

Berlin, Dezember 2016

### **Stellungnahme**

für die Kommission „Zukunft der Rüstungsexportkontrolle“

von Svenja Sinjen, Leiterin „Berliner Forum Zukunft“,

Forschungsinstitut, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik

Im Rahmen der Expertenanhörung 3 zu den „rechtlichen und politischen Grundlagen der Rüstungsexportkontrolle unter Einbeziehung außenpolitischer Rahmenbedingungen /Deutsche Rüstungsexportkontrolle im europäischen Kontext (Angleichung an die Rüstungsexportrichtlinien)“ nehme ich insbesondere zu den sicherheitspolitischen Aspekten der Thematik Stellung.

Die Streitkräfte der Bundesrepublik Deutschland sind politisch gewollt. Die Funktionsweise des Internationalen Systems und die Rolle militärischer Macht bei der Bekämpfung diverser Bedrohungen sind die entscheidenden Faktoren zur Begründung der Streitkräfte. Diesen Faktoren wird in der deutschen Debatte um Rüstungsexporte nicht ausreichenden Rechnung getragen. Daher wird der Blick zunächst auf das internationale System und die Rolle militärischer Macht gerichtet werden:

Die Welt hat sich in den vergangenen 25 Jahren stark gewandelt. Zu diesem Wandel gehören u.a. die Erosion von Staatlichkeit, der internationale Terrorismus, das neuerlich aggressive Vorgehen Russlands sowie technologische Innovationen und neue Kommunikationsformen. Während die deutsche sicherheitspolitische Debatte vor allem den Wandel betont, wird die Tatsache, dass das internationale System auch durch erhebliche Kontinuitätslinien gekennzeichnet ist, weitestgehend vernachlässigt. Zu

diesen Kontinuitätslinien gehört die Bedeutung militärischer Macht. Putin, Assad und der Islamische Staat haben in eindrucksvoller Weise bewiesen, was das heißen kann. Der russische Präsident hat mit der Annexion der Krim im März 2014 die europäische Friedensordnung aufgekündigt und einen Krieg mit der Ukraine provoziert. Putin zielt darauf ab, den westlichen Einfluss in der russischen Nachbarschaft zurückzudrängen und seinen eigenen Handlungsspielraum zu erweitern. Assad hingegen bekämpft seit 2011 große Teile seines eigenen Volkes, um das Überleben seiner Diktatur zu sichern. Mehr als 400.000 Menschen haben dabei ihr Leben gelassen. Millionen Syrer sind auf der Flucht und suchen Schutz in Europa. Der Islamische Staat versucht sein Kalifat im Nahen und Mittleren Osten durchzusetzen und trägt seinen Terror auch auf den europäischen Kontinent.

Dies zeigt, dass zahlreiche Akteure militärische Mittel gezielt einsetzen, um ihre politischen Ziele zu erreichen. Sie sind elementarer Bestandteil ihrer Strategie und werden dann eingesetzt, wenn es aus ihrer Perspektive zweckdienlich ist. Ein Blick in die Geschichte zeigt, dass militärische Macht von jeher eine wichtige Rolle bei der Umsetzung politischer Ziele gespielt hat. Es gibt derzeit auch nicht den geringsten Hinweis, dass sich dies in Zukunft grundlegend ändern wird – so wünschenswert das auch sein mag. Durch die rasante Verbreitung moderner Technologien werden zudem immer mehr staatliche und nicht-staatliche Akteure in den Besitz von immer machtvolleren Mitteln gelangen, wodurch sich ihr Handlungsspielraum erweitert. Hier treffen Kontinuität und Wandel des internationalen Systems in gefährlicher Weise aufeinander.

Die deutsche Sicherheitspolitik steht vor der Aufgabe, sich diesen Tatsachen und Entwicklungen zu stellen. Sie muss sich in die Lage versetzen, die deutschen Interessen wahren zu können und bereits verloren gegangenen

Handlungsspielraum, wie er bspw. in Syrien und Irak deutlich geworden ist, zurückzugewinnen.

Die Politik betont zu Recht, dass sie zur Durchsetzung ihrer Interessen eine breite Palette an Fähigkeiten bereitstellen muss, zu denen auch militärische Mittel gehören. Demokratien - insbesondere die deutsche - tun sich aus gutem Grund schwer damit, militärische Auseinandersetzungen zu führen. Dementsprechend ist das Prinzip der Abschreckung der zentrale Kern aller verteidigungspolitischen Anstrengungen. Abschreckung bedeutet jedoch nicht, dass militärische Mittel nicht zur Anwendung kommen. Nur wenn Streitkräfte in der Lage sind, eine militärische Auseinandersetzung zu führen, können sie auch den Versuch unternehmen, einen Gegner abzuschrecken. Es versteht sich von selbst, dass die Fähigkeit, zur Not auch einen Krieg zu führen, von existentieller Bedeutung sein wird, wenn Abschreckung versagen sollte.

Darüber hinaus darf das Ziel der Abschreckung nicht verabsolutiert werden; es ist vielmehr die Sicherung der Freiheit, die für jede Demokratie oberste Priorität haben muss. Ihr Schutz bzw. ihre Durchsetzung kann den Gebrauch militärischer Mittel notwendig machen. Die Verteidigung des eigenen Landes oder von Bündnispartnern, aber auch Interventionen zum Schutz von Menschenrechten oder Handelswegen, lassen sich nicht immer vermeiden.

