

Die AFK-Friedensschriften setzen die vormalige Schriftenreihe der Arbeitsgemeinschaft für Friedens- und Konfliktforschung e.V. (AFK) fort.

• ;

Das AFK-Kolloquium 2006 wurde von der Deutschen Stiftung Friedensforschung (DSF) gefördert.

Berliner Friedenspolitik? Militärische Transformation – Zivile Impulse – Europäische Einbindung



Nomos

Rat der Europäischen Union (2005b): Draft report to the European Council on EU activities in the framework of prevention, including implementation of the EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts – Conflict prevention report, Brüssel.

Rat der Europäischen Union (2005c): Elements of a Civilian Capability Improvement Plan, Brüssel, Annex zur Ministererklärung im Anschluss an die Civilian Capabilities Improvement Conference, 21. November 2005.

Rat der Europäischen Union (2005d): EU assistance to the African Union Mission in Sudan. In: ESDP Newsletter, 1/2005/1: 31–33.

Rat der Europäischen Union (2006): Pressemitteilung von der 2728. Ratssitzung, Brüssel, 15. Mai 2006, 9001/06, Presse 126.

Rathmell, Andrew (2005): Planning post-conflict reconstruction in Iraq: what can we learn? In: International Affairs, 81/2005/5: 1013–1038.

Rummel, Reinhardt (2004a), Soft Power EU: Interventionspolitik mit zivilen Mitteln. In: Ehrhart, Hans-Georg/Schmitt, Burkhardt (Hg.) (2004): Security Policy of the European Union, Hamburg/Paris: 259–279.

Rummel, Reinhardt (2004b): Advancing the EU's conflict prevention policy. In: Kirton, John J. / Stefanova, N. / Radoslava, N. (2004): Conflict Prevention and Human Security: G8, United Nations, and EU Governance, Aldershot: 113–139.

Rummel, Reinhardt (2005a): Der zivile Gehalt der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. In: Schröter, Lothar (Hg.) (2005), Die EU und ihre militärische Dimension, Schkeuditzer Buchverlag, Schkeuditz: 83–105.

Rummel, Reinhardt (2005b): Konfliktprävention als Markenzeichen europäischer Interventionspolitik. In: Jäger, Thomas/Höse, Alexander/Oppermann, Kai (Hg.) (2005): Die Sicherheitsstrategien Europas und der USA. Transatlantische Entwurf für eine Weltordnungspolitik, Baden-Baden: 169–197.

Rummel, Reinhardt (2006a), Record of Preventive Capacities. Berlin (SWP Berichte 2001 und 2006).

Rummel, Reinhardt (2006b): Zusammengesetzte Außen- und Sicherheitspolitik der EU – Aus der Not die Tugend? In: Reiter, Erich (2006): Die Zukunft der ESVP, Wien: im Erscheinen.

Scharioth, Klaus (2005): Die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen und die internationale Rolle Europas. In: Integration, 28/2005/3: 246–250.

Stewart, Emma J. (2006): The European Union and Conflict Prevention. Policy Evolution and Outcome, Kiel, Kieler Schriften zur Friedenswissenschaft, Band 12.

Deutschlands Rolle in der Europäischen Rüstungspolitik und Rüstungskontrollpolitik

Tobias Heider*

„Multilaterale, vertraglich gestützte Abrüstung, Rüstungskontrolle und eine konsequente Nichtverbreitungspolitik sind integraler Bestandteil deutscher Außen- und Sicherheitspolitik. Ihre Weiterentwicklung und Implementierung sowie die Förderung präventiver Rüstungskontrollen [...] ist von zentraler Bedeutung für eine präventiv orientierte Sicherheitspolitik. Europa muss dabei künftig eine Vorreiterrolle übernehmen.“

(SPD/Bündnis 90/Die Grünen, Koalitionsvertrag 2002: 76).

„Vertraglich abgesicherte Nichtverbreitung, Abrüstung und Rüstungskontrollen sind zentrale Anliegen der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik. Wir halten an dem langfristigen Ziel der vollständigen Abschaffung aller Massenvernichtungswaffen fest. Wir setzen uns für nukleare Abrüstung und die Stärkung des internationalen Nichtverbreitungsregimes ein. Wir treten dafür ein, die Rolle internationaler Organisationen wie der IAEA zu stärken.“

(CDU/CSU/SPD, Koalitionsvertrag 2005: 137).

Beide Zitate skizzieren den Anspruch deutschen Regierungshandelns der letzten acht Jahre. Sie entsprechen auch den normativen Grundlagen nicht-staatlicher Friedenspolitik. Unter dem Titel „Europäische Rüstungs- und Rüstungskontrollpolitik“ werden im Folgenden drei Themenfelder behandelt, die diesen Anspruch in Frage stellen.¹ Erstes Themenfeld sind die Bemühungen zur Schaffung eines europäischen Exportkontrollregimes. Zweitens geht es um die Entwicklung eines europäischen Rüstungsmarktes, der bereits erste Hürden genommen hat und von der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen wurde. Drittens wird die EU-Strategie gegen die Weiterverbreitung von Massenver-

* Der Autor vertritt in diesem Text ausschließlich seine persönliche Meinung.

1 Der vorgenommenen Auswahl liegt die Prämisse zu Grunde, dass es sich bei den drei Fällen um die wichtigsten Entwicklungen im Politikfeld handelt. Dies bedeutet aber auch, dass die aus der Analyse resultierenden Schlussfolgerungen nur zu einem begrenzten Grad verallgemeinerbar sind.

nichtungswaffen thematisiert. Nicht die Strategie selber, aber die Bemühungen der großen EU-Staaten im Konflikt um das iranische Atomprogramm sollen hier bewertet werden.

