

EU-Rüstungsexporte: Eine unerwünschte Debatte

von: Jürgen Wagner

Politik und Rüstungsindustrie intensivieren den Waffenexport. Die Diskussion um bessere EU-Ausfuhrkontrollen konnte in Brüssel durch Abwesenheit von Ausschußmitgliedern sowie geschickte Änderungsanträge verhindert werden.

Am Donnerstag vor einer Woche konnte der Panzerbauer Krauss-Maffei Wegmann mit einer „Erfolgsmeldung“ aufwarten: Der Vertrag zum Verkauf von 62 Kampfpanzern „Leopard 2“, 24 „Panzerhaubitzen 2000“ und vieles mehr an das Emirat Katar – Gesamtumfang 1,89 Milliarden Euro – sei unter Dach und Fach. Augenscheinlich sind die „restriktiven“ deutschen Rüstungsexportrichtlinien löchrig wie ein Fischernetz – und genauso verhält es sich auch mit ihrem Pendant auf europäischer Ebene. So erteilten die EU-Staaten im Jahr 2011 Exportlizenzen im Umfang von 37,52 Milliarden Euro (2010: 37,72 Euro), allein 21,3 Prozent davon für die Lieferungen in den Mittleren Osten und damit in eine der brisantesten Krisenregionen der Welt.

Alle Versuche, mit einem rechtsverbindlichen EU-Rüstungsexportkontrollsystem, dem „Gemeinsamen Standpunkt“, die Waffenausfuhren in Konfliktregionen oder in Länder, in denen die Menschenrechte massiv verletzt werden, zu verhindern (oder wenigstens zu begrenzen), sind bislang kläglich gescheitert. Verantwortlich hierfür sind zahlreiche Schwächen des „Gemeinsamen Standpunktes“, die ein permanentes Unterlaufen der dem Wortlaut nach eigentlich recht eng gefaßten Exportkriterien ermöglichen. So werden munter weiter Waffen in alle Welt transferiert.

Mit diesen Mängeln beschäftigt sich der Berichtsentwurf des Europäischen Parlamentes „Waffenausfuhr: Umsetzung des Gemeinsamen Standpunktes des Rates“. ¹ In ihm wurde nicht nur dargestellt, weshalb die europäischen Exportrichtlinien so untauglich sind. Gleichzeitig wurden auch die hierfür verantwortlichen EU-Staaten dazu aufgefordert, endlich für ein wenigstens halbwegs funktionierendes Kontrollsystem zu sorgen. Verfaßt wurde der Bericht von der Europaabgeordneten Sabine Lösing, Mitglied der Linksfraktion GUE/NGL, wobei dies erst nach Auseinandersetzungen möglich war, zumal die GUE/NGL nur maximal einmal pro Legislaturperiode hierzu die Möglichkeit hat.

Taktischer Winkelzug der EVP

Bevor ein solcher Report vom Europäischen Parlament debattiert und verabschiedet werden kann, muß er allerdings erst noch die zuständigen Ausschüsse passieren. Im Vorfeld waren mit den Fraktionen der Grünen, Sozialdemokraten und Liberalen Kompromisse erzielt worden, die den Bericht nicht in einem Maße verwässert hätten, daß er inakzeptabel gewesen wäre. Indem aber nach all diesen Verhandlungen aus den genannten Fraktionen am vergangenen Dienstag nur etwa die Hälfte der Abgeordneten bei der Abstimmung im Auswärtigen Ausschuß (AFET) anwesend war, spielten die Parlamentarier – bewußt oder unbewußt – der konservativen Europäischen Volkspartei (EVP) in die Hände. Diese nutzte nämlich ihre unverhofft zustande gekommene Mehrheit im Ausschuß dazu, um den Bericht und damit faktisch auch jegliche Debatte über das Thema unmöglich zu machen.

