

Jürgen Wagner

Rüstung vor Richtlinien: Machtpolitik und Rüstungsexporte der Europäischen Union

Europäische Studien zur Außen- und Friedenspolitik

herausgegeben von Özlem Alev Demirel MdEP

Nr. 2 / 2020



European United Left • Nordic Green Left



EUROPEAN PARLIAMENTARY GROUP

GUE/NGL

www.guengl.eu

DIE LINKE.
IM EUROPAPARLAMENT

Inhalt

Vorwort	4
Einleitung	6
1. Europas Rüstungsexporte – ein kritischer Überblick	8
1.1 Europa als Exportvizeweltmeister	8
1.2 Öl ins Feuer: Waffen, Krisen, Kriege.	9
2. Rüstungskonzerne, Lobby und Profit	11
2.1 Geld im Überfluss.	11
2.2 Lobby und Einfluss	11
3. Rüstungsexporte: Die machtpolitische Bedeutung	14
3.1 Weltmachtanspruch und Rüstungsbasis.	14
3.2 Ohne Exporte, keine Rüstungsindustrie.	15
4. Exportrichtlinien: Zahnloser EU-Standpunkt	17
4.1 EU-Richtlinien: Im Ermessen der Mitgliedsstaaten	17
4.2 Berichtswesen: Fehlende Transparenz – geringe Aussagekraft	20
4.3 Richtlinien-Neufassung: „Kosmetischer Natur“	21
4.4 Exportkontrolle vs. Industrieförderung	22
5. PESCO, EVF, EFF: Der drohende Rüstungsexportboom	23
5.1 PESCO und EVF: Subventionierte Wettbewerbsfähigkeit	23
5.2 Großprojekte für den Export: RPAS –MGCS – FCAS.	25
6. Aachener Vertrag: Blankoscheck für Rüstungsexporte	28
6.1 Aachener-Vertrag: Deutsch-französische Rüstungsachse	28
6.2 De-minimis und die Aushebelung der Rüstungsexportrichtlinien	29
7. Verbesserungsoptionen und Rückschritte im EU-Parlamentsbericht	31
7.1 Parlamentsbericht stellt Weichen Richtung Rüstung	31
7.2 Verbesserungsoptionen: Schließung der Scheunentore	32
7.3 Vorfahrt für Interessen: Ein Problem der Prioritäten	33
8. Rüstungskonversion statt Rüstungsproduktion	35
Impressum	36

Vorwort

Jahr um Jahr erreichen die Waffenausfuhren neue Spitzenwerte und die Europäische Union behauptet in der Rangliste der weltweiten Rüstungsexporteure hinter den USA, aber noch vor Russland den zweiten Platz. Ein Hauptverantwortlicher hierfür ist Frankreich, das nach Angaben des Stockholmer Friedensforschungsinstitutes SIPRI seine Rüstungsexporte in den letzten Jahren um unglaubliche 72 Prozent gesteigert hat. Aber auch die deutschen Exportgenehmigungen haben im vorigen Jahr mit rund 8 Mrd. Euro ein Allzeithoch erreicht. Augenscheinlich sind die europäischen Rüstungsexportrichtlinien doch nicht so streng, wie von interessierten Kreisen gerne beklagt wird. Wie sonst hätten die EU-Staaten in den letzten zwanzig Jahren Waffen im Wert von über 17,9 Mrd. Euro nach Saudi-Arabien, von 11,1 Mrd. Euro in die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) und von 4,8 Mrd. Euro an die Türkei liefern können, um nur einige Beispiele zu nennen.

Immer wieder tauchen dabei europäische Waffen in Krisengebieten auf und werden dort auch eingesetzt. So förderte das Investigativprojekt #FrenchArms zutage, dass Frankreich 2015 24 Rafale-Kampffjets an Ägypten verkaufte – mindestens eines davon flog auch Angriffe in Libyen. Frankreich ist auch ein Hauptlieferant der Vereinigten Arabischen Emirate, ein Land, das nach Angaben der Vereinten Nationen im libyschen Bürgerkrieg die Seite von Kahlifa Haftar mit Waffen beliefert und dadurch systematisch das UN-Embargo verletzt.

Auch deutsches Gerät kommt auf der Seite Haftars zum Einsatz, so verwendet seine Armee Luftabwehrsysteme, die auf Militärtrucks von MAN transportiert werden, die mit hoher Wahrscheinlichkeit ebenfalls über den VAE-Umweg ins Land gelangt sind. Durch Recherchen von #GermanArms wurde außerdem zutage gefördert, dass in Deutschland gefertigte Waffenteile im Jemen-Krieg von Saudi-Arabien und auch den Vereinigten Arabischen Emiraten eingesetzt werden. Ein weiteres Land, bei dem die fatalen Auswirkungen deutscher Rüstungsexporte schonungslos vor Augen geführt werden, ist die Türkei. So wurden zwischen 2006 und 2011 insgesamt 354 Leopard-2-Panzer geliefert, ohne dass dabei Auflagen für deren Einsatz gemacht worden wären. Dieser Panzertyp war unter anderem bei der türkischen Offensive in Nordsyrien zur Bekämpfung kurdischer Kräfte zum Einsatz.



Aus Sicht von Politik, Militär und Industrie sind die Rüstungsexporte in Deutschland und Europa eine regelrechte Erfolgsgeschichte.

Als wichtige Lieferanten der türkischen Regierung sind Deutschland und Frankreich zudem auch mit dafür verantwortlich, dass über die Türkei auch Waffen an die international anerkannte Sarradsch-Regierung in Libyen geliefert werden.

Dies alles ist auch möglich, weil die dem Wortlaut nach eigentlich recht strengen europäischen Rüstungskontrollrichtlinien bei näherer Betrachtung löchrig wie ein Fischernetz sind. Auch ihre Aktualisierung im Herbst vorigen Jahres brachte hier keine nennenswerten Verbesserungen – der Standpunkt klingt zwar gut, erweist sich in der Praxis aber als zahnloser Tiger. Was fehlt sind vor allem unabhängige

Überwachungsmechanismen, ob die EU-Exportrichtlinien verletzt werden. Und vor allem fehlen Sanktionsmöglichkeiten gegen EU-Mitgliedstaaten, die notorisch gegen besagte Richtlinien verstoßen, eine Forderung, die schon seit Jahren von der Linksfraktion Gue/Ngl erhoben wird.

Dass die EU-Staaten hieran aktuell aber nicht im Traum denken, ist umso schlimmer, da künftig mit einem weiteren Anstieg der Exporte zu rechnen sein wird: Unter deutsch-französischer Führung wird versucht, möglichst viele länderübergreifende Rüstungsprojekte auf den Weg zu bringen, mit denen – subventioniert durch einen Europäischen Verteidigungsfonds – die Weltexportmärkte aufgerollt werden sollen. Als Ziel wird eine „Strategische Autonomie“ ausgegeben, für die eine starke rüstungsindustrielle Basis und damit der hemmungslose Waffenexport als zwingend notwendig erachtet werden. Mit Deutschland und Frankreich unterstützen dabei ausgerechnet die beiden wichtigsten Antreiber des EU-Militarisierungsprozesses und die beiden „erfolgreichsten“ EU-Waffenexporteure systematisch Versuche, auf europäischer Ebene zu einem Rüstungsexportkontrollsystem zu gelangen, das diesen Namen auch verdient.

Als zentrale Bausteine für eine eigenständigen europäische Großmachtrolle gelten vor allem die wichtigsten aktuellen Großprojekte, die Eurodrohne (MALE RPAS), der Kampfpanzer (MGCS) und das Kampfflugzeug (FCAS), die aber allesamt ohne Exporte überhaupt nicht realisierbar wären. Mit dem deutsch-französischen Aachener-Vertrag wurde deshalb die Grundlage für den nahezu problemlosen Export solcher Rüstungskooperationsprojekte geschaffen und dadurch die – vergleichsweise – strengen deutschen Exportrichtlinien auf problematische Weise ausgehöhlt.

Gerade deshalb wäre es zwingend erforderlich, die europäischen Rüstungsexportrichtlinien zu verschärfen und in vergangenen Jahren hatte das Europäische Parlament in seinen Entschlüssen in diesem Zusammenhang eine relativ kritische Haltung eingenommen. Leider wurden in der jüngsten Entschlüsselung, die am 17. September vom Europäischen Parlament verabschiedet wurde, viele problematische Aspekte neu aufgenommen. Plötzlich sind in der Entschlüsselung, die auf Grundlage eines unter der Federführung einer Grünen Europaabgeordneten verfassten Berichts verabschiedet wurde, Dinge zu lesen wie, dass „Rüstungsexporte von wesent-

licher Bedeutung sind, wenn es darum geht, die industrielle und technologische Basis der europäischen Verteidigungsindustrie zu stärken“ oder es wird eine „positive Rolle“ der „bi- oder multilateralen Zusammenarbeit“ in Rüstungsfragen postuliert.

Durch diese Befürwortung europäischer Rüstungskooperationsprojekte verkommen alle Aussagen, sich für einen restriktiven Umgang mit Rüstungsexporten einsetzen zu wollen, zu bloßen Lippenbekenntnissen. Einmal mehr wird hier Politik am Willen der Mehrheit der Bevölkerung vorbei betrieben, so ergab Anfang des Jahres eine von Greenpeace in Auftrag gegebenen repräsentativen Befragung, dass 70 Prozent der deutschen Bevölkerung der Auffassung ist, Deutschland solle keine Waffen mehr an Krieg führende Staaten, in Krisengebiete sowie in Länder außerhalb der EU liefern.

Weniger aufgrund der – volkswirtschaftlich eher vernachlässigbaren – Interessen der Rüstungsindustrie, sondern vor allem aufgrund machtpolitischer Erwägungen wird die Politik wohl aber weiter alles daransetzen, dem Export von Waffen Tür und Tor zu öffnen. Um die fatalen Folgen von Rüstungsexporten abmildern zu können, wird es deshalb zwingend notwendig sein, dass von zivilgesellschaftlicher Seite mehr Druck in dieser Angelegenheit entwickelt wird. Der Widerstand italienischer und französischer Hafenarbeiter, die sich weigerten Waffen für den Jemen-Krieg zu verfrachten, oder die umfassenden Proteste gegen den Rüstungskonzern Rheinmetall in Deutschland, könnten hier als Vorbilder dienen!



Özlem Alev Demirel, MdEP

Einleitung

Die Europäische Union rühmt sich ihrer strengen Rüstungsexportrichtlinien, die dem Verkauf von Waffen zusätzlich zu den ohnehin existierenden nationalstaatlichen Mechanismen enge Grenzen auferlegen würden. Diese Darstellung kollidiert allerdings mit der Realität: Seit Jahren steigende Rüstungsexporte landen in immer mehr Krisengebieten, heizen Konflikte an und verursachen vieltausenfaches Leid. Auch das Europäische Parlament kritisierte 2018 in einer Entschließung, dass die „Ausfuhr und Verbringung von Waffen eine unbestreitbare Auswirkung auf die Menschenrechte und die Sicherheit von Menschen, die sozioökonomische Entwicklung und die Demokratie haben; [...], dass mit Waffenausfuhren auch zur Schaffung von Umständen beigetragen wird, die Menschen zur Flucht aus ihren Heimatländern zwingen, und dass es Gründe gibt, ein striktes, transparentes, wirksames und allgemein anerkanntes und festgelegtes Waffenkontrollsystem einzuführen.“¹

Paradoxerweise verstößt ein Großteil der europäischen Waffenexporte gegen die dem Wortlaut nach eigentlich relativ engmaschigen EU-Rüstungsexportrichtlinien. Obwohl sie rechtlich verbindlich im „Gemeinsamen Standpunkt betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern“ (im Folgenden „Gemeinsamer Standpunkt“) festgehalten sind, ist es also augenscheinlich möglich diese zu umgehen. Die Fragen, welche Schlupflöcher – oder besser: Scheunentore – hierfür verantwortlich sind und welche ökonomischen und machtpolitischen Interessen dahinterstecken, stehen im Zentrum dieser Broschüre. In den Worten des Friedensforschers Herbert Wulf geht es also um die Beantwortung folgender Fragen: „Die anhaltenden Kriege und gewaltsamen Konflikte im Nahen und Mittleren Osten sind kompliziert und miteinander verbunden. [...] Es ist eine komplexe Gemengelage, in der europäische Länder vor allem mit Rüstungsexporten aktiv sind. [...] Wieso liefern EU-Länder ungeniert in diese Kriegs- und Konfliktregion? Was sind die EU-Rüstungsexportregularien wert, wenn sie derart missachtet werden?“²

Am Anfang steht aus diesem Grund eine Art Bestandsaufnahme, die einen Überblick über die Entwicklungen der Rüstungsexporte in der Europäischen Union und speziell Deutschlands und Frankreichs liefern soll (Kapitel 1). Da sich dabei das ohnehin vorhandene Bauchgefühl bestätigt, dass es mit der Einhaltung der Rüstungsexportrichtlinien nicht sonderlich genau genommen wird, wirft dies die Frage der dahinterstehenden Interessen auf, der im Anschluss daran nachgegangen wird. Dabei spielt natürlich die Profitgier der in Sachen Lobbyismus „gut“ aufgestellten Rüstungsunternehmen eine Rolle, die allerdings nicht überschätzt werden sollte (Kapitel 2). Viel wichtiger sind machtpolitische Interessen, die für den Anstieg der Rüstungsexporte in Haftung zu nehmen sind. Der fest verankerte Glaube, sich als

Weltmacht Europa auch auf ein schlagkräftiges Militär stützen zu müssen, das zwingend einer eigenständigen und ohne Exporte nicht lebensfähigen rüstungsindustriellen Basis bedürfe, entpuppt sich hier als Wurzel allen Übels (Kapitel 3).

Aufgrund des politischen Interesses an steigenden Waffenexporten sind die europäischen Exportrichtlinien auch bewusst löchrig gehalten. Das Hauptproblem besteht darin, dass die Staaten die Exportrichtlinien so auslegen können, wie es ihren jeweiligen Interessen entgegenkommt. Das mangelhafte Berichtswesen sowie die fehlenden Sanktionsmöglichkeiten gegen Staaten, die ganz offensichtlich gegen die EU-Exportrichtlinien verstoßen, tragen ebenfalls einen wichtigen Teil zu der unbefriedigenden Situation bei. Auch die im September 2019 abgeschlossene Überprüfung des Gemeinsamen Standpunkts brachte kaum Verbesserungen, insbesondere nicht in den besonders neuralgischen Bereichen (Kapitel 4).

Dies ist umso misslicher, da aufgrund einer Reihe – maßgeblich von Deutschland und Frankreich lancierter – Initiativen mit einem weiteren deutlichen Anstieg der Exporttätigkeiten zu rechnen ist. Hervorzuheben sind hier insbesondere die „Europäische Friedensfazilität“ (engl. EPF) sowie die „Ständige Strukturierte Zusammenarbeit“ (engl. PESCO) und der „Europäische Verteidigungsfonds“ (engl. EDF). Insbesondere die letzten beiden Instrumente sollen erklärtermaßen die „Wettbewerbsfähigkeit“ der europäischen Rüstungsindustrie „verbessern“ – und damit ihre Exportchancen und Weltmarktanteile erhöhen. Vor allem die Anbahnung künftiger länderübergreifender Rüstungsprojekte steht dabei ganz oben auf der Agenda. Dementsprechend düster fällt die Prognose der „Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung“ (GKKE) aus: „Angesichts von EPF, der Ausrichtung des EDF und von PESCO sowie der Umdefinition von Frieden und Sicherheit im Sinne einer militärgestützten Sicherheitspolitik, erscheint für die Zeit bis 2027 eine deutliche Zunahme der Rüstungsexporte aus der EU wahrscheinlich.“³ (Kapitel 5).

Neben diesen EU-Initiativen sticht vor allem der bilaterale „Aachener-Vertrag“ vom Januar 2019 hervor, mit dem Deutschland und Frankreich versuchen, ihre Führungsrolle in der europäischen Rüstungspolitik zu festigen. Dazu gehört auch ein mehrere Monate später abgeschlossenes Zusatzabkommen, das eine Umgehung der – zumindest vergleichsweise – strengen deutschen Exportrichtlinien im Falle europäischer Rüstungskooperationsprojekte massiv vereinfachen soll (Kapitel 6).

Vor diesem Hintergrund wäre es dringend nötig, die EU-Exportrichtlinien engmaschiger und verbindlicher zu gestalten. In den vergangenen Jahren hat das Europäische Parlament in dieser Hinsicht eine durchaus positive Rolle gespielt und in verschiedenen Entschließungen eine Reihe von Verbesserungen angemahnt. Doch leider stellt der

jüngste im September 2020 verabschiedete Parlamentsentschließung einen Rückschritt dar, da sie wieder deutlich industriefreundlichere Töne als ihre Vorgänger anschlägt. Dass das Parlament hier von seinem bisherigen kritischen Kurs tendenziell abrückt, ist angesichts des absehbaren weiteren Anstiegs der Rüstungsexporte besonders bedauerlich, weshalb auch weitergehende Verbesserungsvorschläge unterbreitet werden (Kapitel 7).

So richtig es allerdings ist, möglichst strenge Rüstungsexportrichtlinien einzufordern, so wesentlich ist es, dass Problem der Waffenexporte bei der machtpolitischen Wurzel zu packen. Ohne eine Abkehr von den militärisch unterfütterten Weltmachtansprüchen werden Rüstungsexporte weiter politisch gewollt bleiben und damit weiterhin Schaden in aller Welt anrichten. Mit einem solchen Verzicht könnte auch auf die Existenz – und die massive Subventionierung – der Rüstungsindustrie verzichtet werden. Der Weg für eine Umstellung der Produktionskapazitäten auf die Herstellung ziviler Güter wäre frei – sofern denn der politische Wille hierzu vorhanden wäre. Denn am Ende sollte man sich nichts vormachen: Solange eine Rüstungsindustrie existiert, werden ihre Produkte auch ihren Weg ins Ausland finden. Wer also ernsthaft den Export von Waffen spürbar zurückdrängen möchte, muss sich auch für die Konversion der Rüstungsindustrie einsetzen und damit allen Plänen für eine militärisch unterfütterte Weltmacht Europa eine Absage erteilen (Kapitel 8).

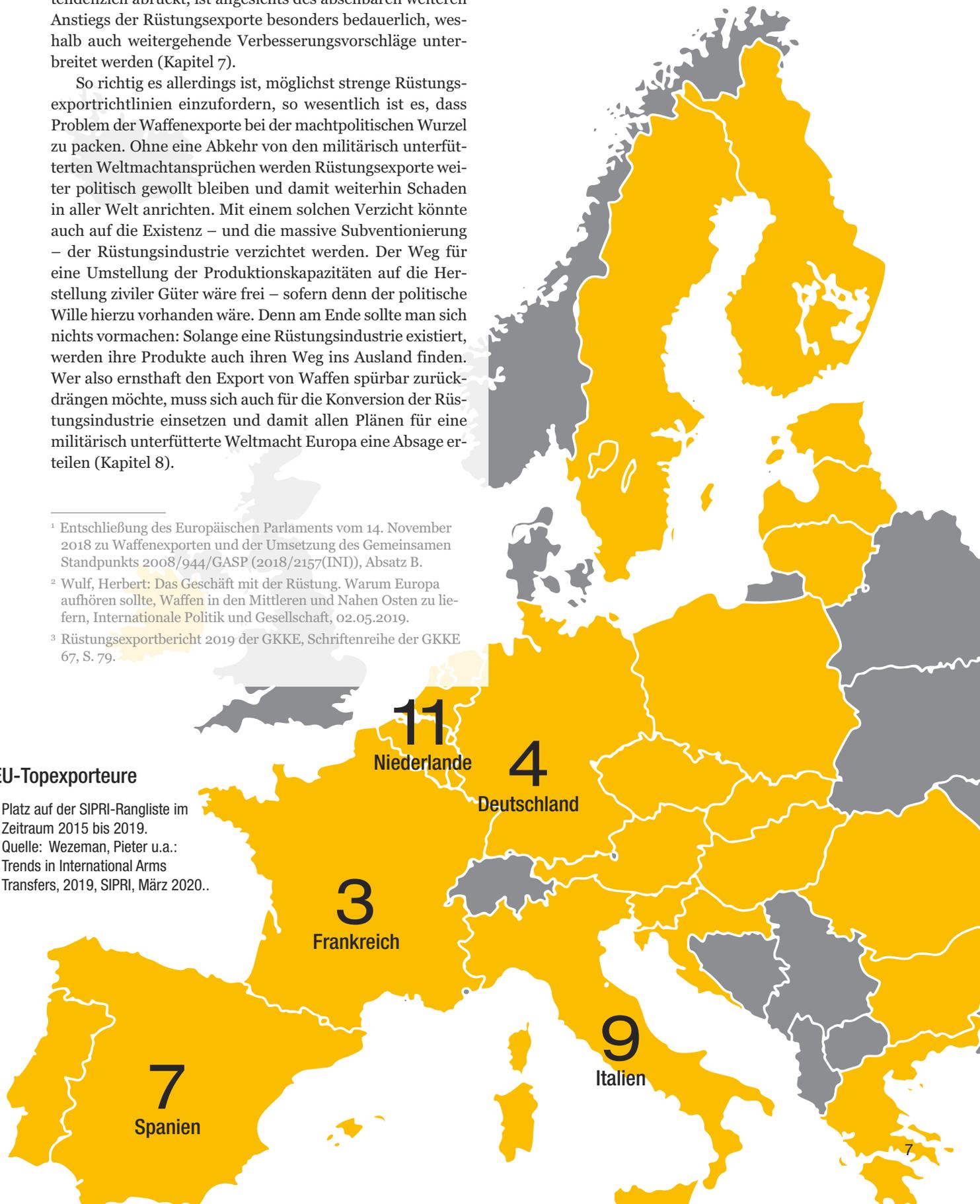
¹ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. November 2018 zu Waffenexporten und der Umsetzung des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP (2018/2157(INI)), Absatz B.

