

Rüstungsexporte sind im Kontext des generellen Beitrags von Rüstung zur Sicherheit Deutschlands und seiner sicherheitspolitischen Interessen zu verstehen. Jedoch ist schon allein das Verhältnis von Rüstung und Sicherheit in Deutschland ungeklärt. Deutschland hat ein grundlegendes Interesse an Rüstung: in der verteidigungspolitischen Dimension will es Handlungs- und Allianzfähigkeit erhalten oder herstellen; dafür braucht es in der industriell-ökonomischen Dimension: Versorgungssicherheit mit Rüstungsgütern für sich und seine Partner. Zudem erhält Deutschland in der außenpolitischen Dimension über Exporte in gewissen Grenzen die Möglichkeit der Einflussnahme auf regionale Sicherheitskomplexe.

In der Rüstungsexportdebatte wiegen Überzeugungen schwer und nur geringes systematisches Wissen über die Folgen von Rüstung und Rüstungsexporten ist derzeit verfügbar. Zudem fehlt für den rüstungsexportpolitischen Kompass eine sicherheitspolitische Interessensbestimmung Deutschlands. All dies bereitet den Grund für inkonsistente Exportentscheidungen und führt so zur Verunsicherung aller Akteure; in Deutschland und bei seinen politischen Partnern.

Die inkohärente Praxis hat gleichzeitig erhebliche negative Folgen für Deutschland, seine Interessen und seine Partner. Weder erhält Deutschland so die gewünschte Eigenständigkeit im Bereich der Versorgung mit Rüstungsgütern, noch kann es die Europäisierung im Verteidigungsbereich und damit die zukünftigen Regeln mit gestalten. Wesentliche Projekte mit Frankreich werden ohne eine verlässliche Exportpolitik nicht entstehen. Deutschlands Möglichkeiten der Unterstützung anderer Staaten bei der Stabilisierung ihres eigenen Landes und ihrer Region sind begrenzt.

Empfehlungen:

1: Konzeptioneller Überbau mit realistischer Rückbindung

Deutschland sollte seine Rüstungspolitik als Teil sicherheitspolitischer Verantwortung ausbuchstabieren. Die derzeitigen gesetzlichen Regelungen reichen aus, um Exporte effektiv zu begrenzen. Unzureichend ist hingegen der Einblick in die sicherheitspolitischen Interessen Deutschlands, die damit allen Akteuren ein hinreichendes Maß an Erwartungssicherheit über deutsche Exportentscheidungen geben könnten.

Zudem sollten die Wissensgrundlagen für die *Entscheidungsfähigkeit verbessert werden*: Parlament und Regierung könnten ein Forschungsprogramm auf den Weg bringen, das die Folgen von Rüstungsexporten aus außen-, sicherheitspolitischer und industriell-technologischer Hinsicht betrachtet.

2. Über eine Länder- und Regionalstrategie zu einem systematischen Chancen/Risiken-Ansatz

Eine nach Sicherheitslage und -interessen differenzierte Länder- und Regionalstrategie würde es erlauben, Rüstungsexporte explizit als Mittel politischer Einflussnahme in die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik sinnvoll einzubetten. Sie wäre Grundlage für rüstungsexportpolitische Bewertungen und öffentliche Begründungen. Die Strategie müsste Risiken und Chancen abwägen: Welche Verantwortung und Handlungsmöglichkeiten hat Deutschland, wenn Rüstungsgüter in falsche Hände geraten, etwa bei einem Staatsstreich; und wie wahrscheinlich sind solche Ereignisse? Eine Sicherheitspolitik ohne solche Risiken gibt es nicht – es ist zugleich nicht nur blauäugig sondern schädlich, zu glauben, keine Ausrüstung zu liefern hätte nur positive Effekte aus deutscher Sicht.

3. Verteidigungspolitik und Allianzpolitik

Rüstungsindustrielle Rahmennation: In den Fähigkeitsbereichen, in denen Deutschland im Kontext des „Rahmennationen-Konzeptes“ bereits Verantwortung für den Erhalt militärischer Fähigkeiten zu übernehmen beginnt, und es zudem signifikante industrielle Fähigkeiten besitzt, sollte das Angebot an die Partner auf die industrielle Kooperation ausgeweitet werden.

Rüstungsindustrielle Spezialisierung: Deutschland müsste im gleichen Zug auch rüstungsindustrielle Fähigkeiten von seiner rüstungspolitischen Unterstützung ausnehmen.