Hierfür drückten sie in einem ersten Schritt alle ihre Änderungsanträge durch und verfälschten damit die Grundaussagen in einem Maße, daß die Berichterstatterin Sabine Lösing sich gezwungen sah, ihren Namen zurückzuziehen. Anschließend stimmten die Konservativen dann auch noch gegen den nun von

ihnen zu verantwortenden Bericht. Hierbei handelte es sich um einen völlig ungewöhnlichen Vorgang, wie Lösing unmittelbar danach in einer Pressemitteilung betonte: „Heute wurde – in einem meines Wissens noch nie dagewesenen Vorgang – der von mir eingereichte Initiativbericht ›Waffenausfuhr: Umsetzung des Gemeinsamen Standpunktes des Rates im Auswärtigen Ausschuß des Europaparlaments abgelehnt. Obwohl die konservative Mehrheit im Ausschuß den Bericht in ihrem Sinne verändern und so die gemeinsam mit den Sozialdemokraten, Grünen und Liberalen gefundenen Kompromisse kippen konnte, hat sie am Ende gegen den Bericht gestimmt.“²

Dies klingt zunächst schizophren: Weshalb sollten die EVP-Abgeordneten gegen einen Bericht stimmen, der nach den Änderungsanträgen durchaus ihren Präferenzen entsprach? Dieses Verhalten macht bei genauerer Betrachtung aber durchaus Sinn. Denn mit diesem nahezu präzedenzlosen taktischen Winkelzug, der einen neuen Standard in Sachen parlamentarischer Hinterhältigkeit setzt, wurde verhindert, daß sich das Europäische Parlament überhaupt mit dem Thema beschäftigen wird. Ansonsten hätte im Plenum ein Alternativbericht debattiert und die Sache so wenigstens angesprochen werden müssen, wie ebenfalls aus der bereits zitierten Pressemitteilung hervorgeht: „Das ist ein ungeheurer Vorgang, denn nun kann der Bericht nicht mehr im Plenum des Europaparlaments diskutiert werden.“

Versuche, Kontrolle abzuschaffen

Dies ist umso skandalöser, als derzeit sowohl seitens der Politik als auch der Industrie eine regelrechte Rüstungsexportoffensive läuft, über die man augenscheinlich unter keinen Umständen öffentlich debattieren will. Ihre Haltung in dieser Frage haben die Konservativen mehr als deutlich gemacht: Über Rüstungsgüter diskutiert man nicht, man exportiert sie!

Glaukt man Lobbyisten wie Christian-Peter Prinz zu Waldeck, Geschäftsführer des „Bundesverbandes der Deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie“, ist die Ausweitung der Rüstungsexporte aufgrund eines angeblichen Kahlschlags bei den Militärausgaben eine Angelegenheit von geradezu existentieller Bedeutung: „Es ist die Frage des Überlebens – wollen wir diese Industrie erhalten oder wollen wir sie nicht erhalten? Wenn wir sie erhalten wollen, müssen wir in den Export gehen.“³

Hier gilt es zunächst einmal festzuhalten, daß die Branche keineswegs kurz vor dem Ruin steht. Im Gegenteil, wie eine im Dezember 2012 veröffentlichte Untersuchung des „Center for Strategic and International Studies“ (CSIS) belegt, erwies sich das Waffengeschäft in jüngster Zeit sogar als überaus profitabel. Zwar seien die Erlöse in den 1990er Jahren eingebrochen, in den darauf folgenden Jahren seien sie jedoch von 58 Milliarden Euro im Jahr 2001 um 57,7 Prozent auf 91 Milliarden Euro 2011 gestiegen. Es geht also nicht darum, das Überleben der Branche zu sichern, sondern man ist bestrebt, die – ohnehin üppigen – Profitmargen auf möglichst hohem Niveau zu stabilisieren, wenn möglich sogar auszubauen. Da allerdings in absehbarer Zeit mit einer stagnierenden oder teils (zumeist nur leicht) sinkenden Inlandsnachfrage

zu rechnen sein wird, gewinnt das Auslandsgeschäft an Bedeutung.

Bei der Politik rennt die Industrie hier offene Türen ein, da eine starke und unabhängige rüstungsindustrielle Basis als wesentlicher Machtfaktor erachtet wird. Insbesondere im Zusammenhang mit Auslandsinterventionen. Hinzu kommt neuerdings noch ein weiteres Interesse: Vor allem Deutschland will mit der sogenannten Merkel-Doktrin Waffen an „strategisch wichtige Partner“ liefern – und zwar auch vollkommen unabhängig davon, ob diese demokratische und Menschenrechte achten, und ungeachtet dessen, ob es sich dabei um Krisengebiete handelt oder nicht. Bislang müssen derartige Geschäfte, die womöglich gegen Rüstungsexportkriterien verstoßen, noch mit besonderen sicherheitspolitischen Interessen begründet werden – dies will man künftig mit „Positivlisten“ umgehen und sich hierdurch mißliebige Debatten ersparen. Die dahinterstehende „Logik“ wurde von Bundeskanzlerin Angela Merkel erstmals in einem Vortrag Ende 2011 deutlich gemacht: „Wir müssen die Staaten, die bereit sind, sich zu engagieren, auch dazu befähigen. Ich sage ausdrücklich: Das schließt auch den Export von Waffen mit ein – dies selbstverständlich nur nach klaren und weithin anerkannten Prinzipien.“ Schon die gängige Ausfuhrpraxis und noch mehr solche „strategischen Waffenlieferungen“ verstoßen jedoch auf eklatante Weise gegen die auf europäischer Ebene geschaffenen Regelungen zur Rüstungsexportkontrolle, die augenscheinlich nicht greifen.