² Wulf, Herbert: Das Geschäft mit der Rüstung. Warum Europa aufhören sollte, Waffen in den Mittleren und Nahen Osten zu liefern, Internationale Politik und Gesellschaft, 02.05.2019.

³ Rüstungsexportbericht 2019 der GKKE, Schriftenreihe der GKKE 67, S. 79.

EU-Topexporteure

Platz auf der SIPRI-Rangliste im Zeitraum 2015 bis 2019.
Quelle: Wezeman, Pieter u.a.: Trends in International Arms Transfers, 2019, SIPRI, März 2020..



1. Europas Rüstungsexporte – ein kritischer Überblick

Jede ernsthafte Debatte über Sinn bzw. Unsinn europäischer Rüstungsexporte kommt um eine kritische Bestandsaufnahme des Ist-Standes nicht herum, die Gegenstand des folgenden Kapitels ist. Dabei offenbaren die Daten nicht nur einen problematischen Anstieg der absoluten Zahlen – vor allem auch die vielen Länder und Konfliktgebiete, in die europäische Waffen gelangen, obwohl sie dies beim besten Willen nicht tun sollten, ist erschreckend.

1.1 Europa als Exportvizeweltmeister

Als das Stockholmer Friedensforschungsinstitut SIPRI im März 2020 seine aktuellsten Zahlen veröffentlichte, waren diese einmal mehr ernüchternd: Gegenüber dem Zeitraum von 2009 bis 2014 sind die Weltrüstungsexporte zwischen 2015 und 2019 um 5,5 Prozent gestiegen.¹ Die Länder der Europäischen Union sind hierfür maßgeblich mitverantwortlich, belegen sie doch mit einem Anteil von 26% hinter den USA (36%) aber noch vor Russland Platz zwei der Weltrüstungsexporteure.²

EU-Rüstungsexporte (in Mrd. Euro)			
2018	17,7	2008	8,4
2017	19,0	2007	10,3
2016	19,3	2006	9,6
2015	17,0	2005	8,8
2014	14,0	2004	10,1
2013	14,0	2003	3,3
2012	11,1	2002	3,4
2011	10,6	2001	7,2
2010	8,7	2000	7,7
2009	10,1	1999	1,9
Ø2009-2018	€13,9 Mrd.	Ø1999-2008	€7 Mrd.

Quelle: Datenbank des „European Network Against Arms Trade“ (ENAAAT) und eigene Berechnungen.

Dabei ist ein nahezu kontinuierlicher Anstieg zu verzeichnen, wie ein Blick in die Datenbank des „European Network Against Arms Trade“ (ENAAAT) offenbart, die auf den offiziell gegenüber der Europäischen Union gemeldeten Zahlen basiert. Aus diesen Zahlen errechnet sich für die Jahre 1999

bis 2008 ein Wert der durchschnittlich im Jahr exportierten Waffen von 7 Mrd. Euro. Dieser Betrag verdoppelte sich in den folgenden zehn Jahren von 2009 bis 2018 nahezu auf 13,9 Mrd. Euro (siehe Tabelle).

Dass im Übrigen die Rüstungsindustrie selbst für das Jahr 2018 einen Exportumsatz von 35 Mrd. statt der von den Einzelstaaten gegenüber der EU offiziell gemeldeten 17,7 Mrd. Euro angibt, offenbart eines der Probleme des willkürlichen Berichtswesens in diesem Bereich (siehe dazu Kapitel 4). Dennoch erlauben die EU-Zahlen eine gewisse Vergleichbarkeit, aus der sich ein Trend ableiten lässt – und dieser Trend ist eindeutig: er zeigt steil nach oben in Richtung zunehmender Waffenexporte.

Frankreich ist hierfür wesentlich verantwortlich: Es belegt im SIPRI-Ranking Platz drei und steigerte seinen Anteil am globalen Waffenexportmarkt in den Jahren von 2015 bis 2019 um 72% auf 7,9% gegenüber dem vorherigen Fünfjahreszeitraum.³ Mit hörbarem Stolz kommentierte die in derlei Dingen wenig verschüchterte französische Verteidigungsministerin angesichts des jüngsten Rüstungsexportberichts die diesbezüglichen „Erfolge“ mit den Worten: „Das ist eine erneute Bestätigung, dass Frankreichs Lieferung von Militärgütern eine bekannte und anerkannte Weltreferenz ist: Die Exporte werden sich 2019 auf 8,33 Milliarden Euro belaufen. Auf Kunden in der Europäischen Union entfielen 42% der Bestellungen, die von unseren Herstellern entgegengenommen wurden (und fast 45% einschließlich anderer europäischer Länder außerhalb der EU).“⁴

Keinen Deut besser ist es hier um Deutschland bestellt – so zeugt der aktuelle Rüstungsexportbericht der Bundesregierung von einem trauriger Rekord, wobei zudem die allgemeine Tendenz auch hier nach oben zeigt: „Im Jahr 2019 wurden in Deutschland insgesamt 11.479 Einzelanträge für die endgültige Ausfuhr von Rüstungsgütern genehmigt (2018: 11.142). Der Gesamtwert dieser Genehmigungen, nicht der tatsächlichen Exporte, betrug rund 8,015 Mrd. € (2018: 4,824 Mrd. €).“⁵

Französische Rüstungsexporte	
2019	8,330
2018	6,880
2017	6,635
2016	6,955
2015	6,060
2014	3,846
2013	3,694
2012	3,344
2011	3,647
2010	3,703

Quellen: ENAAAT-Datenbank und französischer Rüstungsexportbericht (in Mrd. Euro).



Deutsche Waffenkonzerne auf der Eurosatory, 16.06.2010

1.2 Öl ins Feuer: Waffen, Krisen, Kriege

Es liegt auf der Hand, dass Rüstungsexporte nicht mit dem Handel mit „normalen“ Gütern vergleichbar sind. Dabei ist auch die Lieferung von Kriegsgütern innerhalb von NATO und EU oder an ihnen gleichgestellte Länder⁶ keineswegs unproblematisch. Unter anderem entpuppen sich manche Staaten wie zum Beispiel Frankreich als eine Art Drehscheibe, über die Waffenexporte an Länder weitergereicht werden können, die ansonsten nur schwer im Ursprungsland hätten bewilligt werden können. Das gravierende Problem solcher Weiterleitungen und fehlender Endverbleibskontrollen wird später am Beispiel des Aachener-Vertrages noch einmal intensiver in den Blick genommen (siehe Kapitel 6).

Das Hauptaugenmerk der Debatte liegt aber nachvollziehbarerweise auf Exporten, die direkt in sogenannte Drittstaaten gehen. Zu den Gründen heißt es in einer aktuellen Anfrage der Linkspartei: „Die Exporte in sogenannte Drittstaaten machten damit 44,1 Prozent [2019] aus. Diese Ausfuhr sind vor allem wegen Menschenrechtsverstößen in vielen dieser Staaten heikel, aber in Einzelfällen auch wegen Verwicklungen in regionale Konflikte.“⁷ Generell schwankt der Anteil der Exporte in Drittstaaten in Deutschland stark⁸, seit 2012 lag er aber konstant teils deutlich über 50% (siehe Tabelle). Zwar fiel der Wert im Jahr 2019 auf die beschriebenen 44%⁹, nur um im ersten Halbjahr 2020 gleich wieder auf den bisherigen Rekordwert von 62,7% zu klettern.¹⁰

Im Vorwort einer im März 2020 erschienenen Studie über diese Exporte kritisierte der Greenpeace-Abrüstungs-experte Alexander Lurz, dass „systematisch Waffenexporte an Länder und Regionen genehmigt [werden], wo sie [...] niemals hätten hingelangen dürfen.“ Und weiter: „Vom Mythos der angeblich zurückhaltenden und verantwortungsvollen deutschen Exportpolitik bleibt nach der Lektüre dieser Studie nichts übrig.“¹¹

Diese Aussage lässt sich leider auch auf die EU-Ebene übertragen, wo im Jahr 2018 rund 60% der Exporte an Drittstaaten gingen.¹² Schon der folgende cursorische Überblick über die Exporte in einige ausgewählte Empfängerländer sollte zeigen, wie problematisch diese Ausfuhr sind. Konkret geht es dabei um die wichtigsten Länder der Jemen-Kriegskoalition, also Saudi Arabien, die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) und Ägypten sowie um die Türkei, die nicht zuletzt in Nordsyrien ihr Unwesen treibt.

Allein 2018 gingen nach Saudi Arabien gemäß der an die EU übermittelten Daten EU-Exporte im Umfang von 1,94 Mrd. Euro, nach Ägypten von 1,36 Mrd. Euro, in die VAE von 393 Mio. Euro und in die Türkei von 663 Mio. Euro. In den letzten zwanzig Jahren wurden nach Saudi Arabien EU-Rüstungsgüter im Wert von 17,9 Mrd. Euro geliefert, an die VAE gingen 11,1 Mrd. Euro und an Ägypten 7,4 Mrd. Euro, während es bei der Türkei 4,8 Mrd. Euro waren. Die wichtigsten Lieferländer sind dabei Deutschland, Frankreich und Italien (siehe Tabelle).

Deutsche Rüstungsexportgenehmigungen		
Jahr	Lizenzen (in Mio. Euro)	Anteil an Drittstaaten
2004	3806	n.V.
2005	4215	n.V.
2006	4189	n.V.
2007	3668	34%
2008	5788	54%
2009	5043	49%
2010	4754	29%
2011	5414	42%
2012	4704	55%
2013	5846	62%
2014	3974	61%
2015	7500	59%
2016	6848	54%
2017	6242	61%
2018	4820	53%
2019	8015	44%

Quelle: Rüstungsexportberichte der Bundesregierung und der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)

Der Wahnsinn hat Methode: Der schwindelerregenden Zahl von 39.323 von EU-Staaten bewilligten Rüstungsexportanträgen im Jahr 2018 standen im selben Jahr verschwindend geringe 696 abgelehnte Anträge entgegen.¹³ Untersuchungen für Deutschland zeigen, dass die Zahl der abschlägig beschiedenen Exportanträge um ein Vielfaches höher liegen müsste, würden die EU-Rüstungsexportrichtlinien auch nur ansatzweise eingehalten. So waren von bewilligten Exportlizenzen im Gesamtwert von 4,82 Mrd. Euro unter Berücksichtigung der EU-Rüstungsexportrichtlinien deutlich über die Hälfte problematisch und rund ein Viertel sogar hochproblematisch: „Nach Ermittlungen des BICC hat die Bundesregierung im Jahr 2018 3.742 Lizenzen für die Ausfuhr von Rüstungsgütern in 61 Staaten erteilt, die mindestens hinsichtlich eines der acht Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes der EU als problematisch eingestuft werden können. Der Wert der 2018 erteilten Ausfuhrgenehmigungen in diese Länder liegt bei 2,69 Milliarden Euro (2017: 3,878 Milliarden Euro). Die Bundesregierung hat 2018 Rüstungsexporte an 18 Länder genehmigt, die mindestens hinsichtlich vier der acht Kriterien des Gemeinsamen

Standpunktes als problematisch eingestuft werden können. Dabei geht es um 1.091 Lizenzen für die Ausfuhr von Rüstungsgütern im Gesamtwert von 941,8 Millionen Euro (2017: 1,519 Milliarden Euro).“¹⁴

- ¹ Wezeman, Pieter u.a.: Trends in International Arms Transfers, 2019, SIPRI, März 2020.
- ² Bericht zu Waffenexporten: Umsetzung des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP (2020/2003(INI)), Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten, Absatz A.
- ³ Wezeman 2020, S. 2. Das „positive“ französische Ergebnis scheint vor allem auf die „Erfolge“ der Naval Group (Kriegsschiffe) und von Dassault Aviation (Kampfflugzeuge) zurückzuführen zu sein. Siehe Mackenzie, Christina: Here’s what’s behind France’s 72% jump in weapons exports, defensenews.com, 10.03.2020.
- ⁴ Parly, Florence: Exportations d’armement : le rapport au Parlement 2020, 02.06.2020 (übersetzt mit www.DeepL.com/Translator).
- ⁵ Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2019, S. 5.
- ⁶ „Im Rahmen der Prüfkriterien wird unter anderem differenziert nach EU-, NATO- und deren gleichgestellten Staaten (Australien, Japan, Neuseeland, Schweiz) einerseits und Drittländern andererseits.“ (Für eine zurückhaltende und verantwortungsvolle Rüstungsexportpolitik, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, o.J., <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/ruestungsexportkontrolle.html>)
- ⁷ Der Export von deutschen Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern im ersten Halbjahr 2020, Drucksache 19/21011 (13.07.2020), S. 1.
- ⁸ In Frankreich gingen 2019 50% der Exporte in den Mittleren Osten, 15% nach Asien und 10% nach Lateinamerika. Siehe Maulny, Jean-Pierre: The Europeanisation of French defence policy? rosalex.eu, 15.01.2020.
- ⁹ „Spitzenreiter der Empfängerländer unter den Drittstaaten war Algerien mit einem Wert von 847 Mio. Euro vor Ägypten mit 802 Mio. Euro. Es folgen Südkorea (373 Mio. Euro), die Vereinigten Arabischen Emirate (257 Mio. Euro), Katar (236 Mio. Euro) und Indonesien (202 Mio. Euro). Weitere aufgeführte Drittstaaten sind Indien, Kuwait und Brasilien. Insgesamt betrafen 1,35 Mrd. Euro der Drittstaaten-Exporte sogenannte Entwicklungsländer (2018: 366 Mio. Euro). Mit Ägypten auf Platz 2 und den Vereinigten Arabischen Emiraten auf Platz 9 sind zwei Gründungsmitglieder der von Saudi-Arabien angeführten Militärallianz dabei, die Krieg im Jemen [...], aber auch in Libyen führen.“ (Drucksache 19/21011 (13.07.2020), S. 1)
- ¹⁰ Rüstungsexportpolitik der Bundesregierung im 1. Halbjahr 2020 – vorläufige Genehmigungszahlen, BMWi, Pressemitteilung, 01.07.2020.
- ¹¹ Wisotzki, Simone: Deutsche Rüstungsexporte in alle Welt? Eine Bilanz der vergangenen 30 Jahre, Greenpeace, März 2020, S. 1.
- ¹² Eigene Berechnung auf Basis der Enaat-Datenbank: <http://enaat.org/eu-export-browser/licence.de.html>
- ¹³ Eigene Berechnung auf Basis der Enaat-Datenbank.
- ¹⁴ Rüstungsexportbericht 2019 der GKKE, S. 54.

2. Rüstungskonzerne, Lobby und Profit

Bei der Frage nach den Ursachen der regen Exporttätigkeit fällt der Blick naheliegenderweise zumeist zuerst auf die enormen Summen, die mit dem Geschäft mit dem Tod zu verdienen sind. Ergänzt mit dem Verweis auf die – zweifellos vorhandenen – Lobbynetzwerke der profitierenden Unternehmen wird in ihrem Gewinnstreben häufig die wesentliche Triebfeder vermutet. Wie im folgenden Kapitel aber gezeigt werden soll, lässt sich die europäische Exportpraxis allein hieraus nicht erklären. Sie wird erst verständlich, wenn die mit diesen Waffenausfuhren verwobenen machtpolitischen Interessen der EU-Länder mit in den Blick genommen werden.

2.1 Geld im Überfluss

Ungeachtet allen Wehklagens sind die Rüstungshaushalte – und damit in der Regel auch die Beschaffungsbudgets – nahezu aller EU-Länder in den letzten Jahren steil angestiegen. Das gilt für die EU als Ganzes, wo die aggregierten Haushalte von 193 Mrd. Euro (2005) auf 223 Mrd. Euro (2018) kletterten – aktuellere Zahlen werden von der EU-Verteidigungsagentur ärgerlicherweise nicht bereitgestellt. Besonders ausgeprägt lässt sich dieser Trend dabei in Frankreich und Deutschland feststellen: Paris erhöhte seine Ausgaben nach NATO-Kriterien von 39,4 Mrd. Euro 2013 auf 44,4 Mrd. Euro im Jahr 2019. Noch drastischer fiel der deutsche Anstieg von 32,5 Mrd. Euro 2014 auf 45,2 Mrd. Euro 2020 aus (siehe Tabellen).

Was die Prognosen anbelangt, ist mit einer nochmaligen Beschleunigung dieses Trends zu rechnen: Frankreich hat für die Jahre bis 2022 jährliche Steigerungen um 1,7 Mrd. Euro und für 2023 um 3 Mrd. Euro angekündigt.¹ Und Deutschland sagte gegenüber der NATO relativ verbindlich

zu, bis 2024 einen Militärhaushalt von mindestens 1,5% des BIP aufzustellen – nach (vor der Corona-Krise angestellten) Berechnungen der Universität der Bundeswehr würde dies einen weiteren Anstieg des Haushaltes auf 57,8 Mrd. Euro (2024) erfordern.²

Zwar ist davon auszugehen, dass die Zuwächse coronabedingt etwas flacher ausfallen werden wie geplant, mit einem Absturz der Haushalte ist aber in jedem Fall nicht zu rechnen. Dafür schaut auch die Rüstungsindustrie zu optimistisch in die Zukunft. So hieß es etwa noch Anfang März 2020: „Die Rüstungsindustrie boomt wie selten zuvor. Auch Deutschlands größter Militärausrüster Rheinmetall profitiert vom dringenden Nachholbedarf der nationalen Armeen. Sogar das Sorgenkind Bundeswehr verspricht lukrative Aufträge. [...] Der seit 2013 amtierende Rheinmetall-Chef Armin Papperger hat dafür eine Erklärung. Der Konzern profitiere als international tätiger Systemanbieter ‚vom ‚Super-Zyklus‘ im wehrtechnischen Geschäft‘.“³

Weil analog zu den Rüstungshaushalten auch die Etats für die Beschaffung von Rüstungsgütern ansteigen⁴, streichen die Rüstungskonzerne nicht erst seit gestern satte Profite ein. Der wichtigste europaweite Lobbyverband der Branche, „Aeronautics, Space, Defence and Security Industries in Europe“ (ASD), weist freudestrahlend auf einen fünfzigprozentigen Umsatzanstieg in den Jahren 2010 bis 2018 hin. Dabei seien von den rund 108 Mrd. Euro Umsatz im Jahr 2018 rund ein Drittel mit Exporten erzielt worden.⁵

2.2 Lobby und Einfluss

Richtig ist, dass die Rüstungskonzerne ein dichtes Lobbynetzwerk aufgebaut haben, das darauf hinwirkt, dass die Gel-

EU-Militärausgaben (in Mrd. Euro)	
2005	193
2010	196
2012	192
2014	195
2016	206
2018	223
Angaben inkl. Großbritannien. Quelle: EDA Defence Data	

Deutsche Militärausgaben (in Mrd. Euro)	
2000	24,30
2006	27,78
2014	32,45
2016	34,28
2018	38,50
2020	45,20
Quelle: IMI/DFG-VK (Hg.): Factsheet Rüstung, Mai 2020	

Französische Militärausgaben (in Mrd. Euro)	
2014	39,15
2015	39,20
2016	39,95
2017	40,85
2018	42,75
2019	44,36
Quelle: NATO COMMUNIQUE PR/CP(2019)123	



Rheinmetall auf der IDEX 2019 in Abu Dhabi

Die größten EU-Rüstungskonzerne

Platz	Unternehmen	Land	Umsatz 2019	Umsatz 2018	Umsatz 2017	Anteil am Gesamtumsatz
1	Airbus	Deutschland/ Frankreich	\$11,266.57	\$13,063.82	\$11,185.91	14%
2	Leonardo	Italien	\$11,109.27	\$9,828.51	\$8,856.48	72%
3	Thales	Frankreich	\$9,251.68	\$9,575.57	\$8,926.13	45%
4	Dassault	Frankreich	\$5,708.84	\$2,934.43	\$2,124.19	70%
5	Safran	Frankreich	\$4,413.05	\$1,636.67	\$1,519.70	16%
6	Naval Group	Frankreich	\$4,155.14	\$4,260.53	\$4,178.33	100%
7	Rheinmetall AG	Deutschland	\$3,942.46	\$3,803.54	\$3,430.35	56%
8	Saab AB	Schweden	\$3,185.19	\$3,243.68	\$3,090.07	85%
9	KNDS	Deutschland/ Frankreich	\$2,798.45	\$2,597.89	\$2,991.95	100%
10	Fincantieri S.p.A.	Italien	\$1,682.74	\$1,693.51	\$1,369.23	26%
11	Hensoldt	Deutschland	\$1,247.17	\$1,310.89	\$1,082.89	100%
12	Indra	Spanien	\$633.57	\$732.13	\$673.41	18%
13	Diehl Defence Holding	Deutschland	\$577.60	\$547.92	\$515.23	14%
14	John Cockerill Defense	Belgien	\$548.16	\$595.15	\$344.81	100%
15	Patria	Finnland	\$522.64	\$524.00	\$486.17	94%

Angaben in Mio. Dollar. Quelle: defenseneews.com

Umsatz der EU-Rüstungsindustrie (2018 in Mrd. Euro)	
Luft	45,1
Land	36,5
Meer	24,9
Weltraum	1,2
Gesamt	107,7
Quelle: Facts & Figures, ASD 2019.	