Multilateralisierung und Europäisierung über konkrete Projekte und Ausdehnung bestehender Regelwerke: Die EU und europäische Kooperationen bieten derzeit zwar keinen einheitlichen Regelungsrahmen für Exporte. Aber die vorhandenen Abmachungen könnten in diese Richtung weiterentwickelt werden. Hier könnte aus zwei Richtungen auf einander zugearbeitet werden: 1.) für bestehende Regeln wie etwa das interkommunitäre Transferregime der EU für Rüstungskomponenten und das Farnborough Agreement könnten die Erweiterung um Exportaspekte erörtert werden. 2.) für beginnende oder laufende Projekte wie die Eurodrohne, den Kampfpanzer oder das Kampfflugzeug der nächsten Generation könnten die Kooperationspartner entlang des konkreten Projektes über zukünftige Exportregeln sprechen.

1 Rüstungsexporte zwischen Skandalisierung und fehlendem sicherheitspolitischen Kompassⁱ

Rüstungsexporte sind im Kontext des generellen Beitrags von Rüstung zur Sicherheit Deutschlands und seiner sicherheitspolitischen Interessen zu verstehen. Regierung und Parlament setzen die Leitplanken dafür, wer produzieren, kooperieren und exportieren darf. Die Interessen der Industrie sind hier irrelevant. Schon heute verpflichten die gesetzlichen und politischen Vorgaben, den sicherheitspolitischen Nutzen von Rüstungsexporten zu begründen. Die politischen Grundsätze für Rüstungsexporte sind im Lauf der Jahrzehnte von den Bundesregierungen verschärft worden. Das aktuelle Dokument aus dem Jahr 2000 legt fest, dass eine Ausfuhr an Länder, die weder der EU noch der Nato angehören (ihnen gleichgestellt sind Australien, Japan, Neuseeland und die Schweiz), nur in Einzelfällen und mit Billigung der Bundesregierung möglich ist – und nur wenn dies dazu dient, die sicherheitspolitischen Interessen der Bundesrepublik zu wahren.

Fehlender rüstungsexportpolitischer Kompass verunsichert alle Akteure

Die derzeitigen gesetzlichen Regelungen reichen aus, um Exporte effektiv zu begrenzen. Unzureichend ist hingegen der Einblick in die sicherheitspolitischen Interessen Deutschlands, die damit allen Akteuren ein hinreichendes Maß an Erwartungssicherheit über deutsche Exportentscheidungen geben könnten. Dieser Mangel hat zu einer Rüstungsexportpraxis geführt, die womöglich anderen Interessen folgt und so zu tiefer Verwunderung bis Verärgerung bei unseren sicherheitspolitischen Partnern führt.

Seit längerer Zeit fehlen verlässliche Leitplanken. Weder sicherheitspolitische Partner Deutschlands, noch die nationale Industrie noch deren internationale Partner können sich auf gemachte Zusagen verlassen, oder annehmen, dass unter gleichen Bedingungen die gleiche Entscheidung wieder gefällt wird.

Überzeugungen wiegen in der Debatte schwerer als systematisches Wissen

Rüstung und Rüstungsexporte haben potenziell positive und negative Effekte. Doch systematisches Wissen über die Folgen von Rüstungsexporten ist nur an der Oberfläche vorhanden. Der nicht unerhebliche Rest wird mit anekdotischem Wissen und politischen und gesellschaftlichen Standpunkten oder grundsätzlichen Erwägungen gefüllt. Damit sind Debatten und Bewertungen von Rüstungsexporten schlechter als notwendig an die Realität rückgekoppelt und bewegen sich oft eher entlang von Weltbildern, normativ abgeleiteten Vorannahmen oder spezifischen Interessen. Für ein Land, in dem Rüstungsexporte ein so zentraler Debattengegenstand sind, ist dieser Zustand erstaunlich.

Erhebliche negative Folgen für Deutschland, seine Interessen und seine Partner

Deutschlands inkonsistente Exportpraxis schadet seinen eigenen politischen Zielen und Interessen. Deutsche Rüstungsexporte sind essentiell, um die heimische Rüstungsindustrie zu erhalten. Diese wiederum ist wesentliche Grundlage der eigenen militärischen Handlungsfähigkeit. Exporte erfüllen damit bereits hier ein sicherheitspolitisches Interesse Deutschlands.

Europa ist ein weiterer sicherheitspolitischer Bezugspunkt. Die deutsche Industrie spielt bislang bei der Versorgungssicherheit europäischer Streitkräfte eine zentrale Rolle. Das gewünschte Zusammenwachsen der EU im Verteidigungsbereich ohne die Möglichkeit, dass sich deutsche Unternehmen an Rüstungskoperationen und gemeinsamen Exporten beteiligen, bedeutet, dass Deutschland keine politische Gestaltungsmöglichkeit in diesem Prozess erhält, weil es seine Industrie schrittweise verliert. Die anderen EU-Staaten werden die zukünftige Sicherheitsarchitektur bestimmen. Viel schlimmer noch: Deutschland verhindert wahrscheinlich sogar sein erklärtes Ziel, nämlich die sicherheitspolitische Eigenständigkeit Europas. Diese kann es nur geben, wenn europäisches Militär nicht von Rüstungsimporten aus den USA, Russland, China oder Israel abhängt.

