



Die EU-Rüstungs- exportpolitik

Gefahr für die globale Sicherheit oder
friedenspolitische Chance?

Stephan Heidbrink

1. Einleitung

Gemeinhin wird in Europa das Bild einer Zivilmacht gepflegt. Vor dem Hintergrund des Übergangs zu einem offenen, militärgestützten Imperialismus in den USA seit 2001 lässt sich dies recht einfach öffentlich kommunizieren. Eine stärkere politische Integration Europas und ein selbstbewussteres Auftreten in der Welt soll – so zumindest Jürgen Habermas und Jacques Derrida – die USA wieder zu einer multilateraleren Haltung zwingen. Eine europäische militär-politische Dimension wird in dieser Argumentation als ein zentraler Pfeiler zu Stärkung der EU benannt.¹ Dazu gehört eben auch eine »leistungsfähige« europäische Rüstungsindustrie.

Auf der europäischen Ebene hat sich ein stabiler (Eliten-)Konsens für eine forcierte Rüstungsintegration herausgebildet. Militärs, Rüstungswirtschaft, verschiedene europäische wie nationale Think-Tanks, die nationalen Regierungen und die europäischen Institutionen teilen das Interesse an einer gemeinsamen rüstungsindustriellen Basis.² Innerhalb kürzester Zeit wurde eine gemeinsame Rüstungsagentur ins Leben gerufen und eine Vereinheitlichung der verschiedenen Exportpolitiken durch den so genannten Verhaltenskodex (Code of conduct on Arms Exports) eingeleitet. Zusätzlich wurde im Rahmen

des LoI-Prozesses (Letter of Intent), mit der »Absichtserklärung über Maßnahmen zur Erleichterung der Umstrukturierung der europäischen Rüstungsindustrie«, ein Rahmenwerk etabliert, über das grenzüberschreitende Fusionen und Zusammenarbeit erleichtert werden sollen.

Es scheint offensichtlich, dass eine Beschränkung der Exportmöglichkeiten der Waffenproduzenten durch (quasi-)staatliche Verbote nicht in deren Interesse liegt. Die Implementierung des Verhaltenskodex wird daher häufig als vorbildlicher Schritt zur Kontrolle des internationalen Waffenhandels gesehen.³ Im Folgenden wird argumentiert, dass bei genauerer Betrachtung dieser positive Bezug stark relativiert werden muss.

2. Modernisierung der europäischen Rüstungswirtschaft und Waffenexporte

Das Ende der Systemkonkurrenz, die Übermacht US-amerikanischer Konzerne, die Veränderung des Zusammenspiels von Technologie und Rüstungswirtschaft und vor allem die Hegemonie neoliberaler Unternehmensstrategien

fürten zu der Herausbildung einer US-zentrierten europäischen Rüstungswirtschaft⁴ mit gewichtigen Implikationen für den internationalen Waffenhandel. Während sich bereits zu Beginn der 1980er Jahre in Europa eine neue Integrationsdynamik etablierte und diese im Vertrag von Maastricht und der Wirtschafts- und Währungsunion konkretisiert wurde (vgl. den *Geschichtlichen Abriss der europäischen Integration* in diesem Band, S. 43ff.), blieb die militärische Dimension der Europäischen Union weitgehend aus den Vergemeinschaftungsprozessen ausgeschlossen. Die Internationalisierung der Produktion war alles in allem an der rüstungsindustriellen Basis in Europa in den 1980er Jahren mehr oder weniger spurlos vorübergegangen. Der »Startschuss« für die umfassende Reorganisation der Rüstungswirtschaft war die Implosion des Ostblocks und seiner Bündnisstrukturen 1989-1991.

In Europa wird der Luft- und Raumfahrtsektor nach umfangreichen Restrukturierungen (vgl. den Abschnitt »Wir empfehlen Rüstungsaktien«: *EU-Rüstungskonzerne auf Expansionskurs* in diesem Band, S. 278ff.) nun von einem Duopol aus dem viertgrößten (BAE-Systems) und achtgrößten (EADS) Rüstungskonzern der Welt beherrscht. EADS und BAE-Systems sind über eine ganze Reihe von Joint Ventures miteinander verbunden.⁵ Grenzüberschreitende Restrukturierungen in der Rüstungswirtschaft sind dabei noch weniger Ergebnisse »reiner« Marktprozesse als in der herkömmlichen zivilen Wirtschaft. Aufgrund der Bedeutung der Waffenproduktion für die »nationale Souveränität« sind Fusionen und Übernahmen von weitreichenden politischen Entscheidungen abhängig. In Europa wird der Rüstungsindustrie daher von Beginn an eine Sonderstellung eingeräumt. Artikel 296 des EG-Vertrages nimmt explizit alle Bereiche, die die nationale Sicherheit betreffen, von der Integration aus.