Die Rüstungskonzerne haben ein dichtes Lobbynetzwirk aufgebaut, das darauf hinwirkt, dass die Gelder auch künftig weiter üppig fließen.

der auch künftig weiter üppig fließen. Ihr direkter Einfluss ist zum Beispiel bei der Anbahnung des „Europäischen Verteidigungsfonds“ (EVF), auf den später noch einmal näher eingegangen wird (siehe Kapitel 5), unübersehbar gewesen: Wichtige EVF-Vorarbeiten leistete bereits eine im Juli 2015 auf Einladung der damaligen EU-Industriekommissarin Elżbieta Bienkowska zusammengesetzte 16köpfige „hochrangige Gruppe“ aus Industrievertretern und Militärpolitikern. Ihre im Februar 2016 veröffentlichten Vorschläge sollten später maßgeblich im EVF-Gesetzesvorschlag der Kommission Berücksichtigung finden.⁶ Generell ist die Rüstungslobby in Brüssel überaus präsent: Wie die Studie „Securing Profits How the arms lobby is hijacking Europe’s defence policy“ herausarbeitete, beschäftigen die zehn größten EU-Rüstungsfirmen 33 akkreditierte Lobbyisten, die es in nur einem Jahr auf 184 Treffen mit der EU-Kommission brachten (alle Zahlen von 2016). Zentraler Gegenstand der Gespräche sei die Ausgestaltung des damals im Entstehen befindlichen Europäischen Verteidigungsfonds gewesen, auf die wesentlich Einfluss genommen werden konnte.⁷ Im Jahr 2018 fanden allein von den Lobbyisten von Airbus 180 Treffen mit der Kommission statt, der zweitgrößte EU-Rüstungskonzern, Leonardo, konnte „immerhin“ im selben Zeitraum 42 Treffen aufweisen. Dahinter rangiert Thales mit 24 Treffen und die Naval Group mit 12.⁸

Trotz alledem sollte der Einfluss der Rüstungsindustrie auch nicht überschätzt werden – tatsächlich ist ihre volkswirtschaftliche Bedeutung recht überschaubar, wie selbst rüstungsnahe Kommentatoren manchmal eingestehen: „Das wirtschaftliche Gewicht der europäischen Rüstungsindustrie [wird] oftmals übertrieben. Im Vergleich zur zivilen Industrie ist sie tatsächlich sogar recht klein. Im Verteidigungsbereich beläuft sich der Gesamtumsatz der 30 größten europäischen Rüstungsunternehmen – etwa 86 bis 90 Milliarden Euro – auf lediglich ein Drittel des Umsatzes von Volkswagen im Jahr 2015. Des Weiteren stellen die etwa 500.000 Angestellten im Rüstungssektor nur 0,024 Prozent aller EU-Arbeitnehmer. Rein wirtschaftlich gesehen ist die EDITP [EU-Rüstungsbasis] also eher unbedeutend. [...] Innovation findet sich immer weniger in staatlich finanzierten Verteidigungsprogrammen und immer mehr auf dem kommerziellen Markt.“⁹

Natürlich ist es möglich, dass die Rüstungsindustrie so unwahrscheinlich gut vernetzt ist, dass es ihr gelingt, die Politik in einem Ausmaß zu bestimmen, der extrem über ihre wirtschaftliche Bedeutung hinausragt. Wahrscheinlicher ist es aber andere Ursachen zu vermuten, die dafür ausschlaggebend sind, dass der Branche seitens der Politik der rote Teppich ausgerollt wird. In ihrer zentralen Publikation gibt die ASD, wie gesagt der größte EU-Rüstungslobbyverband, einen ersten Hinweis, indem sie für ihre Sache mit den Worten titelt: „Die Europäische Rüstungsindustrie – ein unverzichtbares Element der Strategischen Autonomie Europas“.¹⁰

¹ Militärplanung 2019-2025: Frankreich steigert operationelle Fähigkeiten und Verteidigungsausgaben, Französische Botschaft, 15.07.2019.

² Schnell, Jürgen: Diskussionsbeitrag. Zum Verteidigungshaushalt im 54. Finanzplan der Bundesregierung für die Jahre 2021 bis 2024, UniBw München, Sicherheits- und Militärökonomie Streitkräftemanagement, 27.03.2020.

³ Hegmann, Gerhard: Der deutsche Rüstungsriese steht am Anfang des Super-Zyklus, Die Welt, 03.03.2020.

⁴ So stieg das deutsche Budget für „Militärische Beschaffungen“ von 3,82 Mrd. Euro (2015) auf 5,96 Mrd. Euro (2019) an. Siehe die halbjährlichen Berichte des Bundesministeriums der Verteidigung zu Rüstungsangelegenheiten von März 2015 und Juni 2020. Das französische Beschaffungsbudget lag 2019 mit 12,6 Mrd. Euro deutlich darüber. Siehe Maulny 2020.

⁵ ASD 2019 Facts & Figures, S. 6.

⁶ Haydt, Claudia/Wagner, Jürgen: Die Militarisierung der EU – Der (un)aufhaltsame Weg Europas zur militärischen Großmacht, Berlin 2018, S. 229ff.

⁷ Vranken, Bram: Securing Profits. How the arms lobby is hijacking Europe’s defence policy, Vredesactie, October 2017.

⁸ Daten von <https://lobbyfacts.eu>

⁹ Chagnaud, Marie-Louise u.a.: Europa rüsten: Zum Stand der europäischen verteidigungstechnologischen und -industriellen Basis, in: Bartels, Hans-Peter u.a. (Hgg.): Strategische Autonomie und die Verteidigung Europas. Auf dem Weg zu einer europäischen Armee? Bonn 2017, S. 59-74, S. 61 und 71.

¹⁰ ASD 2019 Facts & Figures, S. 7.

3. Rüstungsexporte: Die machtpolitische Bedeutung

Wie im vorherigen Kapitel bereits angedeutet, lässt sich die Exportpraxis der EU-Länder nur schwer über die wirtschaftliche Bedeutung der Rüstungsbranche oder den Einfluss von Lobbyverbänden erklären. Im Folgenden sollen deshalb die mit Rüstungsexporten verbundenen machtpolitischen Interessen in den Blick genommen und begründet werden, weshalb diese ausschlaggebend für den maroden Zustand der europäischen Rüstungsexportkontrolle sind. Denn die tonangebenden Kräfte in Brüssel streben eine Weltmacht Europa an, für die sie umfassende Rüstungsexporte in letzter Konsequenz als eine notwendige Bedingung erachten.

3.1 Weltmachtanspruch und Rüstungsbasis

Forderungen, die Europäische Union müsse sich zu einer veritablen Weltmacht auf Augenhöhe mit Ländern wie den USA und China aufschwingen, sind in Brüssel seit Jahren gang und gäbe. In einer Zeit sich verschärfender Großmachtkonflikte müsse die EU ebenfalls die Ellenbogen ausfahren und ihre militärischen Fähigkeiten ausbauen, erklärte etwa Manfred Weber, der zwischenzeitlich als aussichtsreichster Kandidat für den Posten des EU-Kommissionschefs gehandelt wurde. Wörtlich gab der derzeitige Vorsitzende der größten EP-Fraktion, der Europäischen Volkspartei, zu Protokoll: „Die EU befindet sich in einem historischen Moment. Entweder Europa wird erwachsen, oder wir werden das europäische Lebensmodell in der globalisierten Welt nicht verteidigen können. Dazu müssen wir jetzt ein starkes durchsetzungsfähiges Europa aufbauen. [...] Diese europäische Leitkultur müssen wir verteidigen und wenn möglich, global behaupten. [...] Die gemeinsame Verteidigung ist ein Muss! Wir bekommen doch gerade vorgeführt, dass wir uns an der Brust der Amerikaner nicht mehr so ausruhen können, wie wir es in den vergangenen Jahrzehnten getan haben. Deshalb muss Europa sich selbst verteidigen können. Dies ist neben dem Euro die zweite große Weiterentwicklung Europas, die jetzt konkret ansteht.“¹

Um die nötige machtpolitische Beinfreiheit zu erlangen, strebt die Europäische Union schnellstmöglich eine „Strategische Autonomie“ an, ein Ziel, das spätestens mit Verabschiedung einer neuen Globalstrategie im Juni 2016 ins Zentrum der „Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ (GASP) und der „Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ (GSVP) gerückt ist. Hierunter wird die Fähigkeit verstanden, in den wichtigsten außen- und militärpolitischen Bereichen eigenständig ohne Abhängigkeiten von den USA (oder gar von Russland oder China) handlungsfähig zu sein.² Gemeinhin

wird davon ausgegangen, dass eine solche autonome Handlungsfähigkeit drei Ebenen umfasst: Politische Autonomie beinhaltet auf strategischer Ebene über die für notwendig erachteten Entscheidungsstrukturen für schnelle und reibungslose Beschlussfassungen zu verfügen; operative Autonomie bezieht sich auf alle Planungskapazitäten sowie die entsprechenden Truppen und das Material, um selbstständig Kriege führen (und gewinnen) zu können; und industrielle Autonomie soll in die Lage versetzen, das Militär mit Waffen aus „heimischer“ Produktion ausstatten zu können.

Weltmachtanspruch und die Sprache der Macht

„Wir senden eine Botschaft nicht nur an unsere Bürger, sondern auch an den Rest der Welt: Europa ist eine Weltmacht. Wir sind fest entschlossen, unsere Interessen zu verteidigen. [...] Europäische strategische Autonomie ist nicht nur ein Wort. Die strategische Unabhängigkeit Europas ist unser neues gemeinsames Projekt für dieses Jahrhundert. Das ist in unser aller Interesse. 70 Jahre nach den Gründervätern ist die strategische Autonomie Europas das Ziel Nummer eins unserer Generation. Für Europa ist dies der eigentliche Beginn des 21. Jahrhunderts.“ (Ratspräsident Charles Michel, 08.09.2020)

„Angesichts der geopolitischen Umwälzungen, die wir gegenwärtig erleben, ist es für die Europäische Union umso dringlicher, ihren Platz in einer Welt zu finden, die zunehmend von reiner Machtpolitik bestimmt ist. [...] Um zu vermeiden, dass wir zu den Verlierern des Wettbewerbs zwischen den USA und China werden, müssen wir die Sprache der Macht neu erlernen und uns selbst als geostrategischen Akteur der obersten Kategorie begreifen. [...] Ob durch den Einsatz der europäischen Handels- und Investitionspolitik, der Finanzmacht, der diplomatischen Präsenz, der Regelsetzungskapazitäten oder durch die stärker werdenden Sicherheits- und Verteidigungsinstrumente – wir haben viele Ansatzpunkte, um Einfluss zu nehmen. Das Problem Europas ist nicht die fehlende Macht. Das Problem ist vielmehr der mangelnde politische Wille, diese Machtfaktoren zu bündeln, um ihre Kohärenz sicherzustellen und ihre Wirkung zu maximieren.“ (Joseph Borell, EU-Außenbeauftragter, 13.02.2020)

„Das Europäische Parlament [...] betont, dass die EU ihre Sicherheits- und Verteidigungsfähigkeiten stärken muss, da sie ihr volles Potenzial als Weltmacht nur nutzen kann, wenn sie ihre einzigartige 'Soft Power' im Rahmen eines umfassenden EU-Ansatzes mit 'Hard Power' kombiniert.“ (Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. Dezember 2016)



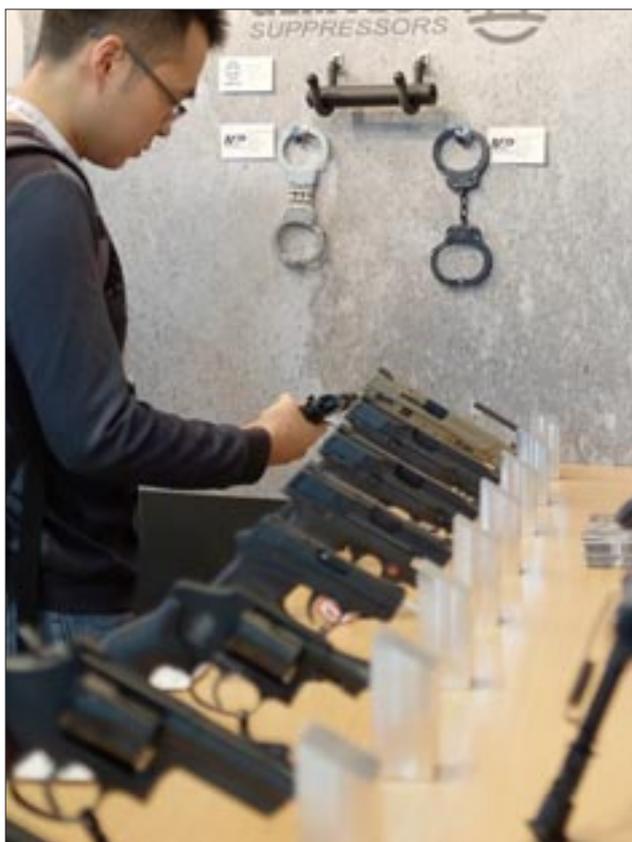
Die operative und industrielle Dimension hängen dabei von der Existenz einer starken rüstungsindustriellen Basis und damit in letzter Konsequenz von umfassenden „Erfolgen“ auf den Rüstungsexportmärkten ab. Wörtlich heißt es in der EU-Globalstrategie: „Die europäischen Anstrengungen auf dem Gebiet der Sicherheit und der Verteidigung sollten die EU in die Lage versetzen, autonom zu handeln und gleichzeitig zu Maßnahmen der NATO beizutragen und gemeinsam mit ihr Maßnahmen durchzuführen. [...] Die Mitgliedstaaten [benötigen] bei den militärischen Spitzenfähigkeiten alle wichtigen Ausrüstungen, um auf externe Krisen reagieren und die Sicherheit Europas aufrechterhalten zu können. Dies bedeutet, dass das gesamte Spektrum an land-, luft-, welt- raum- und seeseitigen Fähigkeiten, einschließlich der strategischen Grundvoraussetzungen, zur Verfügung stehen muss. [...] Eine tragfähige, innovative und wettbewerbsfähige europäische Verteidigungsindustrie ist von wesentlicher Bedeutung für die strategische Autonomie Europas und eine glaubwürdige GSVP.“³

3.2 Ohne Exporte, keine Rüstungsindustrie

Die Überlegung liegt nahe, dass es mit militärisch unterfütterten Weltmachtansprüchen nicht weit her ist, sollte man nicht in der Lage sein, die für notwendig erachteten Rüstungsgüter aus eigener Produktion zu beziehen. Wer in Sachen Ersatzteile und Wartung von anderen abhängt, kann nicht ernsthaft eine Strategische Autonomie für sich reklami-

mieren. Umgekehrt eröffnet es aber beträchtlichen Einfluss auf andere Länder, sollten deren Armeen von der eigenen Industrie abhängen: „Auch Brigadegeneral a.D. Erich Vad, lange Jahre militärpolitischer Berater von Bundeskanzlerin Angela Merkel, weiß, was mit dem Export von Rüstungsgütern frei Haus geliefert wird: Einfluss. ‚Wenn wir liefern, sind sie von uns abhängig. Wenn die einen Mist bauen, können wir die Lieferung einstellen, die Wartung stoppen oder einfach keine Ersatzteile mehr schicken. Das kann man auch als Instrument der Außenpolitik nutzen.‘ [...] Umgekehrt funktioniert die Logik nicht weniger erbarmungslos. Verfügt ein Staat über keine eigene Rüstungsindustrie, dann muss er Waffen einkaufen – und wird abhängig. [...] In einem Land wie Deutschland kann eine eigene wehrtechnische Industrie in der Tat nur überleben, wenn sie exportieren darf. Sonst muss sie entweder massiv subventioniert werden oder sie wandert ins Ausland ab.“⁴

Aus diesem Blickwinkel stellt damit die Existenz einer möglichst stark aufgestellten rüstungsindustriellen Basis einen elementaren Machtfaktor im Gerangel der Großmächte dar.⁵ Auf die diesbezügliche „Notwendigkeit“ von Rüstungsexporten wird mittlerweile nahezu in jedem Text zum Thema verwiesen: „Im Verständnis vieler europäischer Staaten [gehört] zu einer handlungsfähigen EU auch eine leistungsfähige industrielle Basis. Nur so kann in zentralen Bereichen unabhängig agiert werden. Dann dienen Exporte auch der Finanzierbarkeit [sic!] industriellen Basis, denn der EU-Markt allein ist zu klein. Der außereuropäische Export ist also ein



Unscheinbar, aber genauso tödlich: Kleinwaffen auf der IDEX 2019

Die tonangebenden Kräfte in Brüssel streben eine Weltmacht Europa an, für die sie umfassende Rüstungsexporte als eine notwendige Bedingung erachten.

Teil der rüstungsindustriellen Gesamtstruktur der EU und ermöglicht seine Existenz.“⁶

Genauso legte sich Nathalie Loiseau, die Vorsitzende des Unterausschusses Sicherheit und Verteidigung im Europäischen Parlament, für Rüstungsbasis und Rüstungsexporte ins Zeug: „Wir müssen die industrielle und technologische Basis unserer Verteidigungsindustrie stärken; wir müssen sicherstellen, dass wir über Eurochampions verfügen und dass wir uns auf europäische Unternehmen verlassen können, dass sie uns mit Ausrüstung versorgen.“ Mit Blick auf die Frage, ob Rüstungsexporte auf EU-Ebene stärkeren Kon-

Keine Rüstungsexporte – Keine Rüstungsindustrie

„Die Steigerung der Exporte trägt wesentlich dazu bei, die kritische Masse europäischer Rüstungsunternehmen zu erhalten. [...] Ohne Exporte würden viele EU-Unternehmen [...] ums Überleben kämpfen.“ (Report of the Group of Personalities on the Preparatory Action for CSDP-related research, EUISS, Paris, February 2016, S.44f.)

„Wer (...) Exporte um jeden Preis verhindern will, muss ehrlich sagen, dass er diese Industrie grundsätzlich in Deutschland nicht will.“ (Annegret Kramp-Karrenbauer, CDU-Vorsitzende, FAZ, 01.03.2019)

trollen unterliegen sollten, fuhr sie fort: „Bislang handelt es sich hier um eine nationale Kompetenz und wir müssen diese Frage im vollen Bewusstsein adressieren, dass es ohne den Export von Waffen auch keine europäische Verteidigungsindustrie geben wird.“⁷

Weil also in den Brüsseler Chefetagen die Meinung vorherrscht, eine Weltmacht Europa bedürfe einer starken rüstungsindustriellen Basis und damit umfassender „Erfolge“ auf den Exportmärkten ist es kein Wunder, dass die europäischen Rüstungsexportrichtlinien viele Schlupflöcher offenlassen.

¹ „Wir müssen die europäische Leitkultur verteidigen“, Die Welt, 07.06.2017.

² „Strategische Autonomie wird hier als die Fähigkeit definiert, eigene außen- und sicherheitspolitische Prioritäten zu setzen und Entscheidungen zu treffen, sowie die institutionellen, politischen und materiellen Voraussetzungen, um diese in Kooperation mit Dritten oder, falls nötig, eigenständig umzusetzen.“ (Lippert, Barbara u.a.: Strategische Autonomie Europas. Akteure, Handlungsfelder, Zielkonflikte, SWP-Studie 2, Februar 2019.

³ Gemeinsame Vision, gemeinsames Handeln: Ein stärkeres Europa. Eine Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, Brüssel, 28.06.2016. Eigene Hervorhebung.

⁴ Brössler, Daniel/Kornelius, Stefan: Zu verkaufen, Süddeutsche Zeitung, 29.03.2020.

⁵ Schon 2013 hieß es in einer Entschließung des EU-Parlaments, „dass eine funktionierende Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik eine starke europäische verteidigungstechnologische und -industrielle Basis voraussetzt (EDTIB), die eine wesentliche Bedingung für die Fähigkeit Europas ist, die Sicherheit seiner Bürger zu gewährleisten sowie seine Werte und Interessen zu schützen;“ (Entschließung des Europäischen Parlaments vom 21. November 2013 zur verteidigungstechnologischen und -industriellen Basis Europas (2013/2125(INI)).

⁶ Mölling, Christian, Schütz, Torben: Rüstungsexportpolitik. Optionen der Europäisierung, DGAP Policy Brief Nr. 7/Dezember 2019, S. 2.

⁷ Brzozowski, Alexandra: Loiseau: Without arms exports, there won't be a European defence industry, euractiv.com, 07.10.2019.

4. Exportrichtlinien: Zahnloser EU-Standpunkt

Aus den vorherigen Kapiteln wird ersichtlich, dass weder die deutschen noch die europäischen Rüstungsexportrichtlinien augenscheinlich in der Lage sind, dem Waffenexport in Krisenregionen effektiv Zügel anzulegen. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich dabei, dass in beiden Fällen – mutmaßlich völlig bewusst – Schlupflöcher angelegt wurden, die es ermöglichen, Waffen weitgehend ungehindert in alle Welt zu exportieren. Eine Neufassung der deutschen Exportrichtlinien brachte hier kaum Verbesserungen und einige dramatische Rückschritte gerade mit Blick auf die angestrebte Europäisierung des Politikfeldes (siehe Kasten). Und auch der Gemeinsame Standpunkt lässt auch nach seiner jüngsten Überprüfung in Sachen restriktiver Exportpolitik weiter nahezu alles zu wünschen übrig.