Um die Hauptaussage vorwegzunehmen: Anspruch und Wirklichkeit der deutschen Friedenspolitik klaffen in allen drei Themenfeldern auseinander. Weder den in den Koalitionsverträgen festgelegten Grundsätzen bezüglich der vertraglich geregelten Rüstungskontrolle, noch der Geltung internationaler Organisationen oder dem Ziel der weiteren europäischen Integration in diesem Politikfeld ist entsprochen worden. Friedenspolitik ist bei genauer Analyse sicherlich nicht die angemessene Bezeichnung für das Handeln deutscher auswärtiger Politik in den drei ausgewählten Politikfeldern.

Erster Fall: Deutsches Desinteresse am europäischen Rüstungsmarkt

Bislang gehörte die Rüstungsindustrie zu den vom europäischen Binnenmarkt vollständig ausgenommenen Wirtschaftssektoren. Artikel 296 des EU-Vertrages erlaubt die Sonderbehandlung der nationalen Rüstungsindustrie aus Gründen nationaler Sicherheit. Jedoch haben die Schaffung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) ab 1998 und die damit verbundene Gründung der Europäischen Verteidigungsagentur (EVA) im Juli 2004 eine neue Dynamik geschaffen. Die Europäische Kommission (vgl. European Commission 1997) als Hüterin des Binnenmarktes forderte schon seit 1996 eine zumindest graduelle Öffnung der national abgeschotteten Rüstungsmärkte, fand aber erst die Zustimmung der Regierungen, nachdem sich diese mit dem Helsinki Headline Goal hohe militärische Fähigkeitsziele für zukünftige EU-Militäreinsätze gesetzt hatten. Hinzu kam auch, dass die Rüstungsindustrien bereits eine Umstrukturierung eingeleitet hatten, die mit der Gründung des Giganten EADS eine zunehmende Europäisierung vollzog (vgl. Schmitt 2000; 2003). Als erste Etappe auf dem Weg zu einem europäischen Rüstungsmarkt haben die Mitgliedstaaten der Kommission erlaubt, ein Grünbuch zum öffentlichen Beschaffungswesen vorzulegen (vgl. Europäische Kommission 2004). Parallel hierzu versuchte die Kommission, über das 7. Rahmenforschungsprogramm auch Sicherheitsforschung einzuführen. Hier sollen Forschung und Entwicklung für militärisch relevante Bereiche in Zukunft gezielt gefördert werden. Die „Revolution in Military Affairs“ hat somit – wenn auch nur in sehr geringem Umfang – die Europäische Union erreicht.

Der Fall Deutschland und der europäische Rüstungsmarkt ist im Vergleich zu den beiden folgenden Fällen am wenigsten problematisch – aus friedenspolitischer Sicht. Dennoch sind hier zwei kritische Thesen aufzustellen: Erstens

kommt Deutschland seinem Ziel der Förderung der europäischen Integration im Kontext der Entstehung eines europäischen Rüstungsmarktes nicht nach. Zweitens hat die Bundesregierung parallel zur entscheidenden Konsultationsphase des Grünbuchs zum öffentlichen Beschaffungswesen mit rüstungspolitischen Entscheidungen klargemacht, dass es letztendlich für Deutschland keine europäische Präferenz gibt, sondern nationale oder gar transatlantische Projekte Vorrang haben.

Deutschland überlässt Frankreich das Feld

Deutschlands Beitrag zur Entscheidung um das Grünbuch „Öffentliches Beschaffungswesen“ ist von Anfang an durch Desinteresse geprägt. Als europäisches Land mit maßgeblichen Rüstungsunternehmen überlässt Deutschland Frankreich das Feld – wohl wissend, dass in diesem Fall französische Interessen inkompatibel mit deutschen sind. Diese Aussage lässt sich an drei Punkten festmachen: erstens am fehlenden Lobbying, zweitens an einem zweideutigen und rückwärtsgewandten Positionspapier und drittens an einer nationalen rüstungspolitischen Entscheidung mit Signalwirkung.

In der entscheidenden Konsultationsphase um das Grünbuch gab es von deutscher Seite kein Lobbying. Während Frankreichs Vertreter zwischen Herbst 2004 und 2005 mit hohem Aufwand Einfluss auf Verteidigungsagentur, Kommission und Parlament nahmen, blieb die deutsche Seite untätig.² Zwar veröffentlichte die Bundesregierung – ebenso wie 18 andere Nationen – ihre Stellungnahme zum Grünbuch, jedoch blieb diese zweideutig und wurde zudem nicht weiter durch andere Initiativen flankiert.

Dabei war das Thema durchaus sehr kontrovers: Die Kommission hat in ihrem Grünbuch drei Wege zu einer Öffnung des öffentlichen Beschaffungswesens angeboten. Die größten Konsequenzen für die Mitgliedstaaten hätte eine quasi „militärische“ Richtlinie für Waffen, Munition und anderes Kriegsgerät gehabt. Dagegen stand der Vorschlag, einem rechtlich nicht bindenden Verhaltenskodex den Vorrang zu geben, dem folgend sich die Mitgliedstaaten in erster Linie durch die Verteidigungsagentur selbst kontrolliert hätten. Als drittes Element wurde eine Auslegende Mitteilung als Quasi-Kompromiss vorgeschlagen. Diese hätte explizit festgeschrieben, dass Entscheidungen im Beschaffungswesen nicht mehr automatisch von den Binnenmarktregeln im Besonderen genommen werden können, sondern nur, wenn zu begründende nationale Si-

² Frankreich war z.B. als einziger der 25 Mitgliedstaaten auf einer gemeinsamen Anhörung des Binnenmarktausschusses (IMCO) und des Unterausschusses Sicherheit und Verteidigung (SEDE) des Europäischen Parlamentes am 23. Juni 2005 vertreten; genauere Angaben unter: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/571/571671/571671de.pdf.

cherheitsinteressen gefährdet sind. Die Einhaltung dieser Mitteilung wäre jedoch nicht einklagbar gewesen.

