

Heute gehört die Bundesrepublik Deutschland zu den größten Waffenexporteuren der Welt, wobei über die Genehmigung dieser Exporte grundsätzlich hinter verschlossenen Türen entschieden wird. Dennoch kommt es Jahr für Jahr zu einem politischen Tauziehen zwischen Bundesregierung, Bundestag, Parteien, Medien und Lobbyisten; außen- oder bündnispolitische Erwägungen und ökonomische Interessen stehen gegen Fragen der Moral und der Menschenrechte. William Glenn Gray kann zeigen, dass die Ursprünge dieser Debatten weit zurückreichen und fast so alt sind wie die Streitkräfte der Bundesrepublik. Der Autor zeichnet die Anfänge der parlamentarischen Kontrolle des Exports von Kriegswaffen nach, skizziert die fast vergessene Militärhilfe Westdeutschlands für Staaten in aller Welt unter den Auspizien des Kalten Kriegs und kommt zu dem Ergebnis, dass die Grundlagen für die bis heute wirksamen institutionellen Entscheidungsmechanismen schon überraschend früh gelegt wurden.

William Glenn Gray

Waffen aus Deutschland?

Bundestag, Rüstungshilfe und Waffenexport 1961 bis 1975

Ein Stein des Anstoßes

In den vergangenen Jahren hat es in der Bundesrepublik eine intensive öffentliche Kontroverse zum Thema Rüstungsexporte gegeben. Die Gegner warnen vor den moralischen Konsequenzen, die sich ergeben könnten, wenn man repressiven Regimen in Saudi-Arabien, Bahrain oder Ägypten Waffen liefert¹. Die vorgebrachten Argumente sind nicht neu; Waffenexporte sind seit der Gründung der Bonner Republik äußerst unpopulär unter (west-)deutschen Meinungsmachern. Für die Väter des Grundgesetzes war der moralische Imperativ absolut eindeutig: Deutsche müssen davon absehen, Angriffskriege zu schüren, sei es zu Hause oder im Ausland. Artikel 26 des Grundgesetzes legte fest: „Handlungen, die geeignet sind und in der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, insbesondere die Führung eines Angriffskrieges vorzubereiten, sind verfassungswidrig. Sie sind unter Strafe zu stellen.“ Weiter heißt es: „Zur Kriegsführung bestimmte Waffen dürfen nur mit Genehmigung der Bundesregierung hergestellt, befördert und in Verkehr gebracht werden.“ 1949 erschien es mehr als unwahrscheinlich, dass die neu gegründete Bundesrepublik sich zu

¹ Für polemischen Beiträge zu dieser Debatte vgl. Hauke Friederichs, Bombengeschäfte. Tod Made in Germany, St. Pölten 2012; Jürgen Grässlin, Schwarzbuch Waffenhandel. Wie Deutschland am Krieg verdient, München 2013. – Der Autor dankt Astrid Eckert, Carola Eugster, Young-sun Hong, Tom Maulucci und Hermann Wentker für ihre anregenden Kommentare zu früheren Fassungen dieses Beitrags, sowie Amit Das Gupta, Joachim Wintzer und Tim Geiger für hilfreiche Hintergrundgespräche zum Thema im Allgemeinen.

einem weltweit tätigen Waffenhändler entwickeln würde. Dennoch geschah genau dies. In den Jahren 2010 bis 2014 teilte das Bundeswirtschaftsministerium mit, es habe entsprechende Ausfuhrgenehmigungen im Wert von ca. 24 Milliarden Euro erteilt². Im vergangenen Jahrzehnt nahm Deutschland den Rang des drittgrößten Waffenexporteurs der Welt ein, wenn auch erst mit einigem Abstand hinter den Vereinigten Staaten und Russland.

Waffenhandel in einer solchen Größenordnung stellt einen massiven Bruch mit den Praktiken der alten Bonner Republik dar – zumindest soweit es die Quantität betrifft. In den 1960er Jahren, als Westdeutschland damit begann, seine europäischen Nachbarn sowie Entwicklungsländer in Asien, Afrika und Lateinamerika mit Waffen zu beliefern, geschah dies in bescheidenem Maßstab. Die entsprechenden Aktivitäten entwickelten sich auf drei unterschiedlichen Ebenen. Zunächst legten die Bonner Ministerien militärische Hilfsprogramme für ausgewählte Länder auf. Dann verkauften Regierungsstellen oder private Institutionen überschüssige Waffen der Bundeswehr an Dutzende fremder Armeen. Schließlich traten westdeutsche Privatfirmen in direkten Kontakt mit den Regierungen anderer Länder, um ihnen neu hergestellte Kriegswaffen zu verkaufen. Es brauchte einige Zeit, bis die politischen Beobachter in der Lage waren, diese drei Wege einer Weiterverbreitung voneinander zu unterscheiden. Für viele Journalisten und Parlamentarier war es ein Schock, als sie feststellen mussten, dass sich Westdeutschland mit Waffenhandel befasste. Natürlich neigte man dazu, die Bonner Regierung für alle jene Fälle verantwortlich zu machen, in denen in der Bundesrepublik hergestellte oder von ihr gelieferte Waffen in vom Krieg zerrissenen Ländern wie Nigeria, dem Sudan oder Israel auftauchten – oder in den Händen ungeliebter despotischer Regime. Es ertönte der Ruf nach einem glatten Verbot jeglichen Waffenexports außerhalb der NATO.

Dieser Aufsatz verfolgt die politischen Bemühungen, Westdeutschlands neu aufgelegte Waffenexportprogramme unter Kontrolle zu bringen bzw. zu vereinheitlichen. Die Entscheidungen des Bundestags und der Bonner Kabinette, so die These, präjudizierten zwischen 1961 und 1975 das Muster für die folgenden Jahrzehnte. Die wichtigste Feststellung ist die, dass es dem Bundestag zwar gelang, einen direkten Einblick in militärische Hilfslieferungen zu gewinnen, dass er aber nicht in der Lage war, deutsche Waffenexporte nach Übersee zu verhindern. Als die Regierung von Bundeskanzler Willy Brandt (SPD) einen restriktiveren Kurs einschlug, entschied sie sich für eine administrative Lösung – die „Politische[n] Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“, die im Juni 1971 vom Kabinett verabschiedet wurden. Solche Maßnahmen zur Selbstbeschränkung ließen sich aber mit Leichtigkeit und nach Belieben wieder lockern. Mitte der 1970er begann Helmut

² Der Umfang dieser Exporte ist deutlich geringer als 24 Milliarden DM, da nur ein Bruchteil dieser Genehmigungen sich in tatsächlichen Waffenverkäufen niederschlägt. Die angegebene Zahl in: Rüstungsberichte der Bundesregierung 2010–2014. Die Berichte sind auf der Homepage des Bundesministeriums der Wirtschaft (BMWi) abrufbar; in die Suchmaschine einzugeben sind „Rüstungsexportbericht“ sowie das in Frage stehende Jahr.

Schmidt (SPD), bis dahin einer der lautesten Kritiker der Waffenlobby, Rüstungsexporte als ein probates Mittel anzusehen, sowohl fremde Regierungen zu umgarnen als auch Arbeitsplätze in der heimischen Industrie zu schaffen. Die Opposition in der SPD setzte Schmidts Vorhaben gewisse Grenzen, doch der Bundestag verabschiedete keine umfassenden rechtlichen Beschränkungen. Die mächtigen Bonner Ministerien behielten einen beträchtlichen Spielraum, wenn es darum ging, auf den Druck der Industrie oder auf Entwicklungen im Ausland zu reagieren. In den 1980er Jahren entwickelte sich die westdeutsche Industrie zu einem der wichtigsten Helfer für die chemischen Waffenprogramme Libyens, des Irak und des Iran. Noch zu einem weit späteren Zeitpunkt, als die Kabinette Angela Merkels (CDU) begannen, Verträge über umfangreichere Waffenlieferungen abzusegnen, waren keinerlei Gesetzesänderungen vonnöten.

Abgesehen von einer Handvoll Dissertationen haben sich Historiker in der Bundesrepublik kaum einmal mit Militärhilfen und Rüstungsexporten beschäftigt³. Selbst Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen, die zu diesen Themen veröffentlicht haben wie Helga Haftendorn, haben sich nur selten darum bemüht, diesbezügliche Fragen in allgemeinere Untersuchungen zu Bonns auswärtigen Beziehungen zu integrieren⁴. Die historische Forschung zur westdeutschen Sicherheitspolitik neigt dazu, sich auf die NATO zu konzentrieren, während sich die Forschung zu den außenwirtschaftlichen Beziehungen hauptsächlich mit Europa und den G 7 beschäftigt. Erst seit wenigen Jahren wächst das Interesse an der Rolle Westdeutschlands in den Entwicklungsländern – nicht zuletzt an den globalen Auswirkungen der Wiederbewaffnung und die der westdeutschen Rüstungsindustrie⁵. Dabei gerät das Narrativ einer gründlichen Demokratisierung in den 1960er Jahren ins Wanken, da die Beschränkungen der parlamentarischen Kontrolle deutlich werden⁶. Nach wie vor besteht eine sehr prononcierte Trennung der Gewalten, noch verschärft durch eine Entscheidung des Bundesverfas-

³ Eine frühe Ausnahme ist das Buch von Peter Karmann, *Militärhilfe der Bundesrepublik Deutschland in Afrika*, München 1988. Zwei Dissertationen sind in Bearbeitung: Carola Eugster in Stuttgart und Bettina Fettich in Erlangen. Derzeit gibt es kein westdeutsches Äquivalent zu der bahnbrechenden Monographie von Klaus Storkmann, *Geheime Solidarität. Militärbeziehungen und Militärhilfen der DDR in die „Dritte Welt“*, Berlin 2012.

⁴ Vgl. Helga Haftendorn, *Militärhilfe und Rüstungsexporte der BRD*, Düsseldorf 1971; dies., *Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung 1945–2000*, Stuttgart 2001; Wolfram Hanrieder, *Germany, America, Europe: Forty Years of German Foreign Policy*, New Haven/Yale University Press 1989; Christian Hacke, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Weltmacht wider Willen?*, Berlin 1997.

⁵ Vgl. Amit Das Gupta, *Handel, Hilfe, Hallstein-Doktrin. Die deutsche Südasienpolitik unter Adenauer und Erhard 1949 bis 1966*, Husum 2004; Bastian Hein, *Die Westdeutschen und die Dritte Welt. Entwicklungspolitik und Entwicklungsdienste zwischen Reform und Revolte 1959–1974*, München 2006; Quinn Slobodian, *Foreign Front: Third World Politics in Sixties West Germany*, Durham/Duke University Press 2012; Tim Szatkowski, *Gaddafis Libyen und die Bundesrepublik Deutschland, 1969 bis 1982*, München 2013.

⁶ Zu den 1960er Jahren als der Zeit des Durchbruchs der Demokratie in Westdeutschland vgl. Diethelm Prowe, *The “Miracle” of the Political-Culture Shift: Democratization Between Americanization and Conservative Reintegration*, in: Hanna Schissler (Hrsg.), *The Miracle Years: A Cultural History of West Germany, 1949–1968*, Princeton University Press, 2001, S. 451–458.

sungsgerichts vom Oktober 2014, die es der Bundesregierung erlaubt, in einer Weise tätig zu werden, die zuweilen in Widerspruch zu der von der Öffentlichkeit betonten Distanz zu militärischen Angelegenheiten zu stehen scheint.

Die Sicherung der parlamentarischen Mitbestimmung 1961 bis 1965

Am 20. April 1961 verabschiedete der Bundestag das Kriegswaffenkontrollgesetz (KWKG). Dieses Gesetz verbot nicht jedweden Rüstungsexport, sondern wies die Bundesregierung an, ein System von Genehmigungen für die Herstellung und den Verkauf schwerer Waffen nebst Munition einzurichten. Man wollte sicherstellen, dass deutsche Rüstungsexporte nicht in Angriffskriegen eingesetzt oder in anderer Weise mit den Verpflichtungen kollidieren würden, welche die Bundesrepublik völkerrechtlich eingegangen war. Anders als für ein Bundesgesetz üblich, wurde kein bestimmtes Ministerium mit der Aufsicht über die Einhaltung des KWKG betraut; diese Verpflichtung galt für die Bundesregierung als Ganzes. Die Bonner Behörden hatten einen weiten Spielraum, Anträge zu verweigern, wenn es um Rüstungsexportgenehmigungen ging, bei denen möglicherweise „Grund zu der Annahme besteht, daß ihre Erteilung dem Interesse der Bundesrepublik an der Aufrechterhaltung guter Beziehungen zu anderen Ländern zuwiderlaufen würde“⁷.

Im Laufe der Zeit wurde eine Reihe von Unzulänglichkeiten des KWKG offensichtlich. Das Gesetz bezog sich auf eine umfangreiche Liste von Kriegswaffen und Munition – doch es galt nicht für Waffenkomponenten. Genauso wenig bezog sich das Gesetz auf länderübergreifende Koproduktionen. Am bedeutsamsten war Anfang der 1960er Jahre die schlichte Tatsache, dass dieses Gesetz eine Form der administrativen Kontrolle der Exporte durch Privatfirmen darstellte. Was konnte die Regierung davon abhalten, *selbst* im Zusammenhang mit militärischen Lieferungen an fremde Regierungen tätig zu werden? Unter der Leitung von Franz Josef Strauß (CSU) entwickelte das Bundesverteidigungsministerium (BMVg) ein ehrgeiziges Programm zum Verkauf überschüssigen Materials ins Ausland – ergänzt durch militärische Hilfslieferungen an Regierungen, die nicht in der Lage waren, ihre Waffen zu bezahlen. Die Sicherstellung der Kontrolle über diesen militärisch-industriellen Komplex in statu nascendi stellte eine der größten Herausforderungen der frühen 1960er Jahre dar, zunächst für die Kabinette Konrad Adenauers und Ludwig Erhards, beide CDU, und dann für das deutsche Parlament.

Die Vorstöße des Verteidigungsministeriums in den Bereich der Militärhilfe und Rüstungsexporte spiegelten das Zusammenspiel zweier Faktoren. Unter dem Druck Washingtons erklärte sich Strauß bereit, massiv in neueste schwere Ausrüstung aus den USA zu investieren – was bei der Bundeswehr veraltete Panzer, Flug-

⁷ Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen vom 20. 4. 1961, <http://www.gesetze-im-internet.de/kwaffkontrg/>.

zeuge und Munition überflüssig werden ließ⁸. Zweitens führte die Entkolonialisierung in Afrika zur Entstehung von mehr als einem Dutzend souveräner Staaten in kurzer Zeit, was die weltweite Nachfrage nach Rüstungsgütern verstärkte. Auf der Hardthöhe war es Brigadegeneral Herbert Becker – Leiter der Unterabteilung Wehrwirtschaft – der die unternehmerischen Möglichkeiten erkannte. In den frühen 1960er Jahren entfaltete Becker eine hektische Reisetätigkeit, wobei er mit seinen unbekümmerten Vereinbarungen häufig das Auswärtige Amt wie ehemalige Kolonialmächte auf dem falschen Fuß erwischte. Überzählige Dornier-Flugzeuge gingen im Zusammenhang mit einem Trainingsprogramm für Piloten nach Nigeria; 75 Kampffjets vom Typ F-86K „Sabre“ wurden Pakistan angeboten⁹. Sogar nachdem man Becker kaltgestellt hatte, waren die Bonner Diplomaten nicht vor unliebsamen Überraschungen sicher und erwarteten „jeden Morgen in der Furcht vor dem, was sie als Nächstes erfahren würden“. Becker „hatte überall auf der Welt seine Eier gelegt, was sich nun, als die Küken schlüpften, zu rächen begann“¹⁰.

Abgesehen von Waffenverkäufen förderte das Verteidigungsministerium bilaterale Beziehungen mit diversen Regierungen unabhängiger afrikanischer Staaten durch Beratertätigkeit¹¹. Madagaskar erhielt Küstenwachtboote, Somalia die Zusage über ein Darlehen von 37,5 Millionen DM für den Zeitraum von fünf Jahren, damit es seine militärähnliche Polizei ausrüsten konnte¹². Häufig enthielten diese Hilfsprogramme eine Ausbildungskomponente, wobei kleine Gruppen afrikanischer Offiziere an Einrichtungen der Bundeswehr in Deutschland entsandt wurden; die Kosten waren gering, die Aktivitäten nicht umstritten. Als das Verteidigungsministerium allerdings begann, Waffen in größeren Mengen zu liefern, sah Strauß die Notwendigkeit, ausgewählte Vertreter des Parlaments zu konsultie-

⁸ Zu den Ursprüngen der „Verrechnungs“-käufe aus den USA und Großbritannien vgl. Hubert Zimmermann, *Money and Security: Troops, Monetary Policy, and West Germany's Relations with the United States and Britain, 1950–1971*, Cambridge University Press 2002, S. 126–141.

⁹ Zu Nigeria, US-Botschaft Lagos (Joseph N. Greene) A-654, 26. 4. 1963, geheim, und zu Pakistan, US-Botschaft Bonn (Brewster Morris) 2426, 15. 3. 1963, geheim, in: National Archives and Record Administration, College Park, Maryland, USA (künftig: NARA), Record Group (RG) 59, Subject-Numeric Files (SNF) 63, Box 3769 (DEF 19–3).