4.1 EU-Richtlinien: Im Ermessen der Mitgliedsstaaten

Der Kern der europäischen Rüstungsexportrichtlinien – der Gemeinsame Standpunkt – besteht aus acht Kriterien, die vom Rat erstmals bereits Anfang der 1990er formuliert wurden.¹ Im Juni 1998 wurden diese acht Kriterien dann in den „Verhaltenskodex über Waffenexporte“ überführt und verabschiedet. Er besagte, dass eine Rüstungsexportlizenz bei Verletzung der Kriterien 1-4 entweder grundsätzlich abgelehnt und eine Verweigerung bei Verstoß gegen die Kriterien 5-8 zumindest ernsthaft erwogen werden sollte. Demnach müssen Empfängerländer u.a. die Menschenrechte sowie das humanitäre Völkerrecht respektieren (Kriterium 2) und es dürfen keine Exporte in Krisengebiete erfolgen (Kriterium 4). Ferner sollte etwa auch die Entwicklungsverträglichkeit gewährleistet sein, indem in kein Land exportiert werden soll, das sich diese Ausgaben aufgrund seiner Finanzlage eigentlich nicht leisten kann (Kriterium 8).

Bereits mit dem Verhaltenskodex (später auch mit dem Gemeinsamen Standpunkt) wurde eine „Orientierungshilfe“ mitgeliefert, um – bewusste oder unbewusste – Fehlinterpretationen der acht Kriterien möglichst auszuschließen (siehe Kasten): „Der Benutzerleitfaden zum Verhaltenskodex der Europäischen Union für die Ausfuhr von Militärgütern, der regelmäßig aktualisiert wird, dient als Orientierungshilfe bei der Anwendung dieses Gemeinsamen Standpunkts.“²

Doch schon früh war klar, dass der Verhaltenskodex nicht in der Lage war, Waffenexporte in Krisengebiete zu unterbinden: So förderte eine im November 2011 veröffentlichte Untersuchung zu Tage, dass EU-Länder im Zeitraum zwischen 2001 und 2009 Rüstungsgüter im Wert von über 50 Mrd. Euro in die Krisenregion Nordafrika und Mittelost exportiert haben.³ Anfangs wurde dies darauf geschoben, dass

Die acht Kriterien des Gemeinsamen Standpunkts im Wortlaut

Kriterium 1: Einhaltung der internationalen Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten, insbesondere der vom UN-Sicherheitsrat oder der Europäischen Union verhängten Sanktionen, der Übereinkünfte zur Nichtverbreitung und anderen Themen sowie sonstiger internationaler Verpflichtungen [...]

Kriterium 2: Achtung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts durch das Endbestimmungsland [...]

Kriterium 3: Innere Lage im Endbestimmungsland als Ergebnis von Spannungen oder bewaffneten Konflikten [...]

Kriterium 4: Aufrechterhaltung von Frieden, Sicherheit und Stabilität in einer Region [...]

Kriterium 5: Nationale Sicherheit der Mitgliedsstaaten und der Gebiete, deren Außenbeziehungen in die Zuständigkeit eines Mitgliedsstaats fallen, sowie nationale Sicherheit befreundeter und verbündeter Länder [...]

Kriterium 6: Verhalten des Käuferlandes gegenüber der internationalen Gemeinschaft unter besonderer Berücksichtigung seiner Haltung zum Terrorismus, der Art der von ihm eingegangenen Bündnisse und der Einhaltung des Völkerrechts [...]

Kriterium 7: Risiko der Abzweigung von Militärtechnologie oder Militärgütern im Käuferland oder der Wiederausfuhr von Militärgütern unter unerwünschten Bedingungen [...]

Kriterium 8: Vereinbarkeit der Ausfuhr von Militärtechnologie oder Militärgütern mit der technischen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Empfängerlandes, wobei zu berücksichtigen ist, dass die Staaten bei der Erfüllung ihrer legitimen Sicherheits- und Verteidigungsbedürfnisse möglichst wenige Arbeitskräfte und wirtschaftliche Ressourcen für die Rüstung einsetzen sollten [...]

Quelle: Gemeinsamer Standpunkt 2008/944/GASP des Rates vom 8. Dezember 2008 betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern

Benutzerleitfaden zur Auslegung der EU-Rüstungsexportkriterien

EU-Kriterium 2 (Menschenrechte): „Der Benutzerleitfaden für den Gemeinsamen Standpunkt der EU nennt interne Repressionen als Beispiel von Menschenrechtsverletzungen und betont, dass Menschenrechtsverletzungen keinesfalls systematisch in einem Empfängerland stattfinden müssen, um den Export zu verweigern.“

EU-Kriterium 3 (innere Lage): „Als solche definiert der Benutzerleitfaden des Gemeinsamen Standpunktes der EU Feindseligkeiten zwischen verschiedenen Gruppierungen des Empfängerlandes, Unruhen, Gewalttätigkeiten oder auch das Vorhandensein von Privatmilizen.“

EU-Kriterium 4 (Spannungsgebiete): „Der Benutzerleitfaden legt nahe, dass die Exportentscheidung davon abhängig gemacht werden sollte, ob das vorgesehene Empfängerland die Rüstungsgüter einsetzen will, um ein anders Land anzugreifen, einen eigenen Gebietsanspruch durchzusetzen oder auch nur mit einem Angriff zu drohen.“

Quelle: Wisotzki, Simone: Deutsche Rüstungsexporte in alle Welt? Eine Bilanz der vergangenen 30 Jahre, Greenpeace, März 2020

es sich beim Verhaltenskodex lediglich um eine Absichtserklärung handelte – es oblag den Staaten, ob sie sich daran halten wollten oder eben nicht. Aus diesem Grund wurden zunächst große Hoffnungen in den „Gemeinsamen Standpunkte betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern“ gesetzt, der im Dezember 2008 verabschiedet wurde. Er übernahm den Verhaltenskodex und damit auch die acht Kriterien, wodurch sie rechtsverbindlichen Charakter erhielten. Positive Resultate stellten sich jedoch nicht ein: Wie vor allem auch in Kapitel eins ausgeführt wurde, werden Waffen weiter in Länder exportiert, die gegen eines oder mehrere der Kriterien verstoßen, die Frage ist also, weshalb dies immer noch möglich ist.

Abseits zahlreicher Verbesserungsmöglichkeiten im Detail (siehe Kapitel 7) besteht der zentrale Schwachpunkt des Gemeinsamen Standpunkts darin, dass es den Nationalstaaten obliegt, die Kriterien auszulegen, wie es ihnen gerade beliebt. Ob ein Land wie etwa Saudi-Arabien die Menschenrechte verletzt (Kriterium 2), kann jedes EU-Land für sich selbst entscheiden. Die „Regierungen“ erhalten so „einen beträchtlichen Spielraum bei der Auslegung der Kriterien.“⁴ Sollten also gewichtige Exportinteressen im Spiel sein, werden Hindernisse kurzerhand woginterpretiert. Hier liegt eine we-

Deutsche Richtlinien: Schärfung statt Verschärfung

Die deutschen Rüstungsexportrichtlinien finden sich in den „Politischen Grundsätzen der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“. Sie wurden in ihrer ersten Fassung im Jahr 1971 veröffentlicht und seither dreimal aktualisiert: 1982, 2000 und zuletzt 2019. Ursprünglich sollte die Genehmigung von Rüstungsexporten an Drittländer nur in Ausnahmefällen erfolgen, was in der Realität allerdings genau umgekehrt praktiziert wurde: „Blickt man auf die rüstungspolitische Vergangenheit Deutschlands, so lässt sich feststellen, dass die Ausnahme der Rüstungsexporte an Drittstaaten zur Regel geworden ist. Dabei sahen beispielsweise die ersten Politischen Grundsätze für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern aus dem Jahr 1971 noch vor, dass grundsätzlich der Export von Kriegswaffen an Nicht-NATO-Staaten unterbleiben sollte.“¹

Ein wichtiger Grund, weshalb es soweit kommen konnte, liegt darin, dass es sich bei den im Wortlaut relativ strikt gehaltenen Richtlinien um wenig mehr als um eine Absichtserklärung handelt, die in der politischen Realität nahezu beliebig zurechtgebogen werden kann: „Politische Grundsätze sind keine gesetzliche, sondern eine politische Regelung – eine politische Willensbekundung der Bundesregierung. Sie ändern die Rechtsgrundlagen nicht, sondern dienen im Rahmen der geltenden nationalen Gesetze und des Völkerrechts als zusätzliche politische Gestaltungsgrundlage für die Genehmigung oder Ablehnung konkreter Exportanträge für Rüstungsgüter.“²

Mit Blick auf die jüngste Aktualisierung hatten sich CDU/CSU und SPD in ihrem Koalitionsvertrag darauf verständigt, die aus dem Jahr 2000 stammenden Politischen Grundsätze bis Ende 2018 zu aktualisieren. Auf den ersten Blick suggerierte die betreffende Passage, es gehe darum, die Richtlinien restriktiver zu gestalten. Näher betrachtet war darin aber – augenscheinlich bewusst – lediglich die Rede davon, man beabsichtige die Ausfuhrbestimmungen zu „schärfen“. Tunlichst wurde es vermieden, von einer „Verschärfung“ zu sprechen, wodurch der Rücken für Veränderungen in alle denkbaren Richtungen frei blieb.³

Tatsächlich weisen die schlussendlich am 26. Juni 2019 aktualisierten Richtlinien zumindest drei Neuerungen auf, die sich zumindest potenziell positiv auf die bisherige Exportpraxis auswirken könnten. Erstens wurde die Möglichkeit für „Post-Shipment-Kontrollen“, also Endverbleibskontrollen im Empfängerland nach erfolgtem Waffenexport, nun explizit aufgenommen, nachdem Sigmar Gabriel sie bereits in seiner Zeit als Wirtschaftsminister (2013 bis 2017) eingeführt hatte. Der zweite Bereich betrifft den Export von Technologie ins Ausland, der nun im Prinzip



an die Einhaltung der Politischen Grundsätze gebunden wird. Und der dritte Bereich betrifft den Export von Klein- und Leichtwaffen, zu dem es heißt: „Der Export von Kleinwaffen in Drittländer soll grundsätzlich nicht mehr genehmigt werden.“⁴

Ohne Zweifel haben diese Neuerungen zumindest ein gewisses positives Potenzial, das allerdings nicht überschätzt werden sollte, wie an anderer Stelle ausgeführt wurde.⁵ Nicht übersehen werden darf aber, dass sorgsam darauf



Protest gegen Rheinmetall, Düsseldorf, 09.05.2017

geachtet wurde, dass das wichtigste Schlupfloch für Waffenexporte an Drittstaaten offen blieb. Denn auch in der Neufassung der Richtlinien wird der besonders heikle Kriegswaffenexport an Drittländer kaum prinzipiellen Beschränkungen unterworfen, „sicherheitspolitische Interessen“ können jederzeit geltend gemacht werden, um alle anderen Hürden aus dem Weg zu räumen: „Der Export von [...] genehmigungspflichtigen Kriegswaffen wird 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.“⁶ Darüber hinaus sind außerdem auch gemäß der neuen Richtlinien wie schon in der vorherigen Version Ausfuhren an Verbündete grundsätzlich zu genehmigen: „Der Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern in EU-Mitgliedstaaten, NATO-Länder und NATO-gleichgestellte Länder [...] ist grundsätzlich nicht zu beschränken,

es sei denn, dass aus besonderen politischen Gründen in Einzelfällen eine Beschränkung geboten ist.“⁷

Während also auf der einen Seite dafür gesorgt wurde, dass die wichtigsten Exportschlupflöcher offen bleiben, wurden parallel dazu mit Blick auf europäische Rüstungsprojekte einige ganz neue Fässer aufgemacht. Ganz im Sinne des aktuellen rüstungspolitischen Zeitgeistes wird dem Ziel einer Europäisierung des Rüstungssektors in der Neufassung der Richtlinien große Bedeutung eingeräumt. Ziel müsse es sein, die „europäische verteidigungsindustrielle Basis zu stärken“ sowie die „Konvergenz von Entscheidungen über Ausfuhren von Rüstungsgütern zu fördern und gemeinsame Ansätze zu entwickeln.“⁸ Dieser klare Zungenschlag in Richtung Industrieförderung wird noch ergänzt um eine Art Export-Freifahrtsschein für Produkte mit deutschen Teilen, indem eine sogenannte Deminimis-Regelung verankert wurde (siehe hierzu ausführlich Kapitel 6).⁹

Kritische Stimmen wie etwa die von Michael Brzoska, dem früheren Leiter des Hamburger Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik, weisen auf den Paradigmenwechsel der Neufassung hin, die in Sachen Rüstungskooperation die Masken fallen lässt: „Wir haben auch in der Vergangenheit schon Regelungen gehabt, die im Wesentlichen das Interesse an Koproduktion über das Interesse der Kontrolle des Exports in Drittstaaten gestellt haben. [...] Aber dass es jetzt doch so klar formuliert wird [...], das ist doch eine andere Position, die hier zum Ausdruck kommt als in der Vergangenheit, wo das eher Praxis war, als dass es in den Grundsätzen derart klar formuliert war.“¹⁰

¹ Wisotzki 2020, S. 5.

² Nassauer, Otfried: Ende eines Dauerstreits? Regierungskoalition einigt sich auf neue Rüstungsexportrichtlinien, Streitkräfte und Strategien, NDR info 29.06.2019.

³ Die wörtliche Passage im Schwarz-Roten Koalitionsvertrag lautet: „Wir schärfen noch im Jahr 2018 die Rüstungsexportrichtlinien aus dem Jahr 2000 und reagieren damit auf die veränderten Gegebenheiten.“

⁴ Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern, BMWi, o.J.

⁵ Vgl. hierzu Wagner, Jürgen: Europäischer Türöffner. Die Neuaufgabe der Rüstungsexportrichtlinien, Telepolis, 12.07.2019.

⁶ Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern, BMWi, o.J.

⁷ Ebd.

⁸ Ebd.

⁹ Wörtlich heißt es in der Neufassung der Richtlinien: „Für deutsche Zulieferungen von Teilen (Einzelteilen oder Baugruppen), die Kriegswaffen oder sonstige Rüstungsgüter sind, können Regelungen Anwendung finden, die der Integration der zugefertigten Teile in übergeordnete (Waffen-)Systeme Rechnung tragen, insbesondere de-minimis-Regelungen.“ (ebd.)

sentliche Ursache, dass es weiter möglich ist, die Kriterien geflissentlich zu ignorieren: „Obwohl die EU-Kriterien ein rechtsverbindliches Instrument darstellen und zum Teil in nationales Recht überführt wurden, interpretieren die EU-Staaten sie unterschiedlich.“⁴⁵

Das Ergebnis dieser Befreiheit ist ebenso fatal wie politisch erwünscht: „Obwohl auf dem Papier ein Regelwerk für Rüstungsexporte der Mitgliedsstaaten existiert (der sogenannte ‚Gemeinsame Standpunkt‘), haben in der Praxis immer wieder nationale Interessen Vorrang.“⁴⁶

4.2 Berichtswesen: Fehlende Transparenz – geringe Aussagekraft

Eine griffige Definition für den Anspruch, Transparenz im Rüstungsexportbereich zu schaffen, lieferte eine Studie im Auftrag des EU-Parlamentes: „Das Ziel von Transparenz besteht darin, interessierten Beobachtern die Informationen an die Hand zu geben, die es ihnen erlauben, Vertrauen zu haben, dass die gemeinsamen Regeln eingehalten werden.“⁴⁷

Genau hierfür sollte eine zweite wesentliche Neuerung sorgen, die mit der Rechtsverbindlichkeit des Gemeinsamen Standpunkts im Jahr 2008 einherging. Denn seither wird vorgeschrieben, dass die jährlichen Berichte der Arbeitsgruppe „Ausfuhr konventioneller Waffen“ des Rats der Staats- und Regierungschefs („Working Party on Conventional Arms Exports“, COARM) im Amtsblatt abgedruckt und damit öffentlich zugänglich gemacht werden müssen (zuvor mussten sie nur dem Rat übersendet werden).⁴⁸ Doch auch dieses Instrument hat sich leider als ähnlich stumpf wie der Gemeinsame Standpunkt selbst erwiesen.

Die Mitgliedsstaaten wurden mit dem Gemeinsamen Standpunkt dazu verpflichtet, zahlreiche Daten zu übermitteln, wodurch eigentlich ein einheitliches und umfassendes Berichtswesen hätte garantiert werden sollen. Jeder Mitgliedsstaat ist gehalten, Informationen über die Anzahl und den Wert der Exportlizenzen und die Empfänger, aufgeschlüsselt nach Art der Rüstungsgüter sowie über die tatsächlich getätigten Exporte zu übermitteln.⁹ Doch auch hier wird das Resultat durch eine Reihe – erneut mutmaßlich gewollter – Schlupflöcher korrumpiert. Es fängt damit an, dass die Daten erst spät übermittelt und noch später veröffentlicht werden: Der aktuelle 21. COARM-Bericht für das Jahr 2018 wurde erst am 30. Dezember 2019 veröffentlicht.¹⁰ Darüber hinaus fehlt es an Sanktionsmöglichkeiten, um die Mitgliedsstaaten zur Übermittlung vollständiger und vergleichbarer Daten zu „ermuntern“. Das führt dazu, dass für die letzten beiden Berichte lediglich 19 Staaten vollständige Angaben machten – noch dazu gehören zu den Verweigerern fast alle großen Rüstungsexportnationen. Für den aktuellen Bericht lieferten neben Deutschland auch Belgien, Zypern, Griechenland, Lettland, Malta und Großbritannien keine Zahlen zu den tatsächlich getätigten Exporten.¹¹

Bei den erteilten Exportlizenzen liefert Deutschland nur die Werte für Einzelgenehmigungen, nicht aber für Sammel-lizenzen.¹² Einen noch kreativeren Weg, die Daten über erteilte Exportlizenzen zu verfälschen, hat Frankreich gefunden: „Augenfällig sind insbesondere die seit 2014 enorm hohen Zahlen aus Frankreich, auch wenn die Werte für 2017 im Vergleich zum Vorjahr deutlich zurückgegangen sind. Diese hohen Werte gehen vor allem darauf zurück, dass Frankreich seit 2014 nicht mehr nur die Werte für die tatsächlich genehmigten Ausfuhren berichtet, sondern die Werte des ge-

Bedingt aussagekräftig: Ausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter ausgewählter EU-Staaten (in Mio. Euro)					
	2013	2014	2015	2016	2017
Frankreich	9.538,4	73.297,3	151.584,7	142.320,5	102.223,6
Deutschland	5.845,6	3.973,8	7.858,8	6.847,7	6.252,3
Ungarn	513,0	432,4	1.283,5	589,7	584,3
Italien	2.149,3	2.650,9	7.882,6	14.637,8	9.513,9
Niederlande	963,4	2.065,3	872,6	1.416,4	682,6
Polen	858,0	919,8	1.268,7	1.227,1	1.081,2
Spanien	4.321,2	3.666,4	10.676,9	5.550,0	21.085,0
Schweden	1.194,1	511,5	563,8	6.582,7	862,9
Großbritannien	5.232,1	2.585,6	8.018,7	3.950,8	7.549,1
EU: insgesamt	36.711,9	98.400,5	195.951,0	191.452,3	156.072,2

Ausfuhrlizenzen gemäß der an die EU gemeldeten Daten. Quelle: Rüstungsexportbericht 2019 der GKKE, Schriftenreihe der GKKE 67, S. 71

COARM-Kryptik – Auszug aus dem 21. COARM-Bericht

samtens Volumens der Lizenzen für Verhandlungen mit potentiellen Abnehmern von Rüstungsgütern, die französischen Rüstungsunternehmen erteilt wurden, nennt.“¹³

Die Daten über Exportlizenzen sind im Ergebnis mit „größter Vorsicht“¹⁴ zu genießen, faktisch ist es durch den französischen Kniff unmöglich, seriöse Angaben über sämtliche EU-Exportlizenzen zu machen (siehe Tabelle).

Allerdings ist nicht nur der Datensatz selbst mangelhaft, auch seine Darstellung lässt einiges zu wünschen übrig. Der in seiner 21. Version satte 560 Seiten dicke COARM-Bericht ist derart kryptisch, dass es selbst für Experten enorm mühsam ist, sich einen Überblick über die in ihm enthaltenen Informationen zu verschaffen (siehe Grafik). Es fehlen aggregierte Daten und die Tatsache, dass es keine Möglichkeit gibt, sie in Form von Excel- oder CSV-Dateien für Dritte handhabbar zu machen, hat zur Folge, dass diese Zahlen mit einem riesigen und fehlerbehafteten Zeitaufwand per Hand zusammenkopiert werden müssen.¹⁵

Ein weiteres Problem besteht darin, dass der COARM weitgehend im stillen Kämmerlein agiert, wodurch der Anspruch, Transparenz zu gewährleisten, eklatant torpediert wird: „Im Schatten eines politischen wie öffentlichen Desinteresses operiert auch die Arbeitsgruppe des EU-Rates, COARM, die das Herzstück der Koordination europäischer

Rüstungsausfuhren darstellt. Zusammengesetzt aus den jeweils von den nationalen Genehmigungsinstanzen entsandten Beamten wirkt sie gleichsam als ‚closed shop‘, denn die Tagesordnungen und Ergebnisse ihrer Treffen bleiben im Verborgenen. Sie unterliegt keiner Berichtspflicht, außer den knappen Informationen im jährlichen EU-Bericht. Dem Europäischen Parlament als der eigentlich dazu berufenen Instanz fehlen Kontrollmöglichkeiten dieses Bereiches europäischer Außen- und Sicherheitspolitik, in dem die Einzelstaaten ihre Prärogative behaupten.“¹⁶

Das alles macht den Bericht für Außenstehende nahezu unbenutzbar, wodurch er das Gegenteil dessen leistet, was am Anfang als Ziel eines transparenten Berichtswesens beschrieben wurde. Kleine Verbesserungen konnten in der jüngsten Neufassung des Gemeinsamen Standpunktes zwar verankert werden, die meisten zentralen Schwachstellen bleiben aber weiter bestehen.

