



BONN INTERNATIONAL CENTER FOR CONVERSION

B · I · C · C

BONN INTERNATIONAL CENTER FOR CONVERSION • INTERNATIONALES KONVERSIONSZENTRUM BONN

paper 19

Folgen, Auswirkungen
und
Gestaltungsmöglichkeiten
internationaler
Abkommen für eine
restriktive deutsche
Rüstungsexportpolitik

february 2002



BONN INTERNATIONAL CENTER FOR CONVERSION • INTERNATIONALES KONVERSIONSZENTRUM BONN

Folgen, Auswirkungen
und
Gestaltungsmöglichkeiten
internationaler
Abkommen für eine
restriktive deutsche
Rüstungsexportpolitik

*Von Michael Brzoska
mit Hartmut Küchle*

Published by
© BICC, Bonn 2002

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	3
Einleitung	4
Gegenwärtige Genehmigungspraxis bei Rüstungsexporten im Rahmen internationaler Rüstungszusammenarbeit	5
<i>Verfahrensgrundsätze</i>	5
<i>Regierungsprojekte</i>	6
<i>Industrieprodukte</i>	7
<i>Zulieferung</i>	8
<i>Kriegswaffen</i>	10
<i>Dual-use Güter</i>	10
<i>Bewertung</i>	11
Folgen und Bedeutung bestehender internationaler Abkommen und Verträge	12
<i>Kooperationsverträge</i>	12
<i>Verhaltenskodex der EU für Waffenausfuhren</i>	14
<i>Wassenaar-Arrangement</i>	15
<i>WEAG, WEAO, OCCAR</i>	15
<i>Bewertung</i>	16
Effekte weiterer absehbarer internationaler Verbindungen	16
<i>LOI-Rahmenabkommen</i>	16
Grundzüge des Exportsverfahrens	16
Bewertung	18
<i>US Initiativen</i>	23
Defense Trade Security Initiative	23
Bewertung	24

Fortentwicklung der deutschen Rüstungsexportkontrolle in internationalem Kontext	25
<i>Kontrollspielräume in bestehenden und geplanten Abmachungen und Verträgen</i>	25
<i>Rüstungsexportpolitik in Europa</i>	26
Literaturverzeichnis	29
Anhang – Internationale Vereinbarungen und Verträge zur Rüstungszusammenarbeit und zum Rüstungsexport	32

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AL	Außenwirtschaftsliste
AWG	Außenwirtschaftsgesetz
AWV	Außenwirtschaftsverordnung
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMWT	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
DTSI	Defense Trade Security Initiative
EADS	European Aeronautic Defense and Space Company
KL	Kriegswaffenliste
KWKG	Kriegswaffenkontrollgesetz
LOI	Letter of Intent
OCCAR	Organisation Conjointe de Coopération en Matière d'Armement
WEAG	Western European Armaments Group
WEAO	Western European Armaments Organization
WEU	Westeuropäische Union

Einleitung

Die Rüstungsindustrie ist zunehmend international ausgerichtet, nicht nur Rüstungsprojekte sondern die Rüstungsproduktion selber sind zunehmend transnational organisiert (Markusen und Costigan, 1999; Defense Science Board, 1999; BICC, 2000). Eine Kontrolle des Exportes von Rüstungswaren hingegen erfolgt fast ausschließlich auf nationaler Ebene. Dieses Dilemma wird sich auf Grund wirtschaftlicher und politischer Interessen an zunehmender rüstungswirtschaftlicher Integration zumindest in Europa, oder möglicherweise auch unter Einschluss der USA und Kanadas im transatlantischen Raum, weiter verschärfen, solange keine durchgreifende Übertragung von Kontrollrechten auf multinationale Institutionen erfolgt. Eine solche Übertragung kann angesichts unterschiedlicher Rüstungsexportpraktiken der in Frage kommenden Länder bestenfalls schrittweise erfolgen.

Vor diesem Hintergrund untersuchte das BICC im Auftrag des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages Gutachten für den Wissenschaftlichen Dienst beim Deutschen Bundestag (Aktenzeichen ZV6/11-6161-1161) die folgenden Themen:

- Folgen und Auswirkungen internationaler/zwischenstaatlicher Abkommen und Verträge zum Rüstungsexport, zur internationalen Rüstungszusammenarbeit und von Rüstungskooperationen auf die deutsche Rüstungsexportpraxis und -politik und auf den Geltungsbereich der Rüstungsexportrichtlinien.
- Ansatzpunkte für die Implementierung und Verbesserung einer restriktiven europäischen Rüstungsexportpolitik im Rahmen der bestehenden Vereinbarungen und darüber hinaus und Evaluierung der Möglichkeiten nationaler Einflussnahme.

Zur Beantwortung der Fragen wurden die einschlägige Literatur und öffentlich verfügbare Quellen herangezogen und einige zusätzliche Befragungen (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Bundesministerium der Verteidigung) durchgeführt. Angesichts der zur Verfügung stehenden Zeit konnten die Fragen nicht erschöpfend behandelt werden, auch sind nicht alle notwendigen Informationen, etwa zum Inhalt von Regierungsabkommen, öffentlich verfügbar. Der Fragestellung entsprechend stand der Gesichtspunkt der restriktiven Rüstungsexportkontrolle – national und auf europäischer Ebene – im Vordergrund der Untersuchung. Insbesondere bleibt weitgehend unberücksichtigt, inwieweit durch vorhandene oder zukünftige Verträge und Abkommen der Internationalisierungsprozess der deutschen Rüstungsindustrie befördert oder behindert wird. Da die Beurteilung der Wirkungen internationaler zwischenstaatlicher Verträge – bestehender wie absehbarer – eine Kenntnis der gegenwärtigen Regelungen im Bereich des Rüstungsexports insbesondere im Rahmen von internationalen Rüstungsprojekten voraussetzt, werden diese Regelungen eingangs beschrieben. Der Schlussteil enthält einige Überlegungen zur

weiteren Gestaltung internationaler Abkommen und Verträge. Der Anhang enthält ausgewählte einschlägige Dokumente.

Gegenwärtige Genehmigungspraxis bei Rüstungsexporten im Rahmen internationaler Rüstungszusammenarbeit

Verfahrensgrundsätze

Die einschlägigen deutschen Vorschriften zum Rüstungsexport, vorrangig das Kriegswaffenkontrollgesetz (KWKG) und das Außenwirtschaftsgesetz (AWG) mit dazugehöriger Außenwirtschaftsverordnung (AWV) machen grundsätzlich keinen Unterschied zwischen verschiedenen potentiellen Empfängerländern. Für in den jeweiligen Listen (Kriegswaffenliste KL und Außenwirtschaftsliste, AL) aufgeführte Waren sind Genehmigungen erforderlich, die im Einzelfall versagt werden können (§ 7 Abs. 1 AWG, § 6 Abs.2 KWKG) bzw. müssen (§ 6 Abs. 3 KWKG, siehe unten). Genauso wenig wie in den gesetzlichen Vorschriften zwischen Ländergruppen unterschieden wird, gibt es grundsätzliche Unterschiede zwischen vollständigen Waffensystemen und Bauteilen oder anderen Teilleistungen, zum Beispiel im Rahmen internationaler Rüstungszusammenarbeit. Die KL erfasst allerdings nur wenige und solche Bauteile, die zentrale Bestandteile für vollständige Kriegswaffen sind, wie zum Beispiel Kanonenrohre (KL Position 23) oder Schiffsrümpfe für Kriegsschiffe (KL Position 23). Die AL Teil I A erfasst in der Regel alle Bauteile die speziell für militärische Zwecke entwickelt oder gebaut wurden.

Weitere Bauteile und andere Teilleistungen, die auch für zivile Verwendungen geeignet sind, werden sowohl durch nationales Recht (AWG/AWL) und Recht der EU (EU-dual-use-Verordnung, siehe unten) geregelt. Hier werden, durch die EU-Verordnung, unterschiedliche Verfahren für innergemeinschaftliche Ausfuhren und Ausfuhren in Drittländer begründet (siehe unten).

In der Praxis haben sich allerdings deutliche Unterschiede sowohl zwischen Ländergruppen als auch im Hinblick auf Lieferungen im Rahmen internationaler Kooperationen herausgebildet, die sich auch in den Grundsätzen der Bundesregierung zum Rüstungsexport von 1970, 1982 und 2000 wiederfinden. Diese Unterschiede betreffen vor allem NATO-, EU- und NATO-gleichgestellte Länder *versus* den Rest der Welt. Exporte in NATO-, EU- und NATO-gleichgestellte Länder sollen grundsätzlich nicht beschränkt werden, während Exporte in andere Länder „grundsätzlich nicht“ (Grundsätze 1970) nur bei Vorliegen „vitaler Interessen“ (Grundsätze 1982) bzw. „besonderer außen- und sicherheitspolitischer Interessen“ (Grundsätze 2000) erlaubt werden sollen. Rüstungsexporte in Mitgliedsstaaten der NATO (Geltungsbereich des NATO-Vertrages nach Art. 6), die EU und der NATO gleichgestellte Staaten (Australien, Japan, Neuseeland, Schweiz) werden, entsprechend Abs. II. 1. der Grundsätze der Bundesregierung zum Rüstungsexport vom 19. Januar 2000 grundsätzlich nicht

beschränkt. Ausnahmen sind zu machen, wenn besondere Gründe vorliegen, zum Beispiel Menschenrechtsverletzungen gemäß Abs. I.2 bis I.4 der Grundsätze 2000.

Zulieferungen im Rahmen von Rüstungskoperationen, die Gegenstand von Regierungsvereinbarungen sind (Regierungsprojekte), unterliegen einem deutlich geringerem Genehmigungsniveau als Exporte außerhalb solcher Vereinbarungen. Zum Teil werden diese Erleichterungen auch auf Gemeinschaftsprojekte der Rüstungsindustrie (Industrieprojekte) und Zulieferungen im Rahmen internationaler Rüstungszusammenarbeit ausgeweitet (siehe unten). Für Gemeinschaftsprogramme werden regelmäßig, aber nicht zwingend, Sammelausfuhrgenehmigungen nach §2 AWV erteilt.

Regierungsprojekte

Seit den 50er Jahren hat die Bundesregierung Rüstungsmaterial beschafft, das auch andere NATO-Staaten parallel beschafften. Sobald die wieder entstehende deutsche Rüstungsindustrie dazu in der Lage war, wurden solche Rüstungsgüter von deutschen und ausländischen Firmen gemeinsam hergestellt. Zunächst waren die deutschen Firmen Lizenznehmer oder Unterauftragnehmer ausländischer Firmen (G-91 Jettrainer, HS-30 Schützenpanzer, F-104G Kampfflugzeug). Schon in den 60er Jahren war die deutsche Rüstungsindustrie aber wieder soweit erstarkt, dass sie von den ausländischen Firmen und Streitkräften als Partner angesehen wurden. Es wurden Projekte geplant (Panzer 70, Milan, Hot und Roland Panzerabwehrwaffen), in denen deutsche Firmen wichtige Bauteile für alle beteiligten Partner liefern sollten (Albrecht, Lock und Wulf, 1978; Brzoska, 1986; Küchle, 2001).