¹⁰ Die Kommentare von Alexander Böker, Leiter der Unterabteilung Ib des Außenministeriums, zit. nach Telegramm 3522 der US-Botschaft Bonn (George McGhee), 19. 6. 1963, geheim/limdis, in: NARA, RG 59, SNF 63, Box 3769 (DEF 19 W Ger). Ein deutsches Protokoll dieser Sitzung, in: Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD) 1963, bearb. von Mechthild Lindemann und Ilse Dorothee Pautsch, München 1994, Dok. 203, Aufzeichnung Ministerialdirektor Jansen: Ausrüstungshilfe in Entwicklungsländern, 21. 6. 1963, vertraulich.

¹¹ Vgl. Carola Eugster, *Soldatische Mobilität im „Kalten Krieg“*. Deutsche Ausbildungshilfe für afrikanische Soldaten in Afrika und in der Bundesrepublik in den 1960er-Jahren, in: Christoph Rass (Hrsg.), *Krieg, Militär und Mobilität*, Paderborn (im Erscheinen).

¹² Zu Somalia, US-Botschaft Bonn (Walter Dowling) 1630, 21. 12. 1962, geheim, in: NARA, RG 59, Central Decimal Files (CDF) 1960–63, 662A.777/12–212. Zu einem früheren Zeitpunkt des Jahres 1962 hatte Westdeutschland 6 Millionen DM für die Ausrüstung von Polizeieinheiten bereitgestellt, wodurch sich der Gesamtbetrag auf 43,5 Millionen erhöhte, von denen Somalia 15 % zurückzahlen sollte. Zu Madagaskar BMVg-W I, Sprechzettel, 7. 7. 1962, in: Bundesarchiv – Militärarchiv, Freiburg (künftig: BA-MA), BW 1, Bd. 2220.

ren. Anstatt aber die zuständigen Ausschüsse – Verteidigung, Auswärtige Angelegenheiten oder Haushalt – einzubeziehen, bat er die Fraktionsvorsitzenden von SPD, CDU/CSU und FDP, jeweils zwei Vertreter in einen sechsköpfigen Sonderausschuss zu entsenden¹³. Dieses Gremium tagte geheim und unterstützte den Wunsch des Ministeriums, Militärbeziehungen aus der Öffentlichkeit herauszuhalten.

Das Schweigen wurde im Juni 1963 gebrochen, als westdeutsche Luftwaffenausbilder bei ihrer Ankunft in Lagos gesichtet wurden¹⁴. Dabei ging es um nichts weniger als um das bis dahin bedeutendste Auslandsunternehmen der Bundeswehr: die Ausrüstung und Ausbildung der im Entstehen begriffenen Luftwaffe von Nigeria. Es handelte sich nicht eigentlich um ein Hilfsprogramm, da das Gastland für Ausrüstung und Dienstleistungen aus Westdeutschland bezahlte. Kommentatoren in Bonn waren schockiert und die Episode führte zu weiteren Fragen bezüglich des militärischen Engagements der Bundesrepublik in der Dritten Welt¹⁵. Regierungssprecher Karl-Günther von Hase bemühte sich um Schadensbegrenzung, indem er betonte, wie gering die für die militärischen Hilfsprogramme veranschlagten Beträge waren – lediglich eine zweistelliger Millionensumme pro Jahr. In der Hoffnung, den Eindruck eines allzu leichtsinnigen Vorgehens zu vermeiden, stellte er fest, man habe sich mit den Alliierten abgestimmt. Jedenfalls seien die Vertreter des Bundestages informiert worden¹⁶. Der Sonderausschuss des Bundestags unterstützte die Bemühungen um ein Ende der Diskussion. Er stimmte zu, zwar die Länder zu nennen, die von der Bundesrepublik unterstützt wurden, die Höhe der Hilfsleistungen aber geheim zu halten¹⁷.

Trotz aller Beschwichtigungsversuche lösten die Enthüllungen Unbehagen aus. „Selbst im Verlaufe eines kurzen Besuches in Bonn“, schrieb ein amerikanischer Besucher, „spürt man eine starke Zurückhaltung angesichts der Wiederkehr einer deutschen Militärpräsenz.“¹⁸ Auch mehrere Kabinettsmitglieder brachten ihre Bedenken zum Ausdruck, darunter der designierte Kanzler Ludwig Erhard. Adenauer konterte mit der Feststellung, das Konzept der Militärhilfe las-

¹³ Bei diesen sechs Mitgliedern handelte es sich um Thomas Dehler und Hans Georg Emde (FDP), Georg Kliesing und Albert Leicht (CDU/CSU), sowie Karl Mommer und Hans Schäfer (SPD). Zu den Ursprüngen dieser Untergruppe siehe BMVg-W I 2 (Acker), 3. 11. 1964, in: BA-MA, BW 1, Bd. 2179.

¹⁴ US-Botschaft Bonn (McGhee) 3317, 6. 6. 1963, vertraulich, in: NARA, RG 59, SNF 63, Box 3769 (DEF 19-3 W Ger-Nigeria).

¹⁵ Im Anschluss an eine Pressekonferenz des Verteidigungsministeriums am 5. Juni fertigte dessen Sprecher Hasso Viebig ein Schreibmaschinenprotokoll über die gestellten Fragen an; vgl. BA-MA, BW 1, Bd. 2018.

¹⁶ US-Botschaft Bonn (McGhee) 3350, 8. 6. 1963, vertraulich, in: NARA, RG 59, SNF 63, Box 3769 (DEF 19 W Ger). Bei den Zahlen, die den US Behörden vorgelegt wurden, ging es um 107 Millionen DM im Steuerjahr 1961, um 50 Millionen DM im Jahre 1962 sowie um 109 Millionen DM im Jahre 1963.

¹⁷ Vgl. Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Pauls, Betr.: Ausrüstungshilfe-Besprechung mit Bundestagsabgeordneten, 12. 6. 1963, geheim, in: AAPD 1963, Dok. 193.

¹⁸ David Newsom an William Whitman (beide von der Afrika Abt. des State Department), 19. 6. 1963, in: NARA, RG 59, SNF 63, Box 3721 (DEF 19 Ger W-Somali).

se sich eher als ein „Beitrag zum Aufbau einer stabilen Ordnung in den jungen Staaten“ charakterisieren¹⁹. Etliche der in Frage stehenden Programme enthielten tatsächlich zivile Komponenten, da militärische Einrichtungen im Sinne der Entwicklungspolitik tätig wurden. Beispielsweise schickte die Bundeswehr Material zum Straßenbau sowie eine Gruppe Pioniere nach Guinea. Der Sudan erhielt Funktechnik, Transportfahrzeuge sowie Handfeuerwaffen – zweifellos entscheidende Elemente einer militärischen Infrastruktur, aber nicht notwendigerweise Mittel zur Führung eines Angriffskriegs²⁰. Als die Einzelheiten bekannt wurden, ließ das Interesse der Medien bemerkenswert schnell nach; die Journalisten akzeptierten die Beteuerungen der Regierung, der Umfang der militärischen Hilfsprogramme sei begrenzt. Kommentatoren tadelten das Verteidigungsministerium zwar dafür, die eigentlich „harmlose“ Hilfe mit einem unnötigen Schleier der Geheimhaltung umgeben zu haben, ließen die Angelegenheit aber ansonsten auf sich beruhen²¹.

Hätten sie tiefer gegraben, hätten die Journalisten zu ihrer Überraschung festgestellt, dass der größte Bezieher militärischer Hilfsleistungen ausgerechnet der umstrittenste Partner von allen war – der Staat Israel. Im Juni 1963 hatte Israel kurzfristig als Nutznießer eines bescheidenen Ausbildungsprogramms Erwähnung gefunden. Die entsprechende Erklärung hatte den Zweck, die Anwesenheit israelischer Soldaten in Westdeutschland zu erklären und das volle Ausmaß der Versprechungen an Tel Aviv zu verschleiern²². Selbst Außenminister Gerhard Schröder (CDU) wurde bis Ende Juli nicht über das volle Ausmaß des Programms informiert. Entsprechend den vom Verteidigungsministerium unter Strauß abgesegneten Vereinbarungen²³ war für Israel die Lieferung von sechs schweren Patrouillenbooten, drei U-Booten, 24 Helikoptern und noch einiges mehr vorgesehen – Waffen und Ausrüstung im Gesamtwert von rund 200 Millionen DM, die in einem Sonderhaushalt für Bonns weitere militärische Hilfsprogramme verbucht waren. Schröder kanzelte die Lieferungen als „[g]anz falsch“ ab und fügte hinzu: „Ich übernehme *keinerlei* Verantwortung dafür.“²⁴ Doch nachdem er seine Einwände intern vorgebracht hatte, ließ Schröder den Dingen ihren Lauf.

¹⁹ 79. Kabinettsitzung, 12.6.1963, in: Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd 16–1963, bearb. von Ulrich Enders und Christoph Seeman, München 2006, S. 251–259, hier S. 253–255, Zitate S. 254.

²⁰ Zu Guinea: US-Botschaft Conakry (William Attwood) 410, 1.2.1963, geheim, sowie A-349, 29.3.1963, vertraulich, in: NARA, RG 59, SNF 63, Box 3769 (DEF 19 W Ger-Guin). Zum Sudan vgl. die Aufzeichnung von Ministerialdirektor Helmut Allardt, 8.10.1962, Betr.: Ausrüstungshilfe, geheim, in: AAPD 1962, bearb. von Mechthild Lindemann und Michael Mayer, München 2010, Dok. 384.

²¹ Vgl. „Reichswehr der Schwarzen? Viel Wirbel um die Bonner Militärhilfe“, in: Die Zeit vom 14.6.1963, S. 2.

²² BMVg-W, Notiz, 11.6.1963, in: BA-MA, BW 1, Bd. 2220.

²³ Vgl. Horst Möller, Franz Josef Strauß, Herrscher und Rebell, München u. a. 2015, S. 337 ff.; Peter Siebenmorgen, Franz Josef Strauß. Ein Leben im Übermaß, München 2015, S. 164 ff.

²⁴ Aufzeichnung Carl Carstens, Staatssekretär im Auswärtigen Amt (AA), 4.1.1965, Anlage 4, handschriftliche Notizen zu einer Sitzung mit Schröder, von Hassel und anderen am

Im Herbst 1963, in den ersten Monaten der Regierung Erhard, unternahm das Kabinett Schritte, um die Entscheidungen über Militärhilfe konsistenter zu machen. Bis dahin war die offizielle Haltung Bonns zu Waffenlieferungen extrem vage gewesen. Angeblich exportierte Westdeutschland nicht in „Spannungsgebiete“ – bevorstehende Lieferungen an Pakistan und Somalia strafte diese Haltung allerdings Lügen, nicht zu reden von dem immer noch geheim gehaltenen Verkauf von Waffen an Israel. Auf Anweisung Erhards befasste sich der Bundesverteidigungsrat mit der Frage, ob Westdeutschland in irgendeiner Weise militärische Hilfsgüter an die Dritte Welt liefern sollte. Zwar war Vorsicht geboten, doch deutete der Verteidigungsrat seine Unterstützung ausgewählter Anfragen aus dem Ausland an²⁵. Schließlich waren traditionelle Formen der Entwicklungshilfe – wie zum Beispiel langfristige Kredite für Großprojekte – chancenlos, wenn die Empfänger mit inneren Unruhen zu kämpfen hatten. So wurde die Stärkung der Stabilität zum Selbstzweck, wobei Polizeieinheiten die besondere Gunst des Außenministeriums genossen. 1964 stimmte der Verteidigungsrat einem Programm zum Aufbau der Polizei in Äthiopien zu, wies eine vergleichbare Anfrage aus dem Niger zurück, und verhielt sich im Falle Malis abwartend²⁶. Bonns Engagement in Tansania wurde durch persönliche Beziehungen erleichtert, die noch aus der Kolonialzeit herrührten: Kai-Uwe von Hassel, seit 1962 Verteidigungsminister, war in der ehemaligen Kolonie Deutsch-Ostafrika geboren worden und hatte die Zeit zwischen den Weltkriegen auf einem Gut in Tanganjika verbracht. Die Bonner Regierung versorgte Tansania mit Patrouillenbooten und half auch mit Ausbildern beim Aufbau einer Luftwaffe²⁷.

Abgesehen davon, dass sich der Bundesverteidigungsrat damit beschäftigte, wurden diese Programme auch dem sechsköpfigen Sonderausschuss des Bundestags vorgelegt, der – trotz der Bedenken Heinrich von Brentanos, des ehemaligen Außenministers und nunmehrigen Vorsitzenden der Unionsfraktion – weiter in aller Stille arbeitete²⁸. Im Frühjahr 1964 erfuhr Richard Jaeger (CSU), dass das Komitee noch immer tätig war, und fragte in seiner Eigenschaft als Vorsitzender des Verteidigungsausschusses bei von Hassel an, warum man ihn bezüglich der Militärhilfe im Dunkeln gelassen habe. Bald darauf wurde Jaeger selbst in das

29. 7. 1963, in: AAPD 1965, bearb. von Mechthild Lindemann und Ilse Dorothee Pautsch, München 1996, Dok. 2; Zitat S. 11 f. (Hervorhebung im Original).

²⁵ Carstens, Betr.: Bundesverteidigungsrat; hier: Militärische Ausrüstungshilfe, 30. 1. 1964, geheim, in: Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes (künftig: PA AA), B 150, Bd. 21. Der genaue Inhalt der Resolution des Bundesverteidigungsrats findet sich in einem nicht signierten Dokument des AA-Referats III A 4, 3. 8. 1966, in: PA AA, B 57, Bd. 547.

²⁶ Hintergründe der Stellungnahmen zu diesen drei Ländern in AA-Abt. III, Betr.: Vordringliche Fälle von Ausrüstungshilfe für Entwicklungsländer, 27. 1. 1964, in: PA AA, B 150, Bd. 21, geheim.

²⁷ US-Botschaft Bonn (McGhee) 378, 30. 7. 1964, secret, in: NARA, RG 59, SNF 64–66, Box 1634 (DEF 19 Ger W-Tanzan).

²⁸ Brentano an Adenauer, 19. 6. 1963, persönlich, in: Bundesarchiv Koblenz (künftig: BArch), NL Brentano, Bd. 84; Brentanos Beschwerden an den CDU-Fraktionsvorstand, 9. 7. 1963, in: Archiv für christlich-demokratische Politik, St. Augustin (künftig: ACDP), VIII-001–1504/1.

kürzlich erweiterte Komitee berufen²⁹. Dies galt auch für einen der prominentesten Kritiker der Militärhilfe: Hans-Jürgen Wischneswki (SPD), der im Jahre 1963 eine Reihe vernünftiger, aber restriktiver Vorschläge zur Auswahl zukünftiger Empfänger von Hilfsleistungen gemacht hatte³⁰. Seine Mitarbeit im Gremium änderte nichts an der Skepsis bezüglich des Nutzens militärischer Hilfe an sich. Der SPD-Abgeordnete argumentierte, dass diese – anders als Entwicklungshilfe – lediglich zu gefährlichen geopolitischen Komplikationen für die Bundesrepublik führen würde³¹.

Bis zum Winter 1964/65 hatte Wischneswki Sichtweise begonnen, sich im Bundestag sowie in der deutschen Öffentlichkeit durchzusetzen. Die Regierung Erhard steckte inmitten eines lang anhaltenden Skandals über die Militärhilfe an Israel, die im Sommer 1964 auch die Lieferung von 150 Kampfpanzern einschloss. Das Verteidigungsministerium hatte versucht, diese Operation als Lieferung überzähliger M-48 Panzer an Italien zu tarnen, wo sie modernisiert und neu ausgerüstet werden sollten. Italien verschiffte die Panzer dann nach Israel, während die USA Westdeutschland mit modernen M-60 Tanks neu ausstatteten. Erhards wichtigste Berater hatten diesem windigen Vorgehen ohne formalem Kabinettsbeschluss zugestimmt, obwohl sich einige Angehörige des Verteidigungsrats eingeschaltet hatten. Sie redeten sich ein – und die Amerikaner bestärkten sie darin –, dass diese Transaktionen unentdeckt bleiben würden³². In diesem Punkt war man in Israel realistischer: „Wenn sie drei- bis fünfhundert Elefanten in einem kleinen Land wie Israel herumlaufen lassen, dann dürfen Sie sich nicht wundern, wenn es ordentlich nach Heu riecht.“³³ Und tatsächlich bekamen im Oktober 1964 arabische Zeitungen Wind von den Waffenlieferungen – nur vier Monate nachdem das Panzergeschäft abgeschlossen worden war.

Die Parlamentarier in Bonn waren überrascht. Zwei Jahre lang hatten sie sich um eine vollkommen andere Maßnahme zur Verbesserung der Sicherheit Israels bemüht: um ein Gesetz, das es deutschen Wissenschaftlern und Ingenieuren verbieten sollte, im ägyptischen Raketen- und Flugzeugbau tätig zu sein³⁴. Erhards Entscheidung, Panzer an Israel weiterzureichen, ging wesentlich weiter und sie fand durchaus Unterstützung. Karl Mommer (SPD) brachte etwa seine Zustimmung zum Ausdruck, und wusste sich dabei mit den Parteifreunden einig, die

²⁹ Richard Jaeger an Verteidigungsminister Kai-Uwe von Hassel, 18.2.1964, in: BA-MA, BW 1, Bd. 2220.