4.3 Richtlinien-Neufassung: „Kosmetischer Natur“

Der Gemeinsame Standpunkt verpflichtet zu einer halbwegs regelmäßigen Überprüfung der Exportbestimmungen.¹⁷ Zuletzt wurde am 16. September 2019 eine neue Fassung beschlossen, mit der ein etwa 1,5 Jahre dauernder Prozess zum Abschluss gebracht wurde. Und weil dieser Prozess augenscheinlich recht mühsam gewesen ist, will man sich damit in Zukunft deutlich mehr Zeit lassen: „In Artikel 15 findet sich jetzt auch der Hinweis, dass der Gemeinsame Standpunkt routinemäßig alle fünf Jahre (statt bisher alle drei Jahre) überprüft werden soll.“¹⁸

Positiv ist vor allem der Versuch, den COARM-Bericht zeitnaher und zugänglicher als bislang zu gestalten: „Jährlich bis zum 30. Juni übermittelt jeder Mitgliedstaat dem Europäischen Auswärtigen Dienst Informationen über seine Ausfuhren von Militärtechnologie und Militärgütern und über seine Umsetzung dieses Gemeinsamen Standpunkts im vorangegangenen Kalenderjahr. [...] Ein Jahresbericht der EU, der auf den Beiträgen aller Mitgliedstaaten beruht, wird dem Rat zur Annahme vorgelegt und der Öffentlichkeit in Form eines ausführlichen Berichts und einer durchsuchbaren Online-Datenbank auf der Website des Europäischen Auswärtigen Dienstes zur Verfügung gestellt.“¹⁹

Inwieweit sich hierüber tatsächlich Verbesserungen ergeben oder ob die Mitgliedsstaaten ihre laxen Übermittlungspraxis beibehalten werden, muss sich allerdings erst noch erweisen. Das neue System ist noch nicht implementiert und es ist fraglich, ob es bereits im nächsten COARM-Bericht Anwendung finden wird.

Abseits dieses Punktes bietet die Neufassung aber keine erwähnenswerten Verbesserungen, zentrale Schwachstellen, die seit Jahren angemahnt werden, wurden nicht adressiert. Die Auslegung der Kriterien kann weiter nahezu nach Belieben erfolgen und auch um die neuralgische Frage möglicher Sanktionierungen von Ländern, die gegen die Richtlinien

verstoßen, wurde sich tunlichst herumgedrückt (siehe Kapitel 7). Kein Wunder also, wenn selbst Rüstungsexportbefürworter zu dem Ergebnis gelangten, die Neufassung sei „eher kosmetischer Natur“²⁰ und Kritiker bemängeln, das Ergebnis sei „hochgradig unbefriedigend.“²¹

4.4 Exportkontrolle vs. Industrieförderung

Die Chance wurde also bewusst verpasst, die zahlreichen Schwachstellen des Gemeinsamen Standpunkts zu adressieren – unter anderem beinhaltet er auch weiterhin einen fundamentalen Widerspruch, der ihm bereits seit seiner Anfangsphase innewohnt. Einerseits setzte er sich das Ziel, Rüstungsexporte wenigstens halbwegs restriktiv zu gestalten, auf der anderen Seite schlägt er zugleich aber auch dezidiert rüstungsfreundliche Töne an: „Der Wunsch der Mitgliedstaaten, eine Rüstungsindustrie als Teil ihrer industriellen Basis wie auch ihrer Verteidigungsanstrengungen aufrechtzuerhalten, wird anerkannt. [...] Die Stärkung einer europäischen industriellen und technologischen Verteidigungsbasis, die zur Umsetzung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und insbesondere der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik beiträgt, sollte mit Zusammenarbeit und Konvergenz im Bereich der Militärtechnologie und der Militärgüter einhergehen.“²²

Die Absicht, zur Stärkung der rüstungsindustriellen Basis beizutragen, steht in einem klaren Widerspruch zum Ziel, Rüstungsexporte einschränken zu wollen. Schließlich wird der Verkauf von Waffen für eine florierende einheimische Branche als essentiell erachtet, wie oben bereits ausführlich beschrieben wurde (siehe Kapitel 3). Auf der anderen Seite ist der Gemeinsame Standpunkt – eigentlich – eindeutig, wo die Prioritäten liegen, sollte es zu Zielkonflikten kommen: „Die Mitgliedstaaten können zwar gegebenenfalls die Auswirkungen geplanter Ausfuhren auf ihre wirtschaftlichen, sozialen, kommerziellen und industriellen Interessen berücksichtigen, doch dürfen diese Faktoren die Anwendung der oben angeführten Kriterien nicht beeinträchtigen.“²³ In der Praxis scheint es aber dennoch genau andersherum zu laufen – die Interessen haben Priorität über die Kriterien: „In der Europäische Union pochen weiterhin die Mitgliedstaaten auf ihr vertraglich abgesichertes Recht, souverän über Rüstungsproduktion und Rüstungshandel zu entscheiden. Im Zweifelsfall haben nationale außenpolitische Interessen und der Erhalt eigener Rüstungskapazitäten Vorrang.“²⁴

Diese „Schieflage“ zugunsten rüstungsindustrieller Interessenspolitik wurde im Gemeinsamen Standpunkt in keiner Weise adressiert und droht sich durch eine Reihe jüngster Initiativen weiter zu verschärfen: „Rat und Mitgliedsstaaten begegnen somit den zentralen Schwachstellen der EU-Rüstungsexportkontrolle nicht. Im Gegenteil, unterschiedliche Exportpraktiken werden vorwiegend als Hindernisse für Kooperationsprojekte verstanden und, wie das jüngste deutsch-französische Abkommen zeigt, die nationalen Regierungen

präsentieren eine Harmonisierung verfälschend als Anpassung und Zugeständnis an die weniger restriktiven Exportpraktiken anderer Mitgliedsstaaten.“²⁵

¹ Cops, Diederik/Buytaert, Aurelie: Sustainable EU funding of European defence cooperation? Accountable and transparent coordination of arms export policies needed, Flemish Peace Institute, Policy Brief, Dezember 2019, S. 10.

² Gemeinsamer Standpunkt 2008/944/GASP des Rates vom 8. Dezember 2008 betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern, Artikel 13 (8).

³ Vranckx, An u.a.: Lessons from MENA. Appraising EU Transfers of Military and Security Equipment to the Middle East and North Africa, November 2011, Gent, November 2011, S. 17.

⁴ Mutschler, Max/Wisotzki, Simone: Brennglas einer problematischen Rüstungsexportpolitik: Der Bürgerkrieg in Libyen, BICC, 15.06.2020.

⁵ Mölling/Schütz 2019, S. 4.

⁶ Besch, Sophia, Grebe, Jan: Rüstungsexportpolitik auf dem Prüfstand. Die Notwendigkeit nationaler Korrekturen und der Anspruch einer europäischen Lösung, Böll-Stiftung, Forum Neue Sicherheitspolitik, Impulspapier 6, Juni 2020, S. 1.

⁷ Steward, Ian u.a.: Recommendations for a transparent and detailed reporting system on arms exports within the EU and to third countries, Policy Department for External Relations, Mai 2020, S. 6.

⁸ Im Gemeinsamen Standpunkt heißt es in Artikel 8 (2): „Ein Jahresbericht der EU, der auf den Beiträgen aller Mitgliedstaaten beruht, wird dem Rat vorgelegt und in der Reihe C des Amtsblatts der Europäischen Union veröffentlicht.“

⁹ Steward u.a. 2020, S. 13.

¹⁰ Einundzwanzigster Jahresbericht gemäß Artikel 8 Absatz 2 des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP des Rates betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern, Official Journal of the European Union, C 437, 30 Dezember 2019.

¹¹ Bericht zu Waffenexporten: Umsetzung des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP (2020/2003(INI)), Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten, Absatz 5.

¹² Rüstungsexportbericht 2019 der GKKE, S. 72.

¹³ Ebd., S. 72.

¹⁴ Ebd., S. 71.

¹⁵ Steward u.a. 2020, S. 27.

¹⁶ Moltmann, Bernhard: Die Zange, die nicht kneift. Der EU-Gemeinsame Standpunkt zu Rüstungsexporten – Chancen und Risiken seiner Überprüfung, HSFK-Report Nr. 3/2012, S. 32.

¹⁷ In der Fassung des Gemeinsamen Standpunkt aus dem Jahr 2008 hieß es in Artikel 15: „Dieser Gemeinsame Standpunkt wird drei Jahre nach seiner Annahme überprüft.“

¹⁸ Rüstungsexportbericht 2019 der GKKE, S. 81.

¹⁹ Gemeinsamer Standpunkt (mit Ergänzungen 2019), Artikel 8.

²⁰ Mölling/Schütz 2019, S. 4.

²¹ Kehne, Charlotte: Taking the initiative. The European parliament and EU arms export controls, BICC Policy-Brief 10/2019, S. 2.

²² Gemeinsamer Standpunkt, Artikel 13 und 14.

²³ Ebd., Artikel 10.

²⁴ Moltmann 2012, S. ii.

²⁵ Kehne 2019, S. 2.

5. PESCO, EVF, EFF: Der drohende Rüstungsexportboom

Wie oben bereits ausführlich dargestellt, soll ein starker und überlebensfähiger europäischer Rüstungskomplex die machtpolitische Unabhängigkeit und militärische Schlagkraft der Union gewährleisten (siehe Kapitel 3). Schon 2006 wurde allerdings in der "Long-Term Vision", einem damals zentralen Papier der EU-Verteidigungsagentur, davor gewarnt, der zu kleinteilige – fragmentierte – Rüstungssektor könne in der bisherigen Form nicht fortbestehen: „Kurz gesagt: Die europäische rüstungsindustrielle Basis kann nur als ein europäisches Ganzes überleben, nicht als Summe der einzelstaatlichen Kapazitäten.“¹

Seither wird ein ums andere Mal beklagt, die Auftragsmargen in Europa seien zu klein, weil die EU-Staaten Beschaffungsaufträge bevorzugt an „ihre“ Rüstungsindustrien vergeben würden. Dies führe zur besagten fragmentierten Rüstungslandschaft und damit zu geringen Stückzahlen und damit hohen Stückpreisen. Dies gefährde wiederum nicht nur das Überleben der Branche, sondern reduziere gleichzeitig auch aufgrund der hohen Kosten die militärische Schlagkraft der Europäischen Union. So erkläre sich zum Beispiel, weshalb die Europäische Union im Vergleich zu den USA mit ihrem einheitlichen von nur wenigen Großkonzernen bespielten Markt im Verhältnis zu den eingesetzten Geldern deutlich weniger militärische Kapazitäten generieren könne.²

Die gezielte Förderung europaweiter Rüstungsprojekte soll hier den Ausweg bieten: Höhere Auftragsmargen sollen geringere Stückpreise zur Folge haben, die wiederum die Absätze auf den Weltexportmärkten ankurbeln würden. Vermehrte Exporte führten dann wiederum zu noch größeren Stückzahlen und damit noch niedrigeren Stückpreisen. Im Ergebnis stünde – in der Theorie – ein starker und überlebensfähiger europäischer Rüstungssektor, der den Mitgliedsstaaten die maximale militärische Schlagkraft für die investierten Euro zur Verfügung stelle: „Eine betriebswirtschaftliche Daumenregel geht etwa davon aus, dass eine Verdopplung der Produktionszahlen zu einer Kostenersparnis pro Produkt von 10 Prozent führt.“³

Vor allem zwei aktuelle Initiativen sind es, die diesen Prozess voranbringen sollen: Die „Ständige Strukturierte Zusammenarbeit“ (engl. PESCO) und der „Europäische Verteidigungsfonds“ (EVF). Ihr Ziel besteht darin, Konzentrationsprozesse in der Rüstungsindustrie vor allem über die Anbahnung solcher europaweiter Rüstungsprojekte zu fördern und gleichzeitig deren Exportchancen durch massive Subventionierungen zu vergrößern. Steigende Rüstungsexporte sind somit nicht nur ein Nebenprodukt dieser Initiativen, sondern eines ihrer wesentlichen Ziele. Die

diesbezügliche „Logik“ brachte Wolfgang Ischinger, der Leiter der Münchner Sicherheitskonferenz, schon vor einigen Jahren auf den Punkt: „Die Zukunft heißt auch für die deutsche Rüstungsindustrie Europa. Die europäische Rüstungsindustrie wird nur gedeihen, wenn wir sie zusammenfügen. Nur so entfliehen wir einer Lage, in der auf dem indischen oder chinesischen Markt die Franzosen gegen die Deutschen und die Schweden um Aufträge kämpfen. Am Schluss siegt womöglich der amerikanische Konkurrent.“⁴

5.1 PESCO und EVF: Subventionierte Wettbewerbsfähigkeit

Die Bündelung von Beschaffungsaufträgen steht schon lange weit oben auf der europäischen Prioritätenliste. Die zwei hierfür besonders ins Auge gefassten Instrumente scheiterten allerdings lange am britischen Widerstand, der aber nach dem Austrittsreferendum im Juni 2016 in sich zusammenbrach. Schnell übernahmen Deutschland und Frankreich die Führung und trieben sowohl die PESCO als auch den EVF voran.⁵

Die PESCO wurde nach harten Verhandlungen mit einem Ratsbeschluss im Dezember 2017 aktiviert, dem sich schlussendlich 25 Länder anschlossen.⁶ Die teilnehmenden Mitgliedsstaaten verpflichteten sich darin auf die Einhaltung von 20 Kriterien, die einerseits auf die Erhöhung von Rüstungsausgaben und Rüstungsinvestitionen⁷ und andererseits auf die Konzentration des Rüstungssektors und die Anbahnung europäischer Rüstungsprojekte abzielen. Da die Einhaltung dieser Kriterien künftig regelmäßig evaluiert wird und bei Nichterfüllung im Extremfall der Rauswurf aus der PESCO drohen kann, verfügen diesen Kriterien durchaus über eine gewisse Steuerungswirkung.⁸

So sind die PESCO-Staaten laut Ratsbeschluss gehalten, ihre Beschaffungsprogramme zu „harmonisieren“ und sie sollen „Verteidigungsmittel und -fähigkeiten gemeinsam nutzen.“ In einem CARD genannten Prozess sollen Rüstungsdefizite („Fähigkeitslücken“) identifiziert werden, bei deren Schließung ein „Vorrang für einen kollaborativen europäischen Ansatz zur Schließung auf nationaler Ebene festgestellter Lücken“ gelte. Und schließlich werden alle PESCO-Staaten gemäß Ratsbeschluss auf die Teilnahme an mindestens einem „strategisch relevanten“ europaweiten Rüstungsprojekt verpflichtet. In aller Deutlichkeit wird dabei darauf abgehoben, dass PESCO-Projekte ausschließlich der Stärkung der europäischen – und nicht etwa der amerikanischen oder gar russischen – Rüstungsbasis (EDITB) dienen sollen. Es gilt eine Verpflichtung zur „Gewährleistung, dass die Kooperationsprogramme – die nur Einrichtungen zugutekommen dürfen,

die nachweislich im Hoheitsgebiet der EU Mehrwert erbringen – und die von den teilnehmenden Mitgliedstaaten angenommenen Akquisitionsstrategien sich positiv auf die EDTIB auswirken.“ Weiter hält der PESCO-Ratsbeschluss fest: „Solche gemeinsamen und kollaborativen Projekte sollten nötigenfalls und in angemessener Weise durch den Europäischen Verteidigungsfonds unterstützt werden.“⁹

Bei diesem Verteidigungsfonds handelt es sich gewissermaßen um den kongenialen Partner der PESCO, denn er dient erklärtermaßen als finanzieller Anreiz, die anvisierten europäischen Rüstungsprojekte auch tatsächlich in Angriff zu nehmen. Obwohl rechtlich mehr als problematisch¹⁰, war in EU-Kreisen schon längere Zeit über die Möglichkeiten diskutiert worden, diverse Rüstungstöpfe auszuloben. Erst nach dem britischen Austrittsreferendum ging es dann aber auch hier Schlag auf Schlag: Bereits im September 2016 schlug der damalige EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker erstmals die Einrichtung eines Europäischen Verteidigungsfonds vor.¹¹ Er kündigte dabei an, sein Haus werde hierzu bald Vorschläge vorlegen, was dann am 30. November 2016 mit dem „Verteidigungs-Aktionsplan“ auch geschah, der einen im Dezember 2016 vom EU-Rat grundsätzlich gebilligten Vorschlag enthielt, für die Dauer der nächsten EU-Haushaltsperiode 2021 bis 2027 einen solchen Verteidigungsfonds ins Leben zu rufen.¹²

Am 7. Juni 2017 präsentierte die Kommission dann weitere Einzelheiten, des grob aus zwei Teilen – Forschung und Entwicklung – bestehenden Fonds: Die Forschungsgelder sollen komplett und die Entwicklungskosten zu 20 Prozent – bei Pesco-Projekten: 30 Prozent! – dem EU-Budget entnommen werden können, den Rest müssen die Mitgliedsstaaten aus eigener Tasche beisteuern. Allerdings müssen dafür mindestens drei Unternehmen aus mindestens drei Ländern beteiligt sein, um so den Kooperationscharakter sicherzustellen, der Konzentrationsprozesse im Rüstungssektor forcieren soll. Im Juni 2018 präsentierte die Kommission dann zudem einen Vorschlag für die Einrichtung eines abgespeckten Verteidigungsfonds für die Jahre 2019 und 2020, der abgesegnet und mit 2,59 Mrd. Euro befüllt wurde. Offiziell nennt sich dieser Prototyp „Europäisches Programm zur industriellen Entwicklung im Verteidigungsbereich“, über den die Kommission schrieb: „Damit Europa mehr Verantwortung für seine Verteidigung übernehmen kann, ist es von grundlegender Bedeutung, in der gesamten Verteidigungsindustrie der Europäischen Union die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern und die Innovation zu fördern.“¹³

Parallel dazu wurde auch ein Verordnungsvorschlag für den Verteidigungsfonds im EU-Haushalt 2021 bis 2027 vorgelegt. Als Begründung bemühte die Kommission einmal mehr die zuvor bereits beschriebene „Logik“: „Die europäische Verteidigung sieht sich mit beträchtlichen Marktineffizienzen konfrontiert, die auf ungenutzte Skaleneffekte (Fragmentierung der nationalen Märkte mit einem einzigen Abnehmer) und Doppelung von Ressourcen auf nationaler

Ebene zurückzuführen sind. [...] Die bestehende Situation ist nicht tragfähig und die Entwicklung eines umfassenden Verteidigungssystems der nächsten Generation ist immer weniger für einzelne EU-Mitgliedstaaten alleine zu bewältigen. Durch diese unzureichende Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten ist die EU-Verteidigungsindustrie noch weniger in der Lage, die industriellen und technologischen Fähigkeiten aufrechtzuerhalten, die für die Wahrung der strategischen Autonomie der EU und die Deckung ihres aktuellen und künftigen Sicherheitsbedarfs erforderlich sind.“¹⁴

Und weiter: „Der Fonds soll Kooperationsprogramme in Gang bringen, die ohne einen EU-Beitrag nicht zustande kämen, und zielt darauf ab, durch die Unterstützung von Tätigkeiten im Bereich Forschung und Entwicklung die notwendigen Anreize für die Förderung der Zusammenarbeit in jeder Phase des industriellen Zyklus zu setzen.“¹⁵ Offensichtlich betrachtet die Europäische Kommission Strategische Autonomie sowie die Wettbewerbsfähigkeit (und damit Rüstungsexportfähigkeit) der Waffenindustrie als ein und dasselbe: „Der Europäische Verteidigungsfonds ist als ein Instrument zur Förderung der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit der technologischen und industriellen Basis der europäischen Verteidigung konzipiert und trägt damit zur strategischen Autonomie der EU bei.“¹⁶

Die Höhe des Verteidigungsfonds variierte in diversen Vorschlägen von Kommission und Rat, beim bislang letzten Vorstoß einigten sich die Staats- und Regierungschefs bei ihrem Gipfeltreffen Ende Juli 2020 darauf, 7,014 Mrd. Euro für den Europäischen Verteidigungsfonds einzustellen (in Preisen von 2018).¹⁷ Das ist zwar ein ganzes Stück weniger als ursprünglich von der Kommission anvisiert, durch die

Steigende Rüstungsexporte sind nicht nur ein Nebenprodukt der PESCO und des Verteidigungsfonds, sondern eines ihrer wesentlichen Ziele.