Der Erfolg der neu initiierten deutsch-französischen Rüstungskooperationsprojekte wird im Wesentlichen davon abhängen, ob die gemeinsamen Produkte auch exportiert werden können. Außerdem sind die Projekte strukturell relevant für den europäischen Verteidigungs- und Rüstungssektor, folglich hängen auch Fortschritte im Bereich der EU und in der NATO wesentlich vom Gelingen der deutsch-französischen Kooperation ab.

Für die Exporte gemeinsamer deutsch-französischer Rüstungsprodukte gibt es derzeit keine gemeinsame rechtliche oder politische Grundlage. Deutschland hat in der letzten Legislaturperiode die etablierte Praxis, der beide Seiten vertrauten und die sich aus dem Schmidt-Debré Abkommen ableitete, in Frage gestellt. Seitdem ist ein enormer Vertrauensverlust in die Ernsthaftigkeit der deutschen Absichten zu beobachten. Die derzeitige Debatte um Exporte in Deutschland lassen in Paris Zweifel aufkommen, ob Berlin der richtige Partner ist.

Das ist zweitens die globale Ordnung und internationale Verantwortung. Denn z.B. auch einen ständigen UN-Sitz wird es so nicht geben: Kein Mitglied des Sicherheitsrates ist in seiner Sicherheitspolitik erpressbar, weil keiner bei der Versorgung seiner Streitkräfte massiv von anderen abhängt. Deutschland hat sich mit anderen verpflichtet, afrikanische Blauhelmschutztruppen aufzubauen. Diese wird man ausrüsten müssen. Der Rüstungsexport ist also sowohl ein Mittel, lokale Sicherheitsstrukturen zu stärken, aber auch eine Möglichkeit, zu verhindern, dass noch mehr Länder eigene Rüstungsindustrien aufbauen.

2 „Tiefenstruktur“ des deutschen Rüstungssektors

Rüstung und Sicherheit: Ein ungeklärtes Verhältnis

In Deutschland stehen Sicherheit und Rüstung in einem politisch unzureichend geklärten Verhältnis zueinander. Gleichzeitig ist nicht hinreichend bekannt, wie industrielle Infrastruktur und Sicherheitspolitik interagieren und welche Folgen Entscheidungen in den Bereichen Industrie und Politik jeweils haben. Ohne eine Klärung dieser grundsätzlichen Fragen wird es Deutschland weiterhin schwerfallen, die anstehenden Konsolidierungsprozesse in der europäischen und globalen Rüstungsindustrie in seinem Sinne zu gestalten. Ebenso wenig wird Deutschland seine Rüstungspolitik an die neue sicherheitspolitische Verantwortung anpassen können, die es übernehmen will.

Drei Perspektiven auf Rüstung in Deutschland

Für Deutschland, wie für die meisten Staaten in der Welt, sind Streitkräfte ein Mittel der Verteidigungspolitik und damit Teil des sicherheitspolitischen Instrumentenkastens. Rüstung stellt die angemessene Ausstattung der Streitkräfte sicher.

Kompliziert wird das Verhältnis von Rüstung und Sicherheit, wenn man sich die Hauptcharakteristika und die relevanten Akteure in der Praxis anschaut. Drei Perspektiven verdeutlichen dieses Verhältnis: Die verteidigungspolitische Dimension, bei der der Souveränitätsgedanke im Vordergrund steht; die ökonomisch-industrielle Dimension, bei der die Funktion der Industrie selbst im Mittelpunkt steht und die außenpolitische Dimension, die Rüstung als Möglichkeit thematisiert, um andere Staaten zu beeinflussen.

Verteidigungspolitische Dimension: Handlungs- und Allianzfähigkeit

Gemäß Artikel 87a des Grundgesetzes stellt der Bund Streitkräfte zur Verteidigung auf. Um sie aufzustellen und zu betreiben, muss sich der Staat mit rüstungsindustriellen Gütern und Dienstleistungen versorgen. Das verteidigungspolitische Ziel von Rüstungspolitik ist daher Versorgungssicherheit, also der langfristige, gesicherte und konstante Fluss von Material und Dienstleistungen von der Rüstungsindustrie an die Streitkräfte, in Friedens- und zu Kriegszeiten.

