

Matthias Dembinski/Barbara Schumacher

Wie Europa dem Rüstungs- export Schranken setzt

Von der Zusammenarbeit europäischer Regierungen
zum europäischen Regieren

HSFK-Report 9/2005



Hessische
Stiftung
Friedens- und
Konfliktforschung

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse der Autoren:

HSFK · Leimenrode 29 · 60322 Frankfurt am Main

Telefon: (069) 95 91 04-0 · Fax: (069) 55 84 81

E-Mail: dembinski@hsfk.de · barbara.schumacher@sciences-po.org

Internet: <http://www.hsfk.de>

ISBN 3-937829-22-9

Euro 6,-

Zusammenfassung

Die aktuelle Diskussion um die Aufhebung der EU-Rüstungssanktionen gegenüber China wirft ein Schlaglicht auf die umfassendere Frage nach den Konsequenzen der Europäisierung von Rüstungs- und Rüstungsexportpolitik. Aus der Sicht gängiger theoretischer Modelle, die die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU als ein allein von Staaten gebildetes Handlungssystem begreifen, steht wenig Gutes zu erwarten. Aus dieser Sicht erlaubt die Konstellation der Interessen zwar einen Abbau der nationalen Regelsysteme, die dem EU-weiten Handel mit Rüstungsgütern entgegen stehen. Versuche einer Re-Regulierung auf europäischer Ebene würden dagegen an der doppelten Hürde von Interessendifferenzen und Konsenszwängen scheitern. Gleichzeitig stehe zu befürchten, dass mit der Verlagerung der Kompetenzen auf die europäische Ebene die Exekutiven gestärkt und die Mitsprachemöglichkeiten der Legislativen und Gesellschaften – traditionell wichtige Fürsprecher einer Begrenzung von Rüstungsexporten – eingeschränkt werden. Droht also kurzum mit der Liberalisierung des europäischen Rüstungsmarkts auch eine Entfesselung der europäischen Rüstungsexporte?

Ein erster Blick auf die Entwicklungen der 1990er Jahre scheint diese pessimistische Erwartung zu bestätigen. Die Öffnung der Rüstungsmärkte schreitet voran. In diesem Prozess geraten die nationalen Kontrollsysteme in den EU-Ländern unter Druck, die hohe Hürden für den Export von Rüstungsgütern setzen. Und die Regeln des 1998 in Kraft getretenen EU-Kodex für Rüstungsexporte reichten kaum über das Niveau des kleinsten gemeinsamen Nenners der Interessen hinaus. Er sieht zwar Kriterien für den Export von Rüstungsgütern vor, stellt die Entscheidung über die Anwendung dieser Kriterien aber ins Ermessen der Staaten und beschränkt Informationspflichten und damit die Transparenz des ganzen Verfahrens auf ein Minimum.

Ein zweiter Blick zeigt aber, dass dieser Kodex nach 1998 eine ungeahnte Dynamik entfaltete. Seine Bestimmungen wurden auf weitere Tatbestände wie die Vermittlung von Rüstungsgütern ausgeweitet. Zentrale Begriffe und Regeln wurden präzisiert. Weitere Staaten verpflichteten sich zur Übernahme seiner Regeln. Vor allem erhöhte sich die Transparenz. Die EU-Staaten informieren sich gegenseitig sehr viel eingehender über ihre Rüstungsexporte als dies ursprünglich geplant war; und sie legen ihr Verhalten gegenüber den Parlamenten und der Öffentlichkeit sowohl auf europäischer wie nationaler Ebene in einem seit 1990 ständig zunehmendem Maße offen, obwohl eine öffentliche Informationspflicht ursprünglich überhaupt nicht vorgesehen war. Dadurch werden Regierungen unerwartet sowohl untereinander wie auch gegenüber einer informierten europäischen und nationalen Öffentlichkeit rechenschaftspflichtig, und der Druck steigt, den Kodex ernst zu nehmen und das nationale Verhalten an seine Bestimmungen anzupassen. Diese Dynamik ist mit der Konstellation nationalstaatlicher Interessen nicht zu erklären. Sie wird verständlich, wenn man die EU als Regierungssystem begreift, das sich durch eine enge Einbettung der intergouvernementalen Kooperation in Netzwerke gesellschaftlicher und parlamentarischer Akteure auszeichnet.

Am Beispiel des mit Abstand größten europäischen Rüstungsexporteurs Frankreich wird gezeigt, wie die nationale Politik auf den von der europäischen Ebene ausgehenden Anpassungsdruck reagiert. Zwar lassen die vorliegenden Daten noch keine verlässlichen Rückschlüsse darüber zu, ob der Kodex bereits einen mäßigen Einfluss auf die französischen Rüstungsexporte ausübt. Es lässt sich aber zeigen, dass das französische Exportkontrollsystem reformiert wurde. Obwohl dabei zunächst nur eine Rationalisierung der Entscheidungsprozesse mit dem Ziel im Vordergrund stand, offensichtliche Fehlentscheidungen wie die Waffenlieferungen an den Irak bis kurz vor Beginn des Golf-Kriegs 1991 künftig zu vermeiden, stärkten die Reformen gleichzeitig auch die Informations- und Mitsprachemöglichkeiten der Nationalversammlung und der französischen Zivilgesellschaft.

Der EU-Kodex hat also durchaus das Potenzial, europäische Rüstungsexporte begrenzen zu können. Daraus ergibt sich als Schlussfolgerung für die aktuelle Diskussion, dass eine Aufhebung des Embargos gegenüber China insofern vertretbar wäre, als der EU-Kodex Rüstungsexporte wahrscheinlich mindestens ebenso wirksam begrenzen würde wie die gegenwärtigen Sanktionen. Zudem würde er von der chinesischen Regierung als weniger diskriminierend empfunden. Dennoch würde die Aufhebung der Sanktionen zum gegenwärtigen Zeitpunkt das falsche Signal senden. Die EU sollte auf vorherige menschenrechtliche Reformen dringen und zugleich gegenüber China nachdrücklich deutlich machen, dass die Anwendung militärischer Gewalt kein Mittel zur Lösung der Taiwan-Frage sein darf.

Inhalt

1.	Einleitung und Fragestellung	1
1.1	Das Waffenembargo gegen China aufheben: Befürchtungen und Erwartungen an eine europäische Rüstungsexportpolitik	1
1.2	Theoretische Erwartungen	4
2.	Die dunkle Seite der Rüstungskooperation in Europa: Empirische Erhebungen	7
2.1	Akteurskonstellationen	7
2.2	Marktöffnung	9
2.3	De-Regulierung auf nationaler Ebene: Das Beispiel Deutschland	15
2.4	Re-Regulierung auf europäischer Ebene? Der <i>Code-of-Conduct</i> der EU zu Rüstungsexporten	17
3.	Dennoch Hoffnung? Die Europäische Union und die Rüstungsexportpolitik ihrer Mitgliedstaaten	21
3.1	Der <i>Code-of-Conduct</i> als Referenzgröße für die weitere Entwicklung auf europäischer Ebene	21
3.2	Der <i>Code-of-Conduct</i> und die Rüstungsexportpolitik der EU-Mitgliedsländer. Das Beispiel Frankreich	24
4.	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	35
4.1	Der europäische Verhaltenskodex: Ein Instrument mit Potenzial	35
4.2	Empfehlungen zur europäischen Rüstungsexportpolitik gegenüber China	37

1. Einleitung und Fragestellung

1.1 Das Waffenembargo gegen China aufheben: Befürchtungen und Erwartungen an eine europäische Rüstungsexportpolitik*

Auf dem Gipfel des Europäischen Rates am 16./17. Dezember 2004 erklärten die 25 Staats- und Regierungschefs der EU den politischen Willen zur Aufhebung eines Waffenembargos gegen die Volksrepublik China, das 1989 nach der Niederschlagung der Studentenunruhen verhängt worden war. Luxemburg wurde beauftragt, die weit fortgeschrittenen Verhandlungen hierzu noch unter seiner Präsidentschaft in der ersten Jahreshälfte 2005 abzuschließen.¹ Den Hintergrund dieser Entscheidung bildet die im Herbst 2003 verabschiedete neue Chinastrategie der EU. Darin entwickelte sie deutlicher als zuvor die Position, die Bedeutung Chinas als führende ökonomische und politische Macht anzuerkennen und so dazu beizutragen, dass das dynamisch sich entwickelnde Land den Weg rechtsstaatlicher und menschenrechtlicher Reformen weitergeht und zu einem Pfeiler einer multilateralen Weltordnung wird.²

Wegen ausbleibender menschenrechtlicher sowie politisch spannungsverschärfender Signale aus der Volksrepublik, vor allem aber aufgrund massiver amerikanischer Einwände, verschob die EU im Sommer 2005 die Umsetzung ihres Beschlusses.³ Die USA unterstellten, dass es nach der Aufhebung des Embargos zu signifikanten europäischen Rüstungslieferungen an China kommen werde. Dadurch könnten sich die militärischen Kräfteverhältnisse in der Taiwan-Straße verschieben und die amerikanisch-chinesischen Spannungen dramatisch zunehmen.⁴ Diese Befürchtungen sind Ausdruck einer amerikanischen Strategie, die im Gegensatz zur europäischen Politik Elemente der Einbindung mit Elementen der Ein-

* Wir möchten uns an dieser Stelle insbesondere bei Dr. Bernhard Moltmann bedanken, der uns mit wichtigen Anregungen und Informationen unterstützt hat.

- 1 Zur europäischen Debatte um die Aufhebung des Embargos vgl. SIPRI Yearbook 2005, Oxford (University Press), 2005, S. 438ff.
- 2 Vgl. Commission of the European Communities, Commission Policy Paper for Transmission to the Council and the European Parliament: A maturing partnership – shared interests and challenges in EU-China relations, Brussels, COM(2003) 533 final. Die EU führt bereits seit 1994 einen politischen Dialog mit China, der 1998 zu einer „strategischen Partnerschaft“ aufgewertet wurde. Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Für eine umfassende Partnerschaft mit China, Brüssel 1998 KOM(98)181.
- 3 Eine Reihe von EU-Staaten drangen vor Aufhebung des Embargos auf menschenrechtliche Schritte Chinas wie eine Ratifizierung der schon vor einiger Zeit von Peking unterzeichneten UN-Vereinbarung über politische und bürgerliche Freiheiten. Stattdessen erneuerte Peking mit der Verabschiedung des Antisessionsgesetzes am 14. März 2005 die Drohung, eine auch formelle Unabhängigkeit Taiwans mit militärischen Mitteln verhindern zu wollen.
- 4 Richard F. Grimmett/Theresa Papademetriou, European Union's Arms Control Regime and Arms Exports to China: Background and Legal Analysis, CRS Report for Congress, Washington, 1. März 2005. In der jüngsten Einschätzung der CIA wird sogar die Befürchtung geäußert, die wachsenden Bindungen mit China könnten die EU aus dem transatlantischen Rahmen lösen. Zitiert nach Financial Times (FT), 10.2.2005, S. 11.

dämmung kombiniert. Insbesondere im Kongress löste die europäische Ankündigung einen Proteststurm aus. Henry Hyde, der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses im Repräsentantenhaus, brachte die Stimmung mit dem Vorwurf auf den Punkt, die Aufhebung des Embargos werde von einigen europäischen Regierungen betrieben, die glaubten, es sei „Europe’s destiny to balance the interests of the US around the world, all the more in instances where there is money to be made“.⁵ Die Kräfteverhältnisse wurden am 2. Februar 2005 deutlich, als das Repräsentantenhaus in einer mit 411 zu 3 Stimmen angenommenen Resolution die EU mit scharfen Formulierungen vor einer Aufhebung des Embargos warnte.⁶

Dagegen versicherten die Europäer, dass dieser Schritt nicht zu einer „quantitativen oder qualitativen Erhöhung der Waffenexporte aus Mitgliedstaaten führen“ wird.⁷ Ein 1998 geschaffener Verhaltenskodex zu Rüstungsexporten soll noch einmal verbessert, mit der Auswertung zum ‚Gemeinsamen Standpunkt‘ auch rechtlich verbindlich verankert und um Instrumente aus einer zu entwickelnden *Toolbox* ergänzt werden, die nach der Aufhebung von Sanktionen zur Anwendung kommen sollen. Unter anderem sollten im Kreis der 25 Mitgliedstaaten Informationen über alle Rüstungsverkäufe der letzten drei Jahre ausgetauscht und vierteljährlich über die Erteilung von Lizenzen unterrichtet werden.⁸ Damit, so die Befürworter der Aufhebung des Embargos, ließen sich Rüstungsexporte nach China wirkungsvoller verhindern als mit den löchrig gewordenen Sanktionen. Darüber hinaus wurde die Institutionalisierung eines Dialogs mit den USA über geplante europäische Rüstungsexporte nach China erwogen. Auch der Bundeskanzler beharrte bei seiner Verteidigung des Beschlusses vor dem Bundestag am 14. April 2005 nachdrücklich darauf, dass Deutschland keine Kriegswaffen an China liefert und keine liefern wird.⁹

Aufgeschoben heißt nicht aufgehoben. Angesichts der Lukrativität des chinesischen Rüstungsmarktes – nach Angaben von SIPRI ist das Land der mit Abstand führende Importeur von Waffen –¹⁰ sowie der keineswegs makellosen Geschichte der Rüstungsexportpolitik einiger europäischer Staaten ist daher zu prüfen, ob die früher oder später zu erwartende Aufhebung des Embargos tatsächlich nicht zu einer Erhöhung europäischer Rüstungsexporte führen wird. Zweifel sind allein schon deshalb angebracht, weil die Erklärungen und das Verhalten Frankreichs

5 Vgl. FT, 15.4.2005.

6 Kristin Archick, et.al. European Union’s Arms Embargo on China: Implications and Options for U.S. Policy, CRS Report for Congress, 27 Mai 2005.

7 Vgl. Europäischer Rat, Schlussfolgerungen der Präsidentschaft, Dezember 2004.

8 Ian Anthony, Militarily relevant EU-China trade and technology transfers: Issues and problems, SIPRI Yearbook 2005, Oxford (University Press), 2005, S. 5; Siehe auch Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 18.3.2005, S. 5.

9 Die Bundestagsdebatte über das EU-Waffenembargo gegenüber China ist abgedruckt in: Das Parlament, Jg. 55, Nr. 16, 2005, S. 18ff.

10 Vgl. die Zusammenstellung in SIPRI Yearbook 2005, Armament, Disarmament and International Security, Oxford (University Press), S. 449ff.

eine quantitative und qualitative Ausweitung der Rüstungsexporte nach China tatsächlich befürchten lassen. Paris stemmt sich gegen die erwähnten Maßnahmen zur Verschärfung des *Code-of-Conduct*,¹¹ pflegt militärische Kontakte zu China und zählt bereits heute zum größten europäischen Rüstungspartner der Volksrepublik.¹² In dieses Bild passt die Argumentation der französischen Verteidigungsministerin Michèle Alliot-Marie, der Export von Rüstungstechnologie werde dämpfend auf die chinesischen Anstrengungen wirken, eigene rüstungstechnologische Fähigkeiten zu erwerben.¹³

Über den konkreten Fall hinaus stellt sich grundsätzlicher die Frage, was von einem Regelwerk auf europäischer Ebene zu erwarten ist. Diese Frage drängt sich deshalb auf, weil die Entwicklung des Verhaltenskodex nur die eine Seite eines umfassenderen Prozesses darstellt, deren andere Seite in der Europäisierung der Rüstungsindustrie und damit zusammenhängend der Entkernung nationaler Exportkontrollen besteht. Wiederholt sich auch auf diesem Politikfeld ein bekanntes Muster, demzufolge einerseits die Marktöffnung zu einer De-Regulierung auf nationaler Ebene zwingt, andererseits unterschiedliche Interessenlagen und das Einstimmigkeitsprinzip eine Re-Regulierung auf europäischer Ebene verhindern? Führt die Europäisierung dieses Politikfeldes also zu einer Rüstungsexportpolitik auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner? Und wird das Versprechen des Bundeskanzlers, deutsche Waffen würden nicht den Weg nach China finden allein schon deshalb brüchig, weil deutsche Politik sukzessive die Kompetenz über die Kontrolle des Exports von in Deutschland produzierten Subsysteme verliert? Oder gibt es doch Chancen für eine europäische Regulierung der Rüstungsexporte auf hohem Niveau? Und durch welche Mechanismen könnte eine solche Re-Regulierung gelingen?

