



Arbeitspapier Sicherheitspolitik, Nr. 4/2018

Für eine Europäisierung der Rüstungsexportkontrolle

Mehr Kompetenz für Brüssel stärkt die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU

von Jan Grebe

Neben einer europäischen Rüstungsindustrie braucht es auch eine kohärente und abgestimmte Rüstungsexportkontrolle. Bis heute pochen die EU-Mitgliedsstaaten in diesem Politikfeld auf ihre Souveränität, und nationale Parlamente spielen nur eine begrenzte Rolle bei der Exportkontrolle. Doch eine vielerorts geforderte Stärkung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik kommt nicht ohne eine Europäisierung der Rüstungsexportkontrolle aus. Bis dorthin ist es noch ein langer Weg, aber vier Überlegungen können helfen, Richtung und Geschwindigkeit der nächsten Schritte zu bestimmen.

Erfordernisse einer kohärenten EU-Rüstungsexportpolitik

Das sicherheitspolitische Umfeld der letzten Jahre, bedingt durch die Veränderungen in Osteuropa, die anhaltenden Krisen in Afrika und die Umstände im Mittelmeerraum, hat die Debatte über *Europäisierung* in den drei Kernbereichen nationaler Souveränität erheblich beschleunigt: Armee, Rüstungsindustrie und Rüstungsexporte. Angesichts der gegenwärtig eher steigenden Skepsis der Mitgliedstaaten gegenüber einer Abgabe von Rechten an die EU schreitet die Umsetzung konkreter Schritte jedoch äußerst langsam voran. Die Aufstellung einer tatsächlichen europäischen Armee liegt in weiter Ferne, denn es besteht kein Konsens der Mitgliedstaaten der EU darüber, wie diese Idee umzusetzen wäre. Zwar hat man mit der Implementierung von PESCO (Permanent Structured Cooperation) bereits einen weiteren wichtigen Schritt in Richtung einer Verteidigungsunion vollzogen, um die Zusammenarbeit in diesem Bereich zu intensivieren.¹ Allerdings existieren nach wie vor unterschiedliche Grundideen für den strukturellen Aufbau einer europäischen Verteidigungsarchitektur.

Hinsichtlich einer Europäisierung der Rüstungsindustrie gibt es hingegen einige konkrete Ergebnisse: Nicht nur die 2004 gegründete Europäische Verteidigungsagentur (EDA) strebt die Förderung der rüstungsindustriellen Zusammenarbeit an, vielmehr sind auch Firmen wie Airbus oder der neue deutsch-französischen Panzerbauer KNDS² Beispiele für eine verstärkte Kooperation europäischer Rüstungsunternehmen. Bei der Kontrolle von Rüstungsexporten hingegen gibt es bislang nur sehr begrenzte europäische Regelungen. Die EU-Mitgliedsstaaten pochen hier demonstrativ auf ihre Souveränität und sind nicht bereit, Entscheidungsbefugnisse abzugeben. Zwar sind seit Anfang der 1990er Jahre einige Regelungen geschaffen worden; deren Ausgestaltung obliegt aber den EU-Mitgliedsstaaten, die den Export von Waffen sehr unterschiedlich handhaben. Während eine zunehmende Kooperation bei den Streitkräften sowie ein Kompetenzzuwachs Brüs-

¹ Siehe dazu auch das [Arbeitspapier Sicherheitspolitik 18/2017](#) der Bundesakademie für Sicherheitspolitik.

² KNDS steht für das deutsche Unternehmen „KMW“ und das französische Pendant „NEXTER Defence Systems“.

sels im Bereich der Rüstungsindustrie zu beobachten sind, ist die Exportkontrolle hingegen von einer Europäisierung weitestgehend ausgeklammert. Für eine kohärente europäische Außen- und Sicherheitspolitik ist jedoch eine gemeinsame Europäische Rüstungsexportkontrolle von großer Bedeutung. Doch die EU-Mitgliedsländer berufen sich hingegen auf EU-Recht, dass jeder Mitgliedstaat Maßnahmen ergreifen kann, die seines Erachtens für die Wahrung seiner wesentlichen Sicherheitsinteressen erforderlich sind, soweit sie die Erzeugung von Waffen, Munition und Kriegsmaterial oder den Handel damit betreffen.³