Für Frankreich stand von Anfang an fest, dass einzig und allein ein freiwilliger Verhaltenskodex als Schritt zur Europäisierung in diesem Sektor akzeptabel war. Alles andere wird aus Gründen der Souveränität abgelehnt (vgl. Representation Permanente 2005: 1) – immerhin sind fast alle wichtigen französischen Rüstungsunternehmen Staatsunternehmen.

Das Positionspapier der Bundesregierung befürwortet dagegen die Auslegung der Mitteilung (vgl. Bundesrepublik Deutschland 2005). Eine Auslegende Mitteilung könne „eine sinnvolle Maßnahme zur Verfolgung des angestrebten Zieles sein“. An anderer Stelle wird aber auch gesagt, dass eine Auslegende Mitteilung „an den jetzigen Verhältnissen im Kern nichts ändern“ würde. Eine Richtlinie wird abgelehnt und ein Verhaltenskodex erst gar nicht genannt. Stattdessen fordert man eine „Harmonisierung der Teilnahmebedingungen“, wohl wissend, dass dies nur erfolgen wird, wenn die Mitgliedstaaten mit einer rechtsverbindlichen Maßnahme konfrontiert sind.

Deutschland sorgte in der Konsultationsphase allerdings dann doch noch für Aufmerksamkeit – jedoch auf ganz andere Art.

Die Entscheidung zur Beschaffung des taktischen Luftverteidigungssystems MEADS vom April 2005 und die vorangegangene lange und öffentliche Auseinandersetzung darum bewirkten, dass die Bundesregierung ihren europäischen Partnern signalisierte, dass europäische Präferenz im Rüstungssektor keine Priorität hat. Denn Deutschland hatte bei der Beschaffung eines detarigen Raketenabwehrsystems von Anfang an die Wahl zwischen einer europäischen und einer transatlantischen Variante gehabt (vgl. Kubbig 2005).

Die europäischen Verteidigungsminister hatten die Frage der Raketenabwehr bei Auslandseinsätzen als „major capability shortfall“ identifiziert und in der Europäischen Verteidigungsagentur ausdrücklich zu diesem Zweck eine ECAP-Projektgruppe installiert (vgl. Council of the European Union 2005: 6). Darüber hinaus entsprach das transatlantische Projekt MEADS in seiner Funktionalität laut Expertengutachten nicht mehr den tatsächlich zu erwartenden Bedingungen im Einsatz (vgl. Kubbig 2005). Und auch haushaltspolitisch waren die nur vagen Angaben zu den möglichen Kosten ein Wagnis angesichts der leeren Kassen und dem Debakel um den deutschen Anteil am Transportflugzeug A400M.

Vor dem Hintergrund deutscher Zusagen bezüglich militärischer Fähigkeiten für ESVP-Missionen und dem auf Beitragskonferenzen unterstützen Desiderat nach Harmonisierung und Kompatibilität von Ausrüstung und Gerät war die Entscheidung zu MEADS somit eine Entscheidung gegen Europa. Ohne die

Behauptung aufstellen zu wollen, dass sämtliche nationale rüstungspolitische Entscheidungen per se die Anfänge eines europäischen Rüstungsmarktes konterkarieren, muss jedoch dem Einzelfall Signalwirkung zugesprochen werden.

Ausblick: Französisches Modell für ganz Europa?

Dass das Projekt Europäischer Rüstungsmarkt nun laut Entscheidung der Verteidigungsminister vom letzten November im Sinne Frankreichs über den Verhaltenskodex vorangebracht werden soll, ist kein Zufall (vgl. European Defence Agency 2005). Hier wäre grundsätzlich einzuwenden, dass das Projekt Europäischer Rüstungsmarkt aus friedenspolitischer Sicht zumindest ambivalent, wenn nicht sogar ganz abzulehnen ist. Allerdings muss hier darauf hingewiesen werden, dass unter bestimmten Bedingungen die Schaffung eines europäischen Rüstungsmarktes Vorteile gegenüber dem Status quo hat.

Eine Richtlinie für Kriegswaffen und Kriegsgerät könnte folgende Konsequenzen zeitigen: Durch den Zwang zur öffentlichen Ausschreibung entstünden deutlich mehr Transparenz und Kontrolle – mittelfristig durch das Wegfallen rein industriepolitisch motivierter und militärisch unwichtiger Großprojekte sogar weniger Kriegsgerät. Befürwortet man grundsätzlich die Idee von ESVP-Missionen, so kann man nicht gleichzeitig einen europäischen Rüstungsbereich ablehnen. Denn die Fähigkeitslücken europäischer Streitkräfte sind identifiziert – die Frage ist nur, ob jedes Land auf seine Weise, d.h. mit einem eigenen Rüstungsprogramm, darauf antwortet, oder ob es gelingt, hier Synergieeffekte zu nutzen, Ressourcen einzusparen und letztendlich auch weniger Waffen zu produzieren. Immerhin begann die Geschichte der europäischen Integration mit der Zusammenlegung von kriegsentscheidenden Ressourcen, nämlich Kohle und Stahl.

Zweiter Fall: Die gescheiterte Instrumentalisierung europäischer Waffenexportkontrolle

Als zweiten Fall dienen die Bemühungen um die Schaffung einer gemeinsamen und rechtlich verbindlichen Waffenexportkontrolle auf europäischer Ebene. Das Verhalten der Bundesregierung – insbesondere in den Jahren 2004 und 2005 – ist deutlich problematischer als der vorangegangene Fall des Rüstungsmarktes.