Damit entstand das in den deutschen rechtlichen Grundlagen nicht gesondert geregelte Problem, wie der Export von solchen Gemeinschaftsprodukten in nicht an der Kooperation beteiligte Länder zu behandeln sei. Zwar besteht rechtlich gesehen zwischen Exporten innerhalb und außerhalb von Gemeinschaftsprojekten kein Unterschied, de facto allerdings muss ein Ausgleich zwischen den Exportpraktiken und –interessen der an dem Gemeinschaftsprojekt beteiligten Länder gefunden werden. Ohne weitere Regelung, wenn also jedes Land seine Exportpraxis anwenden würde, könnte, auf der Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners, nur ein Minimum von Exporten genehmigt werden, was für das Land mit den weniger strikten Exportbeschränkungen möglicherweise nicht akzeptabel ist. Das entgegengesetzte Extrem der Regelung ist der Verzicht auf die Anwendung der eigenen Exportgrundsätze auf die aus dem eigenen Land gelieferten Teile und die Unterwerfung des Exports unter das Recht eines Kooperationslandes.

Die Bundesregierungen haben bei Regierungsprojekten das Kooperationsinteresse regelmäßig über das Interesse an der Durchsetzung der eigenen Exportregelungen gestellt, auf Durchsetzung der eigenen Exportregeln weitgehend verzichtet. Das überragende Interesse an Kooperation ist in den Grundsätzen von 1982 ausdrücklich festgehalten. Auch in den Grundsätzen von 2000 wird in Ziffer II.2. vom „besonderen Interesse an Kooperationsfähigkeit“

gesprächen. In einer Reihe von Formulierungen legen die Grundsätze von 2000 allerdings eine Abweichung von der bisherigen Praxis nahe. So sollen bei Regierungsvereinbarungen die Grundsätze von 2000 „soweit wie möglich verwirklicht“ werden (Ziffer II.2.); bei allen neuen Vereinbarungen ist ein „Konsultationsverfahren anzustreben“, das der Bundesregierung die Möglichkeit gibt, „Einwendungen wirksam geltend“ zu machen (Ziffer II.3). In Ziffer II.4 werden Fallgruppen von Exporten aufgeführt, in denen Einwendungen besonders geprüft werden sollen. Diese Fallgruppen weichen in wesentlichen Punkten von den Regelungen der Grundsätze 2000 für Direktexporte in „sonstige Länder“ ab. So fehlen in Ziffer II.4.:

- der Hinweise auf die „innere Lage des betreffenden Landes“, die insbesondere durch die Menschenrechtssituation im Empfängerland zu hinterfragen ist (Ziffer III.4. der Grundsätze 2000);
- die Berücksichtigung einer möglichen ernsthaften Beeinträchtigung der „nachhaltigen Entwicklung des Empfängerlandes“ (Ziffer III.6); und
- das bisherige Verhalten des Empfängerlandes in Bezug auf Unterstützung von Terrorismus und internationaler Kriminalität, die Einhaltung internationaler Verpflichtungen sowie die Übernahme von Verpflichtungen im Bereich der Nichtweiterverbreitung, Rüstungskontrolle und Abrüstung einschließlich des VN-Waffenregisters (Ziffer III.7).

Mit den Grundsätzen 2000 wird die mögliche Entscheidung zwischen Kooperations- und Exportinteresse potentiell, aber nicht notwendig, in Richtung auf stärkere Durchsetzung der deutschen Exportregelungen verschoben. Es werden eine Reihe von Verfahren beschrieben, aber nicht zwingend vorgeschrieben (Konsultationsrecht, Fallgruppen). Das zentrale Instrument – die Konsultation – ist nur dann wirksam, wenn die Partnerländer kein überragendes Interesse am Export haben, sie können sich vertragsgerecht auch über die Einwendung hinwegsetzen. Zwar sollen die exportpolitischen Konsequenzen einer Kooperation rechtzeitig vor einer Vereinbarung gemeinsam geprüft werden (Ziffer II.3.), aber aus der Prüfung ergeben sich keine Bindungen des Kooperationspartners. Auch mit den Grundsätzen 2000 kann natürlich das Grunddilemma internationaler Rüstungszusammenarbeit für die Anwendung der eigenen Exportregeln auch auf Zulieferungen nicht aufgehoben werden.

Industrieprojekte

Nicht alle Projekte internationaler Rüstungszusammenarbeit werden durch Regierungsvereinbarungen geregelt, die Rüstungsindustrie hat in der Vergangenheit immer wieder grenzüberschreitende Kooperationsprojekte entwickelt. In der Regel sind dies, wie der italienisch-deutsche „Lion“- Panzer in den 70er Jahren (Albrecht, Lock und Wulf, 1978) oder das Projekt Dieselmotor MT-883, Produkte, die vor allem für den Export vorgesehen sind. Immer wieder ist angenommen worden, dass mit der Internationalisierung der Rüstungsindustrie die Zahl solcher

privatwirtschaftlichen Projekte zunehmenden werde. Die deutsche Rüstungsindustrie hat deshalb in der Mitte der 90er Jahre erfolgreich darauf gedrängt, dass Industrieprojekte mit Firmen in NATO-, EU- und NATO-gleichgestellte Staaten weitgehend Regierungsprojekten gleichgestellt würden. Als Bedingungen wurde in entsprechenden Beschlüssen des Bundessicherheitsrates vom Mai 1994 und Mai 1996 festgelegt, dass ein, durch das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) zu bestätigendes „Bündnisinteresse“ an der Industriekooperation bestehe, z. B. an der Aufrechterhaltung von Produktionskapazitäten, und dass der ausländische Partner tatsächlich an der Produktion, und nicht nur am Vertrieb, beteiligt ist (Wehrdienst, Nr. 23/96, 3. Juni 1996). Ähnlich wie für Regierungsprojekte kann eine Firma, die an einem derart ‚offiziellen‘ Industrieprojekt teilnimmt, davon ausgehen, dass Exporte aus dem Kooperationsland in weitere Länder nur in Ausnahmefällen durch die deutschen Behörden behindert werden. Für Zulieferungen im Rahmen privater Kooperationen gilt eine Genehmigungsvermutung, die nur durch eine einvernehmliche Entscheidung von dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWT), dem Auswärtigem Amt (AA) und dem BMVg ausgeräumt werden kann. Der deutsche Kooperationspartner ist grundsätzlich verpflichtet, die Bundesregierung zu einem ausreichend frühen Zeitpunkt über Exporte aus einem Kooperationsland zu informieren, damit die Bundesregierung in Konsultationen mit der Regierung des Kooperationslandes eintreten kann.

In den Grundsätzen von 2000 bestätigt die Bundesregierung, dass sie Zulieferungen im Rahmen von Industrieprojekten zwischen deutschen Firmen und Firmen in NATO-, EU- und NATO-gleichgestellte Ländern weiterhin so behandeln will wie Direktexporte in diese Länder (Ziffer II.5.). Um der Bundesregierung die Möglichkeit zu geben, Einwendungen gegen Exporte in Drittländer geltend machen zu können, müssen deutsche Firmen vertraglich regeln, dass sie rechtzeitig über Exportabsichten der Partner informiert werden. Die Bundesregierung kann dann der Regierung des betreffenden Landes ihre Bedenken bekannt machen. Diese Verpflichtung der deutschen Firmen soll aber nur bei der Zulieferung von Teilen verlangt werden, die nach Umfang und Bedeutung für eine Kriegswaffe als Endprodukt der Industriekooperation wesentlich sind.

Nach Auskunft des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie ist die Zahl der Anträge gering geblieben (Kennzeichnung für Industrieprojekte in der Liste: PKO). Eine wesentliche Ursache liegt darin begründet, dass die Eigenfinanzierung von Rüstungsprojekten weiter die große Ausnahme ist – die Rüstungsindustrie bleibt weitestgehend von staatlicher Beauftragung und Vorfinanzierung ihrer Projekte abhängig (Brzoska, 2000).

Zulieferungen

Für die Feststellung des „Endabnehmers“ von Bauteilen und Komponenten, die in KL oder AL erfasst sind, ist nach deutschem Recht von entscheidender Bedeutung,

ob und wo diese in ein Waffensystem fest eingebaut werden (Haddex, Randnummern 52, 57 mit Bezug auf AWW § 8 Abs. 5). Ein fester Einbau wird wie der Ge- oder Verbrauch einer Ware gewertet und begründet einen neuen Warenursprung (Grundsätze 1982, Grundsätze 2000, II.6.). Nach dem festen Einbau unterliegt die Komponente regelmäßig nicht mehr deutschem Exportrecht. Die Genehmigungsbehörde kann natürlich dieses Problem bei der Prüfung eines Exportantrags für ein Bauteil oder eine Komponente berücksichtigen und gegebenenfalls durch Nebenbestimmung in der Exportgenehmigung regeln, dass vor Weiterlieferung der Güter eine Reexportgenehmigung zu beantragen ist (Haddex, Randnummern 411ff). In diesem Bereich besteht ein wesentlicher Unterschied zum US-amerikanischen Rüstungsexportrecht, wo für wesentliche Rüstungsgüter („significant defense articles“) immer eine Reexportgenehmigung zu beantragen ist (22 US Code 2778, Section 123.10).

In den Grundsätzen 1982 Abschnitt I.4, im wesentlichen bestätigt in den Grundsätzen 2000 Abschnitt II.6, wird die deutsche Regelung zum neuen Warenursprung ausdrücklich wiederholt. Damit wird deutlich gemacht, dass prinzipiell die weniger strengen Genehmigungsanforderungen für Rüstungsexporte in NATO-, EU- und NATO-gleichgestellte Länder (siehe oben) auch für den Export von Bauteilen und Komponenten in diese Länder gelten sollen, selbst wenn diese nach festem Einbau in ein Waffensystem in andere Länder weiterexportiert werden. Die mögliche Konsequenz ist, dass im wesentlichen aus deutschen Bauteilen bestehende Waffensysteme in Länder weiterexportiert werden, in die der Export vollständiger Waffensysteme nicht erlaubt würde, sogar wenn die Absicht des Reexports der Bundesregierung bekannt ist. Insofern besteht bei uneingeschränkter Anwendung dieses Prinzips die Gefahr, dass die strengeren Genehmigungsanforderungen für Rüstungsexporte in andere Ländern durch die Lieferung von Bauteilen und Komponenten ad absurdum geführt werden. Andererseits besteht die Möglichkeit, dass ausländische Abnehmer aus Deutschland stammende Bauteile und Komponenten deswegen nicht kaufen, weil sie die Sicherheit haben wollen ohne Einschränkung reexportieren zu können.

Mitte der 90er Jahre wurden im Bundessicherheitsrat Verfahrensregelungen beschlossen (Wehrdienst, Nr. 23/96, 3. Juni 1996), um einerseits die Kontrolle über die Lieferung von Bauteilen und Komponenten nicht völlig aufzugeben, andererseits aber den Firmen möglichst viel Freiraum zu geben. Festgelegt wurde eine Genehmigungsvermutung für Zulieferungen deutscher Unternehmen

- an Empfänger mit Sitz in der EU, der NATO und der NATO gleichgestellte Staaten sofern der Anteil der deutschen Zulieferungen nicht etwa 20 Prozent des Wertes des Fertigproduktes (gemessen am Stückpreis) überschreitet.
- an Empfänger mit Sitz in einem anderen Staat, soweit er nicht auf der Länderliste K erfasst ist oder einem Embargo unterliegt, sofern der Satz von zehn Prozent nicht überschritten wird.

