenmaterial mit gewisser Vorsicht zu nutzen.

Merkmale der deutschen Rüstungsexporte

(1) Der deutsche Rüstungsexport ist in den zurückliegenden zehn Jahren stetig gewachsen, und dies ungeachtet aller Schwankungen auf dem Weltrüstungsmarkt. Deutschland gehört inzwischen zu den Großen auf dem Weltrüstungsmarkt.

(2) Bezogen auf den Wert der gesamten deutschen Ausfuhren ist der Umfang der Rüstungsexporte jedoch gering: Er liegt unterhalb von 1%. (Kriegswaffen: 0,3%)

(3) Der Umbau der Bundeswehr führt dazu, dass die deutschen Streitkräfte über große Mengen an Waffen und Rüstungsgütern verfügen, die nicht mehr gebraucht werden.

Die Schreiber-Affäre

Mit der Verurteilung des ehemaligen Lobbyisten Karl-Heinz Schreiber zu acht Jahren Haft war im Mai 2010 ein vorläufiger Schlussstrich unter eine der spektakulärsten und langwierigsten Schmiergeld- und Korruptionsaffären der Nachkriegszeit in Deutschland gezogen worden. Der 76-jährige Schreiber hatte zwischen 1988 und 1993 etwa 64 Millionen DM an Provisionen aus Flugzeug- und Rüstungsgeschäften dem Finanzamt nicht angegeben und damit 14,6 Mio. DM an Einkommenssteuer hinterzogen. Die Bestechung des früheren Staatssekretärs im Verteidigungsministerium Ludwig Holger Pfahls im Zusammenhang mit der Lieferung von Schützenpanzern aus Beständen der Bundeswehr nach Saudi-Arabien galt ebenfalls als erwiesen. Sie ließ sich jedoch nicht mehr ahnden, weil die Vorgänge verjährt waren.

Nach: Süddeutsche Zeitung, 6.5.2010.

Wanderten diese zunächst in die neu in die NATO aufgenommenen Staaten in Osteuropa, so sind sie heute Exportartikel, die auf Nachfrage weltweit stoßen (Panzerlieferungen an Chile, Brasilien oder Singapur).

(4) Die Daten zu den deutschen Rüstungsausfuhren zeigen Schwerpunkte im Marineschiffbau (Fregatten, U-Boote, Küstenschutzboote), bei gepanzerten Fahrzeugen (Kettenpanzer, leichte Kampffahrzeuge), Kleinwaffen, Motorenbau, Fertigungsanlagen, Technologie, Elektronik und Steuerungselementen sowie bei Dual Use-Gütern. Eine weitere Stärke der deutschen Rüstungsfertigung liegt in der Zulieferung von Komponenten an Hersteller in anderen Ländern, die dann ihrerseits die Waffen exportieren. Dies schlägt sich im hohen Anteil an Sammelausfuhrgenehmigungen mit Risiken von Weiterverkäufen an Drittstaaten (Re-Exporten) nieder. Außerdem beteiligen sich deutsche Hersteller an der Modernisierung und Steigerung des Kampfwertes bereits vorhandener Waffenarsenale („Veredelungsausfuhren“).

(5) Der Stellenwert von Technologietransfers an Staaten, die selbst am Aufbau einer eigenen Rüstungsindustrie als Teil ihrer Industrialisierungsstrategien interessiert sind, nimmt zu. Deutschland leistet seinerseits Hilfe zum Aufbau neuer Rüstungskapazitäten in Staaten, die in absehbarer Zeit auch auf den Weltrüstungsmarkt drängen werden (z. B. Brasilien, Südkorea, Südafrika, Türkei). Dazu tragen auch Übernahmen von Rüstungsunternehmen in Drittländern seitens deutscher Rüstungsfirmen bei.

(6) Jenseits der Bündnispartner sind die wichtigsten Abnehmer deutscher Rüstungsgüter solche Staaten, die sich den Kauf finanziell leisten können bzw. an regionalen Rüstungswettläufen teilhaben (z. B. Israel/ Ägypten/ Golfstaaten, Indien/ Pakistan, Griechenland/ Türkei, Südkorea).

Die armen und ärmsten Länder zählen nicht zu den Hauptkunden der deutschen Rüstungsindustrie.

(7) Deutschland hat einen hohen Anteil am weltweiten legalen Handel mit kleinen und leichten Waffen. Allein zwischen 2006 und 2009 hat sich der Wert für Ausfuhrgenehmigungen von Kleinwaffen für militärische Zwecke nahezu verdoppelt. Ebenso ist ein kontinuierlicher Anstieg der Genehmigungswerte für die Ausfuhr von Munition und Fertigungsanlagen zu verzeichnen.

Genehmigungen für deutsche Rüstungsausfuhren (2000 – 2009)

Jahr	Einzelausfuhrgenehmigungen (Mio. €)	Sammelausfuhrgenehmigungen (Mio. €)	Genehmigungen für Dual use-Güter (Mio. €)
2000	2.846	1.969	k.A.
2001	3.686	3.845	k.A.
2002	3.257	2.550	k.A.
2003	4.864	1.328	k.A.
2004	3.806	2.437	k.A.
2005	4.215	2.032	k.A.
2006	4.189	3.496	4.539
2007	3.668	5.033	3.869
2008	5.788	2.546	6.997
2009	5.043	1.996	4.198

Zusammenstellung nach: Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahr 2009 (Rüstungsexportbericht 2009), vorgelegt am 15.12.2010, S. 27–28; die Angaben zu den Dual use-Gütern wurden entnommen: Bundestagsdrucksache 17/3713 vom 25.11.2010.

Der Ruf nach Transparenz bei Rüstungsausfuhren

Die deutschen Rüstungsausfuhren bereiten Sorgen, da immer wieder Zweifel an ihrer Friedensverträglichkeit laut werden. Die Kritik gilt insbesondere der Undurchsichtigkeit von Entscheidungsabläufen, die mit den Regeln einer rechtsstaatlichen und repräsentativen Demokratie, wie sie in Deutschland nun einmal gelten, unvereinbar sind. Kritiker der Rüstungsexportpolitik verweisen auf die Langlebigkeit der transferierten Güter, da bei deren Lieferung nicht absehbar ist, in wessen Händen sie einmal sein werden, wenn sich politische Konjunkturen gedreht haben und in Empfängerstaaten, gerade in Konfliktregionen, Machtwechsel eingetreten sind. Vor allem mahnen sie bei der Genehmigungspraxis an, auf Kohärenz mit Zielen der deutschen Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik zu achten. Mit den Vorgaben der Krisenprävention, der zivilen Konfliktbearbeitung und der Friedenskonsolidierung, worauf sich die deutsche Seite mit ihrem entsprechenden Aktionsplan aus dem Jahr 2004 verpflichtet hat, ist kaum vereinbar, wenn gleichzeitig Waffenlieferungen erfolgen, die regionale Rüstungswettläufe stimulieren und die Neigung zu gewaltförmigem Konfliktaustrag fördern. Umso dringlicher

ist, die Entscheidungsgrundlagen und -begründungen in solchen Fällen offen zu legen. Das Mittel dazu wäre ein Höchstmaß an Transparenz.⁴

