

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Joachim Krause  
Rüstung und Entwicklung  
in der Dritten Welt

Michael Brzoska  
Rüstungsexportpolitik  
in der Bundesrepublik

Hans-Joachim Berg  
Der Verteidigungsausschuß  
des Deutschen Bundestages  
als Untersuchungsausschuß

ISSN 0479-611 X

B 18/84  
5. Mai 1984

Joachim Krause, Dr. phil., Dipl.-Pol., geb. 1951; wissenschaftlicher Referent im Forschungsinstitut für Internationale Politik und Sicherheit, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen.

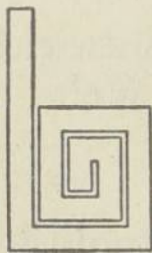
Veröffentlichungen u. a.: *Verwaltete Außenpolitik — Sicherheits- und entspannungspolitische Entscheidungsprozesse* in Bonn, Köln 1978 (zusammen mit Helga Haftendorn, Wolf-Dieter Karl und Lothar Wilker); *Die Rüstungsexportpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Europa Archiv*, (1981) 12; *Rüstung und Abrüstung als Weltproblem*, in: *Weltprobleme*, hrsg. von Peter J. Optiz, München/Bonn 1982; *Sowjetische Militärhilfepolitik gegenüber Entwicklungsländern*, Baden-Baden 1984 (i. E.).

Michael Brzoska, Dipl. Volkswirt, geb. 1953; Studium in Hamburg und Fribourg (Schweiz), 1979—1983 am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, gegenwärtig wissenschaftlicher Mitarbeiter am Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).

Veröffentlichungen u. a.: *Rüstung und Dritte Welt*, München 1981; (mit A. A. Guha und C. Wellmann) *Das Geschäft mit dem Tod*, Frankfurt 1982; (Mitarbeiter) *Falsche Gewichte. Zur Problematik von Datenvergleichen, Militärpolitik, Dokumentation*, Frankfurt 1983.

Hans-Joachim Berg, Dr. jur., geb. 1948; Referent beim Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages; Studium der Rechtswissenschaften und der Internationalen Politik in Köln, Kiel und Washington, D. C.; 1976—1980 wissenschaftlicher Mitarbeiter von Mitgliedern des Verteidigungsausschusses des Deutschen Bundestages; Reserveoffizier.

Veröffentlichungen u. a.: *Der Verteidigungsausschuß des Deutschen Bundestages*, München 1982; *Zum grundgesetzlichen Verbot eines uneingeschränkten Dienstes von Frauen in den Streitkräften*, in: *Neue Zeitschrift für Wehrrecht*, (3/1979); *Heilmittel: ein starker Präsident?*, in: *Die Politische Meinung*, 168 (1976); *Sowjetische Hegemonialstellung im Warschauer Pakt*, in: *Politische Studien*, 227(1976); zahlreiche journalistische Arbeiten zur Verteidigungs- und Sicherheitspolitik.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion:

Holger Ehmke, Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Karl-Heinz Resch.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 62—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/46 04-0, nimmt entgegen

— Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

— Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich einschließlich Mehrwertsteuer; bei dreiwöchiger Kündigungsfrist zum Quartalsende;

— Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

# Rüstung und Entwicklung in der Dritten Welt

Die weitgehende Sensibilisierung weiter Teile von Politik und Öffentlichkeit für Probleme des Friedens und der Abrüstung hat auch das Interesse an der Rüstungsentwicklung in der Dritten Welt geweckt. Dabei stehen nicht nur unmittelbare Krisen (z. B. Naher Osten, Golfregion) im Mittelpunkt, sondern auch und gerade die langfristigen Verlaufstendenzen dieses Prozesses, wobei der Zusammenhang zwischen Rüstung und Entwicklung einen besonderen Stellenwert einnimmt. Von Friedensforschern ist in diesem Zusammenhang die These einer „Neuen Weltmilitärordnung“ aufgestellt worden<sup>1)</sup>. Sie besagt, daß Rüstung und Militarisierung in der Dritten Welt neue Abhängigkeiten zwischen Nord und Süd schaffen und das Entwicklungsproblem verschärfen. Waffenhandel, Militärhilfe und Unterstützung beim Aufbau lokaler Rüstungsproduktionen in der Dritten Welt werden als die wesentlichsten Instrumente gesehen, mit deren Hilfe das bipolare Weltsystem zementiert wird und in dessen Folge sozialer und ökonomischer Wandel in der Dritten Welt unterdrückt, Abhängigkeiten vom „Norden“ verstärkt und Konflikte zwischen den Industriestaaten auf dem Rücken der ärmsten Völker der Welt ausgetragen werden. Die „Neue Weltmilitärordnung“ schreibt nach Ansicht vieler Autoren bereits bestehende ungleiche Strukturen des internationalen Systems weiter fest und führt zu einer Vertiefung der Kluft zwischen Nord und Süd<sup>2)</sup>.

Demgegenüber vertreten andere Autoren die These, daß die wachsende Rüstung der Dritten Welt die globalen Kräfteverhältnisse eher zu Ungunsten der entwickelten Industriestaaten verändere. So könne das seit dem Beginn der Neuzeit bestehende militärische Übergewicht der westlichen Industriestaaten gegenüber den Entwicklungsländern nicht mehr als gegeben angesehen werden. Zudem würden Rüstungsbeziehungen zwischen „Nord“ und „Süd“ zumeist recht komplexe gegenseitige, keinesfalls jedoch immer nur einseitige Abhängigkeiten bewirken<sup>3)</sup>. Ebenso wie jene Friedensforscher, die von der These der „Neuen Weltmilitärordnung“ ausgehen, sehen allerdings auch die hier genannten Autoren die Entwicklung in der Dritten Welt als dramatisch an, da die Verknüpfung von wirtschaftlicher Not und Unterentwicklung mit regionalen Konflikten und Großmächteverwicklungen gefährlichen Sprengstoff schaffe. Im Gegensatz zu den oben genannten Friedensforschern, die recht radikale Schritte zum Abbau der „Neuen Weltmilitärordnung“ vorschlagen (Verzicht auf Rüstungsexporte, kein Export von Rüstungsproduktionsanlagen, Verhütung nuklearer Proliferation, keine militärischen Interventionen und Stützpunkte in der Dritten Welt), bemühen sich die Autoren der letztgenannten Gruppe um differenzierte Verfahren und Kriterien zur Eindämmung der Proliferation konventioneller wie nuklearer Waffen sowie zur Steuerung regionaler Konflikte.

## I. Die militärische Entwicklung in der Dritten Welt

### 1. Allgemeine Entwicklungstendenzen

Es ist von verschiedenen Seiten in den vergangenen Jahren des öfteren darauf hinge-

wiesen worden, daß in den sechziger und insbesondere in den siebziger Jahren in der sogenannten Dritten Welt ein ganz beachtlicher Rüstungsschub stattgefunden hat. Diese Entwicklung läßt sich anhand einiger quantitativer Indikatoren leicht nachvollziehen. Betrachtet man die *Rüstungsausgaben* aller Entwicklungsländer, so ist die Veränderung sehr

<sup>1)</sup> Vgl. U. Albrecht/ D. Ernst/P. Lock und H. Wulf, Armaments and Underdevelopment, in: Jahrbuch für Friedens- und Konfliktforschung, Bd. 4, 1974, S. 23-38; M. Lumsden, Global Military Systems and the New International Economic Order, in: Bulletin of Peace Proposals, 9 (1978) 1, S. 30-34; R. Väyrynen, Economic and Political Consequences of Arms Transfers to the Third World, in: Alternatives, 6 (1980), S. 131-155; J. Øberg, The New International Economic and Military Orders as Problems of Peace Research, in: Bulletin of Peace Proposals, 8 (1977) 2, S. 142-149.

<sup>2)</sup> Für eine Übersicht vgl. M. Brzoska, Rüstung und Dritte Welt — Zum Stand der Forschung, München-Köln-London 1981, S. 12ff.

<sup>3)</sup> Vgl. K. W. Deutsch, Sprengstoff im Süden — Der Aufstand der Entwicklungsländer steht bevor, in: Die Politische Meinung, 25 (1980) 190, S. 58-70; s. a. die in U. Ra'anan/R. L. Pfaltzgraff (jr.)/G. Kemp (eds.), Arms Transfers to the Third World: The Military Buildup in Less Industrial Countries, Boulder (Col.) 1978, abgedruckten Artikel sowie St. G. Neuman/R. E. Harkavy (eds.), Arms Transfers in the Modern World, New York 1980.

**Tabelle 1: Zuwachs der Verteidigungsausgaben zwischen 1972 und 1981**

|   | in Mrd. US-Dollar<br>zum Stand von<br>1979<br>(inflationserber.) | in Prozent<br>(auf- bzw.<br>abgerundet) | Anteil<br>an weltweiter<br>Steigerung<br>(in %) |
|---|--|---|---|
| Welt — Gesamt                                   | 102,422  | 25                                      | —   |
| westliche Industrie-Nationen <sup>a)</sup>      | 23,541   | 10                                      | 23  |
| Planwirtschaftsländer <sup>b)</sup>             | 29,847   | 21                                      | 29  |
| OPEC-Staaten <sup>c)</sup>                      | 35,093   | 315                                     | 34  |
| sonstige Entwicklungsländer <sup>d)</sup>       | 13,208   | 60                                      | 13  |
| davon:  |  |   |   |
| mit BSP pro Kopf unter 300 US-Dollar p. a.      | 1,354  | 21                                      | 1   |
| mit BSP pro Kopf zwischen 300 bis 699 US-Dollar | 2,395  | 51                                      | 2   |
| mit BSP pro Kopf über 700 US-Dollar p. a.       | 9,459  | 87                                      | 9   |
| Südliches Afrika <sup>e)</sup>                  | 1,844  | 139                                     | 2   |

Angaben errechnet nach: SIPRI, World Armaments and Disarmament, 1982, S. 140.

a) Alle Nato-Staaten einschl. Spaniens sowie Österreich, Schweiz, Schweden, Finnland, Irland, Australien, Neuseeland, Japan, Israel und Südafrikanische Republik.

b) Alle Mitgliedstaaten des Warschauer Pakts sowie Nord-Korea, Mongolei, Kuba, VR China und Albanien.

c) Iran, Irak, Kuwait, Saudi-Arabien, VAE, Indonesien, Algerien, Gabun, Libyen, Nigeria, Ecuador und Venezuela; weiterhin ist Oman mit einbezogen, nicht jedoch Qatar.

d) Alle sonstigen Staaten, ohne Laos, Kampuchea und Vietnam.

e) Republik Südafrika, Mozambique, Tanzania, Sambia, Simbabwe.

augenfällig: 1960 gaben die genannten Länder der amerikanischen Abrüstungsbehörde ACDA (= Arms Control and Disarmament Agency) zufolge ca. 10 Mrd. US-Dollar für Verteidigungszwecke aus, im Jahre 1980 lag diese Ziffer bereits bei 147 Mrd.<sup>4)</sup> Selbst bei Abzug des Inflationsfaktors bleibt noch immer ein Steigerungseffekt von 300 bis 350% bestehen. Entfielen auf die Entwicklungsländer im Jahre 1960 noch 10% des Anteils an den weltweiten Militärausgaben, so erhöhte sich dieser bis 1970 auf 17% und ist gegen Ende der siebziger Jahre auf knapp 25% angestiegen<sup>5)</sup>.

Beachtenswert ist auch der Anstieg des relativen Anteils der Militärausgaben am Bruttosozialprodukt in der Dritten Welt. Im Jahre 1963 verwandten Entwicklungsländer im Durchschnitt 4,4% ihres Bruttosozialproduktes für Verteidigungszwecke, die Industrieländer hingegen im Durchschnitt 8,5%. Im

<sup>4)</sup> Vgl. US-Arms Control and Disarmament Agency (ACDA), The International Transfer of Conventional Arms, Washington (D.C.) April 1974; sowie dies., World Military Expenditures and Arms Transfer 1971-1980, Washington (D.C.) 1983.

<sup>5)</sup> US-ACDA, World Military Expenditures and Arms Transfers, 1971-1980, a. a. O., S. 26. Das Stockholmer Friedensforschungsinstitut SIPRI schätzt für 1982 den Anteil der Dritten Welt an den globalen Militärausgaben auf 16%, rechnet hierbei die VR China allerdings nicht mit ein, die etwa 5% aller Militärausgaben bestreitet; vgl. SIPRI-Yearbook 1983, Stockholm 1983, S. 161.

Jahre 1980 war der durchschnittliche Anteil bei den Entwicklungsländern auf 5,1% angestiegen, während die Industrieländer nunmehr nur noch bei 5,4% lagen. Der Vergleich fällt noch etwas deutlicher aus, wenn in Rechnung gestellt wird, daß die westlichen Industrieländer (OECD-Staaten) 1980 gerade im Schnitt 3,7% ihres Bruttosozialproduktes für

**Tabelle 2: Anteil der Militärausgaben am Bruttosozialprodukt im Vergleich (in %)**

|      | Welt | Industriestaaten | NATO             | WPO   | Entwicklungsländer | OPEC  |
|------|------|------------------|------------------|-------|--------------------|-------|
| 1963 | 7,8  | 8,5              | 7,2              | (5-9) | 4,4                | (3,1) |
| 1964 | 7,3  | 7,8              | 6,7              | (5-9) | 4,5                | (3,5) |
| 1965 | 6,8  | 7,3              | 6,1              | (5-9) | 4,6                | (3,7) |
| 1966 | 7,0  | 7,3              | 6,5              | (5-9) | 5,8                | 2,2   |
| 1967 | 7,1  | 7,2              | 7,1 <sup>†</sup> | 10,7  | 6,3                | 5,0   |
| 1968 | 7,2  | 7,4              | 6,8              | 12,8  | 6,1                | 4,7   |
| 1969 | 6,7  | 6,8              | 6,2              | 12,1  | 6,0                | 6,0   |
| 1970 | 6,2  | 6,3              | 5,6              | 12,0  | 5,8                | 5,6   |
| 1971 | 5,9  | 6,0              | 5,1              | 11,8  | 5,6                | 5,2   |
| 1972 | 5,8  | 5,9              | 5,0              | 11,9  | 5,6                | 5,5   |
| 1973 | 5,5  | 5,5              | 4,6              | 11,6  | 5,4                | 5,5   |
| 1974 | 5,6  | 5,6              | 4,7              | 11,6  | 5,5                | 6,3   |
| 1975 | 5,7  | 5,7              | 4,7              | 11,6  | 6,0                | 7,8   |
| 1976 | 5,5  | 5,4              | 4,4              | 11,1  | 5,9                | 8,1   |
| 1977 | 5,4  | 5,3              | 4,3              | 10,8  | 5,5                | 7,3   |
| 1978 | 5,4  | 5,3              | 4,2              | 11,4  | 5,5                | 7,8   |
| 1979 | 5,3  | 5,3              | 4,2              | 11,5  | 5,4                | 7,8   |
| 1980 | 5,4  | 5,4              | 4,4              | 11,8  | 5,1                | 7,1   |

Zusammengestellt nach Angaben der US-ACDA, World Military Expenditures and Arms Transfers, versch. Jahrgänge, Washington 1975 ff.

Militärausgaben verwendeten (NATO: 4,4 %), die Länder des Warschauer Paktes hingegen zum selben Zeitpunkt 11,8 %<sup>6)</sup>.

Bemerkenswert ist überdies die Zunahme des *Militärpersonals*. Im Jahre 1960 waren laut amerikanischen Angaben in der Dritten Welt ca. 8,7 Mill. Mann unter Waffen (einschließlich Milizen). 1980 hatte sich diese Zahl bereits auf etwa 14,8 Mill. erhöht, was eine Vergrößerung um mehr als 60 % ausmacht<sup>7)</sup>.

Ein weiteres Indiz ist die Zunahme des internationalen *Waffenhandels* mit der Dritten Welt<sup>8)</sup>. Das Stockholmer Friedensforschungsinstitut SIPRI (= Stockholm International Peace Research Institute) stellte seinerzeit fest, daß sich das Volumen des Handels mit schweren Waffen mit der Dritten Welt in konstanten (d. h. inflationsbereinigten) US-Dollar berechnet, mehrfach erhöht hat. Während in den fünfziger Jahren Waffen für insgesamt 9 Mrd. US-Dollar an Länder des Südens verkauft wurden, stieg diese Summe in den sechziger Jahren auf 18 Mrd. an und erreichte in den siebziger Jahren die Größenordnung von 70 Mrd. Dollar<sup>9)</sup>. Die amerikanische Abrüstungsbehörde ACDA, die nicht nur die Großwaffentransfers berücksichtigt, kam für den Zeitraum zwischen 1970 und 1979 zu dem Schluß, daß der Rüstungsexport in die Dritte Welt den Umfang von 126 Mrd. US-Dollar überschritten haben müsse<sup>10)</sup>. Das Gesamtvolumen des weltweiten Waffenhandels liegt Anfang der achtziger Jahre bei ca. 25 Mrd. US-Dollar pro Jahr. Während der Import-Anteil der Dritten Welt an diesem Markt zu Beginn der sechziger Jahre noch knapp über 40 % lag, ist er gegen Ende der siebziger Jahre auf mehr als 70 % angestiegen. Bemerk-

enswert ist auch die Zahl der transferierten Waffen. In den siebziger Jahren wurden im Durchschnitt pro Jahr ca. 3 000 Panzer und Geschütze auf Selbstfahrlafette, etwa 1 500 Stück gezogene Artillerie, ca. 3 000 Schützenpanzer und sonstige gepanzerte Fahrzeuge, 120 Kriegsschiffe, etwa 1 700 Kampfflugzeuge, ca. 4 000 Luftabwehrraketen sowie Hunderttausende von Handfeuerwaffen, Granaten und Munition und sonstige militärisch zu verwendende Artikel in die Dritte Welt geliefert.

Von wachsender Bedeutung ist auch die Zunahme der *Rüstungsproduktion* in Ländern der Dritten Welt. Diese kann entweder lizenziert sein, d. h. es werden Fremdentwicklungen legal nachgebaut, oder aber sie beruhen auf Eigenentwicklungen oder illegalen Nachbauten. Heutzutage sind über 40 Länder in der Dritten Welt imstande, Waffen, Waffenkomponenten oder sonstige Rüstungsgüter herzustellen. Einige von ihnen besitzen bereits die Fähigkeit, eigene Panzerfahrzeuge, Flugzeuge, Düsenjäger, Raketen sowie komplizierte Elektronik herzustellen<sup>11)</sup>. In diesem Zusammenhang werden viele dieser neuen Rüstungsproduzenten zu Anbietern auf dem internationalen Waffenmarkt, wo sie durch teilweise recht aggressive Verkaufsmethoden von sich Reden gemacht haben (z. B. Brasilien, Nord-Korea, Ägypten).

Ein besorgniserregender Aspekt ist auch die Weiterverbreitung von Kernwaffen, die *nukleare Proliferation*. Bislang ist die Volksrepublik China das einzige Land der Dritten Welt, welches offen eine Nuklearrüstung betreibt. Daneben ist aber die Gefahr groß, daß weitere Länder in den Club der Kernwaffenmächte vordringen wollen. Die Versuchung, mit Hilfe dieser Waffen einen wesentlichen Vorsprung gegenüber regionalen Rivalen zu erhalten, sowie die Aussicht, einen weltweiten Prestigegewinn verbuchen zu können (immerhin sind alle bisherigen Kernwaffenmächte ständige Mitglieder des Sicherheitsrates), ist groß. Zudem gibt es eine Reihe von technischen Möglichkeiten, die zivile Nutzung von Kernenergie und den internationalen Handel mit nukleartechnischen Gütern für die heimliche Produktion von Kernsprengköpfen zu nutzen. Auch der Know-how-Transfer auf diesem Gebiet ist kaum zu steuern. So konnten vor einigen Jahren in einer amerikanischen Zeitschrift detaillierte Angaben über den Bau einer Wasserstoffbombe veröffentlicht werden. Zwar bieten der Atomwaffensperrvertrag von 1968 sowie das Kartell der Hersteller von nukleartechnischen Anlagen und Kernbrennstoffen (Londo-

<sup>6)</sup> Vgl. US-ACDA, a. a. O. (Anm. 4).

<sup>7)</sup> Ebd.

<sup>8)</sup> Vgl. A. Pierre, *The Global Politics of Arms Sales*, Princeton 1982.

<sup>9)</sup> SIPRI-Yearbook 1980, Stockholm 1980, S. XX.

<sup>10)</sup> US-ACDA, *World Military Expenditures and Arms Transfers, 1970-1979*, Washington 1982.

<sup>11)</sup> Vgl. P. Lock/H. Wulf, *Rüstung und Unterentwicklung*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 18/79, 5. Mai 1979, S. 3-28; dies., *Register of Arms production in Developing Countries*, Hamburg 1977; s. a. St. E. Miller, *Arms and the Third World: Indigenous Weapons Production*, Genf (Graduate Institute of International Studies, Occ. Papiers, No. 3) Dezember 1980; S. Landgren-Backström, *The Transfer of Military Technology to the Third World Countries*, in: *Bulletin of Peace Proposals*, 8 (1977) 2, S. 110-120; M. Moodie, *Defense Industries in the Third World* in: St. G. Neuman/R.E. Harkavy (eds.), a. a. O. (Anm. 3), S. 294-312, sowie J. Øberg, *Third World Armament-Domestic Arms Production in Israel, South Africa, Brazil, Argentina and India from 1950-1975*, in: *Instant Research on Peace and Violence*, 5 (1975) 4, S. 222-239.