Eine Reihe von Warengruppen (z.B. Trägertechnologie) wurden von diesen Regelungen ausgenommen (Wehrdienst Nr. 23/96 vom 3. Juni 1996).

Die Regelung zum neuen Warenursprung durch festen Einbau hat Auswirkungen auf die Endverbleibsregelungen von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern, denen in den Grundsätzen 2000 großes Gewicht gegeben wird. So ist die Sicherung des Endverbleibs im Endempfängerland für eine Genehmigung zwingend erforderlich (Ziffer IV.1.), dies wird aber durch die Regelung des neuen Warenursprungs in Ziffer II.6. für Bauteile und Komponenten in Frage gestellt. Für Kriegswaffen und sonstige Rüstungsgüter, die nach Umfang oder Bedeutung für eine Kriegswaffe wesentlich sind, wird deshalb eine amtliche Endverbleibserklärung verlangt, die ein Reexportverbot mit Erlaubnisvorbehalt enthält (Ziffer IV.2.).

Kriegswaffen

Kriegswaffen sind rechtlich von den sonstigen Rüstungswaren deutlich abgehoben, z.B. dadurch dass aller Umgang mit ihnen, einschließlich der Herstellung, genehmigungspflichtig ist. Auch die Formulierungen der einschlägigen Gesetze, die die Ausfuhr betreffen, unterscheiden sich grundsätzlich. So begründet §6 Abs 3 KWKG ein Ausfuhrverbot für Kriegswaffen unter anderem wenn die Gefahr besteht, dass die Waffen bei einer friedensstörenden Handlung eingesetzt werden, während das AWG keine zwingenden Versagungsgründe kennt. Diese Vorschrift des KWKG muss die Bundesregierung zwingend auch bei Kooperationen jeglicher Art und Zulieferungen umsetzen, deshalb kann sie bei Kriegswaffen nicht generell auf die Anwendung deutscher Exportkontrolle verzichten, soweit nicht für ausländische Partnerstaaten dieselben Versagungsgründe zwingend vorgeschrieben sind.

Dual-use Güter

Zulieferungen innerhalb und außerhalb von Rüstungsk Kooperationen betreffen häufig neben Rüstungsgütern entsprechend KL und AL auch Güter mit doppeltem Verwendungszweck (dual-use Güter).

Während der Handel mit Rüstungsgütern nach Art. 296 des Vertrages von Amsterdam (ex- 223 der Römischen Verträge) von den Mitgliedsstaaten von den Regeln des Binnenmarktes ausgeschlossen werden kann, und unverändert ausgeschlossen wird, unterliegen alle zivilen Güter - auch wenn sie eine militärische Verwendungsmöglichkeit haben - dem Gemeinschaftsrecht. Der Export von dual-use-Gütern wird vornehmlich durch EU-Recht (Verordnung (EG) Nr. 1334/2000 des Rates vom 22. Juni 2000, EG-dual-use-VO), ergänzend durch das AWG geregelt. Um zu verhindern, dass der freie Handel innerhalb des Binnenmarktes die Sicherheitsinteressen und die Verpflichtung der Nicht-Weiterverbreitung nicht untergräbt, schreibt das EU dual-use-Kontrollsystem vor, bei der Ausfuhr solcher dual-use-Güter zu prüfen, ob internationale Verpflichtungen, bestehende UN-Sanktionen oder außen- und sicherheitspolitische Interessen einer Genehmigung entgegen stehen. Die Entscheidung über Exportgenehmigungen oder -ablehnungen wird weiterhin von nationalen Behörden gefällt, aber den Partnerländern mitgeteilt.

Die in einem Mitgliedsland erteilten Lizenzen werden prinzipiell von den anderen Mitgliedsstaaten respektiert. Für dual-use-Güter die aus einem EU-Land stammen, aber aus einem anderen exportiert werden sollen, ist ein Konsultationsverfahren zwischen den Regierungen vorgesehen, Art. 7 EG-dual-use VO.

Für Zulieferungen von Bauteilen und Komponenten innerhalb und außerhalb von internationalen Kooperationen ist auch bei dual-use Gütern die Frage des neuen Warenursprungs von Bedeutung. Entsprechend Art. 24 des Zollkodex der EU (Verordnung EWG Nr. 2913/92 des Rates vom 12. Oktober 1992) begründet die „wesentliche und wirtschaftlich gerechtfertigte Be- oder Verarbeitung“ einer Ware einen neuen Ursprung. Dual-use-Güter können also nach festem Einbau in im Ausland gefertigte Waffensysteme weiterexportiert werden, ohne dass die Bundesregierung noch Einspruchsmöglichkeiten hat.

Bewertung

Der Export von Rüstungswaren, Bauteilen und Komponenten im Rahmen internationaler Zusammenarbeit unterliegt im Wesentlichen politischer Beurteilung. Die einschlägigen Gesetze erlauben, mit bestimmten Ausnahmen bei Kriegswaffen, sowohl ein sehr restriktives als auch ein sehr laxes Vorgehen.

Für Lieferungen im Rahmen von Regierungsprojekten, später auch Industrieprojekten und Zulieferungen ohne Kooperation sind Verfahren festgelegt worden, die auf ein deutlich geringeres Kontrollniveau im Vergleich mit Direktexporten in „sonstige“ Länder hinauslaufen, wobei gleichzeitig zunehmend versucht wird über Reexporte zumindest informiert zu sein, um ihnen, wenn politisch unbedingt geboten, auch entgegenzutreten zu können. Die Situation ist offensichtlich unbefriedigend, insoweit als selbst eine Durchsetzung der Ziele der Bundesregierung, wie sie in den Grundsätzen, zuletzt von 2000, formuliert sind, im Rahmen der internationalen Rüstungszusammenarbeit nicht durchgängig möglich ist, und somit auch eine Ungleichbehandlung von Direktlieferungen und Lieferungen über den Umweg von internationaler Rüstungszusammenarbeit vorprogrammiert ist. Darüber hinausgehende Ziele einer restriktiven Rüstungsexportpolitik, wie sie etwa von verschiedenen Nichtregierungsorganisationen oder den Kirchen gefordert werden (GKKE, 2000) wären nur mit durchgreifenden Änderungen der gegenwärtigen Praxis umsetzbar. Zentrales Instrument dafür wäre, den Reexport deutscher Zulieferungen aus NATO-, EU- und der NATO gleichgestellten Ländern generell genehmigungspflichtig zu machen, auch wenn, durch festen Einbau, ein neuer Warenursprung entsteht. Dass solche Regelungen möglich sind, zeigt das US-amerikanische Beispiel. Inwieweit dadurch Kooperationspartner auf deutsche Beteiligung und/oder Zulieferungen verzichten würden, und damit die mit Kooperationen verbundenen politischen, gesamtwirtschaftlichen und Firmeninteressen leiden würden, müsste die Praxis zeigen.

Der folgende Abschnitt untersucht, inwieweit die gegenwärtige Praxis durch bestehende internationale Abkommen beeinflusst wird.

Folgen und Bedeutung bestehender internationaler Abkommen und Verträge

Kooperationsverträge

Die Bundesregierungen haben mit fast allen NATO Staaten, aber auch mit Nicht-NATO Staaten Rahmenvereinbarungen über Rüstungsk Kooperationen geschlossen (vgl. Liste im Anhang). In den letzten Jahren sind vor allem Vereinbarungen mit den ehemaligen Warschauer Pakt Staaten hinzugekommen. Daneben bestehen für eine Reihe von Regierungsprojekten MoUs (Memorandum of Understanding) oder andere bilaterale Verträge.

Von besonderem Interesse sind die „Vereinbarung über die Ausfuhr von gemeinsam entwickelten und/oder gefertigten Kriegswaffen und sonstigem Rüstungsmaterial“ mit Frankreich vom 7.2.1972 und eine entsprechende Vereinbarung mit Großbritannien vom 25.5.1983. Gegenstand dieser beiden Regierungsabkommen ist explizit der Rüstungsexport aus Gemeinschaftsprojekten. Diese Abkommen sind Verschlussachen, aber der Inhalt des Abkommens von 1972 ist durch Schreiben des BMVg an Rüstungsfirmer seit langem bekannt (Wehrdienst Nr. 381 vom 18. September 1972). Die französische Fassung wurde im Frühjahr 2000 als Anhang zu einem Parlamentsbericht erstmals veröffentlicht (Assemblée Nationale, 2000).

Das deutsch-französische Abkommen von 1972 (Schmidt-Debré nach den unterzeichnenden Verteidigungsministern, siehe Anhang) sieht 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. Jede der beiden Regierungen verpflichtet sich, die für die Lieferung von Einzelteilen und Komponenten an das ausführende Land erforderlichen Genehmigungen zu erteilen. Die Bundesregierung hat sich allerdings die Möglichkeit vorbehalten, eine Genehmigung zu versagen, wenn dies die Rechtslage vorschreibt, z.B. bei Vorliegen eines zwingenden Grundes nach §6 KWKG (siehe oben). Vor einer solchen Versagung werden sich die beiden Regierungen konsultieren. Im Schmidt-Debré-Abkommen werden die Waffensysteme Transall C-160, Alpha Jet, RATAc, Hot, Milan und Roland ausdrücklich erwähnt; künftige Gemeinschaftsentwicklungen sollen unter das Abkommen fallen, soweit nicht Sondervereinbarungen getroffen werden.

Mit dem Schmidt-Debré-Abkommen verzichtet die Bundesregierung, im Interesse der Koproduktion von Rüstungswaren mit Frankreich, weitgehend auf die Anwendung ihrer Kriterien für den Export von Rüstungswaren in sonstige Länder. Der ausländische Kooperationspartner kann darauf vertrauen, dass die Zulieferungen für Waffensysteme aus Deutschland auch für Weiterexporte

kommen, wenn nicht gravierende Gründe gegen eine Genehmigung sprechen. Demgegenüber sollten Direktexporte aus Deutschland nach den Grundsätzen von 1970 nur sehr restriktiv genehmigt werden, in Spannungsgebiete gar nicht. Entsprechend stark stieg nach 1972 der Export von Produkten aus deutsch-französischer Gemeinschaftsproduktion (Brzoska, 1986). Nur in Einzelfällen, so beim geplanten Export von Hot und Milan Panzerabwehrraketen aus Frankreich nach China im Jahre 1977 erwog die Bundesregierung die Versagung einer Genehmigung und teilte dies im Konsultationswege mit. Das Geschäft zerschlug sich dann aber aus anderen Gründen (Brzoska, 1986). Ein weiterer Fall ergab sich im Jahre 1999. Die Bundesregierung stellte sich gegen den Export eines Vorführhubschraubers vom Typ Tiger an die Türkei. Die Praxis bei Gemeinschaftsprojekten strahlte auch auf die Direktexporte aus; Deutschland wurde in den 70er Jahren von einem unbedeutenden zu einem der fünf wichtigsten Waffenexporteure. Die Grundsätze von 1970 wurden zunehmend unterhöhlt (Albrecht, Lock und Wulf, 1978; Brzoska, 1986; Hummel, 1990), bis sie nicht mehr tragbar und durch die den Rüstungsexport deutlich weniger beschränkenden Grundsätze von 1982 abgelöst wurden.