Die Forderung nach Transparenz, also nach Durchblick durch das, was wann, wie und warum geschieht, erhält einen besonderen Rang, wenn es um den Umgang mit Waren und Aktivitäten geht, die sich grundsätzlich von gewöhnlichen Handelsgütern unterscheiden, nämlich um Waffen, Rüstungsgüter sowie Militärtechnologie und militärbezogene Leistungen. Es ist ihr grundlegendes Merkmal, dass sie geeignet sind, Menschen zu töten und Kriege anzudrohen oder zu führen. Daran ändert auch nichts, dass derartige Produkte als „Wehrmaterial“, „Verteidigungsgut“ oder „Sicherheitsleistung“ firmieren. Was bleibt, ist, dass sie unmittelbare Auswirkungen auf Bedrohungswahrnehmungen und Sicherheitsvorstellungen von Individuen, Gruppen, Gesellschaften und Staaten haben.

Gründe für Transparenz

Das Verlangen nach „mehr Licht“⁵ stützt sich auf verschiedene Gründe:

Zum einen ist die Handhabung von Rüstungsausfuhren ein Indiz dafür, wie es mit der Friedensfähigkeit im Außenverhalten eines Staates bestellt ist. Das betrifft die

Außen- und Sicherheitspolitik ebenso wie die Außenhandels- und Entwicklungspolitik. Gerade für die deutsche Politik, die sich gern mit dem Bekenntnis zu den Maximen einer Zivilmacht schmückt, ist der Nachweis geboten, dass sie ihnen Genüge tut. So ist das Wissen um Gegenstand, Empfänger, Zeitdauer und Implikationen von Rüstungsgeschäften Voraussetzung für eine Rüstungsexportpolitik, die gegenüber Normen und gesetzlichen Grundlagen verantwortlich gehandhabt wird. Gleichzeitig ist das Wissen Voraussetzung für jegliche Form der Kontrolle im Sinne von Überwachung wie auch von Beschränkung eines solchen Tuns. Die rechtlichen und politischen Normen für die deutsche Rüstungsexportpolitik sind durchaus sensibel für diese Anliegen. Sie räumen staatlichen Stellen Kontroll- und Eingriffsrechte in den Handel mit Rüstungsgütern ein.

Zum anderen ist das Gebot der Transparenz bei Rüstung und Rüstungsgeschäften kein Selbstzweck, sondern dient der Glaubwürdigkeit politischen Handelns. Das Maß an Transparenz auch in der Rüstungsexportpolitik ist Gradmesser für die Demokratiefähigkeit eines Staates. Was unter dem Stichwort „good governance“ (gutes Regieren) von Empfängerländern deutscher Rüstungstransfers eingefordert wird, nämlich eine zivile Kontrolle des Militärssektors zuzulassen, Militärbudgets transparent zu gestalten und Rüstungskäufe im Einklang mit demokratisch legitimierten Verfahren zu tätigen, gilt ebenso für Lieferländer und deren Entscheidungen über Rüstungsgeschäfte.

Schließlich ist unbestritten, dass Transparenz am ehesten geeignet ist, der Korruption auf dem dafür extrem anfälligen Rüstungssektor Einhalt zu gebieten. Nach Recherchen von Transparency International (TI) zählt die Rüstungsbranche neben der Öl- und Bauwirtschaft zu den Wirtschaftszweigen, in denen sich Fälle von Korruption häufen. Verantwortlich dafür sind das hohe Maß an Geheimhaltung bei Rüstungsgeschäften, die engen Verbindungen zwischen Militärs, Rüstungsherstellern und politischen Entscheidungsträgern sowie die undurchsichtige Preisbildung bei Rüstungsgütern. Fälle von Bestechung gelangen nur selten ans Tageslicht, um dann strafrechtlich verfolgt werden zu können. Kommt es zu einer Verurteilung, so gründet sich

diese in der Regel auf andere Delikte wie zum Beispiel nachgewiesene Steuerhinterziehung. Angesichts ihrer umfangreichen internationalen Geschäfte sehen sich auch deutsche Rüstungshersteller mit Vorwürfen oder nachgewiesenen Fällen von Korruption konfrontiert. Sie bezogen sich in jüngerer Zeit auf Transfers nach Angola, Argentinien, Griechenland, Kolumbien, Indien, Portugal und Südafrika.

Ein geringer Grad an Durchsichtigkeit erlaubt, umstrittene Rüstungsgeschäfte jenseits parlamentarischer wie öffentlicher Aufmerksamkeit abzuwickeln. Er erschwert, das Regierungshandeln nachzuvollziehen und mindert das Vertrauen in die Wirksamkeit des Exportkontrollregimes. Umgekehrt erlaubt Transparenz, zum Beispiel in Gestalt von umfassenden, klar strukturierten und zeitnahen Berichten, eine verantwortliche Kontrolle des Regierungshandelns. Sie sorgt dafür, dass Staaten und Regierungen ihre wechselseitig wie öffentlich eingegangenen Verpflichtungen auch tatsächlich einlösen und Glaubwürdigkeit herstellen.⁶

Die diffuse Informationslage

Insgesamt sind durchaus Informationen über Vorgänge auf dem Weltrüstungsmarkt und die deutschen Rüstungsexporte im Umlauf.

Gleichwohl führt auch die Fülle an zugänglichen Informationen nicht zu einem umfassenden Bild der Lage: Die Verfahren, Daten über Umfang, Werte und Zeitpunkt der Transfers zu ermitteln, weichen erheblich voneinander ab. Darüber hinaus unterscheiden sich die erfassten Zeiträume voneinander. Es ist schwierig, zwischen Ankündigung, Vollzug und Abschluss von Rüstungsgeschäften zu differenzieren. So leiden die SIPRI-Angaben zu den deutschen Rüstungsexporten unter dem Manko, dass sie vereinbarte, aber noch nicht vollzogene Transfers von U-Booten einbeziehen, die kostenmäßig stark zu Buche schlagen. Außerdem werden Quellen von unterschiedlicher Qualität herangezogen: Während sich SIPRI auf öffentlich zugängliche Dokumente bezieht, ist der Ursprung der Zahlen, die in die Studien des US-Congressional Research Service (CRS) eingehen, ungeklärt. Die in den deutschen Rüstungsexportberichten mitgeteilten Werte der genehmigten

Verschlungene Wege

Jenseits der regulären Abläufe, wie sie die jährlichen Rüstungsexportberichte der Bundesregierung für den Umgang mit Voranfragen schildern, kommt es vor, dass Voranfragen auch schon den Bundessicherheitsrat erreichen. Das wird aus der Reaktion des ehemaligen Bundesverteidigungsministers zu Guttenberg auf die Kritik an seiner Werbung für einen Ankauf von Flugzeugen vom Typ Eurofighter durch Indien deutlich. Er hatte seinen Besuch in dem Land und bei der dort gleichzeitig stattfindenden Luftfahrtfahrtschau Aero India im Februar 2011 genutzt, um das Angebot von 126 Flugzeugen im Wert von 11 Mrd. US-Dollar politisch zu flankieren. Das Konsortium aus vier europäischen Staaten steht hier im Bieterwettbewerb mit Herstellern aus den USA, aus Frankreich, Russland und Schweden. Guttenberg reagierte auf die Vorwürfe von Oppositionspolitikern, einem umfangreichen Rüstungstransfer in eine Konfliktregion politisch den Weg zu ebnen, mit dem Verweis darauf, dass der Bundessicherheitsrat bereits zu Zeiten der Großen Koalition im Jahr 2008 dem Deal grünes Licht gegeben hatte.