Der vorliegende Report sucht Antworten auf diese Fragen. In einem ersten Abschnitt werden Tendenzen der De-Regulierung der nationalen Rüstungsexportpolitiken in der Folge der zunehmenden Marktliberalisierung untersucht. Im Zentrum steht dabei die Gefahr einer Aufweichung der vergleichsweise hohen deutschen Standards. Im zweiten Abschnitt werden am Beispiel des *Code-of-Conduct*

11 Paris hitch over end to arms ban on Beijing, in: FT, 6.12.2004, S. 1.

12 Nach Angaben von SIPRI ist Frankreich zwar der mit Abstand größte westeuropäische Waffenlieferant Pekings; hat aber in den letzten zwei Jahren lediglich für 4 Millionen Dollar (in Preisen von 1990) Waffen nach China geliefert. Dabei erfassen die Daten von SIPRI nur die Lieferung von *major weapons* bzw. Lizenzen zur Produktion derselben. Ein etwas anderes Bild ergibt sich bei den Meldungen zu dem *Code-of-Conduct*, bei dem Güter erfasst werden, die auf der umfangreicheren *EU Military List* aufgeführt sind. Nach dieser Aufstellung führte Frankreich 2002 Rüstungsgüter im Wert von 105 Mio. Euro und 2003 im Wert von 171 Millionen Euro nach China aus. Vgl. Grimmett/Papademetriou, a.a.O. (Anm. 4), S. 8. Nach Angaben des neuesten EU-Berichts war Frankreich auch 2004 der größte europäische Waffenlieferant Chinas. Danach betrug der Wert der erteilten Lizenzen 168.900.766 Euro, der Wert der gelieferten Güter 68.100.000 Euro. Vgl. Council of the European Union, Seventh Annual report according to operative provision 8 of the European Union Code of Conduct on Arms Exports, PESC958 COARM 45, Brussels, 14.11.2005.

13 Interview mit der französischen Verteidigungsministerin Michèle Alliot-Marie, FT, 16.02.2005, S. 1.

theoretisch erwartbare Hürden erörtert, die jedem Versuch der Re-Regulierung auf europäischer Ebene entgegen stehen. In beiden Abschnitten richtet sich der Blick von den Nationalstaaten auf die EU und wird europäische Politik als abhängige Variable der nationalstaatlichen Interessen gefasst. Allerdings gibt sich der Report mit diesem pessimistischen Szenario nicht zufrieden. Hierzu bestünde auch gar kein Anlass. Denn gerade die erstaunliche Weiterentwicklung des europäischen Regelwerkes nach 1998 in diesem Bereich und die Anpassungsleistungen auf nationaler Ebene weisen über diese enge Perspektive einer staatszentrierten Betrachtung weit hinaus. Im dritten Abschnitt werden diese Entwicklungen seit dem Inkrafttreten des *Code-of-Conduct* beschrieben und wird gefragt, warum sich eine derartige Dynamik entfalten konnte. Dabei geraten zum einen Kontrollverluste der Regierungen in den Blick, zum anderen Akteure wie Nichtregierungsorganisationen (NRO) und Parlamente, die im Zusammenwirken mit befreundeten Regierungen die durch die Kontrollverluste entstandenen Lücken ausnutzen, erweitern und so das intergouvernementale System „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ in ein transparenteres, komplexeres Regierungssystem mit vielfältigen Mitsprachewünschen und Rechenschaftspflichten verwandeln. Die Rückwirkungen dieses europäischen Systems auf die Ausgestaltung der nationalen Exportkontrollsysteme soll dabei am „harten Fall“ Frankreich aufgezeigt werden. Schließlich sollen abschließend eine Prognose über die Qualität und Substanz der sich entwickelnden europäischen Rüstungsexportpolitik gewagt und politische Empfehlungen entwickelt werden.

1.2 Theoretische Erwartungen

Institutionalisierte Kooperation und Integration sind im Bewusstsein der deutschen Öffentlichkeit (noch) überwiegend positiv besetzt und auch in der wissenschaftlichen Literatur mit der Erwartung effizienz- und wohlfahrtsteigernder Effekte verknüpft. Allerdings lässt sich aus zwei unterschiedlichen Perspektiven, für die Fritz Scharpf einerseits sowie Klaus Dieter Wolf und der amerikanische Integrationsforscher Andrew Moravcsik andererseits stehen können, auch zeigen, dass die Europäisierung von Politikfeldern auch eine dunkle Seite haben kann.

Fritz Scharpf untersuchte die Möglichkeiten und Grenzen politischer Gestaltung auf den Feldern des europäischen Binnenmarktes. Dabei wies er mit der Unterscheidung zwischen negativer und positiver Integration bzw. der Beseitigung nationaler Regeln etwa im Bereich von Gesundheits- oder Verbraucherschutz, die dem freien Binnenmarkt entgegen stehen, und der Schaffung neuer Regelwerke auf europäischer Ebene auf einen Dualismus europäischer Integration hin.¹⁴ Holzschnittartig formuliert profitiert seiner Auffassung nach von der Supranationalität des Europarechts und den autonomen Eingriffsmöglichkeiten der Kommission

14 Vgl. Fritz Scharpf, Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Europäische Integration, Opladen (Leske+Budrich), 1996, S. 109-140.

vor allem die negative Integration, während sich ein Programm der positiven Integration bzw. der Re-Regulierung auf europäischer Ebene aufgrund der Konsensanfordernisse im Rat mit wesentlich höheren Barrieren konfrontiert sieht.¹⁵ Im Ergebnis verschiebe sich damit die Balance zwischen demokratisch legitimierter nationaler Politik und kapitalistischer Ökonomie. In dieser Konstellation werde eine De-Regulierung unausweichlich und drohe überspitzt formuliert der legendäre „race to the bottom“.

Klaus Dieter Wolfs These der neuen Staatsräson sieht zwar den Staat, oder genauer die Exekutiven, nicht als Objekt, sondern als Subjekt europäischer Integration, verweist aber ebenfalls auf problematische Aspekte. Danach streben Exekutiven nach einer Ausweitung ihrer autonomen Handlungsspielräume. Selbst wenn Abhängigkeiten von anderen Staaten entstehen, ließen sich Exekutiven auf internationale Zusammenarbeit ein, wenn sie dadurch ihre Autonomie gegenüber ihren Parlamenten und Gesellschaften erweitern können.¹⁶ Besonders bedenklich wird dieser Mechanismus, wenn man wie Moravcsik die Annahme des Strebens der Exekutiven nach Autonomie fallen lässt und schlicht konstatiert, dass mit der fortschreitenden Integration die Weisungs- und Kontrollmöglichkeiten von Gesellschaften und Legislativen eingeschränkt werden.¹⁷ Unter dieser Annahme erscheint es nämlich weniger plausibel, dass Exekutiven die entstehenden Handlungsspielräume im Sinne von *good governance for the people* nutzen. Stattdessen gerät in den Blick, dass die nicht mehr kontrollierbaren exekutiven Entscheidungsspielräume zum Einfalltor für gut organisierte Partikularinteressen und das Ziel der Gemeinwohlverträglichkeit so systematisch verfehlt werden könnte.

Beide Argumente beruhen auf der Logik von Zwei-Ebenen-Spielen. Danach muss bei Verhandlungen über internationale Übereinkommen Konsens sowohl auf der Ebene der beteiligten Staaten als auch auf der Ebene ihrer Gesellschaften gefunden werden. Für uns wichtiger ist die diesen Modellen zugrunde liegende Annahme, der zufolge Exekutiven die Schaltstelle zwischen den intergouvernementalen und den gesellschaftlichen Verhandlungsarenen besetzen und aus dieser privilegierten Position heraus den Informationsfluss zwischen beiden Ebenen kon-

15 Fritz Scharpf hat in weiteren Arbeiten seine These dahingehend differenziert, dass die Re-Regulierung in Bereichen ähnlicher Interessen der EU-Mitgliedstaaten, wie sie etwa in Bezug auf produktbezogene Standards bestehen, gelingen könne, während die unterschiedliche Interessenlage in Bezug auf standortspezifische Regeln eine Einigung verhindern. Vgl. Fritz Scharpf, Die Problemlösungsfähigkeit der Mehrebenenpolitik in Europa, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Regieren in entgrenzten Räumen*, Opladen, Wiesbaden (Westdeutscher Verlag), 1998, S. 121-144. Zusammenfassend siehe auch Wolfgang Wagner, Der akteurszentrierte Institutionalismus, in: Hans-Jürgen Bieling/Marika Lerch (Hrsg.), *Theorien der Europäischen Integration*, Wiesbaden (VS Verlag), 2005, S. 249-270.

16 Klaus Dieter Wolf, *Die neue Staatsräson: Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft*, Baden-Baden (Nomos), 2000.

17 Vgl. Andrew Moravcsik, Warum die Europäische Union die Exekutive stärkt: Innenpolitik und internationale Kooperation, in: Klaus Dieter Wolf (Hrsg.); *Projekt Europa im Übergang?* Baden-Baden (Nomos), 1997, S. 211-269.

trollieren und folglich manipulieren können.¹⁸ Diesen Informationsvorsprung könnten Exekutiven nutzen, um mit dem Verweis auf angebliche Verhandlungszwänge auf internationaler Ebene ihren Gesellschaften Zugeständnisse abzutrotzen bzw. umgekehrt mit Verweis auf innenpolitische Zwänge die staatlichen Verhandlungspartner zu Zugeständnissen zu bewegen.

Beide Modelle sind von hoher Relevanz für das Feld der Rüstungs- und Rüstungsexportpolitik. Zwar sind in diesem Bereich mit dem supranationalen Recht und den autonomen Handlungsspielräumen der Kommission wichtige Triebkräfte des Modells von Scharpf institutionell schwächer entwickelt. Aber zum einen versuchen sich Kommission und EuGH auch im Fall des Rüstungsmarktes am Niederbrechen der nationalen Barrieren. Zum anderen verweist die Frage, warum die Kommission ausgerechnet Mitte der 1980er Jahre mit dem Binnenmarktprogramm von ihren Möglichkeiten extensiv Gebrauch machen konnte, auf notwendige Kontextbedingungen dieses Modells. Es war die Krise des „rheinischen Kapitalismus“ angesichts der (wahrgenommenen) amerikanischen und japanischen Herausforderung, die die Staaten von der Notwendigkeit der Marktöffnung überzeugte.¹⁹ Die Marktbedingungen der Rüstungsindustrie heute gleichen nun ziemlich genau den wahrgenommenen Binnenmarktbedingungen in der ersten Hälfte der 1980er Jahre. Die nationalen europäischen Rüstungsmärkte sind zu klein, sinnvolle Skalenerträge nicht möglich, und die rüstungsindustrielle Basis (Kontinental-) Europas droht angesichts der amerikanischen Herausforderung ausraidiert zu werden.

Zwar ist der Rüstungsmarkt ein besonderer Markt. Daher war nicht damit zu rechnen, dass die Staaten die Kommission mit den gleichen Vollmachten wie im Bereich des Binnenmarktes ausstatten würden, um ihre komplexen Zielvorstellungen zu erreichen. Tatsächlich entschieden sie sich Ende 2005 dafür, die Liberalisierung der Rüstungsmärkte nicht nur der Kommission zu überlassen, sondern die Marktöffnung auch mit einem alternativen Instrumentarium zu betreiben. Von dieser Besonderheit abgesehen, lassen sich die Vorhersagen von Scharpfs Modell auf diesem Politikfeld en detail studieren. Infolge der Marktöffnung erodiert die Fähigkeit zur Exportkontrolle in den Ländern mit anspruchsvollen Regelsystemen wie der Bundesrepublik und blieben zumindest bis 1998 Versuche der Re-Regulierung auf europäischer Ebene auf dem Niveau des kleinsten gemeinsamen Nenners der Interessen stecken.

Wie zu zeigen sein wird, erhärten empirische Beobachtungen auf diesem Politikfeld auch die These, der zufolge die internationale Kooperation den Handlungsspielraum der Exekutiven erweitert und legislative sowie öffentliche Mitsprache-

18 Zur Logik von Zwei-Ebenen-Spielen vgl. Robert D. Putnam, *Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games*, in: *International Organization*, Jg. 42, Nr. 3, 1988, S. 427-460.

19 Vgl. Garrett, Geoffrey/Barry R. Weingast, *Ideas, Interests, and Institutions: Constructing the European Community's Internal Market*, in: Judith Goldstein/Robert O. Keohane (Hrsg.), *Ideas and Foreign Policy*, Ithaca, NY (Cornell University Press), 1993, S. 173-206.

und Kontrollmöglichkeiten einschränkt. Da das Interesse an restriktiven Exportkontrollen vor allem in den Gesellschaften und Parlamenten verankert ist, und den Exekutiven in der Literatur eher eine Orientierung an Zielgrößen wie nationale Sicherheit, internationaler Einfluss und dem Erhalt von rüstungsindustriellen Fähigkeiten zugeschrieben wird, müsste man vor diesem Hintergrund dieser Überlegungen und Beobachtungen für die Zukunft der Rüstungsexportpolitik in der Tat Schlimmes fürchten.

Im Folgenden wird in einem ersten Schritt die Öffnung der europäischen Rüstungsmärkte und ihre Konsequenz für die nationalen Regulierungssysteme nachgezeichnet. Im zweiten Schritt werden anhand des *Code-of-Conduct* die Schwierigkeiten einer Re-Regulierung auf europäischer Ebene verdeutlicht. Weil sich in diesen Abschnitten der Blick von den Staaten auf die EU richtet, sollen vorher in kurzen Länderprofilen die rüstungsexportpolitischen Interessen und Praktiken der drei wichtigen Produzenten- und Lieferländer Frankreich, Großbritannien und Deutschland dargestellt werden.

2. Die dunkle Seite der Rüstungskooperation in Europa: Empirische Erhebungen

2.1 Akteurskonstellationen

Mit dem Aufbau rüstungsindustrieller Strukturen trat Deutschland in den 60er Jahren als Waffenexporteur wieder in Erscheinung.²⁰ Unter der sozial-liberalen Koalition entstanden Anfang der 1970er Jahre im Vergleich zu Frankreich und Großbritannien anspruchsvolle Regelwerke.²¹ Als grundlegend erwies sich die Unterscheidung zwischen NATO und gleichgestellten Ländern, in die Exporte nicht beschränkt werden sollen, und anderen Ländern, in die Kriegswaffen grundsätzlich nicht, so die Grundsätze von 1971, bzw. nur bei Vorliegen vitaler Interessen (Grundsätze von 1982) bzw. „besonderer außen- und sicherheitspolitischer Interessen“ (Grundsätze von 2000) erlaubt werden können. Rüstungsgüter sollen in diese Länder nur transferiert werden dürfen, wenn die deutsche Sicherheit und die regionale Stabilität nicht gefährdet wird, sowie eine Reihe weiterer Faktoren wie die Menschenrechtssituation und die Entwicklungsperspektive in dem Empfängerland dem Transfer nicht entgegen steht.²²

20 Rüstungsexporte sollten u.a. Unterstützung für die Hallstein-Doktrin mobilisieren. Vgl. Andrew Pierre, *The Global Politics of Arms Sales*, Princeton (University Press), 1982, S. 110.

21 Ian Davis, *The Regulation of Arms and Dual-Use Exports. Germany, Sweden and the UK*, Oxford (Oxford University Press), 2002; Harald Müller et. al, *From Black Sheep to White Angel? The New German Export Control Policy*, PRIF Reports, Nr. 32, Frankfurt (HSFK), 1994.

22 Michael Brzoska/Hartmut Küchle, *Folgen, Auswirkungen und Gestaltungsmöglichkeiten internationaler Abkommen für eine restriktive deutsche Rüstungsexportpolitik*, Bonn International Center for Conversion, BICC Paper Nr. 19, 2002, S. 4; vgl. auch Bernhard Moltmann, *Ist es r/Recht so? Reflexionen zu*

Frankreich zählt seit den 1960er Jahren zu den weltweit führenden Produzenten und Exporteuren von Rüstungsgütern.²³ Eine offensive Exportpolitik sollte einerseits zur Stärkung der französischen Rüstungsindustrie beitragen und ihre Autonomie sichern, andererseits „rang et grandeur“ der französischen Nation in der Welt untermauern.²⁴ Das Prinzip der Souveränität, so ein damals gängiges französisches Argument, impliziere das Recht jedes Landes, nach eigenem Ermessen Waffen zu kaufen und zu verkaufen. In der Situation des Kalten Krieges sei dem französischen Angebot sogar ein emanzipatorisches Moment zugekommen, weil es die Abhängigkeit der „Länder des Südens“ von den beiden Blöcken reduziert habe.²⁵ Tatsächlich zeichnete sich die französische Exportpolitik in den 1970er und 80er Jahren selbst im Vergleich mit Großbritannien durch eine besondere Liberalität aus.²⁶ Auf das Ende des Ost-West-Konfliktes reagierte Frankreich mit verstärkten Bemühungen, neue Absatzmärkte in Ostasien zu erschließen.

Großbritannien konnte dank seiner weitgehend unzerstörten Rüstungsindustrie zunächst nach dem 2. Weltkrieg hinter den USA den zweiten Platz auf der Liste der Lieferländer besetzen. Bis in die 50er Jahre dominierten die politischen Motive einer Stärkung britischen Einflusses in der Welt. Danach schoben sich sukzessive ökonomische Interessen wie eine Reduzierung der Stückkosten britischer Rüstungsgüter und eine Verbesserung der Zahlungsbilanz in den Vordergrund.²⁷ In den frühen 60er Jahre geriet die Position der britischen Rüstungsindustrie in die Krise.²⁸ Unter dem damaligen Labour-Verteidigungsminister Denis Healey über-

Grundlagen und Perspektiven der deutschen Rüstungsexportpolitik, HSFK-Report, Nr. 6, Frankfurt (HSFK), 2001.