³⁰ Wischneswki, Pannen. Mehr Vorsicht und Zurückhaltung bei der militärischen Hilfe, in: Sozialdemokratischer Pressedienst, 18.11.1963, zugänglich über die Bibliothek Friedrich-Ebert-Stiftung, <http://library.fes.de/inhalt/digital/pressedienst.htm>.

³¹ Vgl. Artikel Hans-Jürgen Wischneswki, Militärhilfe an die falsche Adresse, im Kölner Stadt-Anzeiger vom 7.1.1965, in: BA-MA, BW 1, Bd. 2379, Anhang zur Akte.

³² Vgl. Marcus Mohr, Waffen für Israel. Westdeutsche Rüstungshilfe vor dem Sechstagekrieg, Berlin 2003, S. 74–86.

³³ Shlomo Gazit zit. in John Jernegan an W. Averell Harriman, 23.5.1964, geheim, in: NARA, RG 59, SNF 64–66, Box 1645 (DEF 12–5 Isr).

³⁴ Debatten im CDU/CSU-Fraktionsvorstand, 24.6.1963, in: ACDP, VIII-001–1504/1, und im SPD-Parteivorstand, 29.5.1964, in: Archiv der sozialen Demokratie (künftig: AdsD), SPD-PV, Januar-Juni 1964.

erklärten, es sei „unsere Pflicht, alle demokratischen Systeme zu schützen“. Martin Hirsch war der Meinung, deutsche Waffen könnten „das militärische Gleichgewicht“ in regionalen Konflikten „erhalten“; dadurch dienten sie eher der Wahrung des Friedens als Konflikte anzufachen³⁵. Doch die vorherrschende Stimmung war äußerst negativ. Im Januar 1965 stoppte der Haushaltsausschuss die Finanzierung der Militärhilfe des Verteidigungsministeriums und bestand darauf, dass neue Hilfsprogramme seiner Zustimmung bedürften³⁶. Hermann Kopf (CDU), der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses, nahm das neunköpfige Sonderkomitee unter seine Obhut, indem er es in einen ad-hoc Ausschuss unter seiner persönlichen Leitung umwandelte³⁷. Als lautstärkster Kritiker profilierte sich Bundestagspräsident Eugen Gerstenmaier (CDU), der sich wiederholt für ein völliges Verbot von Waffenverkäufen außerhalb der NATO aussprach³⁸.

Erhards Kabinett bemühte sich darum, seine Handlungsfreiheit gegenüber dem Bundestag und den Regierungen im Nahen Osten wiederzugewinnen. Zunächst entschied der Kanzler, dass bestehende Verpflichtungen gegenüber Israel einzuhalten seien, aber keine weiteren Waffen in „Spannungsgebiete“ geliefert werden würden³⁹. Diese Position konnte Ägyptens Präsidenten Gamal Abdel Nasser nicht zufriedenstellen, dessen nächster Schritt darin bestand, Walter Ulbricht für den späten Januar 1965 nach Kairo einzuladen. In der Hoffnung, diese unwillkommene Stärkung der DDR verhindern zu können, wechselte Erhard seinen Kurs und dekretierte einen sofortigen Stopp der Panzerlieferungen an Israel. Ulbricht erhielt dennoch einen triumphalen Empfang in Kairo, was den zunehmend konfusen Erhard dazu brachte, Anfang März mit einer Flucht nach vorn zurückzuschlagen – der formalen Anerkennung des Staates Israel. Zehn arabische Staaten rächten sich dafür, indem sie ihre diplomatischen Beziehungen zu Westdeutschland abbrachen⁴⁰. Zu ihnen gehörte der Sudan, der anscheinend keiner-

³⁵ Sitzung vom 16. 2. 1965, in: Die SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag. Sitzungsprotokolle 1961–1966, bearb. von Heinrich Potthoff, 2. Halbband, Düsseldorf 1993, S. 578–587, hier S. 580 f., Zitat Willy Könen, S. 581.

³⁶ US-Botschaft Bonn (McGhee) 2753, 22. 1. 1965, vertraulich, in: NARA, RG 59, SNF 64–66, Box 1633 (DEF 19 Ger W).

³⁷ 72. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 10. 2. 1965, in: Der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestages, Sitzungsprotokolle 1961–1965, eingeleitet und bearb. von Wolfgang Hölscher, Düsseldorf 2004, CD-ROM-Ausgabe, S. 1407 f.

³⁸ Vgl. AAPD 1964, bearb. von Wolfgang Hölscher und Daniel Kosthorst, München 1995, Dok. 352, Botschafter Federer, Kairo, an Staatssekretär Carstens, 23. 11. 1964, über ein Gespräch Gerstenmaiers mit Präsident Gamal Abdel Nasser, hier S. 1377.

³⁹ Vgl. 150. Kabinettsitzung, 27. 1. 1965, in: Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 18–1965, bearb. von Josef Henke und Christoph Seemann, München 2008, S. 76–88, hier S. 82 f. Zu „Spannungsgebieten“ vgl. Carstens, Vermerk, Betr.: Waffenlieferungen an Israel, 3. 2. 1965, streng geheim, in: PA AA, B 150, Bd. 46; Horst Osterheld, Außenpolitik unter Bundeskanzler Ludwig Erhard. Ein dokumentarischer Bericht aus dem Kanzleramt, Düsseldorf: 1992, Tagebuchnotiz vom 3. 2. 1965, S. 154 f.

⁴⁰ Vgl. z. B. William Glenn Gray, *Germany's Cold War: The Global Campaign to Isolate East Germany, 1949–1969*, Chapel Hill 2003, Kap. 6 u. 7; Hannfried von Hindenburg, *Demonstrating Reconciliation: State and Society in West German Foreign Policy toward Israel, 1962–1965*, New York 2007; Rainer A. Blasius, „Völkerfreundschaft“ am Nil. Ägypten und die DDR im

lei Solidarität mit einem Land verspürte, das ihn mit beinahe 90 Millionen DM an Militärhilfe unterstützt hatte⁴¹.

Alles in allem hatte die geheime Lieferung von Waffen an Israel – noch verschlimmert durch Erhards beispiellose Entscheidungsschwäche – in einer Katastrophe geendet. Der einzige konstruktive Schritt, der Austausch von Botschaftern zwischen Bonn und Tel Aviv, geschah erst, nachdem die Bundesregierung anstelle der nicht gelieferten Panzer ein unbegrenztes Programm zur wirtschaftlichen Unterstützung zugesagt hatte⁴². Eine gleichzeitige Krise in den Beziehungen zu Tansania warf einen weiteren Schatten auf Bonns Militärhilfe. Im Februar 1965 missachtete Tansanias Präsident Julius Nyerere die westdeutschen Warnungen und gestattete der DDR die Eröffnung eines Konsulats in Daressalam. Prompt beendete das Kabinett Erhard das gesamte militärische Hilfsprogramm für Tansania; die Ausbilder der Luftwaffe flogen wieder nach Hause⁴³. Im Gegenzug gelang es Nyerere in brillanter Weise, moralisch Oberwasser zu gewinnen, indem er auch noch auf Bonns extensive Entwicklungshilfekredite verzichtete. Die westdeutschen Bemühungen, Militärhilfe zur politischen Einflussnahme auszunutzen, waren gescheitert und setzten Bonn dem Vorwurf aus, sich in „neokolonialistischer Weise“ in die Angelegenheiten Tansanias einzumischen⁴⁴.

Überraschenderweise war der Bundestag mit Forderungen nach einer vollständigen Kontrolle der Militärhilfe zurückhaltend. Carlo Schmid (SPD) bestand darauf, dass die Legislative nicht die rechtmäßigen Befugnisse der Exekutive usurpieren dürfe⁴⁵. Gerstenmaier unterstützte diese Position und argumentierte, dass das Parlament die Aufsicht über das Regierungshandeln am besten ausüben könne, indem es sich die Unabhängigkeit des Urteils bewahre anstatt sich in Entscheidungsprozesse einzumischen. Wenn der Bundestag zu Einzelheiten Stellung nehme, dann müsse er auch einen unwillkommenen Anteil der Verantwortung übernehmen⁴⁶. Am 19. Februar 1965 gelangte der Bundestag zu einer Verfahrensentscheidung: Die Regierung brauchte nicht um die formelle Zustimmung des Parlaments zu militärischen Hilfsprogrammen zu ersuchen. Allerdings musste sie zumindest den Haushalts- und den Auswärtigen Ausschuss informieren, bevor sie

Februar 1965. Stenographische Aufzeichnungen aus dem Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten über den Ulbricht-Besuch bei Nasser, in: VfZ 46 (1998), S. 747–805.

⁴¹ Bis Ende des Jahres 1964 hatte die Bundesregierung 120 Millionen DM Militärhilfe für den Sudan bereitgestellt, 87,8 Millionen DM waren bereits ausgezahlt. Vermerk BMVg, (Entwurf), Grundsätze für Gewährung und Durchführung der Ausrüstungshilfe, o. D. [April 1965], in: BA-MA, BW 1, Bd. 2379.

⁴² Vgl. Niels Hansen, Aus dem Schatten der Katastrophe. Die deutsch-israelischen Beziehungen in der Ära Konrad Adenauer und David Ben Gurion, Düsseldorf 2002, S. 757–761 u. S. 768–778.

⁴³ Vgl. Gray, *Germany's Cold War*, S. 179.

⁴⁴ Vgl. Heinz Schneppen, Eine Insel und zwei deutsche Staaten. Sansibar und die Hallstein-Doktrin 1964–66, in: *Deutschland-Archiv* 32 (Mai/Juni 1999), S. 409–419.

⁴⁵ Sitzung vom 16. 2. 1965, in: Die SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag, 2. Halbband, S. 583.

⁴⁶ Zu Gerstenmaier vgl. die Sitzung der CDU/CSU-Fraktion vom 16. 2. 1965, in: Die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag. Sitzungsprotokolle 1961–1966, 2. Halbband, bearb. von Corinna Franz, Düsseldorf 2004, S. 1374.

irgendwelche bindenden Vereinbarungen mit ausländischen Empfängern traf⁴⁷. In dieser bescheidenen Weise war der Anfang einer ernsthaften parlamentarischen Kontrolle über militärische Hilfsprogramme gemacht.

Weniger Hilfsprogramme – mehr Exporte 1965 bis 1970

Im Sommer und Herbst 1965 ließ der öffentliche Druck auf die Regierung Erhard etwas nach, als die Krise im Nahen Osten von einem bemerkenswert unspektakulären Bundestagswahlkampf verdrängt wurde. Allerdings gab das Parlament seine langfristigen Bemühungen um mehr Kontrolle über militärische Hilfsprogramme nicht auf; Haushaltseinschnitte sorgten dafür, dass entsprechende Ambitionen der Bonner Ministerien nicht überhandnahmen. Um ihr Profil zu schärfen, nahm die SPD-Fraktion im Frühjahr 1966 auch Waffenexporte durch Privatfirmen aufs Korn, und versuchte somit, allen militärischen Aktivitäten Westdeutschlands außerhalb der NATO einen Riegel vorzuschieben. Ironischerweise führte der Eintritt der SPD in die Große Koalition Ende 1966 zur Aufrechterhaltung der noch laufenden militärischen Hilfsprogramme – selbst für so umstrittene Empfänger wie Griechenland, Portugal und den Iran. Etliche CDU-Minister der Großen Koalition machten dagegen gemeinsame Sache mit deutschen Waffenherstellern, wenn es darum ging, das KWKG auszuhebeln. Ende der 1960er Jahre bestand eine deutliche Kluft zwischen der öffentlich demonstrierten antimilitaristischen Haltung der Bonner Regierung und ihrem tatsächlichen Verhalten.

Nach ihrer schwachen Vorstellung während der Nahost-Krise von 1965 versuchte die Regierung Erhard erneut, eine kohärente Linie für Überseehilfen und -exporte zu finden. Noch das Beste, was der Kanzler während der Krise vorgebracht hatte, war die Wiederholung der Standardaussage: Man liefere keine Waffen in Spannungsgebiete⁴⁸. Leider war diese Position hoffnungslos vage. Was war ein Spannungsgebiet? Was genau war eine Waffe? Und galt das Verbot von Waffenlieferungen auch für private Exporteure oder nur für die Bundesregierung? Erhard hatte für seinen Standpunkt keine formelle Zustimmung des Kabinetts eingeholt; es handelte sich um eine Kanzlerentscheidung nach Konsultationen mit einer Handvoll Ministern. Im Ergebnis fand sich keine eindeutige Version der Position des Kanzlers, die man als Bezugspunkt hätte verwenden können⁴⁹. In seiner Rede vor dem Bundestag hatte Staatssekretär Karl Carstens eine relativ großzügige Formel gebraucht: „Die *Bundesregierung* hat, wie mehrfach bekanntgegeben worden ist, den Beschluß gefaßt, *künftig* keine Vereinbarung über die Lieferung von Waffen in Spannungsgebiete einzugehen.“⁵⁰ Entsprechend diesem

⁴⁷ Verhandlungen des Deutschen Bundestags, Stenographische Berichte, Bd. 57, 166. Sitzung am 19. 2. 1965, S. 8297–8300.

⁴⁸ Vermerk Carstens, betr.: Waffenlieferungen an Israel, 3. 2. 1965, streng geheim, in: PA AA, B 150, Bd. 46.

⁴⁹ Als Nachweis für die sich ergebende Konfusion in diesem Punkt siehe BMVg (Hahn) an AA (Middelmann), 24. 3. 1965, in: PA AA, B 57, Bd. 550.

⁵⁰ Verhandlungen des Deutschen Bundestags, Stenographische Berichte, Bd. 57, 164. Sitzung am 17. 2. 1965, S. 8077 (Hervorhebung durch den Verf.)

Grundsatz sah ein hoher Beamter des Auswärtigen Amts keinen Grund, den privatwirtschaftlichen Export von 6900 „Cobra“ Panzerabwehrraketen in den Irak zu blockieren, da es sich dabei um die Erfüllung eines Vertrags aus dem Jahre 1964 handele⁵¹. Obwohl der Bundesverteidigungsrat schließlich gegen Exportgenehmigungen in den Irak stimmte, demonstriert diese Episode dennoch die Probleme, die der Versuch bereitete, Verkäufe im Wert von 24,3 Millionen DM aufzuhalten – selbst wenn es sich um einen Israel feindlich gesonnenen arabischen Staat handelte. Bis weit in den Sommer 1966 hinein versuchten die Lobbyisten des Luftfahrtunternehmens Bölkow sowie ihre politischen Freunde in der CSU, das negative Votum der Bundesregierung zu Fall zu bringen⁵².

Selbst in Fällen, in denen die Regierung Erhard sich an ihre eigenen Richtlinien zur Definition von Spannungsgebieten hielt, war es schwierig, zu kontrollieren, wo überzählige Waffen schließlich landeten. Anfang 1966 gelang es der Bundeswehr, 90 ihrer in Kanada hergestellten F-86 an den Iran zu verkaufen, ein scheinbar stabiles Empfängerland und Mitglied der westlich orientierten CENTO-Allianz⁵³. Offizielle Vertreter des Militärs in Teheran stellten ein glaubwürdiges Endverbrauchszeugnis aus, und der Leiter der Handelsabteilung im Auswärtigen Amt sah keinen „Anlass daran zu zweifeln, daß die Flugzeuge für die ausschließliche Verwendung durch die iranischen Streitkräfte bestimmt sind und dauernd im Iran stationiert bleiben“⁵⁴. Dennoch tauchte die Hälfte dieser Flugzeuge bald in Pakistan auf – angeblich zur Reparatur und Neuausrüstung. Unmittelbar nach einem kurzen Krieg zwischen Indien und Pakistan war dies ein sehr durchsichtiger Kniff; ganz offensichtlich hatte die iranische Regierung als Strohmännchen gedient. Offizielle Vertreter Neu Delhis reagierten äußerst verärgert und konfrontierten den westdeutschen Botschafter mit eindringlichen Beschwerden über die Militärhilfe, die Bonn soeben an Pakistan geleistet habe⁵⁵. Angesichts dieser Erfahrung zeigten westdeutsche Experten dem Iran die kalte Schulter, als dieser eine ansonsten verlockende Einkaufsliste vorlegte: 400 bis 600 M-41 und M-47 Kampfpanzer, 35 M-74 Bergepanzer sowie 800.000 Schuss Munition schweren Kalibers⁵⁶. Nichtsdestotrotz stimmte die Regierung Erhard einem auffallend

⁵¹ AA-Abt. III, Belieferung des Irak mit Cobra-Raketen, 23. 4. 1965, in: PA AA, B 57, Bd. 746.

⁵² Der Irak erhielt seine „Cobra“ Raketen auf anderem Wege – angeblich über lizenzierte Hersteller in Italien. Es ist gut möglich, dass das italienische Militär eigene Cobras lieferte, um sich mit neuen Raketen aus Bayern ausstatten zu lassen. Eine ausführliche Dokumentation in: PA AA, B 57, Bd. 746.