Demnach hatte sich das geheimtägende Gremium schon im Vorfeld der Bewerbung seitens des Herstellerkonsortiums mit den Voraussetzungen eines Lieferangebots befasst. Die aktuelle Kontroverse ruft in Erinnerung, dass bereits in jenen Jahren der Amtsvorgänger von zu Guttenberg, der Minister Jung, bei seinem Besuch in Indien die Offerte unterstützt hatte.

Nach: Handelsblatt und Süddeutsche Zeitung vom 10.2.2011.

Transfers geben die vertraglich zwischen Lieferant und Käufer vereinbarten Preise der Rüstungsgüter wider.

Häufig bleiben außerdem Geschäfte im Dunkeln, die zwar selbst keine Rüstungsgeschäfte sind, aber Waffentransfers befördern: die sogenannten „Offset-Geschäfte“. Als solche gelten Vereinbarungen zwischen dem Abnehmer von Rüstungsgütern und dem liefernden Unternehmen, die sich auf flankierende Leistungen beziehen. Diese können zusätzliche nicht-militärische Investitionsversprechungen im Empfängerland, aber auch Zusagen betreffen, Produktionsstätten für die zu transferierenden Güter vor Ort zu errichten und zu betreiben. „Offset-Geschäfte“ machen vielfach mehr als hundert Prozent des Wertes des eigentlichen Rüstungsgeschäftes aus.⁷ Staaten, die im Ausland Rüstungsgüter erwerben, hoffen, dass zumindest ein Teil der Aufwendungen mittelbar wieder zurückfließt und sich für die wirtschaftliche wie technologische Entwicklung des Landes, wenn nicht gar für den Aufbau eigener Rüstungskapazitäten, auszahlt.

US-amerikanische Beobachter des Welt-rüstungshandels werfen gerade europäischen Konkurrenten in Drittstaaten vor, mit der Offerte von „Offset-Geschäften“ US-amerikanische Angebote auszusteichen. Europäische Anbieter wiederum kritisieren an Waffengeschäften der USA gerade mit Staaten im arabischen Raum, dass sie Teil eines umfassenden sicherheitspolitischen Kalküls seien und dem Muster einer „Stellvertreteraufrüstung“, zum Beispiel gegenüber dem Iran, entsprächen. Damit seien die Regeln eines kommerziellen Wettbewerbs gebrochen.

So bleibt als Fazit die Feststellung, dass die Informationslage über internationale wie deutsche Rüstungstransfers prekär ist. Die umlaufenden Informationen befriedigen zwar die Neugier partiell, untermauern aber mit ihren Defiziten die Forderung nach Transparenz des Geschehens.

Das Geheimnisvolle

Die Forderung nach Transparenz ist als Reflex des Geheimnisvollen zu werten, das wie ein Schleier über diesem Politikfeld liegt. Rüstungsexportpolitische Entscheidungen gelten in Deutschland wie in anderen Län-

Informationsquellen über Rüstungstransfers

Internationale Sammlungen von Daten zu Rüstungstransfers

Beispiele: das VN-Waffenregister, die Jahresberichte zur Umsetzung des Gemeinsamen Standpunkts der Europäischen Union betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhren von Militärgütern und -technologie, jährliche Zusammenstellungen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) zu den Ausfuhren von kleinen und leichten Waffen

Erhebungen unabhängiger wissenschaftlicher Einrichtungen

Beispiele: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Congressional Research Service (CRS), Washington D.C., das Berliner Informationszentrum für transatlantische Sicherheit (BITS). Das International Institute for Strategic Studies (IISS, London), das von Regierungsseite gern herangezogen wird, verzichtet seit einigen Jahren auf eigene Erhebungen und übernimmt die CRS-Daten des Vorjahres.

Über die Verbreitung von kleinen und leichten Waffen informiert der Small Arms Survey, der jährlich von einer Forschungsgruppe an der Universität Genf erstellt wird.

Das Internationale Konversionszentrum Bonn (BICC) liefert mit seinem „Globalen Militarisierungsindex“ Datenmaterial, um das Verhältnis von Militär- und Entwicklungsausgaben einzelner Staaten zu bewerten.

Offizielle Angaben von einzelstaatlichen Regierungen über Ex- und Importe von Rüstungsgütern

Mehr als vierzig Staaten erstellen inzwischen eigene Jahresberichte, allerdings in höchst unterschiedlicher Qualität. Seit 1999 hat sich die Bundesregierung zu einer jährlichen Berichterstattung über ihre Rüstungsexporte verpflichtet.

Im deutschen Kontext kommen die Detailauskünfte hinzu, die die Regierung dem Parlament im Blick auf Einzelanfragen erteilt. Getreu der Devise, dass Rüstungsexportpolitik im Bundestag vor allem ein Oppositionsthema ist, sind es vor allem Bundestagsabgeordnete von Parteien, die nicht der Regierungskoalition angehören, welche entsprechende Informationen verlangen. Doch ist hier in der seit 2009 laufenden Legislaturperiode ein Gefälle zu beobachten: Während die SPD sich nur verhalten artikuliert (Anfrage zur Lage des deutschen Marineschiffsbaus), sind es vor allem Parlamentarier von Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke, die mit detaillierten Anfragen aufwarten. Ihrem zähen Nachbohren ist zu verdanken, dass viele, sonst im Verborgenen bleibende Informationen über das Politikfeld an das Licht der Öffentlichkeit gelangen (u. a. Komplex der Sammelausfuhrgenehmigungen, Anteil von Bundeswehrlieferungen, staatliche Ausfallbürgschaften (Hermes-Kredite) für Rüstungsgeschäfte, Liefergenehmigungen an strittige Empfängerstaaten, militärische Ausbildungs- und Ausstattungshilfe, Dual use-Güter).

Hinzu kommen Recherchen von Journalisten, falls einzelne Rüstungsgeschäfte sich skandalisieren lassen.