- 23 Ian Anthony, *The trade in major conventional weapons*, SIPRI Yearbook 1991, Oxford (Oxford University Press). Beispielsweise wurde Frankreich zum größten Waffenlieferanten des Apartheitsregimes in Südafrika, nachdem England nach 1963 einem UN-Embargoaufruf Folge leistete. Vgl. Pierre, a.a.O. (Anm. 20), S. 265. Wie zum Trotz besuchte Verteidigungsminister J. P. Chevènement an der Spitze einer Delegation französischer Rüstungsindustrieller noch 1990 die Regierung in Bagdad, obwohl Großbritannien bereits im Juli 1989 ein Verbot für britische Waffenlieferungen an den Irak verhängt hatte.
- 24 Guy Teissier (Präsident der parlamentarischen Kommission der Nationalen Verteidigung), *Allocution d'ouverture*, in: *Les Exportations d'armement, Seminaire de Travail (DGA et IRIS)*, 10.12.2002, S. 4. Abrufbar unter: www.defense.gouv.fr/portal_repository/1166489760__0003/fichier/getData. Ebenso Alain de Neve, *Politique de Défense, La France*, in: *Sécurité et Stratégie*, Nr. 72, (Juni) 2002, S. 12.
- 25 Andrew Pierre, *The Global Politics*, a.a.O. (Anm. 20), S. 87.
- 26 Schwerpunkte bildeten der Nahe und Mittlere Osten sowie Ostasien. Vgl. H. Bauer/M. Brzoska, W. Karl, *Coordination and Control of Arms Exports from EC Member States*, Arbeitspapiere Nr. 54, Hamburg (Institut für politische Wissenschaft der Universität Hamburg), 1991, S. 17-19. Die Waffenlieferungen an den Irak stellte Frankreich nicht aufgrund ethischer oder strategischer Bedenken ein, sondern weil das Land seit langem zahlungsunfähig war und die Schuldenlast eine Tilgung unwahrscheinlich erscheinen ließ. Vgl. E. Picard, *Les ventes d'armes à l'Iraq: une simple question d'argent*, in: *Le monde diplomatique*, September 1990, S. 15.
- 27 Vgl. Susan Willett, *A Permissive Practitioner: The UK's Arms Trade Policy*, in: Martin Navias/Dies. (Hrsg.), *The European Arms Trade*, New York (Nova Science Publisher), 1996, S. 11-30; Gordon F. Macdonald, *UK Arms Exports: Government Policy, Procedures and Practices*, in: *The Rusi Journal*, Jg. 140, Nr. 5, 1995, S. 47-56.
- 28 Den Hintergrund bildeten das Auftauchen neuer Anbieter wie Frankreich, die auf traditionelle britische Märkte eindringen. Beispielsweise wurde Russland zum wichtigsten Lieferanten Indiens, nachdem Lon-

nahm der Staat daraufhin eine aktivere Rolle bei der Förderung des weltweiten Absatzes britischer Rüstungsgüter. Unter anderem gründete Healey die *Defense Sales Organisation* (DSO), die für den Vertrieb der Produkte der staatlichen Royal Ordnance Factories sowie die Unterstützung der privaten Industrie zuständig war. Nach der Privatisierung ersterer unterstützt die in *Defense Export Services Organisation* (DESO) umgetaufte Einrichtung mit über 350 Mitarbeitern die globalen Verkaufsanstrengungen der britischen Rüstungsindustrie. Dank einer Konzentration auf Nischenmärkte und der staatlich unterstützten Exportoffensive gelang es in den später 60er und 70er Jahren, verlorene Weltmarktanteile zurück zugewinnen. Mit dem Amtsantritt der Regierung Thatcher 1979 war sogar eine regelrechte Kommerzialisierung der britischen Rüstungsexportpolitik zu beobachten. Dank einer offensiven Vermarktungsstrategie und insbesondere eines großen Rüstungsgeschäfts – dem *Al Yamamah* (auf Deutsch: Die Taube) Vertrag mit Saudi Arabien über die Lieferung von Tornado- und *Hawk*-Flugzeugen sowie weiterem Kriegsmaterial – überstand das Vereinigte Königreich auch das Ende des Ost-West-Konflikts ohne größere Einbrüche.²⁹

2.2 Marktöffnung

Die Produktion und der Handel mit Rüstungsgütern in Westeuropa blieben auch nach der Gründung der EWG zunächst fest in der Verantwortung der Nationalstaaten. Artikel 223 der Römischen Verträge (Artikel 296 des Vertrages von Amsterdam) eröffnet den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit, Maßnahmen zu ergreifen, die für die Wahrung ihrer wesentlichen Sicherheitsinteressen erforderlich sind, soweit sie die Erzeugung von Kriegsmaterial oder den Handel damit betreffen. Die EU-Staaten nutzten diese Ausnahme von den Regeln des gemeinsamen Marktes in einem doppelten Sinne mehr oder weniger extensiv. Obwohl der Rat bereits in den 50er Jahren mit Hilfe einer Liste die Ausnahmetatbestände festlegte – die sogenannte *Military List* wurde nie veröffentlicht, war aber wahrscheinlich mit der *Munition List* des COCOM deckungsgleich – nahmen die EWG Mitglieder zum einen eine sehr breite Palette von Gütern von den Regeln des gemeinsamen Marktes aus. Neben Waffen zählten hierzu auch sogenannte *dual-use*-Güter sowie Gebrauchsgegenstände für die Streitkräfte wie Stiefel und ähnliches. Zum anderen verweigerten sie die in Artikel 225 vorgesehenen Kompetenzen der Kommission zur Korrektur von Marktverfälschungen, die aufgrund von Schutzmaßnahmen im Sinne des Artikel 223 auftreten könnten. Durch diese extensive Interpretation behielten die EU-Staaten zwar die exklusive Kontrolle über die Produktion und den

don 1965 Lieferungen als Reaktion auf den pakistanisch-indischen Krieg 1965 eingeschränkt hatte. Vgl. Pierre, a.a.O. (Anm. 20), S. 221f.

29 Vgl. Neil Cooper, *British Defense Exports: Trends, Policy and Security Implications*, in: *Contemporary Security Policy*, Jg. 16, Nr. 2, 1995, S. 219-239; zum *Al Yamamah* Geschäft vgl. Chrissie Hirst, *The Arabian Connection. The UK Arms Trade to Saudi Arabia*, abrufbar unter www.caat.org.uk/information/publications/countries/saudi-arabia.php.

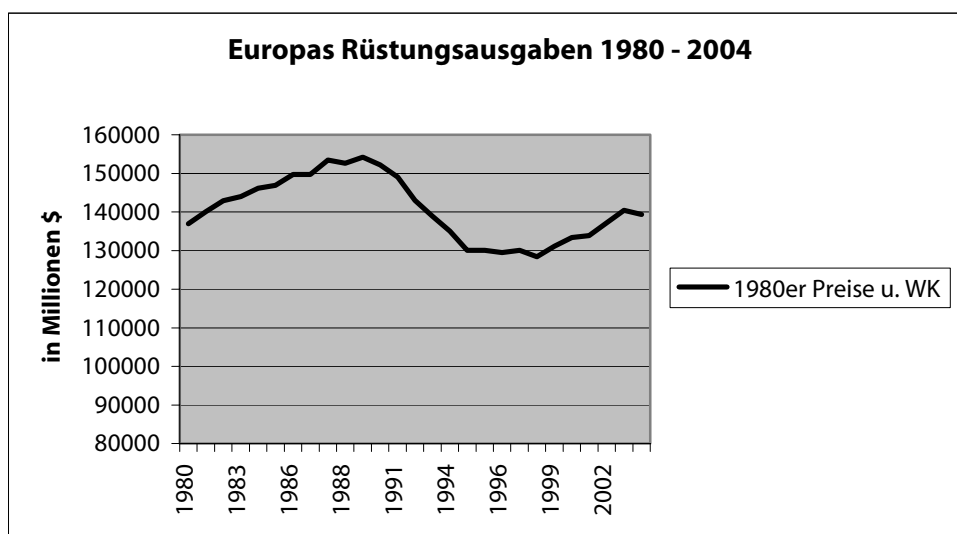
Handel mit rüstungsrelevanten Waren selbst im Verkehr untereinander. Die Kosten der nationalen Orientierung waren aber beträchtlich und wuchsen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts exorbitant.

Bereits vor 1989 ging in dem Maße, in denen die kontinentaleuropäischen Staaten amerikanische Waffenlieferungen durch nationale Eigenproduktionen zu ersetzen begannen, die in den 1950er Jahren bereits erreichte Standardisierung und Interoperabilität der Streitkräfte wieder verloren. Darüber hinaus fielen durch die Fragmentierung der Märkte und die geringen Skalenerträge erhebliche Effizienzverluste an.³⁰

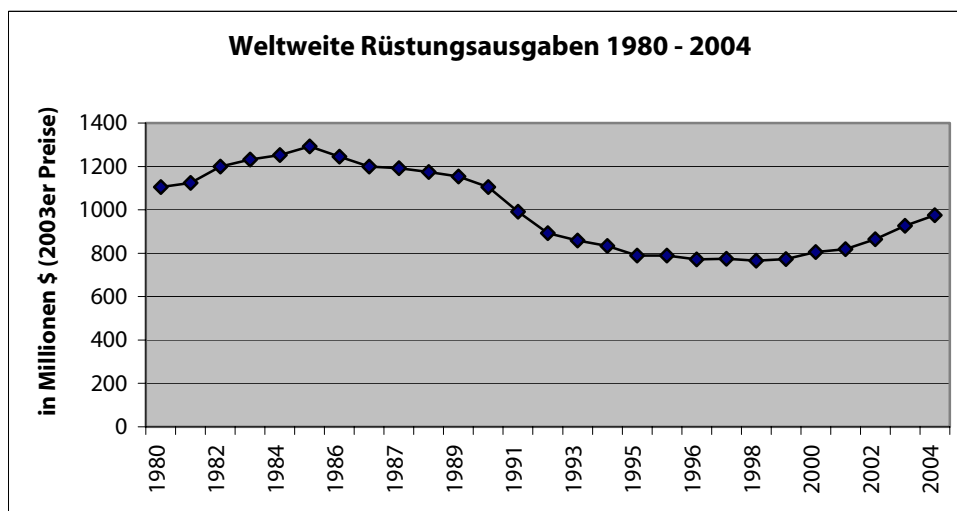
Nach 1990 verschärfte sich die Situation dramatisch. Verantwortlich hierfür waren die schrumpfenden nationalen Rüstungsetats in Europa, der Rückgang der weltweiten Aufwendungen für Rüstungskäufe und die zunehmende Konkurrenz insbesondere durch die USA sowie die exponentiell steigenden Kosten für die Entwicklung und Produktion neuer Waffensysteme.³¹

- 30 Weil alle größeren EU-Mitglieder versuchten, auf wichtigen rüstungsindustriellen Feldern nationale Kapazitäten aufzubauen und zu unterhalten, gab es in Westeuropa selbst 1998 noch sechs Systemanbieter im Flugzeugbau, drei für Hubschrauber und mindestens sieben für Panzerbau. Entsprechend klein waren die Produktionsserien, entsprechend ungünstig das Verhältnis zwischen Aufwendungen für Forschung und Entwicklung einerseits und Produktion andererseits – gerade für den Luft- und Raumfahrtsektor mit seinen hohen F&E-Kosten eine unhaltbare Situation. Die Problematik wird augenfällig, wenn man sich verdeutlicht, dass es in Europa zwei- bis dreimal so viele Systemfirmen gibt wie in den USA, obwohl die europäischen Beschaffungsausgaben nur der Hälfte der amerikanischen entsprechen. Vgl. Joachim Rohde, *Rüstung in Europa. Zwänge und Optionen zur Optimierung europäischer Rüstungsprozesse*, Berlin (Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP), 2004, S. 18.
- 31 Kostete das Mirage III- Programm aus den 1960 Jahren noch FF 7,74 Mrd. (zu Preisen von 1992) beliefen sich die Kosten des Mirage F-1 Programms (1970er Jahre) schon auf FF 26,7 Mrd., verschlingt das Mirage-2000 Programm (1980er Jahre) FF 104,5 Mrd. und werden die Kosten des laufenden Rafale-Programms auf astronomische FF 202 Mrd. geschätzt. Vgl. Burkhard Schmitt, *From cooperation to integration: defence and aerospace industries in Europe*, Chaillot Papers, Nr. 40, 2000, Paris (EU Institute for Security Studies), S. 7. Pierre DeVestel, *Defence markets and industries in Europe: Time for political decisions?* Chaillot Papers, Nr. 21, Paris (The European Union Institute for Security Studies), 1995, S. 58f.

Grafik 1: Entwicklung der europäischen Verteidigungsausgaben



Grafik 2: Entwicklung der weltweiten Rüstungsausgaben



Quelle: SIPRI Yearbook 2005, Armament, Disarmament and International Security, Oxford (Oxford University Press).

Angesichts dieser Entwicklungen stimmten Industrievertreter und politische Entscheidungsträger im Grundsatz darin überein, dass sich Europa nationale Rüstungsmärkte nicht länger leisten könne. Wenn die rüstungstechnologische und -industrielle Basis Europas erhalten werden soll, müsse sie entschiedener als in der Vergangenheit von ihren nationalen Beschränkungen befreit und im europäischen Rahmen reorganisiert werden.³² In einer von der Kommission in Auftrag gegebenen Studie bezifferten Keith Hartley und A. Cox das Einsparpotenzial eines grenz-

32 William Walker/Philip Gummett, Nationalism, Internationalism and the European Defense Market, Paris, Institute for Security Studies of the Western European Union, 1993.

überschreitenden Wettbewerbs bei der Vergabe von Rüstungsgütern bereits 1992 auf jährlich bis zu 9,3 Mrd. ECU.³³ Weitgehender Konsens ließ sich auch darüber erzielen, dass ein europäischer Rüstungsmarkt drei Elemente umfassen müsste: Auf der Nachfrageseite nicht-diskriminierende Beschaffungsregeln und eine Harmonisierung der Anforderungen an die zu beschaffenden Güter. Auf der Angebotsseite eine Liberalisierung des innereuropäischen Handels sowie eine Erleichterung transnationaler Übernahmen und Fusionen. Damit zusammenhängend würde drittens eine Harmonisierung der Richtlinien für den Export an Dritte notwendig.

Trotz dieser Einsicht zeigte sich schnell, dass die ambivalente Interessenlage der Mitgliedstaaten radikale Lösungen wie die Abschaffung des Artikel 296 nicht ohne weiteres zulassen würde. Der Notwendigkeit einer Öffnung der Rüstungsmärkte standen und stehen eine Reihe von Vorbehalten entgegen. Dazu zählen die gewachsenen und teilweise symbiotischen Beziehungen zwischen Staatsorganen und Industrie, die unterschiedliche Interessenlage der schutzsuchenden und der wettbewerbsfähigen Industrien, klassische Kooperationsprobleme wie die Angst, die Marktöffnung könne von einzelnen Akteuren unterlaufen und die so entstehenden Vorteile strategisch ausgenutzt werden, sowie Souveränitätsvorbehalte, die sich insbesondere in der Sorge um die Geheimhaltung und die Versorgungssicherheit in einem europäischen Rüstungsmarkt niederschlagen.³⁴ Daneben haben bisher die unterschiedlichen Interessenlagen zwischen Staaten mit und ohne Rüstungsindustrie sowie mit transatlantischer und europäischer Orientierung umfassende Lösungen verhindert.³⁵

Bisherigen Instrumenten zur Förderung der transnationalen Rüstungskooperation wie die *Western European Armaments Group (WEAG)*,³⁶ *OCCAR (Organisation Conjointe de Coopération en Matière d'Armement)*³⁷ oder das mit dem sog. *Letter*

33 Vgl. zu den Ergebnissen der Studie vgl. Rohde, a.a.O. (Anm. 30), S. 7.

34 Zu diesen komplexen Interessenlagen und Kooperationsproblemen vgl. Report of an EUISS Task Force: Defence Procurement in the European Union. The Current Debate, Paris (EU Institute for Security Studies), Mai 2005.

35 Während die Staaten ohne Rüstungsindustrie durchaus geneigt sind, die in der Regel billigeren Produkte amerikanischer Rüstungsschmieden zu kaufen, drängen die kontinentaleuropäischen Länder mit Rüstungsindustrien im ersten Schritt auf die Konsolidierung eines europäischen Rüstungsmarkts, dem erst im zweiten Schritt die Öffnung über den Atlantik folgen soll. Großbritannien, Heimatland der stark transatlantisch orientierten BAE, drängt dagegen auf eine parallele Konsolidierung in Europa und Liberalisierung im atlantischen Rahmen.

36 Die Ursprünge der WEAG reichen bis in die 1970er Jahre zurück. 1992 wurden die Kompetenzen einer Vorgängerorganisation, der IEPG, auf die WEU übertragen und die WEAG offiziell gegründet. Die Ziele der WEAG, die allen WEU-Mitgliedern offen steht, liegen in einer Harmonisierung der Anforderungen, der Kooperation im Bereich der Rüstungsforschung sowie der Kooperation bei einzelnen Rüstungsprojekten. Vgl. Burkhard Schmitt, *The European Union and armaments. Getting a bigger bang for the Euro*, Chaillot Papers, No. 63, Paris (EU Institute for Security Studies), 2003, S. 20f.