⁵³ Bei der im Jahre 1955 gegründeten CENTO-Allianz, bestehend aus Großbritannien, Türkei, dem Irak (bis 1958), Iran und Pakistan, handelt es sich um den Versuch, einen militärischen Sperrgürtel gegenüber der Sowjetunion einerseits und radikalen Regierungen im Nahen und Mittleren Osten (wie z. B. Ägypten und Syrien) andererseits zu errichten.

⁵⁴ AA-Abt. III an BMWi, 25. 2. 1966, in: PA AA, B 57, Bd. 746; AA-III A 4, Vermerk, Betr.: Verkauf kanadischer Flugzeuge an den Iran, 3. 2. 1966, in: PA AA, B 150, Bd. 69.

⁵⁵ Deutsche Botschaft Neu Delhi (Dietrich von Mirbach) 660, 12. 8. 1966, vertraulich, in: AAPD 1966, bearb. von Matthias Peter und Harald Rosenbach, München 1997, Dok. 259.

⁵⁶ US-Botschaft Bonn (McGhee) 2318, 25. 8. 1966, vertraulich, und Außenminister Dean Rusk an US-Botschaft Teheran 80002, 7. 11. 1966, geheim, in: NARA, RG 59, SNF 64–66, Box 1633 (DEF 19–8 Ger W-Iran).

großzügigen militärischen Hilfspaket für den Iran zu, indem sie 22 Millionen DM für die Modernisierung des kaiserlichen Arsenalts zur Verfügung stellte, damit dort das in Deutschland entwickelte Sturmgewehr G-3 in Lizenz hergestellt werden konnte⁵⁷.

Bonn's Großzügigkeit gegenüber dem Iran war umso bemerkenswerter angesichts der schwindenden parlamentarischen Unterstützung von Militärhilfe allgemein. In der Theorie hatte der Bundestag lediglich gefordert, über derartige Hilfsprogramme informiert zu werden, doch bald begann der Auswärtige Ausschuss, positive oder negative Entscheidungen über einzelne Programme zu fällen und machte seine Zustimmung von der Einhaltung strikter Vorgaben abhängig. Im Mai und Juni 1965 billigte der Ausschuss 30 Millionen DM an Hilfsgeldern für Äthiopien – unter der Bedingung, dass keine Waffen geliefert würden, da sich Äthiopien und Somalia in einem permanenten Spannungszustand befänden. Die Mitglieder des Ausschusses stießen sich auch an dem improvisierten Plan des Verteidigungsministeriums, eine direkte Lieferung von Waffen zu umgehen – indem man nämlich den Ankauf von in Großbritannien hergestellten „Saladin“-Spähpanzern durch Äthiopien finanzierte⁵⁸. Seltsamerweise hatte der Ausschuss nichts gegen ein vergleichbares Arrangement mit dem Nachbarstaat Kenia einzuwenden, angeblich weil er nicht in einem Spannungsgebiet lag. Der Regierung in Nairobi wurde gestattet, zehn Millionen DM für Landminen, bewaffnete Range Rover sowie Schützenpanzer aus dem Vereinigten Königreich auszugeben⁵⁹. Äthiopische Diplomaten beschwerten sich über diese Diskriminierung. Lebte Westdeutschland nicht selber in gespannter Nachbarschaft? Ungeachtet dieses Einwands wurde ein Teil des Äthiopien-Programms in Barzahlungen umgewandelt; der Rest ging in nicht-tödliche Ausrüstung⁶⁰.

Der Druck des Bundestags zeigte auch in anderer Weise Wirkung auf das Programm militärischer Hilfeleistungen. Auf Geheiß des Auswärtigen Ausschusses wurde das gesamte Budget für dieses Programm dem Verteidigungsministerium entzogen und dem Auswärtigen Amt übertragen; diese Änderung, die am 1. Januar 1966 in Kraft trat, sollte signalisieren, dass ein enger Zusammenhang zwischen

⁵⁷ Zu Details dieser Hilfsvereinbarung, unterzeichnet am 11.9.1966, siehe AA-III A 4, Ausrüstungshilfe für den Iran, 20.2.1967, in: BArch, B 136, Bd. 3633. Die Vereinbarung diente dazu, dem Schah die Angelegenheit zu „versüßen“, der Eigenmittel in Höhe von 23 Mio DM in Verträge mit deutschen Firmen investierte. Dieser Vertrag auf privater Ebene sollte den Iran in die Lage versetzen, MG-1 Maschinengewehre herzustellen.

⁵⁸ Vgl. 81. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 25.5.1965, und 82. Sitzung am 15.6.1965, in: Der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestages 1961–1965, CD-ROM-Ausgabe, S. 1543–1546 u. S. 1562f.; Kopf an Schröder, 23.6.1965, in: PA AA, B 57, Bd. 549. Solche „Dreiecksvereinbarungen“ entstanden als eine Form von Ausgleichszahlungen an Großbritannien; das eigentliche Ziel bestand in der Förderung der britischen Exporte und trug damit zur Stabilität des Britischen Pfunds bei.

⁵⁹ Vgl. Aufzeichnung des Ministerialdirektors Harkort, 31.8.1965, in: AAPD 1965, Dok. 338; US-Botschaft Bonn (Coburn Kidd) A-912, 15.12.1965, geheim/limdis, in: NARA, RG 59, SNF 64–66, Box 1633 (DEF Ger W-Kenya).

⁶⁰ Notenwechsel zwischen Staatssekretär Rolf Lahr und dem äthiopischen Botschafter, dargestellt in AA-III A 4, Ausrüstungshilfe für Äthiopien, 15.3.1966, in: PA AA, B 150, Bd. 71.

Militärhilfe und Außenpolitik bestand. Zu diesem Zeitpunkt hatten Regierungsvertreter überhaupt aufgehört, von Militärhilfe zu sprechen; der bevorzugte Ausdruck war Ausrüstungshilfe, wenn es um Länder der Dritten Welt ging, sowie NATO-Verteidigungshilfe im Fall von Griechenland, Portugal und der Türkei. Derartige Euphemismen waren allerdings wenig hilfreich dabei, entschiedene Gegner im Haushaltsausschuss des Bundestags zu besänftigen. Im Mai 1966 stimmte der Ausschuss dafür, das laufende Budget von 110 auf 87 Millionen DM zusammenzustreichen – nachdem er eine ganze Reihe weitaus drastischerer Vorschläge diskutiert hatte – bis zur kompletten Streichung dieses Postens. Angesichts von 70 Millionen DM, die fest für die NATO-Verbündeten Griechenland und Türkei vorgesehen waren, blieb wenig Spielraum für neue Programme. Wie erwartet forderte der Haushaltsausschuss erneut, jedem einzelnen Hilfsprogramm zustimmen zu müssen⁶¹.

In gewisser Weise erinnerte der erneute Vorstoß gegen die Ausrüstungshilfe an Partisanentaktik. Die SPD, unter dem Eindruck ihres schlechten Ergebnisses bei den letzten Bundestagswahlen, war darauf erpicht, ihr Profil gegenüber der Regierung Erhard zu schärfen. Dabei standen die Sozialdemokraten auch ein Stück unter dem Druck der FDP, die begonnen hatte, eigene Vorbehalte gegenüber den „unerfreulichen“ Resultaten militärischer Hilfsprogramme zu äußern⁶². Beide Parteien reagierten jeweils auf die Sensibilität der Öffentlichkeit bezüglich des Vietnamkriegs. An Erhards rhetorischer Unterstützung der USA störten sich viele; würde er auch noch militärische Unterstützung in welcher Form auch immer anbieten? Mitte Februar gab es Gerüchte über amerikanische Forderungen nach deutschen Truppen in Südostasien. Präsident Lyndon B. Johnson hatte Erhard tatsächlich um ein Bataillon Pioniere gebeten – was genau die Art von Auslandsmission darstellte, wie die Bundeswehr sie in Guinea praktizierte⁶³. Als Reaktion auf die öffentliche Debatte über militärische Verwicklungen im Ausland gab der SPD-Vorstand am 19. Februar 1966 eine Erklärung ab, die darauf abzielte, die Militärhilfe und den Verkauf überzähligen militärischen Geräts auf das Gebiet der NATO zu beschränken. Diese Erklärung, die zu großen Teilen Helmut Schmidt formuliert hatte, forderte zudem eine erneute Überprüfung von Exporten durch Privatfirmen⁶⁴. Dies war das erste Mal, dass die Sozialdemokraten eine

⁶¹ Haushaltsausschuß, 5. 5. 1966, auszugsweise in: PA AA, B 57, Bd. 549.

⁶² In der ersten Lesung des Haushalts für 1966 verblüffte der Haushaltsexperte Hans Georg Emde (FDP) – selbst ehemaliges Mitglied der Sonderkommission! – seine Zuhörer mit der Forderung nach einer völligen Streichung des Haushaltspostens für Militärhilfe. Verhandlungen des Deutschen Bundestags, Stenographische Berichte, Bd. 61, 25. Sitzung, am 3. 3. 1966, S. 1153. Das Auswärtige Amt entsandte Helmut Middelmann, Referatsleiter für Ausrüstungshilfe, zu einem Gespräch mit dem außenpolitischen Arbeitskreis; Vermerk Middelmann, AA-III A 4, 8. 3. 1966, in: PA AA, B 57, Bd. 547.

⁶³ Vgl. Gespräch Erhard/Johnson am 20. 12. 1965, geheim, in: AAPD 1965, Dok. 469, hier S. 1939f.; allgemein dazu Alexander Troche, „Berlin wird am Mekong verteidigt.“ Die Ostasienpolitik der Bundesrepublik in China, Taiwan und Süd-Vietnam 1954–1966, Düsseldorf 2001.

⁶⁴ SPD-Parteivorstand, Presse-Mitteilung vom 19. 2. 1966, in: Jahrbuch der Sozialdemokratischen Partei 1966/67, Bad Godesberg 1967, S. 313 f.

umfassende Forderung nach deutscher Zurückhaltung bezüglich dreier Punkte formulierten – Militärhilfe, Verkäufe überzähligen Militärgeräts sowie Waffenexporte.

„Es ist höchste Zeit, daß sich der Deutsche Bundestag mit diesen Fragen beschäftigt“, donnerte Hans-Jürgen Wischniewski in einer Presseerklärung vom 13. April⁶⁵. Eine Woche später legte die SPD-Fraktion mit der Drucksache V/535 einen entsprechenden Gesetzentwurf vor. Um die härtere Haltung seiner Partei zu erklären, stellte Wischniewski im Plenum fest, dass „erheblicher Schaden“ bereits „entstanden“ sei. An den Sudan gelieferte Waffen waren im Kongo aufgetaucht, an Portugal verkaufte Waffen wurden eingesetzt, um den Freiheitskampf in Angola zu unterdrücken. Polizeihilfe für Somalia hatte eifersüchtige Reaktionen in Kenia und Äthiopien hervorgerufen, was zu Hilfspaketen für diese beiden Länder führte. Selbst die Mehrzweck-Fabriken, welche die Bundeswehr in Guinea errichtet hatte – dafür gedacht, Stiefel, Schuhe und Uniformen für die Armee bzw. die Zivilbevölkerung zu produzieren – sorgten für hochgezogene Augenbrauen in Nachbarländern. In der Zwischenzeit waren die Berater der Luftwaffe in Nigeria Zeugen eines schrecklichen Blutbads geworden: „Der Ministerpräsident, der der Bundesrepublik besonders verbunden war, und eine Reihe von Ministern sind ermordet worden, zur selben Zeit, als der stellvertretende Oberbefehlshaber der Luftwaffe Nigerias ein deutscher Offizier war.“ Für Wischniewski war klar, welche Lehre daraus folgte: „Überall, wo man sich militärisch engagiert, setzt man sich damit automatisch einer gewissen Gefahr aus.“⁶⁶

Waren die Ergebnisse der westdeutschen Ausrüstungshilfe wirklich so desaströs, wie Wischniewski suggerierte? Im Sommer 1966 entschied ein Unterausschuss des Verteidigungsausschusses, eine Studienreise in die Türkei, den Iran sowie nach Somalia, Äthiopien und Nigeria zu unternehmen. Angesichts fortdauernder ethnischer Gewalt wurde Nigeria wieder gestrichen; die Bonner Ministerien waren ohnehin dabei, den Umfang der Ausbildungsmission der Luftwaffe in Nord-Nigeria zu verringern⁶⁷. Anderenorts allerdings gewannen die Mitglieder des Verteidigungsausschusses durchaus einen positiven Eindruck. Die deutsche Hilfe, so schrieben sie, „trägt zur Stabilität in dem ohnehin politisch unruhigen Kontinent Afrika bei“⁶⁸. Die CDU/CSU- und FDP-Mitglieder des Verteidigungsausschusses fühlten sich in ihrer Ablehnung des sozialdemokratischen Gesetzentwurfs bestärkt. Programme zur Ausrüstungshilfe „riechen nicht nach Blut“, for-

⁶⁵ Wischniewski, „Besondere Art von Entwicklungshilfe“. Endlich die Konsequenzen ziehen!, in: Sozialdemokratischer Pressedienst, 13. 4. 1966.

⁶⁶ Verhandlungen des Deutschen Bundestags, Stenographische Berichte, Bd. 62, 50. Sitzung am 23. 6. 1966, S. 2442–2444. Vgl. auch Wischniewskis Äußerung in der 11. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 5. 5. 1966, in: Der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestages 1965–1969, 1. Halbband, bearb. von Joachim Wintzer, Düsseldorf 2006, S. 138–144, hier S. 142.

⁶⁷ Ausführliche Dokumentation in: PA AA, B 57, Bde. 559–560.

⁶⁸ Alfred Ollesch (FDP), Bericht einer Delegation, o. D. [Juli 1966], in: PA AA, B 57, Bd. 547. Dieser Band enthält auch mehrere Berichte der deutschen Botschaften in den besuchten Ländern, in denen der im Allgemeinen positive Tenor der Besuche betont wurde.

mulierte der Ausschussvorsitzende⁶⁹. Bundestagsabgeordnete der SPD hatten sich geweigert, an dieser Reise teilzunehmen, und bezeichneten das ganze Programm als „unangemessen“.

Als sich der Auflösungsprozess der christlich-liberalen Koalition unter Ludwig Erhard im Herbst 1966 fortsetzte, gewannen die Ansichten der oppositionellen Sozialdemokraten unmittelbare Relevanz für die Zukunft der deutschen Außenpolitik. Das überarbeitete Acht-Punkte-Programm der SPD vom 11. November 1966, tatsächlich ein ausgefeiltes Regierungsprogramm, äußerte sich nicht zur Frage der Militärhilfe – oder zu anderen Themen der Dritten Welt –, doch die Entscheidung der SPD in eine Koalition mit den Unionsparteien einzutreten, bot ihr zum ersten Mal die Gelegenheit, Politik zu gestalten. Karrierediplomaten propezeiten der Ausrüstungshilfe eine ungewisse Zukunft, besonders als sich herausstellte, dass der SPD-Vorsitzende Willy Brandt das Auswärtige Amt übernehmen würde⁷⁰. Brandts Parteifreund Gerhard Jahn erwies sich als ein ausgesprochener Kritiker. Der weithin respektierte Jurist avancierte zum Parlamentarischen Staatssekretär und fungierte als Bindeglied zwischen der Führung des Auswärtigen Amts und dem Bundestag. In einem Schreiben an Brandt vom Januar 1967 warf Jahn die Frage auf, wie sich freundschaftliche Beziehungen zu ausländischen Streitkräften mit der entschiedenen Friedenspolitik der Großen Koalition in Übereinstimmung bringen ließe. Der neu ernannte Minister reagierte, indem er „eine generelle Überprüfung des Gesamtbereichs der Ausrüstungshilfe“ in Auftrag gab⁷¹.

Angesichts der Tatsache, dass die Militärhilfe in der Schwebe hing, verfasste Staatssekretär Rolf Lahr vom Auswärtigen Amt einen detaillierten Bericht über die Erfolge der Vergangenheit. Die afrikanischen Regierungen schätzten die deutsche Ausrüstungshilfe als ein Werkzeug der „politischen Konsolidierung“, stellte er fest; sie sei von weitaus unmittelbarer Nützlichkeit als langfristige Programme der Entwicklungshilfe und der kulturellen Zusammenarbeit. Tödliche Waffen würden nicht mehr nach Afrika geliefert – lediglich LKW, Funkausrüstungen und anderes Gerät der Infrastruktur eines souveränen Staats. Den Kreis der Empfänger habe man klein gehalten, und die Ausgaben seien bescheiden⁷². Gegenüber dem restriktiven Gesetzentwurf der SPD nahm Lahr eine flexible Haltung ein und betonte, dass das Verhalten der Bonner Ministerien den Vorstellungen der SPD bereits entsprach. Schließlich war in der entsprechenden Drucksache von einer Begrenzung von „Waffenlieferungen“ die Rede, nicht von Ausrüstungshilfe an sich. Erleichtert erkannte Jahn an, dass Lahrs pragmatische Interpretation dem

⁶⁹ Der Prinz von Bayern vor dem Verteidigungsausschuss, 31. Sitzung, 26. 10. 1966, in: BA-MA, BW 1, Bd. 374158.