Das Schmidt-Debré- Abkommen gilt weiterhin. Es ist auch nicht bekannt, dass Einzelprojekte davon ausgenommen wurden. Abweichend vom dort vorgesehenen Verfahren hat die Bundesregierung bereits in den Grundsätzen 1982 (Abschnitt 5.) angekündigt, bei allen neu abzuschließenden Kooperationsvereinbarungen grundsätzlich ein Konsultationsverfahren zu vereinbaren, das ihr die Möglichkeit gibt, Einwendungen geltend zu machen (siehe oben). Dies findet sich im Vertrag mit Großbritannien wieder, nicht jedoch im Vertrag mit Frankreich. In den Grundsätzen von 2000 findet sich (Abschnitt II.3.) die gleiche Formulierung. Dies stellt in Frage inwieweit die 1982 bekundete Absicht gegenüber Frankreich tatsächlich umgesetzt wurde.

Die Grundsätze von 2000 entfernen sich noch einen Schritt weiter vom Schmidt-Debré-Abkommen wenn sich die Bundesregierung in Ziffer II.3. vorbehält, „in jedem Fall zur Durchsetzung ihrer exportpolitischen Grundsätze bestimmten Exportvorhaben des Kooperationspartners im Konsultationswege entgegenzutreten.“ Die Festlegung auf ein Konsultationsverfahren nicht nur für die extremen Fälle des KWKG, sondern zur Durchsetzung der politischen Ziele der Bundesregierung „in jedem Fall“ steht im deutlichen Gegensatz zum im Schmidt-Debré-Abkommen ausgesprochenen Vertrauensschutz auf eine deutsche Genehmigung. Die Absichtserklärungen in den Grundsätzen 2000 sind in Bezug auf die Bedeutung des Konsultationsverfahrens nicht mit dem Schmidt-Debré-Abkommen, wie es 1972 abgeschlossen wurde, vereinbar. Bereits um ihre Grundsätze 2000 wirkungsvoll umzusetzen muss die Bundesregierung das Schmidt-Debré-Abkommen modifizieren, durch eine neue Vereinbarung ablösen oder ignorieren. Der Fall des Vorführhubschraubers vom Typ Tiger für die Türkei hat dies deutlich gemacht.

Dies gilt umso mehr, wenn über die spezifischen Regelungen in Ziffern II.3. und II.4. der Grundsätze 2000 hinaus auch die allgemeineren Absichtserklärungen in den Grundsätzen 2000 betrachtet werden. So kündigt die Bundesregierung an, ihre Regelungen für Exporte in sonstige Länder soweit als möglich auch auf Exporte im Rahmen von Kooperationen auszudehnen (Ziffer II.2.). Das Schmidt-Debré-Abkommen, in dem summarisch davon ausgegangen wird, dass Koproduktion verlangt, dass die eigenen Exportkontrollinteressen denen des Kooperationspartners unterworfen werden, scheint der Realität starker Interessen auch der ausländischen Partner an der Koproduktion im Rahmen eines Industrieprojektes nicht ausreichend Rechnung zu tragen. Jedenfalls entspricht es nicht dem in den Grundsätzen 2000 formulierten Prinzip einer sorgfältigen Abwägung zwischen dem Kooperationsinteresse und einer restriktiven Rüstungsexportpolitik. Hierfür muss, anders als im Schmidt-Debré-Abkommen, in jedem Einzelfall ausgelotet werden, ob der Kooperationspartner im Interesse der Zusammenarbeit nicht auch weitergehende Einspruchrechte, bis hin zu einem Veto gegen Weiterexporte in sonstige Länder, akzeptiert.

Das Schmidt-Debré-Abkommen und weitere Abkommen, die diese Regelungen übernehmen, widersprechen der erklärten Rüstungsexportpolitik der Bundesregierung. Ihre weitere Anwendung führt zu einem geringeren Niveau bundesdeutscher Rüstungsexportkontrolle als von ihr selbst in den Grundsätzen von 2000 beschlossen.

Das Schmidt-Debré-Abkommen ist auch von französischer Seite in Frage gestellt geworden. In einem Bericht des Verteidigungsausschusses der Nationalversammlung werden zwei Aspekte herausgehoben: 1. Dadurch, dass das Abkommen nie veröffentlicht worden sei, habe es nach französischem Verfassungsrecht keinerlei rechtliche Wirkung. 2. Durch die Regelung, dass in Ausnahmefällen die Genehmigung auch versagt werden könne, gäbe es keine Garantie, dass Zulieferungen aus Deutschland auch tatsächlich genehmigt würden. Als Beispiel wird die deutsche Weigerung erwähnt, der Lieferung eines Testhubschraubers vom Typ Tiger an die Türkei zuzustimmen. Insgesamt kommen die Berichterstatter zu dem Ergebnis, dass das Abkommen wegen seiner Unverbindlichkeit keine Basis für die weitere Integration der europäischen Rüstungsindustrie sein könne (Assemblée Nationale, 2000, S. 103-105).

Verhaltenskodex der EU für Waffenausfuhr

Im Gegensatz zum Schmidt-Debré-Abkommen hat der „Verhaltenskodex“ der EU (Beschluss des Rats vom 8.6.1998) keine rechtsverbindliche Wirkung. Trotzdem ist er für die bundesdeutsche Rüstungsexportpolitik, auch im Bereich der internationalen Rüstungszusammenarbeit, von großer Bedeutung. Er ist ein wesentlicher Schritt hin auf eine Harmonisierung der Rüstungsexportpolitiken in der EU und damit für einen Gutteil der Länder, in denen Kooperationsprojekte laufen. Auch in anderen EU-Beschlüssen, wie etwa dem gemeinsamen Standpunkt zu

Kleinwaffen, wird auf den Verhaltenskodex Bezug genommen (Europäische Union, 1998).

Mit dem Verhaltenskodex verpflichten sich die Regierungen bei Exportgenehmigungen in alle Länder einige grundlegende Prinzipien zu beachten, so die Lage der Menschenrechte, die Beachtung von UN Sanktionen, die innenpolitische Situation des Empfängerlandes, die Erhaltung von Frieden und Sicherheit in der betreffenden Region, das Risiko der Weiterverbreitung und die wirtschaftliche und finanzielle Situation des Empfängerlandes.

Die Formulierungen des Verhaltenskodex sind in vielen Fällen unscharf und interpretationsfähig. Außerdem gehen in einigen Bereichen die deutschen Grundsätze 2000 über den Verhaltenskodex hinaus. Allerdings besteht die Hoffnung, dass durch das im Kodex vereinbarte Notifizierungs- und Konsultationsverfahren über die Ablehnung von Direktexporten eine weitere Annäherung auf einem möglichst niedrigen Niveau erfolgt (EU, 2000).

Nach einhelliger Auffassung sowohl von Regierungsvertretern als auch von NGOs hat im Rahmen des Verhaltenskodex ein langsamer, aber dennoch erfolgversprechender Angleichungsprozess der Rüstungsexportpolitiken der EU-Länder begonnen. Der Notifizierungsprozess hat gezeigt, dass im Gegensatz zu manchem Vorurteil auch Länder wie Frankreich durchaus nicht alle Exporte genehmigen. So hat Frankreich 1999 und in der ersten Jahreshälfte 2000 in 108 Fällen den anderen EU-Staaten die Ablehnung von Anträgen mitgeteilt, Deutschland hingegen nur in 70 Fällen, wobei allerdings zu berücksichtigen ist, dass, nicht zuletzt auf Grund von Hinweisen der Genehmigungsbehörden, in vielen problematischen Fällen gar keine Anträge gestellt werden. Über den Notifizierungsprozess hinaus sind Harmonisierungen bei der Anwendung von Embargos der UN und der EU erfolgt. Über die entsprechende Arbeitsgruppe der EU (COARM) werden auch zunehmend Informationen über die Einstufung weiterer Länder als „kritisch“ ausgetauscht (EU, 2000).

Wassenaar-Arrangement

Dies ist ein rechtlich unverbindliches Forum von gegenwärtig 33 Mitgliedsstaaten, einschließlich der Länder der EU und der USA, aber auch Russlands, zum Austausch von Informationen mit dem Ziel, durch Transparenz und besser abgestimmte Rüstungsexportpolitiken destabilisierende Aufrüstungen zu verhindern (siehe www.wassenaar.org). Das Wassenaar Arrangement trägt damit zwar tendenziell zu einer Vereinheitlichung der Exportpolitiken der Mitgliedsstaaten bei, aber angesichts der sehr unterschiedlichen Interessen der beteiligten Staaten werden die Wirkungen in absehbarer Zeit gering bleiben.

WEAG, WEAO, OCCAR

Die europäischen Regierungen haben verschiedene Versuche unternommen, die national fragmentierten Rüstungsmärkte in Europa zu integrieren. Die

Verteidigungsminister der europäischen NATO-Länder gründeten z.B. 1976 die *Independent European Program Group* als ein Forum der Rüstungskooperation. Diese Gruppe hatte jedoch keine gesetzliche Grundlage, ihre Entscheidungen waren für die Mitglieder nicht bindend. Deshalb entschieden die Verteidigungsminister 1992, dass die Aufgaben dieser Institution auf die Westeuropäische Union (WEU) übertragen werden sollten. In ihrem Rahmen wurde die *Western European Armaments Group* (WEAG) als Forum der Rüstungskooperation gegründet. 1996 wurde die *Western European Armaments Organization* (WEAO) zur Abstimmung, und möglicherweise späteren Abwicklung, von Beschaffungen von Rüstungsgütern gegründet. Da WEAG und WEAO über das Stadium von informellen Foren nicht hinaus kamen, wurde 1996 von Deutschland, Frankreich, Italien und Großbritannien die OCCAR (Organisation Conjointe de Coopération en Matière d'Armement) gegründet, um Regierungsprojekte zu managen.

OCCAR hat durch einen völkerrechtlichen Vertrag (Gesetzentwurf vom 4.10.1999, Bundestagsdrucksache 14/1709) als einzige der genannten Organisationen praktische Tätigkeiten im Bereich der Rüstungskooperation aufgenommen. Eine Reihe von gemeinsamen deutsch-französischen Vorhaben, sowie das britisch-deutsche GTK-Projekt werden von OCCAR gesteuert.

OCCAR hat allerdings keine Kompetenzen im Bereich des Rüstungsexports. Dies ist auch nicht vorgesehen. Zumindest enthält der Vertrag, auf dessen Grundlage OCCAR arbeitet, keinerlei Regelungen zum Rüstungsexport. OCCAR ist eine reine Abwicklungsorganisation. Weitergehende Rechte hat bisher keine der genannten Organisationen erhalten.