Selbstveröffentlichungen von Rüstungsherstellern in eigenen Fachzeitschriften, in Hochglanzprospekten oder auf Rüstungsmessen:

Die hier anzutreffende Redseligkeit der Waffenproduzenten, gepaart mit intensiver Lobbytätigkeit, steht in Kontrast zu der ansonsten beschworenen Sensibilität anstehender Geschäfte und dem Verlangen nach Schutz industrieller Interessen.

Flankiert werden diese Aktivitäten durch Presseberichte in wirtschaftsnahen Zeitungen und durch Lobbyveranstaltungen am Regierungssitz.

dern als Ausdruck staatlicher Souveränität und als Prerogative der Exekutive. Sie werden unter Ausschluss des Parlaments und der Öffentlichkeit getroffen.

Regierung und Verwaltung beharren auf ihrem Privileg, Beweggründe geheim zu halten, die sie zur Genehmigung oder zum Versagen von Rüstungsexporten veranlassen. Dabei berufen sie sich auf gesetzliche Vorschriften, die es staatlichen Stellen untersagen, Wissen preiszugeben, das sie über unternehmerische Aspekte im Zuge eines Genehmigungsverfahrens erhalten (§ 30 des Verwaltungsverfahrensgesetzes). Allerdings zeigen Regelungen für eine deutsche Teilnahme am VN-Waffenregister, dass gesetzliche Barrieren gegen die Weitergabe relevanter Daten ausgeräumt werden können, ohne unternehmerische Schutzsphären zu verletzen.

Wenn die Ausfuhr von Rüstungsgütern staatlicher Überwachung unterliegt und die Möglichkeit besteht, Exporte einzuschränken oder zu untersagen, bedarf es zweierlei Mechanismen, um zu gewährleisten, dass den gegebenen politisch-rechtlichen Vorgaben Folge geleistet wird. Zum einen müssen Verkäufer und Käufer von Rüstungsgütern gemäß rechtsstaatlicher Prinzipien gewiss sein, bei ihren Geschäften nicht Opfer staatlicher Willkür zu werden. Staatliche Eingriffe in den freien Handel müssen rechtlich begründet sein und unterliegen gegebenenfalls einer gerichtlichen Überprüfung. Das hebt aber zum Anderen den Anspruch von Parlament und Öffentlichkeit nicht aus, die Wahrhaftigkeit exekutiven Handelns mit- und nachvollziehen zu können, gegebenenfalls Widersprüche zu identifizieren sowie, daraus folgend, einen Kurswechsel im Allgemeinen bzw. eine Revision von Einzelentscheidungen zu fordern oder zu erreichen.

Transparenzdefizite: Das Beispiel der „Voranfragen“

Gegenwärtig verläuft das Zusammenspiel zwischen Produzenten/Verkäufern, potentiellen Abnehmern und staatlichen Kontrollinstanzen auf eingefahrenen Gleisen. Über Irritationen in dieser Beziehung dringt nichts an die Öffentlichkeit.

Unter Gesichtspunkten der Transparenz verdient hier ein Komplex besondere Auf-

merksamkeit: Bei den jährlichen Rüstungsexportberichten der Bundesregierung fällt auf, dass im Durchschnitt etwa ein Prozent der Anträge auf Ausfuhrgenehmigung abgelehnt wird. Die Regierung begründet die Diskrepanz zwischen der hohen Zahl an Genehmigungen und der geringen Zahl der Ablehnungen mit dem Hinweis darauf, dass sich Unternehmen, die an Rüstungsausfuhren interessiert sind, schon bei der Anbahnung eines Geschäfts nach den Genehmigungschancen erkundigen. Dabei loten sie die Erfolgsaussichten eines möglichen Antrages aus. Bei einer avisierten Ablehnung verzichten sie darauf, einen förmlichen Genehmigungsantrag zu stellen, um sich und dem potentiellen Käufer eine entsprechende Blamage zu ersparen. Dafür hat sich das Instrument der „Vor-anfrage“ eingebürgert. Adressat solcher Voranfragen für den Export von Kriegswaffen ist das Auswärtige Amt, bei Rüstungsgütern das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie bzw. seine nachgeordnete Dienststelle, das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA).

Die Bundesregierung stellt fest, dass Voranfragen nach den gleichen Kriterien wie ein Genehmigungsantrag behandelt werden, aber einen solchen nicht ersetzen. Gleichwohl präjudiziert der Ausgang der Voranfrage den Fortgang weiterer Geschäftsverhandlungen und gegebenenfalls auch die später fällige Entscheidung zur Ausfuhrgenehmigung, falls nicht in der Zwischenzeit gravierende Veränderungen der Verhältnisse eingetreten sind. Damit will die Bundesregierung den Unternehmen Planungssicherheit gewähren.

Allerdings versagt sich die Bundesregierung weiterer Informationen über Häufigkeit, Antragsteller, Zielland und Güter der Transfers, die Gegenstand von Voranfragen sind. Wieder dient der Verweis auf das Verwaltungsverfahrensgesetz als Begründung, allerdings noch in gesteigerter Form: Angaben über Voranfragen seien besonders schützenswert, da „mögliche Wettbewerber aus der Veröffentlichung eines geplanten, aber noch nicht abgeschlossenen Vorhabens im Rüstungsexportbericht Vorteile ziehen könnten.“ Das gleiche Argument muss auch für die Begründung der Regierung herhalten, warum sie Ablehnungen für Ausfuhren nicht ausführlich erläutert. So heißt es: „Zu abgelehnten Anträgen können nur allge-

Unsere Volkswirtschaft und unsere Zahlungsbilanz sind nicht auf Waffenexporte angewiesen. Zumindest wäre zu wünschen, dass wir die Richtlinien für unsere Waffenexporte wesentlich enger fassen.

Altbundeskanzler Helmut Schmidt, in: ders., Außer Dienst, Berlin 2008, S. 211.

Skizze des deutschen Regimes zur Kontrolle von Rüstungsausfuhren⁸

Den Kern der deutschen Rüstungsexportpolitik bilden das Kriegswaffenkontrollgesetz (KWKG) und das Außenwirtschaftsgesetz (AWG), einschließlich der Außenwirtschaftsverordnung, die beide einerseits für Kriegswaffen, andererseits für die gesamte Breite von Rüstungswaren gelten.

Als „Kriegswaffen“ benennt das KWKG solche Waffen, die „zur Kriegsführung bestimmt“ sind, d. h. geeignet sind, „Zerstörungen oder Schäden zu verursachen und als Mittel der Gewaltanwendung bei bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen Staaten zu dienen“. Welche „Gegenstände, Stoffe oder Organismen“ als Kriegswaffen anzusehen sind, präzisiert die Kriegswaffenliste. § 1, Absatz 2 des KWKG ermächtigt die Bundesregierung, die Liste fortlaufend zu aktualisieren. Gegenwärtig umfasst sie über sechzig Positionen. Die Kriegswaffenliste ist auch Bestandteil der Außenwirtschaftsliste nach dem AWG/ AWV. Für „Rüstungsgüter“ 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 angefügt ist.