⁷⁰ Günther Harkort, Leiter der Abteilung III (Handels- und Entwicklungspolitik) des AA, schlug vor, die „Ausrüstungshilfe“ in eine „Technische Hilfe“ umzuwandeln. Vermerk, 29. 12. 1966, in: PA AA, B 57, Bd. 547.

⁷¹ Jahn an Brandt, 12. 1. 1967, und Brandt an Harkort, 24. 1. 1967, in: PA AA, B 57, Bd. 548 u. Bd. 547.

⁷² Vgl. Aufzeichnung Lahr, Betr.: Ausrüstungshilfe, 4. 1. 1967, in: AAPD 1967, bearb. von Ilse Dorothee Pautsch u. a., München 2008, Dok. 5.

Auswärtigen Amt „hinreichenden Spielraum“ ließ⁷³. In den nächsten Jahren hörte die Bonner Ausrüstungshilfe für Afrika auf, ein Thema für größere Kontroversen zu sein. Unspektakuläre Programme wurden genehmigt für neue Empfängerländer wie Niger, Tschad, Mali und Marokko, wobei der Schwerpunkt auf Kraftfahrzeugen lag. Das Budget für Hilfslieferungen außerhalb Europas pendelte sich bei rund 30 Millionen DM jährlich ein⁷⁴.

Ironischerweise sah sich Brandt bald in der Situation, selbst laviieren zu müssen, um die Lieferung schweren Militärgeräts an einen von Bonns umstrittensten Partner zu gewährleisten. Im April 1967 brachte ein Putsch in Athen das anrühige Regime der Obristen an die Macht, das die westdeutschen Gewerkschaften besonders hart kritisierten. Als griechische „Gastarbeiter“ Mahnwachen vor griechischen Konsulaten aufstellten, beteiligte sich auch der Deutsche Gewerkschaftsbund⁷⁵. „Internationalisten“ innerhalb der SPD, wie Peter Blachstein, fühlten sich an den Kampf der Antifaschisten in Spanien dreißig Jahre zuvor erinnert. Nun stand wieder eine Diktatur im Zentrum der Kritik – allerdings handelte es sich diesmal um einen NATO-Partner. War es wirklich klug, die Militärhilfe für Griechenland einzustellen, wie manche Sozialdemokraten forderten⁷⁶? In der SPD sprach sich Brandt für Zurückhaltung aus und betonte zugleich die Notwendigkeit, zu Gunsten der inhaftierten Sozialisten zu intervenieren⁷⁷. Als sich allerdings die Repression in Athen verschärfte, brach sich die Ungeduld schließlich Bahn. Auf ihrem Nürnberger Parteitag verabschiedeten die Sozialdemokraten im März 1968 eine Resolution, in der sie darauf bestanden „daß keine Waffen an Griechenland geliefert werden“, so lange die Militärjunta in Athen an der Macht sei⁷⁸. Als Reaktion darauf stimmte der Haushaltsausschuss des Bundestags dafür, die Militärhilfe für Griechenland auszusetzen – wobei der Auswärtige Ausschuss feststellte, dass es nicht um die Beendigung bereits bestehender Verpflichtungen gehe⁷⁹. Die Regierung von Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger (CDU) hielt etwa 18,7 Millionen DM noch ausstehender Hilfsgelder in der Hinterhand, zahlte aber lediglich kleinere Beträge aus, in der Hoffnung, dadurch den Obristen in Athen

⁷³ Lahr an Jahn, 20. 1. 1967, und Jahn an Lahr, 27. 1. 1967, in: PA AA, B 57, Bd. 547.

⁷⁴ Aufstellung US-Botschaft Bonn (Kenneth Rush) A-140, 9. 2. 1971, in: NARA, RG 59, SNF 70-73, Box 1737 (DEF 19 Ger W). Die Gesamtbeträge für diese Länder – verteilt über mehrere Jahre – waren in Millionen DM: Tschad – 6; Mali – 2; Marokko – 16; Niger – 8.

⁷⁵ US-Mission Berlin (Brewster Morris) 1462, 24. 4. 1967, vertraulich, und US-Generalkonsulat Düsseldorf (Edmund Kellogg) A-215, 29. 5. 1967, in: NARA, RG 59, SNF 67-69, Box 2133 (POL 23-8 Ger W).

⁷⁶ Zur Sitzung vom 9. 5. 1967 vgl. Die SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag. Sitzungsprotokolle 1966-1969, bearb. von Bettina Tüffers, Düsseldorf 2009, S. 128 f.

⁷⁷ Brandt an Schiller, 18. 8. 1967, in: AdsD, Willy-Brandt-Archiv (WBA), Außenminister, Bd. 9; vgl. Brandts Feststellungen in der SPD-Fraktion am 3. 10. 1967, in: Die SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag, S. 212.

⁷⁸ Antrag 400, Entschließung zur Lage in Griechenland, in: Parteitag der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands vom 17. bis 21. März in Nürnberg, Protokoll der Verhandlungen, Bonn 1968, S. 1070 f., Zitat S. 1071.

⁷⁹ Vgl. 65. Sitzung des Auswärtiger Ausschusses am 27. 6. 1968, in: Der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestages 1965-1969, CD-ROM-Ausgabe, S. 930-933.

einen Anreiz zu geben, den deutschen Reformervorstellungen zu entsprechen⁸⁰. Was die Bonner Regierung allerdings nicht blockierte, war der anhaltende Strom von Waffenverkäufen an Griechenland. Das Auswärtige Amt argumentierte, dass die griechische Regierung das Recht habe, Verträge mit deutschen Privatfirmen abzuschließen; streng genommen handelte es sich ja nicht um ein Spannungsgebiet. Zumindest ließen sich Waffen wie die Panzerabwehrrakete „Cobra“ nicht gut gegen Demonstranten einsetzen⁸¹. Brandts Ministerium unterstützte eine Reihe von griechischen Anfragen nach schwerem Gerät für die griechische Marine wie überzählige Schnellboote und neue U-Boote. Der U-Boot-Deal wurde erst durch ein Schlupfloch in den Kontrollbestimmungen für deutsche Kriegsschiffe möglich. Die Pariser Verträge von 1955 enthielten ein international überwacht Verbot der Herstellung von U-Booten mit mehr als 450 Tonnen auf westdeutschen Werften. Die Howaldtwerke in Kiel schlugen vor, dieses Verbot dadurch zu umgehen, dass man die U-Boote *sektionsweise* exportierte, um sie dann in Griechenland zu Booten mit einer Verdrängung von 900 Tonnen zusammensetzen zu können⁸². Im Namen der SPD-Fraktion legte Helmut Schmidt Widerspruch ein, der jedoch von Kanzler Kiesinger ebenso ignoriert wurde wie vom SPD-Vorsitzenden und Außenminister Willy Brandt. Ungeachtet der von Parteien und Öffentlichkeit zum Ausdruck gebrachten moralischen Skrupel gegenüber Geschäften mit der griechischen Junta sah das Kabinett in der griechischen Marine einen entscheidenden strategischen Faktor, der sich gegen die zunehmende sowjetische Präsenz im Mittelmeer in Stellung bringen ließ⁸³. Brandt beharrte ebenfalls auf der Unterstützung einer Anfrage der Lürssen Werft wegen des Baus von vier neuen Schnellbooten für Griechenland, so lange diese in einem anderen Land zusammengesetzt würden; allerdings bekamen dann französische Konkurrenten den Zuschlag⁸⁴.

Eine ähnliche Kluft zwischen Parlament und Regierung entstand über Nigeria. Das Auswärtige Amt unterstützte Bemühungen zur Unterdrückung des secessionistischen Aufstandes in Ostnigeria. Schließlich konnte ein Auseinanderfallen dieses Landes zur Destabilisierung einer Reihe weiterer afrikanischer Staaten mit

⁸⁰ Vermerk Carstens, Betr.: Koalitionsgespräch am Sonnabend, 29.6.1968, in: ACDP, NL Kiesinger, I-226-A010.

⁸¹ AA-III A 4 an BMWi, 6.6.1968, in: PA AA, B 57, Bd. 773.

⁸² BMWi an Brandt, 13.9.1968, in: Ebenda. Die Dokumente in diesem Band belegen, dass die Idee, U-Boote sektionsweise herzustellen, schon im Zusammenhang mit einem Angebot für Chile aufkam. Einer der wichtigsten Lobbyisten für die Howaldtwerke, wenn es um den Bau größerer U-Boote ging, war Siegfried Zoglmann (FDP), Mitglied des Auswärtigen Ausschusses des Bundestages; Notiz Lahr, 3.3.1967, in: PA AA, B 57, Bd. 903.

⁸³ Vermerk Carstens, Betr.: Koalitionsgespräch, 15.10.1968, in: ACDP, NL Kiesinger, I-226-A010.

⁸⁴ Ausführliche Dokumentation zu den Schnellbooten, einschließlich einer Projektbeschreibung der Lürssen Werft, datiert vom 21.10.1968, einer dringlichen Note von Hase an Duckwitz vom 29.11.1968, und der Zustimmung Harkorts unter demselben Datum, in: PA AA, B 57, Bd. 773. Harkorts Note macht Brandts Schwanken deutlich, der einmal „ja“ und am nächsten Tag „nein“ sagte. Zum späteren Schicksal des Projekts siehe Duckwitz an Ehmke, 24.11.1969, vertraulich, in: AdsD, Depositum Focke, Bd. 195.

geringem Zusammenhalt führen⁸⁵. Bei Ausbruch des offenen Bürgerkriegs Mitte 1967 zog sich die Beratergruppe der Luftwaffe aus Nigeria zurück. Damit fand die formale Militärhilfe Bonns ihr Ende, doch unterstützte das Auswärtige Amt die Übernahme der Kosten für Flugzeuginstandhaltung durch Techniker der Firma Dornier. Die Ministerien in Bonn gestatteten der Regierung in Lagos auch stillschweigend den Ankauf eines beträchtlichen Waffenarsenals in der Bundesrepublik, darunter 15.000 Stahlhelme, 80 Mörser vom Kaliber 81 mm sowie einige Millionen Schuss Munition⁸⁶. Weitere Verkäufe wurden schließlich im Frühjahr 1968 gestoppt, doch zeigte sich Bonn verärgert über die Veröffentlichung von Berichten über eine Kleinwaffen- und Munitionsfabrik in Kaduna durch die Firma Fritz Werner. Auf Druck des Bundestags bestätigte Staatssekretär Jahn, dass diese Fabrik nicht mit Hilfe öffentlicher Gelder errichtet worden sei⁸⁷. Zu einem späteren Zeitpunkt stellte sich allerdings heraus, dass sich das Unternehmen Fritz Werner, obwohl eine Privatfirma, vollständig im Besitz der Bundesrepublik Deutschland befand – was den Eindruck verstärkte, dass die Regierung Kiesinger-Brandt offen für Lagos Partei ergriff.

Die deutschen Parlamentarier andererseits standen der Nigerianischen Zentralregierung feindselig gegenüber, der sie einen „Genozid“ an den überwiegend christlichen Ibo in Ostnigeria unterstellten⁸⁸. Es war keine Rede davon, die Rebellion militärisch zu unterstützen, doch private Hilfsorganisationen – vor allem das Rote Kreuz, das Diakonische Werk und die Caritas – organisierten Hilfsflüge, um die hungernden Ibo mit Nahrung zu versorgen. Der Auswärtige Ausschuss des Bundestags richtete einen Unterausschuss zur Beaufsichtigung der „humanitären Hilfe für Afrika“ ein und entsandte eine Untersuchungskommission in die ländlichen Gebiete des kriegsgeschüttelten Nigeria⁸⁹. Angesichts übertriebener Anschuldigungen, das Auswärtige Amt begünstige einen Völkermord durch die Regierung in Lagos, änderte die Regierung Kiesinger ihren Kurs. Es „handelt sich ganz offensichtlich um ein Massensterben“, stellte Brandt fest; „alles, was unser nicht nur humanitäres, sondern auch moralisches Engagement deutlicher wer-

⁸⁵ Stellungnahme von Harald Graf von Posadowsky-Wehner; vgl. 53. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 24. 1. 1968, in: Der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestages 1965–1969, CD-ROM-Ausgabe, S. 722.

⁸⁶ AA-III A 4, Betr.: Unterstützung Nigerias mit Waffen, Munition und sonstigen militärischen Ausrüstungsgegenständen, 21. 12. 1967, in: PA AA, B 57, Bd. 560.

⁸⁷ Verhandlungen des Deutschen Bundestags, Stenographische Berichte, Bd. 66, 164. Sitzung am 29. 3. 1968, S. 8547.

⁸⁸ Stellungnahmen von Herbert Czaja (CDU) und Heinrich Aigner (CSU), in: Der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestages 1965–1969, 66. Sitzung, 29. 7. 1968, CD-ROM-Ausgabe, S. 941. Czaja hatte diesen Standpunkt seit beinahe einem Jahr vertreten; sein Brief an Brandt vom 23. 10. 1967, in: PA AA, B 57, Bd. 560.

⁸⁹ Die vollständigen Protokolle dieses Unterausschusses, in: PA AA, B 130, Bd. 8320. Möglicherweise wurde die Hungerkatastrophe von Seiten Biafras bewusst instrumentalisiert, um Sympathien im Westen zu erwecken; vgl. Michael Barnett, *Empire of Humanity: A History of Humanitarianism*, Ithaca 2011, S. 133–147.

den läßt, ist gut⁹⁰. Das Kabinett begann, den privaten Hilfsorganisationen finanzielle Hilfen zukommen zu lassen, indem es drei Millionen DM im Juli 1968 und weitere 10 Millionen DM im Oktober genehmigte. Als die Firma Dornier sich darum bemühte, ihren Vertrag über Instandhaltungsleistungen für die nigerianische Luftwaffe auszuweiten, wurde sie von Brandts Ministerium gebeten, sich jeder Aktivität zu enthalten, die als Unterstützung der Zentralregierung wahrgenommen werden könne⁹¹.

Wie die Fälle Griechenland und Nigeria verdeutlichen, redeten die Kritiker der westdeutschen Militärhilfe am eigentlichen Problem vorbei. Für diejenigen, die sich darum bemühten, den deutschen Beitrag zu Konflikten im Ausland zu begrenzen, stellte der Waffenexport das entscheidendere Thema dar. Haushaltskürzungen hatten die Vergrößerung der Bundeswehr verlangsamt, und ihr Bedarf an Neuanschaffungen war weniger dringend als in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre⁹². Werften wie die Lürssen Werft, Panzerhersteller wie Krauss-Maffei sowie Munitionsproduzenten wie Dynamit Nobel waren ängstlich bemüht, ausländische Kunden zu umschmeicheln. 1970 ruhten 75 Prozent des Geschäftsvolumens des Handfeuerwaffenherstellers Heckler & Koch auf Exporten⁹³. Im Idealfall ließen sich durch Verkäufe in die Dritte Welt Produktionslinien für Waffen aufrechterhalten, die die Bundeswehr als überholt ansah, einschließlich der ersten Generation der „Cobra“-Raketen⁹⁴. Südamerika war besonders verlockend; Fritz Berg, der Präsident des Bundesverbands der Deutschen Industrie, fragte sich, warum die Regierung in Bonn Verkäufe von Rüstungsgütern dorthin nicht ebenso aktiv unterstützen könne, wie Großbritannien dies tat⁹⁵. Ein besonders bevorzugter Kunde war der Iran, dessen Chefeinkäufer, General Hassan Toufanian, westliche Firmen mit Hinweisen auf lukrative Verträge zu Abschlüssen zu verlocken versuchte. Beinahe jeder Waffenhersteller in der Bundesrepublik bemühte sich in den späten 1960er Jahren um Exportgenehmigungen in den Iran – für „Transall“-Transportflugzeuge, Panzerspähwagen, „Cobra 2000“-Raketen, Schnellboote, ein U-Boot, sowie Kraus-Maffeis damals brandneuen Kampfpanzer „Leopard“⁹⁶.

Die Exporteure bekamen nicht immer ihren Willen. Die Beamten des Auswärtigen Amtes hatten allmählich die „starke Abneigung des Bundestags gegen Waffenausfuhren“ verinnerlicht, wie es der Leiter der Abteilung für Handels- und

⁹⁰ Brandt an Egon Bahr, 10.8.1968, in: AAPD 1968, bearb. von Mechthild Lindemann und Matthias Peter, München 1999, Dok. 252, Zitat S.988.

⁹¹ Bundeskabinett, 133. Sitzung, 31.7.1968, und 140. Sitzung, 2.10.1968, in: PA AA, B 130, Bd. 8400. Zu Dornier siehe die ausführliche Dokumentation in: PA AA, B 57, Bd. 561.

⁹² Hans-Günter Bode im Gespräch mit Harkort, in: PA AA, B 57, Bd. 765, AA-III A 4 (Ingendaay), Vermerk vom 16.8.1968. Vgl. auch Dieter H. Kollmer, „Nun siegt mal schön!“ Aber womit? – Die Aufrüstung des Heeres der Bundeswehr 1953 bis 1972, in: Die Bundeswehr 1955 bis 2005. Rückblenden, Einsichten, Perspektiven, hrsg. von Frank Nögler, München 2007.