Dafür braucht es im Prinzip keine nationale Industrie: Die Mehrheit der Staaten weltweit ist für diese Lieferungen abhängig von anderen Staaten und ausländischen Firmen. Sie beziehen von ihnen Waffen und Ersatzteile, die im eigenen Land nicht hergestellt werden.

Doch militärische Handlungsfähigkeit ist für viele Staaten bis heute ein Schlüsselement ihrer politischen Souveränität. Deshalb war Versorgungssicherheit in Europa über Jahrzehnte hinweg gleichbedeutend mit einer nationalen Industrie. Der nationale Zugriff auf eine verteidigungsindustrielle Basis soll die Versorgungssicherheit der Streitkräfte gegen politische Risiken (ein anderer Staat könnte die Lieferung von Rüstungsgütern blockieren) und industrielle Risiken (Firmen könnten nicht mehr liefern) gewährleisten.

Dieser Logik folgen nicht nur Frankreich, Schweden und Italien, sondern auch Deutschland. Es vertraut bis heute vor allem auf die im eigenen Land ansässige Rüstungsindustrie. Diese bietet neben der Versorgungssicherheit weitere Vorteile: Sie sichert Deutschland einen Platz im bestehenden Netzwerk der rüstungsindustriellen Fähigkeiten in EU und NATO und macht Deutschland deshalb auch zu einem wichtigen Partner. Neben der eigenständigen militärischen Handlungsfähigkeit bedeutet eine eigene Rüstungsindustrie die Möglichkeit, über Produktionsstandorte und Beschaffungen bei Rüstungsprojekten mit zu entscheiden und Kompetenz zur Beurteilung von Produkten zu erhalten, die Deutschland zum Kauf angeboten werden.

Der nationale Fokus der Rüstungspolitik steht jedoch in einem immer stärkeren Widerspruch zur Realität der Rüstungswirtschaft. Im Verlauf eines radikalen Wandels seit dem Ende des Kalten Krieges sind die nationalen Rüstungsfirmen immer mehr Teil europäischer und globaler Produktions- und Handelsprozesse und immer weniger nationale Generalversorger.

Die industriell-ökonomische Dimension: Versorgungssicherheit

Die Rüstungsindustrie spielt eine wesentliche Rolle für das Funktionieren der Verteidigungspolitik. Umgekehrt ist die Rüstungsindustrie abhängig von den Staaten. Erstens sind Staaten die einzigen Auftraggeber für Rüstungsprodukte. Das liegt auch am zweiten Grund: Der Staat agiert gleichzeitig auch als Regelsetzer für Rüstung, also für Produktion und Verkauf von Rüstung. Eine wesentliche Beschränkung dabei ist das Verbot des Exportes von Rüstungsgütern. Der Staat hat ein sicherheitspolitisches Interesse daran, dass die mit den Rüstungsprodukten verbundenen Handlungsmöglichkeiten nicht unkontrolliert in andere Hände gelangen.

Der Wunsch nach Sicherheit durch Rüstung hat zwei nicht intendierte Folgewirkungen. Erstens ein neues Sicherheitsrisiko, das bearbeitet werden muss: Da die Rüstungsproduktion der im eigenen Staate ansässigen Industrie die eigene Sicherheit durch Exporte an „falsche“ Abnehmer unterminieren kann, schränkt der Staat Exporte ein. Zweitens begrenzt er damit auch die Möglichkeit der Unternehmen, Gewinne für sich zu erwirtschaften und so ihr wirtschaftliches Überleben und damit ihren Beitrag zur Sicherheit des Staates sicherzustellen.

Das verstärkt ein grundlegendes Problem von Rüstung: Sie hat die Tendenz, immer unbezahlbarer zu werden. Weil die deutsche Rüstungsindustrie zwar weitgehend qualitativ hochwertige Ausrüstung und Dienstleistungen anbietet, aber zu Preisen, die die Bundeswehr zunehmend nicht mehr zahlen kann, sind Unternehmen darauf angewiesen, Rüstungsgüter zu exportieren. Zielländer sind zunehmend Staaten, die (anders als NATO und EU Partner) nicht als Deutschlands Sicherheitspartner gelten.