Seit 1998 gibt es einen europäischen Verhaltenskodex für Waffenausfuhren aus der Europäischen Union (vgl. Council of the European Union 1998). Das Regelwerk setzt Kriterien fest, über deren Einhaltung die Mitgliedstaaten re-

gelmäßig an den Rat berichten sollen. Die Kriterien beziehen sich u.a. auf Menschenrechtsstandards und Aspekte regionaler Stabilität und Sicherheit.³ Aus den Informationen der Mitgliedstaaten entsteht der jährliche Bericht des Rates unter Federführung der Rats-Gruppe für die Ausfuhr von konventionellen Waffen, COARM. Bislang erfolgt die Berichterstattung freiwillig, denn der Verhaltenskodex hat noch keine Rechtsverbindlichkeit und die Auslegung der einzelnen Kriterien lässt den jeweiligen Mitgliedstaaten viel Interpretationsspielraum (vgl. Amnesty International 2004).

Im Juni 2005 traf COARM die Entscheidung, zu gegebener Zeit den Verhaltenskodex in einen rechtsverbindlichen Gemeinsamen Standpunkt umzuwandeln. Dieser erste positive Schritt hatte jedoch eine unruhige Vorgeschichte.

Aus friedenspolitischer Sicht kann man der damaligen Bundesregierung einiges vorwerfen, nämlich: dass sie ihren direkten Einfluss auf blockierende Länder wie Frankreich im Rahmen der Verhandlungen um die Weiterentwicklung des Verhaltenskodex nicht genutzt hat; dass Deutschland nicht die Erfahrungen, im Sinne von „best practice“, mit dem eigenen Kontrollregime einbracht hat; und dass der europäische Prozess hätte beschleunigt werden können. Der zentrale Vorwurf ist aber, dass Deutschland insbesondere in den Jahren 2004 und 2005 durch seine China-Politik die europäischen Bemühungen dergestalt konterkariert und instrumentalisiert hat, dass ein Fortschritt auf längere Zeit unwahrscheinlich geworden ist.

Eine unheilvolle Verknüpfung

Deutschland hat den weiteren Fortschritt des Verhaltenskodex in Richtung Rechtsverbindlichkeit an die Aufhebung des China-Waffenembargos geknüpft. Das dahinter stehende Kalkül bestand darin, dass den meisten kritischen Stimmen auf europäischer Ebene eine deutliche Verbesserung des Verhaltenskodexes wichtiger ist als das China-Embargo und sich somit ein Tauschgeschäft machen lassen würde.

3 Die Kriterien sind: 1) Einhaltung internationaler Vereinbarungen, Sanktionen UN SC, EG, Abkommen über Non-Proliferation, 2) Einhaltung der Menschenrechte und internationalen humanitären Rechts im Empfängerland, 3) Interne Verfassung des Empfängerlandes, Existenz von Spannungen, bewaffnete Konflikte, 4) Schutz von regionalem Frieden, Sicherheit und Stabilität, 5) Nationale Sicherheit der Mitgliedstaaten, befreundeten und alliierten Ländern, 6) Verhalten des Empfängers bezüglich der internationaler Gemeinschaft, Verhalten bezüglich Terrorismus, die Art der Allianzen und Respekt von internationalem Recht, 7) Risiko, dass der Empfänger die Güter weiter verkauft unter unerwünschten Bedingungen, 8) Kompatibilität mit entwicklungspolitischen Zielen.

Mit diesem Vorgehen wurden die potenziellen Gewinne deutscher Rüstungsunternehmen in China der Förderung der Menschenrechte, der Demokratie- und Bürgerrechtsbewegung, der regionalen Stabilität sowie nicht zuletzt den Interessen anderer europäischer sowie transatlantischer Partner (USA) übergeordnet. Die hier unterstellte Verknüpfung beider Themen ist von Seiten der Regierung nie dementiert worden und lässt sich anschaulich an dem Verlauf der Verhandlungen um die vorerst gescheiterte Reform des Verhaltenskodex aufzeigen.

Im Vorfeld des EU-China-Gipfels im Dezember 2004 mehrten sich die Forderungen von Bundeskanzler Schröder nach einem Aufheben des China-Embargos (vgl. Mitchell/Smith 2004: 7).⁴ Präsident Chirac pflichtete mit dem Hinweis bei, das Embargo sei nicht mehr zeitgemäß (ebd.). Frankreich als weltweit drittgrößter Waffenexporteur hatte bis dahin die Aufhebung gefordert und gleichzeitig alle Fortschritte im Bereich des Verhaltenskodex blockiert. Schröder schlug nun im September 2004 einen vermeintlichen Kompromiss vor: Man könne doch den Verhaltenskodex verschärfen und parallel dazu das Embargo aufheben – so würde weiterhin der Waffenexport nach China verhindert (vgl. Wernicke 2005: 2). Frankreich gab seinen Widerstand gegen die Verschärfung des Verhaltenskodex auf. Infolgedessen setzte das Duo mit diesem Plan die angehende luxemburgische Ratspräsidentschaft unter Druck und erreichte, dass sich der luxemburgische Premier Juncker anlässlich des EU-China-Gipfels im Dezember 2004 dahingehend äußerte, dass die EU im ersten Halbjahr 2005 die Frage des Embargos klären würde.⁵

Auf Expertenebene folgte sogleich die Umsetzung des Kompromissvorschlags. Die Europäische Kommission sowie das Europäische Parlament wurden über die Beauftragte des Rates für Nichtweiterverbreitung Giannella darüber informiert, dass der Rat nun plötzlich einen rechtsverbindlichen Verhaltenskodex anstrebe und auch andere Lücken in kürzester Zeit schließen wolle (vgl. Wernicke 2005: 2). Das Parlament und sämtliche Nichtregierungsorganisationen hatten dies vergeblich seit 1998 eingefordert. Außerdem war auf Außenministerebene ebenso plötzlich China fortan Dauerthema.