⁹³ AA-III A 4, Vermerk, 8.9.1970, in: PA AA, B 57, Bd. 767.

⁹⁴ Vermerk (Middelmann), 23.5.1967, in: Ebenda, Bd. 903.

⁹⁵ Feststellungen Bergs zit. nach Hase an Lahr, 27.6.1968, in: Ebenda, Bd. 765.

⁹⁶ Unterabteilungsleiter Hans Carl Graf von Hardenberg, Betr.: Verkauf von Bergepanzern, Schützenpanzern, Spähpanzern und Kampfpanzern an den Iran, 6.3.1968, in: Ebenda, Bd. 746. Dieser Band dokumentiert eine Anzahl von entsprechenden Anfragen.

Entwicklungspolitik, Günther Harkort, formulierte⁹⁷. Die zuständigen Sachbearbeiter erkannten, dass eine übertriebene Präsenz Westdeutschlands in Lateinamerika Wasser auf die Mühlen der kommunistischen Propaganda wäre, und sie wiesen auf Hinweise aus den USA, keine „unnötig hochentwickelten Waffen“ an wirtschaftlich instabile Regierungen zu liefern⁹⁸. Die Bonner Ministerien sträubten sich auch gegen die Idee, besondere Finanzierungsbedingungen oder staatliche Exportbürgschaften zu gewähren, damit westdeutsche Firmen auf dem hart umkämpften Waffenmarkt die Oberhand behielten⁹⁹. Aber auch ohne dass ihr die Angelegenheit „versüßt“ worden wäre, unterzeichnete die argentinische Regierung im April 1969 einen Vertrag über die (sektionsweise) Lieferung von zwei 900 Tonnen U-Booten der Howaldtswerke – ein Geschäft im Wert von 75 Millionen DM¹⁰⁰. Weitere südamerikanische Länder begannen, sich in die Warteschlange der Interessenten für den Kauf deutscher U-Boote einzureihen.

Was war eigentlich aus den Versuchen der SPD geworden, den Verkauf von Waffen in Länder zu verbieten, die nicht der NATO angehörten? Im Februar 1967 lehnte der Verteidigungsausschuss des Bundestags den ursprünglichen Vorschlag der SPD ab, wobei er sich glatt weigerte, weichen Varianten zuzustimmen, die Waffenexporte „grundsätzlich“ auf NATO-Partner beschränkt hätten. Stattdessen sprach der Verteidigungsausschuss die Empfehlung aus, Bonn solle seine bisherige Praxis beibehalten und Waffenlieferungen in „Spannungsgebiete“ verhindern¹⁰¹. In ihrer neuen Fassung – vom Bundestag verabschiedet im Juni 1968 – forderten die Abgeordneten in der Drucksache V/2976 die Bundesregierung auf, die Bestimmungen bezüglich der „Endverbleibsklausel“ stringenter zu formulieren, die zuständigen Bundestagsausschüsse bereits im Vorfeld eventueller Verhandlungen über Militärhilfe zu informieren sowie einen Bericht über die Effektivität der bisherigen Gesetzgebung vorzulegen¹⁰². Eine derart zahnlose Resolution war nicht geeignet, dem souveränen Handeln der Bonner Regierung Zügel anzulegen. Wie Helmut Schmidt später beklagte, hatte es die Große Koalition „versäumt, eine grundsätzliche Entscheidung“ über Waffenexporte zu fällen¹⁰³.

⁹⁷ Harkort im Gespräch mit Hans-Günter Bode (BMVg), Zusammenfassung in AA-III A 4 (Ingedaay), Vermerk, 16.8.1968, in: Ebenda, Bd. 765.

⁹⁸ AA-I B 2 an III A 4, 22.7.1968, in: Ebenda, Bd. 903. Otto Soltmann (Waffenexport-Referat) war bestürzt über die Politik der USA, die den Verkauf überzähliger M-74 Bergepanzer an Ecuador blockierte. „Deutschland befindet sich in einer unmöglichen Lage“, beklagte er. „Wenn Deutschland umfangreiches Material aus den USA bezieht, muss es auch das Recht haben, es wieder los zu werden.“ US-Botschaft Bonn (Henry Cabot Lodge) 13512, 19.6.1968, vertraulich, in: NARA, RG 59, ANF 67–69, Box 1547 (DEF 19–8 Ger W-Ecuador).

⁹⁹ BMWi an Brandt, 13.9.1968, in: PA AA, B 57, Bd. 773.

¹⁰⁰ AA-II A 7 (Wolfgang Behrends), Sprechzettel, Deutsch-britische Konsultationen, 9.5.1969, in: PA AA, B 150, Bd. 152; AA-III A 4, Aufzeichnung Deutsch-amerikanische Konsultationen, 12.12.1969, in: PA AA, B 57, Bd. 903.

¹⁰¹ Sitzung des Verteidigungsausschusses, 1.2.1967, in: BA-MA, BW 1, Bd. 374158.

¹⁰² BMWi-IV A 5 an AA, 14.8.1968, in: BArch, B 136, Bd. 6898. Die hastig formulierte Resolution verwendete noch nicht einmal die korrekte Bezeichnung, nämlich Kriegswaffenkontrollgesetz.

¹⁰³ Vermerk Carstens, Koalitionsgespräch, 15.10.1968, in: ACDP, NL Kiesinger, I-226-A010.

Das Ergebnis dieses Versäumnisses war, dass sich die Regierung Kiesinger-Brandt mit Hilfe einer Reihe inkonsistenter und provisorischer Positionen durchmogelte. Im Falle des Iran führte dies zu den extremsten Reaktionen. Der Besuch des Schah in Westdeutschland 1967 hatte zu den bis dahin intensivsten politischen Protesten in der Bundesrepublik geführt, die ihren Höhepunkt in der Erschießung eines unbewaffneten Demonstranten vor dem West-Berliner Opernhaus fanden¹⁰⁴. Die heftigen Reaktionen der Öffentlichkeit sorgten dafür, dass sich die Vorsitzenden der Fraktionen von CDU/CSU und SPD, Rainer Barzel und Helmut Schmidt, einem Verkauf von „Leopard“-Panzern an den Iran glatt verweigerten. Kanzler Kiesinger seinerseits machte es zu seiner persönlichen Aufgabe, die Beziehungen zu Teheran wieder zu kitten; er stützte sich dabei auf das Argument, der Iran sei ein entscheidender strategischer Partner des Westens. Wie vorauszu- sehen, stellte sich Finanzminister Franz Josef Strauß auf die Seite des in München beheimateten Panzerherstellers Krauss-Maffei¹⁰⁵. Brandts Ministerium sprach sich eindeutig gegen den Verkauf der Panzer aus und setzte sich schließlich durch. Es hatte sich bereits am Iran die Finger verbrannt und wollte sich nicht darauf verlassen, dass das Regime des Schah nicht doch einige der deutschen Panzer an Pakistan weiterreichte. Das Auswärtige Amt blockierte ebenso den Export von Panzer- spähwagen¹⁰⁶. Allerdings gab es grünes Licht für das Vorhaben, dem Iran Schnellboote und sogar ein U-Boot zu verkaufen – einem Geschäft, dem Brandt ausdrücklich zustimmte; sein Parlamentarischer Staatssekretär Gerhard Jahn war vollkommen perplex¹⁰⁷.

Insgesamt zeigte die Kurve der deutschen Waffenexporte in den späten 1960er Jahren nach oben. Der „Leopard“ fand Käufer in Norwegen, Belgien und den Niederlanden; Anfragen lagen aus Spanien, Saudi-Arabien sowie noch entle- gernerem Ländern vor¹⁰⁸. Der französische Verteidigungsminister Michel Debré äußerte sich im April 1969 zu diesem Thema und stellte die Frage, ob die ohnehin enorm starke westdeutsche Wirtschaft wohl auch noch einen umfangreichen Rüs- tungssektor aufbauen würde¹⁰⁹. Als Reaktion darauf gaben sich offizielle Vertreter Bonn große Mühe, die internationale Verflochtenheit der eigenen Waffenbe-

¹⁰⁴ Vgl. Simone Derix, *Bebilderte Politik. Staatsbesuche in der Bundesrepublik Deutschland 1949–1990*, Göttingen 2009, S. 288–316.

¹⁰⁵ Vermerk Carstens, Koalitionsgespräch am Sonnabend, 29. 6. 1968, in: ACDP, NL Kiesinger, I-226-A010; Jahn an Duckwitz, 2. 7. 1968, in: PA AA, B 2, Bd. 189.

¹⁰⁶ Duckwitz an Krauss-Maffei, 10. 7. 1968, in: PA AA, B 57, Bd. 746. Abgesehen von den „Sabre“- Flugzeugen herrschte in Bonn Irritation angesichts von Gerüchten, man habe über den Iran „M 47“-Panzer an Pakistan verkauft. Vgl. Aufzeichnung (Lautenschlager) New Delhi, 21. 3. 1968, in: AAPD 1968, Dok. 101.

¹⁰⁷ Jahn, Betr.: Lieferung eines 450 t-U-Bootes an die iranische Marine, 19. 12. 1968, in: PA AA, B 57, Bd. 746. Brandts handschriftliche Notiz auf diesem Vermerk belegt, dass er sich über Jahns Einwände hinwegsetzte.

¹⁰⁸ Vgl. Aufzeichnung Harkort, 30. 10. 1968, in: Ebenda, Bd. 903; Aufzeichnung des Ministerial- direktors Herbst, 20. 6. 1969, vertraulich, in: AAPD 1969, bearb. von Franz Eibl und Hubert Zimmermann, München 2000, Dok. 203.

¹⁰⁹ Vgl. Deutsche Botschaft Paris (Sigismund Freiherr von Braun) an Brandt, 24. 4. 1969, ge- heim, in: AAPD 1969, Dok. 133.

schaffung zu unterstreichen: Die Bonner Regierung habe „nie nach einer Autarkie gestrebt“. Praktisch alle Waffensysteme, welche die Bundeswehr für die Zukunft ins Auge fasse, würden in Zusammenarbeit mit Frankreich, Großbritannien oder anderen europäischen Partnerländern entwickelt; selbst in der Bundesrepublik hergestellte Panzer und Ausrüstungsgegenstände beruhten auf Zulieferungen aus Westeuropa¹¹⁰.

Noch immer war der Anteil westdeutscher Waffenexporte am Gesamtexport relativ klein – höchstens 0,5 Prozent, wie aus internen Berechnungen des Auswärtigen Amtes hervorging¹¹¹. In einem Bericht an den Bundestag vom August 1969 versicherte Brandt, das Kriegswaffenkontrollgesetz reiche „aus, um die Herstellung und den Handel mit Kriegswaffen zu kontrollieren und insbesondere die Lieferung von Kriegswaffen in sogenannte Spannungsgebiete zu unterbinden“¹¹². Willy Brandt, der zwei Monate später seinen Eid als Bundeskanzler leisten sollte, hatte sich als flexibler Pragmatiker erwiesen, wenn es um die Frage von Militärhilfe und Rüstungsexporten ging.

Die Politischen Grundsätze und ihre Aushöhlung

Helmut Schmidt hatte eine deutlich andere Sicht auf Rüstungsexporte, und hielt damit nicht allzu lange hinter dem Berg. Viereinhalb Monate nachdem er Brandts Kabinett als Verteidigungsminister beigetreten war, ließ er seinem Ärger freien Lauf und erklärte, er wolle „sein Haus völlig aus dem nach seiner Meinung politisch verfehlten und wirtschaftlich korrupten Waffengeschäft“ heraushalten¹¹³. Schmidts Gefühlsausbruch vom März 1970 führte zu einer Neubewertung der Rüstungsexporte, die schließlich in die Annahme von Politischen Grundsätzen mündete, die sowohl Kriegswaffen als auch andere militärisch verwendbare Güter betrafen. Diese Richtlinien stellten eine bedeutsame Zäsur dar, denn sie sorgten dafür, dass sich der Aufschwung der Rüstungsexporte zunächst nicht weiter fortsetzte. Allerdings zeigte der Druck der Wirtschaft allmählich Wirkung. Der „Leopard“ und die U-Boote waren nach wie vor äußerst gefragt, und die führenden Hersteller rieben sich an den Bonner Exportbeschränkungen. Auch warfen Vereinbarungen mit Frankreich über gemeinsame Entwicklungen neue Fragen auf, dafür sorgte schon die liberale Haltung Frankreichs gegenüber Verkäufen in die Dritte Welt. Als Schmidt 1974 Kanzler wurde, steuerte er um, indem er die strik-

¹¹⁰ AA-II A 7, Entwurf – Deutsche Rüstungsproduktion, 28. 10. 1969, in: PA AA, B 57, Bd. 766. Vgl. dazu allgemein Dieter H. Kollmer, *Reasons of State: A Military and Foreign Trade Necessity. The International Mix of Armaments in the Build-Up Phase of the Bundeswehr 1953–1958*, in: James S. Corum (Hrsg.), *Rearming Germany*, Leiden 2011, S. 177–201.

¹¹¹ Hausbesprechung vom 24. 1. 1969, Protokoll von AA-III A 4, in: PA AA, B 57, Bd. 766; ebenso AA-II A 7, Entwurf, 28. 10. 1969, in: PA AA, B 57, Bd. 766.

¹¹² Brandt an den Bundestagspräsidenten, 30. 8. 1969, abgeschiedet am 5. 9., in: Ebenda.

¹¹³ Ralf Dahrendorf, *Parlamentarischer Staatssekretär*, Vermerk über die Sitzung des Bundessicherheitsrates, 6. 3. 1970, geheim, in: AAPD 1970, bearb. von Ilse Dorothee Pautsch u. a., München 2001, Dok. 94, Zitat S. 388.

ten Beschränkungen aufrechterhielt, aber grünes Licht für eine intensivere militärische Zusammenarbeit gab.

Schmidts Verdikt gegen den „korrupten“ Waffenhandel fiel während einer Sitzung des Bundessicherheitsrates am 6. März 1970. Die Minister hatten den Export von „Leopard“-Panzern an Spanien sowie Komplikationen im Zusammenhang mit U-Boot-Verkäufen an Griechenland, Argentinien und Peru besprochen. Angesichts der Erkenntnis, dass all diese Aktivitäten der in der SPD vorherrschenden Haltung widersprachen, bestand Schmidts unmittelbare Reaktion darin, sich von allem zu distanzieren. Er bestand – mit anderen Worten – darauf, dass der neue Außenminister Walter Scheel von der FDP seinen Kopf dafür hinhalten sollte¹¹⁴. Am Ende einer langen Sitzung wirkten Schmidts Worte improvisiert und unbedacht, doch er hatte sich schon länger mit dem Problem beschäftigt; während der Vorbereitung auf die Sitzung hatte er um einen Bericht zur Entstehung des SPD-Antrags V/535 gebeten¹¹⁵. Überzeugt, dass der parlamentarische Ansatz nicht zum Erfolg geführt hatte, hoffte Schmidt darauf, die Angelegenheit durch administrative Maßnahmen bereinigen zu können. Der Druck der SPD-Basis war stark: Auf dem Parteitag in Saarbrücken im Mai 1970 brachten etliche Delegierte ihren Unwillen über Informationen zum Ausdruck, dass Griechenland im Rahmen privatwirtschaftlicher Vereinbarungen Waffen aus der Bundesrepublik bezog¹¹⁶.

Es gibt keinen Grund, an Schmidts grundlegender Aversion gegen Rüstungsexporte zu zweifeln, allerdings legt sein Verhalten nahe, dass es sich hier um sorgfältig orchestrierte politische Öffentlichkeitsarbeit handelte, um seine Stellung in der Partei zu stärken – eventuell auch als Ausgleich dafür, dass er den Posten des Verteidigungsministers überhaupt angenommen hatte. Die Zurschaustellung seiner Unabhängigkeit gegenüber den deutschen Waffenherstellern entsprach Schmidts Zielen als Minister, die unter anderem weniger Ausgaben für Waffenbeschaffung zu Gunsten der Gehälter und Vergütungen der Soldaten vorsahen. Angesichts des vorauszusehenden (und tatsächlich einsetzenden) Widerstands, mahnte Schmidt seine Kollegen im Bundestag, „sich nicht [...] zu Instrumenten der deutschen oder der amerikanischen oder sonstiger ausländischer Rüstungslobby machen zu lassen“¹¹⁷. Zu Schmidts Unterstützern gehörte Theo Sommer, Politikredakteur der *Zeit*, der eine Zeitlang als Planungschef im Verteidigungsministerium gearbeitet hatte. Sommer veröffentlichte Artikel mit Titeln wie „Hände weg vom Waffenhandel“, und warnte davor, dass ein überdimensionierter Rüstungssektor Westdeutschland tiefer in das moralisch fragwürdige Geschäft mit Waffenexporten verwickeln würde. „In der gegenwärtigen Bundesregierung

¹¹⁴ Als er Dahrendorfs Protokoll der Sitzung las, notierte Scheel neben diese Passage: „höchst amüsant!“, in: Ebenda.