Bereits im Juni 1998 wurde der „Verhaltenskodex über Waffenexporte“ verabschiedet, der acht Kriterien enthielt, bei deren Verletzung eine Rüstungsexportlizenz entweder grundsätzlich abgelehnt werden (Kriterien 1–4) oder eine Verweigerung zumindest erwogen werden sollte (Kriterien 5–8). 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 wird, das sich diese Ausgaben aufgrund seiner Finanzlage eigentlich nicht leisten kann (Kriterium 8).

Acht Kriterien

Schon früh war allerdings klar, daß diese acht Prüfsteine in der Exportpraxis der EU-Länder nahezu gewohnheitsmäßig ignoriert wurden. So förderte eine im November 2011 veröffentlichte Untersuchung zu Tage, daß Mitgliedsstaaten im Zeitraum zwischen 2001 und 2009 Rüstungsgüter im Wert von über 50

Milliarden Euro in die Krisenregionen Nordafrika und Mittelost exportiert haben. Zunächst wurde sich herausgeredet, daß es sich beim Verhaltenskodex lediglich um eine Absichtserklärung handele – es oblag den Staaten, ob sie sich daran halten wollten oder eben nicht. Aus diesem Grund setzte man große Hoffnungen in den „Gemeinsamen Standpunkt betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern“, der im Dezember 2008 verabschiedet wurde. Er übernahm den Verhaltenskodex und damit auch die acht Kriterien nahezu unverändert, wodurch sie rechtsverbindlichen Charakter erhielten. Damit konnte allerdings ebenfalls nicht verhindert werden, daß weiter Waffen in Länder exportiert werden, die gegen eines oder mehrere Grundsätze verstoßen.

Vorerst läßt sich zwar festhalten, daß der „Gemeinsame Standpunkt“ und damit die Rechtsverbindlichkeit der acht Kriterien sicher einen gewissen Fortschritt darstellten. Im Detail läßt er aber dennoch viel zu wünschen übrig. Deshalb forderte der Berichtsentwurf „Waffenausfuhr“ zahlreiche Ergänzungen, etwa, „daß aufgrund der negativen Auswirkungen von Rüstungsausgaben auf die Entwicklungschancen von ärmeren Empfängerländern Kriterium 8 aufgewertet werden sollte, indem Entwicklungsunverträglichkeit automatisch zu einer Ablehnung von Exportlizenzen führen sollte“ (Rüstungsexportbericht, Artikel 3). Zudem scheint es Usus zu sein, die Kriterien – wenn überhaupt – nur für Ausfuhren in Drittländer (grob gesagt: Nicht-EU-/NATO-Mitglieder) in Betracht zu ziehen. Doch auch Exporte in EU-Länder wie etwa Griechenland dürften gegen das Kriterium der Entwicklungsverträglichkeit verstoßen. Denn im Wortlaut des „Standpunkts“ gibt es bezüglich des Geltungsbereichs keinerlei Einschränkung. Da der Handel innerhalb der EU im Zuge der Verbringungsrichtlinie des Mitte 2012 europaweit in Kraft getretenen Verteidigungspakets (Defence Package) jetzt liberalisiert und massiv ausgeweitet wird, wird dieser Punkt immer wichtiger.

Ein weiteres Manko ist, daß Güter mit doppeltem Verwendungszweck (Dual use) vom „Gemeinsamen Standpunkt“ nicht erfaßt werden. Dies ist besonders für „zivile“ Sicherheitstechnologien problematisch, die sehr häufig für interne Repression verwendet werden. Wenn man also schon auf solche Ausfuhren nicht gänzlich verzichten will, sollten sie ebenfalls wenigstens in ein verbindliches Rüstungsexportkontrollsystem eingebunden werden. Dabei wäre dann „zwingend vorzuschreiben, daß bei einem Export von Sicherheitstechnologie und generell von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck die Vereinbarkeit mit den acht Kriterien geprüft wird“ (Rüstungsexportbericht, Artikel 10).