Tabelle 3: Rüstungsproduktion in peripheren Ländern

|                      | Kampfflugzeuge,<br>Düsentrainer,<br>Triebwerke | leichte<br>Flugzeuge | Hubschrauber   | Flugkörper,<br>Raketen | große<br>Kriegsschiffe | mittlere<br>Kriegsschiffe<br>(bis zu 500 t) | Kleinkampf-<br>schiffe u. ä.<br>(unter 100 t) | U-Boote | Panzer und<br>gepanzerte Mann-<br>schaftswagen | Kleinwaffen,<br>Munition,<br>Gewehre usw. | Elektronik und<br>Avionik |
|----------------------|--|----------------------|----------------|------------------------|------------------------|---|---|---------|--|---|---------------------------|
|                      | 1  | 2                    | 3              | 4                      | 5                      | 6   | 7   | 8       | 9  | 10  | 11                        |
| Europa               |  |                      |                |                        |                        |   |   |         |  |   |                           |
| 1. Griechenland      | l  |                      |                |                        |                        |   |   |         | l <sup>2</sup>                                 | l   | l <sup>1</sup>            |
| 2. Jugoslawien       | e l  | e l                  | l              | l                      |                        | l   | n   | n       | l  | l   |                           |
| 3. Portugal          |  | l                    |                |                        | n                      | l   | l   |         |  | l   |                           |
| 4. Spanien           | l  | l                    |                |                        | l                      | l   | n   | l       | l  | e l                                       | n                         |
| 5. Türkei            | l <sup>1</sup>                                 | l <sup>1</sup>       |                | l                      | l                      | l   | n   | l       | l <sup>1</sup>                                 | l   |                           |
| Lateinamerika        |  |                      |                |                        |                        |   |   |         |  |   |                           |
| 1. Argentinien       | e  | l                    | l              | l                      | l                      | l   |   | l       | e l  | e l                                       | n l                       |
| 2. Brasilien         | e l  | e l                  | l <sup>1</sup> | e l                    | l                      | e l   | e   | n       | e l  | e l                                       |                           |
| 3. Chile             |  |                      |                |                        |                        | n   |   |         |  |   |                           |
| 4. Dominic. Republik |  |                      |                |                        |                        | n   |   |         |  | e l                                       |                           |
| 5. Kolumbien         |  | l                    |                |                        |                        | n   | l   |         |  |   |                           |
| 6. Mexiko            | l <sup>1</sup>                                 |                      |                |                        | n                      | l   |   |         |  | l   |                           |
| 7. Peru              | l <sup>1</sup>                                 |                      |                |                        | l                      | e   |   |         |  | l <sup>1</sup>                            |                           |
| 8. Venezuela         | l <sup>1</sup>                                 |                      |                |                        |                        |   | l   |         |  | n   |                           |
| Afrika               |  |                      |                |                        |                        |   |   |         |  |   |                           |
| 1. Algerien          |  |                      |                |                        |                        |   |   |         |  | n   |                           |
| 2. Elfenbeinküste    |  |                      |                |                        |                        |   |   |         |  |   |                           |
| 3. Gabun             |  |                      |                |                        |                        | n   | n   |         |  |   |                           |
| 4. Ghana             |  |                      |                |                        |                        |   |   |         |  | l   |                           |
| 5. Guinea            |  |                      |                |                        |                        |   |   |         |  | l   |                           |
| 6. Kongo             |  |                      |                |                        |                        |   |   |         |  | n   |                           |
| 7. Madagaskar        |  |                      |                |                        |                        |   | l   |         |  |   |                           |
| 8. Marokko           |  |                      |                |                        |                        |   |   |         |  | l   |                           |
| 9. Nigeria           | l <sup>1</sup>                                 |                      |                |                        |                        |   |   |         |  | l   |                           |
| 10. Rhodesien        |  |                      |                |                        |                        |   |   |         |  | l   |                           |
| 11. Südafrika        | l  | l                    | l              | l                      | l                      | n   | n   | l       |  | l   | n l                       |
| 12. Sudan            |  |                      |                | l                      |                        |   |   |         |  | l   |                           |
| 13. Zaire            |  |                      |                |                        |                        |   |   |         |  | ?   |                           |
| Nah-/Mittelost       |  |                      |                |                        |                        |   |   |         |  |   |                           |
| 1. Ägypten           | l  | l                    | l              | l                      |                        | n   |   |         | l  | l   | l                         |
| 2. Iran              | l <sup>2</sup>                                 |                      | l              | l <sup>1</sup>         | e l <sup>1</sup>       |   |   |         |  | l   | l                         |
| 3. Israel            | e l <sup>1</sup>                               | e                    |                | e l                    | e                      | l   | e l   |         | e l  | e l                                       | e l                       |
| 4. Saudi-Arabien     |  |                      |                |                        |                        |   |   |         |  |   |                           |
| 5. Jemen (Aden)      |  |                      |                |                        |                        |   | ?   |         |  |   |                           |
| Asien                |  |                      |                |                        |                        |   |   |         |  |   |                           |
| 1. Bangladesh        |  |                      |                |                        |                        |   | n   |         |  | l   |                           |
| 2. Burma             |  |                      |                |                        |                        | n   | l   |         |  |   |                           |
| 3. Hongkong          |  |                      |                |                        |                        | n   |   |         |  |   |                           |
| 4. Indien            | e l  | e l                  | l              | l                      | l                      | l   | e   | l       | l  | e l                                       | e l                       |
| 5. Indonesien        | l <sup>1</sup>                                 | l                    | l              |                        |                        | n   | n   |         |  | l   |                           |
| 6. Korea (Nord)      | l <sup>1</sup>                                 |                      |                |                        | n                      | n   | n   |         |  | l   |                           |
| 7. Korea (Süd)       | l <sup>1</sup>                                 |                      | l <sup>1</sup> |                        |                        | n   | n   |         |  | n l                                       | l                         |
| 8. Malaysia          |  |                      |                |                        |                        | l   |   |         |  | l   |                           |
| 9. Nepal             |  |                      |                |                        |                        |   |   |         |  | n   |                           |
| 10. Pakistan         | l <sup>1</sup>                                 | l <sup>1</sup>       | l              | l                      |                        |   | n   |         |  | l   | l                         |
| 11. Philippinen      |  | l                    | l <sup>1</sup> | n                      |                        |   | l   |         |  | l   | l                         |
| 12. Singapur         | l <sup>2</sup>                                 |                      |                |                        |                        |   | l   |         |  | l   | l                         |
| 13. Sri Lanka        | l  |                      | l              |                        |                        |   | l   |         |  | l   |                           |
| 14. Taiwan           | e l  | l                    | l              | n                      | n l <sup>2</sup>       |   | n   |         |  | l   | n                         |
| 15. Thailand         |  |                      |                |                        |                        | n   | l   |         |  | l   |                           |
| 16. Vietnam          |  | l                    |                |                        |                        |   |   |         |  | n   |                           |

e = Eigenentwicklung      l = Lizenzproduktion und technische Unterstützung  
n = nicht bekannt, ob e oder l      <sup>1</sup> = geplant      <sup>2</sup> = nur Reparatur, Überholung usw.

Aus: P. Lock/H. Wulf, Rüstung und Unterentwicklung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B. 18/79, S. 17.

ner Suppliers Club) eine gewisse Gewähr dafür, daß die nukleare Proliferation unter Kontrolle bleibt, dennoch ist das gegenwärtige Nicht-Verbreitungssystem keinesfalls undurchlässig. Einige Staaten der Dritten Welt, von denen man am ehesten annimmt, daß sie Kernwaffen herstellen können (Indien, Pakistan, Israel, Südafrika, Brasilien, Argentinien), haben den Atomwaffensperrvertrag nicht unterschrieben. Zudem kann man selbst bei Staaten, die sich entsprechenden Kontrollen der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) unterworfen haben, nicht ausschließen, daß diese unter dem Denkmal der friedlichen Kernenergienutzung nach und nach die Voraussetzungen für eine Nuklearrüstung erwerben, den NV-Vertrag kündigen (oder brechen) und binnen weniger Monate oder Wochen zur Kernwaffenmacht werden.

## 2. Schwerpunkte

Die hier angeführten Tendenzen geben natürlich nur einen sehr allgemeinen Eindruck von den tatsächlich herrschenden Verhältnissen wieder. Um ein genaueres Profil von der Rüstung der Dritten Welt zu erhalten, bedarf es einer Aufschlüsselung nach einzelnen Kategorien von Staaten. Augenfällig ist dabei zunächst, daß innerhalb der Dritten Welt die Rüstungsentwicklung regional sehr unterschiedlich ausfällt.

Die am stärksten militarisierte Region in der Dritten Welt ist jener Großraum, der Ost-, Südost- und Südasiens umfaßt. Hier ist nicht nur mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung wohnhaft, hier befinden sich auch die zahlenmäßig größten Streitmächte der Dritten Welt: Die VR China mit 4,2 Mill. Mann, Indien mit 1,1 Mill. Mann, Vietnam mit 1,2 Mill. Soldaten, Nord-Korea mit 780 000 und Süd-Korea mit 620 000 Soldaten sowie Taiwan mit 460 000 Mann unter Waffen; daneben sind auch Indonesien, die Philippinen, Thailand sowie Pakistan relativ große Militärmächte. Neben der Atommacht VR China sind derzeit Indien und Pakistan einer nuklearen Rüstung in der Dritten Welt am nächsten. Zur Zeit gehen etwa 12 % aller Rüstungsexporte der Welt in diesen Raum, was dazu geführt hat, daß das technologische Niveau der dortigen Militärmächte in den letzten Jahren erheblich zunehmen konnte.

Die Region mit der gegenwärtig stärksten Rüstungsdynamik ist hingegen der Nahe und Mittlere Osten. SIPRI konstatiert z. B. einen jährlichen Anstieg der dortigen Rüstungsausgaben von 13 bis 14 %. Derzeit belaufen sich die jährlichen Rüstungsaufwendungen dieser Länder auf über 45 Mrd. US-Dollar, und ca.

40 % aller Waffenimporte der Welt gehen auf das Konto von Staaten des Nahen und Mittleren Ostens. Stärker noch als im übrigen Asien ist es hier zu einer sehr weitgehenden Verbreitung modernster konventioneller Waffentechnologien gekommen, die z. T. in regionalen Konflikten praktisch ausprobiert worden sind.

Lateinamerika bleibt, was relative Militärausgaben und militärische Stärke anbetrifft, weit unter dem Weltdurchschnitt. Die einzigen Ausnahmen stellen Kuba, Argentinien und Brasilien dar; letztere haben offenbar auch nukleare Ambitionen noch nicht beiseite gelegt. Zur Zeit entfallen etwa 5 % aller Rüstungsimporte der Welt auf den lateinamerikanischen Raum. Bemerkenswert ist dabei, daß die zentralamerikanische Region sowie die Karibik (auch hier ist die Ausnahme Kuba zu nennen) bislang von weitgehenden Aufrüstungsmaßnahmen verschont geblieben sind. Costa Rica konnte es sich sogar leisten, sein Militär gänzlich abzuschaffen. Ob diese Entwicklung angesichts der krisenhaften Zuspitzung um Nicaragua und El Salvador noch lange anhalten wird, bleibt abzuwarten.

Eine relativ dynamische Rüstungsentwicklung findet auch in Nordafrika statt, wo vor allem Libyen und Algerien große militärische Ambitionen haben. Libyen importierte in den letzten acht Jahren mehr Waffen als seinerzeit der Schah von Persien, der als der größte Waffenimporteur der Welt galt. Relativ schwach militarisiert ist das übrige Afrika, wo die meisten Staaten nur über unwesentliche militärische Apparate mit veralteter Technik und minimaler Schlagkraft verfügen. Lediglich im südlichen Afrika sowie am Horn von Afrika ist in den vergangenen Jahren eine ganz erhebliche Ausgabensteigerung für Rüstung zu beobachten gewesen. Welche Dynamik die Konflikte in Afrika haben können, wird daran ersichtlich, daß Gesamtafrika Ende der siebziger Jahre mehr als 20 % aller Rüstungsimporte der Welt auf sich vereinigte.

Praktisch ohne Rüstung und Militär existieren lediglich die Staaten Ozeaniens, bei denen einzig die Fidji-Inseln ein bescheidenes militärisches Potential besitzen.

Allerdings sind in der Rüstungsentwicklung innerhalb der hier genannten Regionen auch sehr starke Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern festzustellen. Den stärksten Zuwachs verzeichneten in den siebziger Jahren die Militärausgaben der Mitgliedstaaten der Organisation Erdölexportierender Länder (OPEC = Organization of Petroleum Expor-

ting Countries). Diese begannen ab 1973 mit Hilfe der gestiegenen Öleinnahmen militärische Machtmittel in großen Mengen anzuhäufen. Ihre Rüstungsausgaben stiegen in den vergangenen zehn Jahren um 300 %, wobei die arabischen OPEC-Staaten gegenüber den anderen Ländern weit an der Spitze lagen.

Eine weitere Kategorie von Ländern, die ganz besonders intensiv als Motor für die Rüstung der Dritten Welt fungieren, sind die sogenannten Schwellenmächte. Hierunter werden jene Staaten der Dritten Welt gezählt, die aufgrund ihres vergleichsweise hohen Niveaus der technischen und wirtschaftlichen Entwicklung und der gesellschaftlichen Organisationsfähigkeit die Möglichkeit besitzen, relativ große militärische Apparate auf einem fortgeschrittenen technologischen Entwicklungsstand aufzubauen und zu erhalten. Argentinien, Brasilien, Indien und die Volksrepublik China wären als Beispiele zu nennen, wobei allen diesen Staaten gemein ist, daß sie wirtschaftlichen Aufschwung und militärische Stärke als wesentliche Bestandteile ihrer Rolle als regionale Großmacht betrachten. Die gewachsene Bedeutung des militärischen Faktors für diese Schwellenländer sowie andere, ihnen nahekommende Staaten (Südkorea, Taiwan) wird deutlich, wenn man sich vor Augen führt, daß in den siebziger Jahren die Rüstungsausgaben jener Entwicklungsländer, die ein hohes Bruttosozialprodukt pro Kopf (über 700 US-Dollar) haben, um nahezu 90 % gestiegen sind.

Daneben gibt es jene Staaten, die sich militärische Rüstung eigentlich gar nicht oder zumindest nur in beschränktem Rahmen leisten könnten, dennoch aber militärisch über ihre Verhältnisse leben. In den meisten Fällen lassen sich die betreffenden Länder finanziell von befreundeten Großmächten oder anderen finanzkräftigen Staaten (z. B. OPEC-Ländern)

aushalten. Beispiele hierfür wären Syrien, Jordanien, Pakistan, Kuba und auch Vietnam.

Andere Staaten, die hochgerüstet aber dennoch hierzu wirtschaftlich eigentlich nicht imstande sind, gleichen die damit verbundenen hohen sozialen Kosten durch scharfe innenpolitische Unterdrückungsmaßnahmen aus, wie z. B. Nord-Korea und zu einem geringeren Teil Taiwan.

Die Mehrzahl der Länder der Dritten Welt leistet sich keine größeren militärischen Apparate und unterhält meistens Streitkräfte in einer Größenordnung, die die innere Struktur aufrechtzuerhalten hilft und ein Minimum an Verteidigungsbereitschaft garantiert. Zwar ist auch bei diesen Ländern eine nicht unerhebliche Steigerung bei den Rüstungsausgaben in den siebziger Jahren festzustellen gewesen, nur machen sich diese Zuwächse im internationalen Vergleich gesehen noch relativ gering aus.

Es ist in diesem Zusammenhang wert festzuhalten, daß die Machtergreifung von *Militärregimes* in der Dritten Welt nur selten mit einer übermäßigen Steigerung der Verteidigungsausgaben einhergeht. Die so oft zitierte „Selbstbedienungsmentalität“ von Obristen und Generälen, die die Macht im Staat erlangt haben, läßt sich nur in wenigen Fällen nachweisen. Es gibt vielmehr durchaus Gegenbeispiele, wie z. B. den Militärputsch in Indonesien von 1965, in dessen Folge die Militärausgaben des Landes drastisch reduziert wurden.

Auffällig ist hingegen, daß jene Staaten der Dritten Welt, die sich zum Marxismus-Leninismus bekennen, ein überdurchschnittlich hohes Niveau an Rüstungsaufwendungen haben. Man ist geneigt, hier von dem Phänomen eines *Roten Militarismus* zu sprechen, für den Länder wie Kuba, die VR China, Nordkorea und Vietnam stehen.

## II. Die Folgen der Rüstung in der Dritten Welt

### 1. Sicherheitspolitische Konsequenzen

Eine Folge der hier geschilderten Entwicklung ist es, daß sich Unterschiede zwischen militärisch schwachen und starken Mächten in der Dritten Welt zukünftig deutlicher herausbilden werden. Waren bislang fast alle gleichermaßen schwach und anfällig, so erlangen nunmehr einzelne Länder regionale Machtpositionen, neue Rivalitäten brechen auf, Staaten bauen ihre eigenen „Sicherheitsysteme“ um sich herum auf und bringen andere Länder in Abhängigkeit. Man kann

durchaus den Begriff einer neuen internationalen „Hackordnung“ einführen, die die Gewichte in der internationalen Politik verschieben wird.

Parallel dazu gibt es eine Tendenz der Zunahme und Intensivierung militärischer Konflikte in der Dritten Welt. Zwar schafft Rüstung an sich noch keine Konflikte, aber im Gegensatz zum Ost-West-Konflikt, der gerade wegen der großen Mengen angehäufter Rüstung auf beiden Seiten bislang unblutig verlief, hat der enorme Rüstungszuwachs in



der Dritten Welt keinen vergleichbaren stabilisierenden Effekt gehabt. Seit Ende des Zweiten Weltkrieges hat es mehr als 120 Konflikte in diesen Regionen gegeben, die über 30 Millionen Tote und Verwundete gefordert haben. Rüstungsexporte und Militärhilfe an die dabei beteiligten Parteien haben häufig zu einer Verschärfung geführt; nur in wenigen Fällen kam es zu nachhaltigen Stabilisierungseffekten<sup>12)</sup>.

Auf politischer Ebene ist zu beobachten, daß diese Entwicklung die Erosion der politischen Einheit der Länder der Dritten Welt (z. B. im Rahmen der Blockfreien Bewegung oder innerhalb der OPEC) weiter vorantreibt. Oftmals lassen lokale Anlässe Fronten zwischen einer Reihe von Staaten entstehen (wie z. B. im Falle des Krieges zwischen Iran und Irak) und führen zu gänzlich neuen Situationen und Staatenverbindungen.

In diesem Zusammenhang unterliegen auch die Beziehungen zu den Supermächten sowie den anderen europäischen Großmächten einem Wandel, der allerdings nicht dem Bild entspricht, welches die Vertreter der Theorie der „Neuen Weltmilitärordnung“ entwerfen. Zwar gibt es neue Formen der Abhängigkeit, wie z. B. im Bereich der Rüstungstechnologie (Ersatzteillieferungen, Munition) sowie bei den Modalitäten der Bezahlung von Waffenlieferungen und der Ausbildung von Offizieren und Rekruten. Jedoch lassen sich diese Abhängigkeiten immer weniger instrumentalisieren, da zum einen die käuferfreundliche Struktur des internationalen Waffenmarktes und zum anderen das zunehmende Nationalbewußtsein in den Ländern der Dritten Welt die Einflußmöglichkeiten geringer werden lassen.

Umgekehrt entsteht oft genug der Eindruck, daß Staaten oder Politiker der Dritten Welt die Supermächte für ihre Zwecke instrumentalisieren und dabei für eine Zeitlang zumindest verbal Partei im Ost-West-Konflikt ergreifen. Die Behauptung, daß der amerikanisch-sowjetische Konflikt die Ereignisse in der Dritten Welt überlagere, kann dabei kaum aufrechterhalten werden. Eher besteht eine Art Gemengelage, bei der regionale Streitparteien, externe Mächte sowie sonstige lokale Bedingungen eine nur schwer zu durchschauende Verbindung eingehen. So mancher als „Stellvertreterkrieg“ angesehene Konflikt in der Dritten Welt entpuppte sich

im nachhinein als rein regionales Phänomen, an dem die Supermächte zwar teilhatten, welches sie aber nur mangelhaft zu steuern imstande waren. In diesem Zusammenhang ist auch zu betonen, daß Militärmächte der Dritten Welt ein zunehmend wirksames Störpotential gegenüber den Supermächten und den anderen Großmächten entfalten können. Die weitgehende Verfügbarkeit von modernen Düsenflugzeugen, Panzern, zielsuchenden Raketen, Seeziellraketen, modernen U-Booten und gar Atomwaffen lassen militärische Interventionen immer schwieriger werden (z. B. Falkland-Krieg) und engen den Spielraum für militärische Manöver in entfernten Regionen spürbar ein.

## 2. Ökonomische Konsequenzen

Ein wesentlicher ökonomischer Aspekt der Rüstung in der Dritten Welt ist, daß Kapital, Arbeitskraft und Kreativität zu relativ unproduktiven Zwecken und nicht für Entwicklungsaufgaben gebraucht werden. Im globalen Maßstab gesehen ergeben sich z. T. erschreckende Ungleichgewichte. So wenden Entwicklungsländer zwar im Durchschnitt schon einen ebenso großen Anteil des Bruttosozialproduktes für Verteidigungszwecke auf wie die Industriestaaten; in den Bereichen Erziehung und Gesundheitswesen bleiben die entsprechenden Anteile jedoch um 40 bzw. 70 % hinter den vergleichbaren Zahlen für die Industrieländer zurück.

Zwar geben diese Relationen ein verzerrtes Bild der Wirklichkeit wieder, weil die relativ hohen Rüstungsausgaben der OPEC-Staaten die Gesamtbilanz verfälschen, aber sie deuten doch an, daß die Bereitschaft zu hohen Rüstungsausgaben in vielen Entwicklungsländern sehr groß ist<sup>13)</sup>. Von anderer Stelle ist wiederum darauf verwiesen worden, daß hohe Rüstungsausgaben und hohes Wirtschaftswachstum häufig miteinander korrelieren, so daß die negativen Auswirkungen wettgemacht werden können. Verteidigungsausgaben hätten demnach auch positive Effekte für die Volkswirtschaft der betreffenden Länder, da zusätzliche Infrastrukturmaßnahmen, Ausbildungsprogramme und Nachfrageeffekte auftreten<sup>14)</sup>. Dieses gelte nicht nur für die sogenannten „Schwellenländer“, sondern auch

<sup>12)</sup> Vgl. die verschiedenen Studien von Istvan Kende, z. B.: Kriege nach 1945 — Eine empirische Untersuchung, Frankfurt (Militärpolitik Dokumentation Nr. 27) 1982.

<sup>13)</sup> Vgl. J. Krause, Rüstung und Abrüstung als Weltproblem, in: P. J. Opitz (Hrsg.), Weltprobleme, München 1982, S. 275-307 (S. 299).

<sup>14)</sup> Vgl. E. Benoit, Defense and Economic Growth in Developing Countries, Lexington (Mass.) 1973; ders., Growth and Defense in Developing Countries, in: Economic Development and Cultural Change, 26 (1978) 2, S. 271-280.

für arme Entwicklungsländer, in denen das Militär manchmal die einzig verlässlich funktionierende staatliche Organisation sei und für einige Wirtschaftszweige eine konstante Erwerbsquelle darstelle. Eine Bilanz der positiven wie negativen volkswirtschaftlichen Effekte von Rüstungsausgaben kann lediglich für den Einzelfall vorgenommen werden. Generell läßt sich aber feststellen, daß die meisten Entwicklungsländer — mit unterschiedlichem Erfolg — versuchen, ihre aus außenpolitischen Gründen für notwendig erachteten Militärausgaben in einer Weise zu steuern, die nach Möglichkeit wirtschafts- und strukturelle Vorteile mit sich bringt.

Betrachtet man lediglich die ökonomischen Konsequenzen von Rüstungsimporten in den Ländern der Dritten Welt, so sieht das Bild allerdings durchweg negativ aus. Zum Ankauf von Waffensystemen und zur Bezahlung von Dienstleistungen werden diesen Staaten zumeist westliche Devisen abverlangt, was zur Folge hat, daß weniger Geld zum Ankauf ziviler Güter zur Verfügung steht, oder daß Sektoren der heimischen Landwirtschaft zu zu-

sätzlichen Exportsteigerungen angeregt werden müssen. Häufig ist die Zunahme der Auslandsverschuldung sowie die Verschlechterung der heimischen Versorgungssituation die Folge von Waffenkäufen im Ausland. Dieses Problem wird auch in jenen Ländern nur mangelhaft gelöst, die sich darum bemüht haben, eine eigene Rüstungsindustrie auf die Beine zu stellen. Selbst Indien, Argentinien und Brasilien, die über relativ große und hochentwickelte Einrichtungen verfügen, um moderne Waffen herzustellen, müssen einen großen Teil der dabei verwendeten Komponenten aus dem Ausland importieren. Hinzu kommt, daß die bisherigen Erfahrungen beim Aufbau eigener Rüstungsindustrien in Entwicklungsländern gezeigt haben, daß die jeweiligen Endprodukte qualitativ schlechter und zudem teurer waren als vergleichbare ausländische Waffensysteme. Besonders augenfällig ist dieser Tatbestand im Falle von Lizenzproduktionen, wo es sich oft genug als sehr viel teurer erwiesen hat, eine Waffe im eigenen Land herzustellen, anstatt sie gleich beim ursprünglichen Produzenten zu kaufen<sup>15)</sup>.

### III. Ursachen und Bedingungsfaktoren der Rüstung der Dritten Welt

Die Gründe für die Rüstung der Dritten Welt sind in der politischen wie wissenschaftlichen Diskussion stark umstritten. Auf der einen Seite finden sich viele, die behaupten, daß die Militarisierung der Dritten Welt hauptsächlich durch äußere Faktoren verursacht worden ist (z. B. Übertragung des Ost-West-Gegensatzes). Andere hingegen argumentieren, daß es vornehmlich endogene Faktoren waren, die zu der jüngsten Entwicklung geführt haben. Der Wahrheit am nächsten kommt wahrscheinlich eine Betrachtungsweise, die vom Zusammentreffen mehrerer Ursachen ausgeht.

Zweifellos stellt der *Ost-West-Konflikt*, der in den letzten 35 Jahren in vielfältiger Weise auf die Regionen der Dritten Welt ausgegriffen hat, ein wichtiges Moment dar. Dabei gehen viele Autoren davon aus, daß die gegen die Sowjetunion gerichtete Eindämmungspolitik der USA seit Ende der vierziger Jahre hierbei den Anfang gemacht habe<sup>16)</sup>. Diese Annahme läßt sich jedoch nur dann aufrechterhalten, wenn man die Ereignisse in Ostasien ausblendet. Immerhin galt die 1947 verkündete Truman-Doktrin bis 1950 ausschließlich für Europa und Kleinasien. Dies wurde in der amerikanischen Haltung gegenüber der nationalen Partei im chinesischen Bürger-

krieg deutlich, wo Washington nach anfänglicher Unterstützung die Hilfe für die von den Kommunisten bedrängten Guomindang wegen des korrupten Charakters der nationalchinesischen Regierung einstellte. Bescheiden war im übrigen umgekehrt auch die Hilfe Moskaus für die Kommunisten. Erst der Sieg der kommunistischen Kräfte trug aller Wahrscheinlichkeit nach zu einem Wandel in der Position der Sowjetunion bei; denn das Nachgeben Washingtons hatte sowohl bei der sowjetischen wie bei der neuen chinesischen Führung die Überzeugung gestärkt, daß eine weitere militärische Ausbreitung des Kom-

<sup>15)</sup> Vgl. P. Lock und H. Wulf, a. a. O. (Anm. 11); s. a. SIPRI, *The Arms Trade With the Third World*, Stockholm 1971, Kap. 22, insbes. S. 737 ff.; R. Väyrynen, a. a. O. (Anm. 1), S. 149 ff.