Ko-finanzierung von teils 70% bis 80% durch die Mitgliedsstaaten würden darüber aber dennoch beträchtliche Summen für europaweite Rüstungsprojekte mobilisiert. Gleichzeitig wurde wie schon bei der PESCO auch hier explizit darauf geachtet, dass diese Gelder primär für eine Stärkung der europäischen Rüstungsbasis Verwendung finden werden, was vor allem die USA gegen die Initiativen aufbringt: „Aus dem Fonds sollen nach den Plänen der EU-Kommission nur Projekte mit Beteiligten aus mindestens drei EU-Ländern finanziert werden können. Unternehmen aus Drittstaaten wie den USA sollen von der Förderung ausgeschlossen werden.“¹⁸

Rüstungsexporte per Friedensfazilität?

Neben den rüstungsindustriellen Aspekten besteht ein weiterer machtpolitischer „Nutzen“ von Waffenexporten darin, Abhängigkeiten und Einflussmöglichkeiten zu eröffnen (siehe auch Kapitel 3). Bislang gestaltete sich die „Ertüchtigung“ genannte Ausbildung und Aufrüstung befreundeter Akteure auf EU-Ebene allerdings schwierig. Die diesbezüglich zur Finanzierung herangezogene „Afrikanische Friedensfazilität“ war, wie der Name schon besagt, auf einen Kontinent beschränkt und schloss die Lieferung zahlreicher Rüstungsgüter aus. Abhilfe soll hier künftig die im Juni 2018 von der EU-Kommission vorgeschlagene „Europäische Friedensfazilität“ (EFF) schaffen, bei der es sich um ein reichlich abenteuerliches Konstrukt handelt: Sie ist explizit außerhalb des EU-Haushalts angesiedelt und wird mit Geldern der Einzelstaaten befüllt, soll aber u.a. zur Finanzierung von EU-Militäreinsätzen und von EU-Ertüchtigungsprogrammen dienen.

Hierzu schrieben Kommission und Außenbeauftragte: „Überdies wird die Fazilität den militärischen Operationen der EU ermöglichen, im Rahmen ihres Mandats integrierte Paketlösungen, die Sicherheit, Ausbildung, Bereitstellung von Ausrüstung und direkte militärische Unterstützung bündeln, anzubieten und so im Einsatzgebiet voll und umfassend tätig zu werden.“¹ Zur weltweiten Aufrüstung mit EU-Mitteln wurde zuletzt von der Kommission im Juni 2020 ein Budget von 5 Mrd. Euro vorgeschlagen (in Preisen von 2018).²

Durch das Konstrukt, die EFF außerhalb des EU-Budgets anzusiedeln, ist deren demokratische Kontrolle noch weniger gewährleistet als dies schon beim EVF der Fall ist.³

Schon im Herbst 2019 warnten deshalb 19 deutsche Nichtregierungsorganisationen in einem offenen Brief davor, sie drohe sich zu einem verdeckten Rüstungsexportinstrument zu entwickeln: „Unsere Bedenken beziehen sich insbesondere auf die Maßnahmen zur Ausbildung und Ausrüstung der Armeen von Drittstaaten. Die gewählte Bezeichnung ‚Friedensfazilität‘ für ein Budget, das ausschließlich zur Finanzierung von Ausbildung, Ausrüstung und Einsatz von Militär vorgesehen ist, ist in unseren Augen unangemessen und irreführend. [...] Die bisherige Erfahrung mit solchen ‚Ertüchtigungsmaßnahmen‘ gibt Grund zu befürchten, dass die Europäische Union mit dieser Fazilität nach dem vorliegenden Entwurf zukünftig Rüstungsgüter liefert und finanziert, die für die Repression von Zivilgesellschaft und gegen die Zivilbevölkerung zum Einsatz kommen. Damit würde die EU dem Geist ihres Gemeinsamen Standpunkts zu Rüstungsexporten widersprechen.“⁴

¹ Vorschlag der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik mit Unterstützung der Kommission an den Rat für einen Beschluss des Rates zur Einrichtung einer Europäischen Friedensfazilität, Brüssel, den 13. Juni 2018.

² Wagner, Jürgen: Budgetäre Klimmzüge, IMI-Standpunkt 2020/021b.

³ „Das Besondere daran ist, dass dieses Programm außerhalb des EU-Haushaltsplans angesiedelt sein soll und sich damit der Kontrolle und Beobachtung durch das EP entzieht. Finanziert werden soll die EPF durch Beiträge der Mitgliedstaaten nach dem üblichen Verteilungsschlüssel.“ (Rüstungsexportbericht 2019 der GKKE, S. 76f.)

⁴ Offener Brief „Europäische Friedensfazilität“, Berlin, 30.09.2019.

Eine Rückbeziehung von PESCO und EVF auf den Gemeinsamen Standpunkt oder gar weitgehende Kontrollbefugnisse über die Projekte und Finanzen für das Europäische Parlament sucht man allerdings leider vergebens. Dementsprechend kam auch eine vom EU-Parlament in Auftrag gegebene Studie zu dem Ergebnis, im EVF-Verordnungsvorschlag der Kommission „scheint es keine klare Rolle für das Europäische und auch nicht für die nationalen Parlamente zu geben.“¹⁹ Stattdessen wurde im Dezember 2019 mit der „Generaldirektion Verteidigungsindustrie und Weltraum“ sogar erstmals eine explizit für rüstungsindustrielle Aspekte zuständige Kommissionsinstitution geschaffen, was viel über die Prioritäten Brüssels aussagt: „[Es] ist nicht erkennbar, dass Rüstungsexportkontrolle seitens der EU-Kommission Priorität genießt. Vielmehr erscheint Rüstungskooperation immer noch dem Imperativ der Steigerung der weltweiten Wettbewerbsfähigkeit von europäischen Rüstungsgütern verpflichtet, was in der Folge steigende Rüstungsexporte bedeutet.“²⁰

5.2 Großprojekte für den Export: RPAS –MGCS – FCAS

Bislang wurden 47 Projekte in den Rahmen der PESCO überführt – das mit Abstand prominenteste davon ist die sogenannte Eurodrohne (Medium-altitude, long-endurance remotely piloted air system, MALE RPAS). Sie ist eines der großen drei deutsch-französischen Rüstungsprojekte, die sich als europaweite Standardmodelle durchsetzen und auf dieser Basis die Weltmärkte erobern sollen. Gebaut werden soll die Drohne unter deutscher Führung von Airbus D&S (DEU), Dassault Av (FRA), Leonardo (ITA) sowie Airbus S.A.U. (ESP): „Mitglieder des [PESCO-]Drohnenprojekts sind die vier Entwicklungsnationen, als neuer Partner ist bei dessen Gründung Tschechien beigetreten. Die Luftwaffen der fünf beteiligten Länder sollen die Eurodrohne gemeinsam erproben und Konzepte für Trainings und Übungen entwickeln. Zu ihren Aufgaben gehört auch der Aufbau einer Infrastruktur für die Logistik. Bald könnten weitere Regie-

rungen dem Projekt beitreten, die Länder Portugal, Belgien, Finnland, Ungarn, Niederlande und Polen sind laut der Bundesregierung Beobachter.“²¹

Wie Bundeswehr-Generalinspekteur Eberhard Zorn – möglicherweise eher unbeabsichtigt – bestätigte, wird die Drohne allem Anschein nach bewaffnet sein.²² Insgesamt ist der Ankauf von 21 Systemen à 3 Drohnen bislang fest zugesagt: Deutschland beabsichtigt sieben Systeme zu erwerben, Italien und Spanien 5 und Frankreich 4.²³ Im November 2018 wurde die Eurodrohne dann in die PESCO überführt, wodurch es erleichtert wurde, am 19. März 2019 aus dem EVF-Vorgänger die ersten 100 Mio. Euro zur Querfinanzierung der Entwicklungskosten zu mobilisieren.²⁴

Die ersten Drohnensysteme hätten ursprünglich bereits 2025 ausgeliefert werden sollen, der Termin dürfte sich aber aller Wahrscheinlichkeit um mindestens zwei Jahre nach hinten verschieben.²⁵ Dadurch dürfte sich auch der Preis immer weiter verteuern, über den bislang aber allenfalls grobe Schätzungen vorliegen. Das französische Parlament gab jedenfalls an, die Kosten für die bislang bestellten 21 Systeme (also insgesamt 63 Drohnen) dürften 7,1 Mrd. Euro nicht überschreiten.²⁶ Erste Preisvorstellungen seitens der Industrie scheinen dagegen bei 10 Mrd. Euro zu liegen.²⁷

Noch einmal ganz andere Kaliber sind die beiden weiteren zentralen Rüstungsvorhaben: Ein deutsch-französischer Kampfpanzer (MGCS) und ein Kampfflugzeug (FCAS), die im Grundsatz auf dem Gipfeltreffen beider Länder im Juli 2017 beschlossen wurden, auf dem auch die wichtigsten Weichenstellungen für die PESCO festgezurr worden waren.²⁸ Beide Projekte sind noch nicht abschließend beschlossen, werden aber derzeit Schritt für Schritt konkretisiert – schon beim Kampfpanzer wird über ein Gesamtvolumen von 100 Mrd. Euro spekuliert²⁹, beim Kampfflugzeug sind es sogar 500 Mrd. Euro.³⁰ Französische Schätzungen gehen beim Kampfflugzeug von mindestens 8 Mrd. Euro Entwicklungskosten allein bis zur Vorstellung eines Demonstrators aus, die für 2027 anvisiert wird.³¹ Deshalb ist es auch wenig überraschend, dass immer wieder darüber diskutiert wird, beide Projekte in die PESCO zu überführen, um ihnen die größt-

mögliche Unterstützung aus dem EVF zukommen lassen zu können, sobald die Entwicklungskosten richtig Fahrt aufnehmen sollten.³²

Der springende Punkt ist in diesem Zusammenhang, dass diese aus machtpolitischer Sicht absolut zentralen Großprojekte trotz der anvisierten Subventionen ohne den Export ins Ausland nicht realisierbar sein werden. Zumindest darin sind sich die deutsche und die französische Seite einig – Tom Enders etwa, bis Frühjahr 2019 Chef von Airbus, gab an: „Wie will Europa global mithalten, wenn wir weiter wichtige Ressourcen damit verschwenden, vieles doppelt und dreifach zu entwickeln, während gemeinsame Projekte beispielsweise durch nationale Exportrichtlinien ausgebremst werden? Das ist die Gretchenfrage für die Zukunft der europäischen Rüstungsindustrie: Ohne die Fähigkeit zum Export werden Großprogramme – wie etwa das europäische Luftkampfsystem FCAS – nicht die Stückzahlen erreichen, um zu wettbewerbsfähigen Kosten zu produzieren.“³³ Ins selbe Horn blies auch die französische Botschafterin in Deutschland, Anne-Marie Descôtes: „Der europäische Markt allein reicht nicht aus, um die großen deutsch-französischen und europäischen Ausrüstungsvorhaben wirtschaftlich tragfähig zu machen, wie den neuen deutsch-französischen Kampfpanzer oder die nächste Generation von Kampfflugzeugen.“³⁴

So betrachtet wird aus der Frage, wie stark der Export von Kooperationsprojekten durch nationale oder europäische Exportrichtlinien behindert wird, eine machtpolitische Angelegenheit allerersten Ranges. In der Einladung zu einer Podiumsdiskussion mit dem Titel „Rüstungskooperation in Europa – Wie geht es weiter?“, an der die FDP-Bundestagsabgeordnete Marie-Agnes Strack-Zimmermann, der Generalleutnant a.D Heinrich Brauß sowie BDSV-Geschäftsführer Hans Christoph Atzpodien teilnahmen, wurde dementsprechend die folgende Frage aufgeworfen: „Um militärisch unabhängiger von den USA zu werden, aber auch um Geld einzusparen, will Deutschland besonders mit Frankreich noch stärker bei militärischen Großprojekten kooperieren. Einig ist man sich schon über die Entwicklung eines neuen Kampfflugzeugs und eines Kampfpanzers geworden. Aller-



Mord und Zerstörung in vielen Variationen auf der Messe IDEX 2015 in Abu Dhabi

dings ist Deutschland bei solchen Projekten aus der Sicht der europäischen Nachbarn ein schwieriger Partner, denn immer wieder zeigt sich, dass die deutsche Politik bei Rüstungsexporten hohe Hürden aufbaut. Ohne Exporte jedoch, so die Meinung in vielen anderen europäischen Hauptstädten, sind große Rüstungsprojekte kaum noch zu finanzieren. Ein Dilemma, für das man in Berlin nach Lösungen sucht.“³⁵

Die angemahte „Lösung“ scheint gefunden – sie nennt sich „Aachener-Vertrag“.

¹ European Defence Agency (EDA): An Initial Long-Term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs, Endorsed by the Steering Board on 3 October 2006, S. 23f.

² Haydt/Wagner 2018, S. 190ff.

³ Seibold, Michael: Europas Rüstungsmarkt: Weniger als die Summe seiner Teile, in: ADLAS, 2/2010, S. 15-19.

⁴ Chef der Sicherheitskonferenz sieht Rüstungsfusion positiv, Handelsblatt, 21.09.2012. Siehe auch Mölling, Christian: Wege aus der europäischen Verteidigungskrise. Bausteine für eine Verteidigungssektorreform, SWP-Studie, Berlin, April 2013, S. 12: „Beim Verkauf machen sich die Staaten gegenseitig Konkurrenz auf den Exportmärkten. Außerdem kommen sie den europäischen Rüstungsindustrien ins Gehege, die auf diesen Märkten direkt verkaufen wollen. Es entspinnt sich ein Unterbietungswettlauf wie etwa beim Eurofighterdeal in Indien.“

⁵ Siehe zur deutsch-französischen Führungsrolle Haydt/Wagner 2018, 181ff.

⁶ Abseits stehen lediglich Dänemark, Malta und bis zum EU-Austritt Großbritannien.

⁷ Dazu gehört es laut Beschluss (GASP) 2017/2315 des Rates vom 11. Dezember 2017 über die Begründung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO) und über die Liste der daran teilnehmenden Mitgliedstaaten, OJ L 331, 14.12.2017, „einen wesentlichen Beitrag zu EU-Gefechtsverbänden zu leisten“ oder etwa auch „im Rahmen ihrer Mittel und Fähigkeiten [...] zu GSVP-Operationen substanzielle Unterstützung zu leisten“. Weitgehend sind auch die Kriterien im finanziellen Bereich: Sie beinhalten eine stärkere „gemeinsame Finanzierung militärischer GSVP-Operationen“, eine „schrittweise Aufstockung der Investitionsausgaben für Verteidigungsgüter auf 20 Prozent der Gesamtausgaben im Verteidigungsbereich“ sowie die Festlegung auf eine „regelmäßige reale Aufstockung der Verteidigungshaushalte.“

⁸ Siehe zum Prozedere ausführlich Wagner, Jürgen: PESCO: Das Militaristische Herz der Europäischen Verteidigungsunion, Europäische Studien zur Außen- und Friedenspolitik, herausgegeben von Özlem Alev Demirel, MdB, Nr. 1/2019.

⁹ Beschluss (GASP) 2017/2315 des Rates vom 11. Dezember 2017.

¹⁰ Siehe hierzu Haydt/Wagner 2018, S. 237ff.

¹¹ Juncker-Rede zur Lage der Union 2016: Hin zu einem besseren Europa – einem Europa, das schützt, stärkt und verteidigt, Brüssel, 16.09.2016.

¹² Mitteilung der Kommission: Europäischer Verteidigungs-Aktionsplan, Brüssel, 30. November 2016, COM(2016) 950.

¹³ Vorschlag für eine Verordnung zur Einrichtung des Europäischen Programms zur industriellen Entwicklung im Verteidigungsbereich zwecks Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und der Innovation in der Verteidigungsindustrie der EU, Brüssel, 07.06.2017 (COM(2017) 294).

¹⁴ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Verteidigungsfonds, Brüssel, 13.06.2018 (COM(2018) 476).

¹⁵ Ebd.

¹⁶ Ebd. Auch Françoise Grossetête (EVP), die Berichterstatterin des Parlaments zu diesem Thema, gab an: „Bis vor ein paar Jahren hat sich niemand vorgestellt, dass wir so weit in der Verteidigung gehen könnten. Dies ist ein Beweis dafür, dass die Europäische Union schnell und ehrgeizig handeln kann, wenn es echten politischen Willen gibt. [...] Dieses Programm ist ein historischer Schritt für europäische Projekte der Verteidigungsindustrie und stellt eine Antwort auf drei Herausforderungen dar: Budgeteffizienz, Wettbewerbsfähigkeit und strategische Autonomie.“ (500 Millionen Euro für die europäische Rüstungsindustrie, euractiv, 04.07.2018)

¹⁷ Special meeting of the European Council (17, 18, 19, 20 and 21 July 2020) – Conclusions, Brüssel, 21.07.2020. Vorgeschlagen wurden weiterhin 1,5 Mrd. für die Militärische Mobilität sowie 13,202 Mrd. Euro für militärisch relevante Weltraumprogramme (Preise von 2018).

¹⁸ EU will deutlich mehr in Rüstung investieren, ZDF, 13.06.2018.

¹⁹ Fiott, Daniel: The Scrutiny of the European Defence Fund by the European Parliament and National Parliaments, Policy Department for External Relations, April 2019.

²⁰ Rüstungsexportbericht 2019 der GKKE, S. 78.

²¹ Monroy, Matthias: Eurodrohne verspätet sich um zwei Jahre, netzpolitik.org, 23.10.2019.

²² IMI-Aktuell 2020/354.

²³ Pletsch, Marius: Rüstung als Integrationsprojekt? Eurodrohne – Kampfpanzer – Kampfflugzeug, IMI-Analyse 2019/03.

²⁴ Europäischer Verteidigungsfonds auf Kurs: 525 Mio. EUR für Eurodrohne und andere gemeinsame Forschungs- und Industrieprojekte, EU-Kommission, Pressemitteilung, Brüssel, 19.03.2019.

²⁵ Monroy 2019.

²⁶ Cabirol, Michel: Eurodrohne : le prix n'y est toujours pas pour la France, La Tribune, 19.02.2020.

²⁷ IMI-Aktuell 2019/703.

²⁸ Gemeinsame Erklärung zum Deutsch-Französischen Ministerrat, 13.07.2017.

²⁹ „Techniker sprechen von einem Systemverbund, für dessen Entwicklung schätzungsweise 8 Milliarden Euro fällig werden. Für Beschaffung und Betrieb werden Ausgaben von 100 Milliarden Euro genannt.“ (AIRSHOW: Deutschland und Frankreich mit Verträgen für Luftkampfsystem, Handelsblatt, 14.06.2019)

³⁰ „Bis zu 500 Milliarden Euro soll das FCAS bis Mitte des Jahrhunderts kosten.“ (Bund gibt ersten Millionenbetrag für deutsch-französischen Kampfjet frei, Handelsblatt, 05.06.2019)

³¹ Griephan Briefe, Nr. 23/2019. Andere Quellen sprechen von insgesamt 4 Mrd. Euro Entwicklungskosten bis 2025, 2,5 Mrd. davon würde Frankreich als Systemführer übernehmen. Siehe Brzozowski, Alexandra: Next-generation European fighter jet co-operation ready for take-off, euractiv.com, 17.06.2019.

³² Das EU-Zukunftsprojekt Verteidigungsfonds ist in Gefahr, Handelsblatt, 13.06.2018: „In einem Entwurf des [EVF-]Arbeitsprogramms, der dem Handelsblatt vorliegt, werden etwa Machbarkeitsstudien für ein Kampfflugzeug der neuen Generation und eine neue Plattform für Kriegsschiffe aufgelistet. Dort findet sich auch eine Studie für einen neuen Kampfpanzer, den Deutschland und Frankreich zusammen entwickeln wollen.“

³³ Enders, Tom: Warum ein starkes Europa für die Luftfahrt so wichtig ist, Handelsblatt, 18.04.2019.

³⁴ Descôtes, Anne-Marie: Vom „German-free“ zum gegenseitigen Vertrauen, BAKS-Arbeitspapier 7/2019, S. 1.

³⁵ Rüstungskoooperation in Europa – Wie geht es weiter? Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Berlin, 08.10.2019.

6. Aachener Vertrag: Blankoscheck für Rüstungsexporte

Aus Sicht der heutigen Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen war die Unterzeichnung des deutsch-französischen Aachener-Vertrages im Januar 2019 ein absolut bahnbrechender Erfolg auf dem Weg zur Militarisierung Europas: „Der neue Vertrag bindet jetzt unsere Sicherheitspolitik enger zusammen denn je: Wir analysieren die Gefahren für unsere Länder in einem gemeinsamen Sicherheitsrat, organisieren Rüstungsfragen gemeinsam und schreiben eine gemeinsame Beistandspflicht fest. Deutschland und Frankreich gehen in der Verteidigungspolitik in Europa voran. Das ist großartig. [...] Schon vor drei Jahren hatte ich mit meinem damaligen französischen Amtskollegen vereinbart, dass wir die Europäische Verteidigungsunion angehen wollen. Wir waren damals alleine. Dann kamen Brexit-Referendum und Präsident Trumps Aussagen gegen die Nato. Da haben die Europäer verstanden, dass auch Europa in der Lage sein muss, sich selber zu schützen. Vor einem Jahr haben wir dann die Verteidigungsunion aus der Taufe gehoben und arbeiten seitdem Schritt für Schritt an unserem ehrgeizigen Aufbauplan. Mein Ziel ist, bei der nächsten deutschen EU-Ratspräsidentschaft im Jahr 2020 Richtfest zu feiern.“¹

Der Zeitpunkt 2020 als „Richtfest“ für die Verteidigungsunion ist nicht von ungefähr gewählt: In diesem Jahr soll der erste PESCO-Zyklus voll durchlaufen sein (Auswahl von Projekten, Durchführung und Evaluation) und auch die schlussendliche Entscheidung über die Einrichtung des EVF im nächsten EU-Haushalt muss eigentlich noch in diesem Jahr gefällt werden. Ganz praktisch wollen Deutschland und Frankreich mit dem Aachener-Vertrag ihre generelle Führungsrolle in europäischen Rüstungsfragen festigen. Und im Besonderen wird mit dem Vertrag und einem späteren Zusatzabkommen versucht, die überaus brisante Frage des Exports europäischer Rüstungskooperationsprojekte zu regeln.