Die für die Genehmigung von Rüstungstransfers maßgebenden beiden Gesetzeswerke folgen jedoch unterschiedlichen Logiken: Einerseits richten sie Schranken für den Transfer von

Kriegswaffen (KWKG) auf, andererseits setzen sie einem staatlichen Eingreifen in wirtschaftliche Transaktionen Grenzen (AWG). Eine Balance zwischen beiden Ansätzen sollen die ‚Politischen Grundsätze‘ (2000) herstellen, die Kriterien der Entscheidung für Genehmigungen bzw. Verbote von Rüstungsausfuhren benennen. Neben inhaltlichen Gesichtspunkten für das Handeln der Genehmigungsinstanzen finden hier Differenzierungen im Blick auf Gruppen von Empfängerländern ihren Platz, die jeweils mit unterschiedlicher Behandlung rechnen können. Während Exporte in NATO- und EU-Staaten und diesen gleichgestellten Ländern grundsätzlich genehmigt werden, gilt für Ausfuhren in Drittstaaten ein Genehmigungsvorbehalt.

Gerahmt werden die nationalen Regelwerke von der EU-Kompetenz bei dem Transfer von Dual-use-Gütern und von der Verpflichtung zu abgestimmtem Handeln der EU-Mitgliedstaaten. Sie haben im Gemeinsamen Standpunkt zum Export von Militärgütern und -technologie (2008) ihren Niederschlag gefunden. Bei Ausfuhren von militärisch sensiblen Gütern oder Kleinwaffen kommen zudem internationale Absprachen (z.B. Wassenaar Arrangement) oder Übereinkünfte (z.B. VN-Aktionsprogramm gegen die illegale Verbreitung von kleinen und leichten Waffen) zur Geltung.

Eine vergleichbare Komplexität der Zuständigkeiten findet sich bei den Genehmigungsverfahren. Darin sind

sowohl das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie/ Abteilung Europa und Außenwirtschaft mit seinem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) als auch das Auswärtige Amt sowie mittelbar das Verteidigungsministerium involviert. Das Wirtschaftsressort ist für die Genehmigungen nach dem AWG/ AWV zuständig. Es erstellt auch den jährlichen offiziellen Rüstungsexportbericht. Das Auswärtige Amt prüft die Voranfragen nach dem KWKG. Auf politischer Ebene obliegt dem Bundessicherheitsrat als einem Kabinettsausschuss unter Vorsitz der Bundeskanzlerin die Entscheidung über politisch heikle Fälle.

Ebenfalls haben sich inzwischen unterschiedliche Kategorien von Genehmigungen herausgebildet, u.a. Voranfragen, Einzelgenehmigungen und Sammelausfuhrgenehmigungen. Angesichts der großen Zahl der zu bearbeitenden Fälle ist zu unterstellen, dass sich inzwischen eine gewisse Routine im Umgang mit Genehmigungsanträgen eingestellt hat. So berichtet die Bundesregierung für das Jahr 2009 von über 16.200 positiv beschiedenen Einzelausfuhrgenehmigungen (Gesamtwert: 5, 043 Mio. €) und 116 Fällen von Sammelausfuhrgenehmigungen (1,996 Mio. €). 128 Anträge auf Einzelausfuhrgenehmigungen aus 55 Staaten im Gesamtwert von 62,6 Mio. € wurden abgelehnt.

meine Angaben aufgenommen werden, um zu vermeiden, dass der Rüstungsexportbericht von Ausfuhrern in Länder mit einer anderen (insbesondere weniger restriktiven) Exportkontrollpolitik als Informationsquelle für Geschäftsmöglichkeiten verwendet wird.“⁴⁹

Die im Vergleich zu extrem wenigen Fällen einer Ablehnungen jährlich hohe Zahl von positiv beschiedenen Ausfuhranträgen lässt auf einen regen Gebrauch des Instruments der Voranfrage schließen. Der Rückzug der Regierung auf das Verwaltungs-

verfahrensgesetz überzeugt jedoch nicht. Rüstungskäufer, vor allem aus zahlungskräftigen Drittländern, trumpfen heute mit ihrer Fähigkeit auf, Anbieter gegeneinander auszuspielen und möglichst günstige Konditionen auszuhandeln. Rüstungshersteller selbst nutzen viele Möglichkeiten (auf Messen, in Werbepublikationen, als Teilnehmer von Delegationsreisen der Bundesregierung), ihre Leistungen, Kontakte und Praxiserfahrungen anzupreisen. Auch bereits erfolgte Bestellungen durch die Bundeswehr dienen als Nachweis der Qualität

begehrter Rüstungsgüter. Da die offiziellen Rüstungsberichte ohnehin in großem Abstand zum Berichtsjahr erscheinen, enthalten sie noch kaum Informationen, die interessierten Kreisen nicht bereits vorab bekannt geworden sind.

Der Komplex der Voranfragen würde der Unterstellung entkommen, hier werde im Dunkeln gemunkelt, wenn sich der Austausch zwischen potentiellen Lieferanten und Genehmigungsinstanzen nur auf eine Klärung dessen beschränkte, wie die jeweilige Entscheidungslage einzuschätzen ist,

und wenn nicht hier bereits Vorabentscheidungen getroffen würden. Dies wäre auch der Ort, um weiterreichende, die Vertraulichkeit der Materie respektierende politische Konsultationen zu führen. Die letzte Entscheidung über das Genehmigen bzw. Versagen eines Ausfuhrantrages aber hätte erst dann zu fallen, wenn er tatsächlich gestellt wird. Über das Format des Transfers und die Begründung wäre Rechenschaft abzulegen.

Transparenzdefizite in der Informationspraxis

Schwieriger ist es um die Einbindung des Bundestages und, darüber hinaus, der Öffentlichkeit bestellt. Hier haben Regierungsstellen einen unbestreitbaren Informationsvorsprung gegenüber parlamentarischen Kontrollinstanzen. Dass sie diesen nur ungern preisgeben, zeigen die im Ton oft spröden und im Inhalt spärlichen Reaktionen, die sie nachfragenden Abgeordneten zuteil werden lassen. So enthalten die Rückmeldungen häufig vage Antworten auf die gestellten Fragen. Oft wird darauf verwiesen, das dies „nur händisch möglich und in der Kürze der Zeit nicht machbar gewesen“ sei. Alles in allem bleibt der Eindruck einer unbefriedigenden Situation: hier Auskunft erheischende Parlamentarier – dort eine zögerlich, wenn nicht unwillig agierende Exekutive und Bürokratie. Eine solche Konstellation ist einem gedeihlichen Zusammenwirken von Parlament und Regierung nicht dienlich. Sie diskreditiert den Anspruch der Legislative, das Regierungshandeln kritisch zu begleiten.