¹¹⁵ BMVg, An die Leitung, 5. 3. 1970, in: BA-MA, BW 1, Bd. 374158

¹¹⁶ Feststellungen von Peter Conradi und Norbert Gansel, in: Parteitag der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands in Saarbrücken, 11.-14. 5. 1970, Protokoll der Verhandlungen, bes. S. 109–111 u. S. 118–121.

¹¹⁷ Verhandlungen des Deutschen Bundestags, Stenographische Berichte, Bd. 73, 54. Sitzung am 2. 6. 1970, S. 2759. Vgl. auch „Lobbyisten. Nach innen scharf“, in: Der Spiegel vom 8. 6. 1970.

nimmt Helmut Schmidt zu diesem Komplex den rigorosesten Standpunkt ein“, schrieb Sommer liebedienerisch¹¹⁸. Gelegentlich distanzierte sich Schmidt offen vom Kanzler und stellte fest, dass die Rüstungsexporte einen Aspekt der Sicherheitspolitik darstellten, in dem er und Brandt unterschiedlicher Meinung seien. „Weil die B-reg sich in diesem Punkt nicht ganz einig ist, habe ich die Verantwortung für diese Dinge voll und ganz abgegeben auf die Ressorts des Auswärtigen und des Wirtschaftsministeriums. Ich habe damit nichts mehr zu tun.“¹¹⁹

Wie sehr auch Schmidts Motive von politischem Scharfsinn angetrieben wurden, der Ministerialbürokratie in Bonn fiel es schwer, seine genauen Vorschläge zu erkennen. Entsprechend dem gültigen Verfahren war es das Wirtschaftsministerium und nicht das Verteidigungsministerium, das die Federführung für Exportgenehmigungen hatte. Anfänglich erwarteten die Beamten des Auswärtigen Amtes, dass sich die Angelegenheit von selbst erledigen würde, doch ihre Gegenspieler im Verteidigungsministerium bemühten sich, Schmidt nach dem Mund zu reden, indem sie einen Änderungsentwurf für das KWKG und seine Ausführungsbestimmungen erarbeiteten. Sie waren der Ansicht, das Auswärtige Amt müsse die Verantwortung für den Verkauf überzähliger Waffen übernehmen¹²⁰. Bis Juli 1970 hatten die Ministerien nur geringe Fortschritte erzielt, und der Bundessicherheitsrat verlangte so etwas wie einen Gesetzentwurf zur Übertragung der Verantwortlichkeiten bis zum Zeitpunkt seiner nächsten Sitzung. Beinahe im Vorbeigehen schlug der Bundessicherheitsrat vor, dieser Gesetzentwurf solle „Darlegungen darüber enthalten, nach welchen Grundsätzen die Bundesregierung bei der Ausfuhr von Waffen künftig verfahren soll“¹²¹.

Nachdem sie endlich ein eindeutigeres Mandat erhalten hatten, verbrachten das Außen-, Verteidigungs- sowie Wirtschaftsministerium den Herbst des Jahres 1970 damit, politische Richtlinien für den Waffenhandel auszuarbeiten. Diese Richtlinien enthielten etliche Forderungen, die man seit Mitte der 1960er Jahre im Bundestag gehört hatte. Zunächst einmal unterschied das Dokument zwei Kategorien von Empfängern, NATO-Mitglieder und Staaten, die nicht der westlichen Allianz angehörten. Der Export von Kriegswaffen an diese Staaten war „grundsätzlich“ verboten – wobei Ausnahmen aus zwei Gründen zulässig waren: Erstens durfte die Bundesregierung eine Liste von Ländern erstellen, die automatisch begünstigt wurden; hier waren Schweden, die Schweiz, Australien, Neuseeland und Japan die wichtigsten Kandidaten. Zweitens durften Genehmigungen erteilt werden „in Einzelfällen auf Grund besonderer politischer Erwägungen“. Diese Formulierung ließ den Bonner Ministerien einen weiten Spielraum für die Genehmigung von Ausnahmen auf der Grundlage der Annahme, dass der Bun-

¹¹⁸ Sommer, Hände weg vom Waffenhandel. Rüstungsgeschäfte sind mit der Friedenspolitik nicht zu vereinbaren, in: Die Zeit vom 22. 1. 1971.

¹¹⁹ Interview mit Schmidt für das „Deutsches Forum“ N/WDR, 1. 2. 1971: Transskript in: PA AA, B 57, Bd. 768. Schmidts Aussage entsprach kaum der Politik des Verteidigungsministeriums.

¹²⁰ AA-III A 4, Vermerk, 19. 3. 1970, und BMVg an AA und BMWi, 16. 4. 1970, in: PA AA, B 57, Bd. 766.

¹²¹ Resolution des Bundessicherheitsrats vom 21. 7. 1970, AA-III A 4, 24. 8. 1970, in: Ebenda.

dessicherheitsrat den meisten Waffengeschäften jenseits der NATO nicht zustimmen würde.

Die wichtigste Neuerung der Politischen Grundsätze betraf den Umfang der Exporte, auf die sie sich bezogen. Die Richtlinien betrafen nicht nur Kriegswaffen nach der Definition des KWKG, sondern auch sogenannte sonstige Rüstungsgüter. Nach deutschem Recht fielen Rüstungsexporte, die nicht vom KWKG gedeckt waren, unter das Außenwirtschaftsgesetzes (AWG) von 1961, dessen Einhaltung im Namen des Wirtschaftsministeriums von einer obskuren Außenstelle namens Bundesamt für Gewerbliche Wirtschaft überwacht wurde. Die öffentliche Debatte über die Rüstungsexporte hatte sich überwiegend auf das KWKG konzentriert, doch eine ernstgemeinte und umfassende Politik musste selbstverständlich auch Gasmasken, Stahlhelme und Maschinen zur Produktion von Geschossen miteinbeziehen – sämtlich Dinge, die unter das AWG fielen. Obwohl die Politischen Grundsätze im Falle von Rüstungsgütern eine liberalere Handhabung vorsahen als bei Kriegswaffen, lief der neue Ansatz doch letztendlich darauf hinaus, beide Kategorien der Aufsicht des Bundessicherheitsrats zu unterstellen.

Alles in allem brauchte es beinahe ein Jahr, um die Politischen Grundsätze fertigzustellen. Der Bundessicherheitsrat verabschiedete die erste Fassung am 1. Dezember 1970, doch geringfügige Änderungen verzögerten die formelle Zustimmung des Kabinetts bis zum 16. Juni 1971¹²². Die Industrie wartete ängstlich. Herstellerfirmen beklagten sich, sie seien bezüglich der auszuarbeitenden Richtlinien nicht konsultiert worden. Heckler & Koch unterstrich die europäische und weltweite Bedeutung des Sturmgewehrs G3, das in zehn verschiedenen Ländern in Lizenz hergestellt würde und in vielen weiteren zur Standardwaffe geworden sei¹²³. Ihre Sorgen waren berechtigt: Im Winter 1970/71 verhängte das Wirtschaftsministerium einen beinahe vollständigen Stopp für Genehmigungen zum Verkauf von Waffen und Munition in Staaten, die nicht der NATO angehörten, und versuchte, etliche bereits erteilte Genehmigungen zurückzunehmen – irrtümlicherweise, wie Staatssekretär Detlev Karsten Rohwedder feststellte¹²⁴. Für Heckler & Koch wie für das Auswärtige Amt war es selbstverständlich, dass die Armee Kolumbiens weiterhin die Genehmigung zum Import von einigen Tausend G3 erhalten müsse. Die Schreibtischbeamten im Außenministerium sahen die Politischen Grundsätze anfänglich nicht als eine bedeutsame Abkehr von der bis dahin gültigen Praxis an¹²⁵. Im Gegensatz dazu war man im Wirtschaftsministerium der Meinung, dass die Grundannahmen, auf denen die politischen Entscheidungen beruhten, in ihr Gegenteil verkehrt werden sollten. Bis dahin hatte man das Außenministerium lediglich gefragt, ob es Einwände gegen eine Transaktion gebe; nun erwartete man von den Diplomaten, die „besonderen politischen

¹²² Bundeskabinett, 72. Sitzung, 16. 6. 1971, in: PA AA, B 130, Bd. 8404.

¹²³ Vereinigung der Hersteller von M-Waffen, Munition und verwandten Geräten an das BMWi, 16. 11. 1970, und Heckler & Koch an das BMWi, 27. 11. 1970, in: PA AA, B 57, Bd. 768 u. Bd. 767.

¹²⁴ AA-III A 4, 9. 2. 1971, und AA-Dg III A, Betr.: Zukünftige Exportgenehmigungen, 25. 2. 1971, in: Ebenda, Bd. 768.

¹²⁵ Siehe beispielsweise den Entwurf des AA-III A 4 vom 4. 12. 1970, in: Ebenda.

Erwägungen“ zu benennen, die für die Erteilung einer Genehmigung sprachen¹²⁶. Grummelnd akzeptierten die Bonner Ministerien, dass man von nun an jeden Disput über Einzelfälle dem Bundessicherheitsrat vorlegen müsse. Trotz Schmidts Bemühungen, sich der Verantwortung zu entziehen, verblieben die Entscheidungen über politisch heikle Rüstungsexporte in der gemeinsamen Verantwortung des Außen-, Verteidigungs- und Wirtschaftsministeriums¹²⁷. Der genaue Wortlaut der Politischen Grundsätze wurde nicht veröffentlicht, obwohl ihn die größeren Hersteller kannten. Wären die Richtlinien bekannt gewesen, so hätte dies wahrscheinlich zu Irritationen in etlichen Ländern geführt, besonders in denjenigen, die als Spannungsgebiete ausgewiesen waren. Die Richtlinien hätten vermutlich auch innerhalb von SPD und FDP Enttäuschung ausgelöst; zu Beginn des Jahres 1971 stieß die Forderung nach einem umfassenden Verbot von Rüstungsexporten jenseits der NATO immer noch auf Resonanz bei mehreren Mitgliedern des Bundestags¹²⁸.

Die Politischen Grundsätze erfüllten die Forderungen des SPD-Programms von 1966 nach einer Eindämmung der Waffenverkäufe aus Westdeutschland bestenfalls zum Teil. Dennoch gelang es den Koalitionsparteien, das militärische Hilfsprogramm des Kabinetts Brandt zu hintertreiben. Die Bemühungen der Bonner Regierung in den Jahren 1971 und 1972, die Finanzhilfe für die griechische Junta wieder aufzunehmen, waren ein vollkommener Fehlschlag¹²⁹. Außenminister Scheel konnte die Fraktion seiner eigenen Partei im Bundestag nicht davon überzeugen, dass in diesem Fall die nationalen strategischen Interessen Vorrang hätten. Nach Meinung der FDP-Abgeordneten erforderten die „politische Ethik“ sowie der „hässliche Charakter des griechischen Regimes“, jede Handlung zu unterlassen, welche die Diktatur in Athen stützen könnte¹³⁰.

Wie strikt oder großzügig auch immer der Inhalt der Politischen Grundsätze war, der Prozess der Festlegung dieser Prinzipien an sich hatte die deutschen Rüstungsexporte bereits beeinträchtigt. Schon die lange Pause 1970/71 führte dazu, dass sich sowohl auf Seiten der Regierung als auch der Industrie die Erwartungen änderten. Im August 1970 beispielsweise trafen die Bonner Ministerien die bewusste Entscheidung, ein Panzerwetrüsten in Südamerika nicht noch anzu-

¹²⁶ BMWi-IV A 5 an AA, 2. 12. 1970, in: Ebenda.

¹²⁷ Punkt 3 des Kabinettsbeschlusses schrieb dies ausdrücklich vor; Scheels Kabinettsvorlage, 21. 5. 1971, in: PA AA, B 57, Bd. 769. Die Debatte über eine formelle Verlagerung der Verantwortlichkeit zum AA zog sich bis zum Herbst 1971 hin und wurde schließlich fallengelassen. Herbst, Betr.: Novellierung des KWKG, 15. 3. 1972, in: PA AA, B 57, Bd. 904.

¹²⁸ Karl-Hans Kern an die Mitglieder des Arbeitskreises I der SPD-Fraktion, 5. 2. 1971, in: Ebenda, Bd. 768.

¹²⁹ Schmidt an Brandt, 2. 4. 1971, in: AdsD, Depositum Schmidt, Bd. 9055; vgl. Scheel an Möller, 5. 4. 1971, geheim, in: AAPD 1971, bearb. von Martin Koopmann, Matthias Peter und Daniela Taschler, München 2002, Dok. 122.

¹³⁰ US-Botschaft Bonn (Frank Cash) 3020, 3. 3. 1972, geheim/ noform, in: NARA, RG 59, SNF 70-73, Box 1737 (DEF 19 Ger W-Greece), hier die Zitate; vgl. auch Aufzeichnung des vortragenden Legationsrats I. Klasse Munz, Betr.: NATO-Verteidigungshilfe für Griechenland, 7. 3. 1972, vertraulich, in: AAPD 1972, bearb. von Mechthild Lindemann, Daniela Taschler und Fabian Hilfrich, München 2003, Dok. 48.

heizen; im Vorfeld ergangene Genehmigungen für den Verkauf von 40 „Leopard“-Panzern an Venezuela wurden wieder zurückgenommen. Eine derartige Grundsatzentscheidung konnte eine Richtschnur für zukünftige Entscheidungen darstellen – so wie 1973, als Chile nicht die „Leopard“-Panzer bekam, um die es ebenfalls gebeten hatte¹³¹. Genauso wenig bekam Krauss-Maffei die Erlaubnis, „Leopard“-Panzer auf den Märkten des Nahen Ostens oder Südasiens einzuführen. 1973 bekamen mögliche Verkäufe an Kuwait, Saudi-Arabien und Pakistan keine Genehmigung¹³². Angesichts der Präzedenzfälle, die Bonn bereits zugelassen hatte, erwies es sich als bedeutend schwieriger, diese Linie im Falle der U-Boote aufrechtzuerhalten. Die Regierung Brandt erteilte dem Verkauf von U-Booten an weitere Kunden in Südamerika ihre Zustimmung, darunter Kolumbien und Ecuador sowie Argentinien, Chile und Peru¹³³, auch wenn es nicht in allen Fällen zu Vertragsunterzeichnungen kam. Doch selbst hier bremste die Regierung Brandt ihre Botschaften, sich im Rennen gegen britische und italienische Konkurrenten für U-Boote aus westdeutschen Werften einzusetzen¹³⁴.

Dass die Politischen Grundsätze Blindstellen hatten, zeigte sich im Bundessicherheitsrat schon früh: Für gemeinschaftlich hergestellte Waffen gab es keine Regelung. Die militärische Zusammenarbeit – worunter die Forschung an Waffen, ihre Entwicklung und ihre gemeinschaftliche Herstellung fielen – stellte einen der tragenden Pfeiler der deutsch-französischen Freundschaft entsprechend dem Élysée-Vertrag dar. Neben dem Transportflugzeug „Transall“ beinhalteten die deutsch-französischen Projekte eine Reihe schwerer Waffen: „Roland“-Luftabwehrraketen, Milan“- und „Hot“-Panzerabwehrraketen sowie das Trainingsflugzeug „Alpha Jet“, das sich noch im Entwicklungsstadium befand. Angesichts der intensiven Debatten in Bonn über eine Begrenzung der Rüstungsexporte waren die Vertreter Frankreichs sehr darum bemüht zu erfahren, ob die Regierung Brandt Frankreich daran hindern wolle, diese gemeinsam entwickelten Waffen zu verkaufen. Immer darum bemüht, nicht politisch das Gesicht zu verlieren, versprach Schmidt im Juli 1971 seinem französischen Kollegen, „freie Hand“¹³⁵. In

¹³¹ Zu Venezuela siehe BMWi-IV A 5, an AA und BMVg, 28. 7. 1970, und AA-III A 4 (Dietrich), 5. 8. 1970, in: PA AA, B 57, Bd. 903. Bezüglich Chile zögerte Peter Hermes vom AA (D III), einen Präzedenzfall zu schaffen, gab aber eine lauwarmer Zustimmungserklärung zu „Leopard“-Lieferungen ab; der Putsch gegen Präsident Salvador Allende ersparte dann dem Bundessicherheitsrat eine schwierige Entscheidung. Hermes, 27. 6. 1973, vertraulich, in: PA AA, B 150, Bd. 283.

¹³² Dies trotz flehentlichem Bitten seitens Gerhard Graf von Schwerin an seine Parteifreunde von der FDP im Außen- und Wirtschaftsministerium, Walter Scheel und Hans Friderichs. Briefe Schwerins vom 18. 7. und 13. 8. 1973, Antwort von Scheels persönlichem Assistenten vom 18. 9. 1973, und Note von Friderichs Assistenten an den BMWi, 16. 11. 1973, alle in: PA AA, B 1, Bd. 178591.

¹³³ Bahr, Betr.: Lieferung von U-Booten nach Kolumbien, 18. 3. 1971, in: AdsD, Depositum Bahr, Bd. 408.

¹³⁴ Braun, Betr.: Lieferung von U-Booten nach Venezuela, 4. 2. 1972, in: PA AA, B 2, Bd. 193; AA-413 an AA-01, 26. 9. 1973, in: PA AA, B 1, Bd. 580.