Exportschlager: Panzerhaubitze 2000. Foto: Bundeswehr/Eisner über Flickr Wir.Dienen.Deutschland.

Ziele der EU-Rüstungsexporte 2011

Europäische Union	38,6%
Mittlerer Osten	21,2%
Nordamerika	9,7%
Südasiens	8,9%
Nicht-EU-Europa	4,9%
Südwestasien	4,7%
Afrika	4,5%
Rest	7,5%

Quelle: EU arms exports figures remain level, Jane's Defence Weekly, 4. Januar 2013

Außerdem plädiert der „Gemeinsame Standpunkt“ für eine Stärkung des Rüstungssektors, wenn es in ihm etwa heißt: „Der Wunsch der Mitgliedsstaaten, eine Rüstungsindustrie als Teil ihrer industriellen Basis wie auch ihrer Verteidigungsanstrengungen aufrechtzuerhalten, wird anerkannt“ (Artikel 13). Andererseits seien zwar die „wirtschaftlichen, sozialen, kommerziellen und industriellen Interessen“ der Mitgliedsstaaten zu berücksichtigen, dies dürfe allerdings „die Anwendung der oben angeführten Kriterien nicht beeinträchtigen“ (Artikel 10). In der Praxis scheint es aber genau andersherum zu laufen. „In der Europäischen Union pochen weiterhin die Mitgliedsstaaten auf ihr vertraglich abgesichertes Recht, souverän über Rüstungsproduktion und Rüstungshandel zu entscheiden. Im Zweifelsfall haben nationale außenpolitische Interessen und der Erhalt eigener Rüstungskapazitäten Vorrang.“⁴

Dies hängt mit der wesentlichsten Schwachstelle des „Gemeinsamen Standpunktes“ zusammen: Weiterhin können Nationalstaaten die Kriterien auslegen, 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. Sollten also gewichtige Exportinteressen im Spiel sein, werden diesbezügliche Hindernisse schlichtweg weginterpretiert. Hier liegt eine wesentliche Ursache dafür, daß es weiter möglich ist, die Kriterien geflissentlich zu ignorieren. So kommt etwa eine Studie des „Bonn International Center for Conversion“ (BICC) zu dem Ergebnis, knapp 30 Prozent der von der Bundesregierung im Jahr 2011 erteilten Lizenzen für die Ausfuhr von Rüstungsgütern hätten gegen eines oder mehrere der EU-Rüstungsexportkriterien verstoßen.⁵

Aus diesem Grund fordert der Berichtsentwurf „Waffenausfuhr“, „daß ein standardisiertes Prüf- und Berichtssystem geschaffen wird, das Aufschluß darüber gibt, ob und in welchem Maße Exporte einzelner Mitgliedsländer der Europäischen Union gegen die acht Kriterien verstoßen“ (Rüstungsexportbericht, Artikel 5). Ferner wird kritisiert, „daß es keine Möglichkeit gibt, die Einhaltung der acht Kriterien unabhängig prüfen zu lassen, daß keine Sanktionsmechanismen bei Verstoß gegen die acht Kriterien durch einen Mitgliedsstaat existieren und dies auch nicht geplant ist“ (Artikel 7).

Mehr Klarheit und Transparenz

Darüber hinaus hätte eigentlich die zweite wesentliche Neuerung des „Gemeinsamen Standpunktes“ gegenüber dem Vorläufer „Verhaltenskodex“ mehr Klarheit und Transparenz in Sachen EU-Rüstungsexporte bringen sollen. Denn in ihm wird vorgeschrieben, daß die jährlichen Berichte der „Working Party on Conventional Arms Exports“ (COARM, Gruppe Ausfuhr konventioneller Waffen des Rates der EU) im Amtsblatt abgedruckt und damit öffentlich zugänglich gemacht werden müssen (zuvor mußten sie nur dem Rat übersendet werden). Doch auch dieses Instrument hat sich als genauso stumpf wie das des „Gemeinsamen Standpunktes“ selbst erwiesen.