Auch der Umgang der Bundesregierung mit ihrer Berichtspflicht über getätigte Rüstungsexporte gegenüber dem Bundestag zeugt von einer nachlässigen Haltung der Exekutive gegenüber originären Aufgaben der Volksvertretung. Die jährlichen offiziellen Rüstungsexportberichte werden zeitlich immer weiter entfernt vom Berichtszeitraum veröffentlicht; der Bundestag selbst nimmt sich wenig Zeit, sich mit dessen Inhalten auseinanderzusetzen, wobei sich die Regierung hier auf die wohlwollend unterstützende Haltung der sie tragenden Koalitionsparteien veranlassen kann. Ein Blick auf die Daten zu der jeweiligen Veröffentlichung der Regierungsberichte und

ihrer Debatten im Bundestag offenbart hier ein strukturelles Problem deutscher Politik: Eine Kontrolle des Regierungshandelns durch die parlamentarische Opposition kann nicht zeitnah und politikwirksam wahrgenommen werden.

Mit Ausnahme der Jahre 2000, als der Rüstungsexportbericht zum ersten Mal erschien, und 2005, dem Amtsantritt der Großen Koalition, verschoben sich die Daten der Veröffentlichung der Regierungsdokumente immer mehr und entsprechend verspätet konnte sich der Bundestag damit beschäftigen. Die Berichte der Jahre 2004, 2005 und 2006 kamen am 18.12.2008 nur deshalb auch auf die parlamentarische Tagesordnung, weil die Fraktion von Bündnis 90/ Die Grünen eine Große Anfrage zu Rüstungsgeschäften mit Pakistan gestellt hatte. In anderen Jahren fanden die Plenardebatten zu später Abendstunde statt oder wurden Redebeiträge von Abgeordneten der Regierungs- und Oppositionsparteien nur zu Protokoll gegeben.

Solange die Bundesregierung als Herrin des Verfahrens in Sachen Rüstungsexporte agiert, richten sich die Forderungen nach Transparenz zunächst an sie und ihren Umgang mit zur Verfügung gestellten Informationen. In Anlehnung an Untersuchungen von SIPRI lassen sich folgende Kriterien von Transparenz unterscheiden: Verfügbarkeit, Verlässlichkeit, Reichweite, Vergleichbarkeit, Präzision und Relevanz.¹⁰ Neben den Auskünften der Bundesregierung auf Anfragen aus dem parlamentarischen Raum ist der jährlich erstattete „Bericht (der Bundesregierung) über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter (Rüstungsexportbericht)“ das einschlägige Dokument, anhand dessen sich das Transparenzniveau gemäß der genannten Kriterien ermitteln lässt.

Die Befunde, wie aus einer differenzierenden Durchsicht zu erkennen, fördern ein mangelhaftes Resultat zutage. Abgesehen von der Zeitferne der Veröffentlichung irritieren die Unvereinbarkeit der verschiedenen Zahlenwerke miteinander, die Lücken in der Berichterstattung und die Defizite in der Erfassung der tatsächlich vollzogenen Transfers. Vor allem vermitteln die offiziellen Informationen keine Einsicht in die Begründungen, warum jeweils die Regierung in Abweichung von oder gar im Widerspruch zu den normativen und po-

Verzögerungen

Berichts-jahr	Vorlage des Rüstungsexportberichts	Debatte im Bundestag
1999	20.9.2000	16.11.2000
2000	21.11.2001	22.02.2002
2001	18.12.2002	10.04.2003
2001	17.12.2003	11.03.2004
2003	30.11.2004	10.03.2005
2004	15.01.2006	18.12.2008
2005	27.09.2006	18.12.2008
2006	07.11.2007	18.12.2008
2007	15.01.2009	26.03.2009
2008	31.03.2010	noch offen
2009	15.12.2010	noch offen

Die offizielle Berichterstattung zu Rüstungsausfuhren im Spiegel von Kriterien der Transparenz

Kriterium	Bezüge zu den Rüstungsexportberichten der Bundesregierung
<p><i>Verfügbarkeit</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Möglichkeit des Zugangs – einsichtige und nachvollziehbare Form der Darstellung 	<ul style="list-style-type: none"> – Regierungsberichte erscheinen nicht verlässlich zu einem festen Zeitpunkt. – Darstellung behandelt relevante Bereiche pauschal oder gar nicht. – Trotz des Titels finden sich keine politischen Bewertungen und Perspektiven. – Rüstungsexportbericht ist nicht mit anderen Tätigkeitsberichten abgestimmt: Defizite bei rüstungs-kontroll-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Aspekten (unterschiedliche Ressortverantwortlichkeiten).
<p><i>Verlässlichkeit</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Belastbarkeit der zur Verfügung gestellten Daten; 	<ul style="list-style-type: none"> – Deutsche Daten für den EU-Bericht sind detaillierter als Auskünfte im Regierungsbericht. – Regierungsbericht enthält nicht alle Informationen, die die Bundesregierung an anderer Stelle, z B. in der Beantwortung parlamentarischer Anfragen, offenbart. – Rechenfehler werden zwar im Folgejahr korrigiert, ohne dass sich aber das Gesamtzahlenwerk ändert.
<p><i>Reichweite</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Erfassung aller in Frage kommenden Bereiche 	<p>Die offizielle Berichterstattung beschränkt sich auf Kriegswaffen und Rüstungsgüter. Unberücksichtigt bleiben u. a. dagegen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Dual-use-Güter (Abgleich mit der Regelungskompetenz seitens der EU) – Lizenzen – Offset-Geschäfte – unklare Abgrenzungen bei kleinen und leichten Waffen sowie dazugehörige Munition – Begründungen für Ausfuhren, insbesondere von Kriegswaffen in „Drittstaaten“ fehlen.
<p><i>Vergleichbarkeit</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Stimmigkeit der Informationen mit Quellen anderer Herkunft und über längere Zeiträume hinweg – länderübergreifende Methodologie der Erfassung und Darstellung der Daten 	<p>Rüstungsexportberichte werten Informationen unabhängiger wissenschaftlicher Institute ab.</p> <ul style="list-style-type: none"> – EU-Bericht strebt zwar Harmonisierung der Berichterstattung an; doch bestehen Unterschiede zwischen einzelnen Staaten bei der Datenerfassung und Berichtsparameter weiter fort. – in Deutschland werden allein die tatsächlichen Exporte von Kriegswaffen statistisch erfasst; für den weit größeren Teil der sonstigen Rüstungsgüter werden nur Genehmigungswerte erhoben. – Das Statistische Bundesamt bewertet Rüstungsausfuhren nach anderen Maßstäben, z. B. im Fall von „Veredelungsausfuhren“, als die Genehmigungsinstanzen, die sich an vertraglich festgelegten Preisen orientieren.
<p><i>Präzision</i></p> <p>Wie detailliert sind die gegebenen Auskünfte?</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Genehmigungswerte für Lieferungen an Empfängerländer werden nicht nach Positionen gemäß der Ausfuhrliste aufgeschlüsselt (entsprechende Daten finden sich im EU-Bericht). – Rüstungsexportbericht nennt nicht die Empfänger im Detail. – Über staatliche Ausfallbürgschaften finden sich keine Auskünfte. – Bericht informiert nicht über Offset-Geschäfte.
<p><i>Relevanz</i></p> <p>Wie aussagekräftig sind die zur Verfügung gestellten Daten für eine Beurteilung des gesamten Problemkomplexes?</p>	<p>Keine ausreichenden Begründungen dafür, ob Rüstungstransfers den Vorgaben von Frieden und Sicherheit dienen oder, zumindest, zur regionalen Stabilität beitragen.</p>