37 Die 1996 gegründete OCCAR beruht auf einem Abkommen zwischen Großbritannien, Frankreich, Deutschland und Italien. Obwohl auch OCCAR einen breitgefächerten Auftrag hat, managte die Organisation bisher vor allem einzelne Rüstungsprojekte wie den Tiger-Hubschrauber und das A400M Programm.

of Intent (LoI) begründete Rahmenabkommen der sechs großen Rüstungsproduzenten waren daher nur Teilerfolge beschieden. Ob die Europäische Rüstungsagentur größere Durchschlagskraft entfalten kann, bleibt abzuwarten.

Dennoch hat die EU bereits eine erhebliche Strecke des Weges hin zu einem europäischen Rüstungsmarkt zurückgelegt. Die größten Fortschritte gelangen beim Abbau der innereuropäischen Exportkontrollen. Insbesondere das LoI-Rahmenabkommen stellt mit dem System von Generallizenzen, die den freien Transfer von Systemen und Vorprodukten erlauben, einen Meilenstein dar.³⁸ Auch die Konsolidierung der Rüstungsindustrie durch grenzübergreifende Übernahmen und Fusionen ist zumindest bei einzelnen Sektoren weit vorangeschritten. Bereits seit den 1970er Jahren gab es eine Reihe von transnationalen rüstungsindustriellen Kooperationen. Aufgrund der unterschiedlichen nationalen Spezifizierungen, der Überbürokratisierung der Entscheidungsstrukturen, dem Aufbau mehrerer Fertigungslinien und dem Beharren auf dem *juste retour*-Prinzip, d.h. dem Grundsatz, wonach die nationalen Arbeitsanteile an einer Gemeinschaftsproduktion dem Kostenanteil der beteiligten Staaten zu entsprechen habe, trugen diese Kooperationsformen vor 1990 allerdings nicht zu einer signifikanten Steigerung der Effizienz europäischer Rüstungsproduktion bei.³⁹ Nach dem Ost-West-Konflikt schritt die grenzüberschreitende Konsolidierung zumindest im Bereich Luft- und Raumfahrt zügig voran. Wurden hier Anfang der 90er Jahre noch ungefähr 30 Unternehmen gezählt, gibt es mittlerweile nur noch zehn bedeutsame Anbieter und wird der Markt von der EADS und der BAE, die zudem bei vielen Projekten kooperieren, dominiert.⁴⁰ Der Marinebereich ist dagegen noch von Versuchen geprägt, nationale Champions aufzubauen. Dennoch zeichnen sich auch hier europäische Lösungen ab.⁴¹ Im Bereich der Landsysteme hinkt der Prozess der Konsolidierung am weitesten hinterher.

Der kritische Bereich des Beschaffungswesens ist dagegen insbesondere in Kontinentaleuropa nach wie vor von diskriminierenden und wenig transparenten Verfahren geprägt, die einen grenzüberschreitenden Wettbewerb verhindern und Anreize für eine schnellere Konsolidierung minimieren.

Die supranationalen Organe der EU versuchten seit den frühen 1990er Jahren, den Prozess der Marktöffnung zu steuern und zu beschleunigen. Das Europäische Parlament (EP) gerierte sich dabei mit radikalen Lösungsvorschlägen als Vorreiter. Es verabschiedete in der ersten Hälfte der 90er Jahre eine Reihe von Resolutionen, die einerseits eine Abschaffung des Artikel 296, andererseits das Verbot von Ex-

38 Schmitt, a.a.O. (Anm. 36), S. 26f.

39 Andrew Moravcsik, Armament among Allies. European Weapons Collaboration, 1975-1885, in: Peter Evans/Robert Putnam/Harold K. Jacobsen (Hrsg.), *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, Los Angeles and Berkeley (University of California Press), 1993, S. 128-167.

40 Vgl. EMB Konferenz zur Zukunft der europäischen Verteidigungsindustrie, abrufbar unter www.pcg-projectconsult.de/pdf/studie_europ_verteidigungsindustrie.pdf.

41 Vgl. SIPRI Yearbook 2005, Armament, Disarmament and International Security, a.a.O. (Anm. 1), S. 393ff.

portbeihilfen und die Einführung eines EU-weiten Exportkontrollsystems auf dem höchsten bestehenden Niveau vorschlugen.⁴² Allerdings kontrastiert die Radikalität der Vorschläge des EP zum einen auffällig mit seinem geringen institutionellen Einfluss auf die Außen- und Sicherheitspolitik. Zum anderen beruhten die Mehrheiten für diese Vorschläge auf einem Kompromiss zwischen einer Gruppe eher konservativer Abgeordneter, die sich für die Marktöffnung einsetzten, und sozialdemokratischer und grüner Abgeordneter, die für strikte Exportkontrollen plädierten.

Auch die Kommission tendierte zunächst zu radikalen Lösungen. 1991 fasste der damalige Vize-Präsident der Kommission, Martin Bangemann, zum einen den Abbau der internen Kontrollen für Rüstungsgüter und *dual-use*-Waren, zum anderen den Aufbau eines gemeinsamen Exportkontrollsystems ins Auge.⁴³ Angesichts der Widerstände der Staaten wurde die Kommission im weiteren Verlauf vorsichtiger. Im Vorfeld des Gipfels von Amsterdam 1997 schlug sie eine nicht-diskriminierende Beschaffungspolitik sowie die Liberalisierung des innereuropäischen Handels und eine Stärkung der Rüstungsindustrie durch verbesserte Möglichkeiten transnationaler Übernahmen und eine Beteiligung an EU Forschungsprogrammen vor.⁴⁴

Vor dem Verfassungskonvent versuchte sie, ihr Gewicht durch die Einrichtung einer Reihe von Konsultationsforen für die Rüstungsindustrie mit Namen wie *Star21* (Luftfahrt),⁴⁵ *LeaderSHIP 2015* (Marine) und *Group of Personalities* (Forschung)⁴⁶ zu stärken. Inhaltlich beharrte die Kommission auf dem Ziel „eines echten europäischen Marktes für Verteidigungsgüter“. Als ersten Schritt schlug sie eine vorsichtige Harmonisierung des für eine gemeinsame europäische Rüstungspolitik entscheidenden Beschaffungswesens vor.⁴⁷ In einem Grünbuch entwickelte sie hierfür im September 2004 zwei alternative Optionen.⁴⁸ Die erste würde den bestehenden rechtlichen Rahmen beibehalten und die Bedingungen genauer spezifizieren, unter denen Staaten Rüstungsgüter von den Binnenmarktregeln ausneh-

42 Siehe Davis, a.a.O. (Anm. 21), S. 94f.

43 Ebenda, S. 55f.

44 Vgl. European Commission: *The Challenges facing the European defence-related industry. A Contribution for Action at European Level*, Brüssel COM (96)10, 1996; European Commission, *Implementing European Strategy on Defence-Related Industries*, COM (97) 583, Brüssel, 1997.

45 Vgl. European Commission, *STAR 21 – Strategic Aerospace Review for the 21th century*. Brüssel, 2002; Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Ein kohärenter Rahmen für die Luft- und Raumfahrt – Reaktionen auf den Bericht STAR 21*, KOM(2003) 600, Brüssel, 2003.

46 Der Bericht der „Group of Personalities“: *Research for a secure Europe*, Luxemburg 2004 ist abrufbar unter www.iss-eu.org/activ/content/gop.pdf. Als Ergebnis der Arbeitsgruppe richtet die Kommission im nächsten Forschungsrahmenprogramm einen Teilbereich zu sicherheitsrelevanten Fragestellungen ein.

47 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Mitteilung der Kommission an den Rat, Das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Europäische Verteidigung – Industrie- und Marktaspekte. Auf dem Weg zu einer Verteidigungsgüterpolitik der Europäischen Union*, Brüssel KOM(2003) 113, 2003, S. 13.

48 Vgl. European Commission, *Green Paper on defence procurement*, COM(2004) 608, Brüssel, 2004.

men können. Der Ausnahmetatbestand des Artikel 296 würde eng definiert und die restlichen sicherheitsrelevanten Güter den Binnenmarktregeln unterworfen werden. Die zweite Option sieht eine Beschaffungsrichtlinie speziell für Rüstungsgüter vor. Am 6. Dezember 2005 beschloss die Kommission, zunächst 2006 mittels einer sogenannten Auslegungsmitteilung genauer zu präzisieren, in welchen Fällen die Mitgliedsländer von den EU-Ausschreibungsvorschriften abweichen dürfen. Gleichzeitig soll die erwähnte Richtlinie für weniger sensitive Rüstungsgüter vorbereitet werden.⁴⁹

Dennoch sind eine Reihe von Staaten unsicher, ob sie der Kommission das Mandat zur weiteren Marktöffnung übertragen sollen. Auf ihre Initiative wurde parallel zu den Beratungen über das Grünbuch die Europäische Rüstungsagentur damit beauftragt, einen Vorschlag für einen Verhaltenskodex für die Beschaffung von Rüstungsgütern vorzulegen. Während der Sitzung des Lenkungsausschusses der Agentur am 21. November 2005 nahmen die EU-Verteidigungsminister diesen Vorschlag an. Der Kodex orientiert sich an der sogenannten Offenen Methode der Koordinierung, mit deren Hilfe die EU in Bereichen wie der Beschäftigungspolitik erfolgreich eine Harmonisierung nationaler Politiken erreicht hat.⁵⁰ Im Gegensatz zur Öffnung der Märkte mit Hilfe einer verbindlichen Richtlinie der Kommission beschränken sich die Staaten bei diesem Verfahren auf freiwillige, nicht-bindende Verpflichtungen. Beschaffungsvorhaben sollen europaweit ausgeschrieben und bei der Entscheidung objektive und transparente Standards angelegt werden. Überprüfung und Druck auf die Einhaltung dieser Verpflichtung würden allein dadurch erreicht, dass die Staaten ihre Entscheidungen im Lenkungsausschuss der Rüstungsagentur rechtfertigen müssen.⁵¹

2.3 De-Regulierung auf nationaler Ebene: Das Beispiel Deutschland

Obwohl die transnationale Konsolidierung der europäischen Rüstungsindustrie also erst begonnen hat, wurden die Kontrollsysteme in den Ländern mit anspruchsvollen Regelsystemen wie Deutschland bereits entkernt. Aufgrund des Gefalles in den Exportkontrollregeln befürchteten die deutsche Politik und Industrie, dass im Prozess der Konsolidierung Systemführerschaften in Länder mit weniger hohen Kontrollbarrieren abwandern oder deutsche Firmen in anderer Weise diskriminiert werden.⁵² In dem Zielkonflikt, einerseits als gleichberechtigter Partner bei transnationalen Rüstungskooperationen mitwirken, andererseits die hohen deutschen Kontrollstandards erhalten zu wollen, stellte Deutschland das Koopera-

49 Vgl. Europäische Kommission, Pressemitteilung: Öffentliche Aufträge: Neue Initiativen der Kommission für mehr Transparenz und mehr Effizienz bei der Beschaffung von Verteidigungsgütern, IP/05/1534, Brüssel, 6.12.2005.

50 Vgl. Dermot Hodson/Imelda Maher, The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Coordination, in: Journal of Common Market Studies, Jg. 39, Nr. 4, 2001, S. 719-746.

51 Vgl. FT, 21.11.05, S. 1; FAZ, 22.11.05, S. 6.

52 Vgl. zu entsprechenden Befürchtungen Davis, a.a.O. (Anm. 21), S. 93.

tionsinteresse „regelmäßig über das Interesse an der Durchsetzung der eigenen Exportregeln“.⁵³

Kritisch sind insbesondere zwei Schlupflöcher. Zum einen der Endverbleib von deutschen Bauteilen und Komponenten. Werden diese in einem anderen EU-Land fest in ein Waffensystem eingebaut, entsteht nach deutschem Recht ein neuer Warenursprung. Auf den weiteren Export dieser ‚neuen‘ Rüstungsware sind dann deutsche Regeln nicht mehr anwendbar.⁵⁴

Zum anderen sehen Regierungsvereinbarungen in der Regel keine bindenden Einspruchsmöglichkeiten gegen den Export eines gemeinsam produzierten Rüstungsgutes durch den Partner vor. Schon das bis heute gültige Schmidt-Debré-Abkommen von 1972 über die deutsch-französische Rüstungskooperation garantiert die Zulieferung deutscher Systeme auch für Weiterexporte in Länder, die nach der deutschen Rechtslage nicht möglich gewesen wären.⁵⁵ Als Folge dieser Vereinbarung war es etwa dem deutsch-französischen Rüstungsunternehmen *Euro-Missile*, an dem MBB einen Anteil von 50 Prozent hielt, möglich, über Frankreich 20 000 Raketen nach Indien und den Irak zu liefern.⁵⁶ Mit den „Politischen Grundsätzen“ von 1982 und insbesondere von 2000 strebt die Bundesregierung für diese Fälle zwar Konsultationen und Einspruchrechte an. Allerdings bleibt unklar, inwieweit diese Vorstellungen umgesetzt wurden.⁵⁷

Das oben erwähnte *Letter of Intent* (LoI)-Rahmenabkommen könnte einen Schritt weiter gehen. Es sieht vor, dass sich die Teilnehmer eines Kooperationsvorhabens im Vorhinein auf eine vertraulich zu behandelnde Liste von Staaten einigen (*white list*), an die das gemeinsam produzierte Rüstungsgut geliefert werden darf. Bei dramatischen Veränderungen der internen Situation kann zwar das Empfängerland diesen Status verlieren. Gelingt auch nach dreimonatiger Konsultation keine Einigung, fällt das Empfängerland automatisch aus der *white list* heraus. Trotz dieses verglichen mit bisherigen Regierungsabkommen positiv erscheinenden Verfahrens, sehen Kritiker erhebliche Missbrauchsmöglichkeiten. Diese beziehen sich im wesentlichen darauf, dass die weißen Listen geheim bleiben sollen. Abgesehen von dem Transparenzverlust und dem Verlust an demokratischen

53 Michael Brzoska/Hartmut Kühle, Folgen, Auswirkungen und Gestaltungsmöglichkeiten internationaler Abkommen für eine restriktive deutsche Exportpolitik, BICC Paper, Nr. 19, Bonn (BICC), 2002, S. 5. Zur deutschen Rüstungsexportpolitik vgl. auch Michael Brzoska/Bernhard Moltmann, Deutsche Rüstungsexporte: Plädoyer für Prinzipientreue, in: Ulrich Ratsch et. al (Hrsg.), Friedensgutachten 2005, Münster (Lit-Verlag), S. 228-236.

54 Die Bundesregierung versucht zwar seit Mitte der 90er Jahre, über neue Verfahrensregeln ein Mindestmaß an Kontrolle über den Verbleib von wesentlichen deutschen Komponenten zu bewahren; grundsätzlich bleibt dieses Schlupfloch aber bestehen. Vgl. Brzoska/Kühle, a.a.O. (Anm. 53), S.8f.

55 Das Abkommen Schmidt-Debré sieht nur im Fall eines zwingenden Rechtsgrundes Konsultationen und Einspruchsmöglichkeiten vor. Vgl. Schmitt, a.a.O. (Anm. 31), S. 74; Brzoska/Kühle, ebenda, S. 11.

56 Davis, a.a.O. (Anm. 21), S. 52.

57 Ein Kooperationsvertrag mit Großbritannien sieht die Möglichkeit von Einwendungen vor. Offenbar gilt dies nicht für Kooperationen mit Frankreich. Brzoska/Kühle, a.a.O. (Anm. 51), S. 12.

Kontrollmöglichkeiten wird auf die Gefahr hingewiesen, dass das nicht unerhebliche Drohpotenzial der Kooperationspartner sowie der Druck der Rüstungsindustrie letztlich zu einer sehr extensiven Gestaltung der weißen Listen führen und damit das Rahmenabkommen zu einer weiteren Entkernung der Exportkontrollen beitragen könnte.

Bis zu diesem Punkt trifft die Prognose Scharpfs also für das Feld der Rüstung und Rüstungsexportpolitik zu. Im Zuge einer schrumpfenden Nachfrage und zunehmender externer Konkurrenz kommt es zu einer Öffnung der nationalen Rüstungsmärkte. Umstritten ist lediglich noch, ob die Staaten die weitere Liberalisierung der Kommission überlassen oder weichere Formen der Koordinierung wählen. Durch die Marktliberalisierung geraten die nationalen Exportkontrollsysteme in Ländern mit einem hohen Regulierungsniveau wie Deutschland unter Anpassungsdruck. Darüber hinaus finden sich eine Reihe von Anhaltspunkten für die These, mit der zwischenstaatlichen Kooperation wachsen die Spielräume der Exekutive und schrumpfen die Kontroll- und Mitsprachemöglichkeiten der Parlamente und Öffentlichkeiten. Beispielsweise blieb das Schmidt-Debré-Abkommen geheim und wurden parlamentarische Einspruchsmöglichkeiten über diesen Kooperationsmechanismus ausgehebelt. Das LoI-Rahmenabkommen musste zwar von den Parlamenten ratifiziert werden. Die für die konkreten Kooperationsabkommen auszuhandelnden weißen Listen würden aber von den Regierungen festgelegt werden und sollen geheim bleiben. Parlamentarische Mitwirkungsmöglichkeiten würden dadurch drastisch eingeschränkt.