Dies erscheint für beide Seiten von entscheidender Bedeutung: Auf französischer (und anderer) Seite nahm der Unmut über vermeintlich zu restriktive deutsche Exportrichtlinien in einem Maße zu, dass offen darüber spekuliert wurde, künftig nur noch „deutschfreie“ Produkte bauen zu können. Die französische Botschafterin in Deutschland, Anne-Marie Descôtes, warnte etwa: „So stoßen französische und europäische Unternehmen zunehmend auf Schwierigkeiten bei notwendigen Ausfuhrgenehmigungen für deutsche Komponenten, die in französischen Produkten enthalten sind und mitunter nur ein kleines Teil des Systems darstellen (zum Beispiel Dichtungen, Kugellager, Getriebe). [...] Da Unternehmen jedoch Investitionsentscheidungen treffen müs-

sen, die sie über mehrere Jahrzehnte binden, führt diese Rechtsunsicherheit dazu, dass immer mehr von ihnen sich für ‚German-free‘-Strategien entscheiden, um so Ausrüstungen ohne deutsche Komponenten produzieren zu können.“²

Deutschland geriet in dieser Frage zunehmend unter Druck – oder ließ sich gegebenenfalls auch allzu gerne unter Druck setzen³ – und versucht das Problem über die Vereinbarungen im Aachener-Vertrag zu lösen.

6.1 Aachener-Vertrag: Deutsch-französische Rüstungsachse

Bereits unmittelbar nach dem Austrittsreferendum in Großbritannien im Juni 2016 ergriffen Deutschland und Frankreich mit mehreren Papieren die Initiative, in denen sie die Führungsrolle in europäischen Rüstungsfragen für sich reklamierten. Mit der Unterzeichnung des Aachener-Vertrags am 22. Januar 2019 sollte diese deutsch-französische Rüstungsachse einen etwas formaleren Charakter erhalten.

Im Aachener-Vertrag lesen sich diese Führungsansprüche so: „Beide Staaten halten vor großen europäischen Treffen regelmäßig Konsultationen auf allen Ebenen ab und bemühen sich so, gemeinsame Standpunkte herzustellen und gemeinsame Äußerungen der Ministerinnen und Minister herbeizuführen.“⁴ Konkret auf das Kapitel „Frieden, Sicherheit und Entwicklung“ bezogen heißt es dann weiter: „Beide Staaten [...] konsultieren einander mit dem Ziel, gemeinsame Standpunkte bei allen wichtigen Entscheidungen festzulegen, die ihre gemeinsamen Interessen berühren, und, wann immer möglich, gemeinsam zu handeln.“⁵

In klaren Worten beschreibt das Handelsblatt die Bedeutung dieser Passagen mit den Worten: „Am stärksten geht Deutschland im verteidigungspolitischen Kapitel des Aachener Vertrages auf Frankreich zu. [...] Laut Vertragstext wollen beide Länder eine gemeinsame strategische Kultur entwickeln, vor allem mit Blick auf gemeinsame militärische Einsätze. Das Neue daran: Die Bundesregierung will künftig zuerst mit Frankreich voranschreiten, und dann die anderen Europäer einbinden. Bisher hatte Berlin stets nur solche Projekte vorantreiben wollen, bei denen alle Europäer mitgehen. Frankreich hielt dies schon immer für unrealistisch.“⁶

Auch wenn vielfach die teils vagen Formulierungen des Dokumentes kritisiert wurden⁷, diesen deutsch-französischen Führungsanspruch nun auch vertraglich fixiert zu haben, ist alles andere als eine Kleinigkeit. Außerdem ist der Vertrag auch keineswegs so substanzlos, wie teils bemängelt wird, zumal die einzelnen Absichtserklärungen künftig von einem hochrangigen Gremium überprüft werden sollen: „Beide

Staaten richten den Deutsch-Französischen Verteidigungs- und Sicherheitsrat als politisches Steuerungsorgan für diese beiderseitigen Verpflichtungen ein. Dieser Rat wird regelmäßig auf höchster Ebene zusammentreten.“⁸

Grundsätzlich will man künftig nicht mehr von der NATO (und damit den USA) abhängig sein, es gehe darum, auf die „Stärkung der Fähigkeit Europas hin[zuwirken], eigenständig zu handeln.“⁹ Hierfür wird – die französische Interventionsinitiative zur „Verbesserung“ der militärischen Einsatzfähigkeit aufgreifend – die Absicht beider Staaten untermauert, die „Zusammenarbeit zwischen ihren Streitkräften mit Blick auf eine gemeinsame Kultur und gemeinsame Einsätze weiter zu verstärken.“¹⁰

Außerdem soll über die „Erarbeitung gemeinsamer Verteidigungsprogramme“ der Ausbau eines europäischen Rüstungskomplexes vorangetrieben werden, da damit beabsichtigt wird, die „Konsolidierung der europäischen verteidigungstechnologischen und -industriellen Basis zu fördern.“¹¹ Vor allem mit Blick auf die drei in Planung befindlichen Großprojekte Eurodrohne, Kampfpanzer, Kampfflugzeug, deren Realisierungschancen ohne Exporte vergleichsweise gering sein dürften, wird ferner betont: „Beide Staaten werden bei gemeinsamen Projekten einen gemeinsamen Ansatz für Rüstungsexporte entwickeln.“¹²

6.2 De-minimis und die Aushebelung der Rüstungsexportrichtlinien

Schon länger wurden Forderungen erhoben, es brauche eine Art Neuauflage des Schmidt-Debré-Abkommens aus dem Jahr 1972, um den Export der anvisierten länderübergreifenden Rüstungsgroßprojekte zu regeln: „Das nach den unterzeichnenden Verteidigungsministern Helmut Schmidt und Michel Debré benannte deutsch-französische ‚Schmidt-Debré-Abkommen‘ sah vor, dass die Regierungen sich nicht daran hindern werden, Kriegswaffen oder sonstiges Rüstungsmaterial, das aus einer gemeinsam durchgeführten Entwicklung oder Fertigung hervorgegangen ist, in Drittländer auszuführen oder ausführen zu lassen.“¹³

Und tatsächlich war schon beim Abschluss des Aachener-Vertrages in der Presse gemeldet worden, die beiden Parteien hätten sich auf ein geheimes Zusatzabkommen verständigt, in dem gegenseitig versichert würde, den Exporte von Kooperationsprojekten nicht zu behindern.¹⁴ Dies mündete dann in das auch öffentlich einsehbare „Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Französischen Republik über Ausfuhrkontrolle im Rüstungsbereich“ vom Oktober 2019. Darin wird eine nahezu unüberwindbare Hürde aufgestellt, den Export gemeinsamer Rüstungsprojekte zu blockieren: „Eine Vertragspartei widerspricht einer von der anderen Vertragspartei beabsichtigten Verbringung oder Ausfuhr an Dritte nicht, außer in dem Ausnahmefall, in dem ihre unmittelbaren Interessen oder ihre nationale Sicherheit dadurch beeinträchtigt würden.“¹⁵ Dieser Passus gilt für sämtliche Koope-

rationsprojekte, welche aber ganz besonders dabei im Hinterkopf waren, wird auch explizit in dem Abkommen aufgeführt: „Die in diesem Artikel bezeichneten Grundsätze gelten für alle regierungsseitigen Gemeinschaftsprojekte und ihre Untersysteme, einschließlich der Gemeinschaftsprojekte für die Systeme Next Generation Weapon System (NGWS) und Main Ground Combat System (MGCS).“¹⁶

Doch die Vereinbarung geht sogar noch einen Schritt weiter, indem eine sogenannte De-minimis-Regelung eingeführt wird: Sollten in einem Produkt nicht mehr als ein Fünftel der Komponenten aus einem Land verbaut sein, verzichtet es künftig gleich komplett auf ein Exportgenehmigungsverfahren: „die Vertragsparteien verfahren nach dem ‚De-minimis‘-Grundsatz bei einem Zulieferanteil bis zu einem prozentualen Schwellenwert von 20% des Wertes des zu verbringenden oder auszuführenden Gesamtsystems.“¹⁷

Der Aachener-Vertrag kommt einem Blankoscheck für den nahezu beliebigen Export europäischer Rüstungsprojekte gleich, was wohl auch genau so beabsichtigt sein dürfte.

Die Bundesregierung gibt damit jegliche Prüfung und Verantwortung aus der Hand, was mit derlei Produkten angestellt wird: „Findet der ‚De-minimis‘-Grundsatz Anwendung, so [...] ist die Vertragspartei, aus deren Hoheitsgebiet das Gesamtsystem verbracht oder ausgeführt wird, alleinig für die Prüfung der Einhaltung der gemeinsamen internationalen und EU-rechtlichen Verpflichtungen der Vertragsparteien zuständig; [außerdem] ist keine Endverbleibserklärung oder Nachweis über die Nichtwiederausfuhr im Zusammenhang mit der deutsch-französischen Verbringungsgenehmigung erforderlich.“¹⁸

Die De-minimis-Regel wurde am 31. März 2020 im Bundesanzeiger veröffentlicht und trat am 1. April 2020 in Kraft, was von der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung mit folgenden Worten kritisiert wurde: „Insbesondere die De-minimis-Grenze von 20 Prozent ermöglicht eine völlig neue Politik. Aus GKKE-Sicht ist ein derart hoher Wert unverantwortlich und untragbar, denn damit wäre eine weitgehende Aufgabe der bisherigen deutschen für den



IDEX 2019 in Abu Dhabi

Drittlandsexport geltenden restriktiven Exportregeln verbunden, zumal eine unmittelbare Bedrohung der nationalen Sicherheit des Komponentenlieferlandes nur in ganz seltenen Ausnahmefällen gegeben sein dürfte, die 20%-Grenze oft unterschritten ist oder durch Stückelung unterschritten wird.“¹⁹

Auch aus Sicht von Christine Hoffmann, der Generalsekretärin von Pax Christi, werden durch die Regelung bewusst Grundelemente der deutschen Exportkontrolle für europäische Rüstungsprojekte außer Kraft gesetzt: „Mit dem deutsch-französischen Abkommen werden zwei Eckpfeiler der deutschen Rüstungsexportkontrolle ausgehebelt: Das Exportverbot für [alle] Kriegswaffen mit Genehmigungsvorbehalt und die Endverbleibskontrolle.“²⁰ Hoffmanns Befürchtung, das Abkommen könne als Vorbild für Kooperationsprojekte mit weiteren Staaten dienen, scheint darüber hinaus nur allzu berechtigt. Schließlich wäre dies aus Sicht der Industrie außerordentlich wünschenswert, wie BDSV-Geschäftsführer Atzpodien betont: „Sie könnte in der Tat auch ein mögliches Muster sein für Regelungen mit anderen Ländern, sei es bilateral oder sei es auch zu dritt oder viert.“²¹

Dies alles kommt einem Blankoscheck für den beliebigen Export europäischer Rüstungsprojekte gleich, was wohl auch genau so beabsichtigt sein dürfte. Inwieweit das Abkommen rechtlich Bestand haben wird, ist allerdings noch fraglich. In einem von Greenpeace beauftragten Gutachten, das von den Lehrstuhlinhabern für Öffentliches Recht an der Helmut-Schmidt-Universität der Bundeswehr angefertigt wurde, heißt es: „Der von der Bundesregierung im DFA erklärte

grundsätzliche Verzicht auf eine eigene Genehmigungsentscheidung über deutsche Beiträge, die unter die De-Minimis-Regelung fallen, ist vor diesem Hintergrund nichts anderes als die Delegation der Entscheidung auf die französische Regierung. Das ist mit Art. 26 Abs. 2 GG unvereinbar.“²²

Dass über den Rechtsweg hier noch ein Riegel vorgeschoben werden kann, ist allerdings wohl unwahrscheinlich, zu groß sind die hiermit verwobenen Interessen am reibungslosen Export der anvisierten Rüstungsprojekte.

¹ "Deutschland und Frankreich sind ein Tandem", Frankfurter Rundschau, 22.01.2019.

² Descôtes 2019, S. 2.

³ So schätzen einige Beobachter die französische Drohung als reichlich substanzlos ein: „Die französische Drohung mit zukünftig ‚German-free‘ produzierten Waffen sollte man nicht allzu ernst nehmen. Hier lässt sich die deutsche Rüstungsindustrie nur zu gerne klein reden. Dabei hat sie doch bei zahlreichen Rüstungstechnologien die europäische Marktführerschaft (etwa in Bereichen der Raketentechnologie oder bei gepanzerten Kettenfahrzeugen) und – was in diesem Zusammenhang vermutlich noch wichtiger ist – mit dem deutschen Staat sowohl einen der größten Kunden, als auch einen der finanzkräftigsten Investoren von Kooperationsprojekten in Europa im Rücken. Davon will auch die französische Rüstungsindustrie profitieren.“ (Mutschler, Max: Für eine strenge Rüstungsexportkontrolle in Deutschland und Europa, BAKS-Arbeitspapier 12/2019, S. 4)

⁴ Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration (Aachener-Vertrag), Kap. 1, Art. 2.

⁵ Ebd., Kap. 2, Art. 3.

⁶ Riedel, Donata: Deutschland kommt beim Thema Verteidigung Frankreich entgegen, Handelsblatt, 21.01.2019.

⁷ Loesekrug-Pietri, André: Wir brauchen eine neue, europäische Revolution!, Handelsblatt, 22.01.2019.

⁸ Aachener-Vertrag, Kap. 2, Art. 4.

⁹ Ebd., Kap. 2, Art. 3.

¹⁰ Ebd., Kap. 2, Art. 4.

¹¹ Ebd.

¹² Ebd.

¹³ Kurzinformation. Das Schmidt-Debré-Abkommen, Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, 11.09.2018.

¹⁴ Wiegold, Thomas: Deutsch-französische Rüstungsvorhaben: Export-Veto nur in gravierenden Fällen, augengeradeaus.net, 22.02.2019.

¹⁵ Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Französischen Republik über Ausfuhrkontrolle im Rüstungsbereich, Artikel 1 (2).

¹⁶ Ebd., Artikel 1 (4). Das NGWS ist ein zentraler Bestandteil des geplanten Kampfflugzeugs.

¹⁷ Ebd., Anlage I (2)

¹⁸ Ebd., Artikel 1 (5).

¹⁹ Rüstungsexportbericht 2019 der GKKE, S. 79.

²⁰ Nassauer 2019.

²¹ Ebd.

²² Rechtsfragen des deutsch-französischen Abkommens über Ausfuhrkontrollen im Rüstungsbereich vom 23. Oktober 2019, Rechtgutachten im Auftrag von Greenpeace e. V. erstattet von Prof. Dr. Sigrig Boysen, Hamburg 14. Februar 2020, S. 19.

7. Verbesserungsoptionen und Rückschritte im EU-Parlamentsbericht

In regelmäßigen Abständen fertigt der Auswärtige Ausschuss des Europäischen Parlaments einen Bericht über Waffenexporte und die Umsetzung des Gemeinsamen Standpunkts an, der nach einem langen Verhandlungsprozess im Regelfall auch im Plenum als Entschließung verabschiedet wird. Darin wurden in früheren Versionen relativ kritische Töne angeschlagen und eine Reihe sinnvoller Verbesserungen angemahnt, um die oben bereits ausführlich beschriebenen Defizite der EU-Rüstungsexportrichtlinien wenigstens ein Stück weit abzumildern. Auch in der neuesten Entschließung, die am 17. September 2020 vom Europäischen Parlament verabschiedet wurde, sind wieder einige wichtige Forderungen enthalten. Leider finden sich in der unter der Ägide einer Grünen Europaabgeordneten verfassten Positionsbestimmung aber gleichzeitig inzwischen auch deutlich rüstungsfreundlichere Töne als in den Vorgängern.

Gerade die jüngsten Initiativen zum Ausbau der europäischen Rüstungskoooperation werden leider begrüßt, anstatt die von ihnen ausgehende Bedrohung für eine weitere Aushöhlung des Gemeinsamen Standpunkts deutlich zu benennen und zu kritisieren. Außerdem existieren natürlich auch noch weitere Forderungen, wie das Rüstungskontrollnetz engmaschiger gestrickt werden könnte, die über die bereits in den EP-Berichten enthaltenen Aspekte hinausgehen. Einige davon sollen in diesem Kapitel ebenfalls skizziert werden – allerdings sollte man sich keinen Illusionen hingeben: Solange der politische Wille für eine restriktive Rüstungsexportpolitik nicht vorhanden ist, kann man vorschlagen so viel man will, es wird schlicht im Sande verlaufen. Aus diesem Grund muss eine Kritik an Rüstungsexporten und Exportrichtlinien auch zwingend grundsätzlichere Fragen von Machtpolitik und Rüstungsproduktion mit aufgreifen, will sie wirklich an die Wurzel des Übels herankommen.

7.1 Parlamentsbericht stellt Weichen Richtung Rüstung

Wie bereits angedeutet, ist nicht alles in der neuen Rüstungsexportentschließung des Europäischen Parlamentes schlecht und auch in früheren Versionen ließ sich durchaus der ein oder andere Positivbezug auf die Rüstungsindustrie finden.¹ Die rüstungsfreundliche Akzentverschiebung ist in der jüngsten Fassung aber ebenso wahrnehmbar wie problematisch.

Zu begrüßen ist vor allem, dass auch in der neuesten Variante die Einführung einer Sanktionsmöglichkeit gegen Staaten gefordert wird, die gegen den Gemeinsamen Standpunkt

verstoßen – allerdings nur noch in stark verwässerter Form mit der Einschränkung auf Rüstungsvorhaben, die aus dem EU-Haushalt mitfinanziert werden.² Positiv ist auch die Forderung nach einem „Mechanismus zur Überwachung und Kontrolle auf EU-Ebene auf der Grundlage der uneingeschränkten Einhaltung der acht Kriterien.“³ Auch was das Berichtswesen anbelangt, werden Verbesserungen angemahnt, um einige der bereits angesprochenen Probleme zu beheben. Es wird zum Beispiel darauf hingewiesen, dass eine Reihe von Mitgliedstaaten für die jüngsten COARM-Berichte keine vollständigen Daten geliefert haben.⁴ Außerdem soll die Datenübermittlung einheitlicher sowie von den Staaten künftig schnellstmöglich, „spätestens jedoch im Mai nach dem Berichtsjahr“ erfolgen.⁵ Weitere positive Passagen betreffen etwa die Forderung, keine Waffen an die Kriegscoalition im Jemen zu exportieren.⁶ Auch der Versuch, die Europäische Friedensfazilität stärker zu kontrollieren und auf die Einhaltung der acht Kriterien zu verpflichten, ist beispielsweise begrüßenswert.⁷

Das alles kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Entschließung des EU-Parlamentes insgesamt einen deutlichen Rückschritt darstellt, enthält sie doch eine Reihe schwer verdaulicher Verbalumarmungen der Rüstungsindustrie, deren Wohlergehen als prioritäre Angelegenheit eingestuft wird: „Das Europäische Parlament [...] betont, dass die Erhaltung einer Verteidigungsindustrie zur Selbstverteidigung der Europäischen Union dient und Bestandteil ihrer strategischen Autonomie ist.“⁸

Unmissverständlich wird zudem auch auf die Bedeutung von Rüstungsexporten für eine florierende rüstungsindustrielle Basis verwiesen: „in der Erwägung, dass die Fähigkeit der Rüstungsindustrie zur effizienten Erforschung und Entwicklung von Verteidigungstechnologien durch die Ausfuhr von Waffen, Rüstungsgütern und Ausrüstung verbessert und somit die Fähigkeit der EU-Mitgliedstaaten sichergestellt wird, sich selbst zu verteidigen und ihre Bürger zu schützen.“⁹ Und weiter: „in der Erwägung, dass Rüstungsexporte von wesentlicher Bedeutung sind, wenn es darum geht, die industrielle und technologische Basis der europäischen Verteidigungsindustrie zu stärken, die in erster Linie dem Schutz und der Sicherheit der EU-Mitgliedstaaten verpflichtet ist und gleichzeitig zur Umsetzung der GASP beiträgt.“¹⁰