<sup>16)</sup> In den gängigen Arbeiten zum Rüstungstransferproblem wird diese Frage zumeist nicht explizit angeschnitten. Dadurch, daß sowjetische Rüstungsexporte in die Dritte Welt erst mit dem Jahre 1955 angesetzt (d. h. mit den ersten Vereinbarungen Moskaus mit Ägypten), die der USA aber ab Ende der vierziger Jahre gerechnet werden, entsteht der Eindruck, daß die USA den Anfang gemacht hätten. Vgl. z. B. die Darstellung bei SIPRI, a. a. O. (Anm. 15), S. 17 ff.; W. Joshua/St. P. Gibert, *Arms für the Third World — Soviet Military Aid Diplomacy*, Baltimore-London 1969; vgl. auch F. O. Mäksche, *Rüstungswettlauf*, Stuttgart 1972, S. 64 ff., 211 ff., 258 ff.

munismus in Ostasien möglich sei. Der in diesem Zusammenhang vom Zaune gebrochene Koreakrieg brachte jedoch das gegenteilige Ergebnis, da nunmehr die USA sich schon um ihrer weltpolitischen Glaubwürdigkeit willen genötigt sahen, der nord-koreanischen Invasion entgegenzutreten.

Der Koreakrieg markierte den Wendepunkt der amerikanischen Politik, die nunmehr damit begann, um die Sowjetunion und die VR China herum antikommunistische Militärbündnisse zu organisieren, um auf diese Weise einen Eindämmungsring zu legen. Aber auch hierbei gingen die USA nicht in der Weise vor, daß sie Länder der Dritten Welt unbedacht aufrüsteten. Vielmehr bemühten sie sich hauptsächlich um die Erlangung von Stützpunkten, was durch Militärhilfe und Rüstungslieferungen im relativ kleinen Maßstab abgegolten wurde. Für besonders gefährdete Regionen, wie z. B. für den Nahen Osten oder Südasien, fand Washington die Unterstützung Großbritanniens und Frankreichs in dem Bestreben, das Rüstungsniveau der dortigen Streitparteien niedrig zu halten. Gerade diese Zurückhaltung aber war es, die der Sowjetunion Möglichkeiten bot, den Einkreisungsring durch großzügige Waffenlieferungen zu durchbrechen. Ab 1955 belieferte sie erst Ägypten, dann Syrien, später Afghanistan, Indonesien und auch Indien mit Waffensystemen, die diese Länder nicht oder nicht in der gewünschten Menge im Westen erhalten konnten. Man kann zumindest für die fünfziger Jahre feststellen, daß die Sowjetunion den weitaus größeren Anteil an Verantwortung für die Rüstung in der Dritten Welt hatte. Rechnet man die massiven Lieferungen von Rüstungsgütern und Waffen der Sowjetunion an die Volksrepublik China und an Nord-Korea mit ein, so kommt man zu dem Ergebnis, daß die Sowjetunion zu dieser Zeit der mit Abstand größte Rüstungsexporteur für Entwicklungsländer war<sup>17)</sup>.

Infolge ihrer veränderten militärstrategischen Konzeption (Wandel von der Strategie der „massiven Vergeltung“ zur „flexiblen Reaktion“) und der Ereignisse um Kuba begannen die USA in den sechziger Jahren damit, die Verteidigungsfähigkeit von Ländern der Dritten Welt durch vermehrte Rüstungslieferungen und Ausbildungsangebote (insbesondere auf dem Sektor der Guerillabekämpfung) zu verstärken. Gegebenenfalls wollte man bedrängten Staaten außerhalb Amerikas und Europas sogar mit eigenen konventionellen

<sup>17)</sup> Vgl. J. Krause. Sowjetische Militärhilfepolitik gegenüber Entwicklungsländern, Baden-Baden 1984 (i. E.).

Truppen helfen, wie es im Falle Vietnams dann auch geschah.

Das Fiasko dieser Vietnam-Politik führte 1969 schließlich zur sogenannten „Nixon-Doktrin“, die darauf hinauslief, daß die USA weniger direkte Engagements in der Dritten Welt vornehmen wollten, hingegen jenen Staaten um so mehr mit Waffenlieferungen unter die Arme zu greifen beabsichtigten, die bereit und willens waren, sich selbst zu verteidigen. Im Zusammenhang mit der Vervielfachung der Rohölpreise kam es ab 1973 zu einem Boom amerikanischer Rüstungsexporte in befreundete Länder des Nahen Ostens, hauptsächlich in den Iran. Infolge der damit verbundenen Schwierigkeiten und Probleme, die aus Anlaß der iranischen Revolution 1979 voll zum Ausbruch kamen, begann die Regierung von Präsident Carter ab 1977 damit, amerikanische Rüstungsexporte in die Dritte Welt wieder zu verringern. Diese Bemühungen zeitigten einige Erfolge, wurden jedoch von der nachfolgenden Reagan-Administration erneut revidiert, die heutzutage Rüstungsexporte und Militärhilfe relativ extensiv als diplomatische Instrumente nutzt.

Die Sowjetunion ihrerseits hat seit Beginn der sechziger Jahre ihre Rüstungslieferungen und Militärhilfe an Länder der Dritten Welt kontinuierlich erhöht. Sie steht zusammen mit den USA an der Spitze der weltweiten Rüstungsexporteure: Beide Supermächte zusammen bestreiten über 70 % des Exportes von Waffen in die Dritte Welt. Im Gegensatz zu den USA, wo die sonstige Auslandshilfe (hauptsächlich Kapitalhilfe) im gleichen Maße wie die Rüstungsexporte stieg, blieb die Entwicklungshilfe der Sowjetunion weit zurück. War das Verhältnis von Militärhilfe zu Entwicklungshilfe zu Zeiten Chruschtschows in der Sowjetunion noch mit 1:1 relativ ausgeglichen, so macht gegenwärtig die Militärhilfe das Sechsfache dessen aus, was die Sowjetunion an Kapitalhilfe gibt<sup>18)</sup>.

Neben ihren sicherheitspolitischen Interessen verfolgen beide Supermächte auch ökonomische Anliegen. Die USA bekommen auf diese Weise Gelder zurück, die für Forschung und Entwicklung ausgegeben worden sind, teilweise lassen sich auch die Stückkostenpreise von Waffensystemen senken. Die Sowjetunion hingegen kann durch Waffenverkäufe ihre Diviseneinkünfte vergrößern. Man schätzt, daß gegenwärtig 10 bis 15 % aller Hartwährungseinnahmen der Sowjetunion aus dem Verkauf von Waffen in die Dritte Welt (zumeist an OPEC-Länder) stammen. Bei

<sup>18)</sup> Vgl. US-ACDA, a. a. O., (Anm. 4).

beiden Supermächten dürften die ökonomischen Interessen aber letztendlich den sicherheitspolitischen Gesichtspunkten untergeordnet sein. Bei den westeuropäischen Rüstungsanbietern (hauptsächlich Frankreich und Großbritannien, aber auch Italien, die Bundesrepublik und die Niederlande) dominieren hingegen rüstungsökonomische Interessen.

Sicherheitspolitische und ökonomische Interessen der Lieferländer können für sich genommen jedoch noch nicht die Rüstung und Militarisierung der Dritten Welt erklären, vor allem dann nicht, wenn — wie im Fall der USA — dieses Interesse gar nicht immer durchgehend gegeben war. Von daher bedarf es einer Betrachtung der sogenannten *endogenen Faktoren*. Wie das Beispiel des Nahost-Konfliktes zeigt, gibt es ohne Vorhandensein eines lokalen oder regionalen Konfliktes keine Einstiegsmöglichkeiten für Großmachtinterventionen oder sonstige Verwicklungen der Groß- und Supermächte. Ähnlich wie im Nahen Osten ist praktisch jeder Konflikt, bei dem zumindest eine der beteiligten Seiten nicht mehr zu einer politisch einvernehmlichen Lösung bereit ist, ein zusätzlicher Kristallisationskern für weitere Entwicklungen dieser Art. Das südliche Afrika, der Persische Golf oder auch die mittelamerikanische Region sind zur Zeit am meisten von der Gefahr einer derartigen Militarisierung bedroht.

Von gleicher Bedeutung ist es, wenn Länder der Dritten Welt durch eine erhöhte Rüstung versuchen, eine regionale Machtposition zu erringen und zu behaupten. Staaten wie Indien, Pakistan, Iran und Irak, Algerien, Nigeria, Brasilien, Vietnam oder auch China können hier als Beispiele genannt werden. Am bizarrsten stellt sich der Fall Libyen dar, welches seit Jahren große Mengen von Waffen kauft, um sie dann zu politischen Bedingungen an andere Staaten oder Befreiungsbewegungen weiterzugeben. Der Versuch, eine regionale Machtposition durch Rüstungsmaßnahmen zu gewinnen, artet leicht in einen Rüstungswettkampf aus, wenn ein Rivale glaubt, in gleicher Weise mitziehen zu müssen. Beispiele dieser Art sind die indisch-pakistische, die irakisch-iranische oder die brasilianisch-argentinische Rivalität.

Aber auch die innere politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Struktur der Länder der Dritten Welt hat einen Einfluß auf deren Rüstungspolitik. Wie oben bereits festgestellt, ist dieser Zusammenhang bei Militärregimes recht gering, bei kommunistischen Staaten hingegen sehr hoch. Das bedeutet nicht, daß nicht auch demokratische Staaten viel in ihre Rüstung investieren (wie z. B. Indien), es ist

aber auffällig, daß gewisse Kategorien von Staaten ähnliche Rüstungsmuster aufweisen. Auffällig ist auch, daß jene Länder, die über längere Perioden von gleichermaßen ambitionierten wie charismatischen Persönlichkeiten beherrscht werden (Sukarno, Nkrumah, Nasser oder heutzutage Ghaddafi), außergewöhnlich hohe Rüstungsaufwendungen haben und sich oftmals in vielerlei militärische Abenteuer verstricken.

Einen weiteren Faktor bilden die Vorstellungen der jeweiligen nationalen Eliten über die ökonomischen und technologischen Fähigkeiten ihres Landes zur Rüstungsintensivierung. Dort, wo diese hoch eingeschätzt werden, also besonders bei den sogenannten Schwellenmächten, besteht am ehesten eine Anfälligkeit für militant-nationalistische Strategien.

Abgesehen von diesen endogenen Ursachen sind noch einige allgemeine Bedingungsfaktoren für Rüstung und Militarisierung der Dritten Welt zu nennen. So hat sich die Zahl der unabhängigen Staaten in der Dritten Welt in den letzten 30 Jahren ganz erheblich erhöht, womit auch eine Vergrößerung der Nachfrage nach militärischen Gütern einherging. Allerdings sollte dieser Faktor nicht allzu stark gewichtet werden; denn die „militärischen Großverbraucher“ der Dritten Welt waren bereits zu einem Zeitpunkt unabhängig, als ihre Militarisierung noch gar nicht in Bewegung gekommen war.

Ein wesentlicher Faktor ist hingegen die Ölpreiserhöhungswelle von 1973/74 gewesen, die die materielle Basis für die immensen Rüstungseinkäufe der OPEC-Staaten und deren Verbündeten abgab. Hinzukommen dürfte die jüngere Entwicklung im Bereich des internationalen Seerechtes, wo viele Staaten ihre neugewonnenen Souveränitätsbereiche mit den entsprechenden Mitteln auch kontrollieren wollen.

Als Fazit bleibt zu konstatieren, daß Versuche, die Rüstungsentwicklung in der Dritten Welt mit Hilfe eines umfassenden Konzeptes wie das der „Neuen Weltmilitärordnung“ zu erklären, nur teilweise zu befriedigenden Ergebnissen führen. Zwar handelt es sich bei den Ländern der Dritten Welt fast ausschließlich um solche Staaten, die nach Jahrhunderten der Fremdherrschaft und des Kolonialismus politisch, wirtschaftlich und gesellschaftlich deformiert sind und in vielfacher Weise Schwächen aufweisen. Die Rüstungsentwicklung läßt sich aber keinesfalls als ein weiterer Bereich bezeichnen, in dem neue Abhängigkeiten des „Südens“ vom „Norden“ erwachsen. Vielmehr ergibt sich ein recht buntes Bild,

und man gewinnt gelegentlich den Eindruck, als ob viele dieser Länder einen verbesserten militärischen Status u. a. auch deshalb anstreben, weil sie in anderen Sektoren nicht in der erhofften Weise mithalten können.

Die Militarisierung der Dritten Welt ist mithin ein Begleitphänomen der internationalen Politik, wie sie sich in der Zeit seit 1945 herausgebildet hat. Sie ist dabei aufs engste mit der Entkolonialisierung, dem Überborden des Ost-West-Konfliktes, den vielfältigen Pro-

blemen beim Aufbau nationaler Gemeinschaften in deformierten Gesellschaften und dem Wiederauftritt bzw. Neuauftritt unzähliger lokaler und regionaler Konflikte in Asien, Afrika und Lateinamerika verbunden. Von daher wird es auch keinen radikalen Wandel in dieser Entwicklung geben, vor allem, solange derart viele ungelöste Konflikte in der Dritten Welt bestehen und darüber hinaus militärische Rüstung ein primäres Instrument zur Erhöhung des eigenen Status bleibt.

#### IV. Perspektiven von Gegenstrategien

Trotz der nüchternen Aussichten für einen grundsätzlichen Wandel ist es aus sicherheitspolitischen wie ökonomischen Gründen geboten, nach Maßnahmen zu fragen, wie die Rüstung der Dritten Welt zumindest so gesteuert werden kann, daß ihre absehbaren negativen Folgen nicht allzu schwerwiegend werden. In der Hauptsache müßten Maßnahmen bei der Kontrolle des Transfers von konventionellen Waffen und des militärischen Know-hows sowie der Verhinderung der nuklearen Proliferation ansetzen.

Die weitgehendsten Bemühungen gibt es bisher auf dem Sektor der Verhinderung einer weiteren Ausbreitung von Kernwaffen. Die vielfältigen Möglichkeiten, die zivile Nutzung der Kernenergie militärisch zu mißbrauchen, führten bereits 1968 zum Abschluß des Atomwaffensperrvertrages, in dem sich die Nicht-Kernwaffenstaaten verpflichteten, auf den Erwerb von Kernwaffen zu verzichten, während umgekehrt die Kernwaffenstaaten sich bereit erklärten, Hilfe bei der zivilen Nutzung von Kernenergie zu gewähren sowie sich um eine nukleare Abrüstung zu bemühen.

Als Kontrollorgan wurde die internationale Atomenergieorganisation (IAEO) eingesetzt, die bei allen unterzeichnenden Nicht-Kernwaffenstaaten nukleartechnische Einrichtungen sowie den Brennstoffkreislauf überwacht. Kurz zuvor hatten die lateinamerikanischen Länder eine Vereinbarung über die Schaffung einer kernwaffenfreien Zone in ihrem Gebiet abgeschlossen, in der sie übereinkamen, auf den Erwerb von Kernwaffen zu verzichten, eine Überwachungsorganisation einzurichten sowie Sicherheitsgarantien der Atommächte zu verlangen. Beide Vertragswerke sind noch nicht voll wirksam geworden, da wesentliche nukleare Schwellenmächte bislang ihre Unterschrift verweigert haben oder auf entsprechende Verifizierungsvereinbarungen noch nicht eingegangen sind.

Um weitere technisch mögliche Lücken im bestehenden Nonproliferationssystem zu schließen, kamen 1976 die wesentlichsten Lieferländer von nukleartechnischem Gerät und Brennstoffen in London überein, sich in ihren Exportgeschäften an gemeinsamen Kriterien zu orientieren. Zwar ist seit Abschluß des Atomwaffensperrvertrages keine neue Nuklearmacht auf den Plan getreten, es konnte aber z. B. nicht verhindert werden, daß 1974 Indien eine sogenannte „friedliche“ Kernexplosion unternahm und eine Reihe weiterer Länder vermutlich über kleinere Bestände geheimer Kernwaffensprengköpfe verfügen. Auch ist die politische Grundlage des Atomwaffensperrvertrages mehr und mehr in Frage gestellt worden, weil von seiten der Kernwaffenstaaten zum einen zusätzliche Verschärfungen im Bereich der zivilen Nutzung eingeführt worden sind, andererseits aber das Versprechen, für nukleare Abrüstung zu sorgen, bislang nicht hat verwirklicht werden können. Es darf aber schon als Erfolg angesehen werden, daß die Ausbreitung nuklearer Waffen in der Dritten Welt zumindest erheblich verlangsamt worden ist.

Entsprechende Vereinbarungen zur Verhinderung der Proliferation von konventionellen Waffen sind bislang noch nicht verwirklicht worden. Vorschläge in dieser Richtung stießen zumeist auf den allergrößten Widerstand bei den Empfängerstaaten, d. h. vor allem in der Dritten Welt. Aber auch innerhalb der Reihen der größten Rüstungsexporteure scheiterten Bemühungen dieser Art, wie z. B. die sogenannten CAT (Conventional Arms Transfer)-Gespräche. Versuche einiger lateinamerikanischer Staaten, sich auf eine gemeinsame Grundlage für Rüstungsbeschaffungen zu einigen, sind ebenfalls im Sande verlaufen. Auch die Vereinten Nationen, in denen das Thema „Entwicklung durch Abrüstung“ eine große Rolle spielt, haben sich bislang als unfä-

hig erwiesen, in dieser Hinsicht irgendeinen Impuls zu setzen. Entsprechende Ansätze im Schlußdokument der Ersten Sondergeneralversammlung über Abrüstung (von 1978) sind mittlerweile in Vergessenheit geraten, weil vor allem die Länder der Dritten Welt eine Bevormundung ihrer eigenen Rüstungsbeschaffungspolitik ausschließen wollen. Ähnlich aussichtslos erscheint die Forderung zu sein, eine internationale Steuer auf Waffentransfers zu erheben<sup>19)</sup>. Dem steht schon entgegen, daß nur ein einziges Land dieser Welt — die USA — umfassend Rechenschaft über seine Waffenverkäufe und -schenkungen abgibt, während in allen anderen Fällen die entsprechenden Daten nur auf Umwegen zu erhalten sind.

Auch die Strategie, durch einseitige Zurückhaltung bei Rüstungsexporten einen Beitrag zur Dämpfung der Rüstung der Dritten Welt zu leisten, hat wenig Aussicht. Dagegen spricht zum einen die Struktur des internationalen Rüstungsmarktes, bei dem ein Anbieterüberhang besteht. Zum anderen haben Versuche der Carter-Administration in dieser Richtung gezeigt, daß sofort andere (auch befreundete) Staaten in die entstandene Lücke einspringen. Abgesehen davon bleibt es natürlich für einzelne Länder (wie die Bundesrepublik Deutschland) unbenommen, aus wohlüberlegter außenpolitischer Zurückhaltung heraus eine äußerst vorsichtige Waffenexportpolitik gegenüber der Dritten Welt zu verfolgen.

Als einzigen Beitrag zur Dämpfung der Rüstung der Dritten Welt ließen sich lediglich Bemühungen um friedliche Konfliktschlichtung, um Vermittlung bei Konflikten sowie um vertrauensbildende Maßnahmen in der Dritten Welt anführen. Ihnen allen müßte gemein sein, daß sie verhindern sollen, daß Kon-

flikte eskalieren, politisch nicht mehr lösbar werden und andere Mächte militärisch hineingezogen werden. Positive Beispiele hierfür wären die britische Schlichtung im Rhodesien-Konflikt (1979), die amerikanische Rolle im Nahost-Konflikt oder aber auch die sowjetische Vermittlung im indisch-pakistanischen Krieg von 1965. In diesem Bereich kommt den Vereinten Nationen sowie regionalen Organisationen eine gewisse Rolle zu, da auch sie imstande sind, Vermittlungsdienste zu leisten sowie eventuell Friedenstruppen zu entsenden.

Der Erfolg solcher Maßnahmen friedlicher Konfliktschlichtung hängt u. a. sehr stark vom allgemeinen internationalen Klima, d. h. insbesondere vom Verhältnis der beiden Supermächte zueinander, ab. Je nachdem wie hoch die Einsätze, die Risiken und die Möglichkeiten der Beeinflussung sind, ergeben sich unterschiedliche Möglichkeiten zum Eingreifen und Vermitteln. Im Nahen Osten haben z. B. die beiden Supermächte mehrere Male ein gemeinsames Krisenmanagement unternommen, mit dem eine Eskalation der Kriegshandlungen unterbunden werden konnte. Im Gegensatz dazu haben sie bislang noch keinerlei Möglichkeit gehabt, die seit dem Kriegsausbruch am Persischen Golf entstandene gefährliche Situation zu meistern. In anderen Fällen war es durchaus sinnvoller, die Sowjetunion von solchen Vermittlungsaktionen fernzuhalten (wie z. B. im Nahen Osten nach 1973), da hier das Interesse Moskaus eher in Richtung auf Beibehaltung des Konfliktes lief.

Trotz dieser nicht gerade sehr ermutigenden Aussichten dürfte letztendlich eine Strategie, die der Rüstung in der Dritten Welt entgegensteuern will, nicht darum herumkommen, Konfliktschlichtung und Krisenmanagement in den Mittelpunkt zu stellen, wobei weitere Maßnahmen der Rüstungskontrolle und der Kontrolle von Waffentransfers mit einzubeziehen wären.

<sup>19)</sup> Zum Konzept vgl. L. Brock, Abrüstung als Entwicklungspolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 42/80 vom 18. Oktober 1980, S. 21-29.

# Rüstungsexportpolitik in der Bundesrepublik

## Die ungeliebte Sonderrolle

### I. Die Bundesrepublik im internationalen Waffenhandel

Seit über 20 Jahren flammt in der Öffentlichkeit immer wieder die Diskussion um die Rüstungsexportpolitik auf. Zu Beginn der sechziger Jahre waren es vor allem Lieferungen an Israel, die die Gemüter erregten, heute sind es mögliche Lieferungen an Saudi-Arabien. Grundlagen und langfristige Linien der Rüstungsexportpolitik sind hingegen nur wenig diskutiert worden. Dabei ist die Rüstungsexportpolitik zugleich Teil und sichtbarer Ausdruck einer Reihe von Politiken, darunter Außen-, Entwicklungs- und Wirtschaftspolitik.

#### 1. Rüstungsexporte und internationale Beziehungen

Rüstungsexporte sind nach dem Zweiten Weltkrieg zu einem wichtigen Instrument der Politik geworden<sup>1)</sup>. Die Auflösung der Kolonialreiche und der Ost-West-Konflikt, dessen geostrategische Erstarrung angesichts der Bedrohung durch Nuklearwaffen in Europa mit einer Intensivierung der Auseinandersetzung außerhalb der beiden großen Machtblöcke einherging, förderten den Einsatz von Militärhilfe und Rüstungslieferungen in historisch ungekanntem Maße. Zunächst waren es die USA, die dieses Instrument in großem Maßstab zur Unterstützung ihrer Containment-Politik einsetzten, ab 1956 zog dann die Sowjetunion, die zuvor Waffenlieferungen auf ihr direktes Einflußgebiet begrenzt hatte, nach.

Neben dieser politischen Wurzel des Rüstungshandels ist die ökonomische von besonderer Bedeutung. Mit Rüstungsexporten können Hersteller Geld verdienen, können Regierungen Arbeitsplätze schaffen und Devisenbilanzen verbessern. Vor dem Zweiten Weltkrieg war das kommerzielle Interesse privater Rüstungsfirmen der entscheidende Antriebsfaktor des internationalen Rüstungshandels gewesen; Namen wie Krupp, Schneider und Vickers beherrschten die Szene. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde der Betätigungsraum der privaten Rüstungsfirmen stärker eingeschränkt als je zuvor. Die politi-

sche Bedeutung des Rüstungshandels und vor allem die Gefahr, Waffen könnten an die andere Seite im Ost-West-Konflikt gelangen, geboten strikte politische Kontrolle. Politische Kontrolle heißt nun natürlich nicht, auf die möglichen ökonomischen Vorteile zu verzichten. Im Gegenteil: Sie lassen sich mit politischen Zielen direkt verbinden, wenn die Staaten, denen man Waffen zukommen lassen will, dafür bezahlen. Die USA begannen ab Anfang der sechziger Jahre aus dem finanziellen Zuschußgeschäft eine Einnahme zu machen und die Sowjetunion folgte diesem Beispiel bald nach. Andere Staaten begannen im Rüstungsexport eine eigenständige Devisenquelle zu sehen und exportierten mit der ausdrücklichen Betonung darauf, daß im Gegensatz zu den sowjetischen und US-amerikanischen Lieferungen keine politischen Bedingungen mit dem Transfer verbunden seien. Die französische Regierung spielte hier Ende der sechziger Jahre eine Vorreiterrolle; in den siebziger Jahren folgten andere europäische Industrieländer wie Italien, aber auch einige Länder der Dritten Welt, wie Israel und Brasilien, nach.