Im nächsten Kapitel soll gezeigt werden, dass die Interessenlage der Mitgliedstaaten bis 1998 nur in Ansätzen eine Re-Regulierung auf europäischer Ebene zuließ, Scharpfs Modell also auch in einem weiteren Punkt reale Entwicklungen korrekt abbildet.

2.4 Re-Regulierung auf europäischer Ebene? Der *Code-of-Conduct* der EU zu Rüstungsexporten

Die Enthüllungen über das Ausmaß der europäischen Waffenlieferungen an den Irak sowie die sich abzeichnende Öffnung der europäischen Rüstungsmärkte schufen Anfang der 1990er Jahre das Bewusstsein für Handlungsbedarf auf europäischer Ebene. 1991 setzte der Rat die COARM Arbeitsgruppe mit dem Mandat ein, nationale Politiken zu vergleichen und gemeinsame Aktionsfelder zu identifizieren. Trotz erheblicher Meinungsverschiedenheiten über die Reichweite des Mandats gelang der Gruppe schnell die Festlegung von sieben Kriterien – das achte, entwicklungspolitische Kriterium wurde vom Europäischen Rat später hinzugefügt – zur Beurteilung von Rüstungsexporten. Diese betrafen:

- Die internationalen Verpflichtungen der EU-Mitglieder wie etwa UN-Sanktionen
- Die Menschenrechtssituation im Empfängerland
- Das Risiko interner Konflikte und Bürgerkriege im Empfängerland

- Die Aufrechterhaltung regionaler Stabilität
- Rückwirkungen auf die nationale Sicherheit der Mitgliedstaaten und befreundeter Staaten
- Das Verhalten des Empfängerlandes in Bezug auf internationale Standards, insbesondere bezogen auf Terrorismus und Respekt vor internationalem Recht
- Das Risiko einer unerlaubten Weitergabe der Rüstungslieferungen
- Die technischen und ökonomischen Kapazitäten des Empfängerlandes insbesondere in Hinblick auf seine Entwicklungsperspektiven.

Schon kurz danach verschlechterte sich das weltweite exportkontrollpolitische Klima wieder und verhinderten grundsätzlich unterschiedliche Auffassungen zwischen den Mitgliedstaaten weitere Fortschritte.⁵⁸

Deutschland strebte ein europäisches Kontrollsystem für konventionelle Waffen an. Diese Forderung entsprach der deutschen Interessenlage, Diskriminierungen aufgrund der unterschiedlichen Kontrollsysteme möglichst zu vermeiden. Dagegen argumentierten Frankreich und Großbritannien dass der Export von Waffen in der Regel politische und ethische Zielkonflikte aufwerfe, die nur innerhalb des Nationalstaats verantwortungsvoll entschieden werden könnten.⁵⁹ Gemeinschaftliche Kontrollen seien daher nur für Massenvernichtungswaffen und zivil-militärisch verwendbare hochtechnologische Güter sinnvoll.⁶⁰

In dieser Konstellation erwiesen sich weitere Fortschritte in Richtung auf eine europäische Regulierung als unmöglich. Dennoch, und auf den ersten Blick überraschend, einigten sich die EU-Außenminister Ende Mai 1998 auf den Verhaltenskodex zu Rüstungsexporten. Die Initiative hierzu war von Großbritannien ausgegangen, das erst ein zögerliches Paris und dann den Rest der ohnehin zustimmungsgeneigten EU überzeugte. Wie ist dieser Erfolg zu erklären? Und stellt er die Erklärungskraft staatszentrierter Ansätze in Frage? Sicherlich hatten eine Reihe insbesondere britischer NRO wie *Saferworld* seit 1992 für einen Kodex geworben und konkrete Vorschläge unterbreitet.⁶¹ Dennoch zeigt ein genauerer Blick, dass

58 Nach dem Ende des Golf-Kriegs 1991 schien sich weltweit ein Fenster der Gelegenheit für die Exportkontrolle zu öffnen. Die Erwartungen richteten sich insbesondere auf die Gespräche der fünf ständigen Vertreter im Sicherheitsrat über ein Kontrollregime für den Transfer konventioneller Waffen. Diese Verhandlungen platzten im Sommer 1992, als die USA Taiwan mit F-15 Flugzeugen belieferten. Auf internationaler Ebene gelang lediglich die Einigung auf das VN-Waffenregister sowie 1995 das Waasenaar-Abkommen. In der OSZE wurde 1993 immerhin ein Prinzipienkatalog verabschiedet.

59 Vgl. Davis, a.a.O. (Anm. 21), S. 55.

60 Sogenannte *dual-use* Güter unterliegen seit den frühen 1990er Jahren den Binnenmarktregeln, können also innerhalb Europas frei bewegt werden. In ihrem Falle sind gemeinschaftliche Regeln zur Kontrolle des Exports an Dritte unabdingbar, auf die sich die EU in Form einer EG-Richtlinie und einer Gemeinsamen Aktion im Rahmen der GASP auch einigte.

61 Jutta Joachim, Von einem Regierungs- zu einem Governance-System? Die Rolle von NROs in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, unverö. Manuskript, 2005.

staatszentrierte Ansätze (noch) nicht überfordert sind und dieses Ereignis mit der (veränderten) Interessenlage der Staaten lückenlos erklärt werden kann.

Im Vereinigten Königreich war 1997 eine neue Regierung an die Macht gekommen. Vor dem Hintergrund einer durch Enthüllungen über das Ausmaß der britischen Rüstungsverkäufe an den Irak sensibilisierten Öffentlichkeit hatte Labour vor der Wahl eine Reform der britischen Exportkontrollen angekündigt. Insbesondere sollte den Menschenrechten sowie der internen und regionalen Stabilität bei der Beurteilung von Exportanträgen ein stärkeres Gewicht eingeräumt und die Regierung zu größerer Transparenz verpflichtet werden. Um die neue Politik innenpolitisch und gegen das bestechendste Argument für die bisherige Exportpolitik – „if we don't sell, others will“ – abzusichern, strebte Labour eine europäische Einbettung der neuen nationalen Politik an.⁶² Tatsächlich orientierten sich die neuen britischen Exportrichtlinien, die Außenminister Cook im Juli 1997 vorstellte, an den acht Kriterien und gelang es umgekehrt, das neue britische Regelwerk auf die europäische Ebene zu re-exportieren und dem Kodex einen britischen Stempel aufzudrücken.⁶³

Weniger offensichtlich sind die Gründe, warum Frankreich, dem bisher an europäischer Koordinierung nicht gelegen war, der britischen Initiative seinen Segen gab. In den offiziellen Erklärungen stellte Paris das Interesse an einer „Moralisierung und Disziplinierung“ der europäischen Rüstungsexportpolitik in den Vordergrund.⁶⁴ Diese Begründung ist insofern zutreffend, als auch in Frankreich Skandale wie die Versenkung der *HMS Sheffield* während des Falkland-Krieges durch eine *Exocet*-Rakete aus französischer Produktion oder die Waffenlieferungen an das Hutu-Regime in Ruanda bis zum Mai 1994 und an den Irak bis kurz vor dem Golfkrieg 1991 zu einem „sentiment de culpabilité dans les opinions publiques“ geführt hatten.⁶⁵

Allerdings erklären die über die öffentliche Meinung in den politischen Prozess eingespeisten moralischen Motive nur zum Teil den französischen Positionswechsel. In der Erklärung einer parlamentarischen Enquetekommission zu Waffenexporten von 2000 wiesen die Abgeordneten Sandrier und Martin auf ein weiteres Motiv hin. Danach sollte der *Code de Conduite* zur Abwehr amerikanischer

62 Vgl. David Mephram/Paul Eavis, *The Missing Link in Labour's Foreign Policy. The Case for Tighter Controls over UK Arms Exports*, London (Saferworld und IPPR), 2002.

63 Die britischen Exportrichtlinien von 1997 sind abgedruckt in Davis, a.a.O. (Anm. 21), S. 298ff.

64 Robert Carmona, *Un Code de Bonne Conduite pour les Exportations d'Armements*, in: *Défense en France*, Paris, 1998, S.17.

65 So Guy Teissier, Präsident der parlamentarischen Kommission zur Nationalen Verteidigung. *Allocution d'ouverture*, in: *Les Exportations d'armement*, Séminaire de Travail (DGA et IRIS), 10.12.2002. S. 5. www.defense.gouv.fr/portal_repository/1166489760_0003/fichier/getData. Zu den Waffenlieferungen an das Hutu-Regime vgl. *Le Monde*, 7. Juni 1994; 1 April 1998, 9 April 1998. *Le Monde Diplomatique*, März 1995. Eine parlamentarische Enquetekommission kam zu dem Schluss, dass in den 90er Jahren im großen Stil Rüstung an das Hutu-Regime geliefert worden war, nicht aber nach Inkrafttreten des UN Waffenembargos im Mai 1994. Vgl. P. Brana, B. Cazeneuve, *Les opérations militaires menées par la France au Rwanda. Rapport d'information de l'Assemblée Nationale N° 1271.12/1998*. S. 186.

Fremdbestimmungsansprüche dienen. Die amerikanische Politik, die Rüstungsexporte gezielt zur Unterstützung eigener Verbündeter einsetze und selbsterklärte Gegner mit unter Umständen auch extraterritorialen Rüstungsboykotts zu schwächen suche, sei so dominant und zeige sich gegenüber alternativen Anbietern als so aggressiv, dass Frankreich, um eine eigene Rüstungsexportstrategie durchzusetzen, auf eine Allianz mit seinen europäischen Partnern angewiesen sei.⁶⁶ Aus dieser Perspektive dient der Kodex perspektivisch als Rahmen einer von den USA unabhängigen europäischen Rüstungsexportpolitik.

Last, but not least, wusste Paris, dass es aufgrund der Konsensregel und der gegebenen Präferenzstruktur die Ausformulierung des Kodex würde bestimmen können. Und tatsächlich zeigte sich bei den Verhandlungen, dass nichts gegen Paris ging. Innerhalb der COARM Gruppe wurde Anfang 1998 eine Fassung mit alternativen Formulierungen erstellt, die die weitergehenden Vorstellungen der Länder mit anspruchsvollen Regelsystemen als Option enthielt. Der von den Außenministern Ende Mai 1998 verabschiedete Kodex sah dann aber ganz anders aus. „In the face of threats by France to jeopardize the whole arrangement, all the weaker options were chosen.“⁶⁷

Der *Code* besteht aus vier Elementen: Erstens einer Präambel mit den allgemeinen Zielsetzungen, zweitens den bereits bekannten acht Kriterien für die Bewertung von Rüstungslieferungen von 1991, die noch einmal präziser gefasst wurden. Ein Teil der Kriterien schließt Exporte aus. Einen anderen Teil sollen die Staaten bei ihrer Entscheidung zumindest in Rechnung stellen. Der dritte Teil enthält die operativen Bestimmungen. Die wichtigste: die Mitgliedsstaaten sollen sich über die Ablehnung von Exportanträgen informieren. Bevor sie eine im wesentlichen identische Transaktion durchführen, die von einem anderen Staat innerhalb der vergangenen drei Jahre abgelehnt wurde, müssen sie diesen konsultieren. Wenn sie das Rüstungsgeschäft dennoch tätigen, müssen sie dieses (und nur dieses) Land hierüber informieren. Der vierte Teil sieht u.a. die Erstellung und den vertraulichen Austausch jährlicher Berichte über Rüstungsexporte und über die Umsetzung des Kodex vor. Diese Berichte sollten im Rahmen der COARM Gruppe diskutiert werden und auf dieser Grundlage ein konsolidierter Bericht an den Rat gerichtet werden.

Kurzum: der Kodex ist nur politisch bindend, stellt die Frage, ob ein Waffen-transfer eines der Kriterien verletzt, in das Ermessen des exportierenden Staates, erlaubt selbst die Tätigkeit von Rüstungsgeschäften, die zuvor ein anderes Mitglied abgelehnt hatte, betont die Vertraulichkeit und reduziert damit die Chance, dass sich Staaten einander an den Pranger stellen und so moralischen Druck ausüben. Allenfalls die jährlichen Bestandsaufnahmen und die Möglichkeit einer Nachbes-

66 J. C. Sandrier, C. Martin, A. Veyret, Rapport d'information sur le Contrôle des Exportations d'Armement. Assemblée Nationale, Rapport N° 2334. 4/2000. S. 77f. Abrufbar unter www.assemblee-nationale.fr/legislatures/11/pdf/rap-info/i2334.pdf.

67 Vgl. Davis, a.a.O. (Anm. 21), S. 101.

serung der Regeln gaben einem schwachen Flämmchen der Hoffnung Nahrung. Davon abgesehen war der Versuch einer Re-Regulierung der Rüstungsexporte auf europäischer Ebene über den kleinsten gemeinsamen Nenner der Interessen nicht hinausgekommen.

3. Dennoch Hoffnung? Die Europäische Union und die Rüstungsexportpolitik ihrer Mitgliedstaaten

Angesichts der schwachen Bestimmungen des 1998 verabschiedeten Kodex müssen die seitherige Präzisierung und Weiterentwicklung seiner Regeln sowie seine Rückwirkungen auf die nationale Ebene nachhaltig überraschen. Diese Entwicklung ist nicht mehr mit dem Interesse der Staaten allein erklärbar. Im folgenden Kapitel soll deshalb nach einer Darstellung dieser Entwicklungen ein Perspektivwechsel vorgenommen und gefragt werden, wie es zu der unerwartet dynamischen Normgenerierung auf europäischer Ebene und der überraschenden Normbefolgung auf nationaler Ebene kommen konnte. Wie konnte der *Code-of-Conduct* zu einem Referenzpunkt werden, der die nationalen Politiken in Bezug auf seine Weiterentwicklung und seine Umsetzung beeinflusst? Dabei wird im ersten Abschnitt gezeigt, wie Kontrollverluste eintraten, die von interessierten Akteuren benutzt werden konnten, um das europäische Regelwerk auszubauen. Im zweiten Abschnitt soll am Beispiel des besonders kritischen Falls Frankreich den Wirkungen des Kodex auf der nationalen Ebene nachgespürt werden.

3.1 Der *Code-of-Conduct* als Referenzgröße für die weitere Entwicklung auf europäischer Ebene

Seit 1998 sind zum einen eine Präzisierung der Regeln des Kodex und eine Ausweitung seines Anwendungsbereichs zu beobachten. Beispielsweise entwickelten die Mitgliedstaaten eine gemeinsame Liste der zu kontrollierenden militärischen Güter und definierten zentrale Begriffe des Kodex wie „essentially identical transactions“.⁶⁸ Im vierten und fünften Jahresbericht sind diese Präzisierungen der Regeln und Begriffe in einem *Compendium of Agreed Practices* festgehalten.⁶⁹ In Bezug auf die Ausweitung gelang es, weitere Lieferländer auf den Kodex zu verpflichten und ihn auf zusätzliche Tatbestände anzuwenden wie die Vermittlung von Wafengeschäften durch EU-Bürger.⁷⁰ Konsens besteht im Kreis der 25 darüber, die

68 Vgl. Sibylle Bauer, *The EU Code of Conduct on Arms Exports – Enhancing the Accountability of Arms Exports Policies*, in: *European Security*, Jg. 12 (2004), S. 129-147.

69 *Fifth Annual Report According to Operative Provision 8 of the European Code of Conduct on Arms Exports*, im *Official Journal*, C 320, 31.12.2003.

70 Die assoziierten Länder hatten bereits 1998 zugesagt, die Kriterien des Kodex zu beachten. 2000 wurde festgelegt, dass sie ebenfalls über die Ablehnung einer Exportantrages informiert werden können und sie

Bestimmungen des Kodex künftig auch auf Lizenzverträge von europäischen Tochterfirmen in dritten Ländern sowie die Kontrolle von nicht-tangiblen Gütern wie elektronisch verschickten Blaupausen anzuwenden und den Kodex rechtlich verbindlich in Form eines gemeinsamen Standpunktes zu fassen.⁷¹

Noch wichtiger, folgenreicher und mit staatszentrierten Modellen schwerer zu erklären ist zum anderen die zunehmende Transparenz sowohl zwischen Regierungen als auch zwischen dem intergouvernementalen Raum und dem durch Parlamente und gesellschaftliche Akteure hergestellten öffentlichen Räumen. In Bezug auf die interne Transparenz verbesserten sich die Quantität und Qualität der Informationen in den jährlichen nationalen Berichten an den Rat nachhaltig. Nicht nur passten die Staaten das Format ihrer Berichte einander an, sondern sie gaben im Laufe der Jahre sehr viel mehr und genauere Informationen über ihre Rüstungsexporte preis. Weiterhin wurde der Austausch von Informationen über abgelehnte Anträge deutlich verbessert. Neben einer Präzisierung des Tatbestandes der Ablehnung einigten sich die Staaten auf eine schnellere wechselseitige Unterrichtung und die Einrichtung einer zentralen Datenbasis beim Ratssekretariat.⁷² Schließlich verständigten sie sich 2001 darauf, einen *undercut* nicht, wie im Kodex vorgesehen, nur dem betroffenen Land, sondern „to the extent compatible with national considerations and on a confidential basis“ allen Mitgliedstaaten mitzuteilen.⁷³ Insgesamt notieren selbst kritische NRO substanzielle Fortschritte, auch wenn sie durchaus noch Handlungsbedarf sehen.⁷⁴

In Bezug auf die externe Transparenz ist zuallererst die Veröffentlichung der konsolidierten EU-Berichte selbst erwähnenswert, die der Rat auf Basis der nationalen Berichte jährlich erhält. Die Veröffentlichung dieser Berichte war in dem Kodex gar nicht vorgesehen. Die Quantität und Qualität der Daten in diesen Berichten nahmen im Laufe der Jahre deutlich zu. War der erste Bericht nur vier Seiten lang und enthielt lediglich (unvollständige) Globalzahlen zu den erteilten Ausfuhrgenehmigungen und deren Wert sowie den abgelehnten Anträgen und Konsultationen, wurden die Angaben im Laufe der Zeit immer präziser und umfangreicher. Der bisher letzte im November 2005 veröffentlichte Jahresbericht umfasst 373 Seiten und enthält aufgeschlüsselt nach europäischen Lieferländern detaillierte Angaben über die Empfängerländer, die Anzahl und den Wert der erteil-

ihrerseits die EU informieren. Vgl. Bauer 2004, a.a.O. (Anm. 68). Mit Norwegen nahm die EU den Austausch von Informationen 2004 auf. Vgl. Siebter Jahresbericht, a.a.O. (Anm. 12).