Spätestens seit 1998 lässt sich jedoch eine neuartige Qualität in der europäischen Rüstungszusammenarbeit feststellen. Im Juli jenes Jahres unterzeichneten die Verteidigungsminister von Frankreich, Deutschland, Schweden, Italien, Spanien und Großbritannien einen Letter of Intent (LoI), in dem sie sich für die Etablierung eines Rahmenwerkes (Framework Agreement) stark machten, das auf die Erleichterung der Restrukturierungen der europäischen Rüstungswirtschaft zielt. Die Rüstungsindustrie hatte schon lange auf einen solchen Schritt gedrängt. Vor dem Hintergrund der abnehmenden Nachfrage in den europäischen Staaten seit dem Ende des Kalten Krieges, einer radikal restrukturierten, weitaus stärkeren und auf den Weltmarkt drängenden US-Konkurrenz sowie

dem weitgehenden Verlust ihrer Daseinsberechtigung in den Augen vieler Europäer (man denke nur an die prominente Forderung nach einer Friedensdividende),⁶ »entdeckten« die nationalen Rüstungsgiganten die europäische Ebene.

Auch aus Sicht der europäischen Regierungen bestehen gravierende Anreize, sich stärker für eine europäische Integration der Rüstungsindustrie einzusetzen und Exporte anzukurbeln. Das Bekenntnis zur Aufrechterhaltung einer eigenen »wettbewerbsfähigen rüstungsindustriellen Basis« beinhaltet indirekt auch den (Sach-)Zwang »Rüstungsexport«. Die rapide steigenden Kosten für neue Waffensysteme – Beobachter gehen davon aus, dass die Kosten gemäß »geometrischer Progression«⁷ ansteigen – geben starke Anreize, diese Ausgaben durch Waffenexporte zu verringern. Mit der Festschreibung strikter Haushaltsdisziplin über die europäische Ebene, z.B. in Form des Stabilitätspaktes, werden diese »Sachzwänge« zusätzlich verstärkt. Waffenexporte können die Kosten durch größere Stückzahlen und verlängerte Laufzeiten von Rüstungsprojekten verringern. So bedeutet z.B. eine Reduktion der Beschaffungskosten für Flugzeuge und Panzer durch ausländische Anschlussaufträge um ein Drittel oder ein Viertel, dass die Streitkräfte des Herstellerlandes ein drittes oder viertes Kampfflugzeug gewissermaßen umsonst ins eigene Arsenal stellen können (vorausgesetzt, der Hersteller gibt seine Ersparnisse weiter). Vor dem Hintergrund der explosionsartig steigenden Kosten für neue Waffensysteme bedeuten Exporte für ein waffenproduzierendes Land somit die Möglichkeit, sich am technologischen Wettrennen länger zu beteiligen, als dies ohne Ausfuhr vertretbar wäre – immer vorausgesetzt, das Auslandsgeschäft wird mit der »notwendigen« Härte vorangetrieben.

Europäische Fusionen – die Herausbildung von »Eurochampions« – weisen einen (Königs-)Weg aus dem Dilemma. Einerseits lässt sich damit sehr viel einfacher um Weltmarktanteile konkurrieren und so die gesunkene (inländische) Nachfrage kompensieren, andererseits besteht die Möglichkeit, die »kritische Masse« zu erreichen, die eine Übernahme durch die amerikanische Konkurrenz vereitelt oder zumindest enorm erschwert. Die europäische Integration ermöglicht gewissermaßen einen Kampf auf (fast) gleicher Augenhöhe. Zusätzlich bieten sich weitere verlockende Möglichkeiten: Über die Verankerung auf europäischer Ebene lässt sich der demokratische »Druck von unten« stark abschwächen, und es lassen sich vielleicht sogar nationale Beschränkungen mit Blick auf die Exporte umgehen.

Mit dem LoI-Rahmenwerk wird zu diesem Zweck

eine Vielzahl von Maßnahmen ergriffen, etwa eine vereinfachte Lizenzbestimmung für Waffenteile. So wird der Handel von Waffen(teilen) zwischen den sechs Staaten nicht länger als »Export« gekennzeichnet. Zusätzlich werden in einem »White Paper« Länder bestimmt, die geeignet sind, spezifische Rüstungsgüter zu erhalten. Mit Blick auf den internationalen Waffenhandel bestimmt das Rahmenwerk, dass die je nationalen Exportkontrollpolitiken, die Erfüllung der jeweiligen internationalen Verpflichtungen, einschließlich des Verhaltenskodexes, und die Wahrung der Verteidigungsinteressen, insbesondere die Aufrechterhaltung einer starken und konkurrenzfähigen rüstungsindustriellen Basis, berücksichtigt werden. Eine genauere Betrachtung enthüllt eine Problematik: Die »White List« wird durch Konsens erstellt, und somit kann ein teilnehmendes Land ein Veto gegen die Aufnahme eines dritten Landes einlegen. Da die Exportbestimmungen etwa Schwedens weitaus restriktiver sind als z.B. diejenigen Großbritanniens, kann das bedeuten, dass Waffenteile aus Großbritannien durch den Einbau in ein Waffensystem eines anderen Landes nicht mehr in ein bestimmtes Drittland exportiert werden dürfen. Dieser Umstand könnte – wie durch einen Vertreter des britischen Verteidigungsministeriums bereits angekündigt – zu schmerzhaften Konsequenzen für Schweden führen und somit Druck in Richtung auf die Unterlassung solcher Einsprüche ausüben.⁸ In der Konsequenz kann das Rahmenwerk somit eine Abwärtsspirale bei Exportvorschriften in Gang setzen.