Sie wurden durch die Verdienstmöglichkeiten angezogen, die sich auftraten. Die Ölpreiserhöhungen verstärkten den Wunsch und die Möglichkeit vieler Länder in Nordafrika und Westasien, ihre Streitkräfte mit modernsten Waffensystemen auszurüsten. Darüber hinaus finanzierten sie anderen Ländern in Afrika und Asien die Beschaffung neuer Waffen. Ärmere Länder zogen nach — sie wollten nicht in militärische Unterlegenheit geraten. Die vom Ölboom und der Wirtschaftskrise in den Industrieländern ausgelöste wirtschaftlich kritische Situation in vielen Ländern Schwarzafrikas, Lateinamerikas und Asiens nährte paradoxerweise bei vielen von ihnen Aufrüstungstendenzen: Militärregime, mit fast grenzenlosem Appetit auf neue Waffensysteme, übernahmen die Macht, z. B. in Argentinien; die Verschärfung der sozialen Probleme führte zum Import von gegen die eigene Bevölkerung einsetzbaren Waffen. Der Anteil der Rüstungsgüter am gesamten Handel mit den Ländern der Dritten Welt wuchs

<sup>1)</sup> Siehe hierzu SIPRI, *The Arms Trade with the Third World*, Stockholm 1971.

auf über 5% an<sup>2)</sup>. Die Verschuldung, die Anfang der achtziger Jahre zu einem gravierenden Problem der Weltwirtschaft wurde, ist zu einem nicht unerheblichen Teil auf die Aufrüstung in vielen armen Ländern der Dritten Welt zurückzuführen<sup>3)</sup>.

Wie aus Tabelle 1 ersichtlich wird, läßt sich allerdings etwa 1980 eine deutliche Trendwende erkennen. Nach den SIPRI-Zahlen stagnierte danach das Wachstum des Handels mit Großwaffen mit Ländern der Dritten Welt. Andere Zahlenangaben stützen diesen Eindruck<sup>4)</sup>. Die Wirtschaftskrise hat letztlich ihre Wirkung gezeigt: Arme und reiche Staaten verfügten über weniger Mittel, um Waffen zu kaufen. Hinzu kommt, daß einige der besonders wichtigen Waffenimporteure, wie Libyen und Saudi-Arabien auf Grund von Ab-

sorptionsproblemen mit den bereits vorhandenen Waffensystemen weniger neue Rüstungswaren einkaufen. Der Sturz des Schah in Iran eliminierte zumindest zeitweise den zuvor größten Waffenimporteur aus den Seiten der zahlreichen Rüstungs- und Militärzeitschriften, die regelmäßig über neue Waffengeschäfte berichten. Und schließlich setzte die Regierung Carter in den USA ihre 1977 beschlossene Politik einer einseitigen Beschränkung der Rüstungsexporte zumindest teilweise<sup>5)</sup> in die Praxis um.

Gegenwärtig ist der Rüstungsmarkt Dritte Welt ein umkämpfter Käufermarkt. Die USA haben, nachdem die Regierung Carter durch die Regierung Reagan abgelöst wurde, ihre Rüstungsexporte wieder stark erhöht und nach SIPRI-Zahlen die Sowjetunion als wichtigsten Lieferanten von Rüstung beinahe erreicht. Die Zahl der Anbieter von Rüstungswaren hat sich weiter erhöht; zu den Neulingen auf dem internationalen Rüstungsmarkt gehören unter anderem Spanien, Südafrika und Singapur<sup>6)</sup>. Die finanziellen Ressourcen auf seiten der Käufer sind noch knapper geworden, seit auch internationale Wirtschaftsorgane wie der Internationale Währungsfonds bei ihren Kreditvergaben auf die Rüstungskäufe eines Landes achten. Zahlreiche Produzenten von Rüstung sind verstärkt auf den Export von Rüstung angewiesen, weil sie selber in ökonomischen Schwierigkeiten stecken. Insbesondere kleinere Staaten, die das Ziel verfolgen, eine breite Palette der Rüstungsproduktion aufrechtzuerhalten, spüren zudem immer mehr den Effekt exponentiell zunehmender Kosten von Waffensystemen und noch schneller steigenden technologischen Anforderungen in ihrer Herstellung.

**Tabelle 1:**  
**Das Wachstum des Handels mit Großwaffen \*)**  
**1954—1983, in Millionen US \$,**  
**Preise von 1975**

|      |       |      |        |
|------|-------|------|--------|
| 1954 | 727   | 1970 | 2 939  |
| 1955 | 1 000 | 1971 | 3 707  |
| 1956 | 1 251 | 1972 | 3 473  |
| 1957 | 1 254 | 1973 | 3 627  |
| 1958 | 1 910 | 1974 | 5 064  |
| 1959 | 1 202 | 1975 | 6 304  |
|      |       | 1976 | 7 312  |
| 1960 | 1 562 | 1977 | 9 699  |
| 1961 | 1 251 | 1978 | 11 147 |
| 1962 | 1 702 | 1979 | 9 599  |
| 1963 | 1 383 |      |        |
| 1964 | 1 195 | 1980 | 10 660 |
| 1965 | 1 559 | 1981 | 8 954  |
| 1966 | 2 031 | 1982 | 9 120  |
| 1967 | 2 465 | 1983 | 8 764  |
| 1968 | 2 693 |      |        |
| 1969 | 2 780 |      |        |

\*) Großwaffen definiert als Schiffe, Flugzeuge, Lenkwaffen, gepanzerte Fahrzeuge.

Quelle: SIPRI Yearbooks 1975—1984.

<sup>2)</sup> Siehe US Arms Control and Disarmament Agency (ACDA), World Military Expenditure and Arms Trade, jährlich, zuletzt 1971—1980, Washington 1983.

<sup>3)</sup> In einer auf dem Konzept der Opportunitätskostenrechnung beruhenden Analyse habe ich eine Quote von 25% errechnet, um die die Verschuldung der Länder der Dritten Welt geringer sein könnte, wenn keine Rüstungswaren importiert worden wären. M. Brzoska, The military related external debt of Third World countries, in: Journal of Peace Research, 20 (1983) 3.

<sup>4)</sup> Vgl. z. B. R. F. Grimmett, Trends in Conventional Arms Transfers to the Third World by major Supplier, 1975—1982, Congressional Research Service, IP 214 A, Washington, April 1983.

<sup>5)</sup> Kritische Einschätzungen der Politik der Carter-Regierung finden sich z. B. bei M. Leitenberg/N. Ball, US Policy of Conventional Arms Transfers, in: Bulletin of Atomic Scientists, 35 (1979) 2; A. Pierre, The Global Politics of Arms Sales, Princeton 1982.

<sup>6)</sup> Vgl. hierzu SIPRI Yearbook 1984, London 1984.



kommt auf vielfältige Weise zum Ausdruck: etwa darin, daß nur an Staaten geliefert wird, mit denen man sich auf irgendeine Weise politisch verbunden fühlt, daß sehr elaborierte Kontrollmechanismen für den Export von rüstungsrelevanten Gütern bestehen, oder daß man den Export von Rüstungstechnologie sehr viel strikter handhabt als den Export von Rüstungswaren<sup>7)</sup>.

Auch bei Staaten, bei denen nur ökonomische Motive vorhanden zu sein scheinen, spielen bei genauerem Hinsehen auch politische eine Rolle. Beispiel Frankreich: Hier hat der Rüstungsexport nicht zuletzt die Funktion, die Erhaltung einer breitgefächerten Rüstungsindustrie zu sichern, um das Gefühl der Unabhängigkeit zu erhalten — zweifellos ein strategisches, ein politisches Ziel.

Trotzdem lassen sich zur Erleichterung der Analyse idealtypisch zunächst zwei Grundtypen der Rüstungsexportpolitik unterscheiden: die außenpolitisch orientierte und die kommerziell-ökonomisch orientierte Politik.

Hinzu kommt aber noch ein dritter Typus, der für die Analyse der bundesdeutschen Rüstungsexportpolitik besondere Bedeutung hat: die strikt restriktive Rüstungsexportpolitik.

Verzichten Staaten darauf, in bestimmte Regionen Waffen zu verkaufen oder überhaupt zu exportieren, obwohl sie es auf Grund ihrer tatsächlichen oder potentiellen rüstungstechnologischen Kompetenz könnten, entstehen ihnen ökonomische und politische Kosten. Mögliche Einnahmen aus dem Rüstungsexport entfallen, und Staaten der Dritten Welt, die gerne Waffen aus einem bestimmten Herstellerland kaufen würden, fühlen sich düpiert. Auf möglicherweise mit einem Rüstungsexport verbundene Einflußmöglichkeiten muß verzichtet werden.

Eine strikt restriktive Rüstungsexportpolitik hat aber auch Vorteile. Auf ökonomischem Gebiet etwa läßt sich anführen, daß Rüstungsexporte in Länder der Dritten Welt die Exportchancen der eigenen Wirtschaft vermindern und langfristig dem Welthandel schaden, da sie — volkswirtschaftlich betrachtet — eine Verschwendung darstellen<sup>8)</sup>. Auf politischem Gebiet läßt sich zeigen, daß viele Rüstungslieferungen statt des gewünschten Erfolges das genaue Gegenteil zur Folge hatten.

<sup>7)</sup> Vgl. SIPRI, a.a.O. (Anm. 1), A. Pierre, a.a.O. (Anm. 5).

<sup>8)</sup> Siehe hierzu die Bücher von U. Albrecht/P. Lock/H. Wulf, Arbeitsplätze durch Rüstung?, Reinbek 1978, und Mit Rüstung gegen Arbeitslosigkeit?, Reinbek 1982.

Rüstungslieferungen in ein Land sind fast immer den Gegnern dieses Staates ein Dorn im Auge. Ein Beispiel etwa sind die diskutierten Lieferungen von gepanzerten Fahrzeugen aus der Bundesrepublik an Saudi-Arabien, die in Israel heftigen Protest hervorgerufen haben. Außerdem ist die durchschnittliche Lebensdauer von Regierungen und Regimen in vielen Ländern der Dritten Welt erheblich kürzer als die von Waffensystemen. Neue Herren nehmen Waffenlieferungen an ungeliebte Vorgänger häufig zum Anlaß, die Lieferanten zu ihren Gegnern zu zählen. Der Iran vor und nach 1979 ist hierfür ein gutes Beispiel, ähnliches erlebte die Sowjetunion aber auch, z. B. mit Ägypten ab 1972 oder Indonesien nach 1964<sup>9)</sup>.

Eine strikt restriktive Rüstungsexportpolitik trägt dazu bei, sich ostentativ auf eine Seite stellen zu müssen. Sie ist aber nicht unpolitisch oder apolitisch. Sie stellt wie die außenpolitisch orientierte Rüstungsexportpolitik die Kontrolle in den Vordergrund, nur daß diese erheblich extensiver ausgeübt wird. Ihre Begründung darf allerdings nicht außenpolitisch geprägt sein, da in ihrem Rahmen nicht außenpolitisch selektiert wird. Derartige Begründungen können, das zeigen historische Fälle, sehr verschieden aussehen. Die japanische Regierung etwa hat mehrfach bekräftigt, den Export von Rüstungswaren zu verbieten, weil man die eigene Rüstungsindustrie unter Kontrolle halten wolle und die Erinnerung an den japanischen Militarismus noch zu wach sei, so daß eine andere Politik anti-japanische Regungen aufkommen lassen könne. Kritiker haben hinter dieser offiziellen Argumentation einen weiteren Grund vermutet: das ökonomische Interesse des extrem rohstoffarmen Japan, sich nirgendwo in der Dritten Welt durch Rüstungslieferungen Feinde zu machen<sup>10)</sup>.

Die erwähnten einseitigen Beschränkungen der Regierung Carter wurden vor allem friedens- und entwicklungspolitisch begründet: Die USA sollten nicht für die Stimulierung regionaler Rüstungswettläufe verantwortlich sein und per Waffenlieferung den armen Ländern wieder nehmen, was man ihnen durch Entwicklungshilfe gerade erst hatte zukommen lassen<sup>11)</sup>.

<sup>9)</sup> Siehe A. Pierre, a.a.O. (Anm. 5), G. Kemp/S. Miller, The Arms Transfer Phenomenon, in: A. Pierre, Arms Transfers and American Foreign Policy, New York 1979.

<sup>10)</sup> Siehe A. Pierre, a.a.O. (Anm. 5), und SIPRI Jahrbücher, London, verschiedene Jahrgänge.

<sup>11)</sup> Neben den Angaben in Anm. 5 siehe vor allem M. Salomon/D. Louscher/P. Hammond, Lessons of the Carter Approach to Restraining Arms Transfers, in: Survival, 23 (1981) 5.

### 3. Die Entwicklung der bundesdeutschen Rüstungsexporte

Im Dreieck dieser Idealtypen der Rüstungsexportpolitik mußten sich seit Anfang der sechziger Jahre auch die verschiedenen Bundesregierungen zurechtfinden versuchen, nachdem die Bundeswehr wieder aufgebaut war und die neu entstandene Rüstungsindustrie auch stärkeres Interesse an Rüstungsexporten zu entwickeln begann.

Zunächst wurde der Versuch gemacht, eine außenpolitisch orientierte Rüstungsexportpolitik durchzuführen. Als Mittel diente vor allem Militärhilfe an afrikanische Staaten. Deutschlandpolitische Ziele standen im Vordergrund. Die bundesdeutsche Rüstungsexportpolitik paßte sich in das Konzept der NATO-Mitgliedstaaten gegenüber der Dritten Welt ein. Eine Besonderheit stellten die geheimen Lieferungen an Israel dar. Der Aufbau außenpolitisch motivierter Rüstungsbeziehungen wurde jedoch 1965 jäh unterbrochen, als die Lieferungen nach Israel öffentlich bekannt wurden, arabische Staaten mit dem Abbruch der diplomatischen Beziehungen drohten und Kontakte mit der DDR intensivierten<sup>12)</sup>.

Im Februar 1965 beschloß die Regierung Ehrhard, künftig keine Waffenlieferungen in „Spannungsgebiete“ mehr zuzulassen. Damit war — aus praktischen Gründen, um weitere Exporte nach Israel ablehnen zu können — ein Begriff eingeführt worden, der fast 20 Jahre zentral für die bundesdeutsche Rüstungsexportpolitik werden sollte. Die SPD-Opposition war jedoch unzufrieden. Sie forderte, den Rüstungsexport außerhalb der NATO-Mitgliedstaaten gänzlich zu unterbinden. Eine langwierige parlamentarische Debatte entspann sich, die schließlich 1968 — inzwischen waren SPD und CDU zusammen in der Regierung — damit endete, daß keine neuen Gesetze beschlossen wurden, die Bundesregierung aber aufgefordert wurde, die Rüstungsexporte strikt zu begrenzen<sup>13)</sup>.

Die Rüstungsexportpolitik gehörte zu den Bereichen, in denen die neue Regierung nach 1969 durchgreifende Veränderungen durchführen wollte. Vor allem der damalige Vertei-

digungsminister Schmidt setzte sich aus außenpolitischen Gründen dafür ein<sup>14)</sup>. Jedoch konnte er sich mit seiner Überzeugung, Rüstungsexporte nur noch in Länder innerhalb der NATO zuzulassen, nicht durchsetzen. Insbesondere das Außenministerium unter Walter Scheel leistete Widerstand. Resultat war schließlich eine Kompromißformel, die im Juni 1971 vom Kabinett verabschiedet wurde. Nach diesen Richtlinien sollte der Export von Kriegswaffen in Länder außerhalb der NATO grundsätzlich nicht erfolgen, in Spannungsgebiete gar nicht. Rüstungswaren, die nicht Kriegswaffen sind, sollten — wenn auch weniger streng — ebenfalls kontrolliert werden<sup>15)</sup>.

Diese Kompromißformel wurde bald auf die Probe gestellt. Schon im Winter 1971/72 wurde von Verteidigungsminister Schmidt mit der französischen Regierung ausgehandelt, Exporte von Erzeugnissen aus Koproduktionsvorhaben nach den Exportregelungen des Landes, in dem sie endgefertigt wurden, zu behandeln. Damit wurde die Tür für die Nutzung von Koproduktionsabkommen zum Export zumindest teilweise in der Bundesrepublik gefertigter Waffen in viele Länder der Dritten Welt geöffnet. Die Bundesregierung bewertete nach eigenem Bekunden Koproduktionsprogramme höher als eine strikt restriktive Rüstungsexportpolitik. Die Rüstungsindustrie stellte weiterhin Anträge auf Exportgenehmigungen auch für Länder der Dritten Welt, die nicht durchgängig abgelehnt wurden. Bald stellte sich als Regel heraus, daß der Export von Schiffen fast durchweg genehmigt wurde, der Export von Panzern hingegen nicht. Die Rüstungsindustrie ersann allerlei Schleich- und Umwege, um potentielle Kunden zufriedenzustellen. So wurden etwa nach Argentinien statt vieler — nicht genehmigungsfähiger — Panzer drei Baumuster einschließlich Blaupausen und Verträge über die Zulieferung wichtiger Bau-

<sup>14)</sup> In einem — auch im Bulletin der Bundesregierung 110/1970 nachgedruckten — Interview mit der Zeitschrift Wehr und Wirtschaft, (1970) 7/8, sagte Schmidt unter anderem: „Tatsache ist, ob in Schwarz-Afrika, ob in anderen Erdteilen, daß wir mindestens ebenso viele politische Rückschläge, Nachteile und unerfreuliche Erfahrungen, vor allem auch moralisch unerfreuliche Erfahrungen gemacht haben, als wir etwa außenpolitische Vorteile vom Waffenexport oder von der Ausrüstungshilfe gehabt hätten“ (S. 394).

<sup>15)</sup> Die Richtlinien wurden 1975 auszugsweise bekannt und 1977 im Wortlaut im Wehrdienst veröffentlicht; Nachdruck in: U. Albrecht/P. Lock/H. Wulf, a. a. O. (Anm. 8).

<sup>12)</sup> Die frühen Phasen der bundesdeutschen Rüstungsexport- und Militärhilfepolitik sind zusammenfassend dargestellt in: H. Haftendorn, Militärhilfe und Rüstungsexporte der BRD, Düsseldorf 1971, und U. Albrecht, Politik und Waffengeschäfte, München 1972.

<sup>13)</sup> Vgl. Bundestagsdrucksache V/2976 und Bundestagsprotokolle V/183, S. 9974.

teile geleitet<sup>16)</sup>. Ein ähnliches Projekt in Italien — der Lion-Panzer — wurde 1976 gestoppt, weil Libyen sich als erster Kunde angemeldet hatte.

Trotz dieser schnell sichtbar gewordenen Lücken und der dem Wortlaut der politischen Richtlinien nur unvollkommen entsprechenden Praxis, wurden sie im Frühjahr 1976 von der Bundesregierung noch einmal ausdrücklich bestätigt. Eine Änderung der offiziellen Haltung — inzwischen war die Bundesrepublik nach den vorhandenen Zahlenangaben zu einem wichtigen Exporteur von Waffen und Rüstungsgütern geworden (vgl. Tabelle 2) — zeichnete sich erst nach der Bundestagswahl 1980 ab. Es war bekanntgeworden, daß der Bundessicherheitsrat den Export von U-Booten nach Chile genehmigt hatte und

**Tabelle 2:**  
**Anteil der Bundesrepublik am Waffenhandel mit Ländern der Dritten Welt \*)**

|      | Großwaffen nach SIPRI | Waffenlieferungen nach Definition der US-Regierung |
|------|-----------------------|--|
| 1975 | 1,0                   | 3,4  |
| 1977 | 1,4                   | 4,2  |
| 1979 | 2,4                   | 3,3  |
| 1981 | 2,9                   | 4,4  |
| 1983 | 5,4                   | nicht verfügbar                                    |

\*) Dritte Welt umfaßt in den US-Angaben alle Länder in Afrika, Lateinamerika, Afrika und Asien (ohne Japan). Bei SIPRI wird zusätzlich die VR China nicht zur Dritten Welt gerechnet, was in diesem Fall unerheblich ist.

Quellen: SIPRI Yearbook 1984; R. F. Grimmett, Trends in Conventional Arms Transfers to the Third World by major Supplier, 1975—1982 Congressional Research Service, IP 214A, Washington, April 1983.

daß Bundeskanzler Schmidt der saudi-arabischen Regierung die Hoffnung auf die Lieferung von Kampfpanzern aus der Bundesrepublik zumindest nicht genommen hatte. Es entstand eine heftige innenpolitische Debatte, die schließlich im April 1982 zum Beschluß neuer politischer Grundsätze führte. Das Kriterium des „Spannungsgebiets“ wurde durch andere ersetzt. Im Mittelpunkt steht nach den

<sup>16)</sup> Der TAM ist eine Weiterentwicklung des Marder-Panzer. 1974 wurde eine Vereinbarung zwischen Thyssen-Hentschel und der argentinischen Armee zur Entwicklung eines 30 t-Panzers unterzeichnet, der in Argentinien nachgebaut werden sollte. Die Bundesregierung gestattete den Export von 3 Prototypen und die Zulieferung von Bauteilen wie Motor und Getriebe. Der TAM wird auch nach Peru und in den Iran weiterexportiert.

neuen Richtlinien die Frage, ob Rüstungsexporte im vitalen außen- und sicherheitspolitischen Interesse der Bundesrepublik liegen oder nicht. Zusätzlich ist unter anderem erforderlich, daß die politischen Verhältnisse im Empfängerland einer Lieferung nicht entgegenstehen und bestehende Spannungen nicht erhöht werden<sup>17)</sup>. Obwohl im Vorspann beteuert wird, die Bundesregierung wolle an ihrer bisherigen Rüstungsexportpolitik festhalten, wurden die neuen Richtlinien allgemein als ein Schritt auf dem Weg zu einer weniger restriktiven Rüstungsexportpolitik gesehen. Viel Beachtung fand auch die Formulierung, daß beschäftigungspolitische Interessen für die Genehmigungserteilung nicht ausschlaggebend sein dürften, war doch nach allgemeiner Überzeugung genau dies die Ursache für die Ausweitung der bundesdeutschen Rüstungsexporte in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre, insbesondere im Bereich des Schiffbaus, gewesen<sup>18)</sup>.

Die neue Bundesregierung hat bisher, trotz einiger Kritik aus den eigenen Reihen<sup>19)</sup>, an den Richtlinien von 1982 festgehalten<sup>20)</sup>. Sie steht, obwohl von der Grundhaltung der Mehrheit eher einer weniger restriktiven Rüstungsexportpolitik zugeneigt, in demselben Dilemma, wie ihre Vorgängerin. Grundsätzlich einer restriktiven Rüstungsexportpolitik gegenüber den Ländern der Dritten Welt verpflichtet, will sie dennoch die außenpoliti-

<sup>17)</sup> Die neuen „Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“ wurden — im Gegensatz zu den vorherigen Regelungen — umgehend nach Beschlußfassung veröffentlicht; siehe Bulletin der Bundesregierung 38/1982 vom 5. Mai 1982.

<sup>18)</sup> Siehe ausführlicher zur Entstehungsgeschichte und Einordnung der neuen Grundsätze meinen Aufsatz in: V. Mathies/J. Betz, Jahrbuch Dritte Welt 1983, München 1983.

<sup>19)</sup> Kritisch zur bestehenden Politik mit der Forderung nach einer Änderung der Richtlinien äußerten sich z. B. der bayerische Ministerpräsident und CSU-Vorsitzende Strauß und der verteidigungspolitische Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion Marx; vgl. Frankfurter Rundschau vom 8. 4. 1983, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. 12. 1983.

<sup>20)</sup> Unter anderem haben sich der Staatsminister im Auswärtigen Amt, Mertes, und der Staatssekretär im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Köhler, für eine restriktive Rüstungsexportpolitik stark gemacht; vgl. Rheinischer Merkur/Christ und Welt vom 20. 5. 1983 und Die Welt vom 6. 1. 1984. Schon während der sozialliberalen Regierungszeit hatte der jetzige Sozialminister Geißler die Rüstungsexportpolitik als zu wenig strikt kritisiert; vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. 7. 1982. Im Weißbuch der Bundesregierung zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland 1983, Bonn 1983, S. 28, heißt es: „Die Bundesregierung verfolgt grundsätzlich eine restriktive Rüstungsexportpolitik“.

schen Möglichkeiten nicht missen, aber andererseits die möglichen Probleme, etwa auf Grund der Verwendung bundesdeutscher Waffen in kriegerischen Konflikten, vermeiden. Man will nicht in den Geruch kommen, aus ökonomischen Gründen eine „unmoralische“ Politik zu betreiben; aber es ist ein offenes Geheimnis, daß krisengeschüttelte Firmen und Branchen gute Hoffnung auf ein offenes Ohr haben können.