Die Politik muss die Streitkräfte dazu befähigen, diese anspruchsvollen Aufgaben bewältigen zu können – sowohl konzeptionell als auch materiell. Zu diesem Zweck ist eine innovative und wettbewerbsfähige Rüstungsindustrie erforderlich, die dazu in der Lage ist, die Streitkräfte entsprechend auszurüsten und ihren Technologievorsprung gegenüber

potentiellen Gegnern sicherzustellen. Aufgrund der mangelnden Auslastung der hiesigen Rüstungsindustrie ist der Export von Rüstungsgütern grundsätzlich notwendig. Der oft angeführte Verweis auf die Möglichkeit, Rüstungsgüter in größerem Maße bspw. in den USA zu erwerben, ist insofern problematisch, als dass er die daraus resultierende Abhängigkeit in Kauf nimmt und damit die wirtschaftliche Überlebensfähigkeit der hiesigen Rüstungsindustrie gefährdet. Im Ergebnis würde die Abhängigkeit Deutschlands weiter steigen – ein Zustand der gerade das politische Bekenntnis zu einem strategisch bedeutenderen Europa unterläuft.

Ergänzend zu den bisherigen Anmerkungen soll an dieser Stelle auf das Thema „Ertüchtigung“ von strategischen Partnern eingegangen werden:

Die langen, ressourcenintensiven und verlustreichen Interventionen in Afghanistan und im Irak haben auch in Deutschland zu einer zunehmenden „Interventionsmüdigkeit“ geführt. Als Folge ist die „Ertüchtigung“ von strategischen Partnern rund um den Globus stärker auf die sicherheitspolitische Agenda gerückt. Ziel ist es, regionale Partner durch militärische Ausrüstung und Ausbildung dazu in die Lage zu versetzen, selbständig für ihre Sicherheit zu sorgen und dadurch konfliktreiche Regionen zu stabilisieren (z.B. die irakische Zentralregierung und die Peschmerga) – und zwar ohne dass umfangreiche eigenen Kampfeinsätze erforderlich sind.

Während der Verkauf von Rüstungsgütern an Bündnispartner der NATO und der EU politisch weniger problematisch ist, ist der Export von Rüstungsgütern in Spannungsgebiete in Deutschland hoch umstritten. Der Grundsatz, keine Rüstungsgüter in Spannungsgebiete zu liefern, sollte allerdings nicht verabsolutiert werden. Die Verhängung des

Waffenembargos gegen Restjugosavien hat den ehemaligen serbischen Präsidenten Milosevic strategisch gegenüber den bosnischen Muslimen bevorteilt. Die Verweigerung von Rüstungsexporten kann also ebenso problematische Konsequenzen haben wie die Genehmigung von Rüstungsgütern in Spannungsgebiete. Die Waffenlieferungen an die irakische Zentralregierung, bzw. die kurdischen Peschmerga hat gezeigt, dass die Bundesregierung diesen Zusammenhang reflektiert hat. Ohne die Waffenlieferungen hätte man indirekt den Islamischen Staat im Irak übervorteilt.

An diesen Fällen zeigt sich, dass es unter sicherheitspolitischen Aspekten ggf. sinnvoll sein kann, Rüstungsexporte in Spannungsgebiete zu liefern. Die Genehmigung muss aber weiterhin eine Einzelfallenentscheidung nach intensiver Abwägung der Vor- und Nachteile sein. Der Verweis, dass mehr Waffen automatisch zu mehr kriegerischen Auseinandersetzungen und Todesopfern führen, greift zu kurz. Waffenlieferungen *können* einen gewaltsamen Konflikt schüren und verlängern; sie *können* aber auch einen Konflikt durch Abschreckung verhindern, ihn begrenzen oder frühzeitig beenden. Überdies kann es im deutschen Interesse liegen, den Verteidiger zu „ertüchtigen“, um sein legitimes Recht auf Selbstverteidigung wahrnehmen zu können. Gleichzeitig hat der Konflikt in Ruanda verdeutlicht, dass man keineswegs über moderne Waffensysteme verfügen muss, um Menschen in großen Mengen zu töten.

Das Argument, dass exportierte Rüstungsgüter ggf. an unbefugte Dritte weiter gegeben werden können, ist dagegen stichhaltiger. Regularien wie Endverbleibsklauseln sind eine sinnvolle Maßnahme zur Eindämmung dieses Risikos; auszuschließen ist die Weitergabe jedoch nicht. Wer „Ertüchtigung“ als Teil seines sicherheitspolitischen Ansatzes wählt, muss

daher im Zweifel auch in der Lage sein, einen ehemaligen Partner wieder zu „Enttöchtigen“.

Rüstungsexporte generell, wie auch Bündnisse und Beistand in Krisen und Konflikten, sind ein Instrument der Außen- und Sicherheitspolitik. Sie tragen nicht nur dazu bei, die deutschen Streitkräfte adäquat und zu akzeptablen Kosten auszustatten, sondern können unter bestimmten Bedingungen auch einen Beitrag zur Stabilisierung leisten. Waffentieferungen in Spannungsgebiete sollten sicherlich eine Ausnahme und stets eine Einzelfallentscheidung sein; in jedem Fall handelt es sich, wie die jüngsten Entscheidungen zur „Ertöchtigung“ zeigen, um eine politische Ermessensfrage. Eine grundsätzliche Weigerung wird dieser Tatsache nicht gerecht. Aber natürlich gilt, dass das „Für und Wider“ weiterhin sorgsam abgewogen werden muss. Da die internationale sicherheitspolitische Lage auf absehbare Zeit angespannt bleiben dürfte und Deutschland zunehmend mehr als ordnende Macht gefordert ist, sollte sich der sicherheitspolitische Diskurs auch dem Thema Rüstungsexporte stärker und differenzierter als bisher widmen.