Angesichts der Verabschiedung des Anti-Sezessionsgesetzes gegen Taiwan durch den chinesischen Volkskongress sahen sich die Gegner der Aufhebung allerdings noch einmal bestärkt (vgl. Bork 2005: 7).⁶ Das kriegstreibende Gesetz lieferte Gegnern der Aufhebung wie Großbritannien, Niederlande, Dänemark und Schweden gute und neue Argumente. Nur so lässt sich erklären,

4. Vgl. auch Spiegel-Online, 2.12.2005.

5. Vgl. Spiegel-Online, 17.3.2005.

6. Vgl. Reuters, 20.3.2005.

dass trotz enormen deutsch-französischen Drucks die Aufhebung des Embargos auf dem Frühjahrstreffen der EU-Außenminister verhindert werden konnte (vgl. Bork 2005: 7).

Bundesaußenminister Fischer hoffte jedoch weiterhin auf eine Entscheidung bis Juni 2005, wohl wissend, dass danach die britische Präsidentschaft drohte. Wörtlich sah Fischer eine ganze „Bandbreite positiver Signale, die konsensfördernd in der EU wirken könnten.“ China habe demnach eine Reihe von Menschenrechtspakten der Vereinten Nationen ratifiziert.⁷ Parallel hierzu stellte die Beauftragte des Rates Giannella im Auftrag der luxemburgischen Ratspräsidentschaft Kommission und Parlament eine sehr baldige Reform des Verhaltenskodex in Aussicht.

Der letzte Anlauf des deutsch-französischen Tandems wurde am 30. Juni 2005 während einer Sitzung der Ständigen Vertreter (ASTV) versucht. Der ASTV entschied zwar im Sinne beider Länder, dass der Verhaltenskodex rechtsverbindlich wird, ließ jedoch den Zeitpunkt hierfür offen (vgl. Europäisches Parlament 2005: C). Danach begann die britische Ratspräsidentschaft, und das Thema China, aber auch die Reform des Verhaltenskodex für Waffenexporte standen nicht mehr auf der Tagesordnung.

Ausblick: Irreparable Schäden an Deutschlands Image?

Die von deutscher Seite initiierte Verknüpfung des punktuellen China-Embargos mit der allgemeinen Weiterentwicklung des EU-Verhaltenskodex für Waffenausfuhren ist zwar gescheitert, hat jedoch zu erheblichem innereuropäischem Imageverlust geführt. Darüber hinaus stehen die Arbeiten am Verhaltenskodex still, und ein Zeitplan für den Weg zur Rechtsverbindlichkeit wurde nicht aufgestellt.

Als Ausblick bezüglich des China-Embargos muss die Äußerung von Außenminister Steinmeier während seiner Asienreise am 21. Februar 2006, er halte die Aufhebung des Embargos derzeit nicht für angemessen, als vorstichtige Korrektur des gefährlichen Kurses begrüßt werden. Es ist vollständig offen, wie Deutschland seine Glaubwürdigkeit und das Vertrauen der anderen Mitgliedstaaten im Bereich der europäischen Waffenexportkontrolle wiederherlangen kann. Mittelfristig muss sich Deutschland zu Ländern wie Frankreich zählen lassen, die für einen ungezwungenen Waffenhandel plädieren.

Dritter Fall: Europäische Nichtweiterbreitungspolitik scheidet am iranischen Atomprogramm

Der dritte Fall problematisiert die Bemühungen der EU zur Verhinderung der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen. Als direkte Folge der Europäischen Sicherheitsstrategie vom Dezember 2003 wurde kurze Zeit später die EU-Strategie zur Verhinderung der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen verabschiedet (vgl. Europäischer Rat 2003; Council of the European Union 2003). Kernpunkt der Strategie ist der „effektive Multilateralismus“, d.h. die Stärkung des Völkerrechtes, internationaler Abkommen und Organisationen. Zur Verdeutlichung der Wichtigkeit dieses Politikfeldes wurde darüber hinaus eine Sonderbeauftragte zur Bekämpfung von Massenvernichtungswaffen ins Amt berufen.

Etwa zum gleichen Zeitpunkt begannen die Verhandlungen zwischen den drei großen EU-Staaten Deutschland, Frankreich und Großbritannien (EU3) und der Islamischen Republik Iran über das iranische Atomprogramm. Diese Verhandlungen stellen somit den ersten Fall dar, in welchem die EU versucht, ihre Politik zur Verhinderung von Massenvernichtungswaffen durchzusetzen. Die deutsche Bundesregierung hat diese Politik im Wesentlichen mitentwickelt.

Die Iran-Verhandlungen der EU3 sind als exemplarisch für eine gut gemeinte, aber falsch betriebene Politik anzusehen. Gerade diese Kombination macht den Fall zum weitaus problematischeren. Der Ansatz der EU3 war von Anfang an zum Scheitern verurteilt, weil er elementare Aspekte für eine friedliche Lösung außer Acht ließ und somit mitverantwortlich dafür ist, dass die Lage zunehmend eskaliert und eine militärische Lösung immer offener diskutiert wird.

Deutschland hätte aus friedenspolitischer Sicht entweder den Ansatz nicht mittragen dürfen oder darauf einwirken müssen, dass die Iran-Politik der EU anders gestaltet wird. Konkret geht es darum, dass die EU3 zwar Verhandlungen angeboten haben, jedoch nicht wirklich verhandelt haben, dass die EU3 versuchen, eine „Lex Iran“ durchzusetzen, anstatt den Rahmen der völkerrechtlich legitimized Abkommen einzuhalten, und dass die EU3 von Anfang unterlassen haben, eine Multilateralisierung der Verhandlungen, d.h. eine direkte Beteiligung der USA zu erreichen.