71 Vgl. Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung, Rüstungsexportbericht 2005 der GKKE, Berlin, im Erscheinen.

72 Vgl. Sibylle Bauer/Mark Bromley, The European Union Code of Conduct on Arms Exports. Improving the Annual Report, Stockholm: SIPRI Policy Paper Nr. 8, 2004, S. 16.

73 Vgl. Bauer 2004, a.a.O. (Anm. 68), S. 136; Fifth Annual Report, a.a.O. (Anm. 69), S. C 320/6.

74 Für eine Bewertung des modifizierten Kodex und Vorschläge für seine weitere Verbesserung vgl. Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung, Rüstungsexportbericht 2004, Berlin/Bonn 2005; Taking Control: The case for a more effective European Union Code of Conduct on Arms Exports, A report by European Union non-governmental organisations, September 2004.

ten Ausfuhrgenehmigungen, soweit verfügbar den Wert der tatsächlich exportierten Waren, die Art der Ausfuhren, aufgeschlüsselt nach den Kategorien der gemeinsamen Militärgüterliste, sowie die abgelehnten Anträge und die Zahl der erhaltenen und initiierten Konsultationen.⁷⁵ Darüber hinaus übernahm das Europäische Parlament eine Rolle, die in dem Kodex an keiner Stelle vorgesehen war. Der Auswärtige Ausschuss diskutiert den Bericht und verfasst dazu jährlich eine eigene Stellungnahme. Schließlich veröffentlichen die meisten EU-Mitglieder mittlerweile parallel zu den Berichten für die EU nationale Berichte über ihre Rüstungsexportpolitik, die sich an ihre Parlamente und Öffentlichkeiten richten. Hat in den 1980er Jahren lediglich Schweden einen nationalen Report veröffentlicht, legen mittlerweile fast alle EU-Staaten nationale Reports vor.⁷⁶

Wie lassen sich diese Entwicklungen erklären? Warum geben Staaten untereinander und gegenüber der Öffentlichkeit Informationen preis, die sie vorher gehütet haben? Warum lassen sie es zu, rechenschaftspflichtig zu werden, obwohl sie vorher darauf bestanden, dass der Export von Rüstungsgütern zu dem arkanen Bereich nationaler Sicherheit zählt, der gegen öffentliche und parlamentarische Kontrollrechte abzuschirmen sei?

Eine Antwort verweist auf die Bedeutung von Kontrollverlust. Offenbar unterschätzten Staaten die Dynamik von Entwicklungen, die sie anfangs toleriert hatten. Eine zweite Antwort liegt in der Rolle politischer Unternehmer, seien es interessierte Regierungen oder NRO, die diese Dynamik durch Initiativen beschleunigen. Um zwei Beispiele zu nennen:

Auf Drängen von NRO und rüstungskontrollfreundlichen Staaten hatte der Rat der Veröffentlichung der ersten konsolidierten Version des EU-Reports zugestimmt.⁷⁷ Das EP forderte den Report nach dessen Veröffentlichung 1999 „for consideration and debate“ an. Daraufhin entschlossen sich Finnland und ein Jahr später auch Schweden in ihrer Rolle als Präsidentschaft den Report tatsächlich dem EP vorzustellen. Aus dieser Praxis entwickelte sich eine Art Gewohnheitsrecht.⁷⁸ Das zweite Beispiel: Die Angleichung der nationalen Berichte war zunächst 2002 von der spanischen und der dänischen Präsidentschaft vorangetrieben worden.⁷⁹ Die holländische Präsidentschaft griff dieses Thema wieder auf und beauftragte SIPRI mit der Erstellung einer Studie über das nationale Berichtswesen und Vorschläge für eine Verbesserung der Datenlage.⁸⁰

75 Council of the European Union, Seventh Annual Report according to operative provision 8 of the European Union Code of Conduct on Arms Exports, PESC 958, COARM 45, Brüssel, 14.11.2005.

76 Vgl. Bauer, a.a.O. (Anm. 68), S. 144. Vgl. auch Fachgruppe Rüstungsexporte der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung, Rüstungsexportbericht 2004.

77 Vgl. Bauer/Bromley, a.a.O. (Anm. 72). S. 5.

78 Bauer, a.a.O. (Anm. 68), S. 145.

79 Vgl. ebenda, 138.

80 Vgl. Rüstungsexportbericht 2004, a.a.O. (Anm. 74), S. 38. Ergebnisse der SIPRI-Studie finden sich bei Bauer/Bromley, a.a.O. (Anm. 72).

Diese Dynamik beschleunigt sich weiter durch einen dritten Mechanismus, der aus dem Kontext der Offenen Methode der Koordinierung bekannt ist, und der in der Literatur mit Begriffen wie *best practice*, *beauty contest* und *peer pressure* belegt ist. Die jährlichen Konsultationen über die Anwendung des Kodex haben dazu geführt, dass Staaten ihre Praxis mit der anderer vergleichen und sich an dem besten und praktischsten Vorgehen orientieren. Dies ging zwangsläufig einher mit einer Überprüfung und Veränderung der bisherigen Geheimhaltungspraxis. In dem Moment, in dem der Kodex als Referenzpunkt etabliert war, wurde es für die Staaten attraktiv, „gute“ Berichte vorzulegen, für die eine weitergehende, besonders offene Informationspolitik keine politischen Kosten aufwirft. Denn mit dem Kodex als Norm im Hintergrund konnten Staaten mit vorbildlichen Berichten ihr Prestige erhöhen. Aufgrund des selben Mechanismus wuchs der Druck auf diejenigen, deren Berichte hinter denen der anderen zurückbleiben.

Die Wirkung dieser Mechanismen verstärkt sich, so die vierte Antwort, weil der Wettbewerb mittlerweile auf einer öffentlichen Bühne stattfindet, und das Auditorium den handelnden Akteuren applaudieren oder sie kritisieren kann. Das Publikum sind Parlamentarier und die NRO-Gemeinschaft, die über Parteikontakte, Beziehungen zu lokalen Gruppen und die Medien mit den nationalen öffentlichen Räumen verkoppelt sind. Auf dieser Bühne werden Staaten rechenschaftspflichtig und müssen begründen, warum sie etwa bestimmte Daten geheim halten, obwohl andere Regierungen diese veröffentlichen.

Die Präzisierung und Ausweitung des Kodex sowie die erhöhte Transparenz bedeuten zwar nicht schon eine Anpassung der Rüstungsexportpolitik – sie stellen aber eine wesentliche Vorbedingung dafür dar. Sie schaffen zum einen die Möglichkeit für kritische Rückfragen und *peer pressure* zwischen den Regierungen, sie sind zum anderen die Voraussetzung dafür, dass Parlamente sowie eine europäische und nationale Öffentlichkeit Regierungen rechenschaftspflichtig halten. Im Gegensatz zu der pessimistischen Prognose, die Europäisierung dieses Politikfeldes werde zur Einschränkung legislativer und gesellschaftlicher Mitwirkungsmöglichkeiten führen, kommt etwa Sibylle Bauer zu dem Schluss: „The Europeanization process has created new opportunities for civil society and parliaments to hold their governments to account“.⁸¹

3.2 Der *Code-of-Conduct* und die Rüstungsexportpolitik der EU-Mitgliedsländer. Das Beispiel Frankreich

Um die Frage nach den Chancen europäischer Re-Regulierung verlässlicher entscheiden zu können, soll zusätzlich geprüft werden, ob und inwieweit der Kodex die Rüstungsexportpolitik der Mitgliedsländer beeinflusst hat. Dabei konzentrieren wir uns mit der Rüstungsexportpolitik Frankreichs auf einen harten Fall. In der EU ist Frankreich mit weitem Abstand vor Deutschland und dem Vereinigten

81 Bauer, a.a.O. (Anm. 68), S. 144.

Königreich der wichtigste Exporteur von Rüstungsgütern mit bis 1989 vergleichsweise niedrigen Barrieren für Exporte.

Tabelle 1: Rüstungstransfers der größten europäischen Lieferländer 2004

	Frankreich	Deutschland	England	Italien	Schweden
Lizenzen	13.570.200.850	3.806.726.008	2.974.660.000	1.489.777.671	774.450.000
Lieferungen	6.951.800.000	1.129.081.000	Keine Angabe	480.274.656	779.961.000

Quelle: *Seventh Annual Report according to operative provision 8 of the European Union Code of Conduct on Arms Exports*, Brüssel, 14. November 2005. Bei diesen Angaben ist in Rechnung zu stellen, dass die staatlichen Meldungen, auf denen der EU-Bericht beruht, nach wie vor unterschiedliche Systematiken verwenden und die Zahlen daher nur bedingt Vergleiche zulassen. Nach Angaben von SIPRI liegt beispielsweise Deutschland nur knapp vor dem Vereinigten Königreich.

Anders als in Großbritannien ließe sich eine mögliche Änderung der Exportpolitik nicht auf Veränderungen der innenpolitischen Konstellationen zurückführen. Geprüft werden soll, ob der Kodex erstens die Quantität und Qualität der französischen Exporte und zweitens die nationalen Exportkontrollregeln beeinflusst hat. Drittens werden seine Auswirkungen auf die Transparenz und die parlamentarischen und gesellschaftlichen Einflussmöglichkeiten untersucht.

a) Der Kodex und die französischen Rüstungsexporte

Nach Angaben von SIPRI sind die französischen Rüstungsexporte nach 1998 zurückgegangen, steigen aber seit 2000 wieder an. Der Einbruch nach 1998 ist allerdings kaum dem Kodex zuzuschreiben. Und inwieweit dieser seitdem eine bremsende Wirkung auf die französischen Rüstungsexporte nehmen konnte, ist auf der Grundlage dieser Zahlen nur schwer zu entscheiden.

Tabelle 2: Französischer Rüstungsexport in \$ (Preise 1990) von 1995 bis 2003

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
806	1.924	3.384	3.815	1.457	743	1.095	1.324	1.753	2.122

Quelle: SIPRI Yearbook, Oxford (Oxford University Press), 1999, S. 424; 2004, S. 479; 2005, S. 453.

Von 1991 bis 1999 waren die wichtigsten Abnehmer französischer Rüstungsgüter Taiwan (auf Platz eins mit Lieferungen über 51,8 Mrd. FF) und Saudi Arabien (auf Platz zwei mit Lieferungen über 41,7 Mrd. FF), gefolgt von den Vereinigten Arabischen Emiraten.

Auch nach 1998 zeigt ein Blick auf die Zielländer französischer Rüstungsexporte, dass die ethischen und politischen Kriterien des Kodex nur ein Gesichtspunkt unter anderen sind, die den Ausschlag über die Erteilung von Exportgenehmigungen geben. So verkaufte Frankreich weiterhin Rüstungsgüter an Staaten in Spannungsgebieten und mit einer instabilen internen Situation (Pakistan), an Staaten, in denen die Menschenrechte verletzt werden (Saudi Arabien, Iran), oder gegen welche Embargos verhängt worden waren (China).

Tabelle 3: Rüstungsexporte Frankreichs 2002 und 2004 (sowie Gesamt EU) nach ausgewählten Empfängerstaaten

Staaten		Französische Exporte 2002	EU Gesamtwert 2002	Französische Exporte 2004	EU Gesamtexporte 2004
Algerien	a	5	46	22	90
	b	16.373.818	46.651.144	19.324.435	77.550.936
Äthiopien	a	4	19	5	22
	b	5.216.123	5.341.427	383260	5.419.930
China	a	73	287	123	202
	b	105.431.246	209.794.157	168.900.766	340.664.219
Indonesien	a	19	229	15	221
	b	37.150.042	103.396.199	35.395.422	106.754.688
Pakistan	a	267	488	315	471
	b	241.656.353	285.823.507	241.836.107	356.455.133
Bahrain	a	19	106	8	42
	b	5.798.114	10.024.871	2.403.833	5.007.059
Iran	a	11	99	11	19
	b	14.640.516	49.927.582	18.119.200	39.884.840
Jordanien	a	38	165	35	164
	b	5.965.324	24.760.712	13.066.128	28.122.706
Kuwait	a	51	214	81	194
	b	34.235.725	137.952.446	104.502.632	155.056.542
Saudi Arabien	a	132	358	127	402
	b	1.927.234.021	2.170.601.989	1.402.856.233	1.624.837.097

a) Anzahl der erteilten Exportgenehmigungen. b) Wert der erteilten Genehmigungen in Euro.

Quelle: Fifth and Seventh Annual Report According to Operative Provision 8 of the European Code of Conduct on Arms Exports.

Auch ein Blick auf die Konsultationen, die Paris initiierte, um ein Rüstungsgeschäft abzuschließen, das in dieser oder ähnlicher Form von einem anderen EU-Mitgliedsland zuvor abgelehnt worden war, ergibt ein gemischtes Bild. Zwischen 1999 und 2003 wollte Frankreich in 55 Fällen Rüstungsexporte tätigen, die so oder in ähnlicher Form vorher von anderen Mitgliedsstaaten der EU abgelehnt worden waren. Davon tatsächlich abgeschlossen wurden 20 Geschäfte. Ähnlich der Metapher des halb vollen oder leeren Glases ließe sich dieser Befund positiv oder negativ interpretieren. Immerhin hat Frankreich in diesem Zeitraum 35 Rüstungsgeschäfte (ca. 64 Prozent der strittigen Fälle) zumindest auch auf Grund der Konsul-

tationen nicht durchgeführt.⁸² Andererseits hielt Frankreich in ca. 36 Prozent der Fälle trotz Konsultation mit einem europäischen Partner an dem Exportvorhaben fest.

Tabelle 4: Konsultationsmechanismus des Verhaltenskodex in der französischen Politik

	Absagen	Initiierte Konsultationen	Erhaltene Konsultationen	<i>Under-cuts</i>
1999	62	15	5	5
2000	112	10	1	4
2001	127	13	12	2
2002	95	17	7	9
Gesamt	396	55	25	20

Quelle: Robert Carmona, Les Exportations d'Armement de la France, in: *Défence en France*, Jg. 57 I, 2001, S. 177; Jg. 58 I, 2002, S. 165; Jg. 95, II, 2003, S. 212.

Dass dieser negative Befund durchaus Gewicht hat, zeigt der Vergleich mit anderen EU-Mitgliedern. Während bei anderen europäischen Staaten wie Italien, Schweden, und den Niederlanden die Zahl der erhaltenden Konsultationen meistens unter jener der initiierten liegt, ist es bei Frankreich genau umgekehrt. Frankreich will also häufiger als andere EU-Staaten Exportabkommen abschließen, die von anderen Mitgliedsstaaten schon abgelehnt worden waren, während z.B. die Niederlande und Schweden praktisch nie in diese Situation geraten.

Tabelle 5: Konsultationsmechanismen in europäischen Staaten im Vergleich

	1999		2000		2001		2002		2003		2004	
	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b
F	15	5	10	1	13	12	17	7	13	17	18	25
I	0	1	2	3	7	4	2	7	11	10	28	11
NL	0	4	0	3	1	3	1	2	2	6	10	4
S	0	0	1	0	0	6	0	4	0	7	0	3

a) initiierte Konsultationen, b) erhaltene Konsultationen.

Quelle: Annual Reports 1-6 on the Implementation of the Code of Conduct. Official Journal of the EU.⁸³

Insgesamt ist in Bezug auf die tatsächlichen Rüstungsexporte auch sieben Jahre nach dem Inkrafttreten des Kodex zwar möglicherweise eine Trendwende in Richtung einer „moralischen und disziplinierten“ Rüstungsexportpolitik, aber noch

⁸² Wir können nicht feststellen, ob ein Verzicht ausschließlich auf die Ergebnisse der Konsultationen zurückgeführt werden kann oder das Geschäft aus anderen Gründen platzte.