Der Druck auf »zu« restriktive nationale Exportkontrollen durch das Rahmenwerk beschränkt sich dabei nicht allein auf die Mitgliedstaaten. Das europäische Projekt zur Schaffung eines einheitlichen Rüstungsmarktes hat auch eine globale Ausstrahlung. Die Vereinigten Staaten verfügen über den größten Rüstungsmarkt der Welt. Sie stehen damit im Zentrum der Exportambitionen der europäischen Rüstungswirtschaft. Aufgrund zahlreicher Regularien – wie etwa des »Buy American Act« – ist das Eindringen in den amerikanischen Markt in der Regel nur durch Fusionen möglich. Selbst in solchen Fällen sind die Barrieren der USA so hoch, dass sich der Rüstungshandel mit den USA aus Sicht der europäischen Regierungen und Konzerne als »Einbahnstraße« darstellt. Die wachsende Koordinierung der europäischen Rüstungsanstrengungen (hier darf auch die Europäische Rüstungsagentur; European Defence Agency [EDA] nicht vergessen werden) erhöhen den Druck auf die »Festung USA«. In den Vereinigten Staaten mehren sich die Befürchtungen, dass eine erfolgreiche europäische Zusammenarbeit die bisherigen Marktantei-

le amerikanischer Konzerne⁹ drastisch vermindern könnte. Die Angst vor einer »Festung Europa« hat in den letzten Jahren zu lauten Forderungen nach einer Aufweichung der restriktiven Exportkontrollen in den USA geführt. Die Sicherheits- und Verteidigungsexperten der großen Forschungseinrichtungen, das Verteidigungsministerium und natürlich die großen Rüstungskonzerne fordern eine »Reform« des amerikanischen Kontrollregimes, um den Waffenhandel zu erleichtern.¹⁰ Vorbild ist hierbei das europäische Rahmenwerk.

Generell bietet die europäische Integrationsdynamik den europäischen Waffenproduzenten neue Möglichkeiten, Absatzmärkte auch außerhalb der EU zu erschließen. Das gilt insbesondere für Staaten in der regionalen Nachbarschaft (Wider Europe und Mittelmeerraum). Besorgniserregend ist das vor allem mit Blick auf die Türkei, immerhin der fünftgrößte Rüstungsmarkt der Erde. Die teilweise restriktive Haltung einiger europäischer Staaten gegenüber der Türkei wegen ihrer beständigen Menschenrechtsverletzungen und des unerklärten Krieges niederer Intensität gegen die Kurden im Südosten war den Rüstungskonzernen schon lange ein Dorn im Auge. Einerseits hat die Türkei nunmehr angekündigt – nicht zuletzt, um ihren Wunsch auf Mitgliedschaft gewissermaßen materiell zu untermauern –, sich zunehmend auf europäische Waffen stützen zu wollen. Große Rüstungsprojekte, bei denen die Amerikaner eigentlich zum Zuge kommen sollten (z.B. Panzer und Kampfhubschrauber), wurden 2004 abgesetzt bzw. modifiziert. Gleichzeitig zeigen sich die Europäer immer weniger abgeneigt, Waffen in die Türkei zu liefern. Bei der Entscheidung für oder wider einen Beitritt lässt sich eine stark geopolitisch motivierte Argumentation ausmachen. Da passt es ins Bild, dass der damalige deutsche Verteidigungsminister Peter Struck sowie die militärische Führung der Bundeswehr 2004 ihre Unterstützung für die Lieferung von 298 Leopard-Kampfpanzern in die Türkei ankündigten, die inzwischen auch ausgeführt wurde.

3. Der »Code of Conduct«: Kontrollmechanismus oder Modernisierungsprojekt der europäischen Rüstungswirtschaft?

Während der LoI-Prozess und die europäische Rüstungsagentur eindeutig die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Rüstungsindustrie in der globalen (genauer: transatlantischen) Konkurrenz um Weltmarktanteile zum Ziel haben und dabei bestehende Exportbeschränkungen aufzuweichen drohen, scheint der »Code of Conduct on Arms Exports« (Verhaltenskodex) auf den ersten Blick konträr zu wirken.

Dieser wurde bereits 1998 vom Rat der EU angenommen und besteht aus acht Kriterien und einer Reihe von operativen Bestimmungen, die die Anwendung der Kriterien regeln sollen. Damit werden Minimalstandards für die Kontrolle und Handhabung von Rüstungsexporten der Mitgliedstaaten in Drittländer gesetzt. Zusätzlich wird ein Mechanismus für Konsultationen und Informationsaustausch installiert. Er ist politisch, aber nicht rechtlich bindend. Mit Hilfe des Codes sollen eine größere Transparenz und die Angleichung der nationalen Exportpolitiken gefördert werden. Ein Mitgliedstaat sollte demzufolge keine Ausfuhrgenehmigung erteilen, wenn

- ▶ damit die Einhaltung internationaler Verpflichtungen der EU-Mitglieder gefährdet wird,
- ▶ die Einhaltung der Menschenrechte im Empfängerland nicht gewährleistet ist, etwa durch den Einsatz der gelieferten Waffen zur internen Repression,
- ▶ die »innere Lage« dies nicht zulässt,
- ▶ die Stabilität, der Frieden oder die Sicherheit in einer Region gefährdet werden,
- ▶ damit die »nationale Sicherheit« der Mitgliedstaaten und/oder verbündeter sowie befreundeter Länder bedroht wird,
- ▶ das »Verhalten des Käuferlandes gegenüber der internationalen Gemeinschaft« dagegen spricht,
- ▶ wenn der Verdacht besteht, dass die Waffen weiterverkauft werden,
- ▶ die Rüstungsexporte mit »der technischen und wirtschaftlichen Kapazität des Empfängerlandes« unvereinbar sind.