7 Vgl. AP, 15.3.2005.

In den folgenden Passagen wird ausschließlich auf das Verhalten der EU3 und Deutschland eingegangen. Somit werden die Äußerungen und Hassreden des neu gewählten iranischen Präsidenten hier keine Erwähnung finden.⁸

Die EU3 ignorieren ihre eigene Sicherheitsstrategie

Der Weg in die Eskalation ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass die EU3 bei den Verhandlungen die Prinzipien und Normen der eigenen Sicherheitsstrategie ignoriert haben.

Das erste Beispiel ist die Verhandlungsführung. Ein kurzer Rückblick zeigt, dass die Bezeichnung „Verhandlung“ nicht zutrifft.⁹ Vielmehr machten die EU3 im Laufe der Verhandlungsrunden deutlich, dass ihr Angebot nicht verhandelbar ist und die Gegenseite dies als einmalige Chance akzeptieren sollte.

Im November 2004 unterzeichneten der Iran und die EU3 das Pariser Abkommen, in welchem der Iran zusichert, dass er während der Verhandlungen die laut Atomwaffensperrvertrag legalen Anreicherungsaktivitäten freiwillig aussetzt. Im Gegenzug verpflichten sich die EU3 zur Vorlage eines Kooperationsabkommens, in welchem es im Kern um Sicherheitsaspekte, Technologietransfer und Handel gehen soll.¹⁰

Wohl wissend, dass der Iran nur sehr widerwillig das Pariser Abkommen unterzeichnet hat, ließ sich die europäische Seite Zeit mit der Ausarbeitung des verabredeten Angebots. Als der Iran nach einem dreiviertel Jahr öffentlich die Vorlage eines Angebotes einforderte, passierte zunächst nichts.¹¹ Im Juli 2005 schließlich setzte der Iran der EU ein Ultimatum für die Übergabe eines Kooperationsangebotes.¹² Was die EU dann innerhalb von 24 Stunden vorlegte, konnte der Iran nur ablehnen: Seine Souveränität sollte massiv eingeschränkt werden, denn er sollte als einziges Mitglied des Atomwaffensperrvertrages (NVV) unterschreiben, dass er für immer auf das Recht auf Urananreicherung verzichtet. Als Ausgleich¹³ boten die EU3 folgende Sicherheitsgarantie an: Falls der Iran angegriffen würde, werde man sich bemühen, den UN-Sicher-

8 Ich werde hier nicht weiter auf das Verhalten der iranischen Regierung eingehen. Allerdings gehe ich davon aus, dass der Iran an einer Atomwaffenoption arbeitet. Neben einigen ungeklärten Teilaspekten des Atomprogramms weist auch das ambitionierte Raketenprogramm darauf hin.

9 Die öffentlichen Dokumente der Verhandlungen zwischen EU3 und der iranischen Regierung sind u.a. auf <http://www.bits.de/frames/databasesd.htm> abrufbar.

10 Vgl. DPA, 15.11.2004.

11 Vgl. Reuters, 25.5.2005.

12 Vgl. Reuters, 26.6.2005.

13 Vgl. DPA, 5.8.2005; AFP, 5.8.2005.

Deutschlands Rolle in der Europäischen Rüstungs- und Rüstungskontrollpolitik

heitsrat einzuschalten. Außerdem ging es noch um ein Handelsabkommen und ein Abkommen zum Technologietransfer, dessen Details noch unklar blieben.

Da die EU3 auf die wütenden Reaktionen der Iraner nicht signalisierten, dass das Angebot verhandelbar ist, starteten die iranischen Behörden die Gasumwandlung in Istfahan Anfang August.¹⁴ Im weiteren Verlauf haben die Europäer nicht etwa versucht, ein zumindest graduell besseres Angebot zu unterbreiten, sondern seit Anfang August ihre Aktivitäten nur noch darauf beschränkt, zusammen mit den USA den Fall Iran vor den UN-Sicherheitsrat zu bringen.¹⁵

Zweitens verstößt das Vorgehen der EU3 gegen grundlegende Prinzipien der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS), der Nichtweiterverbreitungsstrategie vom Dezember 2003 und der Grundsätze des Nichtweiterverbreitungsvertrages (NVV), weil der Iran aus rechtlicher Sicht eine Sonderbehandlung im Vergleich zu anderen Ländern bekommt. Das Problem kann auch als „Lex Iran“ oder als doppelte Standards umschrieben werden. Es bedeutet, dass gleiches Recht nicht für alle gleich ist.

An dieser Stelle muss die internationale Konstellation bezüglich der Weiterverbreitung noch einmal rekapituliert werden, denn bei der Frage von Atomwaffen geht es immer auch um die globale und strategische Situation. Während der Iran für Dinge bestraft werden soll, die streng genommen laut NVV nicht illegal sind, verletzen die EU-Staaten Frankreich und Großbritannien sowie die USA ihre Abrüstungsverpflichtungen aus dem NVV und investieren sogar in die Modernisierung ihrer Atomwaffen und die Entwicklung neuer, verbotener A-Waffen. Darüber hinaus ignorieren Pakistan, Indien und Israel den NVV vollständig, was jedoch nur geringfügig durch ein Embargo von Nukleartechnologie sanktioniert wird. Indien bekommt dazu ein umfassendes Kooperationsabkommen im Nuklearbereich und die Aufhebung des Embargos von den USA angeboten, ohne dass es als Gegenleistung sämtliche Anlagen wie den schnellen Brüter unter Aufsicht der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEO) stellen muss. Schließlich kann das wohl menschenverachtendste Regime unserer Zeit, nämlich Nordkorea, im Rahmen der Sechser-Gespräche direkt mit den USA seit Jahren ganz ohne Kriegsdrohungen über sein Atomprogramm verhandeln. Und das sogar mit der Aussicht, in naher Zukunft ein amerikanisches Kraftwerk geliefert zu bekommen.