litischen Vorgaben einzelnen Rüstungsgeschäften in Krisen- und Konfliktregionen zugestimmt hat. In der Summe liefern die gegebenen Auskünfte keine Grundlage für eine Beantwortung der politisch brisanten Frage, ob deutsche Rüstungstransfers geeignet sind, Frieden, Sicherheit und Entwicklungsanstrengungen in den Empfängerländern zu fördern. Selbst die Suche nach validen Begründungen für die Behauptung, dass Rüstungsexporte ein Beitrag zu regionalen Stabilitäten seien, findet keine hinreichenden Antworten.

Dem Parlament auf die Sprünge helfen

Beispiele aus Schweden und Großbritannien zeigen, dass es im europäischen Vergleich durchaus Fälle gibt, in denen das Parlament oder ihm verantwortliche Gremien an rüstungsexportpolitischen Entscheidungen teilhaben können und einen Zuwachs an Transparenz erreichen.¹¹ Eine Mitwirkung des Bundestages ist jedoch so auszugestalten, dass das Parlament nicht bloß nachträglich (ex post) mit Ausfuhr genehmigungen befasst wird, die die Regierung bereits erteilt und umgesetzt hat, sondern schon im Voraus (ex ante) in die politische Meinungsbildung einbezogen wird, indem es relevante Informationen erhält.

Will der Bundestag seine Kontrollfunktionen auf dem Feld der Rüstungsexportpolitik darüber hinaus ernsthaft wahrnehmen, bieten sich dafür verschiedene Möglichkeiten: Das Statistik- und das Verwaltungsverfahrensgesetz ließen sich für das Segment der Rüstungsausfuhren dahingehend ändern, dass sich die Bundesregierung nicht mehr hinter die bisher immer ins Feld geführten Vorbehalte zurückziehen kann. Außerdem liegt nahe, den Zugang zu Dokumenten zu erleichtern, indem sicherheitsrelevante Klassifizierungen einzelner Unterlagen aufgehoben werden. Schließlich wäre dem Bundestag eine Mitwirkung bei Rüstungstransfers aus Bundeswehrbeständen einzuräumen, in denen also bereits bewilligte Steuermittel eine andere als ursprünglich vorgesehene Verwendung finden. Bislang gelangen entsprechende Informationen allein an den Haushalts- und Verteidigungsausschuss.

Über die Forderung nach Transparenz hinaus

Die Erörterung des prekären Zustandes der Transparenz in Sachen Rüstungsexportpolitik führt zu vier darüber hinaus reichenden Überlegungen:

(1) Der Streit um Transparenz darf nicht an die Stelle der politischen Auseinandersetzung über das Pro und Contra von Rüstungsgeschäften und einzelner Transfers treten. In der Praxis zeigt sich, dass sich der Disput über Qualität und Herkunft von Daten oft von einem Nebenschauplatz zur Hauptarena politisch-öffentlicher Kontroversen, auch in der parlamentarischen Debatte, wandelt.

(2) Die politische Bewertung der deutschen Rüstungsexporte wird einen höheren Stellenwert erhalten, wenn es gelingt, sie aus dem Zuständigkeitsbereich der Außenwirtschaftspolitik herauszulösen und in den Kontext von Friedens-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik zu stellen. Das sollte umso leichter fallen, wenn der geringe Anteil der Rüstungsausfuhren am deutschen Außenhandel (weniger als ein Prozent) in ein angemessenes Verhältnis zur außen- und friedenspolitischen Relevanz der Transfers rückt.

Um einen derartigen Perspektivenwechsel ins Werk zu setzen, werden allerdings bürokratische Beharrungstendenzen und ministerielle Kompetenzansprüche zu überwinden sein. Solange diese die Oberhand behalten, bleibt der Eindruck, dass die Rüstungsexportpolitik zwar recht und schlecht verwaltet wird, aber in ihrer friedens- und sicherheitspolitischen Brisanz keinen Stellenwert hat. Das Wissen um die bremsenden Faktoren sollte jedoch nicht davon abhalten, immer wieder darauf zu drängen, und sei es nur mit dem wohlmeinenden Rat an die Regierenden, im Eigeninteresse die Skandalträchtigkeit deutscher Rüstungsgeschäfte zu verringern.

(3) Die Forderung nach Zuwachs der Transparenz bei Rüstungstransfers schließt ein, die internationale bzw. europäische Dimension von Rüstungsproduktion und -vermarktung in den Blick zu nehmen. Noch hinkt die hiesige parlamentarische wie öffentliche Aufmerksamkeit der Dynamik auf dem Weltrüstungsmarkt hinterher. Bleibt das so, behaupten sich damit, zumin-

Anmerkungen

- 1 Der Text nimmt Arbeitsergebnisse der Fachgruppe Rüstungsexporte der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) auf, an der ich seit 1996 mitwirke. Seit vierzehn Jahren kommentiert die Fachgruppe jährlich die deutschen Rüstungsexporte im Zusammenhang von Frieden, Sicherheit und Entwicklung. Der jüngste Bericht wurde am 13.12.2010 veröffentlicht (www.gkke.org).
- 2 Ausführlich in: Bernhard Moltmann, „Ist es R/Recht so?“. Reflexionen zu Grundlagen und Perspektiven der deutschen Rüstungsexportpolitik, Frankfurt am Main 2001 (HSFK-Report 6/2001).
- 3 Richard F. Grimmitt, *Conventional Arms Transfers to Developing Nations*, 2002 – 2009, Washington, D.C. September 2010 (Congressional Research Service R 41403).
- 4 Transparenz: 1. (bildungssprachlich) das Durchscheinen, die Durchsichtigkeit; 2. (Optik) Maß für Lichtdurchlässigkeit – als Kehrwert zur Opazität (= Lichtundurchlässigkeit; Trübung), nach: DUDEN-Universalwörterbuch, herausgegeben von der Dudenredaktion, 5. Aufl., Mannheim u. a. O. 2003, S. 1164 und S.1596.
- 5 „Mehr Licht!“ lautete nach der Überlieferung der Ausruf von Johann Wolfgang von Goethe in der Stunde seines Todes im Jahr 1834. Vgl. Sibylle Bauer, „Mehr Licht!“ Transparenz und parlamentarische Kontrolle von Rüstungsexporten im internationalen Vergleich, Studie im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/ Die Grünen, in: Dies., Lang & Schlüssig 14/54 (Juni 2002).
- 6 Saferworld, *More than box-ticking. Arms transfer reporting in the EU*, London (November 2010), S. 1.
- 7 nach: Transparency International, *Defence Offsets: Addressing the Risks of Corruption and Raising Transparency*, London 2010, S. 2 und S. 10.
- 8 Zusammenfassung nach den Rüstungsexportberichten der Bundesregierung.
- 9 Rüstungsexportbericht der Bundesregierung 2009, a.a.O., S. 14.
- 10 Vgl. Eamon Surry, *Transparency in the Arms Industry*, Stockholm 2006 (SIPRI Policy Paper 12), S. 38 f.
- 11 Vgl. Sibylle Bauer, *The Role of Parliaments in European Arms Export Policy*, in: Jocelyn Mawdley/Marta Martinelli/Eric Remacle (Hrsg.), *Europe and the Global Arms Agenda. Security, Trade and Accountability*, Baden-Baden 2004, S. 137 – 147.