Sechs Jahre nach der Einrichtung des Verhaltenskodex wurde 2004 eine Überprüfung der bisherigen Praxen und Fortschritte begonnen.

Ein hilfreiches Mittel in der Abstimmung der nationalen Rüstungsexportpolitiken stellt der Benutzerleitfaden dar. Bisher wurden die einzelnen operativen Bestimmungen von den einzelnen Regierungen durchaus unterschiedlich interpretiert. Mit dem Leitfaden wird die Interpretation vereinheitlicht und so ein wichtiger Schritt in Richtung einer größeren Transparenz und Koordination der Waffenexportpolitiken gemacht.

Darüber hinaus kann auch die Einrichtung einer zentralen Datenbank für die Verweigerung von Ausfuhrgenehmigungen im Sekretariat des Rates als ein positiver Schritt bewertet werden. Sie erhöht die Informationsmöglichkeit und kann so als Hebel für eine weitergehende Harmonisierung wirken.

Im Juni 2003 wurde vom europäischen Rat ein gemeinsamer Standpunkt zur Überwachung von Waffenvermittlungstätigkeiten angenommen. Er definiert Waffenvermittlungstätigkeiten und enthält die Verpflichtung, eine Genehmigung für solche Tätigkei-

ten einzuholen. Ferner sieht er den Informationsaustausch über Waffenvermittlungstätigkeiten und die Festlegung von Strafen vor. Einen weiteren wichtigen Schritt zur Harmonisierung und damit Stärkung des Kodexes stellt die Überarbeitung der gemeinsamen Militärgüterliste der EU dar. In der Praxis erweist sich der Verhaltenskodex als ein »weiches« Instrument in der Abstimmung der jeweiligen nationalen Waffenexportpolitiken. Zwar verfügt die Europäische Union über eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), die aber strikt intergouvernemental angelegt wurde. Durch den Artikel 296 des EG-Vertrages wird die Souveränität der Mitgliedstaaten bei der Produktion und dem Handel mit Rüstungsgütern festgeschrieben. Der Kern des Kodexes besteht daher im Informationsaustausch und in Konsultationen der einzelnen Regierungen. Bisher stellt sich die Situation in der EU als ein krasses Missverhältnis zwischen Anspruch und Realität dar. Laut dem 5. Bericht des Europäischen Parlamentes (Dezember 2003) wurden 48 Konsultationen eingeleitet und 411 Verweigerungen mitgeteilt. Dem stehen 36.000 Genehmigungen gegenüber. Unter dem Strich bedeutet das einen Anstieg von 11.000 Genehmigungen bei gleichzeitiger Abnahme der Verweigerungen um 54 im Vergleich zum Vorjahr. Ein Bericht von Amnesty International zeigt, dass der gegenwärtige Zustand des Kodexes weiterhin breiten Raum für die Ausfuhr von Waffen und Ausrüstungsgegenständen bietet, die ihrerseits bei Menschenrechtsverletzungen eingesetzt werden und so zu einer Unterhöhnung der internationalen Sicherheit beitragen.¹¹

▶ Die Harmonisierung der nationalen Berichte wird z.T. durch die Regierungen untergraben.¹² So machen z.B. Deutschland, Frankreich und Dänemark, aber auch Griechenland sowie Irland entgegen der Vereinbarung keine Angaben über den Wert ihrer Waffen ausfuhren.

▶ Die Europäische Union verfügt zwar über eine Rüstungsagentur, aber die bereits 2003 vom Europäischen Parlament geforderte Einrichtung eines umfassenden Kontrollsystems zur Überprüfung der Endverwendung, etwa einer Waffenkontrollagentur, steht nach wie vor aus.

▶ Dem fortschrittlichen Gemeinsamen Standpunkt steht entgegen, dass die Mitgliedstaaten bisher Waffentransport und Waffenfinanzierungsdienste (z.B. gewisse Hermesbürgschaften der Bundesrepublik Deutschland) nicht in ihre Rechtsvorschriften für Waffenvermittlungsgeschäfte aufgenommen haben. Außerdem werden Ausrüstungsgegenstände, die etwa für Folter oder die Todesstrafe eingesetzt werden (können), nicht ausdrücklich verboten. Desweiteren fehlt

eine Initiative, die Registrierung und Genehmigung von Waffenvermittlungstätigkeiten zur Vorschrift zu machen und den Geltungsbereich auf EU-Bürger und Unternehmen im Ausland auszudehnen (wie dies etwa in den USA gehandhabt wird).

► Die Chancen, die sich durch die Einrichtung der Datenbank eröffnen, werden nicht voll ausgeschöpft. Durch eine automatische Weiterleitung der Inhalte und Ergebnisse der Konsultationen an alle Mitgliedstaaten würde diese Informationsquelle besser genutzt und die Koordination gestärkt.

Das Europäische Parlament schlug dem Rat daher vor, verschiedene Änderungen auf den Weg zu bringen. Vor allem schärfere Kontrollen, größere Transparenz und die rechtliche Verbindlichkeit sollen in Zukunft die möglichst problem- und lückenlose Umsetzung des Kodexes gewährleisten und so die parlamentarische Kontrolle über den Waffenhandel verstärken.