Bewertung

Die Bewertung des Schmidt-Debré-Abkommen sowie des Verhaltenskodex zeigt eine große Diskrepanz zwischen einem Abkommen, das mit seinem weitgehenden Verzicht auf die Durchsetzung deutscher Exportkontrollen bei Gemeinschaftsverfahren nicht mehr den Absichtserklärungen der Bundesregierung entspricht, und einem Verhaltenskodex-Prozess, der noch nicht in der Lage ist, das Unterwandern deutscher Rüstungsexportkontrolle in Kooperationsverfahren und bei Zulieferungen in der EU zu verhindern. Die gegenwärtige Situation in Bezug auf internationale Vereinbarungen zum Rüstungsexport in internationaler Zusammenarbeit ist somit höchst unbefriedigend. Die im nächsten Abschnitt zu beantwortende Frage ist, inwieweit momentan laufende Verhandlungen oder geplante weitere Abkommen diese Situation verbessern können.

Effekte weiterer absehbarer internationaler Vereinbarungen

LOI-Rahmenabkommen

Grundzüge des Exportverfahrens

Im Juli 1998 wurde von den Verteidigungsministern Deutschlands, Frankreichs, Großbritanniens, Italiens, Schwedens und Spaniens eine „Absichtserklärung über Maßnahmen zur Erleichterung der Umstrukturierung der europäischen Rüstungsindustrie“ (Letter of Intent, LOI) unterzeichnet. Ziel folgender Verhandlungen war die Vereinbarung von Grundsätzen, Organisation und Zuständigkeiten in den Bereichen Versorgungssicherheit, Informationssicherheit, Forschung und Technologie, Umgang mit technischen Informationen, Harmonisierung militärischer Forderungen, rechtlicher Rahmen und Exportverfahren. Der LOI-Prozess führte zur Unterzeichnung des Rahmenabkommens am 27. Juli 2000 (vgl. Anhang). Das Rahmenabkommen trat im April 2001 in Kraft, nachdem die Bundesrepublik als zweites Land nach Großbritannien die Ratifizierung abgeschlossen hatte. Allerdings war bis Ende 2001 noch kein Exportprojekt unter die Bestimmungen des Rahmenabkommens gestellt worden. war das Abkommen noch in keinem der Länder ratifiziert. Während in Deutschland, Frankreich und Großbritannien die Ratifizierung direkt durch die Regierung erfolgte, wurden in Schweden, Italien und Spanien parlamentarische Ratifizierungsverfahren in Gang gesetzt. In Großbritannien zeigten Parlamentsausschüsse erhebliches Interesse an der Frage des Rahmenabkommens und der Verteidigungsausschuss führte eine Anhörung durch (United Kingdom, 2001a). Die britische Regierung bestand jedoch auf ihrem Standpunkt, dass eine Zustimmung des Parlaments nicht notwendig sei (United Kingdom, 2000, 2001b). Diese Frage ist eng verbunden mit dem grundsätzlicheren Streit über die gemeinsame Forderung der Ausschüsse für Verteidigung, Außenpolitik, Entwicklung, sowie Handel und Industrie, im vorab über Rüstungsexportentscheidungen informiert zu werden (United Kingdom, 2001c). In Deutschland zeigte sich im Parlament wenig Interesse am Rahmenabkommen einschließlich der Frage ob die Ratifizierung durch Parlamentsbeschluss oder die Regierung zu erfolgen hätte.

Von besonderem Interesse im Rahmenabkommen sind die folgenden Regelungen zum Rüstungsexport:

- In *Artikel 12* wird geregelt, dass für Zulieferungen von „Wehrmaterial“¹ innerhalb von Vertragsstaaten für dem Rahmenabkommen unterstellte Regierungsprojekte keine besonderen Genehmigungen erforderlich sein sollen.

1 "Wehrmaterial bezeichnet alle Waffen, Waffensysteme, Munitionen, Luftfahrzeuge, Schiffe, Landfahrzeuge, Boote und sonstigen Mittel für die Kriegführung und alle ihre Teile oder

-
- *Artikel 13* befasst sich mit den Exporten von Wehrmaterial aus Regierungsprojekten an Nichtvertragsparteien. Zentral ist dabei Abs. 3, der die Einigung der Vertragsparteien auf zulässige Export-Bestimmungsorte vorschreibt. Die Einigung auf eine gemeinsame Länderliste („Weiße Liste“) soll durch Konsultationen erzielt werden, bei denen jedoch nicht nur die Kriterien des EU-Verhaltenskodex, sondern u.a. auch weitere internationale Verpflichtungen der Vertragsparteien und ihre Verteidigungsinteressen, einschließlich „der Erhaltung einer starken und wettbewerbsfähigen europäischen rüstungsindustriellen Basis“ zu berücksichtigen sind. Ein einmal in die Positivliste aufgenommenes Empfängerland kann nur gestrichen werden, „wenn in dem betreffenden Land wesentliche Veränderungen der inneren Lage eintreten“. Dies wird in Art. 13 Abs. 3b weiter konkretisiert. Die Anforderungen sind dabei sehr hoch, allerdings hat jede Vertragspartei die Möglichkeit, zunächst ein Export-Moratorium für die Dauer des Einigungsprozesses auf Arbeits- und Ministerebene von bis zu drei Monaten zu verlangen. Kommt es nicht zu einer Einigung wird das Land von der „Weißen Liste“ gestrichen.
 - *Artikel 14* stellt Industrieprojekte den Regierungsprojekten gleich, wenn alle beteiligten zuständigen innerstaatlichen Behörden zustimmen.
 - *Artikel 16* stellt vereinfachte Genehmigungsverfahren und Endverbleibserklärungen für Zulieferungen außerhalb von Regierungs- und genehmigten Industrieprojekten in Aussicht. Solche Lieferungen werden allerdings nicht dem Verfahren der Vorab-Vereinbarung von „weißen Listen“ unterworfen. Die Bundesregierung hat bei der Unterzeichnung des LOI-Rahmenabkommens eine Erklärung abgegeben, dass sie für Zulieferungen von Kriegswaffen und kriegswaffenähnlichen Rüstungsgütern auch in Zukunft von Regierungen ausgestellte Endverbleibserklärungen verlangen wird (United Kingdom, 2000).

Bewertung

Die Bewertung des LOI-Rahmenabkommen unterscheidet sich sehr stark nach dem Vergleichsmaßstab, etwa ob es mit dem Schmidt-Debré-Abkommen oder den Regelungen zu Direktlieferungen in den Grundsätzen 2000 verglichen wird.

Das LOI-Rahmenabkommen stellt, aus der Sicht einer restriktiven Rüstungsexportpolitik, einen großen Fortschritt gegenüber dem Schmidt-Debré-Abkommen und den auf der Grundlage des Schmidt-Debré-Abkommen entwickelten und in den Grundsätzen 2000 formulierten (siehe oben) Regeln für

Bauteile sowie zugehörige Dokumente“ Art 2 des LOI-Rahmenabkommens. Aus den Art. 12ff zum Exportverfahren lässt sich schließen, dass damit Rüstungswaren im Sinne der AL eingeschlossen sind, zumindest soweit sie Teile von Kriegswaffen werden. Der Begriff „Wehrmaterial“ findet sich aber weder im KWKG, noch in AWG oder AWV.

Zulieferungen dar. Statt Aufgabe der eigenen Rüstungsexportkriterien und Überantwortung der Kontrolle auf den Kooperationsstaat ist die Kompromissfindung zwischen den Kooperationspartnern in einem frühen Stadium eines Projektes Prinzip der Rüstungskooperation.

Verglichen mit den Regelungen der Grundsätze 2000 zum Direktexport impliziert das LOI-Rahmenabkommen eine weniger restriktive Rüstungsexportpolitik. Diese Einschätzung resultiert vor allem aus

Formulierungen des LOI-Rahmenabkommens, in denen der weltweiten Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Rüstungsindustrie, und damit dem Export in „sonstige“ Länder großes Gewicht gegeben wird. So lautet eines der Ziele laut Präambel: „Förderung einer wettbewerbsfähigeren und stabilen europäischen rüstungstechnologischen und -industriellen Basis im Weltmarkt.“ In der Präambel der Grundsätze 2000 werden hingegen Kontrollaspekte herausgestellt und die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie nicht erwähnt; die Formulierungen der Grundsätze haben wiederum im LOI-Rahmenabkommen keine Entsprechung. Ein weiteres Indiz für die Bedeutung wirtschaftlicher Aspekte ist auch, dass die Vorschläge für Länder der „weißen Liste“ von der Rüstungsindustrie kommen sollen.

Vergleich der Endverbleibsregelungen. Diesen ist in den Grundsätzen 2000 großes Gewicht gegeben, während es im LOI-Rahmenabkommen lediglich heißt, dass Endverbleibszusicherungen einzuholen sind (Art. 13, Abs. 6).

Obwohl das LOI-Rahmenabkommen explizit auf den Verhaltenskodex Bezug nimmt (Art. 13 Abs. 3 a), unterscheidet es sich deutlich in der Zielsetzung. In der Anfangsphase der Verhandlungen um den Verhaltenskodex wurden von Großbritannien und Frankreich ähnliche Formulierungen zur wirtschaftlichen Bedeutung des Rüstungsexports eingebracht. Insbesondere durch Widerspruch kleinerer europäischer Staaten wurden diese Formulierungen später aufgegeben. Das LOI-Rahmenabkommen legt deshalb mehr Rücksicht auf wirtschaftliche Exportinteressen nahe als der, allerdings rechtlich nicht verbindliche, Verhaltenskodex.

Das LOI-Rahmenabkommen ist, soweit es um die Exportregelungen geht, gekennzeichnet vom Zwang zur Kompromissfindung. Kompromissfindung unter den Kooperationspartnern bedeutet natürlich auch, dass die deutschen Rüstungsexportkriterien, wie in den Grundsätzen 2000 formuliert, nicht durchgängig durchgesetzt werden können.

An diesem Punkt hat vorrangig die Kritik am LOI-Rahmenabkommen angesetzt. Die Befürchtung wird geäußert, dass Kooperationspartner eine relativ umfangreiche „Weiße Liste“ durchsetzen, einschließlich möglicher „sonstiger“ Länder, in die deutsche Direktexporte nicht genehmigt würden (Bauer, 2000a; Bauer, 2000b; Miller und Hitchens, 2000; Saferworld, 2000; Blom, 2000; Quaker Council, 2000). Diese Befürchtung gründet sich vor allem auf das Drohpotential ausländischer Kooperationspartner, ein Projekt ohne deutsche Beteiligung durchzuführen, wenn die Bundesregierung ihr Veto gegen ein Land einlege. Da in

den Grundsätzen 2000 der Kooperation weiterhin Vorrang gegeben werde (siehe oben), stehe zu befürchten, dass die Möglichkeit deutscher Einflussnahme nicht genutzt, also im Endergebnis kein Unterschied zu „Schmidt-Debré“ resultieren werde.