⁸³ Erster Bericht 1999/C 315/01; Zweiter Bericht 2000/C 379/01; Dritter Bericht 2001/C 351/01; Vierter Bericht 2002/C 319/01; Fünfter Bericht 2003/C 320/01; Sechster Bericht 2004/C 316/01.

keine grundlegende Neuausrichtung zu erkennen. Dem Kodex nur eine sehr begrenzte Wirkung auf die französische Politik zu unterstellen, wäre dennoch vor-schnell. Denn ein Blick auf die institutionellen Verfahren und Regeln der Exportkontrolle zeigt deutlichere Umbrüche, die zukünftig Rückwirkungen auf die französischen Exportentscheidungen haben werden.

b) Der Kodex und die französischen Exportkontrollregeln

Die rechtliche Grundlage für französische Rüstungsexporte bildet bis heute das Gesetz vom 18. April 1939, welches den Export von Waffen und Rüstungsgütern grundsätzlich verbietet. Ausnahmen müssen individuell autorisiert werden. Das Gesetz unterscheidet zwischen acht Kategorien von Gütern, von denen sich die drei ersten auf Kriegsmaterial, die anderen auf Rüstungsgüter beziehen. Der zur Zeit aktuelle Erlass Nr. 95-589 vom 6. Mai 1995 definiert diese Kategorien genauer.⁸⁴ Die zentrale Institution für die Vergabe von Genehmigungen zum Export von Kriegsmaterial und Rüstungsgütern ist die durch Erlasse vom Juni 1949 und Juli 1955 geschaffene CIEEMG, die *Commission Interministerielle pour l'Étude des Exportations des Matériels de Guerre*.

Ihre Arbeitsweise und Entscheidungsverfahren sowie die Richtlinien beteiligter Staatsorgane wurden in Reaktion auf den europäischen Kodex zwischen Dezember 1999 und August 2002 modifiziert. Bis dahin galt für die CIEEMG der Entscheid vom 2. Oktober 1992. Danach sitzt ihr der Generalsekretär der Verteidigung als Repräsentant des Premierministers vor. Das Außenministerium, das Verteidigungsministeriums sowie das Finanzministerium entsenden je zwei Repräsentanten. Mitglieder anderer Ministerien können auf Einladung angehört werden. Die CIEEMG erarbeitete Stellungnahmen zu den vorliegenden Anträgen von Firmen für konkrete Rüstungsexportprojekte. Ihre Bewertung diente dem Generalsekretär der Verteidigung als Ratschlag, nicht aber als bindende Weisung, um im Namen des Premierministers eine autoritative Entscheidung treffen zu können.⁸⁵ Entscheidungen über Rüstungsexporte wurden somit vom höchsten Repräsentanten der Exekutive verantwortet, da die Abwägung zwischen verschiedenen Zielgrößen – so die offizielle Begründung – ein hoch politischer Akt und die Rüstungsexportpolitik sei integraler Bestandteil der französischen außenpolitischen Strategie.⁸⁶

Auf welcher Grundlage die CIEEMG ihre Empfehlungen gab und der Premierminister entschied, war bis zu den Reformen Anfang 2000 nicht publik. Mitglieder der CIEEMG begründeten diesen Zustand vor einer Kommission der *Assemblée Nationale* damit, dass die „interne Organisation und der souveräne Betrieb

84 Vgl. Sandrier/Martin/Veyret, a.a.O. (Anm. 66).

85 Nicht der Präsident als „Oberbefehlshaber über die Streitkräfte“, sondern der Premierminister sitzt der CIEEMG vor, da er als Regierungschef „über die Streitkräfte verfügt“ und den Präsidenten im Vorsitz der Ausschüsse für die Landesverteidigung vertritt. Vgl. Artikel 15, 20 und 21 der Französischen Verfassung 1958.

86 Sandrier/Martin/Veyret, a.a.O. (Anm. 66), S. 23f.

des Staates Dritten gegenüber nicht offen zu legen seien“.⁸⁷ Dementsprechend verweigerte die Regierung Informationen über Rüstungsexporte weitgehend.

Während eines Besuchs von Vertretern der *Assemblée Nationale* bei der CIEEMG, der erstmals im April 2000 stattfand, erhielten die Parlamentarier die Information, dass die vor 1998 gültigen französischen Kriterien für die Beurteilung von Exportanträgen weitgehend mit denen des späteren Verhaltenskodex überein stimmten. Dies bedeute, so die CIEEMG, dass die Implementierung der Kriterien des Verhaltenskodex für die französischen Exportrichtlinien kaum eine Umstellung bedeutet habe.⁸⁸ Die CIEEMG habe bereits vor 1998 folgende Kriterien in ihre Bewertung einbezogen: die Einhaltung internationaler Verpflichtungen und Embargos, die Sicherheit der französischen Streitkräfte, die Stabilität der Region, die interne Situation des Landes (Respekt der Menschenrechte, wirtschaftliche Lage) sowie das Risiko einer nicht autorisierten Weitergabe der Waffen. Eine ebenso wichtige Rolle spielten aber ökonomische Aspekte sowie die strategischen Ziele der französischen Außenpolitik.

Problematisch waren die dadurch entstehenden Zielkonflikte insbesondere deshalb, weil in kontroversen Fällen, so die CIEEMG selbst, eine politische Entscheidung notwendig wurde, die dem Premierminister als höchstem exekutiven Organ einen sehr großen Ermessensspielraum einräumte. Aufgrund dieser institutionellen Zuständigkeiten zog die Exportkontrolle oft den Kürzeren gegenüber den strategischen und ökonomischen Interessen an Rüstungsgeschäften.⁸⁹

Wie erwähnt, betraf die Anpassung der Arbeitsweise der CIEEMG sowie des Verteidigungsministeriums im Jahr 2000 an die Anforderungen des Verhaltenskodex weniger die Kriterien selbst als die Entscheidungsverfahren und die Transparenz des gesamten Prozesses.⁹⁰ Bisher hatte Paris Dritten gegenüber – sei es die Nationalversammlung, die Gesellschaft oder auswärtige Akteure – Information und Rechenschaft über Rüstungsexporte mit dem Verweis auf seine Souveränität verweigert. Nun sah sich die französische Regierung gehalten, über ihre Rüstungsexportpolitik jährlich zu berichten und gegebenenfalls gegenüber europäischen Partnern Erklärungen über geplante Rüstungsexporte abzugeben. Aus dieser Pflicht ergab sich die Notwendigkeit einer Reorganisation der Entscheidungsprozesse mit dem Ziel, zu rationaleren und besser begründbaren Entscheidungen zu kommen.

87 Ebenda, S. 24.

88 Ebenda, S. 86. Die französische Regierung hatte bereits 1995, allerdings nur gegenüber den Partnern des Waasenaar-Abkommens, die Kriterien für seine exportpolitischen Entscheidungen erläutert. Vgl. Kathleen Miller/Caroline Brooks, *Export Controls in the Framework Agreement Countries*, London, BASIC, 1991.

89 Ian Anthony/Herbert Wulf. *The Trade in Major Conventional Weapons*. SIPRI Yearbook 1989, Oxford (Oxford University Press), S. 225; Pierre, a.a.O. (Anm. 27), S. 83 u. 88.

90 Alle nachfolgenden Angaben zu den Änderungen in der Organisation der CIEEMG aus: Sandrier/Martin/Veyret, a.a.O. (Anm. 66), S. 86-99.

Vier Elemente der Reorganisation sind erwähnenswert. Erstens wurde innerhalb des Verteidigungsministeriums die Funktionen der Förderung von Rüstungsexporten einerseits und ihrer Kontrolle andererseits institutionell stärker getrennt und mit der DAS (*Délégation aux Affaires Stratégiques*) ein politischeres, der Exportkontrolle gegenüber aufgeschlosseneres Organ aufgewertet.⁹¹ Damit erlangt der Aspekt der Exportkontrolle größere Eigenständigkeit und institutionelle Bedeutung. Bis 2000 war innerhalb des Verteidigungsministeriums die mächtige DGA (*Délégation Générale pour l'Armement*) das einflussreichste Organ. Sie strukturierte die Entscheidungen der CIEEMG durch ihre technischen und strategisch-politischen Lageberichte vor. Innerhalb des Verteidigungsministeriums zeichnet die DGA auch für die staatliche Unterstützung von Exportvorhaben verantwortlich. Mit den Reformen von 2000 wurde die Rolle der DGA bei der Entscheidung über Exportanträge beschränkt und die der DAS aufgewertet. Im Gegensatz zur DGA sitzen in diesem Gremium neben Militärs auch zivile Beamte und Mitglieder von Universitäten. Bisher betrafen die rein technisch orientierten Berichte der DAS an die CIEEMG lediglich die Kapazitäten der Streitkräfte des Empfängerlandes. Seit 2000 enthalten diese Bericht nun eine explizit politische Beurteilung darüber, ob ein Exportvorhaben im Lichte der Kriterien des Kodex gerechtfertigt werden kann. Bereits im Oktober 1999 wurde das vorher bei der DGA angesiedelte *Secrétariat des Exportations d'Armement et des Biens Sensibles* an die DAS übergeben. Die Rolle der DAS wurde zusätzlich gestärkt, weil sie die Zuständigkeit für die internationalen Exportkontrollverhandlungen erhielt.⁹²

Eine zweite Maßnahme betrifft die CIEEMG selbst. Mit dem *Arrêté* vom 20.12.1999 wurde die sogenannte „Autorisation de Prospection“ – vergleichbar dem deutschen Instrument der Voranfrage – abgeschafft, die es bis dato der Industrie erlaubt hatte, auf prospektive ausländische Käufer zuzugehen, ohne schon in offizielle Verhandlungen einzutreten.⁹³ Weil diese Genehmigungen schneller erteilt wurden und die Industrie diese rechtliche Grauzone oftmals extensiv nutzte, entstand die Gefahr einer Präjudizierung späterer Entscheidungen. Um solche Festlegungen zu vermeiden, sieht das neue Verfahren nur noch definitive Autorisierungen zu verhandeln, zu verkaufen und zu exportieren vor.⁹⁴

Drittens wurde die CIEEMG „auf hohem Niveau“ geschaffen, in welcher die „directeurs de cabinet de ministres“ mit dem Premierminister oder seinem Vertreter (dem Generalsekretär der Verteidigung) zusammentreffen. Die *CIEEMG à Haut Niveau* erstellt Länderlisten und konkrete Regeln für die Anwendung der Kriterien des Kodex in Bezug auf einzelne Ländergruppen. Indem die Ministerien und die CIEEMG für ihre Politik gegenüber *pays problématiques* gemeinsame Richtlinien erarbeiten, soll die Umsetzung des Verhaltenskodex mit den strategi-

91 Décret Nr. 2000-807 vom 25.8.2000 NOR : DEF0001932A-JO du 27/08/00, S.13227.

92 Vgl. Sandrier/Martin/Veyret, a.a.O. (Anm. 66), S. 98.

93 Arrêté vom 20.12.1999 NOR : DEFC9902179A-J.O. du 26/12/1999, Seiten 19341-19343.

94 Sandrier/Martin/Veyret, a.a.O. (Anm. 66), S. 28.

schen Leitlinien der französischen Außenpolitik abgestimmt werden. Diese Weisungen werden dann von der regulären CIEEMG auf die individuellen Exportdossiers angewendet.⁹⁵ Das neue Verfahren sieht drei Arten von Entscheidungen innerhalb der CIEEMG vor. Entweder einigen sich die Ministerien auf eine klare Ablehnung oder Zustimmung zu den Exportvorhaben oder das sogenannte „feux orange“ Verfahren findet Anwendung. Nur in diesem Fall der Uneinigkeit in der CIEEMG auf der Ebene der Ministerien kann der Premierminister bzw. der Generalsekretär der Verteidigung die endgültige Entscheidung treffen. Bei Einstimmigkeit in der CIEEMG ist dagegen auch der Premierminister in seiner Entscheidung gebunden. Diese Bürokratisierung des Entscheidungsverfahrens engt den Ermessensspielraum des Premierminister ein und dürfte zu einer Rationalisierung der Entscheidungsverfahren beitragen.

Viertens wurde festgelegt, dass ein Ministerium, das sich gegen die Ablehnung eines Exportantrages ausspricht, seine Position rechtfertigen muss. Damit scheint sich eine generell restriktivere Ausrichtung der französischen Rüstungsexportpolitik anzudeuten, wenn nun derjenige, der die Waffen trotz Bedenken exportieren will, sich erneut erklären muss. Schließlich wurde eine umfassende Liste mit Kriterien der französischen Rüstungsexportpolitik erstellt, die als zentrales Element die Kriterien des Verhaltenskodex beinhaltet.

c) Der Kodex und die Veränderung der Begründungsmuster und Rechenschaftspflichten

Mit der Verabschiedung des *Code-of-Conduct* wandelte sich nicht nur das Regelwerk der französischen Exportpolitik. Als noch folgenreicher dürften sich die Veränderungen der Begründungsmuster und des Verhältnisses zwischen Exekutiven und Legislative bzw. Gesellschaft erweisen.

Begründete Frankreich rüstungsexportpolitische Entscheidungen bis in die 1990er Jahre in der Regel überhaupt nicht, so nimmt es seitdem offener zu seinen Rüstungsexporten Stellung und verweist dabei auf den Kodex. Beispielsweise erscheinen in der offiziellen *Défense Nationale* jährlich Veröffentlichungen zu den französischen Rüstungsexporten. Darin wird unter anderem aufgelistet, wie oft Frankreich im Laufe eines Jahres einen Rüstungsexportantrag abgelehnt hat und auf welches Kriterium des Kodex es sich dabei berufen hat.

95 Ebenda, S. 88.

Tabelle 6: Kriterien des Verhaltenskodex als Grund für die Ablehnung eines Rüstungsexports

	1999	2000	2001	2002	2003
Frieden, Sicherheit, regionale Stabilität	12	35	39	33	46
Respekt Embargos der UNO, OSZE, EU und weitere Verträge	22	33	23	17	16
Interne Situation /Menschenrechte	12	44	43	21+4	27+1
Risiko des Weiterverkaufs	11	15	15	17	12

Quelle: Robert Carmona, *Les Exportations d'Armement de la France*, in: *Défense en France*, Jg. 57 I, 2001, S. 177; Jg. 58, I, 2002, S. 165; Jg. 95, II, 2003, S. 212..

Vor allem bildete der Kodex einen Ausgangspunkt für eine größere Transparenz und Rechenschaftspflicht. Auf Drängen von Parlamentariern und NRO legt das französische Verteidigungsministerium dem Parlament und dem Senat seit 2000 einen detaillierten Report über die Rüstungsexportpolitik des vergangenen Jahres vor. Die darin enthaltenen Daten stimmen zwar nicht in allen Details mit denen der französischen Zollstelle und des Waffenregisters der VN überein.⁹⁶ Französische Nichtregierungsorganisationen fordern deshalb eine präzisere und detailliertere Dokumentation der tatsächlich getätigten französischen Rüstungsexporte. Seit 2002 stellt sich der Minister der Verteidigung anlässlich der Vorlage dieses Berichtes der Diskussion mit der parlamentarischen Kommission „Nationale Verteidigung und Streitkräfte“ – verglichen mit der früheren Praxis und Doktrin eine deutliche Verbesserung. In diesen Diskussionen berufen sich sowohl die Regierungsvertreter als auch die Parlamentarier auf die Bestimmungen des Kodex.⁹⁷ Beispielsweise fordern Parlamentarier eine striktere Beachtung der Kriterien, befürworten die Transformation des Verhaltenskodex in einen bindenden Vertrag und kritisieren vor dem Hintergrund des europäischen Verhaltenskodex konkrete französische Waffenexporte etwa in die Türkei oder nach Togo.⁹⁸ In den erwähnten Berichten in der *Défense Nationale* wird darauf verwiesen, die Berichte des Verteidigungsministeriums an das Parlament dienen einer größeren Transparenz und sollen zeigen, dass Frankreich die Regeln des Kodex respektiert.⁹⁹

96 Les pays exportateurs d'armes du G8, campagne „Contrôlez les armes“, Juni 2005.

97 Michel Dupré, Question écrite n°64 3133.5.2005 au Ministère de la Défense Nationale. Abrufbar unter www.defense.gouv.fr/sites/defense/enjeux_defense/defense_au_parlement/questions_au_gouvernement/question_ecrite_n_64_313_du_3052005_de_m_dupre_1.

98 Commission de la Défense Nationale et des Forces Armées, Audition de M. A. Richard, Ministre de la Défense. Compte Rendu N° 26, 6.2.2002. Abrufbar unter www.assemblee-nationale.fr/cr-cdef/01-02/c0102026.asp#P40_240.

99 Robert Carmona, *Défense en France*, Les exportations d'armement de la France, in: *Défense Nationale*, Nr. 4, 2004, S. 161. M. Carmona ist französischer Generalstabsoffizier und Chefredakteur der „Cahier de Mars“. Er bezieht sich u.a. auf Quellen direkt aus dem Verteidigungsministerium.

Kurzum: mit dem Kodex wurde in Frankreich nicht nur eine Debatte über Rüstungsexporte eröffnet, der Kodex wurde auch zum akzeptierten Referenzpunkt für die Beurteilung der Zulässigkeit von Rüstungsexporten. Die Regierung kann diese Frage nicht mehr vollkommen autonom entscheiden, sondern ist gegenüber der Öffentlichkeit und dem Parlament rechenschaftspflichtig geworden.