Seit Jahren finden die EU-Mitgliedstaaten keine gemeinsame Linie. Besonders sichtbar wurde dies 2013 beim Streit über Rüstungslieferungen nach Ägypten, das aufgrund innerstaatlicher Konflikte und Menschenrechtsverletzungen in die Kritik geraten war. Zwar bekannten sich die EU-Staaten zu einem Stopp aller Exporte von Rüstungsgütern und Waffen in das Land, die zur internen Repression dienen könnten. Ein rechtsverbindlicher Beschluss des Europäischen Rates scheiterte jedoch an den Bedenken und dem Widerstand Großbritanniens, für das Ägypten ein wichtiger Abnehmer war. Aktuell ist der Jemen-Konflikt ein Beispiel: Angesichts der Rolle der Militärallianz unter Führung Saudi-Arabiens hadern die Mitgliedsländer mit einer gemeinsamen Position zum Export von Waffen und Munition an das Königreich. Gemäß den Kriterien des seit 2008 gültigen *Gemeinsamen Standpunktes* der EU ist eine Lieferung an Staaten, die sich in einem Konflikt befinden, ausgeschlossen. Aus dem EU-Parlament gibt es deutliche Aufforderungen, einen europaweiten Exportstopp nach Saudi-Arabien zu verhängen. Während einige Staaten, wie etwa die Niederlande auf Druck ihres nationalen Parlaments einen Exportstopp umgesetzt haben, scheinen andere Länder wie zum Beispiel Großbritannien daran kein Interesse zu haben. Deutschlands Position ist hier unklar, auch weil es im Rahmen der Sondierungsgespräche zur Regierungsbildung zwischen Union und Sozialdemokraten zum Jahreswechsel 2017/18 in dieser Hinsicht unterschiedliche Aussagen gab. Die Exporte nach Saudi-Arabien sind profitabel für die nationale Rüstungsindustrie, und so setzt sich zum Beispiel die Regierung Mecklenburg-Vorpommerns mit Blick auf einen Werftstandort in diesem Bundesland für den Export der genehmigten Patrouillenboote ein. Die Beispiele Saudi-Arabien und Ägypten zeigen, dass die EU-Mitgliedsstaaten auch weiterhin auf ihr Recht bestehen und Rüstungsexporte als souveräne Angelegenheit definieren.

Der Beginn der Harmonisierung von Rüstungsexporten in der EU

Schon im Anschluss an den Krieg zwischen dem Irak und dem Iran Ende der 1980er Jahre entwickelte sich innerhalb der Europäischen Gemeinschaft die Erkenntnis, dass eine stärker abgestimmte Rüstungsexportpolitik durchaus im eigenen Interesse liegt, um den potenziellen Missbrauch von Waffen verhindern zu können. Einige europäische Staaten, wie Deutschland, Frankreich oder Großbritannien, lieferten damals Waffen an Kriegsparteien und rüsteten die Region auf ohne die Auswirkungen auf die regionale Stabilität zu beachten. Eine Reihe von Treffen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft mündeten daher in dem 1998 verabschiedeten *Verhaltenskodex der EU für Waffenexporte* – ein politisch verbindliches Regelwerk zum Export von Rüstungsgütern, das acht Kriterien für die Lizenzvergabe enthält.⁴ Bereits damals war auch die zunehmende Konsolidierung und Europäisierung der Rüstungsindustrie wesentliche Triebfeder für eine kohärentere und besser koordinierte Rüstungsexportpolitik zwischen den EU-Mitgliedsstaaten.

Der Verhaltenskodex von 1998 war fortan das wegweisende Dokument für eine kohärente EU-Rüstungsexportkontrolle. Die festgelegten Kriterien waren der Minimumstandard für Entscheidungen über Rüstungsexporte. Im Jahr 2008 wurde der Kodex zu einem rechtsverbindlichen *Gemeinsamen Standpunkt* aufgewertet. Obgleich dieser Standpunkt ein rechtsverbindliches Instrument ist, besteht keine unabhängige Instanz innerhalb der EU, die das Verhalten der Staaten oder die Auslegung der Kriterien überwacht und begleitet. Eine kohärente Rüstungsexportpolitik beziehungsweise -exportkontrolle existiert folglich nicht.

³ Siehe dazu Artikel 346(b) des *Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union* (A-EUV).

⁴ Die Kriterien umfassen etwa die Menschenrechtssituation in dem Empfängerland, die Konfliktlage in der Region und die Gefahr der illegalen Proliferation.