► Insgesamt soll der Kodex von den Mitgliedstaaten besonders strikt ausgelegt werden (also z.B. auch bei Know-how, Ausbildungspersonal oder Lizenzfertigungen im Ausland) und durch eine Verschärfung der materiellen Kontrollen wirksam durchgesetzt werden. Insbesondere ein Ausfuhrverbot für Ausrüstungsgüter, die für Folter und/oder interne Repression verwendet werden könnten, wäre eine wichtige Vertiefung des Kodexes. Weiterhin gelte es, eine Liste von – in bewaffnete Konflikte involvierten – Ländern zu erstellen, für die generell keine Ausfuhrerlaubnis erteilt werden soll.

► Um eine größere Transparenz des Jahresberichtes zu erreichen, schlägt das Parlament einige qualitative Verbesserungen vor. Neben der Übermittlung der vollständigen Informationen in den bereits vereinbarten Bereichen durch die Mitgliedstaaten sollten weitere Punkte (nach Bestimmungsland aufgeschlüsselt) ergänzt werden:

- die Art der Waffen, Waffenbestandteile
- Quantität der gelieferten Waffen
- Transfer von Personal, Know-how und Ausbildung
- detaillierte Angaben zum Endverwender

Die wichtigste Forderung ist die nach einer Rechtsverbindlichkeit des Kodexes. Hierfür gilt es:

- die mögliche Umwandlung des Kodexes in einen Gemeinsamen Standpunkt ernsthaft in Betracht zu ziehen.
- eine Umsetzung des Kodexes in nationales Recht voranzutreiben.
- eine Multilateralisierung des Informations- und Konsultationsaustausches gegenüber den bisherigen bilateralen Konsultationen vorzunehmen.

► eine stärkere Zusammenarbeit der einzelnen nationalen und europäischen Arbeitsgruppen (z.B. COARM) besser zu koordinieren.

Trotz der Fortschritte und der progressiven Forderungen des Europäischen Parlamentes sollten die kurz- und mittelfristigen Chancen des Verhaltenskodexes nicht überbewertet werden.

Seine bestehende Ausgestaltung ist ein typisch europäisches Produkt. Auf der einen Seite trägt er die Handschrift des Europäischen Parlamentes, das bemüht ist, die eigenen Gestaltungsmöglichkeiten zu erweitern. Insbesondere die Forderung nach einer Rechtsverbindlichkeit des Verhaltenskodexes sowie nach der vollständigen Harmonisierung der jeweiligen Politiken (und einer damit verbundenen Erhöhung der parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten) erscheint regelmäßig in den Entschlüssen des Parlamentes. Dem stehen die Mitgliedstaaten gegenüber, die im Europäischen Rat diese weitgehenden Forderungen nicht übernehmen. Vor allem Großbritannien sperrt sich gegen eine restriktivere Handhabung seiner Rüstungsexportpolitik. Daher lässt die gegenwärtige Gestalt des Verhaltenskodexes breiten Raum für eine Unterminierung seiner Zielsetzung.

4. Unbewältigte Herausforderungen...

Anhand der zentralen europäischen Projekte lässt sich die Unabdingbarkeit eines rechtsverbindlichen Kodexes skizzieren: So sind z.B. im Rahmen der jüngsten Erweiterungsrunde der EU nach Mittel- und Osteuropa eine Reihe von durchaus bedeutenden Waffenausporteurmitgliedern der Union geworden. Dadurch hat sich das Risiko, dass die zukünftige Interpretation und Umsetzung von EU-Mechanismen verwässert wird (nicht zuletzt durch mangelhafte technische und/oder finanzielle Voraussetzungen), erhöht.¹³ Die häufig »weiche« Interpretation durch die alten Mitgliedstaaten trägt zusätzlich zu einer Unterminierung bei und ist in der Lage, auch bei den neuen Mitgliedstaaten den Hang zu einem rein rhetorischen Bekenntnis zum Kodex zu verstärken.

Im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) bemüht sich die Europäische Union, einen einheitlichen Rüstungsmarkt zu schaffen. Insbesondere der Abbau der Kontrollen bei Waffen- und Ausrüstungstransfers innerhalb der EU kann ohne eine Stärkung des Kodexes zu einer Schwächung des Kontrollregimes beitragen. Konzerne, die über nationale Grenzen hinweg operieren, sind in der Lage, die unterschiedlichen nationalen Exportrichtlinien auszunutzen.

Der Verhaltenskodex ist durchaus im Interesse der europäischen Rüstungswirtschaft. Oberste Priorität in