Die Rüstungsexporte aus der Bundesrepublik sind trotz der starken Ausweitung seit der

zweiten Hälfte der siebziger Jahre im bundesdeutschen Außenhandel nur von begrenzter Bedeutung. Während der bundesdeutsche Anteil am Export von Maschinen und Transportmitteln in Länder der Dritten Welt je nach Warengruppe zwischen 10% und 20% liegt, ist er im Rüstungsbereich geringer als 5%<sup>21)</sup>. Das deutet auf in der Vergangenheit nicht ausgenutzte Exportpotentiale hin, deren Mobilisierung angesichts des starken Wettbewerbs auf dem weltweiten Rüstungsmarkt allerdings sehr schwierig sein dürfte.

## II. Kontrolle und Lenkung der bundesdeutschen Rüstungsexporte

### 1. Die rechtlichen Rahmenregelungen

Rechtlich weit verbindlicher als die vom Bundeskabinett beschlossenen politischen Richtlinien sind die einschlägigen gesetzlichen Vorschriften, vor allem das Kriegswaffenkontrollgesetz (KWKG) und das Außenwirtschaftsgesetz (AWG). Der Gehalt beider Vorschriften wurde in den fünfziger Jahren erarbeitet, als die Erfahrung mit Rüstungsexporten — und entsprechend auch das Problembewußtsein — gering entwickelt war. Das AWG enthält die Möglichkeit, bestimmte, in einer Verordnung (AWV) näher zu bestimmende Waren als Rüstungswaren zu reglementieren und bei Vorliegen von Versagungsgründen, die im Gesetz nur beispielhaft aufgezählt sind, zu untersagen. In der Außenwirtschaftsverordnung finden sich drei Warenlisten (Rüstungswaren, nukleares Material, strategische Güter). Der Export der dort aufgeführten Waren ist genehmigungspflichtig. Eigentliches Ziel der AWV ist es, den Export von Gütern in die Sowjetunion und mit ihr verbündete Staaten zu reglementieren. Das KWKG hingegen hat als Ausführungsgesetz zu Art. 25 GG das Ziel, die Produktion und die Ausfuhr von Waffen, die üblicherweise in kriegerischen Auseinandersetzungen zwischen Staaten Verwendung finden, zu überwachen. Im Mittelpunkt steht das Interesse zu verhindern, daß in der Bundesrepublik Waffen hergestellt werden, die in kriegerischen Konflikten ohne Kontrolle durch die Bundesregierung eingesetzt werden. Deshalb ist unter den im Gesetz aufgelisteten Versagungsgründen das obligatorische Verbot der Lieferung in Fällen zu finden, in denen die Gefahr besteht, daß gelieferte Waren in kriegerischen Auseinandersetzungen benutzt werden<sup>22)</sup>.

<sup>21)</sup> Anteile der Bundesrepublik am Handel mit zivilen Gütern nach UN Economic Commission for Europe, Bulletin of Trade in Engineering Goods, Genf, verschiedene Jahre; Rüstungsgüter: ACDA, a.a.O. (Anm. 2).

<sup>22)</sup> Zur rechtlichen Problematik siehe ausführlich:

Der Begriff des „Spannungsgebietes“, der sich in keiner gesetzlichen Vorschrift befindet, dürfte hier seinen Ursprung haben.

Ein wichtiger Unterschied zwischen KWKG und AWG besteht hinsichtlich der Anfechtbarkeit von auf ihrer Grundlage erlassener Verwaltungsakte. Ablehnungen nach dem KWKG können nur auf die Ausübung des pflichtgemäßen Ermessens durch die Verwaltungsbehörde hin gerichtlich überprüft werden; alle Entscheidungen nach dem AWG hingegen unterliegen dem wirtschaftspolitischen Primat des AWG, nach dem Exporte nur untersagt werden dürfen, wenn durch die Nicht-Versagung erhebliche Schäden zu erwarten wären. Das KWKG gibt der Genehmigungsbehörde also erheblich mehr Entscheidungsspielraum.

Sowohl KWKG als auch AWG erlauben vom Wortlaut her eine sehr strikte Kontrolle der Rüstungsexporte. Allerdings lassen sie andererseits bei Beachtung der obligatorischen Versagungsgründe nach dem KWKG auch die Möglichkeit einer nur sehr beschränkt restriktiven Politik offen.

### 2. Die Bedeutung der Genehmigungs-bürokratie<sup>23)</sup>

Zuständig für das Genehmigungsverfahren sowohl nach AWG als auch nach KWKG ist das Bundeswirtschaftsministerium (BMW). In das Genehmigungsverfahren sind darüber

T. Mammitzsch, Die rechtlichen Grenzen von Rüstungsproduktion und Rüstungsexport, Militärpolitik Dokumentation, Heft 18, Frankfurt 1980.

<sup>23)</sup> Die folgenden Ausführungen beruhen auf Interviews des Autors und der Auswertung zahlreicher Antworten auf Anfragen im Bundestag; siehe auch C. Loeck, Die Politik des Transfers konventioneller Rüstung — Strukturen und Einflußfaktoren im Entscheidungsprozeß, in: H. Haftendorn/W. D. Karl/J. Krause/L. Wilker (Hrsg.), Verwaltete Außenpolitik. Sicherheits- und entspannungspolitische Entscheidungsprozesse in Bonn, Köln 1978.

hinaus seit 1961, dem Jahr der Verabschiedung der beiden Gesetze, auch andere Ministerien, vor allem das Auswärtige Amt (AA) sowie das Verteidigungsministerium (BMVg) und — als höchste Entscheidungsinstanz — der Bundessicherheitsrat (früher Bundesverteidigungsrat) eingeschaltet.

Mit dieser letzten politischen Verantwortung der Rüstungsexportpolitik soll der Primat der Politik gesichert werden. Die politischen Richtlinien geben ein Gutteil der Verantwortung an die eigentlichen Genehmigungsbehörden im Bundeswirtschaftsministerium und das ihm angeschlossene Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft ab. Sie, an die die Anträge konkret gerichtet werden, sollen entscheiden können, welche Fälle als Routine behandelt werden können und welche politisch entschieden werden müssen.

Jede dieser politischen Entscheidungen hat dann natürlich wieder Weisungscharakter für die Genehmigungsbehörden. Dem Prinzip der Delegation in Routinefällen folgend sollte — so die Theorie — die Belastung des Bundessicherheitsrats mit Entscheidungen über Rüstungsexportfälle minimierbar sein.

In der Praxis hat sich dann allerdings ein ganz anderes Verhältnis zwischen politischen Entscheidungsträgern und Genehmigungsbürokratie entwickelt. Denn statt zu Klarheit und Vereinheitlichung führten die politischen Entscheidungen eher zu Verwirrung, da sie von Fall zu Fall in Verfolgung einer strikt restriktiven oder einer außenpolitisch orientierten und sehr häufig in Verfolgung einer ökonomisch orientierten Politik gefällt wurden. Schiffe wurden fast regelmäßig genehmigt, obwohl weder Gesetz noch politische Richtlinien das so vorsahen. Die Beamten im Bundeswirtschaftsministerium scheinen jeden Schiffsexport dem Bundessicherheitsrat zugeleitet zu haben, einerseits, weil es durchweg um hohe Geldsummen ging, für die der Bund möglicherweise haftbar werden könnte<sup>24</sup>), andererseits, weil den Beamten diese weder durch Gesetz noch durch Vorschrift abgedeckte Regelung nicht ganz geheuer war. Die politischen Richtlinien von 1971, nach denen zumindest Kriegswaffen nur sehr selten hätten genehmigt werden dürfen, waren ihnen jedenfalls keine wesentliche Orientierungshilfe.

<sup>24</sup>) Nach dem Kriegswaffenkontrollgesetz stellt die Widerrufung der Genehmigung, die der Antragsteller nicht zu vertreten hat, einen entschädigungspflichtigen Eingriff dar, § 9 KWKG; siehe auch Bundestagsdrucksache 3/1589, S. 18.

Daraufhin scheint die Verwaltung selber in der Entwicklung von Regelungen aktiver geworden zu sein. Problematische Fälle wurden im Umlauf unter den beteiligten Referenten in BMWi, BMVg und AA vorgeklärt, eine einheitliche Stellungnahme angestrebt und dann dem Bundessicherheitsrat vorgelegt. Seit 1975 wurden so überraschende Beschlüsse dieses Gremiums vermieden. Regeln bildeten sich heraus, die den politischen Richtlinien und auch den offiziellen Stellungnahmen zum Rüstungsexport<sup>25</sup>) nicht entsprachen.

Die bürokratischen Regeln orientierten sich stark am KWKG. Hauptziel war — wie dort — zu verhindern, daß Waffen in zwischenstaatlichen Auseinandersetzungen verwendet würden. Deshalb wurde an solche Länder, von denen man annahm, sie könnten in absehbarer Zeit in Kriege verwickelt werden, Lieferungen von Kriegswaffen nicht gestattet (Schiffe wurden nicht zuletzt deshalb fast regelmäßig genehmigt, weil die Behörden ihren Einsatz in kriegerischen Auseinandersetzungen wenig fürchteten). Die führende Rolle in der Bewertung von Einzelfällen hatte das AA. Seinem Urteil über die Konfliktnähe von Staaten folgten die anderen beteiligten Ministerien. Das AA bemühte sich um Flexibilität und jeweils auf die aktuelle Situation bezogene Einzelfallprüfung. Dabei war man vor Fehlern nicht gefeit: So irrte das AA in der Einschätzung der argentinischen Militärjunta ebenso wie mit der Ansicht, Schiffe würden in kriegerischen Auseinandersetzungen in Ländern der Dritten Welt nicht eingesetzt werden.

Durch das AA wurden zunehmend außenpolitische Gesichtspunkte in die Genehmigungs politik eingeführt. Anträge wurden positiv beurteilt, weil man gute Beziehungen zu diesem oder jenem Staat dokumentieren wollte. Typisch für eine Bewertung zum Ende der siebziger Jahre ist die positive Stellungnahme zum Antrag, Korvetten nach Kolumbien liefern zu können: „Kolumbien ist ein Land mit weit zurückreichender demokratischer Tradition, zu dem die Bundesrepublik Deutschland enge freundschaftliche Beziehungen und wirtschaftliche Bindungen unterhält. Die Bundesregierung sieht angesichts der derzeitigen innen- und außenpolitischen Situation Kolumbiens keine rechtlichen oder politischen Gründe dafür, dieses Land von der Lieferung von Kriegswaffen generell auszuschließen.

<sup>25</sup>) Stellungnahmen zum Rüstungsexport waren in der Vergangenheit vor allem den Weißbüchern des Verteidigungsministeriums und Antworten auf Anfragen im Parlament zu entnehmen.

Die Entscheidung im Einzelfall hängt von den konkreten Gegebenheiten ab, z. B. von der Art der Waffen, die ausgeführt werden sollen.“<sup>26)</sup>

Diese Begründung spiegelte weder die offiziell strikt restriktive Haltung regierungsamtlicher Stellungnahmen wider, noch entsprach sie dem in der Öffentlichkeit weit verbreiteten Eindruck, daß die Frage der Schaffung von Arbeitsplätzen durch Rüstungsaufträge die Rüstungsexportpolitik bestimme.

Das Arbeitsplatzargument war für die Genehmigungsbürokratie, die vor allem die rechtlichen Grundlagen wahren wollte, ein problematisches, ja systemfremdes Element. Sie mußte ihm auf Grund der politischen Gegebenheiten Rechnung tragen, umkleidete es aber mit außenpolitischen und historischen Begründungen. Die Tatsache, daß die politischen Richtlinien von 1982 ausdrücklich bestimmen, daß beschäftigungspolitische Interessen nicht für die Genehmigung ausschlaggebend sein dürfen, ist ein Resultat dieser rechtlichen Beurteilung.

### 3. Drei Ebenen der Rüstungsexportpolitik

Die äußere Widersprüchlichkeit der Rüstungsexportpolitik läßt sich auflösen, wenn sie auf drei Ebenen analysiert wird:

1. *Deklaratorische Ebene.* Hierzu zählen die offiziellen Stellungnahmen mit der Betonung einer strikt restriktiven Politik bis 1980 und einer restriktiven Politik ab etwa 1981.

2. *Bürokratische Ebene.* Hierzu gehören die beschriebenen, von den deklarativen Bemühungen abweichenden Regeln des Genehmigungsverfahrens

3. *Reale Ebene.* Sie ist die der tatsächlichen Genehmigungs- und Ablehnungspolitik und unterschied sich von der bürokratischen einerseits dadurch, daß ein erheblicher Teil der tatsächlichen Genehmigungen (für nicht nach dem KWKG genehmigungspflichtige Waren; für Koproduktionsprodukte; für Blaupausen- und Lizenzexport) nicht dem beschriebenen Regelungsverfahren unterworfen waren, und andererseits dadurch, daß die ökonomischen Interessen ein weit größeres Gewicht hatten, als die Bürokratien eingestehen wollten.

Die reale Politik wird maßgeblich von ökonomischen Interessen bestimmt, weil die Akquisition von Rüstungsaufträgen weitgehend in den Händen der Rüstungsindustrie liegt. Nicht die Bundesregierung sucht nach Regionen, wo ihrer Meinung nach Rüstungsun-

gleichgewichte durch Lieferungen aus der Bundesrepublik ausgeglichen werden könnten, sondern die Rüstungsindustrie ist weltweit auf der Suche nach zahlungskräftigen Kunden. In dem Bereich, den die Bundesregierung selbst finanziert, der Militärhilfe<sup>27)</sup>, ist eine außenpolitisch bestimmte Konzentration und Lenkung feststellbar, im Bereich der kommerziellen Rüstungsexporte hingegen nicht, weil hier ökonomische Interessen und nicht außenpolitische Beweggründe für die Geschäftsanbahnung und den Umfang der Transfers entscheidend sind.

Die reale Politik wurde aber von der bürokratischen und auch von der deklaratorischen Ebene her eingeschränkt. Die rechtliche Grenze der Gefahr der Verwendung in kriegerischen Auseinandersetzungen und die Legitimationsprobleme, die die Ausweitung der Rüstungsexporte mit sich brachten, umgrenzten Niveau und Struktur der Genehmigungen.

Die komplexe Struktur der bundesdeutschen Rüstungsexportpolitik läßt sich am Beispiel des Beschäftigungsargumentes verdeutlichen. Beschäftigung durch Rüstungsexporte hatte und hat volkswirtschaftlich relativ geringe Bedeutung<sup>28)</sup>, für einzelne Firmen, Regionen (z. B. Südschwarzwald) und Industriebranchen (vor allem Schiffbau) jedoch nicht unerhebliche. Obwohl das Beschäftigungsargument meist als volkswirtschaftliches in die Diskussion eingebracht wurde, war es nicht von genereller Durchschlagskraft — Schiffsexporte wurden mit seiner Hilfe erleichtert, Panzerexporte hingegen nicht. Das Beschäftigungsargument — für einzelne Firmen, Regionen und Branchen zweifellos relevant — konnte nur dort Wirkung entfalten, wo bürokratische (die Einschätzung der gesetzlichen Lage nach dem KWKG) und deklaratorische (Verlust der Glaubwürdigkeit einer restriktiven Rüstungsexportpolitik) Hindernisse überwunden wer-

<sup>27)</sup> Formen der bundesdeutschen Militärhilfe sind: NATO-Verteidigungshilfe (an die Türkei, Griechenland und Portugal), Ausrüstungshilfe und Ausbildungshilfe. Die NATO-Verteidigungshilfe ist der finanziell größte Posten, während die haushaltstechnisch ebenfalls beim Auswärtigen Amt ausgewiesene Ausrüstungshilfe 1983 mit unter 50 Millionen DM nur ein Fünftel der Ausgaben für die NATO-Verteidigungshilfe betrug. Die Ausbildungshilfe, die im Einzelplan 14 des Bundesverteidigungsministeriums aufgeführt ist, hat einen finanziellen Umfang von weniger als 1 Mio. DM.

<sup>28)</sup> Die Zahl der Beschäftigten in der Rüstungsindustrie lag Anfang der achtziger Jahre bei ca. 240 000. Im Rüstungsexport wurden ca. 40 000 Personen beschäftigt. Zahlen nach M. Brzoska, Die bundesdeutsche Rüstungswirtschaft, in: M. Brzoska/A. A. Guha/C. Wellmann, Das Geschäft mit dem Tod, Frankfurt 1982.

<sup>26)</sup> Wehrdienst 763/80.

den konnten. Gleichzeitig diente das Beschäftigungsargument allerdings auch als Hebel zur Veränderung der bürokratischen und deklaratorischen Rüstungsexportpolitik: indem es selber legitimatorischen Wert erhielt und damit die Legitimationsproblematik einer Ausweitung der Rüstungsexporte entschärfte und indem es die Rüstungsexportbürokratie veranlaßte, wirtschaftliche Überlegungen stärker in die Prüfung mit einzubeziehen.

#### 4. Zentrale Einflußfaktoren der Rüstungsexportpolitik

Wie beschrieben sind die drei Ebenen der Rüstungsexportpolitik eng miteinander verwoben, auch wenn die sozialliberale Koalition zwischen 1971 und 1982 ein Auseinanderdriften der Ebenen förderte. Deshalb sind auch die verschiedenen Einflußfaktoren, seien sie strukturell oder von besonderen historischen Bedingungen abhängig, eng miteinander verknüpft. Dennoch ist es sinnvoll, sie den drei Ebenen zuzuordnen; denn ihre Unterscheidung läßt klarer hervortreten, welches die zentralen Einflußfaktoren sind und wie sich ihr Verhältnis zueinander bestimmt:

### III. Welcher Weg für die Rüstungsexportpolitik?

Innerhalb des Dreiecks der Idealtypen der Rüstungsexportpolitik hat sich der Standort der Bundesrepublik mehrfach verlagert. Trotzdem befindet sie sich immer noch auf einem Platz, auf dem sich kein anderes der Länder mit ähnlich großen Rüstungsexporten aufhält.

Die sechziger Jahre begannen mit einer außenpolitischen Orientierung der Rüstungsexportpolitik, doch schon Mitte des Jahrzehnts änderte die christlich-liberale Regierung den Kurs in Richtung auf strikte Begrenzung. Die sozialliberale Bundesregierung verkündete, daß sie eine regional begrenzte, strikt restriktive Politik durchführen wollte. Nach kurzer Zeit bewegte man sich aber auf eine Politik zu, die in begrenztem Maße außenpolitischen und in größerem Maße wirtschaftlichen Interessen Rechnung trug. Die bundesdeutsche Rüstungsexportpolitik befand sich zum Ende der sozialliberalen Koalition ziemlich genau in der Mitte des beschriebenen Dreiecks der Idealtypen.

Die neue Regierung hat sich bisher schwer getan, genauer zu bestimmen, was für eine Rüstungsexportpolitik sie verfolgen will. Auch sie möchte den Anschein vermeiden, „unmoralische“ Politik zu betreiben, und ist bemüht, Legitimationsprobleme durch Rüs-

1. Auf der deklaratorischen Ebene ist die Legitimationsfrage von größter Bedeutung: Die öffentliche Meinung ist eher gegen eine Ausweitung der Rüstungsexporte eingestellt. Das Beschäftigungsargument änderte diese Grundhaltung in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre, ohne aber einen Umschwung der Tendenz herbeiführen zu können<sup>29)</sup>.

2. Die bürokratische Ebene wird vor allem von den Eigeninteressen der beteiligten Behörden bestimmt. Das wichtigste ist, einigermaßen überschaubare Regeln im Rahmen der bestehenden Gesetze zu entwickeln. Hinzu kommt ein außenpolitisches Interesse an einer generellen Ausweitung der Rüstungsexporte<sup>30)</sup>.

3. Auf der Ebene der realen Politik haben die Interessen und geschäftlichen Möglichkeiten der Rüstungsindustrie erhebliche Bedeutung. Diese wuchsen im Laufe der siebziger Jahre auf Grund zweier Faktoren erheblich: der verstärkten Nachfrage (siehe oben) und der für ausländische Kunden immer attraktiver werdenden Angebotspalette bundesdeutscher Rüstungshersteller<sup>31)</sup>.

stungsexporte zu vermeiden. Allerdings ist unverkennbar, daß sie einigen gesellschaftli-

<sup>29)</sup> Interessant sind in diesem Zusammenhang die Ergebnisse einer Umfrage, die im Auftrage der bundesdeutschen Rüstungsindustrie von Infratest durchgeführt wurde. Da Auftraggeber und Auftragnehmer sich geweigert haben, die Fragen bekanntzumachen, kann nicht bewertet werden, wie suggestiv die Fragen waren. Jeweils ca. ein Drittel der Befragten war gegen Rüstungsexport bzw. dafür oder hatte keine Meinung; vgl. Wehrtechnik, (1981) 9, S. 96. Die meisten Stellungnahmen gesellschaftlicher Gruppen befürworteten eine strikt restriktive Rüstungsexportpolitik; vgl. zuletzt etwa die Stellungnahmen zur Anhörung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit zum Thema „Rüstung und Entwicklung“ am 20. 2. 1984 in Bonn, die als Ausschußdrucksache verbreitet wurden und demnächst in gekürzter Form in der Reihe „Militärpolitik Dokumentation“ als Heft 33 veröffentlicht werden.

<sup>30)</sup> Die Situation in der Bundesrepublik ist zu unterschiedlich von der in den USA, als daß die Rüstungsexportpolitik durch die Bürokratiethorie erklärt werden könnte; vgl. C. Loeck, a.a.O. (Anm. 23). Allerdings bestanden von der Bürokratie angemeldete Interessen, wie z. B. daran, aus außenpolitischen Gründen überhaupt über das Instrument Rüstungsexporte zu verfügen.

<sup>31)</sup> Zur Frage der Abgrenzung einer Rüstungsindustrie, ihrer Struktur und Entwicklung siehe M. Brzoska u. a., a.a.O. (Anm. 28); siehe auch W. Perdelwitz, Waffenschmiede Deutschland, Hamburg 1984.

<sup>32)</sup> Siehe Anmerkungen 19 und 20.

chen Gruppen, die sich gegen die Ausweitung der Rüstungsexporte stark gemacht haben (wie entwicklungspolitische Gruppen oder der DGB), weniger verpflichtet ist, als es die vorangehende Bundesregierung war. Das gilt aber nicht generell, wie das Beispiel der evangelischen und katholischen Kirchen, die sich ebenfalls für Einschränkung ausgesprochen haben, zeigt<sup>33)</sup>.

In der Begründung einiger Rüstungsexportvorhaben, denen die Bundesregierung positiv gegenübersteht, sind verstärkt außenpolitische Argumentationen zu entdecken. Das gilt natürlich vorrangig für das Angebot an die saudische Regierung, in der Bundesrepublik gepanzerte Fahrzeuge für defensive Aufgaben zu bestellen.

Der Staatsminister im Auswärtigen Amt, Möllemann, führte im Oktober 1983 im Bundestag zur Begründung von Lieferungen an Saudi-Arabien das Interesse an der äußeren Sicherheit und der Stabilität dieses wichtigen politischen und wirtschaftlichen Partners der Bundesrepublik an<sup>34)</sup>. Auch Vertreter der vorhergehenden Regierung, wie etwa der ehemalige Regierungssprecher Becker, haben allerdings betont, daß die Beziehungen zu Saudi-Arabien besonderer Art seien und daß — wäre die innenpolitische Diskussion nicht durch das Bekanntwerden der Genehmigung des Exportes von zwei U-Booten des Typ 209 nach Chile im Winter 1980/81 belastet worden — der Export von gepanzerten Fahrzeugen aus außenpolitischen und außenwirtschaftspolitischen Gründen durchgesetzt worden wäre<sup>35)</sup>.

In ihrer relativ kurzen Regierungszeit hat die christlich-liberale Koalition allerdings schnell erfahren müssen, wie problematisch es ist, eine stärker außenpolitisch orientierte Rüstungsexportpolitik anzustreben. Das liegt zum einen daran, daß Rüstungsexporte eben regelmäßig von irgendeiner Seite als Affront aufgefaßt werden. Im konkreten Fall scheint die Vehemenz der israelischen Reaktion die Bundesregierung überrascht zu haben. Lange war in einschlägigen Kreisen der Gedanke ventiliert worden, als Ausgleich für Lieferungen von Panzern an Saudi-Arabien auch an die israelische Seite Waffen zu liefern, beispielsweise die 120-mm-Kanone, die der Leopard 2 trägt. Diese „Mini-Camp David“-Idee wurde von den Israelis nicht aufgenommen.