Ungeachtet einiger Fortschritte zeigen Beispiele der letzten Jahre, wie etwa die französischen Exportgeschäfte mit Russland, die Lieferung deutscher Panzer nach Indonesien oder die zahlreichen Verkäufe nach Libyen unter dem Regime von Gaddafi, dass Rüstungsgeschäfte primär von nationalen Interessen und wirtschaftlichen Beweggründen geleitet werden. Das Beispiel Russland verdeutlicht, dass Sicherheitsinteressen kleinerer EU-Staaten, die eine unmittelbare Landgrenze mit Russland teilen, gegenüber wirtschaftlichen Interessen großer Exportnationen hintenanstehen müssen. Es zeigt sich, dass eine wenig abgestimmte Rüstungsexportpolitik eine gemeinsame EU-Außen- und Sicherheitspolitik torpediert. Daraus folgt, dass der Gemeinsame Standpunkt ein durchdachtes und gutes Regelwerk ist, in der Praxis jedoch zu weich daherkommt, weil die darin enthaltenen Bestimmungen durch die EU-Mitgliederstaaten oftmals nicht eingehalten werden. Er kann aber wichtige Anknüpfungspunkte für die Etablierung eines europäischen Rüstungsexportkontrollregimes darstellen, das den derzeit häufig praktizierten Rückfall auf nationale Interessen verhindern würde.

Vier Überlegungen für eine gemeinsame Rüstungsexportpolitik der EU

Die Vereinbarung in den Sondierungsgesprächen zwischen CDU/CSU und SPD im Winter 2017/18, die europäische Rüstungsexportkontrolle zu stärken, ist zu begrüßen. Auch aus der Wissenschaft, anderen Parteien und der Wirtschaft, wie dem Bundesverband der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie, werden Forderungen laut, eine einheitliche europäisch harmonisierte Rüstungsexportpolitik voranzutreiben. Deutschland kann angesichts des politischen wie wirtschaftlichen Gewichts innerhalb der EU treibende Kraft bei der Entwicklung sein. Dafür wäre es hilfreich, eigene Rüstungsexportpolitische Interessen zu skizzieren. Berlin kann dies jedoch nicht alleine tun, sondern sollte hier mit Paris zusammenarbeiten. Beide Staaten verfügen über die größten Rüstungsindustrien in der EU und stoßen immer neue Gemeinschaftsprojekte an. Daher müssen sie einen gemeinsamen Weg im Umgang mit Rüstungsexporten finden, die auch für eine harmonisierte Exportpolitik innerhalb der EU wegweisend sein können. Dass dies auf beiden Seiten schmerzhaft werden kann, ist offensichtlich. Während Frankreich kaum den Restriktionsgrad Deutschlands akzeptieren wird, wird es für die Bundesregierung schwierig, eine Lockerung in Teilen der Rüstungsexportpolitik innenpolitisch durchzusetzen. Beide Seiten müssen hier einen Kompromiss finden. Zumindest für Deutschland sollte klar sein, dass es einen verlässlichen politischen Rahmen, etwa in Form von Länderlisten, geben muss, will man mit Frankreich enger zusammenarbeiten. Frankreich muss umgekehrt akzeptieren, dass es bei manchen Empfängerländern politische Vorbehalte aus Berlin geben wird.

Gegenwärtig ist jedoch noch unklar, wie ein solches Gesamtprojekt der harmonisierten EU-Exportkontrolle ausgestaltet werden kann. Die Positionen variieren von mehr intergouvernementaler Zusammenarbeit bis hin zu Abgabe wesentlicher Kontrollrechte an Brüssel – auch jeweils abhängig von den Ideen und Vorstellungen über Europa in den Mitgliedsstaaten. Die Diskussion steht am Anfang und es ist unklar, welche Integrationstiefe bei dem Weg zu einer gemeinsamen Rüstungsexportpolitik erreicht werden soll oder kann. Um nun voranzukommen bedarf es vier wesentlicher Überlegungen.