In zwei Punkten erfüllt die deutsche Rüstungsindustrie schon lange nicht mehr die Ansprüche der deutschen Rüstungspolitik: Erstens, technologisch-industriell stellt die deutsche Rüstungsindustrie schon lange nicht mehr alles zur Verfügung, was die Bundeswehr braucht. Das gilt auch für die sogenannten Schlüsseltechnologien. Zwar hat Deutschland Stärken, z.B. bei Landsystemen, U-Booten, Küstenkampfschiffen, und vielen Komponenten. Diesen Stärken bei Produkten steht eine Schwäche bei Prozess-Fähigkeiten gegenüber: Es fehlt ein „System of Systems Integrator“, der die Stärken der einzelnen Systeme bündelt und ein funktionierendes Netzwerk aufrechterhält, wie das derzeit bei BAE Systems in Großbritannien oder Thales in Frankreich der Fall ist. Einige Schlüsseltechnologien sind weder in Deutschland noch in der EU verfügbar und deshalb abhängig von internationaler Zulieferung: Dies betrifft Querschnittsbereiche wie Halbleiter, aber auch einige Bereiche der Sensorik für Aufklärung und Technologien für Drohnen.

Zweitens, die deutsche Rüstungsindustrie ist zur Erbringung ihrer Leistungen für die Bundeswehr hauptsächlich von Geschäftsbeziehungen zu anderen Staaten abhängig, nicht aber von deutschen Aufträgen. Im Schnitt kommen mehr als 60% des Umsatzes deutscher Unternehmen nicht vom deutschen Staat und ca. 30% kommen aus Staaten jenseits der Sicherheitspartner EU und NATO. Letztendlich wird so das Streben nach Autonomie und Kontrolle unterminiert, weil der Staat nicht ausreichend Ressourcen zur Verfügung stellt, um die Unternehmen nur für ihn arbeiten zu lassen. Deshalb überschätzt die Politik auch ihren Einfluss auf die heimische Rüstungsindustrie: Bestimmend für diese Industrie sind vornehmlich internationale Verflechtung und erhebliche Abhängigkeiten vom globalen Markt und vom zivilen Geschäft.

In der deutschen Diskussion hingegen dominieren völlig andere Argumente die ökonomisch-industrielle Perspektive, nämlich die volkswirtschaftlichen und die industriellen Vorteile, die Deutschland von einer eigenen Industrie angeblich hat. Befürwortet wird sie zudem, da sie Arbeitsplätze bietet und Steuergelder in Deutschland hält. Tatsächlich sind diese Auswirkungen jedoch unerheblich: nur ca. ein Prozent des Bruttoinlandsproduktes kommt aus der Rüstungs- und der viel umsatzstärkeren Sicherheitsindustrie. Laut Statistik stellt die Branche 310.000 Arbeitsplätze; bei schärferer Abgrenzung von der Verteidigungsindustrie sind es nur etwa 98.000, in der klassischen Rüstungsindustrie (Waffensysteme, Waffen und Munition) sogar weniger als 20.000 direkt Beschäftigte. Dem stehen etwa in der Automobilindustrie 740.000 Beschäftigte gegenüber.

Außenpolitische Dimension: Möglichkeiten und Grenzen der Einflussnahme

Rüstung schafft zudem die Möglichkeit der politischen Einflussnahme auf andere Regierungen und die Sicherheitslage von Staaten und Regionen über die Wege von Rüstungskoooperation und –exporten. Diese unterliegt besonderen Gesetzmäßigkeiten, die zeigen, dass sie nur sicherheitspolitisch sinnvoll sind und Einfluss verschaffen, wenn sich ein Staat langfristig zu solchen Lieferungen bereiterklärt. Export und mehr noch Rüstungskoooperation schaffen unweigerlich eine dauerhafte sicherheitspolitische Beziehung mit den Empfängern: Sie verändern die innerstaatlichen Machtverhältnisse beim Empfänger und die regionale Balance.

Zugleich positioniert sich ein Lieferant wie Deutschland mit Rüstungsexporten hinsichtlich eines zukünftigen Konflikts, in dem deutsche Waffen eine Rolle spielen könnten. Denn die Bundesregierung sichert dem Empfänger in der Regel ihre Unterstützung zu, indem es ihn wie etwa im Kriegsfall mit

Ersatzteilen versorgt. Deshalb würden sich Veränderungen beim Empfänger auch auf die Sicherheitslage und die politischen Handlungsmöglichkeiten Deutschlands auswirken. Zöge beispielsweise Saudi-Arabien mit deutschen Panzern in einen Krieg, könnten sowohl Nachschublieferungen an Riad, aber auch deren Unterlassung die Terrorgefahr in Deutschland erhöhen.

Die außenpolitische Rolle von Rüstung wird in Deutschland als Handlungsoption in der Diskussion um Rüstung nahezu ausgeblendet. Doch sie existiert: am ehesten sichtbar wird, dass Deutschland bereits jetzt mit Rüstung Außenpolitik betreibt, z.B. in der Lieferung von U-Booten an Israel. Diese sind praktischer Ausdruck dafür, dass die Sicherheit Israels deutsche Staatsraison ist.