dest indirekt, die nationalstaatlichen Souveränitätsansprüche auf diesem Feld, obgleich die Realität schon sehr viel weiter ist: Kaum ein Rüstungsgut, das international konkurrenzfähig ist, wird allein aus Komponenten einzelstaatlicher Provenienz gefertigt.

In praktischer Hinsicht ist die deutsche Regierung deshalb zunächst gehalten, das Transparenzniveau in der Berichterstattung der EU-Staaten über ihre Rüstungsausfuhren zu erhöhen und gemeinsame Standards zu erreichen, die auch für die eigenen Informationen zu gelten haben. Wenn deutsche Rüstungshersteller auf einheitliche europäische Regeln für die Genehmigung von Rüstungsausfuhren dringen, sollte ein Preis dafür eine verbesserte Informationslage sein.

Gleichzeitig sind die parlamentarischen Aktivitäten auf europäischer und deutscher Ebene miteinander zu verschränken, damit Informationsflüsse sich verstetigen und Kontrollmöglichkeiten zunehmen. Erreichen die nationalen Parlamente und ihr Pendant in Brüssel bzw. Strassburg das nicht, beschneiden sie ihre eigenen Mitwirkungschancen bei der Gestaltung einer europäischen Friedens- und Sicherheitspolitik und lassen zum Beispiel der Rüstungslobby und deren Interessen den Vortritt. Diese ist mit ihrem Einfluss auf die Europäische Kommission oder die Europäische Verteidigungsagentur ohnehin schon wirkungsmächtig. Demgegenüber haben es rüstungskritische Stimmen sehr viel schwerer, Schwächen an Präsenz, Artikulation, Recherche und Publizität aufzuwiegen.

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
Baseler Str. 27-31, 60329 Frankfurt am Main
Postvertriebsstück D 43853, Entgelt bezahlt, ISSN-0945-9332

(4) Jedem Plädoyer für ein Mehr an Transparenz ist eigen, dass der Zugewinn nicht allein in der Masse an zugänglicher Information steckt. Vielmehr geht es um eine Erweiterung der Qualität und der Möglichkeiten, die verstreuten Informationen zu verknüpfen, zu einem Wissen zu verdichten und es der politischen Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Der Zuwachs an Kenntnissen muss Eingang in eine Gesamtschau finden. Wie vorläufig oder kontrovers diese auch sein mag, so ist sie doch Voraussetzung für eine politische Bewertung der Rüstungsexporte und deren demokratiegemäße Handhabung.

Solange die offiziellen Rüstungsexportberichte das nicht leisten, sind Oppositionsparteien und Nichtregierungsorganisationen aufgerufen, hier in die Bresche zu springen. Dies ist ein Beitrag zum Erhalt und zur Ausweitung der demokratischen politischen Kultur in Deutschland.

Auch die friedenspolitischen Akzente im Außenverhalten deutscher Politik können davon nur profitieren. Eine transparente und die gegebenen Normen respektierende Rüstungsexportpolitik wäre ein Ausweis dafür, dass Deutschland seinen Anspruch einer Zivilmacht ernst nimmt.



Dr. Bernhard Moltmann ist Gastforscher an der HSFK. Er beschäftigt sich unter anderem mit Friedensprozessen in Nachbarkriegsgesellschaften, insbesondere in Nordirland, und der deutschen Rüstungsexportpolitik.

HSFK-Standpunkte

erscheinen mindestens sechsmal im Jahr mit aktuellen Thesen zur Friedens- und Sicherheitspolitik. Sie setzen den Informationsdienst der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung fort, der früher unter dem Titel „Friedensforschung aktuell“ herausgegeben wurde.

Die HSFK, 1970 als unabhängige Stiftung vom Land Hessen gegründet und seit 2009 Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft, arbeitet mit rund 45 wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in vier Programmbereichen zu den Themen: „Sicherheits- und Weltordnungspolitik von Staaten“, „Internationale Organisationen und Völkerrecht“, „Private Akteure im transnationalen Raum“ sowie zu „Herrschaft und gesellschaftlicher Frieden“. Außerdem gibt es einen fünften Programmbereich „Information, Beratung und Vermittlung“, zu dem das Projekt „Raketenabwehrforschung International“, der Arbeitsbereich Friedenspädagogik sowie die Institutsbibliothek und die Angebote der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit zählen.

Die Arbeit der HSFK ist darauf gerichtet, die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte zu erkennen, die Bedingungen des Friedens als Prozess abnehmender Gewalt und zunehmender Gerechtigkeit zu erforschen sowie den Friedensgedanken zu verbreiten. In ihren Publikationen werden Forschungsergebnisse praxisorientiert in Handlungsoptionen umgesetzt, die Eingang in die öffentliche Debatte finden.

V.i.S.d.P.: Karin Hammer, Redakteurin an der HSFK, Baseler Straße 27-31, 60329 Frankfurt am Main, Telefon (069) 959104-0, Fax (069) 558481, E-Mail: info@hsfk.de, Internet: www.hsfk.de.

Für den Inhalt der Beiträge sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich. Ein Nachdruck ist bei Quellenangabe und Zusendung von Belegexemplaren gestattet. Der Bezug der *HSFK-Standpunkte* ist kostenlos, Unkostenbeiträge und Spenden sind jedoch willkommen. Bitte geben Sie Ihre Adresse für die Zuwendungsbestätigung an.

Bankverbindung: Frankfurter Sparkasse, BLZ 500 502 01, Konto 200 123 459

Design: David Hollstein, www.hollstein-design.de · Layout: HSFK · Druck: CARO Druck
ISSN 0945-9332