ihren Restrukturierungsbestrebungen hat erstens die Herstellung eines europäischen Binnenmarktes für Rüstungsgüter, innerhalb dessen Waffen und Waffenteile ohne die bisherigen zum Teil recht aufwändigen Genehmigungsprozeduren gehandelt werden können. Gelänge das, wäre eine wichtige Voraussetzung für eine europäische Integration der Rüstungswirtschaft und damit für eine erhöhte Konkurrenzfähigkeit gegenüber der amerikanischen Rüstungsindustrie erreicht. Damit wäre zweitens gleichzeitig der Grundstein für eine »gleichberechtigte« transatlantische Integration der Rüstungswirtschaft gelegt, die die europäischen Konzerne mit Blick auf den riesigen Markt in den USA sowie das militär-technologische »Know-how« schon anstreben. Schließlich erhoffen sich die europäischen Rüstungsgiganten durch vereinheitlichte Regeln im europäischen Raum eine entscheidende Vergrößerung ihres Marktanteils insbesondere mit Blick auf die zehn neuen Mitgliedstaaten, deren Militär rapide modernisiert wird. Die Europäische Union ist schließlich nicht nur drittgrößter Waffenexporteur der Welt, sondern gleichzeitig ein wichtiger Waffenimporteur. Allein im Zeitraum von 2000 bis 2004 entfielen 20% der globalen Rüstungsimporte auf Europa, wobei 69% aus Nicht-Mitgliedsländern stammten.¹⁴ Die Vereinheitlichung der Exportvorschriften durch den Code of Conduct stellt sich somit aus der Perspektive der großen Rüstungskonzerne als wichtiger Schritt in Richtung auf eine konkurrenzfähige europäische Kriegsindustrie dar. Gleichwohl sind nicht alle Teile der europäischen Rüstungswirtschaft Profiteure der neuen Dynamik. Die englischen Konzerne fürchten – ganz im Gegensatz zu ihrer deutschen Konkurrenz –, dass ihre bis dato schon relativ laxen Exportkontrollen eine Einschränkung erfahren könnten, wohingegen die deutsche Industrie sich nicht ganz unberechtigte Hoffnungen auf weniger restriktive Exportkontrollen auf europäischer Ebene macht.

5. ...und die Chancen ihrer »zivilmächtigen« Lösung

Es sind v.a. zwei Charakteristika des »Europäischen Regierens«, die eine Ausweitung des Verhaltenskodexes zu einem »zivilmächtigen« (verstanden als antimilitaristischen) Instrument unwahrscheinlich machen. Damit ist einerseits die formelle Verankerung von Pflichten der Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene gemeint. Genauso wie es möglich wäre, friedenssichernde Maßnahmen, wie z.B. eine Rüstungskontrollagentur, auf europäischer Ebene einzurichten, lassen sich etwa Aufrüstungsverpflichtungen »europäisieren«. Das bekannteste Beispiel war der – vorläufig gescheiterte – Versuch, eine Rüstungsverpflichtung über den EU-Verfassungsvertrag festzuschreiben (vgl. Art.

I-41). Mit der Ratifizierung solcher und anderer internationaler Verträge lässt sich in der nationalen Politik mit dem Verweis auf die »internationalen Verpflichtungen« innergesellschaftliche Kritik blockieren. Damit wird die politische Verantwortlichkeit tendenziell dem Zugriff popular-demokratischer Kontrolle entzogen. Die europäische Ebene wirkt dann als Kompensation für schwindende Legitimation von Rüstungsausgaben – sozusagen als »Sachzwang«.

Die Frage, ob nun die europäische Ebene eher als Möglichkeit für eine nachhaltige Friedenspolitik oder aber als zusätzlicher Anker für die Rüstungswirtschaft begriffen werden sollte, führt uns zu dem zweiten wichtigen Charakteristikum europäischen Regierens: dem Phänomen der Public-Private-Partnerships. Gemeint sind formelle und informelle Strukturen (oder Netzwerke), in denen sich die Vertreter der europäischen Rüstungswirtschaft, Politiker und wichtige Repräsentanten der europäischen Funktionärschicht treffen. Vor allem die Fähigkeit zum Agenda-Setting und zur Policy-Planung dieser Netzwerke ist hier von Bedeutung. Dabei sind sowohl Entscheidungen als auch Nicht-Entscheidungen wichtig: Bestimmte Bereiche oder Themen von der europäischen Agenda fernzuhalten, ist genauso bedeutsam, wie den Prozess der Herstellung des europäischen Rüstungsmarktes aktiv voranzutreiben.

Im Zuge der postfordistischen Restrukturierung der Rüstungskomplexe bilden sich auch auf europäischer Ebene neue Foren der Einflussnahme aus. Durch den Konzentrationsprozess im Bereich der Luft- und Raumfahrtindustrie haben sich auf europäischer Ebene Akteure herausgebildet, die sich für die Kommission zu relevanten Gesprächspartnern entwickelt haben. Die Beziehung etwa zwischen der europäischen Kommission und den neuen privilegierten Agenda-Setting-Gruppen kann am besten als die einer »symmetrischen Interdependenz« beschrieben werden. Beide profitieren voneinander bei der Realisierung ihrer Ziele. Die Kommission kann sie nutzen, um ihre Gestaltungsrolle in einem Feld auszubauen, das bisher außerhalb ihrer Reichweite lag. Andererseits können die Planungsgruppen der europäischen Rüstungswirtschaft die Kommission nutzen, um ihren Vorstellungen Gehör zu verschaffen.

Der erste erfolgreiche Versuch der führenden Vertreter der europäischen Luft- und Raumfahrtindustrie besteht in der Idee einer gemeinsam mit der Kommission gegründeten *European Advisory Group on Aerospace*, STAR 21. Das Ziel dieser Gruppe soll es sein, Grundzüge einer europäischen Industriepolitik für diesen Sektor zu erarbeiten, die wiederum als Basis für weitere Initiativen dienen soll.