Darüber hinaus nimmt die französische Regierung auch die Repräsentanten der Zivilgesellschaft ernster und ist zu einem Dialog mit ihnen bereit. Beispielsweise organisierte die Regierung – genauer die *Délégation Générale pour l'armement* – in Zusammenarbeit mit dem Forschungsinstitut IRIS (*Institut de Relations Internationales et Stratégiques*) im Dezember 2002 ein Seminar zum Thema der Rüstungsexporte.¹⁰⁰ Insgesamt ist die französische Regierung bereit, der Öffentlichkeit mehr Informationen zur Verfügung zu stellen, auch wenn sie sich dadurch umgekehrt mit neuen Mitsprachewünschen und Begründungszwängen konfrontiert sieht.

Wie ist diese unerwartete Öffnung zu erklären? Ein Grund wurde bereits angesprochen. Die mit dem Kodex geschaffene Informationspflicht gegenüber anderen Regierungen ging im Fall Frankreichs weit darüber hinaus, was Paris der eigenen Öffentlichkeit an Informationen zugestand. Weil aufgrund des oben geschilderten Kontrollverlustes die französischen Angaben nicht wie ursprünglich vorgesehen vertraulich behandelt, sondern über den europäischen Bericht ohnehin publik gemacht wurden, sprach nur noch wenig dagegen, einen nationalen Bericht vorzulegen.¹⁰¹ In dem Moment, in dem das Argument, die Souveränität gebiete eine weitgehende Geheimhaltung, untauglich geworden war und sich die französische Politik mit der Frage auseinander setzen musste, wie viel Geheimhaltung aus Gründen des Vertrauensschutzes oder der nationalen Sicherheit unerlässlich ist und welche Informationen preisgegeben werden können, zeigte sich schnell, dass die bisherige Praxis nicht zu rechtfertigen war.

Gleichzeitig konnten das Parlament und die Zivilgesellschaft dank des *Code-of-Conduct* effektiver als bisher Mitspracherechte einfordern. Ein akzeptierter Referenzpunkt und der Vergleich mit der Praxis in anderen Ländern ermöglichten es, Standards einzuklagen und einzelne Exporte effektiver zu kritisieren. Der gleiche Mechanismus ließ sich auch nutzen, um die Regierung mit weitergehenden Forderungen zu konfrontieren. So forderten zivilgesellschaftliche Akteure und vor allem sozialistische Parlamentarier mit dem Verweis auf die Praxis in anderen Ländern genaue Angaben über den Umfang der Lieferungen, die Hersteller und die Situation in den Exportländern.¹⁰²

100 Les Exportations d'armement, Séminaire de Travail (DGA et IRIS), 10.12.2002. 66 S. Abrufbar unter www.defense.gouv.fr/portal_repository/1166489760__0003/fichier/getData.

101 Vgl. zu diesem Mechanismus der Erhöhung von Transparenz auf nationaler Ebene durch Internationale Organisationen auch Alexandru Grigorescu, *International Organizations and Government Transparency: Linking the International and Domestic Realms*, in: *International Studies Quarterly*, Jg. 47, 2003, S. 643-667.

102 Assemblée Nationale, Commission de la Défense Nationale et des Forces Armées. Comte Rendu N°. 24. Audition des représentants des associations intervenants dans le domaine des transferts d'armement et

Schließlich ist ein dritter kausaler Pfad zumindest plausibel. Wir vermuten, dass die französische Regierung die Zivilgesellschaft auch deshalb ernster nahm und sich intensiver mit ihr auseinandersetzte, weil sie Teil der europäischen Öffentlichkeit geworden ist und sich über Akteure wie transnationale NRO die französische öffentliche Bühne und die europäische öffentliche Bühne miteinander verkoppeln.

Diese Verschränkungen lassen sich am Beispiel der Exportkontrollpolitik gut belegen. Parallel zur Entstehung des Verhaltenskodex bildete sich 1997 eine französische Vereinigung von heute 13 Nichtregierungsorganisationen, unter ihnen *Agir Ici*, *Pax Christi*, *Observatoire des Transferts d'armement*, *Amnesty International Section Française* und *Justice et Paix*, unterstützt von einem Netzwerk aus über 30 kleineren NRO.¹⁰³ Diese Gruppierung führte 1997/98 sowie 1999 nationale Kampagnen durch.¹⁰⁴ Eine dritte Kampagne im Jahre 2000 bezog weitere Organisationen aus anderen europäischen Ländern ein und wurde zugleich auf nationaler und europäischer Ebene durchgeführt. Die Forderungen der NRO richteten sich dieses Mal auf eine Umformung des Kodex in eine verbindliche Rechtsform sowie gegen die Vermittlung von Waffengeschäften.¹⁰⁵

Diese Verkopplung der nationalen und europäischen Ebene erweist sich in zweierlei Hinsicht als folgenreich. Zunächst verbessert sich die Transparenz zwischen den Ebenen. Nationale Akteure können präziser Entscheidungen auf der europäischen Ebene und Entwicklungen in anderen Ländern verfolgen. Sie können so genauer die Entwicklung europäischer Standards nachvollziehen, die nationale Politik an diesen Standards messen, Abweichungen erkennen und Rechte einfordern. Gleichzeitig können sie ihre Regierungen für deren Entscheidungen auf europäischer Ebene rechenschaftspflichtig halten. Umgekehrt entstehen durch diese kommunikativen Brücken Rückkopplungseffekte. Die auf europäischer Ebene kreierten Ideen, Sichtweisen und Normen finden so den Weg in die nationalen

des armes légères, 30.1.2002 S. 5. Vergleiche mit: Rapport au Parlement sur les Exportations d'Armement de la France en 2002 et 2003 Annexe 15: Les Fiches Pays. S.184 – 252. Abrufbar unter www.defense.gouv.fr/portal_repository/2001880050__0002/fichier/getData?_&ispopup=1.

103 Vgl. Assemblée Nationale, Commission de la Défense Nationale et des Forces Armées, a.a.O. (Anm. 103), S.20; Benoît Muracciole, Le point de vue des ONG, in: Les Exportations d'armement, Séminaire de Travail (DGA et IRIS), 10.12.2002. S. 57. Abrufbar unter www.defense.gouv.fr/portal_repository/1166489760__0003/fichier/getData.

104 Die erste zielte unter dem Motto „Exportations de matériel de sécurité et de police, transferts militaires, imposons des critères“ auf eine Umsetzung des gerade entstehenden Kodex in die Arbeit der CIEEMG sowie die Verbesserung parlamentarischer Mitsprachemöglichkeiten. Diesen Forderungen schloss sich 1998 die beratende Menschenrechtskommission des französischen Premierministers an. Die zweite Kampagne lief 1999 unter dem Titel „Armes légères... la balle est dans notre champ!“ und betraf die stärkere Einbindung der Verbreitung von Kleinwaffen in den Kodex sowie weitere Forderungen nach verbesserter Transparenz. Vgl. Robert Carmona, Défense en France, un code de bonne conduite pour les exportations d'armements, in: Défense Nationale, Paris, 1998. S. 174; Benoît Muracciole, Le point de vue des ONG, a.a.O. (Anm. 103).

105 Vgl. Holger Anders, Braking arms brokering, European Security Report, Nr. 19, (Isis Europe), Oktober 2003.

Diskurse und äußern sich dort als gesellschaftliche Anforderungen an das politische System. Derartige Wechselbeziehungen lassen sich von interessierter Seite nutzen. Beispielsweise entstanden in den letzten Jahren Bündnisse zwischen gleichgesinnten Regierungen und NRO. Teilweise unterstützten Regierungen die auf europäischer Ebene aktiven NRO sogar finanziell. Wenn Initiativen einzelner Regierungen durchsetzungsfähiger werden, weil sie mit den Forderungen einer transnationalen Zivilgesellschaft korrespondieren, diese Regierungen sogar intensive Beziehungen zu zivilgesellschaftlichen Akteuren pflegen, um ihre Initiativen kommunikativ verstärken zu können, geraten andere Regierungen, die das Verhältnis zu der sich europäisierenden Zivilgesellschaft in Form transnational vernetzter NRO nicht kultivieren, in einen strukturellen Nachteil. Diesen Nachteil auszugleichen, ist möglicherweise eines der Motive, warum Paris Kontakten mit zivilgesellschaftlichen Akteuren wie IRIS einen deutlich höheren Stellenwert einräumt.

4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

4.1 Der europäische Verhaltenskodex: Ein Instrument mit Potenzial

Seit der Errichtung des europäischen Kodex zu Rüstungsexporten 1998 ist eine erstaunliche Dynamik der Präzisierung, Ausweitung und Weiterentwicklung seines Anwendungsbereiches und seiner Regeln sowie eine überraschende Transparenz zu beobachten. Dieser Prozess der Normpräzisierung und Generierung auf europäischer Ebene lässt sich nicht mehr ausschließlich mit staatlichen Interessen und mit Hilfe staatszentrierter Modelle erklären, sondern verweist auf Kontrollverluste, die Tätigkeit politischer Unternehmer, die Wirkung von Mechanismen wie *peer pressure* sowie das Entstehen eines öffentlichen Raumes auf europäischer Ebene.

Gleichzeitig sind unerwartete Folgeleistungen und erstaunliche Anpassungseffekte auf nationaler Ebene zu beobachten, die vollständig nur mit einer Verkopplung der öffentlichen Räume auf nationaler und europäischer Ebene erklärt werden können. Aufgrund dieser Ebenenverkopplung wird die potenziell gemeinwohlschädigende Dynamik von Zwei-Ebenen-Spielen aufgebrochen und die Erwartung konterkariert, mit der Intensivierung der zwischenstaatlichen Kooperation gelinge es den Exekutiven, autonome Handlungsspielräume auf Kosten der Legislativen und der Gesellschaften auszuweiten. Im Gegensatz zu der von Andrew Moravcsik und Klaus Dieter Wolf vorgetragenen Befürchtung einer zunehmenden exekutiven Dominanz eröffnen sich mit der Europäisierung dieses Politikfeldes überraschend neue parlamentarische und zivilgesellschaftliche Kontroll- und Mitspracherechte.

Damit steigen auch die Chancen einer Re-Regulierung auf europäischer Ebene. Dank der Existenz öffentlicher Räume rückt die normative Überbrückung von materiellen Interessengegensätzen in den Möglichkeitshorizont von Politik. Das

bedeutet nicht, dass sich Interessengegensätze in jedem Fall nivellieren ließen, sondern dass sich die internen Kontextbedingungen für die Generation nationaler Interessen ändern und die auf der internationalen Ebene entstehenden Normen eine Chance haben, auf nationaler Ebene in der Form von gesellschaftlichen Anforderungen an das politische System wirksam zu werden.

Die Beiträge zivilgesellschaftlicher Akteure zur Konstitution derartiger transnationaler öffentlicher Räume verweist auf ihre Bedeutung für staatliche Politik. Weil Außenpolitik längst nicht mehr nur das Geschäft zwischen Diplomaten ist, sondern es darauf ankommt, gesellschaftliche Zustände in anderen Staaten anzusprechen, steigt die Bedeutung zivilgesellschaftlicher Akteure auch aus Sicht der Staaten. Regierungen wie die britische haben das Potenzial transnational tätiger NRO längst erkannt. Sie öffnen sich einerseits gegenüber diesen privaten Akteuren und nutzen diese andererseits für ihre diplomatischen Ziele. Aufgrund der traditionell stärkeren Trennung in Deutschland zwischen Staat und Gesellschaft, zwischen diplomatischem Apparat und zivilgesellschaftlichen Akteuren wie NRO und Forschungseinrichtungen rückt die Bedeutung privater Akteure erst langsam ins Bewusstsein der deutschen Politik. Dabei wird gerade innerhalb der EU derjenige eher seine Positionen durchsetzen können, der auf die Unterstützung einer sich entwickelnden transnationalen öffentlichen Meinung rechnen kann. In einer ersten praxeologischen Schlussfolgerung sei der deutschen Politik geraten, stärker als bisher den Kontakt zu einer transnationalen Zivilgesellschaft zu suchen und im Dialog mit dieser für die eigenen Positionen zu werben.

Mit der Generierung von Normen auf der europäischen Ebene oberhalb des kleinsten gemeinsamen Nenners der Interessen sowie der Wahrscheinlichkeit, dass diese Normen auf nationaler Ebene tatsächlich befolgt werden, ergeben sich nicht nur Möglichkeiten der europäischen Re-Regulierung. Diese Mechanismen führen möglicherweise auch zu einer Veränderung der Substanz von Rüstungsexportpolitik. Erstens ist eine stärkere Rationalisierung zu erwarten. Indem Staaten genauer prüfen, ob ein Export im Lichte der Kriterien vertretbar ist, werden offensichtliche Fehlleistungen, wie die Lieferungen an den Irak vor 1991, unwahrscheinlicher. Zweitens ist zumindest in der Tendenz eine Entpolitisierung der Rüstungsexportpolitik zu erwarten: Zielkonflikte zwischen den normativen und stabilitätsorientierten Kriterien des Kodex einerseits und strategischen sowie ökonomischen Interessen andererseits sind nur noch schwerer zugunsten letzterer zu entscheiden. Im Gegensatz zu den USA, die Waffenexporte nicht zuletzt als strategisches Instrument zur Förderung eigener Interessen einsetzen, könnte die sich entwickelnde europäische Exportpolitik sehr viel stärker regelorientiert ausgerichtet sein. Dies bedeutet nicht, dass mit dem Verhaltenskodex schon eine verantwortungsvolle und moralische Exportkontrollpolitik garantiert wäre. Es bedeutet lediglich, dass hier ein europäisches Regelwerk entstanden ist, das mehr ist als die Summe seiner nationalen Teile und das einer territorial entfesselten Rüstungsindustrie und ihren Exportinteressen zumindest ansatzweise Grenzen setzen könnte.

4.2 Empfehlungen zur europäischen Rüstungsexportpolitik gegenüber China

Aus der Überlegung, dass trotz der Konstellation von unterschiedlichen Interessen und Konsenszwang eine anspruchsvolle Re-Regulierung auf europäischer Ebene möglich ist, ergeben sich Konsequenzen für die eingangs aufgeworfene Frage. Die bisherigen Erfahrungen mit dem *Code-of-Conduct* geben Anlass zu der Hoffnung, dass sich mit Hilfe dieses Instruments trotz der ambivalenten französischen Haltung mindestens ebenso effektiv eine quantitative oder qualitative Ausweitung der Waffenlieferungen nach China verhindern ließe, wie mit den gegenwärtigen Sanktionen. Weil der Kodex politisch weniger diskriminierend wirkt als die gegenwärtigen Sanktionen, wäre es grundsätzlich richtig, den verstärkten Kodex an ihre Stelle treten zu lassen.

Diese Empfehlung beruht auf der Auffassung, dass eine Strategie der Eindämmung den Aufstieg Chinas zu einer Supermacht allenfalls verzögern, aber kaum verhindern könnte, ein solcher Versuch aber mit dem Risiko belastet wäre, konfrontative Verhaltensmuster gerade erst und möglicherweise unnötig zu provozieren. Wir glauben, dass eine Politik der Einbindung, wie sie in der China-Strategie der EU entwickelt wurde, die bessere Strategie im Umgang mit der aufstrebenden Volksrepublik darstellt. Diskriminierende Instrumente wie die gegenwärtigen Sanktionen wären mit einer solchen Strategie auf Dauer nicht gut vereinbar. Gerade eine Strategie der Einbindung muss allerdings die eigenen Normen und Prinzipien ernst nehmen. Symbolische Handlungen spielen in dieser Auseinandersetzung mit China eine große Rolle.

Aus diesem Grunde verbietet sich eine Aufhebung der Sanktionen, so vertretbar sie im Grundsatz wäre, zum jetzigen Zeitpunkt. Zum einen sollte die EU auf vorherige menschenrechtliche Reformen in der Volksrepublik dringen. Zum anderen sollte sie nachdrücklicher betonen, dass die Androhung militärischer Gewalt auch gegenüber Taiwan der Entwicklung eines vertrauensvollen europäisch-chinesischen Verhältnisses entgegen steht. Mit dem Anti-Szessions-Gesetz vom 14. März 2005 wiederholte China zwar nur eine bekannte Position. Dennoch würde eine Aufhebung der Sanktionen in näherer Zukunft die falsche Botschaft übermitteln.

Weiterhin sollte die EU die amerikanische Kritik an der geplanten Aufhebung des Verhaltenskodex aufgreifen. Sie hat auf die amerikanischen Bedenken viel zu spät reagiert. Es wäre wichtig gewesen, bereits im Prozess der Entscheidungsfindung die USA systematisch zu konsultieren. Weil die USA und die westeuropäische Staaten weltweit zu den wichtigsten Waffenexporteuren zählen, und diese Exporte Rückwirkungen auf die Sicherheit der anderen Partner haben, sind deren Mitsprachewünsche nicht nur legitim, sondern liegen auch im Interesse einer stabilitäts- und friedensorientierten Politik. Die im Frühjahr aufgenommenen Gespräche mit den USA und anderen Ländern über die Rüstungsexportpolitik sollten in einer stärker institutionalisierten Form weitergeführt werden. Dabei sollte dieser Konsultationsprozess keine Einbahnstraße sein, sondern auch die amerikanische Exportpolitik einschließen.