Die Begründung für die strikte Ablehnung durch Israel zeigt das zweite Grundproblem

einer außenpolitisch orientierten Rüstungsexportpolitik auf: Die Bundesrepublik, als Nachfolgestaat des Deutschen Reiches muß auf ihre Vergangenheit Rücksicht nehmen. In der Bundesrepublik besteht nach fast 30jähriger Einbindung in das westliche Bündnis die Tendenz, das historische Erbe zu vergessen; nicht nur in Israel ist es aber weiter lebendig.

Auch ein drittes Problem zeigt sich am konkreten Fall: Die Bundesrepublik ist keine Weltmacht, die es sich leisten kann, anderen Staaten Vorschriften zu machen. Die Versicherung Bundeskanzler Kohls, nur dann an Saudi-Arabien Waffen zu liefern, wenn garantiert würde, daß diese nicht gegen Israel zum Einsatz kämen, wurde von der saudischen Seite als Einmischung eingestuft und von der israelischen nicht ernst genommen. Was die USA als Weltmacht mit dem Camp David-Abkommen versuchen konnten, nämlich eine einigermaßen gleichgewichtige Aufrüstung zweier Kontrahenten, kann einem vergleichsweise machtlosen — und auch im internationalen Waffenhandel zweitrangigen — Staat nicht gelingen.

Schließlich mußte die Bundesregierung erfahren, wie schnell man selbst zum Spielball von Interessen werden kann. Die Saudis sind momentan vor allem daran interessiert, ihre Waffenimporte zu diversifizieren. Die starke Abhängigkeit von den USA sehen sie als potentielle innenpolitische Gefahr. Die israelische Seite nutzt das mögliche Geschäft Bundesrepublik-Saudi-Arabien dazu, um in den USA mehr Waffenhilfe zu erhalten. In den USA wiederum scheint man sich nicht einig zu sein, ob man mögliche bundesdeutsche Lieferungen als Einmischung oder als Unterstützung der eigenen Position werten soll.

Bundeskanzler Kohl hat sich der Verflechtung der Interessen genauso wenig entziehen können wie sein Vorgänger Schmidt. Auch er hat keine wirklich klare Entscheidung getroffen. Leopard 2 nicht, aber defensive Systeme ja — wurde der saudischen Regierung gesagt. Damit glaubte der Bundeskanzler dem erwarteten innen- und außenpolitischen Widerstand entgegenwirken zu können. Auch er trägt — in der Terminologie der vorhergehenden Analyse — dem Legitimationsproblem Rechnung. Denn was sind defensive Systeme? Die offizielle Antwort der Bundesregierung auf diese Frage macht die volle praktische Problematik der Unterscheidung offensiv/defensiv deutlich: „Die Unterscheidung zwischen Waffen, die für die Verteidigung oder einen Angriffskrieg bestimmt sind, kann in der Regel nur am konkreten Einzelfall getrof-

<sup>33)</sup> Siehe Stellungnahmen zur Anhörung, Anm. 29.

<sup>34)</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. 10. 1983.

<sup>35)</sup> Die Zeit vom 7. 10. 1983.



fen werden. Dabei kommt es entscheidend auf die jeweils gegebenen Verhältnisse im Hinblick auf das Empfängerland an, zum Beispiel, welche Militärstrategie das betreffende Land verfolgt und wie die zu liefernden Waffen in die dort vorhandene Waffenstruktur eingepaßt werden sollen.“<sup>36)</sup>

Die zunehmende außenpolitische Orientierung, auf der deklaratorischen wie der bürokratischen Ebene, birgt auf Grund des beschriebenen Verhältnisses zwischen Genehmigungsbürokratie und Rüstungsindustrie bei Anbahnung und Abwicklung von Rüstungsgeschäften außerdem die große Gefahr, daß sich die Rüstungsexportpolitik auf der realen Ebene statt in die außenpolitisch orientierte in die ökonomisch orientierte Richtung entwickelt. Diese Gefahr zeigte sich während der sozialliberalen Regierungszeit, und auch die christlichliberale Regierung kann hier sehr leicht erhebliche Widersprüche zur offiziellen Position anhäufen, die lautet: „Beschäftigungspolitische Gründe spielen bei den Entscheidungen keine ausschlaggebende Rolle.“<sup>37)</sup>

Aber bei den Genehmigungen für den Export von Radpanzern an Malaysia und Venezuela, die — abweichend von der Haltung der vorhergehenden Regierung — von der christlichliberalen Regierung genehmigt wurden, sind andere ausschlaggebende Gründe nicht sichtbar. Im Falle der Genehmigung von Fregatten für die Türkei, einschließlich einer Bundesbürgschaft von 670 Millionen D-Mark war der entscheidende Gesichtspunkt die „Erleichterung des notwendigen Anpassungs-Prozesses der deutschen Werftindustrie“. Hinzu kamen verteidigungspolitische Gründe<sup>38)</sup>.

Die christlichliberale Bundesregierung hat im Bereich der Rüstungsexportpolitik ein schwe-

res Erbe übernommen. Dazu gehören nicht nur konkrete Fälle, wie etwa die U-Boote für Chile, deren Nicht-Export mit hohen Kosten für die Staatskasse verbunden gewesen wäre, sondern eine insgesamt höchst komplizierte und widersprüchliche Struktur. Die bisherigen Worte und Taten der Regierung lassen nicht erkennen, daß ein Abweichen vom bisherigen Weg einer immer weiteren Entfernung vom Idealtyp einer strikt restriktiven Rüstungsexportpolitik zu erwarten ist. Auch die neue Bundesregierung zeigt wenig Neigung zu einer Sonderrolle der Bundesrepublik in diesem Bereich der internationalen Beziehungen. Dabei ist eine strikt restriktive Politik gegenwärtig sehr leicht begründbar.

Die neue Bundesregierung schrieb in ihrem letzten entwicklungspolitischen Bericht: „Die gewaltigen Rüstungsanstrengungen entziehen der friedlichen Entwicklung und der Lösung drängender Zukunftsprobleme beträchtliche materielle und menschliche Ressourcen ... In vielen Fällen dient sie der Machtentfaltung nach außen oder Machtentfaltung nach innen ... verschärft die Verschuldung ... Wachsendes Militärpotential erhöht in vielen Fällen die Konfliktbereitschaft“<sup>39)</sup>.

Noch ist der Exportdruck der Rüstungsindustrie wahrscheinlich steuerbar. Wenn aber in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre zahlreiche Beschaffungsprogramme der Bundeswehr, wie etwa MRCA-Tornado und Leopard II, auslaufen, wird er erheblich zunehmen und dem im Schiffbaubereich ähnlich werden. Dann dürfte es für Gegenmaßnahmen, wie z. B. die Förderung der Umstellung von militärischer auf zivile Produktion, zu spät sein. Die bundesdeutsche Rüstungsexportpolitik könnte dann ihre restriktive Komponente völlig verlieren.

<sup>36)</sup> Bundestagsdrucksache 10/815, S. 4.

<sup>37)</sup> Bundestagsdrucksache 10/815, S. 1.

<sup>38)</sup> Wehrdienst vom 5. 12. 1983.

<sup>39)</sup> Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Entwicklungspolitischer Bericht der Bundesregierung, 1983, Bonn, März 1983, S. 9.

## Der Verteidigungsausschuß des Deutschen Bundestages als Untersuchungsausschuß

„Sobald aber ein Problem dadurch politische Dimension erhält, daß ein Für und Wider zu bestimmten Entscheidungen oder gar Personen gefordert wird, siegt die Parteiräson, die Verabredung in den Fraktionen, der Horizont der eigenen parteipolitischen Absichten und Bekenntnisse. Das heißt konkret, daß die Angehörigen der Regierungspartei oder Koalition wenn irgend möglich gemeinsam votieren und die Regierung stützen, auch dort, wo objektive Gründe genug vorliegen, um ihr — den Maßstäben parlamentarischer Kontrolle entsprechend — verneinend entgegenzutreten. Ein solches Verhalten, das nicht ohne eine Beimischung zynischer Selbstverständlichkeit zur Schau gestellt wird, muß man in der Alltagspraxis der Ausschubarbeit, insbesondere beim Untersuchungsausschuß, feststellen, wo oft, bei formaler Beteiligung an der Untersuchung gemäß vorformulierten Beweisthemen, auch gegen die eigene Einsicht votiert wird. Es ist heute sogar gang und gäbe, bereits bei der Begründung und dann bei der Konstituierung eines Untersuchungsausschusses das Ergebnis, das ja von einem Mehrheitsvotum getragen werden wird, vorwegzunehmen. Bei internen Besprechungen zwischen den Fraktionen und ihren Vertretern wird oft von vornherein von einem ‚gespaltenen Votum‘ gesprochen, das man am Ende der Untersuchung erwartet.“<sup>1)</sup>

Diese praxisorientierte Feststellung des ehemaligen Vorsitzenden des Verteidigungsausschusses des Deutschen Bundestages, Dr. Werner Marx, findet eine nicht weniger eindringliche Ergänzung im politikwissenschaftlichen Schrifttum. Die Studie von C. C. Schweitzer über die parlamentarische Behandlung der „Bremer Bundeswehrkrawalle“ führt etwa den bezeichnenden Untertitel „Gefahren für unseren Staat und ihre Verschleierung im Streit der politischen Parteien

<sup>1)</sup> W. Marx, Geleitwort, in: H. J. Berg, Der Verteidigungsausschuß des Deutschen Bundestages, Kontrollorgan zwischen Macht und Ohnmacht, München 1982, S. 4 ff.

*Der Autor äußert seine persönliche Ansicht, die nicht mit der Auffassung des Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages abgestimmt ist.*

im parlamentarischen Untersuchungsverfahren“<sup>2)</sup>.

Derartigen Äußerungen stehen eindringliche Hinweise entgegen, die die Bedeutung des Verteidigungsausschusses als „wichtigste Instanz der Regierungsüberwachung im Wehrbereich“<sup>3)</sup> und als „Kern der parlamentarischen Kontrolle über die Armeen“<sup>4)</sup> betonen.

Entgegen der im allgemeinen zutreffenden Feststellung, daß die parlamentarische Kontrolle der Streitkräfte in der deutschen Parlamentsgeschichte hinter der allgemeinen Entwicklung der Parlamentsrechte zurückgeblieben ist, war das parlamentarische Untersuchungsrecht bereits eng mit der Kontrolle der Streitkräfte verbunden. Ähnlich wie in den Vereinigten Staaten und in England war es auch in Deutschland ein Untersuchungsausschuß zu militärischen Fragen, der den Beginn parlamentarischer Untersuchungsausschüsse markierte. Der erste Untersuchungsausschuß des Weimarer Reichstages hatte die Aufgabe, die Gründe für den militärischen Zusammenbruch Deutschlands im Ersten Weltkrieg zu klären.

Demgegenüber kam im Deutschen Bundestag den Untersuchungsausschüssen zu Fragen des Militärs keine weichenstellende Bedeutung zu. Das Plenum hatte bereits zwölf Untersuchungsausschüsse eingesetzt, bevor sich der Verteidigungsausschuß am 12. September 1956 zum erstenmal als Untersuchungsausschuß konstituierte<sup>5)</sup>: Der Verteidigungsausschuß wurde erst durch die Grundgesetzände-

<sup>2)</sup> C. C. Schweitzer, Bremer Bundeswehrkrawalle, Baden-Baden 1981. Schweitzer hat als SPD-MdB von 1972 bis 1976 und von März bis Oktober 1980 auch praktisch parlamentarische Erfahrungen sammeln können. Vergleiche auch F. Rotter, Parlamentarische Untersuchungsausschüsse und Öffentlichkeit, in: Politische Vierteljahresschrift, (1979) 20, S. 119 ff.

<sup>3)</sup> W. Martens, Grundgesetz und Wehrverfassung, Hamburg 1961, S. 177.

<sup>4)</sup> R. Jaeger, Die wehrrechtlichen Vorschriften des Grundgesetzes, in: Bayerische Verwaltungsblätter, (1956) 2, S. 330.

<sup>5)</sup> Vgl. die Aufstellung sämtlicher parlamentarischer Untersuchungsausschüsse des Bundestages, in: Deutscher Bundestag (Hrsg.), 30 Jahre Deutscher Bundestag, Dokumentation, Statistik, Daten, bearbeitet von P. Schindler, Bonn 1979, S. 254 ff.

rungen vom Februar 1956 als Ausschuß mit den Rechten eines Untersuchungsausschusses gebildet. Die Bedeutung des speziellen parlamentarischen Untersuchungsrechts blieb zunächst für die Praxis des Ausschusses gering. Die langfristigen Konsequenzen einer relativ kurzen Aufeinanderfolge von drei Untersuchungsausschüssen von Ende 1977 bis

Anfang 1981 lassen sich noch nicht endgültig interpretieren. Möglich ist eine eher zufällige Massierung, wie sie schon in den Jahren 1956 bis 1957 festzustellen war. Es kann aber auch nicht ausgeschlossen werden, daß der Verteidigungsausschuß nunmehr grundsätzlich sein Untersuchungsrecht verstärkt wahrnehmen will.

## I. Aufgabenstellung und Grenzen des parlamentarischen Untersuchungsrechts des Verteidigungsausschusses

Das Untersuchungsrecht wird definiert als ein dem Parlament eingeräumtes verschärftes Frage- und Kontrollrecht, um sich selbst, unabhängig von anderen Staatsorganen, die zur Wahrnehmung seiner Funktionen notwendigen Informationen zu verschaffen. Untersuchungsausschüsse sind demnach vom Bundestag eingesetzte, mit hoheitlichen Befugnissen ausgestattete Gremien aus mehreren Abgeordneten. Sie haben die Aufgabe, im Rahmen der allgemeinen Zuständigkeit des Bundestages durch Beweiserhebung (Tatsachenermittlung) und gegebenenfalls durch Wertung des Beweismaterials Beschlüsse des Bundestages vorzubereiten. Sie sind weder Straf- noch sonstige Gerichte<sup>6)</sup>. Für den Verteidigungsausschuß gilt, mit der Ausnahme, daß ihm das Untersuchungsrecht bereits unmittelbar durch Artikel 45a Abs. 2<sup>7)</sup> und ohne Einsetzung durch das Plenum zusteht, das gleiche.

Aus beiden Definitionen geht hervor, daß parlamentarische Untersuchungsausschüsse insbesondere ein Mittel des Bundestages sind, durch Informationen dem Plenum Entscheidungsgrundlagen für seine Beschlüsse zur Verfügung zu stellen.

Unter der Prämisse, daß selbst das Auskunftsrecht des Bundestages und seiner Ausschüsse nach Artikel 43 gegenüber der Bundesregierung keine ausreichende Garantie für eine umfassende Unterrichtung gewährt, schien eine verfassungsrechtliche Kodifizierung eines solchen Informationsrechts notwendig zu

sein. Zudem wurde ein kodifiziertes Untersuchungsrecht des Verteidigungsausschusses mit der Hoffnung verbunden, daß sich die Regierung bereits wegen der möglichen Einsetzung eines Untersuchungsausschusses schon in der normalen Unterrichtung des Verteidigungsausschusses entgegenkommender verhalten würde.

Aus der grundsätzlichen Zuweisung des Untersuchungsrechts an den Verteidigungsausschuß durch Artikel 45a Abs. 2 kann aber nicht abgeleitet werden, daß der Verteidigungsausschuß durch eine Vielzahl von formellen Untersuchungen eine laufende Überwachung der Exekutive konstituiert<sup>8)</sup>. Vergegenwärtigt man sich, daß der Verteidigungsausschuß ohnehin kein „permanent“ Untersuchungsausschuß ist, wird deutlich, daß die Frage der Häufigkeit oder Dauer von Überwachungen und Untersuchungen weniger eine Frage der Zulässigkeit mehrerer Untersuchungsausschüsse als vielmehr eine Frage der Zulässigkeitsvoraussetzungen eines jeden einzelnen Ausschusses ist. Im Grundsatz gibt es keine Beschränkung hinsichtlich der Häufigkeit oder „Ständigkeit“ parlamentarischer Untersuchungsausschüsse, solange bei isolierter Betrachtung die Einsetzungsvoraussetzungen eines jeden Untersuchungsausschusses erfüllt werden<sup>9)</sup>.

<sup>8)</sup> Vgl. W. Roemer, in: Juristische Zeitschrift (JZ), (1956) 11, S. 196; W. Martens, a. a. O. (Anm. 3), S. 176; R. Schick, Zur Stellung des Verteidigungsausschusses, in: Wehrwissenschaftliche Rundschau, (1968), S. 8; K. Hernekamp, in: J. von Münch, Grundgesetz, Artikel 45 a, Rdnr. 9.

<sup>9)</sup> So auch H. Schatz, Der Parlamentarische Entscheidungsprozeß. Bedingungen der verteidigungspolitischen Willensbildung im Deutschen Bundestag, Meisenheim am Glan 1970, S. 87; R. Schick, a. a. O. (Anm. 8), S. 15.

<sup>6)</sup> Vgl. Th. Maunz, in: Th. Maunz/G. Düring/R. Herzog/R. Scholz, Grundgesetz, Artikel 44, Rdnr. 27.

<sup>7)</sup> Artikel ohne Angabe des Gesetzes sind solche des Grundgesetzes.

## II. Die Einleitung des Untersuchungsverfahrens

Der sachliche Zuständigkeitsbereich des Verteidigungsausschusses als Untersuchungsausschuß ist grundsätzlich identisch mit dem des Verteidigungsausschusses als Fachausschuß. Er soll im Rahmen seines Sachgebietes die Aufgaben und die Rechte haben, die ein Untersuchungsausschuß nach Art. 44 hat.

Während der Verteidigungsausschuß durch das Plenum als Fachausschuß mit der Beratung bestimmter Anträge und Überweisungen seines Sachgebiets beauftragt werden kann, ist dem Plenum in Verteidigungsangelegenheiten jede eigene parlamentarische Untersuchungsinitiative verwehrt<sup>10)</sup>. Insoweit ist es auch unbestritten, daß der Bundestag nicht berechtigt ist, den Verteidigungsausschuß mit Untersuchungen zu beauftragen<sup>11)</sup>. Es fragt sich jedoch, ob das Beauftragungsverbot soweit reicht, daß dem Plenum „jede Erörterung über die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen“ in Angelegenheiten der militärischen Verteidigung verwehrt ist<sup>12)</sup>. Folgt man dieser Ansicht, wäre es dem Bundestag nicht einmal mehr gestattet, bestimmte Vorkommnisse im Bereich der militärischen Verteidigung zu diskutieren und im Zusammenhang damit allgemein zu erwägen, ob eine Konstituierung des Verteidigungsausschusses als Untersuchungsausschuß wünschenswert sei. Eine derart weitreichende Verselbständigung des Verteidigungsausschusses gegenüber dem Plenum wäre nicht mehr von der im übrigen zu befürwortenden Konzentration der parlamentarischen Kontrollbefugnisse auf den Verteidigungsausschuß gedeckt; denn der Verteidigungsausschuß bleibt auch als allein zuständiger Fach- und Untersuchungsausschuß ein Hilfsorgan des gesamten Parlaments. Zwar ist der Verteidigungsausschuß als Untersuchungsausschuß von Weisungen des Plenums unabhängig. Weisungen, Überweisungen oder Aufträge sind jedoch begrifflich von einer unverbindlichen, freien politischen Erörterung zu unterscheiden. Solange sich dementsprechend Diskussionen im Plenum nicht zu einer durch Abstimmungen ausgedrückten Meinungsbildung konkretisieren, wird man eine Erörterung über die Konstituierung des Verteidigungsausschusses als Untersuchungsausschuß nicht ablehnen können.

Aus der Privilegierung des Verteidigungsausschusses folgt seine Verpflichtung, von sich

aus die Notwendigkeit eines Untersuchungsverfahrens zu prüfen. Eine mißbräuchliche Ausübung dieses Ermessens könnte aufgrund eines Antrags parteifähiger Teile des Bundestages in einem Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht nach Artikel 93 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 13 Nr. 5 BVerfGG überprüft werden.

Unproblematisch ist die Konstituierung des Verteidigungsausschusses als Untersuchungsausschuß aufgrund eines Mehrheitsbeschlusses. In einem solchen Fall decken sich nämlich das minderheitsrechtlich geschützte Untersuchungsbegehren und das übrige Verfahren im Ausschuß bestimmende Mehrheitsprinzip. Von größerer Bedeutung ist deshalb die Frage, unter welchen Voraussetzungen die durch Artikel 45 a Abs. 2 Satz 2 geschützte Minderheit von einem Viertel der Ausschußmitglieder ein Untersuchungsverfahren einleiten kann. Der Wortlaut des Artikels 45 a Abs. 2 Satz 2 läßt nämlich die Frage unbeantwortet, ob das Quorum bereits mit der Antragstellung erreicht sein muß oder ob diese Forderung noch in einer späteren Abstimmung, dem Einsetzungsbeschluß, erfüllt werden kann.

Dem Gedanken der parlamentarischen Kontrolle und des parlamentarischen Minderheitenrechts wird aber nur durch ein Abstellen auf den Einsetzungsbeschluß angemessen Rechnung getragen. Eine andere Entscheidung würde nicht deutlich werden lassen, daß es bei dem Quorum für einen Untersuchungsausschuß alleine darum geht, die verfassungsmäßig erforderliche Höchstzahl zu erfüllen. Zusätzliche Bedingungen für den Zeitpunkt der Erfüllung sind nicht gestellt.

Untersuchungsausschüsse sind eben ein Minderheiteninstrument für jede Gruppierung, die ein Viertel der Mitglieder des Parlaments hinter sich bringt<sup>13)</sup>. Entsprechendes muß dann auch für den Verteidigungsausschuß gelten. Der Wortlaut des Artikels 45 a ist also so zu verstehen, daß der Verteidigungsausschuß die Pflicht hat, sich aufgrund eines von einem Viertel seiner Mitglieder *angenommenen* Antrags als Untersuchungsausschuß zu konstituieren.

Ist unter diesen Bedingungen ein Untersuchungsausschuß konstituiert, steht die Eröffnung des Untersuchungsverfahrens nach verbreiteter Ansicht zusätzlich unter dem Vorbe-

<sup>10)</sup> K. Hernekamp, a. a. O. (Anm. 8), Rdnr. 10.

<sup>11)</sup> Vgl. G. Dürig, in: Th. Maunz/G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz, Grundgesetz, Artikel 45 a, Rdnr. 10; F. Schäfer, Der Bundestag, Opladen 1977, S. 280 f.

<sup>12)</sup> So R. Schick, a. a. O. (Anm. 8), S. 10.

<sup>13)</sup> Vgl. E. Hucko, Der Parlamentarische Untersuchungsausschuß auf dem Gebiet der Verteidigung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, (1979) 10, S. 304.

halt einer rechtlichen Prüfung des Untersuchungsantrags durch den gesamten Verteidigungsausschuß. Dies sei notwendig, um die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Grenzen des Untersuchungsrechts sicherzustellen<sup>14)</sup>. Der Mehrheit sei es nämlich nicht zumutbar, rechtlich zu beanstandenden Einsetzungsanträgen stattzugeben<sup>15)</sup>.

Es ist aber zu fragen, ob auf dem Umweg über eine rechtliche Prüfung durch die Mehrheit nicht eine Gefährdung des Minderheitenrechts auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses gegeben sein könnte. Zwar wird betont, daß die Mehrheit allein einen rechtlichen Prüfungsmaßstab zu wählen habe und keine Ermessensentscheidungen treffen dür-

fe. Diese Voraussetzungen unterliegen ihrerseits aber selbst wieder der Beurteilung durch die Mehrheit, so daß Rechtsfragen durchaus als vorgeschobene Argumente für eine Ablehnung des Untersuchungsantrags mißbraucht werden könnten. Ein parlamentarisches Untersuchungsverfahren ist vorrangig ein politisches Kontrollmittel der Opposition. Würde die Ausübung dieses Rechts zu sehr an eine genehmigende Beurteilung der Mehrheit gebunden sein, würde das Kontrollrecht der Opposition übermäßig eingeschränkt werden. Eine rechtliche Beurteilung eines Einsetzungsantrags sollte vielmehr allein einer verfassungsgerichtlichen Klärung anheim gestellt bleiben.

### III. Zur Durchführung des Untersuchungsverfahrens

#### 1. Die Auskunftspflicht der Regierung

Begründet wurde die Ausstattung des Verteidigungsausschusses mit den Rechten eines Untersuchungsausschusses außer mit dem Argument der besseren Geheimhaltung damit, daß der Verteidigungsausschuß von sich aus Informationen von der Regierung einholen können müsse und daß dieses Recht verfassungsrechtlich garantiert zu sein habe.