In gewisser Hinsicht konsequent ist da auch, dass die Initiativen zum Ausbau der Rüstungskoooperation und der Anbahnung der beschriebenen Rüstungs großprojekte eben-

falls explizit begrüßt werden: „Das Europäische Parlament [...] betont, dass die Entwicklung geeigneter Ausrüstung ein wichtiges Mittel zur Untermauerung der industriellen und technologischen Grundlagen des europäischen Rüstungssektors ist; stellt fest, dass mit EU-Initiativen, wie der Vorbereitenden Maßnahme im Bereich Verteidigungsforschung (PADR), des Europäischen Programms zur industriellen Entwicklung im Verteidigungsbereich (EDIDP) und dem Europäischen Verteidigungsfonds sowie der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO), der Koordinierten Jährlichen Überprüfung der Verteidigung (CARD) und der Europäische Friedensfazilität, mit Rechtsvorschriften wie den Richtlinien zur innergemeinschaftlichen Verbringung und zur Beschaffung von Verteidigungsgütern von 2009 und mit der Schaffung von Verwaltungskapazitäten wie der Generaldirektion der Kommission für Verteidigungsindustrie und Weltraum (GD DEFIS) die Zusammenarbeit bei der Rüstungsproduktion und der Entwicklung von Fähigkeiten auf EU-Ebene verbessert wird.“¹¹

Der grundsätzliche „Wert“ europäischer Rüstungskoope-
rationsprojekte wird selbstredend ebenfalls nicht infrage ge-
stellt, sondern sogar als vertrauensbildende Maßnahme
begrüßt: „Das Europäische Parlament [...] stellt außerdem
fest, dass eine zunehmende Zahl der in Europa hergestellten
Waffensysteme aus Komponenten mehrerer EU-Mitglied-
staaten besteht und aus technologischen, industriellen und
politischen Gründen eine bi- oder multilaterale Zusammen-
arbeit erfordert; unterstreicht die positive Rolle dieser Art
der Zusammenarbeit bei der Förderung der Vertrauensbil-
dung zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten.“¹²

Und weil diese Rüstungskoope-
rationsprojekte so hoch
eingeschätzt werden, sollen sie auch nicht durch irgendwelche
Exportrichtlinien eingeschränkt und üppig finanziert werden:
„Das Europäische Parlament [...] stellt fest, dass die Rüs-
tungsexportpolitik der einzelnen Mitgliedstaaten Kooperati-
onsprojekte behindern kann; [es] fordert daher die
Kommission, den Rat und die Mitgliedstaaten auf, ein an-
gemessenes Maß an Finanzmitteln bereitzustellen, um die
Verringerung der Marktfragmentierung und die industrielle
Konsolidierung zu ermöglichen und gleichzeitig sicherzustel-
len, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten über die erforder-
lichen militärischen Fähigkeiten verfügen.“¹³

Von hier aus ist es dann nicht mehr weit, den Aachener-
Vertrag selbst zumindest implizit zu begrüßen und sogar da-
rüber hinausgehende Initiativen anzumahnen: „Das
Europäische Parlament [...] stellt fest, dass ein erster Versuch,
innereuropäische Transfers zu regulieren, das Schmidt-De-
bré-Harmonisierungsabkommen zwischen Frankreich und
Deutschland mit einer De-minimis-Regelung war; nimmt in
diesem Zusammenhang das deutschfranzösische Abkommen
über Rüstungsexportkontrollen zur Kenntnis. [...] Das Eu-
ropäische Parlament [...] stellt fest, dass die bilaterale Zu-
sammenarbeit bei Industrieprojekten im Bereich der
Verteidigung zwischen den Mitgliedstaaten zu Ausfuhrkon-

trollvereinbarungen führt, die eine Grundlage für die EU als
Ganzes sein können.“¹⁴

7.2 Verbesserungsoptionen: Schließung der Scheunentore

Wie bereits beschrieben, versäumte es die Überprüfung des
Gemeinsamen Standpunktes eine Reihe bestehender Defizite
zu beheben: „Zentrale Konzepte des Gemeinsamen Stand-
punktes bleiben weiterhin unzureichend definiert, etwa wann
und wie ein ‚eindeutiges Risiko‘ im Sinne einer Verletzung
des humanitären Völkerrechts festgestellt werden kann. Eine
weitere Schwachstelle des Gemeinsamen Standpunktes bleibt
es, dass die Kriterien fünf bis acht wesentlich schwächer for-
muliert sind. Auch die von vielen auf institutioneller Ebene
als notwendig erachtete Einführung eines ‚peer-review‘-Me-
chanismus, mit dem eine einheitliche Auslegung der Kriterien
erreicht werden könnte, blieb aus.“¹⁵

Auch innereuropäische Exporte und Exporte an Partner-
länder sind im Lichte der acht Kriterien – man denke etwa
an die Menschenrechtslage in manchen EU-Staaten oder die
Entwicklungsverträglichkeit umfassender Rüstungsankäufe
– alles andere als unproblematisch und sollten stärker be-

Die Rüstungsexportent- schließung des EU- Parlamentes stellt insgesamt einen deutlichen Rückschritt dar, enthält sie doch eine Reihe schwer verdaulicher Verbalumarmungen der Rüstungsindustrie.

rücksichtigt werden. Schließlich macht der Gemeinsame
Standpunkt bezüglich des Geltungsbereiches der acht
Kriterien keinerlei Einschränkungen: „Damit ist zumindest dem
Wortlaut des Dokuments nach nicht ausgeschlossen, dass
seine Kriterien auch bei Rüstungstransfers an EU- und
NATO-Staaten sowie an gleichgestellte Länder Anwendung
finden. Das Ausmaß der öffentlichen Verschuldung, das in
den zurückliegenden Jahren bei prominenten Waffenkäufern
wie Griechenland oder Portugal zutage getreten ist, wirft nun
die Frage nach der Reichweite des Gemeinsamen Standpunk-
tes für Rüstungstransfers an europäische Staaten auf, die
nicht im Einklang mit deren wirtschaftlicher Leistungskraft
und Entwicklungsperspektiven stehen.“¹⁶

Generell wäre besonders eine Aufwertung von Kriterium
8, der „Entwicklungsverträglichkeit“, überaus wünschens-
wert. Negative Auswirkungen von Waffenexporten auf die



Auch mit europäischen Waffen: Zerstörung und Tod nach einem Bombenangriff in Saana, Jemen, 9.10.2015

Entwicklungschancen ärmerer Empfängerländer sollten demzufolge automatisch zu einer Verweigerung einer Exportlizenz führen, anstatt dass dies, wie aktuell der Fall, nur in Betracht gezogen werden muss. Denkbar wäre zum Beispiel sogar eine formalisierte und damit besser prüfbare Koppelung von Rüstungsexporten an den BICC-Militarisierungsindex, der abbildet, in welchen Staaten dem Militär ohnehin bereits „im Verhältnis zu anderen gesellschaftlichen Bereichen, besonders viele Ressourcen zur Verfügung“ gestellt werden.¹⁷

Weiter sollte zu einem Verfahren gelangt werden, in dem Rüstungsexporte an Drittstaaten grundsätzlich untersagt und Ausnahmen explizit und ausführlich begründet werden müssten.¹⁸ Größere Kontrollbefugnisse des Europäischen Parlaments würden ebenfalls zu einer Verbesserung beitragen – Vorschläge in diese Richtung sind etwa die Bildung eines für Rüstungsexporte zuständigen Unterausschusses, der als Aufsichtsgremium fungieren und jährliche Berichte über die Einhaltung des Gemeinsamen Standpunktes anfertigen könnte.¹⁹

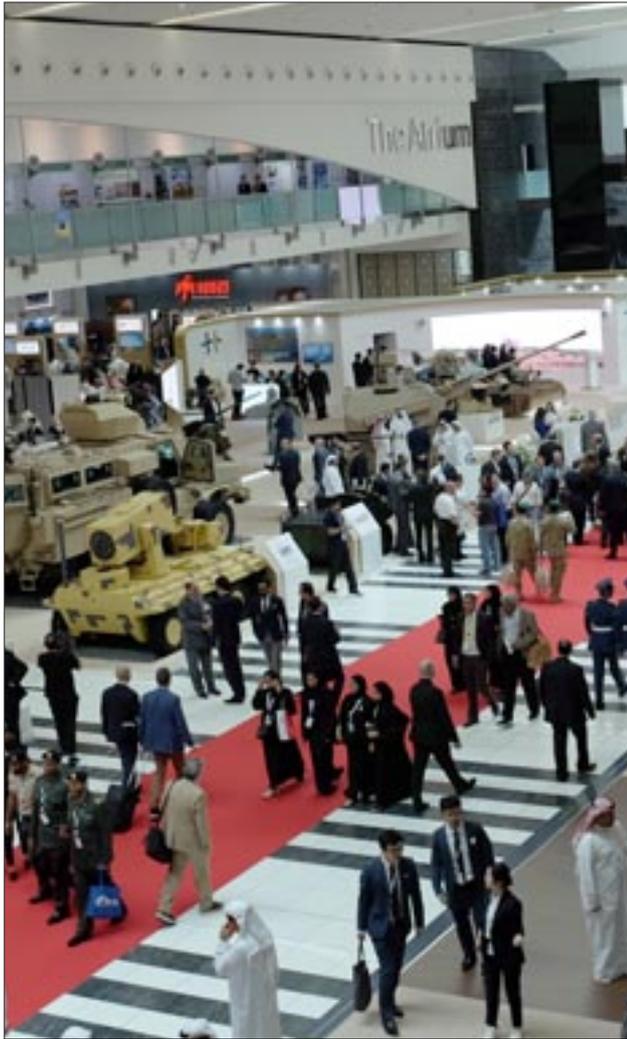
Weitreichend ist die Forderung, der Europäischen Kommission umfassende Befugnisse in Sachen Rüstungsexportpolitik zu übertragen.²⁰ Im Idealfall könnte so der herrschenden Willkür durch die Mitgliedsstaaten ein Riegel vorgeschoben werden. Eine Überführung des Gemeinsamen Standpunktes in eine EU-Direktive könnte juristische Optionen gegen die Lizenzierungspraxis der Mitgliedsstaaten schaffen: „Dies würde die Möglichkeit formaler Sanktionen gegen Staaten eröffnen, die einer Nicht-Einhaltung der europäischen Kriterien verdächtigt werden, indem die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren in Gang setzen könnte.“²¹

Hier sollte allerdings darauf geachtet werden, dass es nicht unproblematisch ist, wenn Kontrollkompetenzen von der nationalen Ebene auf die europäische Ebene übertragen würden. Schließlich zeichnet sich die hierfür dann wohl zuständige Generaldirektion Verteidigungsindustrie und Weltmarkt nicht gerade durch sonderlich rüstungsferne Positionierungen aus. Dies sollte also nur in Betracht gezogen werden, wenn gleichzeitig nationale Kontrollbefugnisse erhalten bleiben.

7.3 Vorfahrt für Interessen: Ein Problem der Prioritäten

Am Ende ist aber mit den meisten dieser Maßnahmen nicht zu rechnen, sobald sie in der Lage wären, die Exportpraxis der Mitgliedsstaaten tatsächlich empfindlich zu behindern. Dies gilt insbesondere für die absolut zentrale Einführung umfassender Überwachungs- und Sanktionsmechanismen, ohne die der Gemeinsame Standpunkt wohl leider weiter ein zahlloser Tiger bleiben wird.

Alle Verbesserungsvorschläge gehen unter anderem deshalb ins Leere, weil sie an den Symptomen nicht den Ursachen herumdoktern, wie die niederländische Kampagne „Stop Wapenhandel“ überaus treffend bemerkte: „Vorschläge für striktere Formulierungen des Gemeinsamen Standpunktes wurden jüngst von den Mitgliedsstaaten zurückgewiesen. [...] Was diesen Vorschlägen gemeinsam ist, ist dass sie allesamt ignorieren, weshalb der Gemeinsame Standpunkt scheitert. Gemäß seiner Präambel soll der Gemeinsame Standpunkt ‚mit Entschlossenheit verhindern, dass Militärtechnologie



Besucher der IDEX 2019 in Abu Dhabi

und Militärgüter ausgeführt werden, die zu interner Repression oder internationaler Aggression eingesetzt werden könnten oder zu regionaler Instabilität beitragen könnten.¹ Gleichzeitig soll mit dem Gemeinsamen Standpunkt eine ‚Stärkung einer europäischen industriellen und technologischen Verteidigungsbasis [...] einhergehen.‘ Der Gemeinsame Standpunkt scheitert, weil das zweite Ziel für wichtiger als das erste erachtet wird.²²

¹ Allerdings traten die „Positivbezüge“ nicht in der geballten Form auf. Siehe für ein Beispiel für solche Passagen in einem früheren Parlamentsbericht Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. November 2018 zu Waffenexporten und der Umsetzung des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP (2018/2157(INI)): „Das Europäische Parlament [...] in der Erwägung, dass der Verteidigungssektor ein Schwerpunkt der EU-Politik geworden ist, zumal es in der Globalen Strategie der Europäischen Union heißt, dass eine ‚tragfähige, innovative und wettbewerbsfähige europäische Verteidigungsindustrie [...] von wesentlicher Bedeutung für die strategische Autonomie Europas und eine glaubwürdige GSVP [ist]‘; dass der Rüstungsexport für die Stärkung der europäischen industriellen und technischen Verteidigungsbasis unerlässlich ist und dass die Verteidigungsindus-

trie in erster Linie dafür sorgt, die Verteidigung und Sicherheit der Mitgliedsstaaten der EU zu gewährleisten und gleichzeitig zur Umsetzung der GSVP beiträgt.“

² Entschließung des Europäischen Parlaments vom 17. September 2020 zu Waffenexporten: Umsetzung des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP (2020/2003(INI)), Absatz 52. In der vorherigen Entschließung (2018/2157(INI)), Absatz 12 hieß es noch: „Das Europäische Parlament [...] hält es für erforderlich, einen Prozess zur Schaffung eines Mechanismus einzuleiten, mit dem Mitgliedstaaten, die den Gemeinsamen Standpunkt nicht befolgen, sanktioniert werden.“ Im „Bericht über Waffenexporte“, der vom Auswärtigen Ausschuss verabschiedet wurde und als Vorlage für die 2020er Entschließung des Parlamentes diente, waren noch deutlich mehr und schärfere Forderungen enthalten, die aber in der finalen Abstimmung mehrheitlich abgelehnt wurden. Dort hieß es etwa: „Das Europäische Parlament [...] fordert Schritte für die Einrichtung eines EU-Sanktionsmechanismus für Mitgliedstaaten, die gegen den Gemeinsamen Standpunkt verstößen.“ (Bericht über Waffenexporte: Umsetzung des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP (2020/2003(INI)), Absatz 53). Siehe dort auch Absatz N: „Das Europäische Parlament [...] in der Erwägung, dass das eigentliche Ziel der EU darin bestehen sollte, über den Gemeinsamen Standpunkt hinauszugehen und eine gemeinsame und durchsetzbare EU-Rüstungsausführungsregelung einzuführen, die einen starken Sanktionsmechanismus für den Fall der Nichteinhaltung und ein Waffenkontrollgremium umfasst.“ Siehe auch Absatz 18: „Das Europäische Parlament [...] stellt fest, dass es keine Sanktionsmechanismen für den Fall von Exporten eines Mitgliedstaats gibt, die eindeutig nicht mit den acht Kriterien vereinbar sind.“

³ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 17. September 2020 zu Waffenexporten: Umsetzung des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP (2020/2003(INI)), Absatz 52.

⁴ Ebd., Absatz 4.

⁵ Ebd., Absatz 26.

⁶ Ebd., Absatz 10: „Das Europäische Parlament [...] fordert in diesem Zusammenhang alle EU-Mitgliedstaaten auf, davon Abstand zu nehmen, Waffen und Militärausrüstung an Saudi-Arabien, die VAE oder ein anderes Mitglied der internationalen Koalition oder an die jemenitische Regierung oder eine andere der Konfliktparteien zu verkaufen.“

⁷ Ebd., Absatz 40.

⁸ Ebd., Absatz 1.

⁹ Ebd., Absatz C.

¹⁰ Ebd., Absatz J.

¹¹ Ebd., Absatz 36.

¹² Ebd., Absatz 27.

¹³ Ebd., Absatz 33.

¹⁴ Ebd., Absatz 32 und 34.

¹⁵ Rüstungsexportbericht 2019 der GKKE, S. 83. Siehe für weitere Vorschläge zur Verbesserung des Gemeinsamen Standpunkts auch: Bromley, Mark/Maletta, Giovanna: The Conflict in Yemen and EU’s arms export controls: Highlighting the flaws in the current regime (Commentary). SIPRI, März 2019.

¹⁶ Moltmann 2012, S. 25.

¹⁷ Mutschler, Max/Bales, Marius: Globaler Militarisierungsindex 2019.

¹⁸ Rüstungsexportbericht 2019 der GKKE, S. 15.

¹⁹ Ebd., S. 88; Kehne 2019.

²⁰ Lucie Béraud-Sudreau, Lucie: Conclusion, Adelphi Series, 58/2018, S. 144.

²¹ Kehne 2019, S. 3.

²² Position paper EU export control, Stop Wapenhandel o.J.

8. Rüstungskonversion statt Rüstungsproduktion



Protest gegen Rheinmetall, Düsseldorf, 09.05.2017

Ein wesentlicher Schritt wäre es, wenn sich der scheinheilige Diskurs um deutsche und europäische Waffenexporte endlich ehrlich machen würde. Denn die Gründe, wegen der hier ein Rüstungsbefürworter für die „Existenzberechtigung“ der deutschen Industrie (und damit auch umfassender Exporte) plädiert, lassen sich auch eins zu eins auf die europäische Ebene übertragen: „[D]ie Rüstungspolitik [ist] ein integraler Bestandteil der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie eine Kernkompetenz der Einsatzbereitschaft der Bundeswehr. [...] Der Zugriff auf eine leistungsfähige und flexible rüstungsindustrielle Basis ist für die Bundesregierung somit eine Grundvoraussetzung ihrer militärischen und damit außen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Handlungsfähigkeit. Für den Handelsstaat Deutschland ist diese Komponente seiner staatlichen Handlungsfähigkeit eine grundlegende Voraussetzung für eine effektive und nachhaltige Interessensverfolgung in einer multipolaren Weltordnung. [...] Nicht seine ökonomische Dimension – sprich der Beitrag zur Wirtschaftsleistung und die Schaffung von Arbeitsplätzen – sondern die [...] militärische und außenpolitische Dimension macht den Rüstungssektor zu einem unverzichtbaren Wirtschaftsbereich der deutschen Volkswirtschaft.“¹

Wer eine Weltmacht Europa befürwortet, befürwortet auch eine starke rüstungsindustrielle Basis und die ist, wie in dieser Studie hinlänglich dargestellt wurde, nur über umfassende Waffenexporte aufrechtzuerhalten. Alle anderen

Erwägungen, von den gerne bemühten Profitinteressen der Rüstungsindustrie bis hin zu den in Gewerkschaftskreisen häufig angeführten Arbeitsplätzen sind hier absolut nachrangig. Im Gegenteil: Inzwischen haben eine Reihe von Studien bewiesen, dass es keinen gesellschaftlichen Teilbereich gibt, der im Verhältnis zu den in ihn gesteckten Ressourcen so wenige Arbeitsplätze abwirft wie der Rüstungssektor.²

Machtstreben und Machtpolitik sind das Problem: Eine Abkehr davon würde nicht nur den Weg für strengere Rüstungsexportrichtlinien freimachen, sondern auch für eine generelle Umstellung der Rüstungsproduktion auf die Herstellung gesellschaftlich sinnvoller Güter, mit der sich auch das Problem der Exporte ein für alle Mal erledigt hätte. Die Dringlichkeit dessen steht jedenfalls außer Frage: „Ein Weiter-so-wie-bisher kann und darf es dabei nicht geben. Die Welt braucht dringend eine neue Dynamik für eine an Frieden und Verständigung ausgerichtete Politik der internationalen Zusammenarbeit. Eine Außen- und Sicherheitspolitik, die auf Gewalt setzt – ob durch Militärinterventionen, den Export von Kriegsmaterial oder durch harte Sanktionsmaßnahmen – ist das Gegenteil von dem, was wir auf der Welt nun brauchen.“³

¹ Heidenkamp, Henrik: Deutsche Rüstungspolitik – Ein Politikfeld im Handlungsdruck. Opladen 2015, S.73 und 18.

² Siehe zB Garrett-Peltier, Heidi: Job Opportunity Cost of War, Brown University, Costs of War Project, 24.03.2017.

Impressum

Autor:

Jürgen Wagner

Gestaltung:

Kurtuluş Mermer, www.thegravity.de

Druck:

Der Faltschachtelprofi GmbH, Solingen

Auflage: 3.500

November 2020

Fotos:

Seite 9: flickr.com, AMB Brescia, (CC BY 2.0)

Seite 12,16, 20, 34: flickr.com, svenskafreds.se

Seite 17, 36: flickr.com, Jakob Huber/Campact, (CC BY-NC 2.0)

Seite 26: flickr.com, Петро Порошенко, (CC BY-NC-ND 2.0)

Seite 33: Wikimedia, Almidad Mojalli/VOA, public domain

Bestellungen:

Die Studie steht auf den angegebenen Webseiten zum Download bereit. Als gedruckte Broschüre kann die Studie zudem per E-Mail unter bestellungen@oezlem-demirel.de angefordert werden.

Herausgegeben von:

Özlem Alev Demirel

Europäisches Parlament

ASP 02G351

Rue Wiertz 60

1047 Brüssel

Tel.: 0032 228 45589

E-Mail: oezlem.demirel@europarl.europa.eu

www.oezlem-alev-demirel.de

www.guengl.eu

European United Left • Nordic Green Left



EUROPEAN PARLIAMENTARY GROUP

GUE/NGL
www.guengl.eu

DIE LINKE.
IM EUROPAPARLAMENT