Jedoch gibt es keine systematische, politisch begründete Rüstungs(-export)strategie Deutschlands. Stattdessen findet Rüstungsexport ad hoc und mit spärlicher und wenig außenpolitisch glaubhafter Begründung statt.

3 Empfehlungen: Deutsche Rüstungspolitik als Teil sicherheitspolitischer Verantwortung

Eine Neuordnung der Rüstungsexportpraxis sollte zunächst den sicherheitspolitischen Rahmen klären: über die systematische und nachvollziehbare Begründung, die Rüstungsexport als Instrument versteht, um politischen Einfluss im Interesse deutscher Sicherheit geltend zu machen. Wenn die Maßstäbe einer neuen Rüstungsexportpolitik klar definiert sind, kann ein höheres Maß an Transparenz und parlamentarischer Beteiligung dazu beitragen, dass diese Politik an Legitimität gewinnt.

Sicherheitspolitisches Rational

Weil Rüstung eine politisch-strategische Ressource ist, sollte die deutsche Rüstungspolitik an die sicherheitspolitische Debatte angekoppelt werden. Das entspricht der Herangehensweise anderer Staaten, die ähnliche Ambitionen haben.

Deutschland hat 2014 einen Aufschlag für seine sicherheitspolitische Neuausrichtung gemacht: Unisono verkündeten Außen- und Verteidigungsminister sowie Bundespräsident, dass Deutschland mehr Verantwortung für die Internationale Ordnung übernehmen wolle. Sicherheitspolitische Verantwortung erklärt die zu erwartenden Resultate und Folgen eigenen Handelns zum Maßstab sicherheitspolitischer Entscheidungen und Handlungen. Deutschland trägt mindestens für sich selbst sicherheitspolitische Verantwortung, und zwar in dem Maße, in dem es die Möglichkeit hat, durch eigenes Handeln oder Nichthandeln die eigene sicherheitspolitische Lage zu verbessern oder aber mindestens nicht zu verschlechtern und seine sicherheitspolitischen Ziele und Interessen zu erreichen.

Dies trifft auch für seine rüstungspolitischen Entscheidungen und Handlungen zu: Rüstung schafft Möglichkeiten zum Handeln. Durch deren Gebrauch oder Nicht-Gebrauch ist Deutschland mit verantwortlich für Wandel und Stabilität in der Welt (außenpolitische Dimension) und seinen Beitrag dazu (verteidigungspolitische Dimension). Hiernach sollte Deutschland seine Industriepolitik in diesem Bereich ausrichten.

Rüstungsexportstrategie: Vom zum hektischen Ad-hocismus zu einem systematischen Chancen/Risiken-Ansatz

Deshalb muss eine neue verlässliche und langfristig belastbare rechtliche und politische Grundlage für Rüstungsexporte und Rüstungskooperation geschaffen werden. Rüstung und Rüstungsexporte haben negative oder unerwünschte Auswirkungen. Diese gilt es zu kontrollieren und ins Verhältnis zu den gewünschten Effekten zu setzen. Letztendlich werden viele Export-Entscheidungen politisch bleiben und unter bleibender Unsicherheit getroffen werden: die Verantwortung kann im konkreten Einzelfall nur die gewählte Regierung übernehmen. Die politische Entscheidung über Rüstungsexporte ist im besten Fall eine Folge einer Abwägung von Chancen und Risiken, bestmöglich informiert und orientiert an den sicherheitspolitischen Zielen Deutschlands.

Verbesserung der Entscheidungsfähigkeit

Bundesregierung und Parlament sollten weitere gesetzliche Schritte auf einer soliden Wissensgrundlage beschreiten. Ein Anhörungsprozess kann nur schlaglichtartig solches Wissen generieren. Benötigt wird aber systematisches empirisches Wissen über die Folgen von Rüstungsexporten aus aussen-, sicherheitspolitischer und industriell-technologischer Hinsicht. Deshalb sollten Parlament und Regierung kurzfristig ein entsprechendes Forschungsprogramm auf den Weg bringen, dass innerhalb von Zwei Jahren entsprechende Ergebnisse zeitigt und für den politischen Raum aufbereitet. Das Ergebnis einer solchen Anstrengung wird kein grundsätzliches Ja oder Nein zu

Rüstungsexporten sein. Aber gerade weil das Thema für Politik und Gesellschaft so wichtig ist, sollten Regierung und Parlament nichts unversucht lassen, das Thema so weit wie möglich ausleuchten. Sie schaffen sich damit einen sicheren Bezugspunkt im heute verfügbaren Wissen.