So berechtigt diese Argumentation auch erscheinen mag, so lenkt sie doch davon ab, daß die Auskunftsrechte des Verteidigungsausschusses als Untersuchungsausschuß gegenüber anderen ad hoc eingesetzten Untersuchungsausschüssen nicht größer sind, als es Artikel 44 für alle Untersuchungsausschüsse festlegt. Von Bedeutung ist hingegen, daß der Verteidigungsausschuß im Gegensatz zu allen anderen Fachausschüssen die Informationsmöglichkeiten eines Untersuchungsausschusses direkt für die Arbeit als Fachausschuß nutzen kann. Da das Untersuchungsrecht nicht nur Skandal- oder Mißstandsensqueten ermöglicht, sondern auch Informationsensqueten, ist hier in der Tat eine Stärkung der unmittelbaren parlamentarischen Kontrolle über die Streitkräfte zu sehen. Freilich gilt dies nicht mit der Ausschließlichkeit, daß nur als Untersuchungsausschuß parlamentarische Kontrolle ausgeübt wird oder werden kann.

Aus dem „latenten“ Untersuchungsrecht hat der Verteidigungsausschuß die Praxis entwickelt, auch dann wie ein Untersuchungsausschuß Informationen oder Beweise zu erheben, wenn er sich nicht als solcher konstituiert hat. In der Regel kommt die Regierung diesem Verfahren entgegen, freilich stets im Rahmen der von ihr für richtig gehaltenen Untersuchungsintensität.

Das anschaulichste Beispiel für eine derartige Zusammenarbeit von Verteidigungsausschuß und Regierung gibt die Beratung des Verteidigungsausschusses zum Waffensystem „Starfighter“<sup>16)</sup>. Der Berichterstatter Draeger kennzeichnete diese Situation mit dem Begriff eines „Als-ob“-Untersuchungsausschusses.

Gegen dieses Verfahren müssen erhebliche Bedenken geltend gemacht werden. Zwar mag es einem gegenseitigen Interesse von Verteidigungsausschuß (-Mehrheit) und Regierung entsprechen, ohne die formellen, zeitraubenden und von der Öffentlichkeit beobachteten Umstände eines Untersuchungsverfahrens erfüllen zu müssen, zu einer umfassenden Sachaufklärung bestimmter Themenbereiche zu gelangen. Das informative Entgegenkommen der Regierung könnte jedoch dazu führen, daß der Verteidigungsausschuß auf die konkretisierten Rechte eines formellen Untersuchungsausschusses verzichtet, weil er der Annahme ist, von der Regierung bereits umfassend informiert zu sein. Man wird die Informationsbereitschaft der Exeku-

<sup>14)</sup> R. Schick, a. a. O. (Anm. 8), S. 11 f.; W. Hempfer, Zur Änderungsbefugnis der Parlamentsmehrheit bei Minderheitsanträgen auf Einsetzung von Untersuchungsausschüssen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, (1979) 10, S. 303.

<sup>15)</sup> Vgl. H. Trossmann, Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages, § 63, Rdnr. 12.2, S. 445.

<sup>16)</sup> Bundestags-Drucksache (BT-Drs.) V/450; Plenarprotokoll (Plen.Prot.), 5. BT, 33. Sitzung vom 24. 3. 1966.

tive zwar nicht als einen Verfassungsverstoß bewerten können; im Interesse der Klarheit parlamentarischer Rechte sollte sich der Verteidigungsausschuß jedoch auf „Als-ob“-Untersuchungsausschüsse nicht mehr einlassen.

## 2. Die Öffentlichkeit des Verfahrens

Der substantielle Unterschied zwischen der Durchführung eines Untersuchungsausschusses des Verteidigungsausschusses und einem Untersuchungsausschuß des Plenums besteht in der Regelung über die Voraussetzungen, unter denen beide Ausschüsse die Beweiserhebung öffentlich durchführen können. Während nach Artikel 44 Abs. 1 Untersuchungsausschüsse des Plenums grundsätzlich öffentlich tagen und erst aufgrund eines Mehrheitsbeschlusses die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden kann, gilt diese Vorschrift nach Artikel 45 a Abs. 3 nicht für das Gebiet der Verteidigung.

Ausgangspunkt für diese Regelung war und ist auch heute noch die Sorge um die militärische Geheimhaltung. Die Aufhebung des Grundsatzes der Öffentlichkeit bewirkt, daß die parlamentarische Kontrolle auch in Bereiche vordringen kann, die andernfalls einer Überprüfung weitgehend entzogen geblieben wären. Die während der Ausschußberatungen und später auch in der Literatur vertretene Auffassung, dem Verteidigungsausschuß würde durch das Untersuchungsrecht „in jedem Fall ein Recht auf Antwort von der Regierung“ zustehen<sup>17)</sup>, bedarf jedoch einer Korrektur. Auch das Untersuchungsrecht gewährt dem Parlament keinen unumschränkten Informationsanspruch. Der Unterschied zum normalen Informationsrecht einzelner Abgeordneter bzw. einzelner Abgeordneten-Gruppen ist letztlich darin zu sehen, daß der Maßstab für eine Auskunftsverweigerung der Regierung im Untersuchungsverfahren strenger ist. Selbst nach den weitgehenden Reformvorschlägen der Enquetekommission Verfassungsreform ist ein unbedingtes „Recht auf Antwort“ für einen Untersuchungsausschuß nicht gegeben<sup>18)</sup>.

Die konkreten Auswirkungen des Artikels 45 a Abs. 3 werden in der Literatur durchaus unterschiedlich bewertet. Zum Teil wird aus dem Schlußabsatz des Artikels die apodiktische und unabdingbare Nichtöffentlichkeit der Sitzungen des Verteidigungsausschusses als Untersuchungsausschuß gefolgert<sup>19)</sup>. An-

dere wiederum halten die Öffentlichkeit nur „grundsätzlich“ für ausgeschlossen, ohne sich jedoch dazu zu äußern, unter welchen Voraussetzungen von diesem Grundsatz abgewichen werden könne<sup>20)</sup>. Die Möglichkeit einer öffentlichen Sitzung zieht, soweit ersichtlich, alleine Frost in Betracht<sup>21)</sup>. Auf einem textlichen Mißverständnis beruht wohl die pauschale Einlassung von Klemmert, daß der Verteidigungsausschuß das Recht habe, in öffentlichen Verhandlungen nach Artikel 44 Beweis zu erheben<sup>22)</sup>. Hernekamp sieht eine Differenzierung der Öffentlichkeitsregelung in der Form, daß die Untersuchungstätigkeit des Verteidigungsausschusses „im militärischen Bereich ... ausnahmslos nicht öffentlich ist“<sup>23)</sup>. Mit diesem Hinweis bringt Hernekamp erstmalig eine an der materiellen Sachfrage der „militärischen Verteidigung“ orientierte Abgrenzung in die Diskussion ein. Demgegenüber ist die Argumentation einer letzten Gruppe daran orientiert, daß durch den Artikel 45 a Abs. 3 die Frage der Öffentlichkeit des Verteidigungsausschusses als Untersuchungsausschuß nach den selben Regeln zu beurteilen ist wie die Öffentlichkeit normaler Fachausschüsse, der Abs. 3 des Artikels 45 a mithin lediglich die Privilegierung der Öffentlichkeit im Untersuchungsverfahren aufhebt und den Untersuchungsausschuß des Verteidigungsausschusses hinsichtlich der Öffentlichkeitsregelung mit der nicht öffentlichen Tätigkeit als Fachausschuß gleichsetzt<sup>24)</sup>.

In der Untersuchungspraxis des Verteidigungsausschusses pflegte die Frage der öffentlichen Beweiserhebung immer eine be-

fentlichkeit“; A. Hamann/H. Lenz, Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Neuwied-Berlin 1970, Artikel 45 a, S. 468: „Seine Sitzungen sind nicht öffentlich“; G. Düring, a. a. O. (Anm. 11), Artikel 45 a, Rdnr. 13: „... daß der Verteidigungsausschuß (als Untersuchungsausschuß) nicht öffentlich tagt“; noch deutlicher Th. Maunz, a. a. O. (Anm. 6), Artikel 42, Rdnr. 2, der den Grundsatz der Nichtöffentlichkeit der Ausschusssitzungen des Verteidigungsausschusses als Untersuchungsausschuß für „unabdingbar“ hält.

<sup>20)</sup> Vgl. W. Martens, a. a. O. (Anm. 3), S. 177; R. Jaeger, a. a. O. (Anm. 4), S. 330.

<sup>21)</sup> H. Frost, Die Parlamentsausschüsse, ihre Rechtsgestalt und ihre Funktionen, dargestellt an den Ausschüssen des Deutschen Bundestages, in: Archiv des Öffentlichen Rechts, (1970) 95, S. 72.

<sup>22)</sup> O. Klemmert, Die wehrpolitischen Ergänzungen des Grundgesetzes, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, (1956) 60, S. 558.

<sup>23)</sup> K. Hernekamp, in: a. a. O. (Anm. 8), Artikel 45 a, Rdnr. 10.

<sup>24)</sup> B. Schmidt-Bleibtreu/F. Klein, Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Neuwied-Darmstadt 1977, Artikel 45 a, Rdnr. 3; H. Schäfer, Grundgesetz und Bundeswehr, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), (1956) 9, S. 531.

<sup>17)</sup> Vgl. R. Schick, a. a. O. (Anm. 8), S. 7, mwN.

<sup>18)</sup> Vgl. BT-Drs. 7/5924, S. 51, Nr. 11 und 12, S. 56 f.

<sup>19)</sup> Vgl. F. Giese/E. Schunck, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt am Main 1976, Artikel 45 a, Erläuterung 6: „Also keine Öff-

sondere Rolle zu spielen. Für den Untersuchungsausschuß Lutze/Wiegel schilderte der Assistent der an der Regierung beteiligten SPD-Fraktion für den Untersuchungsausschuß, Elmar Hucko, die unterschiedlichen Interessenlagen der Ausschußfraktionen: „Die Opposition, die von Anfang an aus dem Spionagefall parteipolitischen Vorteil ziehen wollte, mußte aus diesem Grunde möglichst weitgehende Öffentlichkeit wünschen. Die Koalitionsfraktionen hatten zunächst zu nicht öffentlichen Beweisaufnahmen geneigt, mußten dann aber erkennen, wie parteipolitisch nachteilig diese Prozedur für sie war. Über die nicht-öffentlichen Sitzungen berichtete nämlich jedesmal der Ausschuß-Vorsitzende. Er gehörte der Opposition an ...“<sup>25)</sup>

Es war jedoch nicht immer nur der Wunsch der Opposition, eine öffentliche Beweisaufnahme durchzuführen. In der Spiegelaffäre kam zum Beispiel der Wunsch nach zwei öffentlichen Sitzungen des Verteidigungsausschusses von der Regierungsfraktion selbst. Der Obmann der oppositionellen SPD-Fraktion, Wienand, erhob zwar keinen politischen Widerspruch, äußerte jedoch rechtliche Bedenken gegen diese öffentlichen Sitzungen.

Während in den bisherigen Untersuchungsausschüssen des Verteidigungsausschusses die Frage der öffentlichen Beweiserhebung stets intern geklärt wurde, ersuchte der Verteidigungsausschuß im Falle Lutze/Wiegel den Geschäftsordnungsausschuß um eine Prüfung und Entscheidung. In seiner Stellungnahme betonte dieser zwar zunächst, daß ein Ausschuß des Deutschen Bundestages nicht befugt sei, das Grundgesetz verbindlich zu interpretieren, teilte dem Verteidigungsausschuß dann jedoch seinen Beschluß mit.

Die Ausschußmehrheit setzte sich dabei mit folgender Auffassung durch: „Verhandelt der Verteidigungsausschuß als Untersuchungsausschuß im Rahmen seiner Untersuchungen Fragen, die nicht auf dem Gebiet der Vertei-

digung liegen, und will er deshalb vom Grundsatz des Artikel 45 a Abs. 3 abweichen, dann hat er zunächst festzustellen, welches Thema der Untersuchung nicht auf dem Gebiet der Verteidigung liegt und sodann eine Entscheidung über das Verfahren zu treffen.“

Demgegenüber vertrat die Minderheit folgende Auffassung:

„Der Artikel 45 a Abs. 3 schreibt nicht zwingend vor, daß der Verteidigungsausschuß als Untersuchungsausschuß nur in nicht-öffentlichen Sitzungen die erforderlichen Beweise erheben kann. Durch Mehrheitsbeschluß des Verteidigungs-Untersuchungsausschusses kann die Beweisaufnahme auch in öffentlicher Sitzung erfolgen, wobei die Vorschriften der Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages zu beachten sind, d. h. Artikel 45 a Abs. 3 enthält kein Verbot zur öffentlichen Beweisaufnahme.“

Bei einer ersten Prüfung scheinen beide Ansichten nicht weit voneinander abzuweichen. Sowohl die Mehrheit als auch die Minderheit stellen die Frage der Öffentlichkeit der Beweiserhebung in einem Untersuchungsverfahren des Verteidigungsausschusses zur Disposition einer Mehrheitsentscheidung. Die Differenz zwischen beiden Positionen ist dennoch gravierend. Während die Mehrheit nämlich einschränkend diese Entscheidung allein für Fragen gelten lassen will, die nicht auf dem Gebiet der militärischen Verteidigung liegen, war die Minderheit der Auffassung, daß das gesamte Spektrum, also auch militärische Angelegenheiten, Gegenstand einer öffentlichen Beweiserhebung sein könne, wenn dies die Mehrheit so beschließe.

Faktisch wurde das Problem durch informelle Vorbesprechungen außerhalb der eigentlichen Ausschüßarbeit gelöst. Die zunächst aufwendig erarbeiteten und verteidigten Grundsatzpositionen wurden also schnell dem interfraktionellen „give and take“ geopfert.

#### IV. Die Ergebnisse der Untersuchungen

Weiter oben wurde darauf hingewiesen, daß nach dem dogmatischen Anspruch das Untersuchungsrecht insbesondere der Vorbereitung von Entscheidungen des Bundestages dient. Die Art dieser Entscheidungen ist zwar nicht im einzelnen festgelegt, es kann jedoch kein Zweifel daran bestehen, daß in der Be-

schlußfassung des Bundestages die politische Beurteilung der durch das Untersuchungsverfahren festgestellten Verhaltensweisen der Bundesregierung zum Ausdruck zu kommen hat. Das Untersuchungsergebnis ist demnach vorrangig ein politisches Bewertungsergebnis. Erst als Schlußfolgerung aus dieser Bewertung ergeben sich weitere Möglichkeiten des politischen Handelns in Form von Sank-

<sup>25)</sup> E. Hucko, a. a. O. (Anm. 13), S. 308.

tionen des Plenums, etwa als Mißbilligungsantrag, als Antrag auf Entlassung eines verantwortlichen Ministers oder gar als Konstruktives Mißtrauensvotum.

Unter dieser Prämisse scheint es in der Tat gerechtfertigt zu sein, angesichts der bisherigen Erfahrungen mit Untersuchungen des Verteidigungsausschusses das Ergebnis derartiger Untersuchungen mit dem Ausgang des „Hornberger Schießens“ zu vergleichen<sup>26)</sup>; denn als Vorbereitung für eine gezielte sanktionierende Maßnahme des Bundestages hat noch keiner der Untersuchungsausschüsse des Verteidigungsausschusses zu dienen vermocht.

Die kritischen Stimmen zu der Wirksamkeit parlamentarischer Untersuchungsausschüsse wird man nur dann als ein „altes Vorurteil“<sup>27)</sup> zurückweisen können, wenn man sich nicht an dem verfassungsmäßigen Auftrag der Untersuchungsausschüsse orientiert, sondern von anderen Bewertungsmaßstäben ausgeht.

Von solchen, der originären Aufgabe informativer Kontrolle zuwiderlaufenden Vorstellungen sind die bisherigen Untersuchungsergebnisse des Verteidigungsausschusses geprägt. Soweit die einzelnen Verfahren des Verteidigungsausschusses überhaupt in einer Form abgeschlossen wurden, die eine Beschlußfassung des Plenums ermöglichten, standen nämlich weniger abschließende Meinungsbildungen zum Verhalten der Regierung im Mittelpunkt der Beschlußempfehlungen als vielmehr Empfehlungen und Vorschläge technisch-organisatorischer Art. Der Tenor der Ausschlußberichte zielte weniger darauf ab, dem Plenum bestimmte politische Konsequenzen nahelegen als vielmehr der Regierung bestimmte verwaltungsinterne Lehren anzuempfehlen.

Konsequenzen aus Untersuchungsausschüssen zog in der Regel nicht das Parlament, sondern vielmehr die Regierung. Dies ist kaum erstaunlich, wenn man sich vergegenwärtigt, auf welche Fragestellungen sich der Verteidigungsausschuß als Untersuchungsausschuß in der Feststellung von Untersuchungsergebnissen konzentriert hat:

— Im Verfahren um den Absturz des Oberleutnants Arndt standen „wichtige Erkennt-

<sup>26)</sup> So E. Kohrs, Bonner Generalanzeiger vom 20. 3. 1981; vgl. auch Versteyl, in: J. von Münch, a. a. O. (Anm. 8), Artikel 44, Rdnr. 1; H. Schatz, a. a. O. (Anm. 9), S. 167.

<sup>27)</sup> So der Vorhalt Wörners, Plen. Prot., 8. BT, 123. Sitzung vom 7. 12. 1978, S. 9567 (B).

nisse über Mängel in der Ausbildung und Ausrüstung...“, deren Beseitigung das Bundesverteidigungsministerium aufgrund der Forderungen des Verteidigungsausschusses mit großem Nachdruck betrieben hat“<sup>28)</sup>, im Vordergrund.

— Der Untersuchungsausschuß Lutze/Wiegel konnte als Ergebnis die Aufdeckung „langfristiger Strukturängel“<sup>29)</sup> verzeichnen.

— Die Untersuchung der gewalttätigen Aktionen gegen das öffentliche Gelöbnis der Bundeswehr im Bremer Weserstadion vom Mai 1980 mündeten in einen Appell des Ausschusses an staatliche und gesellschaftliche Institutionen, zu vermehrten Anstrengungen in der grundlegenden geistigen Auseinandersetzung um eine wirksame militärische Verteidigung<sup>30)</sup>. Das Bundesministerium der Verteidigung wurde lediglich gebeten, zu überlegen, ob die inhaltliche Ausgestaltung der Öffentlichkeitsarbeit ausreicht und ob neue Möglichkeiten der Selbstdarstellung entwickelt werden können. Dieser Untersuchungsausschuß kann zwar für sich in Anspruch nehmen, den Anstoß zu einer längst überfälligen innenpolitischen Diskussion über die Aufgaben und die Stellung der Bundeswehr in Staat und Gesellschaft gegeben zu haben<sup>31)</sup>. Der Feststellung Schweitzers, daß diese Ergebnisse auch ohne solch ein arbeits-, zeit- und geldaufwendiges formelles Untersuchungsverfahren hätten erarbeitet werden können<sup>32)</sup>, ist aber zuzustimmen.

— Völlig in haushalts- sowie militärbürokratischen Verbesserungsvorschlägen war dann wieder der Untersuchungsausschuß MRCA Tornado<sup>33)</sup> befangen. Zwar kam die CDU/CSU-Fraktion im Ausschuß zu dem Ergebnis einer persönlichen politischen Verantwortlichkeit des damaligen Verteidigungsministers Apel. Diese Einschätzung wurde aber nicht in den allein entscheidenden Mehrheitsbericht aufgenommen.

<sup>28)</sup> Vgl. R. Schick, Anwalt und Helfer der Bundeswehr. Der Verteidigungsausschuß des Deutschen Bundestages, in: Information für die Truppe, (1970), S. 132.

<sup>29)</sup> Abg. Horn, Plen. Prot., 8. BT, 123. Sitzung vom 7. 12. 1978, S. 9555 (A); E. Hucko, a. a. O. (Anm. 13), S. 310f.

<sup>30)</sup> BT-Drs. 8/4472, S. 34.

<sup>31)</sup> Vgl. z. B. Bundeszentrale für politische Bildung/Planungsstab des Bundesministeriums der Verteidigung (Hrsg.), Soldat und Gesellschaft, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 172. Bonn 1981.

<sup>32)</sup> Vgl. C. C. Schweitzer, a. a. O. (Anm. 2), S. 40.

<sup>33)</sup> Vgl. BT-Drs. 9/1465.



## V. Probleme des Untersuchungsrechts des Verteidigungsausschusses

### 1. Die Blockierung der übrigen Ausschußarbeit

Die ausschließliche Konzentration des Untersuchungsrechts in Angelegenheiten der militärischen Verteidigung auf den Verteidigungsausschuß kann nicht ohne weiteres als eine zusätzliche Stärkung der Kontrollmittel des Verteidigungsausschusses angesehen werden. Zwar wird aus dem Exklusivrecht vielfach eine entsprechende Schlußfolgerung abgeleitet<sup>34</sup>); demgegenüber wird jedoch zu Recht auch auf negative Begleiterscheinungen hingewiesen<sup>35</sup>).

Die instrumentale Ausstattung des Untersuchungsrechts ist dabei weniger Ansatzpunkt der Kritik als vielmehr die zeitliche Koordination der normalen Fachausschußtätigkeit mit der Tätigkeit als Untersuchungsausschuß. Das Untersuchungsrecht des Verteidigungsausschusses ist nämlich in der Praxis weniger ein zusätzliches als vielmehr ein alternatives Kontrollinstrument. Denn wenn sich der Verteidigungsausschuß erst einmal als Untersuchungsausschuß konstituiert hat, nimmt diese Tätigkeit einen so breiten Raum ein, daß die laufenden Aufgaben als Fachausschuß dahinter zurücktreten. Schon in der vierten Wahlperiode klagte der Ausschußvorsitzende Dr. Jaeger darüber, daß von den bis dahin 99 Sitzungen des Verteidigungsausschusses „allein 12 durch Untersuchungsverfahren blockiert waren und damit nicht für andere Arbeit verwendet werden konnten“<sup>36</sup>).

Angesichts der „Als-ob“-Untersuchungen zum Waffensystem Starfighter, an die sich wenig später der Untersuchungsausschuß zum Absturz des Oberleutnants Arndt anschloß, stellte der Obmann der Unions-Fraktion im Verteidigungsausschuß, Klepsch, die Frage, ob eine derart strukturierte Arbeit sinnvoll sei und nach einer cost-effectiveness-Rechnung einen optimalen Effekt gebracht habe<sup>37</sup>). Klepsch befürchtete weiterhin, daß durch ein Übermaß an Untersuchungstätigkeit die sonstige Arbeit „paralysiert zu werden droht“. Anläßlich der Plenarberatungen zum Untersuchungsausschuß Lutze/Wiegel wurde von Ab-

geordneten der Regierungsparteien SPD und FDP „auf den hohen Preis, den das Parlament für solche Untersuchungen im Verteidigungsausschuß zu zahlen hat“, hingewiesen<sup>38</sup>). Die Abgeordneten beriefen sich darauf, daß in dem einen Jahr der Untersuchungen neben den 29 Sitzungen des Verteidigungsausschusses als Untersuchungsausschuß nur zehn normale Ausschußsitzungen stattgefunden hätten. Während dieser Zeit bestand nach Ansicht von Möllemann und Neumann weithin eine parlamentslose Zeit für die allgemeine Verteidigungspolitik<sup>39</sup>). Für den Verteidigungsminister sei diese Situation zwar sicherlich nicht unangenehm gewesen; der Ausschuß selbst müsse sich aber fragen, ob der weitgehende Verzicht auf seine eigentliche Arbeit nicht möglicherweise zu folgenschweren Informations- und Einflußeinbußen geführt habe. Wiederholt wurden diese Bedenken anläßlich der Beratungen des Untersuchungsberichtes MRCA Tornado im März 1982<sup>40</sup>).

Gerade die Vorgeschichte zu diesem Untersuchungsausschuß zeigt, daß die weitgehende Blockierung der Ausschußarbeit von der Regierung bereits als Droh- und Druckmittel gegenüber dem Verteidigungsausschuß ins Spiel gebracht wird. Als während der Ausschußsitzung vom 22. Januar 1981 die Opposition detailliert Auskünfte über Finanzierungsprobleme bei der Beschaffung des Kampfflugzeuges Tornado verlangte, wurde sie vom damaligen Verteidigungsminister Dr. Apel darauf hingewiesen, daß die Opposition sich dann für einen Untersuchungsausschuß entscheiden müsse. Zwar gewannen sowohl bei der Opposition als auch bei der Regierungsmehrheit Gesichtspunkte der allgemeinen politischen Auseinandersetzung und damit Gründe für einen Untersuchungsausschuß die Oberhand. Angesichts der partiellen Arbeitsblockierung des Verteidigungsausschusses durch den gerade vier Monate zuvor abgeschlossenen Untersuchungsausschuß Bremer Bundeswehrkrawalle war das Verhalten des Ministers nicht ungeschickt. In der Plenarberatung des Untersuchungsberichtes Tornado wies der Oppositionsabgeordnete Würzbach dann auch entsprechend kritisch auf Apels Einlassung hin<sup>41</sup>).