Dagegen soll der Iran laut Position der EU3 nicht nur die geltenden Bestimmungen des NVV einhalten, sondern eine ganze Reihe von einmaligen Zu-

14 Vgl. AP, 5.8.2005.

15 Vgl. AP, 2.8.2005; AFP, 4.8.2005.

satzregeln akzeptieren. Dass die iranische Regierung das freiwillige Zusatzprotokoll und somit unangemeldete Inspektionen bislang in einem nie vorher da gewesenen Ausmaß zugelassen hat, wurde von Seiten der EU3 als selbstverständlich angesehen und somit nicht durch ein Entgegenkommen honoriert. Noch unverständlich ist, dass für einen unbegrenzten Anreicherungsstopp und somit den Verzicht auf einen Brennstoffkreislauf quasi irrelevante europäische Sicherheitsgarantien sowie ein vage formuliertes Kooperationsabkommen von Seiten der EU3 angeboten wurden.

Es ist durchaus legitim, im Rahmen von Verhandlungen auf freiwilliger Basis ein Tauschgeschäft zu machen, welches beinhaltet, dass der Iran dauerhaft auf die Anreicherung verzichtet. Jedoch bedeutet das, dass überarbeitete oder sogar neue Angebote bei so weit reichenden Forderungen entwickelt werden müssen. Aber die Tatsache, dass die EU3 nach der Zurückweisung ihres ersten und einzigen Angebots dann auch noch dem Iran die alleinige Verantwortung für das Scheitern zugewiesen haben, hat eine Wiederaufnahme der Verhandlung noch unwahrscheinlicher gemacht.

Schließlich muss neben der Verhandlungsführung und der Problematik der Sonderbehandlung Irans auf einen weiteren Aspekt der europäischen Iranpolitik kritisch verwiesen werden. Dieser zielt auf eine direkte Beteiligung der USA an den Verhandlungen. Es ist allgemein bekannt, dass eine dauerhafte Lösung des Atomstreits nicht ohne eine Beteiligung der USA zu bewerkstelligen ist. Die Angelegenheit kann nur mit den Regionalmächten, zu denen die USA insbesondere nach dem Irak-Krieg zählen, gelöst werden. Dass die Außenminister der EU3, allen voran Außenminister Steinmeier, nun, nachdem der Atomkonflikt beim UN-Sicherheitsrat liegt, öffentlich eine direkte Beteiligung der USA fordern, ist zwar loblich, kommt jedoch entschieden zu spät.¹⁶ Die EU3 hätten von Beginn an versuchen müssen, die USA zumindest zu negativen Sicherheitsgarantien zu bewegen. Es wäre sinnvoll gewesen, zusätzlich zur Iran-Politik eine entsprechende USA-Politik zu entwickeln. Stattdessen haben die Europäer bereits sehr frühzeitig und ohne jeglichen Druck seitens der Amerikaner entschieden, dass man wie die USA auf den möglichst schnellen Verweis an den UN-Sicherheitsrat hinarbeiten will.

Ausblick: Europäische Nichtweiterbreitungspolitik auf dem falschen Weg

Die EU hat im Bereich der Bekämpfung der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen große Fortschritte bislang nur auf dem Papier gemacht.

Deutschlands Rolle in der Europäischen Rüstungs- und Rüstungskontrollpolitik

Die Konzepte der Europäischen Sicherheitsstrategie und der Nichtweiterverbreitungsstrategie sind richtig, werden jedoch nicht bei aktuellen Konfliktfällen umgesetzt.

Vielmehr verstärken die EU3 mit ihrem Vorgehen gegenüber dem Iran die bereits existierende Schizophrenie der selektiven Anwendung internationaler Kontrollregime. Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass der Iran nicht das letzte Land mit einem problematischen Regime sein wird, das den Erwerb von Massenvernichtungswaffen anstrebt, haben die EU3 im Falle Iran eine gefährliche Signalwirkung produziert, indem sie gleich eine ganze Reihe Prinzipien ad absurdum geführt haben.

Literatur

- AFP, EU-Verhandlungstrio legt Iran Atom-Kompromissvorschlag vor, 5. August 2005.
- AFP, EU beantragt IAEA-Sondersitzung zu Atomprogramm Irans, 4. August 2005.
- AFP, Iranischer Diplomat weist EU-Vorschlag zu Atomkompromiss zurück, 5. August 2005.
- AFP, Steinmeier für direkte Atom-Gespräche zwischen USA und Iran, 4. April 2006.
- AP, Aufhebung von EU-Waffenembargo gegen China nicht in Sicht, 15. April 2005.
- AP, Frankreich droht dem Iran mit UN-Sicherheitsrat, 2. August 2005.
- Amnesty International (2004): Undermining Global Security: The European Union's Arms Exports, Dublin.
- Bork, Heinrich (2005): China: EU-Waffenembargo „obsolet“ und „nutzlos“. In: Süddeutsche Zeitung, 7. März 2005: 7.
- Bundesrepublik Deutschland (2005): Stellungnahme der Regierung der Bundesrepublik Deutschland zu dem Grünbuch über de Beschaffung von Verteidigungsgütern, Brüssel, 30. Mai 2005.
- CDU/CSU und SPD (2005): Koalitionsvertrag. Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Berlin.
- Council of the European Union (1998): European Union Code of Conduct on Arms Exports, Brüssel, 6. Juni 1998.
- Council of the European Union (2003): Fight against the proliferation of weapons of mass destruction. EU-Strategy against weapons of mass destruction, Brüssel, 10. Dezember 2003.
- Council of the European Union (2005): Capability Improvement Chart I/2005, Brüssel.
- DPA, EU will langfristige Sicherheit über iranisches Atom-Programm, 15. November 2004.
- DPA, EU-Botschafter legen Iran Kompromissvorschlag vor, 5. August 2005.
- Europäische Kommission (2004): Grünbuch. Beschaffung von Verteidigungsgütern, KOM (2004) 608 endgültig, Brüssel, 23.9.2004.
- Europäischer Rat (2003): Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel, 12. Dezember 2003.