Erstens: Grundlage des zukünftigen Handelns muss ein *strategischer Rahmen* einer gemeinsamen Rüstungsexportpolitik sein, der auf dem Gemeinsamen Standpunkt und den dort formulierten Kriterien in Anlehnung an die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik basiert. Der strategische Rahmen kann unterschiedliche Dimensionen umfassen: Entweder kann er sehr eng gefasst werden und damit klare Leitlinien vorgeben oder er fungiert als übergeordnete Zielvorgabe, die zwar eine Harmonisierung anstrebt, die Auslegung aber weitestgehend den einzelnen Staaten überlässt. Während ersteres als Beschneidung der souveränen Rechte verstanden werden kann, ist letztere Option möglicherweise nur eine kleine Weiterentwicklung des Gemeinsamen Standpunkts jenseits der Kriterien. Eine Lösung liegt möglicherweise in der Entwicklung einer Rüstungsexportstrategie, die als Ausgangspunkt die Europäische Sicherheitsstrategie hat und bestimmte Ländergruppen für den Export von Rüstungsgütern definiert. Dies wäre ohne Frage Gegenstand kontroverser politischer Debatten. Während die Lieferung an EU- und NATO-Staaten sowie die gleichgestellten Länder grundsätzlich unproblematisch

ist,⁵ könnten Drittstaaten in verschiedene Gruppen gefasst werden, die jeweils unterschiedliche Konsultations- und Mitsprachemechanismen auf EU-Ebene auslösen. Bei weniger problematischen Ländern muss ein Exportland andere Staaten informieren und sofern keine gewichtigen Einwände vorgebracht werden, kann der Export genehmigt werden. Bei problematischen Staaten muss das Exportland die Ausfuhr sicherheits- und außenpolitisch im EU-Rahmen begründen und darlegen, dass der Export nicht gegen die Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes verstößt. Für Kooperationsprojekte innerhalb der EU bedarf es von Beginn an klarer Exportregeln für die Ausfuhr außerhalb der Gemeinschaft. Da es unterschiedliche Interessen gibt, wäre die Erstellung einer Staatenliste in Anlehnung an die oben genannten Ländergruppen ein möglicher Weg, um einen einheitlichen und klaren Rahmen zu schaffen. Diese Liste muss jedoch dynamisch und veränderbar sein, um auf aktuelle Entwicklungen reagieren zu können.

Zweitens: Es bedarf der Skizzierung eines *europäischen Rüstungsexportkontrollregimes*. Unweigerlich steht dabei auch die Überprüfung des oben bereits erwähnten Artikels 346(b) A-EUV im Raum, der derzeit den Mitgliedsstaaten umfassende Rechte zum Alleingang einräumt. Hierbei bestehen ebenfalls zwei Optionen: Entweder erhält die EU direkte Entscheidungsbefugnisse oder sie nimmt eine übergeordnete Rolle ein, durch die sie bei Verstößen sanktionieren kann. Es müsste geklärt werden, welche Rolle die EU-Kommission spielt, da diese Fragen Bereiche des Außenhandels berühren. Bereits heute verfügt die EU-Kommission im Bereich des innereuropäischen Rüstungshandels über weitreichende Befugnisse und hat Neuregelungen über die Verteidigungsgüterrichtlinie maßgeblich mitgestaltet. Die EU-Kommission hat jüngst eine Reihe von Mitgliedsstaaten verwarnt, weil sie gegen Regeln der öffentlichen Beschaffung im Rüstungsbereich verstoßen haben. Für die Exportkontrolle müssen jedoch noch zahlreiche Fragen beantwortet werden: Inwieweit ist der Ministerrat in Entscheidungen eingebunden? Soll gar ein „Europäisches Amt für Ausfuhrkontrolle“ eingerichtet werden? Und wenn ja, soll es bei der EU-Kommission oder dem Europäischen Auswärtigen Dienst angesiedelt werden? Selbst wenn nur ein Teil der Fragen mit ja beantwortet werden würde, müsste geklärt werden, wie das Zusammenspiel der verschiedenen Akteure und Institutionen aussehen soll. Wo fallen welche Entscheidungen an und wer überprüft diese? Wer kontrolliert, ob und wann ein Verstoß gegen die Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes vorliegt?