Gestützt werden solche Befürchtungen unter anderem durch die Regelung, dass Vorschläge für die Aufnahme von Ländern in die „weißen Listen“ vor allem von der Rüstungsindustrie kommen sollen (Art. 13 Abs. 3a). Zumindest einige Beobachter aus der Industrie scheinen davon auszugehen, dass die Bundesregierung unter starken Druck kommen wird, Länder auf die „weiße Liste“ zu setzen (Aguera und Barrie, 2000; Assemblée Nationale, 2000). Außerdem werden Vertreter verschiedener am LOI-Verhandlungsverfahren beteiligter Regierungen zitiert, nach denen informell darüber Einigkeit bestehe, dass die Einflussmöglichkeiten auf die „weiße Liste“ dem Gewicht der beteiligten Staaten an einem Projekt entsprechen solle (Miller und Hitchens, 2000).

Diese Befürchtungen sind nicht von der Hand zu weisen. Inwieweit die Bundesregierung in der Lage sein wird, ein Veto gegen die Aufnahme einzelner Länder in die „weiße Liste“ durchzusetzen, muss sich im konkreten Fall zeigen. Möglicherweise wird dann im Einzelfall eine Entscheidung zu treffen sein, auf Kooperationen zu verzichten. Andererseits ist das deutsche Gewicht in vielen Kooperationsvorhaben so groß, dass die Kooperationspartner der Kooperation mit Deutschland den Vorrang vor kontroversen Exportzielen geben dürften.

Ein zweiter Kritikpunkt schließt sich der Notwendigkeit der Kompromissfindung an. Es wird befürchtet, dass durch das LOI-Rahmenabkommen die immer noch nicht hohe Transparenz über Rüstungsexportentscheidungen vermindert würde. Obwohl dies im LOI-Rahmenabkommen nicht ausdrücklich vereinbart ist, wird davon ausgegangen, dass die „weißen Listen“ weder dem Parlament noch der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Insbesondere in Schweden, wo wichtige Rüstungsexportvorhaben einer Gruppe von Parlamentariern vorab bekannt gemacht werden, würde dies einen deutlichen Rückschritt in der Transparenz über Rüstungsexportentscheidungen bedeuten (Blom, 2000). Aber auch in anderen Ländern, so in Deutschland, würde eine geheimgehaltene Vorabfestlegung von erlaubten Exportzielen die Einflussmöglichkeiten von politischen Akteuren in Parlament und Öffentlichkeit einschränken.

Ein dritter Kritikpunkt betrifft die mögliche Ausstrahlungswirkung der „weißen Liste“ auf Direktexporte in „sonstige“ Länder. Es wird befürchtet, dass wie in den 70er Jahren die Rüstungsindustrie argumentieren werde, eine Ungleichbehandlung von Direktexporten und Zulieferungen im Rahmen internationaler Zusammenarbeit schade der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Rüstungsindustrie und sei außerdem inhaltlich nicht nachvollziehbar. Das Endergebnis könnte sein, dass Länder, die per Kompromissfindung auf die „weiße Liste“ gekommen sind, auch für den Direktexport geöffnet werden. Da anders als bei „Schmidt-Debré“ die Bundesregierung Ländern auf der „weißen Liste“ ausdrücklich zustimme, könnte, so

wird befürchtet, dieses Argument sogar noch stärkeres politisches Gewicht haben als beim Abschieben der Verantwortung im Rahmen von „Schmidt-Debré“.

Ein vierter Kritikpunkt ist die langfristige politische Bindungswirkung, die sich aus den Regelungen zur Änderung von „weißen Listen“ ergibt (Bauer, 2000b). Einzig anerkanntes Kriterium des LOI-Rahmenabkommens ist die gravierende Änderung der Lage in einem Empfängerland. Eine weniger gravierende Veränderung der Lage, die aber nach den Kriterien des Verhaltenskodex dazu führen würde, dass Lieferungen nicht mehr erfolgen, reicht nicht für die Streichung eines Empfängerlandes von der „weißen Liste“. In dem relevanten Abschnitt des LOI-Rahmenabkommens wird der Verhaltenskodex nicht erwähnt. In einem solchen Fall müssen die anderen Staaten darauf hoffen, dass alle Partnerländer den Verhaltenskodex gleich interpretieren und den Export nicht erlauben. Auch die Veränderung der Rüstungsexportpolitik in einem Vertragsstaat ist kein hinreichender Grund für die Änderung der „weißen Liste.“ Ein einmal auf einer „weißen Liste“ geführtes Land kann nicht von der Bundesregierung geändert werden, nur wenn sie ihre Einschätzung über die Lage in dem Land ändert. Andererseits kann jederzeit ein Land zur Liste hinzugefügt werden. Die „weißen Listen“ sind, im Interesse der Industrie, sehr starr – sehr viel starrer als die Rüstungsexportpolitik im Allgemeinen, wo politischen Entscheidungen der Genehmigungsbehörden großes Gewicht gegeben wird. Als Alternative ist vorgeschlagen worden, die „weiße Liste“ regelmäßig im Licht der Kriterien des Verhaltenskodex zu überprüfen (Miller und Hitchens, 2000; Saferworld, 2000). Noch wichtiger erscheint aber nur die wenigen Länder für eine Aufnahme in die „weiße Liste“ überhaupt in Betracht zu ziehen, bei denen ernsthafte Kaufinteressen bestehen, und nicht solche, bei denen die Industrie nur ein mögliches Interesse in der Zukunft vermutet. Solche Länder können gegebenenfalls später immer noch aufgenommen werden; die Industrie wird vermutlich solche vagen Möglichkeiten auch nicht in ihre Kalkulation eines Projekt einbeziehen.

Diese Kritikpunkte machen deutlich, dass das LOI-Rahmenabkommen die potenziell größere Einflussmöglichkeit deutscher Rüstungsexportkriterien bei Zulieferungen gegenüber Schmidt-Debré und des darauf basierenden gegenwärtigen Verfahrens, nicht automatisch zu einem höheren Niveau der Exportkontrolle führen müssen, ja sogar zu einer Verminderung des deutschen Kontrollniveaus bei Direktexporten führen könnten, wenn die „weißen Listen“ auch auf Direktexporte ausstrahlen würden. Sicher wäre es aus der Sicht einer restriktiven Rüstungsexportpolitik besser gewesen, wenn das LOI-Rahmenabkommen die Exportkontrolle, und nicht die Wettbewerbsfähigkeit, in den Vordergrund gestellt hätte. Aber auch mit den nun vereinbarten Formulierungen ist die Umsetzung eines höheren Niveaus der Exportkontrolle durchsetzbar. Wichtige Einflussfaktoren dürften dabei sein:

- die Intensität mit der die Vertreter der Bundesregierung in den Verhandlungen über „weiße Listen“ die Ziele einer restriktiven Rüstungsexportpolitik offensiv

vertreten und das Gewicht Deutschlands in die Kompromissverhandlungen einbringen.

- „kurze“ „weiße Listen“, die möglichst wenig Länder umfassen, jedenfalls nicht solche, die von Firmen möglicherweise nur aus politisch-taktischen Gründen vorgeschlagen werden. Es sollten konkrete Hinweise eingefordert werden.
- die Entscheidung über „weiße Listen“ im Bundessicherheitsrat zu fällen, als dem Gremium, das die deutsche Rüstungsexportpolitik steuert, und nicht etwa dem bei den LOI-Verhandlungen federführendem Verteidigungsministerium zu überlassen, für das Kooperationsinteressen in der Regel größere Priorität haben dürften als für andere Akteure.
- die „weißen Listen“ mindestens nach Beschlussfassung, vorzugsweise aber bereits im Verhandlungsstadium öffentlich zu machen, um eine Diskussion interessierter Akteure zu ermöglichen und vielfältigen Spekulationen vorzubeugen. Die Bestimmungen im LOI-Rahmenabkommen, insbesondere die Vorschriften zum Schutz kommerziell sensitiver Informationen (Art. 50 – 53) stehen dem nicht entgegen.

Eine offene Frage ist, ob die bisher bestehenden bilateralen Vereinbarungen über den Export gemeinsam entwickelter und/oder gefertigter Kriegswaffen, insbesondere die Vereinbarung von 1972 mit Frankreich und die von 1983 mit Großbritannien, durch den Rahmenvertrag vom Juli 2000 abgelöst werden. Dies erscheint sinnvoll, der Rahmenvertrag sagt dazu jedoch nichts. Es ist denkbar, dass die französische Regierung bei einem kritischen Projekt darauf besteht, weiterhin nach dem „Schmidt-Debré-Abkommen“ zu verfahren. In einem solchen Fall würden die restriktiveren Bestimmungen des Rahmenvertrages unterlaufen. Die Bundesregierung könnte dann allerdings, mit Hinweis auf das Rahmenabkommen, extensiver als in der Vergangenheit von ihrem im Schmidt-Debré-Abkommen festgeschriebenen Ausnahmerecht Gebrauch machen, Zulieferungen nicht zu genehmigen. Wie oben beschrieben, ist überdies auch in Frankreich die Meinung verbreitet, dass das Schmidt-Debré-Abkommen nicht mehr zeitgemäß ist.

Über den Zeitpunkt und Umfang der Anwendung des Rahmenvertrages kann man daher z..Z. nur spekulieren. Aus der EADS (European Aeronautic Defense and Space Company) war die Meinung zu hören, dass sich der Rahmenvertrag aufgrund der gegenwärtig laufenden Verträge erst in etwa fünf Jahren auswirken werde. Die Bundesregierung kann und sollte aber so rasch wie möglich auf eine Implementierung des LOI-Rahmenabkommens drängen und ältere Vereinbarungen aufkündigen.

US Initiativen

Defense Trade Security Initiative

In der 2. Hälfte der 90er Jahre haben sich in den USA die Auseinandersetzungen um die Rüstungsexportkontrolle deutlich verschärft. Die Rüstungsindustrie fordert eine Lockerung der Bestimmungen, um mehr exportieren, aber auch um sich weiter internationalisieren zu können. Das Pentagon ist zunehmend daran interessiert, die Barrieren zwischen dem US-amerikanischen und europäischen Rüstungsmarkt abzubauen, weil nach der Fusionswelle Mitte der 90er Jahre die Erkenntnis gewachsen ist, dass die verbliebenen Rüstungsgiganten wieder stärkerer Konkurrenz ausgesetzt werden sollten (Defense Science Board, 2000). Außerdem hat aus der Sicht der US-Regierung der Kosovo-Krieg deutlich gemacht, dass die Europäer mehr US-amerikanische Rüstungstechnologie übernehmen sollten (Navarro, 2000). Demgegenüber sind im von den Republikanern beherrschten Kongress eher die Befürchtungen dominierend, dass der Rüstungsexport allgemein zu „lasch“ gehandhabt werde und tatsächliche oder potenzielle Gegner zu leicht Zugang zu US-amerikanischer Rüstungstechnologie haben (Miller und Hitchens, 2000). Ausdruck für diese Befürchtungen war der „Cox“-Report zu Lieferungen von Technologie an China, der in eine umfassende Kritik der US-amerikanischen Rüstungsexportpolitik einleitete (Cox, 1999; GAO, 2000).