- Europäisches Parlament (2005): Entschließung des Europäischen Parlamentes zu dem Sechsten Jahresbericht des Rates gemäß Nr. 8 der Operativen Bestimmungen des Verhaltenskodex der Europäischen Union für Waffenausführen, Straßburg, 17. November 2005.
- European Commission (1997): Implementing European Union Strategy on Defence-Related Industries, COM (97) 583 final, Brussels, 12. November 1997.
- European Defence Agency (2005): Press Release: EDA Steering Board takes further step towards injecting competition into defence procurement, Brussels, 23 September 2005.
- Kubbig, Bernd (2005): MEADS. Eine Analyse der Dokumente von BMVg und Richterstattergruppe, Bulletin 50. Frankfurt am Main, 2005.
- Mitchell, Derek / Smith, Julianne (2004): Der transatlantische Riss droht tiefer zu werden. In: Frankfurter Rundschau, 30. September 2004: 7.
- Représentation Permanente de la France auprès de l'Union Européenne (2005): Livre vert sur les marches publiques de la défense, Brüssel, 25. Februar 2005.
- Reuters, Straw – Ende des EU-Waffenembargos gegen China wird schwieriger, 20. März 2005.
- Reuters, Iran drängt EU bei Atom-Verhandlungen zur Entscheidung, 25. Mai 2005.
- Reuters, Iran stellt EU Ultimatum für Angebot im Atomstreit, 26. Juni 2005.
- Schmitt, Burkard (2000): From cooperation to integration: defence and aerospace industries in Europe, Chaillot Paper 40, Paris, Juli 2000.
- Schmitt, Burkard (2003): The European Union and armaments. Getting a bigger bang for the Euro, Chaillot Paper 63, Paris, August 2003.
- SPD / Bündnis 90 / Die Grünen (2002): Koalitionsvertrag 2002-2006: Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit. Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie. Berlin.
- Spiegel-Online, China-Politik. EU-Ratspräsident will Aufhebung des Waffenembargos bis Juni, 17. März 2005.
- Spiegel-Online, Schröders Besuch in Peking. China fordert brisantes Gastgeschenk, 2. Dezember 2005.
- Wermicke, Christian (2005): Ein Verbot als Blindgänger. In: Süddeutsche Zeitung, 8. Februar 2005: 2.

Rückwirkungen der EU-Osterweiterung auf die gesellschaftliche Integration in Deutschland – Ergebnisse einer kulturvergleichenden Studie¹

Klaus Boehnke, Dirk Baier, Angela Kindervater, Susanne Rippl

In Psychologie und Soziologie finden sich wenige empirische Belege für Folgen sozialen Wandels auf individueller Ebene (vgl. aber Boehnke et al. 1989). Grund hierfür sind vor allem die spezifischen Perspektiven beider Disziplinen. Während die Psychologie oft die gesellschaftliche Dimension vernachlässigt, weil sie individuelles Verhalten in den Blick nimmt, wird aus soziologischer Perspektive der individuellen Ebene in vielen Studien kaum Beachtung geschenkt, weil gesellschaftliche Prozesse per se den Interessenschwerpunkt der Soziologie bilden. Dennoch existieren einige hervorragende Studien, die den sozialen Wandel mit individuellen Einstellungen und Verhalten verbinden. Ein herausragendes Beispiel ist die Studie „Children of the Great Depression“ von Glen Elder (1974). Er untersucht die langfristigen Wirkungen beschleunigten Wandels und entwickelt ein Modell der „control cycles“ (Elder/Caspi 1990). Soziale Veränderung verursacht nach diesem Modell ein Ungleichgewicht zwischen persönlichen Zielen und persönlichen Ressourcen und gefährdet potenziell die gesellschaftliche Integration. Menschen empfinden dadurch einen Mangel an Kontrolle über ihr Leben. Ein neues Gleichgewicht zwischen Zielen und Ressourcen muss wiederhergestellt werden. Ähnlich argumentieren Pinquart/Silbereisen (2004), nach deren Vorstellung sozialer Wandel die Verfügbarkeit und Funktionalität von Verhaltensoptionen sowie individuelle und soziale Ressourcen modifiziert. Diese Arbeiten belegen, dass sozialer Wandel gewachsene Lebensvorstellungen in Frage stellt und zu Belastungen und Desintegration führen kann. Beide Ansätze bieten jedoch keine

1 Die Studie, über die hier berichtet wird, ist Teil des Forschungsprojektes „Die EU-Osterweiterung als Mobilisierungsschub für rechte Einstellungen? Desintegrationsängste und Hoffnungen: Eine Ursachenanalyse auf der Basis kulturvergleichender Repräsentativbefragungen“, das von Susanne Rippl (Technische Universität Chemnitz) und Klaus Boehnke (International University Bremen) geleitet wurde. Das Projekt war Teil des Forschungsverbundes „Stärkung von Integrationspotentialen einer modernen Gesellschaft“, der vom Bundesministerium für Bildung und Forschung der Bundesrepublik Deutschland finanziert und von Wilhelm Heitmeyer (Universität Bielefeld) geleitet wird.