Aus dem EU-Parlament kommt der Vorschlag, unter der Aufsicht des Vizepräsidenten der Kommission oder der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik ein Aufsichtsgremium für Waffenkontrollen einzusetzen – in einem früheren Bericht spricht das EU-Parlament von einer „Europäischen Waffenkontrollbehörde“. Ein solches Gremium könnte über Verletzungen der Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes durch die Mitgliedsstaaten berichten, müsste jedoch über entsprechende Interventionsmöglichkeiten in nationale Entscheidungen verfügen, um eine kohärente Anwendung des Gemeinsamen Standpunktes durchzusetzen. Weiterhin können die EU-Delegationen in den Empfängerstaaten eine wichtige Rolle bei der Bewertung der Lage vor Ort spielen, eine Einschätzung des Endabnehmers geben und bei der Inspektion von Waffenbeständen vor Ort durch Botschaftspersonal unterstützen. Dies würde auch eine Vereinheitlichung der Endverbleibskontrolle, besonders für kleinere EU-Staaten, ermöglichen. Die ständige Arbeitsgruppe „Ausfuhr konventioneller Waffen“, die beim Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) angesiedelt ist, hat bereits Überlegungen angestellt, wie der EAD in die systematische Betrachtung und Diskussion über die Situation im Empfängerland und den Endnutzer einbezogen werden kann, um so eine einheitliche Bewertung der Lage vor Ort zu bekommen.

⁵ So hat etwa jüngst die Intervention der Türkei in Syrien hat eine neue Diskussion entfacht, was den Umgang mit Rüstungslieferungen an dieses NATO-Mitglied anbelangt.

Drittens: Die Europäisierung der Rüstungsexportkontrolle bedarf einer *effektiven und transparenten Überwachung*. Aus diesem Grund muss die Rolle des EU-Parlaments definiert werden, und es bedarf einer Ausstattung mit Befugnissen, um entsprechende Überwachungs- und Kontrollfunktionen wahrzunehmen. Ziel sollte dabei nicht sein, das EU-Parlament in eine de-facto-Genehmigungsbehörde umzuwandeln. Vielmehr sollten Spielräume gewährt werden, die notwendig sind, um kritische Exportentscheidungen zu überprüfen und die Einordnung in die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik durch die EU beziehungsweise die Mitgliedsstaaten zu verlangen (Begründungspflicht). Das EU-Parlament hat bereits 2015 sehr deutlich darauf hingewiesen, dass der Gemeinsame Standpunkt „nur annäherungsweise umgesetzt und einheitlich ausgelegt wird“. Damit verbunden war der Hinweis, dass es keine Sanktionsmechanismen oder unabhängige Kontrolle bei der Auslegung der Kriterien gibt. Diese Funktion könnte das EU-Parlament übernehmen, um eine einheitliche Auslegung der Kriterien zu überwachen. Eine *ex-ante*-Kontrolle verspräche den Reiz politischer Einflussnahme auf Exportentscheidungen, würde das Parlament jedoch in eine de facto Genehmigungsbehörde umwandeln, was wiederum schwer mit der Kontrollfunktion vereinbar wäre. Daher ist eine *ex-post*-Kontrolle für das EU-Parlament die bessere Alternative. Der Zeitpunkt und der Umfang der Kontrolle könnte dann durch das Parlament selbst bestimmt werden, und gleichzeitig kann es auf die zukünftige Ausgestaltung des politischen Rahmens wirken. Einzig auf bereits getroffene Exportentscheidungen hätte es dann keinen Einfluss mehr.

Viertens: Eine Konsolidierung der europäischen Rüstungsindustrie ist dringend notwendig, um den *Exportdruck abzumildern*. Der in den letzten Jahren stark gestiegene Export in Staaten außerhalb der EU ist auch das Ergebnis wirtschaftlichen Drucks und sinkender Nachfrage innerhalb Europas. Selbst wenn sich das angesichts der aktuellen sicherheitspolitischen Lage in Europa ändern sollte, etwa durch umfangreiche Beschaffungen der Bundeswehr oder osteuropäischer Mitgliedsstaaten, wird dies die Überkapazitäten in einzelnen Bereichen in Europa nicht auslasten. Nur über mehr Kooperation, gemeinsame Rüstungsprojekte und eine Konsolidierung der Rüstungsindustrie kann der wirtschaftliche Druck gemindert werden. Dies hätte positive Auswirkungen auf die Formulierung einer gemeinsamen EU-Rüstungsexportstrategie, die insgesamt die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU stärkt.

Korrekturen in der europäischen Rüstungsexportpraxis sind unabdingbar – das haben auch die beteiligten Parteien einer künftigen Bundesregierung erkannt. Sie wird sich den schmerzhaften politischen Debatten und notwendigen Korrekturen nicht verschließen können. Diese müssen nicht nur in Deutschland, sondern auch in Brüssel mit den europäischen Partnern geführt werden.

Dr. Jan Grebe ist Studienreferent für Entwicklungspolitik an der Bundesakademie für Sicherheitspolitik. Der Autor gibt seine persönliche Meinung wieder.