Außenpolitik: Rüstungsexport-Matrix und Sicherheitsbeziehungen auf Grundlage einer differenzierten Länder- und Regionalstrategie

Eine nach Sicherheitslage und -interessen differenzierte Länder- und Regionalstrategie würde es erlauben, Rüstungsexporte explizit als Mittel politischer Einflussnahme in die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik sinnvoll einzubetten. Sie wäre Grundlage für rüstungsexportpolitische Bewertungen und öffentliche Begründungen.

Die Regierung würde dabei Deutschlands Sicherheitsinteressen mit der Lage und Entwicklung in anderen Ländern und Regionen in Beziehung setzen und aufzeigen, wie verschiedene Instrumente – unter anderem Exporte – zu einem höheren Maß an Sicherheit für Deutschland beitragen könnten.

Deutschland könnte so für unterschiedliche Länder ein passendes Angebot entwickeln und dabei das gesamte rüstungsindustriepolitische Instrumentarium nutzen: von Embargo über Exportkontrolle und -förderung bis zu Kooperation und Überlassung. Entscheidendes Kriterium für eine Kooperation wäre, was der Partner für deutsche Sicherheit leistet und warum dies die Weitergabe von Waffen und Technologie rechtfertigt. Oder umgekehrt welche sicherheitspolitische Verantwortung Deutschland für diesen Partner hat. Im Rahmen einer solchen Strategie würden sich mit rüstungsindustriellen Instrumenten auch Ziele jenseits von Staatsaufbau und Stabilisierung ansteuern lassen, etwa kostensenkende Partnerschaften bei Technologieentwicklungen.

Zentrales Faustpfand beim Export bleibt die Kontrolle über die Technologie, und den Nachschub für das Wehrmaterial. Ein Eurofighter-Jet kann ohne Wartung und Ersatzteile nach wenigen Stunden nicht mehr fliegen. Großgerät lässt sich auf diese Weise nachträglich stilllegen, sollte das Empfängerland gegen vereinbarte Konditionen verstoßen. Die Lieferung von Produktionsstätten könnte etwa an die Bedingung geknüpft werden, dass der Empfänger eine Reform des Sicherheitssektors im eigenen Land vorantreibt. Möglichkeiten zur effektiven Endverbleibskontrolle, jenseits der persönlichen Besuche wie „track and trace“ wären zu prüfen und ggf um ein „terminate“ zu ergänzen. Diese könnten Gegenstand entsprechender Liefervereinbarungen sein und auch Erklärungen darüber, wann und wie die Funktionen zum Einsatz kommen.

Versatzstücke solcher Regionalstrategien gibt es schon: Deutschland engagiert sich mit seinen EU- und Nato-Partnern beim Aufbau von Sicherheitskräften in Afghanistan und Afrika. Es ist nur konsequent, effektiv und ethisch vertretbar, Sicherheitskräfte, die Deutschland bestmöglich ausbildet, zugleich bestmöglich auszurüsten.

Die Strategie müsste Risiken abwägen: Welche Verantwortung und Handlungsmöglichkeiten hat Deutschland, wenn Rüstungsgüter in falsche Hände geraten, etwa bei einem Staatsstreich; und wie wahrscheinlich sind solche Ereignisse? Eine Sicherheitspolitik ohne solche Risiken gibt es nicht – es ist zugleich nicht nur blauäugig sondern schädlich, zu glauben, keine Rüstung zu liefern hätte nur positive Effekte aus deutscher Sicht.

Verteidigungspolitik und Allianzpolitik: Rüstungsindustrielle Rahmennation, Europäisierung und Spezialisierung

Analoge Aufgaben gibt es im Verteidigungsbereich. Als Grundprämisse tritt hinzu, dass deutsche Verteidigungspolitik nur noch im Kontext von Partnerschaften in EU und NATO aktiv werden kann. Deutschland sollte kooperationsfähig bleiben und eine mit-entscheidende Rolle beim Erhalt einer angemessen unabhängigen europäischen Rüstungsindustrie wahrnehmen.

Deshalb gilt der erste Schritt der Frage nach den rüstungsindustriellen Grundlagen der Handlungsfähigkeit unter Partnern. Deutschland sollte zunächst eine Rüstungslandkarte Europas entwerfen, also aufführen, wo in Deutschland und Europa welche kritischen Schlüsseltechnologien und industriellen Fähigkeiten vorhanden sind. Hinzu gehört auch der Blick in die Zukunft, also die Frage, wie sich diese Bereiche in den nächsten 20 Jahren entwickeln werden und wo Stärken und Schwächen sowie Lücken und Überkapazitäten zu erwarten sind. Aufbauend auf dieser Analyse könnte Deutschland identifizieren, wo es rüstungsindustriell in Europa bereit ist mehr Führung zu übernehmen und wo es bereit ist, die Aufrechterhaltung von rüstungsindustriellen Bereichen anderen Staaten zu überlassen. Dies könnte in zwei konkrete parallele Angebote münden:

Rüstungsindustrielle Rahmennation: In den Fähigkeitsbereichen, in denen Deutschland im Kontext des „Rahmennationen-Konzeptes“ bereits Verantwortung für den Erhalt militärischer Fähigkeiten zu übernehmen beginnt, und es zudem signifikante industrielle Fähigkeiten besitzt, sollte das Angebot an die Partner auf die industrielle Kooperation ausgeweitet werden. Der effiziente Erhalt einer rüstungsindustriellen Basis für militärische Fähigkeiten ist bislang nicht Teil des Rahmennationen-

Konzeptes. Doch die Partner fragen verstärkt nach einer solchen Rolle Deutschlands. Innenpolitisch sollte dabei eine Rüstungspolitik, die die engsten Partner in EU und NATO unterstützt, nicht kontrovers sein. Bereiche, die sich hier anbieten, weil sowohl militärische als auch industrielle Kapazitäten vorhanden sind, wären z.B.: bodengebundene Luftabwehr, gepanzerte Fahrzeuge, U-Boote, Hubschrauber oder medizinische Unterstützung.

Rüstungsindustrielle Spezialisierung: Deutschland müsste im gleichen Zug auch rüstungsindustrielle Fähigkeiten von seiner rüstungspolitischen Unterstützung ausnehmen. Zum einen reichen die Ressourcen nicht, um für alle Bereiche Verantwortung zu übernehmen, zum anderen würden die anderen europäischen Partner mit signifikanter Rüstungsindustrie es als Affront gegen sie und ihre Rüstungsindustrie verstehen, wenn Deutschland sich anschickte, den europäischen Rüstungsmarkt durch das Argument der Verantwortungsübernahme für den Fähigkeitserhalt in EU und NATO für sich zu erobern. Die Alternative zur Aufgabe von Teilen der Rüstungsindustrie, um wichtige Kernbereiche unter Sicherheitspartnern zu erhalten, ist die Abhängigkeit Europas von einer globalisierten Rüstungsindustrie. Doch dies wäre sicherheitspolitisch unverantwortlich.

Multilateralisierung und Europäisierung über konkrete Projekte und Ausdehnung bestehender Regelwerke: Die Europäisierung von Rüstung ist politisch weiterhin gewollt und ökonomisch wahrscheinlich geboten. Dabei ist Rüstungsexport die andere Seite der Rüstungskooperation. Mit europäischen Gemeinschaftsproduktionen wird auch das Interesse an dem Export dieser Produkte kommen. Für größere Projekte, die ein hohes Investitionsvolumen zu Beginn bedeuten, werden beteiligte Staaten weiterhin wünschen, die Kosten über Exporte zu senken. Für einige Projekte dürfte die Exportoption wesentlich sein, damit sie zustande kommen. Die EU und europäische Kooperationen bieten derzeit zwar keinen einheitlichen Regelungsrahmen für Exporte. Aber die vorhandenen Abmachungen könnten in diese Richtung weiterentwickelt werden. Hier könnte aus zwei Richtungen auf einander zugearbeitet werden: 1.) für bestehende Regeln wie etwa das interkommunitäre Transferregime der EU für Rüstungskomponenten und das Farnborough Agreement könnten die Erweiterung um Exportaspekte erörtert werden. 2.) für beginnende oder laufende Projekte wie die Eurodrohne, den Kampfpanzer oder das Kampfflugzeug der nächsten Generation könnten die Kooperationspartner entlang des konkreten Projektes über zukünftige Exportregeln sprechen. Diese beiden Stränge laufen idealerweise auf ein gemeinsames Verständnis der EU- und europäischen Staaten über mögliche Kriterien für Exporte hinaus.

Die ökonomisch-industrielle Dimension richtet sich am sicherheitspolitischen Rahmen aus

Die ökonomisch industrielle Dimension ist damit zunächst abhängig von den Entwicklungen in den anderen beiden Dimensionen und damit tatsächlich definiert durch die deutsche Sicherheitspolitik. Sicher wird das Thema Rüstungsexporte nicht verschwinden sondern der Druck zum Export nur gemildert. Umso wichtiger wird es aber für Politik und Industrie eine Begründung zu haben, die systematisch ist und über längere Zeiträume blickt.

ⁱ Dieses Papier baut auf Vorarbeiten der letzten Jahre auf, vor allem:

Christian Mölling: Für eine sicherheitspolitische Begründung deutscher Rüstungsexporte: SWP-Aktuell 66, November 2013

Christian Mölling: Der Beitrag der Rüstung für die Sicherheit Deutschlands, Sipo Reader 2/2015