Die Vorschläge aus der US-Regierung wurden in der „Defense Trade Security Initiative“ (DTSI) gebündelt, die im Mai 2000 vom US-amerikanischen Außenministerium der Öffentlichkeit vorgestellt wurden (siehe Anhang). Eine der vorgesehenen Maßnahmen (10.) ist es, den Export von Rüstungsgütern, die nicht der Geheimhaltung unterliegen, innerhalb der NATO zu erleichtern. Voraussetzung ist allerdings, dass die verbündeten Länder ähnlich strenge Exportkontrollen gegenüber Drittländern anwenden wie die USA, so dass die Weiterverbreitung der Rüstungstechnologie verhindert wird. Darüber will die USA mit den einzelnen Verbündeten verhandeln und entsprechende Vereinbarungen abschließen.

Solche Verhandlungen wurden zunächst mit Großbritannien und Australien aufgenommen. Die Bedenken der US-Regierung gegenüber der Exportpolitik verbündeter Staaten betreffen vor allem die Re-export und Endverbleibsregeln. Die USA genehmigen den Export von „wesentlichen“ Rüstungsgütern nur, wenn auch jeder Re-export ihrem Genehmigungsvorbehalt unterliegt. Europäische Regierungen verlangen solchen weitreichenden Zugriff bisher nicht, und haben auf Grund des notwendigen Eingriffs in die Souveränitätsrechte dritter Staaten, aber auch wegen der geltenden Regelungen zum neuen Ursprung durch festen Einbau (siehe oben) Bedenken gegen einen so umfassenden Re-export-Vorbehalt. Noch schwerer wiegt allerdings die aus US-Sicht völlig unzureichende Endverbleibskontrolle der Verbündeten. Während diese sich im Wesentlichen auf einmal vorgelegte Dokumente verlassen, hat die US-Regierung seit einigen Jahren ein aktives Programm zur Verbesserung der Kontrolle des tatsächlichen Endverbleibs,

einschließlich von Vor-Ort-Kontrollen. Wie ernst dies genommen wird, zeigt sich unter anderem daran, dass Erleichterungen des Rüstungsexports, die Kanada gewährt worden waren, 1999 wieder zurückgenommen wurden. Die mit Großbritannien und Australien begonnenen Verhandlungen sind 2000 wegen dieser Probleme nicht vorangekommen.

Darüber hinaus ist fraglich, ob die neue republikanische Administration die DTSI weiterverfolgen wird. Die DTSI ist von republikanischer Seite heftig kritisiert worden (GAO, 2000). Allerdings bestehen die Interessen der US-amerikanischen Rüstungsindustrie und des Pentagon an einer Ausweitung US-amerikanischer Rüstungsexporte fort. Vermutlich wird aber der Proliferationskontrolle noch größerer Stellenwert gegeben werden.

Bewertung

Die DTSI, die bisher konkreteste Initiative der US-Regierung für Exportvereinfachungen im Rahmen von Kooperationen und Zulieferungen, zeigt, dass aus Sicht der US-Regierung die Rüstungsexportkontrolle der Verbündeten unzureichend ist. Vereinfachter Technologietransfer und vermehrte Rüstungskooperation werden im Austausch gegen eine Anpassung der Exportkontrollen gegenüber Drittstaaten an die US-Maßstäbe angeboten.

Tatsächlich müssten, bevor es zu Abmachungen etwa zwischen den USA und Deutschland kommen könnte, die deutschen Regelungen zum Re-export und zum Endverbleib verbessert werden. Möglicherweise müsste die Bundesregierung sogar für „wesentliche“ Rüstungsgüter ihre Regelungen zum neuen Ursprung durch festen Einbau verändern. Zumindest müsste sie durchsetzen, dass ihr auch bei einem neuen Ursprung weiter eine Kontrolle des Re-exports der weiterverarbeiteten „wesentlichen“ Rüstungsgüter möglich wäre. Ebenso müsste sie, nach den in den Grundsätzen 2000 festgelegten Verbesserungen der Endverbleibskontrolle durch bessere Überprüfung der vorgelegten Dokumente weitere Verbesserungen des tatsächlichen Endverbleibs, möglicherweise einschließlich einer Vor-Ort-Kontrolle, einführen.

Die DTSI zielt auf Erleichterungen im US-amerikanischen Genehmigungsverfahren – logisches Gegenstück und im Interesse zumindest des Pentagon ist auch eine Erleichterung der Exporte aus den NATO-Staaten in die USA (Defense Science Board, 1999). Auch die deutsche Rüstungsindustrie und die Bundesregierung werden vermutlich darauf drängen, dass der Export in den mit Abstand größten Rüstungsmarkt der Welt, die USA, erleichtert wird. Alle NATO-Regierungen haben sich zu Erleichterungen in der transatlantischen Rüstungskooperation bekannt. Die USA haben wiederholt, zuletzt im Vorfeld des Washingtoner Gipfel am 18. Dezember 2000 vorgeschlagen, einen gemeinsamen Verhaltenskodex zum Rüstungsexport auszuhandeln, wo dann eine entsprechende Erklärung verabschiedet wurde (siehe Anhang).

Der deutsche Rüstungsexport in die USA ist über die oben beschriebenen Regelungen zu Regierungs- und Industrieprojekten sowie Zulieferungen bereits weitgehend liberalisiert. Im Bereich der dual-use-Güter gelten für die USA Sonderregelungen. Aus der Sicht einer restriktiven Rüstungsexportkontrolle ist dies problematisch, weil die US-amerikanische Rüstungsexportpolitik in vieler Hinsicht weit weniger restriktiv ist als die deutsche. Den sehr strengen Regelungen zum Re-export und zum Endverbleib steht eine starke politische Einvernahme des Rüstungsexports gegenüber (Lumpe, 1999).

Fortentwicklung der deutschen Rüstungsexportkontrolle in internationalem Kontext

Kontrollspielräume in bestehenden und geplanten Abmachungen und Verträgen

Unter den bisher getroffenen Abmachungen und Verträgen ragt das Schmidt-Debré-Abkommen heraus. Es hat, obwohl lediglich eine Regierungsvereinbarung und kein durch das Parlament ratifizierter Vertrag, erhebliche Wirkung für die praktische Politik und deren Vertretung nach außen entfaltet. Über die ursprünglich im Vertrag genannten Projekte hinaus haben sich die Bundesregierungen an den Kern der im Schmidt-Debré-Abkommen vorgesehenen Regelungen gebunden, obwohl gleichzeitig die Kriterien der Kontrolle erweitert wurden. Die Unterstellung neuer Projekte unter die Regeln des Schmidt-Debré-Abkommens widerspräche dem Geist und in einzelnen Punkten auch dem Wortlaut der rüstungspolitischen Grundsätze von 2000.

Das LOI-Rahmenabkommen hätte mindestens ebenso starke Bindungswirkung wie das Schmidt-Debré-Abkommen, bei Ratifizierung durch das Parlament sogar größerer. Der Gestaltungsspielraum ist aber eindeutig größer. Insofern ist das LOI-Rahmenabkommen unter dem Gesichtspunkt restriktiver Rüstungsexportkontrolle dem Schmidt-Debré-Abkommen eindeutig vorzuziehen. Allerdings muss den oben genannten Gefahren einer durchaus möglichen, nicht-restriktiven praktischen Umsetzung des LOI-Rahmenabkommens wirkungsvoll begegnet werden. Dazu gehören die oben genannten Maßnahmen in Deutschland, vor allem aber die Fortentwicklung der Rüstungsexportkontrolle in Kooperations-Partnerländern.

Zentrales Instrument dieser Fortentwicklung kann und muss der Verhaltenskodex auf europäischer Ebene sein. Auf absehbarer Zeit werden Kooperationen mit europäischen Rüstungsfirmen das Hauptproblem deutscher Rüstungsexportkontrolle sein – Kooperationen mit US-amerikanischen Firmen werden erstens seltener sein und zweitens, auf Grund der spezifischen Form von Restriktivität der US-amerikanischen besonderen Überlegungen unterliegen.

Die EU-Mitgliedsstaaten, einschließlich der Vertragsstaaten des LOI-Rahmenabkommens haben den Verhaltenskodex als Mindestmaßstab ihrer Rüstungsexportpolitik anerkannt. Allerdings ist diese Verpflichtung weder rechtlich verbindlich, noch – angesichts mangelhafter Transparenz einzelner Entscheidungen

– überprüfbar, oder auch nur – wegen möglicher unterschiedlicher Interpretationen
– einheitlich interpretiert.

Die jetzige Bundesregierung hat in der Koalitionsvereinbarung (Abschnitt XI.9.) angekündigt, „die transnationale europäische Rüstungsindustrie für ihre Exporttätigkeit einem verpflichtenden europäischen Verhaltenskodex“ unterwerfen zu wollen. Dem steht, zumindest was Rüstungsgüter betrifft, Art. 296 des Vertrages von Amsterdam (ex Art. 223 der Römischen Verträge) im Wege, nach dem jeder Mitgliedsstaat die seines Erachtens erforderlichen Maßnahmen ergreifen kann, die die „Erzeugung von Waffen, Munition und Kriegsmaterial oder den Handel“ betreffen. Eine – nur einverständlich mögliche – Abschaffung von Art. 296 steht gegenwärtig nicht auf der Tagesordnung der EU. Es ist auch fraglich, ob sie anzustreben ist, solange die anderen Mitgliedsstaaten das deutsche Kontrollniveau noch nicht erreicht haben. Einer möglichen Alternative – der Verabschiedung des Verhaltenskodex als rechtlich verbindlicher gemeinsamer Standpunkt nach Art. J.2 des Maastrichter Vertrages (jetzt Art. 12 des Vertrages von Amsterdam) - stand 1998 eine Mehrheit der Mitgliedsstaaten ablehnend gegenüber. Ohne eine verbindliche Regelung der Entscheidung über die Anwendung der Kriterien, zumindest durch Einführung eines verbindlichen Konsultationsverfahrens wie in der EU-Dual-User-Verordnung, macht eine solche Verbindlicherklärung auch wenig Sinn. Es ist auch nicht zu erwarten, dass WEAG, WEAO oder OCCAR in absehbarer Zeit eine Rolle bei der Harmonisierung des Rüstungsexports in Europa spielen werden.

Rüstungsexportpolitik in Europa

Damit erweist sich die schrittweise weitere Annäherung über politische Verhandlungen als der einzige Weg, um zu einer weiteren Harmonisierung der Rüstungsexportpolitik, vorrangig in Europa aber auch mit den USA, auf ein möglichst hohes Kontrollniveau zu kommen.

Diese Harmonisierung erscheint angesichts der zunehmenden Verflechtung der Rüstungsindustrien unvermeidlich. Diese Verflechtung wiederum wird angesichts ihrer wirtschaftlichen Logik für Rüstungsfirmen – höhere Wettbewerbsfähigkeit und Erträge – und Staaten – geringere Beschaffungskosten – nicht aufzuhalten sein. Außerdem ist sie aus Sicht einer höheren Interoperabilität von Streitkräften innerhalb der NATO von Vorteil.

Dass darüber die strikte und restriktive Kontrolle des Rüstungsexports nicht nur nicht ins Hintertreffen geraten darf, sondern sogar verstärkt werden muss, ist zwischen den EU-Mitgliedsstaaten unstreitig und im Verhaltenskodex auch politisch verbindlich festgelegt. Auch die USA sind diesem Ziel verpflichtet.