Die Kommission nahm dieses Gesprächsangebot gerne auf. Hier bot sich nicht zuletzt die Möglichkeit, in einem Prozess, der bisher im Wesentlichen von den Nationalstaaten bestimmt wurde, mehr Einfluss zu erlangen.¹⁵ Bemerkenswert ist, dass STAR 21 nicht von der bereits 1976 gegründeten Lobbying-Gruppe European Defence Industries Group (EDIG; mittlerweile fusioniert zu ASD, Aerospace and Defence Industries Association of Europe) ausging, sondern direkt von einer Gruppe der größten europäischen Rüstungskonzerne initiiert wurde. In gewisser Weise reflektiert sich hier die bereits erwähnte postfordistische Restrukturierung des militärisch-industriellen Systems. Die neuartige Binnenstruktur der Rüstungsindustrie findet auch auf der politischen Ebene ihre ersten Ausprägungen. Es dürfte kein Zufall sein, dass die in früheren Dekaden unternommenen Versuche der traditionellen Rüstungslobby, auf die Debatte um die Europäische Sicherheits- und Verteidigungsindustrie Einfluss zu nehmen, von geringem Erfolg geprägt waren, wohingegen eine Initiative der europäischen Rüstungsgiganten (sprich: der neuen »europäiserten« Luft- und Raumfahrtindustrie) auf europäischer Ebene gelingt.

Von den Gesprächen zwischen fünf Vertretern der Kommission, sieben bedeutenden Firmenchefs der Luft- und Raumfahrtindustrie und nur zwei Mitgliedern des Europäischen Parlaments, die noch nicht einmal vom Parlament beauftragt waren, war die Öffentlichkeit somit weitestgehend ausgeschlossen. Der fragliche Report wurde Mitte Juli 2002 veröffentlicht und beschäftigt sich in erster Linie damit, die Bedeutung des Luft- und Raumfahrtsektors für Europa herauszustellen. Die zwei zentralen Argumente im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik sind bekannt: Zum einen müssten die Europäer gewissermaßen im Gleichschritt mit den USA moderne Waffensysteme entwickeln, ansonsten drohe »eine ernsthafte Gefahr, dass die europäischen Handlungspotentiale durch die Vorherrschaft der USA in der Bereitstellung von spezifischen Ausrüstungsgütern oder bei der Unterstützung bereits gelieferter Systeme eingeschränkt werden«.¹⁶

Zum anderen führe kein Weg an einer drastischen Erhöhung der Rüstungshaushalte vorbei. Diese Erhöhung wird schließlich auch im vorläufigen Verfassungsvertrag festgeschrieben.

Gleichzeitig bilden sich neue Planungsgruppen, in denen sich die Elite der europäischen Rüstungsindustrie mit europäischen Politikern und Angehörigen der entsprechenden Think-Tanks über die Gestaltung der europäischen Rüstungspolitik verständigt. Ein Beispiel ist die im Frühjahr 2002 gegründete »New De-

fence Agenda« (NDA). Als Schirmherren fungieren Javier Solana (»Mr. GASP«), Franco Frattini (EU-Kommissar für Freiheit, Sicherheit und Justiz), Benita Ferrero-Waldner (EU-Kommissarin für Auswärtige Beziehungen) und Jaap de Hoop Scheffer (Generalsekretär der NATO). Das »Advisory board« der NDA besteht aus zwanzig Personen mit langjährigen Erfahrungen in der Rüstungsindustrie und -politik: So sind z.B. der Direktor der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) Lodewijk Briet sowie Angehörige des Generalsekretariats der NATO wie Gunther Altenburg, Robert Bell, verschiedene ständige nationale Vertreter bei der NATO, wie Rüdiger Reyels (Deutschland) und Benoît d'Aboville (Frankreich) und weitere Mitglieder der Kommission Angehörige des Boards. Die Liste der Unterstützer und Teilnehmer an den monatlichen runden Tischen liest sich wie das »who is who« der europäischen Rüstungsindustrie: Vertreter von EADS, BAE Systems, Thales, Finmeccanica, Dassault Aviation u.a.m. Der Initiator Giles Merrit schrieb dazu Anfang 2004: »Vor weniger als 18 Monaten begann die New Defence Agenda ihre monatlichen runden Tische abzuhalten, und in dieser kurzen Zeit hat sie sich die Rolle als einziges regelmäßiges Forum in Brüssel geschaffen, in dem die verschiedenen Welten von NATO und EU, Industrie und Think-Tanks, Akademikern, Politikern und Medienvertretern zusammenkommen, um über die zukünftige Richtung der europäischen und transatlantischen Verteidigungspolitik zu diskutieren.«¹⁷

Nach eigener Darstellung verfolgt die New Defence Agenda das Ziel, durch die monatlichen runden Tische, Pressekonferenzen und Diskussionspapiere die Frage, wie sich die Politiken der NATO und der EU gegenseitig ergänzen können, ganz oben auf die Agenda zu setzen.¹⁸ Mit welchem Erfolg diese neue transatlantisch orientierte Planungsgruppe Themen platzieren kann, ist bisher noch unklar. Dennoch scheint sich eine Art transatlantischer »Eliten-Pakt« für eine gemeinsame Sicherheitspolitik zu formieren. Dieser reicht von transnationalen Konzernen, europäischen Think-Tanks über hochrangige Militärs bis hinunter zu nationalen neokonservativen und atlantizistischen Think Tanks wie z.B. der Konrad-Adenauer-Stiftung.¹⁹ Bemerkenswert ist, dass die Bemühungen im Wesentlichen von europäischer Seite ausgehen. Es sind diese Charakteristika des »Europäischen Regierens« und die damit verwobenen ungleichen politischen Kräfteverhältnisse auf europäischer Ebene, die Anlass zur Skepsis bieten.