Der COARM-Bericht faßt die Rüstungsexporte der EU-Einzelstaaten jährlich in einem etwa 430seitigen Dokument zusammen, allerdings immer mit einer „leichten“ Verzögerung: Der Report für 2011 erschien erst am 14. Dezember 2012, der für das Jahr zuvor erst am 30. Dezember 2011. Also ausgerechnet am letzten Arbeitstag des Jahres, und ohne daß vorab über die anstehende Veröffentlichung informiert worden wäre. Deutlicher hätte wohl kaum signalisiert werden können, daß an Transparenz in diesem Bereich wenig bis kein Interesse besteht. Deshalb fordert der Berichtsentwurf „Waffenausfuhr“ von Sabine Lösing

„die zeitnahe Veröffentlichung des COARM-Jahresberichts, die höchstens ein halbes Jahr nach dem Erhebungszeitraum erfolgen sollte“ (Rüstungsexportbericht, Artikel 18).

Darüber hinaus weisen die Daten zahlreicher Mitgliedsländer (darunter Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien) extreme Lücken auf und sind somit weitgehend unbrauchbar: Für das Jahr 2010 übermittelten lediglich 63 Prozent der Staaten vollständige Angaben. Eine weitere Schwierigkeit besteht darin, daß unterschiedliche Berichtssysteme und Erhebungsverfahren die tatsächlichen Zahlen zusätzlich vernebeln helfen. Der Berichtsentwurf „Waffenausfuhr“ plädiert daher für „die Einführung eines standardisierten Erhebungs- und Übermittlungsverfahrens, das in allen Staaten gleichermaßen Anwendung findet, um fristgerechte und vollständige Informationen zu übermitteln bzw. zu veröffentlichen“ (Rüstungsexportbericht, Artikel 13). Außerdem wird gefordert, „daß der COARM-Jahresbericht um eine Zusammenfassung ergänzt wird, in der u.a. vergleichende Trends zu den Vorjahren und aggregierte Zahlen enthalten sein sollten“ (Artikel 17).

Im „Gemeinsamen Standpunkt“ ist vorgeschrieben, daß dieser drei Jahre nach Verabschiedung einer Überprüfung unterzogen werden muß. Das nach fast einem Jahr vom Europäischen Rat im November 2012 präsentierte Ergebnis ist angesichts der zuvor beschriebenen eklatanten Defizite ein schlechter Witz: „Nach Abschluß dieser Bewertung gelangt der Rat zu dem Schluß, daß die Bestimmungen des Gemeinsamen Standpunkts und das in seinem Rahmen bereitgestellte Instrumentarium den im Jahr 2008 vorgegebenen Zielen nach wie vor förderlich sind und eine solide Grundlage für die Koordinierung der Waffenausfuhrpolitik der Mitgliedsstaaten bilden.“⁶

Natürlich wäre die denkbar beste Variante, sämtliche Rüstungsexporte generell zu verbieten – eine konsequente Anwendung der acht Kriterien, wie sie vom Berichtsentwurf „Waffenausfuhr“ eingefordert wurde, würde dem allerdings schon relativ nahekommen. Und genau aus diesem Grund wurde letzterer nun auch von den Konservativen versenkt. Schon allein eine Debatte um die löchrige Rüstungsexportkontrolle ist offensichtlich unerwünscht, wie auch Berichterstatterin Sabine Lösing in ihrer eingangs zitierten Presseerklärung betont: „Die Konservativen haben damit deutlich gemacht, daß sie die Interessen der europäischen Rüstungsindustrie vor Menschenrechte stellen. (Sie) wollen jede öffentliche Diskussion über effektivere Kontrollen der Rüstungsexporte verhindern und so eine mögliche strengere Umsetzung blockieren. Gerade die CDU/CSU scheint damit verhindern zu wollen, daß ihre Position zu Waffenexporten im Bundestagswahlkampf publik wird.“

Anmerkungen

- 1 Entwurf eines Berichts über das Thema „Waffenausfuhr: Umsetzung des Gemeinsamen Standpunkts des Rates 2008/944/GASP“ (2012/2303 (INI)), Brüssel, 13.2.2013 (zitiert als Rüstungsexportbericht)
- 2 Europaparlament: Freie Fahrt für Waffenexporte, Pressemitteilung von Sabine Lösing, Brüssel, 23.4.2013
- 3 Sonja Heizmann: Frontverschiebung. Die Zukunft der deutschen Rüstungsindustrie, Deutschlandradio Kultur, 19.9.2011
- 4 Bernhard Moltmann: Die Zange, die nicht kneift. Der EU-Gemeinsame Standpunkt zu Rüstungsexporten, HSFK-Report Nr. 3/2012, S. II
- 5 GKKE: Rüstungsexportbericht 2012, 10.12.2012, S. 7
- 6 Schlußfolgerungen des Rates vom 19.11.2012