Für die Verbesserung einer gemeinsamen Rüstungsexportpolitik gibt es zahlreiche Ansatzpunkte. In einer Reihe von europäischen Staaten wie auch in den USA sind Nicht-Regierungsorganisationen aktiv, die sich für eine restriktivere Rüstungsexportpolitik ihrer Regierungen einsetzen. Das Europäische Parlament hat

wiederholt die Position vertreten, dass der Rüstungsexport restriktiver gehandhabt werden müsse (Europäisches Parlament, 2000).

Wichtige kurzfristige Schritte hin auf eine verbindlichere Regelung des Rüstungsexportes, zunächst aus Europa, sind unter anderem eine größere Transparenz innerhalb der Verfahren des Verhaltenskodex durch regelmäßige Bekanntmachung und einheitliche Standards für die nationalen Rüstungsexportberichte. Mittelfristig sollte der Verhaltenskodex in eine rechtlich verbindliche Abmachung eingehen. Überarbeitungsbedürftig sind auch die Regelungen zum neuen Ursprung durch festen Einbau und die Kontrolle des Endverbleibs.

Das LOI-Rahmenabkommen kann, trotz mancher Unzulänglichkeiten, zu einer größeren Harmonisierung der europäischen Rüstungsexportpolitik auf hohem Kontrollniveau beitragen, wenn es unter Berücksichtigung des Ziels einer restriktiven Rüstungsexportpolitik praktisch umgesetzt wird. Auf jeden Fall ist es einer Fortsetzung der Praxis einer Bezugnahme auf das Schmidt-Debré-Abkommen deutlich vorzuziehen. Die nach Art. 13 Abs. 7 des LOI-Rahmenabkommen mögliche Übernahme auch bereits laufender Kooperationsprojekte unter das Rahmenabkommen sollte angestrebt werden, und zwar ohne Präjudizwirkung früher per nationalem Recht genehmigter Exporte auf die gemeinsame „weiße Liste“. Die Möglichkeit der Kündigung des Schmidt-Debré-Abkommens bei Inkrafttreten des LOI-Rahmenabkommens sollte geprüft werden.

Neben dem politischen Willen der Entscheidungsträger an einer Umsetzung des LOI-Rahmenvertrages unter Berücksichtigung des Zieles restriktiver Rüstungsexportkontrolle wird, als Gegenwicht zur im LOI-Rahmenvertrag vorgesehenen Beteiligung der Rüstungsindustrie, die Beteiligung des Bundestages, aber auch weiterer gesellschaftlicher Gruppen von entscheidender Bedeutung dafür sein, dass das LOI-Rahmenabkommen sein Potenzial entfalten kann und nicht die Regelungen des Schmidt-Debré-Abkommens unter neuem Namen fortführt. Transparenz, insbesondere durch Veröffentlichung der „weißen Listen“ und Statistiken zum Komponententransfer innerhalb von Gemeinschaftsprojekten, ist hier das entscheidende Instrument.

Die europäische Rüstungsexportpolitik hat in der zweiten Hälfte der 90er Jahre erste Konturen angenommen, auch wenn keine rechtliche Verbindlichkeit erreicht wurde. Eine Reihe von Staaten, einschließlich Großbritanniens und Deutschlands, haben ihre nationalen Grundsätze überarbeitet und fast alle veröffentlichen nationale Exportberichte (Europäische Union, 2000, Anhang). Gemeinsame Prinzipien werden zunehmend durch Konsultation bei Konfliktfällen präzisiert. Der politisch-moralische Druck, nicht aus dem Konsens auszuscheren und etwa umstrittene Geschäfte zulasten eines die Prinzipien einhaltenden Bündnispartners abzuschließen, ist gestiegen. Die bisher vorliegenden europäischen Vorschriften regeln noch nicht viel und nicht weitgehend genug, aber sie verhindern zumindest die Erosion moralischer Standards im harten Tagesgeschäft und bilden eine Grundlage für die Weiterentwicklung einer restriktiven Rüstungsexportpolitik, die,

wenn sie alle großen Waffenexporteure in Europa einbindet, auch mehr Wirkung in kritischen Empfängerregionen haben wird, als die Politik eines Landes allein.

Literaturverzeichnis

- Aguera, Martina and Douglas Barrie. 2000. Internal Dissent Mudles German Export Policy. *Defense News*, 25 September 2000, p. 31.
- Albrecht, Ulrich, Peter Lock und Herbert Wulf. 1978. *Arbeitsplätze durch Rüstung?* Reinbek: Rowohlt.
- Assemblée Nationale. 2000. *Rapport d'information sur le contrôle des exportations d'armement*. Présenté par MM. Jean-Claude SANDRIER, Christian MARTIN et Alain VEYRET, Députés. No. 2334. Paris, 25 avril 2000. (www.assemblee-nationale.fr/2/rap-info/i2334.htm).
- Bauer, Sibylle, (2000a). Defence Industry Restructuring: Negotiations continue. *European Security Review*, No. 1, July, S. 4-5.
- Bauer, Sibylle. 2000b. The aspect of arms export policies of the ‚Letter of Intent‘ Framework Agreement: Implications for Transparency and Accountability. Presentation at the seminar on the Framework Agreement, Swedish Parliament, 24 November.
- BICC (Bonn International Center for Conversion). 2000. *Conversion Survey*. Baden-Baden: Nomos.
- Blom, Frida. 2000. *Europeiskt krigsmaterialsamarbete-konsekvenser för svensk exportkontroll*. Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen, Stockholm, November.
- Brzoska, Michael. 1986. *Rüstungsexportpolitik*. Frankfurt: Haag und Herchen.
- Brzoska, Michael. 2000. The German Case. In Claude Serfati, ed., *Government-Industry Relations in Arms Production*. Luxembourg: European Union.
- Cox. 1999. House of Representatives' Select Committee on US National Security and Military/Commercial Concerns with the People's Republic of China chaired by R. Cox. *Report Released 25 May 1999*, Washington, DC.
- Defense Science Board. 2000. *Globalization in Defense Production*. Washington, DC.
- Europäische Union. 1998. Gemeinsame Aktion vom 17. Dezember 1998 - vom Rat aufgrund von Artikel J.3 des Vertrags über die Europäische Union festgelegt - betreffend den Beitrag der Europäischen Union zur Bekämpfung der destabilisierenden Anhäufung und Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen. Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 009 vom 15/01/1999, S. 1 – 5.
- Europäische Union. 2000. 2. Bericht über den Verhaltenskodex, 2316. Sitzung des Rates für allgemeine Angelegenheiten, Anlage zur Pressemitteilung - Nr: 13999/00, Brüssel 4.12.2000.

-
- Europäisches Parlament. 2000. Bericht über den Jahresbericht 1999 des Rates über die Anwendung des Verhaltenskodex der Europäischen Union für Waffenausfuhren - Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten, Menschenrechte, gemeinsame Sicherheit und Verteidigungspolitik. Berichterstatter Gary Titley. A-5-0211/2000, 18. Juli.
- GAO (United States General Accounting Office). 2000. *Defense Trade. Analysis of Support for Recent Initiatives*. GAO(NSIAD-00-191. Washington, August.
- GKKE (Gemeinsame Konferenz der Kirchen zur Entwicklungspolitik). 2000. *Rüstungsexportbericht*. GKKE, Bonn.
- Haddex (Handbuch der Exportwirtschaft). 2000. Loseblattsammlung herausgegeben vom Bundesausfuhramt. Bundesanzeiger Verlag, Köln.
- Hummel, Hartwig. 1991. *Rüstungsexportbeschränkungen in Japan und der Bundesrepublik Deutschland*. Münster: Lit-Verlag.
- Küchle, Hartmut. 2001. *Rüstungsindustrie im Umbruch. Strategien deutscher Unternehmen und Ansätze einer europäischen Neuordnung*. Baden-Baden: Nomos.
- Markusen, Ann und Sean Costigan. 1999. *Arming the Future*. New York: Council for Foreign Relations Press.
- Miller, Kathleen and Theresa Hitchens. 2000. *European Accord Threatens to Lower Export Controls*. BASIC Publications, London.
- Navarro, Arnau. 2000. *The gap in defence research and technology between Europe and the United States*. Assembly of the Western European Union, Document C/1718, 15 November. (www.weu.int/assembly/eng/reports/1718c.html).
- Quaker Council for European Affairs. 2000. Submission to the inquiry by the Select Committee on Defence into the Framework Agreement concerning measures to facilitate the restructuring and operations of the European defence industry, Brussels, 11 December 2000.
- Saferworld. 2000. Submission to the inquiry by the Select Committee on Defence into the Framework Agreement concerning measures to facilitate the restructuring and operations of the European defence industry, London, December.
- Sprögel, Günther. 1998. The German Arms Export Control Regulations. *CPM Forum*, Vol. Defence, Armament and Logistics in Germany, November, S. 100-105.
- United Kingdom. 2000. Explanatory Memorandum for an Agreement to Facilitate the Restructuring and Operation of the European Defence Industry. Command Paper No. Cm 4895, London, November. (www.fco.gov.uk/directory/expmemtxt.asp).

United Kingdom, Select Committee on Defence. 2001a. Third special report. The Six-Nation Framework Agreement. HC 115, 14 February. www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200001/cmselect/cmdfence/115/11502.htm

United Kingdom. Ministry of Defence. 2001b. Government's views on the Select Committee on Defence's Third special report. The Six-Nation Framework Agreement. 16 March 2001. www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200001/cmselect/cmdfence/389/38904.htm.

United Kingdom. 2001c. House of Commons, Defence Committee, Foreign Affairs Committee, International Development Committee, Trade and Industry Committee, Joint Press Notice, No. 1, 15 January 2001, http://www.parliament.uk/commons/selcom/t&i_jpn01.htm

(A1) Rahmenübereinkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland, der Französischen Republik, der Italienischen Republik, dem Königreich Schweden, dem Königreich Spanien und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland über Maßnahmen zur Erleichterung der Umstrukturierung und der Tätigkeit der europäischen Rüstungsindustrie, Auszüge

*Quelle: Schwedisches Verteidigungsministerium,
<http://forsvar.regeringen.se/pressinfo/pdf/loity.pdf>*

(A2) Übersicht Rüstungsrahmenvereinbarungen

Quelle: Bundesministerium der Verteidigung

(A3) Seventeen Agreed Proposals of the Defense Trade Security Initiative

*Quelle: United States Department of State
www.state.gov/www/global/arms/bureau_pm/dtc/fs_000526_proposals.html*

(A4) Declaration By The United States And The European Union On The Responsibilities Of States And On Transparency Regarding Arms Exports

Quelle: europa.eu.int/comm/external_relations/us/summit12_00/arms_exports.htm

(A5) Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Französischen Republik über die Ausfuhr von gemeinsam entwickelten und/ oder gefertigten Kriegswaffen und sonstigem Rüstungsmaterial in dritte Länder (in französischer Sprache)

Quelle: Assemblée Nationale, Rapport d'information par la commission de la défense nationale et des forces armées, No. 2334.