Anmerkungen

1 Derrida, Jacques/Habermas, Jürgen: Nach dem Krieg: Die Wiedergeburt Europas, in: FAZ, 31.5.2003. Siehe dazu auch den Abschnitt: Die Ideologie: Europa, S. 101ff. in diesem Band.

2 Vgl. Heidbrink, Stephan: US-Hegemonie und Europäische Integration. Die militärpolitische Konfiguration Europas im transatlantischen Spannungsfeld, FEI-Arbeitspapier 25, Marburg 2005; Kühle, Hartmut: Globalisierung in der Rüstungsindustrie. Formen und Auswirkungen auf den deutschen Standort und die Arbeitsplätze, BICC-Paper 32, Bonn 2003.

3 Vgl. bspw. Amnesty International: Undermining Global Security. The European Union's Arms Exports, London 2004, S. iii.

4 Vgl. Serfati, Claude: Militarismus. Der bewaffnete Arm der Globalisierung, in: Zeller, Christian (Hrsg.): Die globale Enteignungsökonomie, Münster 2004, S. 21-61; Heidbrink 2005.

5 Vgl. Schmitt, Burkhard: From cooperation to integration: defence and aerospace industries in Europe, Chaillot Papers 40, Paris 2000.

6 Vgl. UNDP: United Nations Development Programme: Human Development Report 1994, New York 1994.

7 Geometrische Progression nennt man eine Zahlenfolge wie 1, 3, 9, 27, 81, in welcher jede Zahl mit dem gleichen Faktor (in diesem Beispiel 3) multipliziert wird, um die nachfolgende Zahl zu erhalten.

8 Vgl. Amnesty 2004, S. 44.

9 Schätzungen gehen davon aus, dass die europäischen Streitkräfte zu etwa 40% mit amerikanischen Rüstungsgütern ausgestattet sind. Vgl. Cornu, Christophe: Fortress Europe – Real or Virtual? in: Schmitt, Burkhard (Hrsg.): Between Cooperation and Competition: The Transatlantic Defence Market, Paris 2001.

10 Vgl. Kühle 2003, S. 55f.; Adams, Gordon: Fortress America in Changing Transatlantic Defence Market, in: Schmitt 2001; Zakheim, Dov S./Weinberger, Sharon A./Sakazaki, Melvin: Export Control and Transatlantic Cooperation: The Implications of U.S.-European Negotiations on Export Reform, Arlington 2000.

11 Vgl. Amnesty International 2004.

12 Vgl. SIPRI Yearbook 2004, Oxford 2004.

13 Amnesty International sieht diese Gefahr noch deutlicher ausgeprägt: »Die losen und nicht-bindenden Kodexkriterien und operativen Bestimmungen [...] unternehmen wenig, um zu verhindern, dass die Mitgliedsstaaten die Informationen, die vom Mechanismus der Mitteilung einer Verweigerung [einer Waffenlieferung] generiert werden, als Gelegenheiten für den Handel verwenden.« Vgl. Amnesty 2004, S. 94.

14 SIPRI Yearbook 2005, Oxford 2005, S. 433.

15 Vgl. Jünemann, Anette/Schörning, Niklas: Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der »Zivilmacht Europa«. Ein Widerspruch in sich? HSFK-Report 13/2002, Frankfurt a.M. 2002, S. 33, 37.

16 Europäische Kommission: STAR 21. Strategic Aerospace Review for the 21st century. Creating a coherent market and policy framework for a vital European industry, Brüssel 2002.

17 Merrit, Gilles: Introduction, in: Fresh Perspectives on European Security, Winter 2004, S. 3 (Übers. d. Verf.)

18 Vgl. www.newdefenceagenda.org.

19 Die Konrad-Adenauer-Stiftung veranstaltete z.B. in Brüssel am 3. Februar 2005 gemeinsam mit der EADS im Rahmen der New Defence Agenda eine Tagung mit dem Titel: Towards an EU Strategy for Collective Security.

Der Beitrag erschien in Tobias Pflüger/Jürgen Wagner (Hrsg.), Welt-Macht EUropa, Auf dem Weg in weltweite Kriege, VSA-Verlag Hamburg 2006 (S. 250-263).

Stephan Heidbrink ist Politikwissenschaftler und arbeitet bei der Forschungsgruppe Europäische Integration (FEI) an der Philipps-Universität Marburg. Jüngste Veröffentlichung: »US-Hegemonie und europäische Integration – Die militärpolitischen Konfigurationen Europas im transatlantischen Spannungsfeld«, FEI-Arbeitspapier Nr. 25/2005.



**Informationsstelle
Militarisierung e.V.**

Diese Studie entstand im Rahmen des Projektes „Nein zu dieser EU-Verfassung! Ja zu fairer Entwicklungskooperation!“, das vom Evangelischen Entwicklungsdienst (EED) großzügig unterstützt wird. Weitere Texte des Projektes finden sich unter www.imi-online.de/EU-Projekt/

Wir fordern:

**Soziale Sicherheit statt
militärische Großmachtspolitik!**