<sup>34</sup>) Vgl. G. Dürig, a. a. O. (Anm. 11), Artikel 45 a, Rdnr. 8; K. Hernekamp, in: a. a. O. (Anm. 8) Artikel 45 a, Rdnr. 9.

<sup>35</sup>) Vgl. R. Schick, a. a. O. (Anm. 8), S. 15; E. Hucko, a. a. O. (Anm. 13), S. 311.

<sup>36</sup>) Vgl. Plen. Prot., 4. BT, 157. Sitzung vom 21. 1. 1965, S. 7749 (C).

<sup>37</sup>) Vgl. E. Klepsch, Der Verteidigungsausschuß-Helfer der Bundeswehr, in: Wehrwissenschaftliche Rundschau, (1967), S. 10.

<sup>38</sup>) Vgl. Abg. Neumann (Stelle), Plen. Prot., 8. BT, 123. Sitzung vom 7. 12. 1978, S. 9576.

<sup>39</sup>) Vgl. Plen. Prot., 8. BT, 123. Sitzung vom 7. 12. 1978, S. 9562 (B)f.; 9576 (D).

<sup>40</sup>) Vgl. Plen. Prot., 9. BT, 94. Sitzung vom 25. 3. 1982, S. 5675 (B); 5700 (D)f.

<sup>41</sup>) Vgl. Ebd., S. 5702 (A).

Da die Zurückdrängung der Fachausschußtätigkeit durch einen Untersuchungsausschuß offensichtlich ist, ist es aufschlußreich, daß allein Angehörige der jeweiligen Regierungsparteien dieses Problem betonen. Es offenbart sich hier eine durchsichtige Zweckargumentation, auf die von Regierungsmehrheit und Opposition gleichermaßen zurückgegriffen wird. Bei den Regierungsparteien dürfte sich der von ihnen beklagte Einfluß- und Informationsverlust durch die fast ausschließliche Untersuchungstätigkeit nämlich kaum bemerkbar machen, weil diese Möglichkeiten ohnehin hauptsächlich außerhalb des Verteidigungsausschusses über die fraktions- und parteiinternen Verbindungen bestehen. Die Sorge um die Funktionserhaltung als Fachausschuß scheint vielmehr darin begründet zu sein, daß die Regierungsparteien in der Regel durch einen Untersuchungsausschuß in die politische Defensive gedrängt werden. Das vermeintliche Interesse an der Funktion des Verteidigungsausschusses als Fachausschuß offenbart sich somit ganz wesentlich als ein Eigeninteresse. Ähnlich verhält es sich mit der Argumentation der Opposition. Sie nimmt die Funktionsbeschränkung des Verteidigungsausschusses in Kauf, weil der Wert eines Untersuchungsausschusses für sie in der tagespolitischen Auseinandersetzung mit der Regierung bedeutend größer ist als die sachbezogene Routinearbeit, die in der Regel ohne große Resonanz in der Öffentlichkeit bleibt.

Diese durchsichtige Argumentationsweise sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Konkurrenz zwischen Untersuchungsrecht und Fachausschußtätigkeit tatsächlich zu einer ernststen Belastung der Funktionsfähigkeit des Verteidigungsausschusses führt. Zwar hat der Verteidigungsausschuß selbst während der Untersuchungen im Spionagefall Lutze/Wiegel nicht aufgehört zu arbeiten, auch wenn ihm nur ein Drittel der üblichen Sitzungszeit zur Verfügung stand<sup>42)</sup>. Dennoch erwies sich die Untersuchungstätigkeit im wesentlichen anstelle der gebotenen kumulativen als eine alternative Tätigkeit des Verteidigungsausschusses. Wenn sich das „scharfe Schwert“ des Untersuchungsrechts mithin auch gegen den Ausschuß selbst richtet, ist es um die Wirksamkeit dieses wichtigen Kontrollmittels nicht gut bestellt. Hier

<sup>42)</sup> Dementsprechenden Vorhaltungen der Abg. Neumann und Möllemann entgegnete der damalige Ausschußvorsitzende Wörner: „Sind sie nicht der Meinung, daß wir uns selbst ein schlechtes Zeugnis ausstellen, wenn wir so tun, als ob wir als Verteidigungsausschuß zu arbeiten aufgehört hätten?“. Vgl. Plen. Prot. vom 7. 12. 1978, S. 9576 (C).

zeigt sich eine konstruktive Schwäche des Artikel 45 a. Angesichts dieser Schwäche scheint die Frage nach der Funktionalität der Konstituierung des Gesamtausschusses als Untersuchungsausschuß besonders berechtigt zu sein.

## 2. Die Zweckmäßigkeit der Umwandlung des Gesamtausschusses in einen Untersuchungsausschuß

Ein Ansatzpunkt, um die bisher nur alternative Kontrollwirkung eines Untersuchungsausschusses des Verteidigungsausschusses in ein parallel laufendes Kontrollinstrument weiterzuentwickeln, ergibt sich aus der Größe des Verteidigungsausschusses. Im Vergleich zu der üblichen Größe von Untersuchungsausschüssen mit etwa sieben Mitgliedern ist der Verteidigungsausschuß mit gegenwärtig 27 ordentlichen und 27 stellvertretenden Mitgliedern „hoffnungslos zu groß“<sup>43)</sup>. Die präzise Aufgabenstellung eines Untersuchungsausschusses, die insbesondere eine umfassende und geordnete Beweisaufnahme erfordert, wird durch die große Anzahl der Beteiligten eher gefährdet als gefördert. Es ist schon wegen der Fülle des in der Regel zu bearbeitenden Materials unmöglich, daß sich jeder einzelne Abgeordnete ausreichend auf die Sitzungen des Untersuchungsausschusses vorbereitet, zumal aus Geheimschutzgründen meist nur wenige Exemplare einer Akte zur Verfügung stehen.

In der Praxis ist versucht worden, die unzweckmäßige Arbeitsgröße des Untersuchungsausschusses durch Absprachen zwischen den Fraktionen in informellen Gremien auszugleichen. Durch diese Absprachen wurden die Vollsitzungen als Untersuchungsausschuß von der langwierigen Erörterung von Verfahrens-, Termin- und Geschäftsordnungsfragen weitgehend entlastet.

Ebenso sachdienlich, aber nicht weniger problematisch war eine weitere „Verfahrensvereinfachung“. Auch in den Sitzungen des Gesamtausschusses blieben die meisten Abgeordneten nämlich von einer wirklichen Beteiligung an dem Untersuchungsverfahren, insbesondere von der Beweisaufnahme, ausgeschlossen. Die Fraktionen hatten sich geeinigt, im wesentlichen nur ihre Berichterstatte und Obleute an der Beweisaufnahme aktiv teilhaben zu lassen. Die Vernehmung der Zeugen beschränkte sich demnach auf höchstens zehn Abgeordnete. Diese Zahl entspricht in etwa wieder der Größe der normalen Untersuchungsausschüsse nach Arti-

<sup>43)</sup> So schon R. Schick, a. a. O. (Anm. 8), S. 15.

kel 44; gleichzeitig wird deutlich, daß das Untersuchungsverfahren in Wirklichkeit kein Verfahren des gesamten Verteidigungsausschusses, sondern nur etwa eines Drittels seiner Mitglieder ist. Die übrigen Abgeordneten konnten zwar an den Ausschusssitzungen teilnehmen, blieben aber weitgehend zur Passivität verurteilt und wurden nur noch bei entscheidenden Abstimmungen wieder in das Verfahren einbezogen.

Im Ergebnis führt dies dann dazu, daß an den Sitzungen des Untersuchungsausschusses nur noch die Obleute und Berichterstatter kontinuierlich teilnehmen, während sich bei den übrigen Ausschußmitgliedern die mangelnde Einbeziehung in die Untersuchungstätigkeit bald in einer häufigen Abwesenheit von den Sitzungen niederschlägt.

Aus der hier geschilderten Lage ergibt sich somit in doppelter Hinsicht eine unbefriedigende Situation. Zum einen ist der Verteidigungsausschuß als Fachausschuß weitgehend blockiert; andererseits sind etwa zwei Drittel der Ausschußmitglieder am Untersuchungsverfahren faktisch nicht beteiligt. Eingedenk dieser Nachteile ist der Vorschlag gemacht worden, die Durchführung von Untersuchungsverfahren des Verteidigungsausschusses weitgehend einem Unterausschuß des Verteidigungsausschusses zu übertragen<sup>44)</sup>.

Es ist wohl nur mit parteitaktischen Erwägungen zu begründen, daß die von allen Seiten begrüßten Erfahrungen mit dem Untersuchungsausschuß Absturz Oberleutnant Arndt im Jahre 1966 nicht für die nächsten Untersuchungsausschüsse übernommen wurden. Bei diesem Untersuchungsausschuß wurde die Arbeit im wesentlichen nur von den drei Abgeordneten Damm (CDU), Iven (SPD) und Ollesch (FDP) geleitet. Der damalige Bundestagsvizepräsident Dr. Mommer sprach diesen Abgeordneten dafür eine besondere Anerkennung aus<sup>45)</sup>. Der spätere Verfassungsrichter Hirsch nannte als Abgeordneter sogar „die Arbeit, die Methode ... dieses Ausschusses beispielgebend für die Arbeit weiterer Untersuchungsausschüsse“<sup>46)</sup>.

Aufgrund der neuen Geschäftsordnung von 1980 könnte sich nun eine Änderung ergeben<sup>47)</sup>. Danach kann gemäß § 55 jeder Aus-

schuß zur Vorbereitung seiner Arbeit Unterausschüsse zur Erledigung bestimmter Aufträge einsetzen.

Mit einer Konstituierung als Untersuchungsausschuß nach Artikel 45 a Abs. 2 umfaßt die Arbeit des Verteidigungsausschusses auch die Durchführung des Untersuchungsverfahrens. Nach dem Wortlaut des § 55 Abs. 1 Satz 1, der ohne Ausnahme von „jeder“ Ausschuß spricht, ist damit auch der Verteidigungsausschuß berechtigt, einen Unterausschuß zur Erledigung bestimmter Aufträge zum Zweck der Vorbereitung der Arbeit des Hauptausschusses einzusetzen. Dem steht auch nicht entgegen, daß die Geschäftsordnung des Bundestages nicht für Untersuchungsausschüsse und deren Verfahren gilt. Denn die Frage nach der Einsetzung eines Unterausschusses des Verteidigungsausschusses als Untersuchungsausschuß ist unabhängig davon zu sehen, nach welchem Verfahren sich ein solcher Unterausschuß als Untersuchungsausschuß richtet.

Mit der neuen Regelung ist die Möglichkeit eröffnet, daß die Untersuchungstätigkeit des Verteidigungsausschusses nicht mehr zu einer weitgehenden Blockierung der Fachausschußtätigkeit führt. Wenn der Verteidigungsausschuß in der Lage ist, dieses neue Instrumentarium sinnvoll einzusetzen, wird seine Untersuchungstätigkeit dann tatsächlich als ein zusätzliches Kontrollmittel deutlich werden können.

Nicht weniger wichtig als die aufgabengerechte Ausstattung des Untersuchungsrechts ist jedoch das politische Kontrollverständnis der Parlamentarier selbst. Die eingangs zitierten Äußerungen von Marx und Schweitzer zeigen überdeutlich die Grenzen einer rein verfassungs- und verfahrensrechtlichen Betrachtung des Untersuchungsrechts.

Dabei gilt es allerdings zu beachten, daß nach der Konstruktion unseres parlamentarischen Regierungssystems die Regierung allein von der Parlamentsmehrheit abhängig ist. Die Mehrheit ist und bleibt im doppelten Sinn des Wortes „Partei“ der Regierung. Bei dieser gegenseitigen Abhängigkeit ist nicht zu erwarten, daß die Mehrheit hilft, „ihre“ Regierung in ernsthafte Bedrängnis zu bringen. Ein solches Verhalten wäre schlicht systemwidrig. Diese Feststellung kann nur den überraschen, der außer acht läßt, daß das Untersuchungsrecht seine höchste politische und parlamentarische Wirkung in den USA erlangt hat — einem Verfassungssystem, das aber gerade keine Abhängigkeit der Regierung vom Parlament kennt.

<sup>44)</sup> Ebd.; der FDP-Abg. Möllemann stellte bei der Schlußberatung des Untersuchungsausschusses Lutze/Wiegel die Frage, in welcher Zusammensetzung ein zukünftiger Untersuchungsausschuß arbeiten sollte. Vgl. Plen. Prot. vom 7. 12. 1978, S. 9562 (C).

<sup>45)</sup> Plen. Prot. 5. BT, 97. Sitzung vom 23. 2. 1967, S. 4449 (C).

<sup>46)</sup> Ebd., S. 4447 (A).

<sup>47)</sup> BGBl. I, S. 1237.

## Die Untersuchungen des Verteidigungsausschusses als Untersuchungsausschuß

| Lfd. Nr. | Untersuchungsgegenstand  | Einsetzung<br>Letzte Sitzung   | Anzahl<br>der Sit-<br>zungen | Bericht   | Behandlung im Plenum  |
|----------|--|--|------------------------------|---|---|
| 1        | Untersuchungsausschuß<br>gem. Art. 45a Abs. 2 GG über das<br>Verfahren wegen der Äußerungen<br>des Generalmajors Paul Hermann<br>am 13. 8. 56 betreffend Kriegs-<br>dienstverweigerer  | 12. 9. 56<br><br>6. 12. 56   | 6                            | BT-Drs.<br>II/2971,<br>zu Drs. 2971   | Plen. Prot., 2. BT, 181.<br>Sitzung v. 14. 12. 1956.<br>Ohne Berichterstattung,<br>ohne Aussprache, ohne<br>Beschlüßfassung |
| 2        | Untersuchungsverfahren<br>gem. Art. 45a Abs. 2 GG<br>betr. Vorträge von Vertretern<br>der Arbeitsgemeinschaft<br>demokratischer Kreise (ADK)<br>vor Angehörigen der<br>Bundeswehr  | Keine formelle<br>Einsetzung.<br>Erste Arbeits-<br>sitzung am 13. 3. 57<br><br>24. 9. 57 | 8                            | —   | —   |
| 3        | Untersuchungsverfahren wegen<br>der Vorkommnisse im Beschaf-<br>fungsamt Koblenz   | Keine formelle<br>Einsetzung<br>Erste Arbeits-<br>sitzung am 27. 8. 57<br><br>14. 10. 57 | 4                            | Nur Erstellung<br>eines VA-<br>internen<br>Fragen-<br>kataloges.<br>VA-Drs.<br>III/236, 237 | —   |
| 4        | Untersuchungsausschuß<br>gem. Art. 45a Abs. 2 GG über das<br>Verfahren wegen der gegen die<br>Abgeordneten Berendsen,<br>Dr. Blank (Oberhausen) und von<br>Manteuffel (Neuß) erhobenen<br>Vorwürfe                           | 27. 8. 57<br><br>14. 10. 57  | 4                            | BT-Drs. III/5   | —   |
| 5        | Untersuchungsverfahren<br>gem. Antrag der Abgeordneten<br>Dr. Kliesing und Genossen.<br>(Weitergabe geheimhaltungsbe-<br>dürftiger Vorgänge aus dem Ver-<br>teidigungsausschuß an Unbefugte)<br>»Dokumentenaffäre« (Spiegel) | 21. 3. 63<br>(VA-Drs. IV/35)<br><br>30. 4. 64  | 11                           | —   | —   |
| 6        | Untersuchung des Unfalles<br>und der damit zusammenhän-<br>genden Rettungsaktion von<br>Oberleutnant Siegfried Arndt<br>vom 18. Juli 1966  | 1. 9. 66<br><br>16. 2. 67  | 7                            | BT-Drs. V/1438  | Plen. Prot. 5. BT,<br>97. Sitzung v. 23. 2. 67  |
| 7        | Untersuchungsausschuß zur<br>Untersuchung des Spionagefalles<br>Lutze/Wiegel und damit in Zu-<br>sammenhang stehender Sach-<br>verhalte  | 14. 12. 77<br><br>15. 11. 78   | 29                           | BT-Drs.<br>8/2290, 2350   | Plen. Prot., 8. BT,<br>123. Sitzung v. 7. 12. 78  |
| 8        | Untersuchung der Vorgänge im<br>Zusammenhang mit den blutigen<br>Krawallen anläßlich des öffent-<br>lichen Gelöbnisses von Bundes-<br>wehrsoldaten am 6. Mai 1980 im<br>Bremer Weserstadion                                  | 2. 7. 80<br><br>3. 9. 80   | 10                           | BT-Drs. 8/4472  | —   |
| 9        | Untersuchung des Beschaffungsvorhabens MRCA Tornado  | 18. 2. 81<br>(VA-Drs. 9/13,14)<br>12. 3. 82  | 24                           | BT-Drs. 9/1465  | Plen. Prot., 9. BT,<br>94. Sitzung v. 25. 3. 82   |
| 10       | Untersuchungsausschuß zur<br>Prüfung der näheren<br>Zusammenhänge in<br>tatsächlicher und rechtlicher<br>Hinsicht zur vorzeitigen Zurruhe-<br>setzung des Generals Dr. Kießling  | 20. 1. 84  |                              |   |   |

## **Joachim Krause: Rüstung und Entwicklung in der Dritten Welt**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/84, S. 3—14

Die weitgehende Sensibilisierung weiter Teile von Politik und Öffentlichkeit für Probleme des Friedens und der Abrüstung hat auch das Interesse an der Rüstungsentwicklung in der Dritten Welt geweckt. Auffallend ist, daß die Aufrüstung in der Dritten Welt im großen und ganzen weitaus rapider voranschreitet als in den Industrieländern. Dies ist allerdings kein Prozeß, der die Gesamtheit aller Entwicklungsländer umfaßt. Tatsächlich gibt es eine begrenzte Anzahl von Staaten, die aus unterschiedlichen Motiven zum Motor der Rüstung geworden sind.

Die Folgen der Rüstungsentwicklung sind sowohl unter sicherheits- wie unter entwicklungspolitischen Gesichtspunkten zu betrachten. Sicherheitspolitisch gesehen wird sie dazu beitragen, daß die Unterschiede innerhalb der Dritten Welt zunehmen werden. Zudem ist eine weitere Intensivierung und Verlängerung bestehender bewaffneter Konflikte zu erwarten. Entwicklungspolitisch gesehen tragen die vermehrten Rüstungsbemühungen eher zu einer Verlangsamung ökonomischen Wachstums bei.

Ursachen und Bedingungsfaktoren der Rüstung der Dritten Welt müssen differenziert betrachtet werden. Auf der einen Seite hat zweifellos der Ost-West-Konflikt erhebliche Auswirkungen auf die Länder Asiens, Afrikas und Lateinamerikas gehabt, andererseits dürften die wesentlichsten Impulse jedoch von lokalen oder regionalen Konfliktlagen herühren. Gegenstrategien müssen von daher nicht nur als Rüstungskontrollmaßnahmen unter Beteiligung der Supermächte angelegt sein, bei ihnen muß großes Gewicht auf Vermittlung und Konfliktbeilegung gelegt werden.

## **Michael Brzoska: Rüstungsexportpolitik in der Bundesrepublik**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/84, S. 15—25

Die Rüstungsexportpolitik ist seit den frühen sechziger Jahren, nachdem die Rüstungsindustrie in der Bundesrepublik exportfähig geworden war, ein stark und emotionsgeladen diskutiertes Politikfeld. Keine der bisherigen Bundesregierungen hat, trotz vielfältig gegenteiliger Behauptungen, eine strikt restriktive Rüstungsexportpolitik durchgehalten. Aber es wurde auch keine nur an außenpolitischen oder kommerziell-ökonomischen Interessen ausgerichtete Politik betrieben.

Die Bundesrepublik nahm und nimmt, wenn auch mit abnehmender Tendenz, eine Sonderrolle im internationalen Rüstungshandel ein. Dies ist besonders auf die legitimatorische Funktion der Rüstungsexportpolitik zurückzuführen; hier mußten alle Bundesregierungen nach innen und außen Rücksichten nehmen. Umgesetzt in Erklärungen restriktiver Genehmigungspolitik wirkten sie als Schranke für die tatsächliche Rüstungsexportpolitik, auf die vor allem die Interessen der Rüstungsindustrie an Ausweitung der Rüstungsexporte Wirkung hatten.

Hinzu tritt als Bestimmungsfaktor die Rüstungsexportbürokratie, mit eigenem Spielraum und eigenen Interessen. Auch die christlich-liberale Bundesregierung kann sich diesem Geflecht von Interessen nicht entziehen. Die erkennbare Tendenz, außenpolitischen Gesichtspunkten mehr Gewicht zu geben, stößt innen- und außenpolitisch auf Widerstand und würde angesichts der gegenwärtigen Situation auf dem Weltrüstungsmarkt und der Vorrangstellung der Rüstungsfirmen bei der Akquisition von Rüstungsaufträgen letztlich zu einer stärker kommerziell-ökonomischen Ausrichtung der Rüstungsexportpolitik führen.

## Hans-Joachim Berg: Der Verteidigungsausschuß des Deutschen Bundestages als Untersuchungsausschuß

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/84, S. 26—36

Die Bewertung des grundgesetzlich gesicherten Untersuchungsrechts des Verteidigungsausschusses wird durch nahezu entgegengesetzte Positionen gekennzeichnet. Manche sehen im Untersuchungsrecht den „Kern der parlamentarischen Kontrolle über die Armee“; andere reihen es in den mitunter zynischen Macht- und Mehrheitskampf der Bundestagsfraktionen ein.

Vor diesem Hintergrund ist es angezeigt, sich um eine Klärung der Möglichkeiten des Verteidigungsausschusses zu bemühen. Der Verteidigungsausschuß ist, nicht anders als die Untersuchungsausschüsse nach Art. 44 des Grundgesetzes, ein Mittel des Bundestages, durch Informationen dem Plenum Entscheidungsgrundlagen für seine Beschlüsse zur Verfügung zu stellen. Der Verteidigungsausschuß besitzt ein ausschließlich ihm zustehendes Recht zu parlamentarischen Untersuchungen auf dem Gebiet der militärischen Landesverteidigung. Das Plenum kann weder aus seiner Mitte einen eigenen Untersuchungsausschuß zu Fragen der militärischen Landesverteidigung bilden, noch kann es den Verteidigungsausschuß damit beauftragen, bestimmte Untersuchungen durchzuführen. Ob in einem konkreten Fall eine Untersuchungspflicht besteht, könnte allein das Bundesverfassungsgericht entscheiden. Der Verteidigungsausschuß hat keine stärkeren Informationsrechte als die Untersuchungsausschüsse des Plenums. Auch er hat somit kein unbedingtes Recht auf Antwort. Der Verteidigungsausschuß hat aber den Vorteil, daß er in der Kontinuität seiner Fachausschußtätigkeit steht und damit besonders sachkundig ist. Der entscheidende Unterschied zu den Untersuchungsausschüssen nach Art. 44 besteht in der Nichtöffentlichkeit der Sitzungen. Während die Öffentlichkeit bei Art. 44 geradezu ein wesentliches Element ist, tagt der Verteidigungsausschuß auch als Untersuchungsausschuß grundsätzlich unter Ausschluß der Öffentlichkeit. Ausnahmen werden nur insoweit gemacht, als es sich nicht um Fragen der militärischen Landesverteidigung handelt.

Die Doppelrolle Fachausschuß- und Untersuchungsausschuß vermag der Verteidigungsausschuß nicht gleichermaßen auszufüllen. Die Untersuchungstätigkeit absorbiert die wesentlichen zeitlichen, personellen und politischen Kräfte des Ausschusses. Es sollte daher darüber nachgedacht werden, die wesentliche Untersuchungstätigkeit einem unabhängig vom politischen Tagesgeschäft arbeitenden Unterausschuß des Verteidigungsausschusses zu übertragen. Die politischen Ergebnisse von Untersuchungsausschüssen sollten nicht mit einer politischen und verfassungsrechtlichen Elle gemessen werden, auf die unser Regierungssystem nicht zugeschnitten ist. Nur eine Lösung der Abhängigkeit der Regierung von der Parlamentsmehrheit, etwa im Sinne des präsidentialen Regierungssystems der USA, vermag reines Machterhaltungsdenken in Untersuchungsausschüssen zu verhindern.