¹³⁵ Gespräch Schmidt/Debré, 6. 7. 1971, aufgezeichnet in einer Note des BMVg vom 9. 7., S. 11, in: PA AA, B 2, Bd. 193.

den folgenden Monaten musste der Verteidigungsminister allerdings einen Rückzieher machen: Der Wortlaut des KWKG verbot einen derartigen Blankoscheck für ausländische Partner. Schmidt konnte nicht einfach jede rechtliche Verantwortung für von Frankreich getroffene Exportentscheidungen von sich weisen¹³⁶. Im Dezember 1971 unterzeichneten Paris und Bonn ein vertrauliches Abkommen, das jeder Seite erlaubte, sich an die jeweilige Gesetzgebung zu halten – in dem Sinne, dass die Westdeutschen theoretisch gegen Verkäufe durch Frankreich intervenieren konnten, falls die entsprechende Transaktion den Eindruck erweckte, eine internationale Aggression zu unterstützen. In solch einem Extremfall durfte Bonn deutschen Herstellern untersagen, sich an einer Koproduktion zu beteiligen und darauf bestehen, dass die in Frage stehenden Waffen ausschließlich in Frankreich gefertigt würden¹³⁷.

Ein derartiges Arrangement brachte die westdeutschen Hersteller gegenüber ihren französischen Partnern in eine schwierige Position und sie begannen damit, zweifelhafte Arrangements mit französischen Firmen zu treffen. So lieferten sie beispielsweise Schützenpanzer vom Typ „Marder“ nach Frankreich, wo sie mit „Roland“-Raketen ausgerüstet und dann nach Brasilien verkauft wurden¹³⁸. In dieser verwickelten Situation neigte der Bundessicherheitsrat eher dazu, den Beziehungen zu Frankreich Vorrang zu gewähren anstatt sich buchstabengetreu an die eigene Gesetzgebung zu halten. Im Sommer 1973 warnte das Auswärtige Amt, Frankreich plane den Verkauf von „Hot“ bzw. „Milan“ Panzerabwehrraketen an Saudi-Arabien, und stellte fest, dass dieses Land ein Expeditionskorps in Jordanien unterhalte, das sich an einem Angriff auf Israel beteiligen könne¹³⁹. Doch der Bundessicherheitsrat entschied sich dafür, diesem Verkauf dennoch zuzustimmen – allerdings wurde das Projekt vom Ausbruch des Jom Kippur-Kriegs im Oktober 1973 zunichte gemacht¹⁴⁰.

Dieser Krieg verstärkte die deutsche Sorge, man könne den Anschein erwecken, im blutigen arabisch-israelischen Konflikt die eine oder die andere Seite zu unterstützen. Ende Oktober reagierten deutsche Beamte fuchsteufelswild auf die Nachricht, dass ein israelisches Schiff in Bremerhaven angelegt habe und Waffen aus US-Armeedepots in der Bundesrepublik lade¹⁴¹. Um eine bessere Kontrolle über deutsche Rüstungsexporte in den Nahen Osten zu gewinnen, beendete

¹³⁶ BMVg-VR II 2 an WI 5, 23. 8. 1971, in: BA-MA, BW 1, Bd. 94583.

¹³⁷ Text der Regierungsvereinbarung vom 7. 12. 1971, in: PA AA, B 1, Bd. 580.

¹³⁸ US-Botschaft Bonn (Martin Hillenbrand) 12837, 19. 9. 1972, vertraulich/noforn, in: NARA, RG 59, SNF 70-73, Box 1737 (DEF 19 Ger W).

¹³⁹ AA-Abt. 4, Aufzeichnung, Betr.: Französische Exportabsichten für die in deutsch-französischer Gemeinschaftsproduktion gefertigten Raketen „Hot“ und „Milan“ an Saudi-Arabien, 28. 6. 1973, in: PA AA, B 1, Bd. 580.

¹⁴⁰ Vgl. Aufzeichnung des Ministerialdirektor Hermes, Betr.: Grundsatz- und Einzelfragen aus dem Bereich der Rüstungsexportpolitik, 15. 3. 1974, vertraulich, in: AAPD 1974, bearb. von Daniela Taschler, Fabian Hilfrich und Michael Ploetz, München 2005, Dok. 91.

¹⁴¹ Vgl. z. B. das Gespräch zwischen Staatssekretär Paul Frank und Botschafter Hillenbrand, 25. 10. 1973, vertraulich, in: AAPD 1973, bearb. von Matthias Peter u. a., München 2004, Dok. 337; US-Botschaft Bonn (Hillenbrand) 15456, 25. 10. 1973, geheim/exdis, unmittelbar, in: NARA, RG 59, Central Foreign Policy Files, online zugänglich über NARA Access

der Bundessicherheitsrat das *Procedere* der Genehmigung mittels Umlaufverfahren und bestand auf persönlichen Treffen. Selbst der Export von Seide (verwendbar für Fallschirme) und Funkausrüstung benötigte eine Zustimmung von höchster Ebene¹⁴². Ironischerweise lenkte diese Verfahrensänderung die Aufmerksamkeit auf die große Zahl von Exportentscheidungen, mit denen die Bonner Regierung Monat für Monat konfrontiert war. War es an der Zeit, die Politischen Grundsätze von 1971 einer Revision zu unterziehen?

Die panische Angst vor bedrohlichen Engpässen bei der Ölversorgung stellte natürlich eine Verlockung dar, die Richtlinien zu lockern. Ölproduzierenden Ländern hier und da einen Gefallen zu erweisen konnte, zumindest theoretisch, hilfreich sein, die Energieversorgung zu sichern. Als nicht-arabischer Staat schien der Iran die sicherste Lösung zu sein, und im Frühjahr 1974 gaben sich deutsche Verteidigungsexperten in Teheran die Klinke in die Hand. Die Iraner hatten die Vorstellung, die Bundesrepublik könne eine zentrale Rolle bei dem Projekt „Löwe Iran“ spielen, in dessen Kontext eine neue Panzerstreitmacht für das Land aufgebaut werden sollte. Dies hätte bestimmte Arrangements für die Produktion von „Leopard II“-Panzern erfordert, wobei die einzelnen Komponenten in der Bundesrepublik hergestellt und die Panzer im Iran montiert worden wären. Dies hätte dem Buchstaben der geltenden Bestimmungen Genüge getan, während man gleichzeitig darauf gehofft hätte, die technischen Fähigkeiten der iranischen Arbeitskräfte zu verbessern¹⁴³. Die Rüstungskooperation erschien als eine nützliche Ergänzung zu weiteren angedachten Projekten: die Errichtung eines Stahlwerks, eine gigantische Ölraffinerie in Buschehr sowie Pipelines für Erdgas. In Teheran berief sich Botschafter Hans-Georg Wieck auf weiterreichende strategische Ziele zur Rechtfertigung des Panzergeschäfts – die Notwendigkeit stabiler Verhältnisse am Persischen Golf und die Aufrechterhaltung eines Gleichgewichts der Kräfte zwischen dem Iran und dem Irak¹⁴⁴. Doch bis Herbst 1974 waren seine Kollegen in Bonn vorsichtiger geworden und stellten fest, die Bundesrepublik habe „kein originäres außen- oder innenpolitisches Interesse an einer so engen rüstungspolitischen Zusammenarbeit mit dem Iran“. Da sich der „Leopard II“ ohnehin noch in der Entwicklungsphase befand, entschieden sich die Ministerien in Bonn dafür, stattdessen Teile und Herstellungslizenzen für den „Leopard I“ anzubieten¹⁴⁵. Bis dahin allerdings hatte sich der Schah – frustriert von den langsamen Entscheidungsprozessen in Bonn und der dortigen reservierten Haltung – bereits für den britischen „Chieftain V“ entschieden. Dennoch blieben westdeutsche Firmen im

to Archival Databases (AAD), Quelle: <<http://aad.archives.gov/aad/series-description.jsp?s=4073>>.

¹⁴² Für ein Beispiel für die Vielzahl an Entscheidungen, die der Bundessicherheitsrat zu treffen hatte, siehe AA-Abt. 4 (Hermes), Betr.: Rüstungsexportkontroll-Politik (Durchführung des KWKG sowie des AWG), hier: Sitzung des Bundessicherheitsrats am 2. 4. 1974, in: PA AA, B 1, Bd. 178591.

¹⁴³ US-Botschaft Bonn (Hillenbrand) 1683, 31. 1. 1974, vertraulich, in: NARA, on-line cables.

¹⁴⁴ Hans-Georg Wieck an Staatssekretär Paul Frank, 3. 5. 1974, in: PA AA, B 1, Bd. 178590.

¹⁴⁵ Ressortbesprechung betr. Deutsch-iranische Rüstungsbeziehungen, 26. 9. 1974, vertraulich, in: AAPD 1974, Dok. 278, Zitat von Staatssekretär Walter Gehlhoff, S. 1226.

Iran aktiv, indem sie Panzerketten und andere militärische Ausrüstung herstellten¹⁴⁶.

In der Zwischenzeit breitete sich unter führenden deutschen Managern Ungeduld aus angesichts des schleppenden Procedere und des Mangels an Transparenz in Bonn. Rudolf A. Werner, ehemaliger Abgeordneter der CDU, schrieb im Oktober 1974 an das Außenministerium, um etwas über die Aussichten für den Export von U-Booten in Erfahrung zu bringen, die von Rheinstahl Nordseewerke gebaut werden sollten. „Ich darf wiederholen, daß die Werft guten Glaubens seit 9 Monaten mit der iranischen Marine verhandelt“, stellte er fest, dennoch gebe es noch immer keine Hinweise darauf, ob die Behörden den Export dieser Schiffe genehmigen würden. Wäre es wohl möglich, fragte Werner, eine Liste zu erhalten, „mit welchen Ländern von vornherein unbedenklich verhandelt werden könnte“¹⁴⁷. In diesem Punkt zeigte sich das Außenministerium unachgiebig und argumentierte, dass die Zirkulation einer solchen Liste politisch unklug sei; sie könne Bonns Beziehungen zu Ländern belasten, die es nicht auf diese Liste schafften. Doch der Druck der Wirtschaftsinteressen begann Wirkung zu zeigen. Vertreter des Verteidigungs-, Wirtschafts- und Außenministeriums sowie des Kanzleramts einigten sich darauf, die von Bonn festgelegten geographischen Beschränkungen einer Neubewertung zu unterziehen. Konnte man Lateinamerika einen Blankoscheck ausstellen? Waren Indien und Pakistan immer noch ein Spannungsgebiet? Ein erstes interministerielles Treffen bestärkte die Vertreter dieser Ressorts in ihrer bisherigen Zurückhaltung: Rüstungsexporte nach Lateinamerika sollten nicht das bisherige Maß überschreiten; angesichts der möglichen Verbreitung von Nuklearwaffen war der indische Subkontinent nach wie vor problematisch¹⁴⁸. Doch an der Spitze der Regierung setzte Bundeskanzler Schmidt neue Akzente. Warum sollte Peru *nicht* eine Lieferung von 70 gepanzerten Mannschaftstransportfahrzeugen erhalten, wenn man den Wert eines solchen Exportgeschäfts bedachte? Auf Schmidts Geheiß wurde die Anfrage aus Peru durchgewunken. Auch die U-Boote für den Iran fanden Zustimmung¹⁴⁹. Im Januar 1975 änderte der Bundessicherheitsrat erneut sein Prozedere, indem er die Bonner Ministerien ermächtigte, kurzfristige Entscheidungen zu treffen, falls es sich um besonders ungeduldige Kunden mit Großaufträgen handelte.

Für Schmidt, einst der Urheber der Politischen Grundsätze, hatte die wirtschaftliche Situation absoluten Vorrang angesichts der Tatsache, dass die Bundesrepublik sich im Winter 1974/75 in einer tiefen Rezession befand. Dies war für Schmidt der entscheidende Moment: Er gefiel sich in der Rolle des Cheföko-

¹⁴⁶ Vgl. Deutsche Botschaft Teheran (Wieck) 1027, 2. 11. 1974, vertraulich, in: AAPD 1974, Dok. 320.

¹⁴⁷ Rudolf A. Werner an Staatssekretär Karl Moersch, 18. 10. 1974, in: PA AA, B 1, Bd. 178591.

¹⁴⁸ Gehlhoff an Hermes, 15. 10. 1974, und Kruse, Betr.: Allgemeine Politik bei Rüstungsexporten, hier: Vorbesprechung der nächsten Sitzung des Bundessicherheitsrats, 31. 10. 1974, in: Ebenda.

¹⁴⁹ Helmut Sigrist an den Staatssekretär, Betr.: Rüstungsexportkontrolle nach dem AWG, 14. 10. 1974, in: Ebenda; zu Iran vgl. Ministergespräch mit dem Bundeskanzler über Fragen des Rüstungsexports, 18. 12. 1974, in: AAPD 1974, Dok. 378.

nomen der Welt und ermahnte seine europäischen und amerikanischen Partner, bei der Abwendung einer zweiten Weltwirtschaftskrise zusammenzuarbeiten¹⁵⁰. Das beherrschende Thema für Schmidt war die Arbeitslosigkeit. Im Oktober 1974 hatten in Westdeutschland 672.000 Menschen keinen Job; bis zum folgenden Sommer war die Zahl von einer Million überschritten¹⁵¹. Angesichts dieser Überlegungen fand Hans Koschnick (SPD), der Regierende Bürgermeister von Bremen, ein offenes Ohr, als er sich im Sommer 1975 wegen einer Reihe möglicher Aufträge von immenser Bedeutung für die Bremer Werften an die Regierung wandte. Einige der Kunden waren allerdings nach wie vor allzu umstritten: Der Export von Minensuchbooten nach Libyen und Südafrika stieß auf „starke Bedenken“¹⁵², doch was einen Großauftrag Indonesiens anging – vier Korvetten mit einer Wasserverdrängung von 1000 Tonnen zum Preis von je 85 Millionen DM – setzte sich Koschnick durch¹⁵³. Dass das Geschäft mit Indonesien zustande kam, nur wenige Monate bevor dieses Land eine Invasion in Osttimor startete, demonstrierte die inhärente Schwierigkeit, im Vorhinein mit Sicherheit festzustellen, was ein Waffenkäufer beabsichtigte.

Seine Sorgen bezüglich der Arbeitslosigkeit senkten für Schmidt in mehrerlei Hinsicht die Hemmschwelle. Im Juni 1975 machte sich der Kanzler für den Verkauf eines kompletten Kernbrennstoffkreislaufs an Brasilien stark – einschließlich der Technologie für die Urananreicherung und die Wiederaufbereitung von Brennstäben – mit dem Hinweis auf die 200.000 Arbeitsplätze, die in der deutschen Nuklearindustrie angeblich auf dem Spiel standen¹⁵⁴. Wenige Monate später wandte er sich der Frage des Rüstungsexports an Staaten zu, die nicht der NATO angehörten, nicht zuletzt wegen einer Anfrage Saudi-Arabiens bezüglich des Kaufs von „Marder“-Schützenpanzern¹⁵⁵. Schmidt erklärte gegenüber dem US-Präsidenten Gerald Ford:

„Wir haben bezüglich dieser Art von Geschäften sehr große Zurückhaltung geübt, und nun sehen wir, dass Sie und Frankreich an beinahe jeden verkaufen. Angesichts der Arbeitslosigkeit bei uns stehen nun wir unter Druck, und es mag sein,

¹⁵⁰ Schmidts Bemerkungen gegenüber Präsident Ford im Verlaufe ihrer Gespräche vom 5./6. 12. 1974, in: Gerald Ford Library, Ann Arbor, Michigan, USA (künftig: GFL), NSA, Memcons, Box 7.

¹⁵¹ US-Botschaft Bonn (Hillenbrand) 18043, 18. 11. 1974, und 12862, 8. 8. 1975, in: NARA, online cables.

¹⁵² Vermerk, Betr.: Rüstungsexporte Bremer Werften, 5. 6. 1975, in: PA AA, B 1, Bd. 178592.

¹⁵³ Bundeskanzleramt (Zuber, Gruppe II/3), 19. 6. 1975, in: AdsD, Helmut-Schmidt-Archiv, Bd. 9362. Über die Art und Weise, wie Indonesien Bonn unter Druck setzte, um eine zügige Entscheidung zu erreichen, siehe PA AA, B 2, Bd. 225.

¹⁵⁴ Vgl. William Glenn Gray, *Commercial Liberties and Nuclear Anxieties: The US-German Feud over Brazil, 1975–7*, in: *The International History Review* 34 (2012), H. 3, S. 449–474; Hartmut Soell, *Helmut Schmidt. Macht und Verantwortung*, München 2008, S. 413; Stephan Geier, *Schwellenmacht. Bonns heimliche Atomdiplomatie von Adenauer bis Schmidt*, Paderborn 2013, S. 334–337.

¹⁵⁵ Wirtschaftsminister Hans Friderichs an Schmidt, 14. 7. 1975, in: AdsD, Helmut-Schmidt-Archiv, Bd. 9026.

dass wir unsere Politik ändern, um Dinge wie Panzer an den Iran und die Saudis zu verkaufen.“¹⁵⁶

Schmidt versprach, nichts ohne Konsultationen zu unternehmen, und auf seine Anweisung begannen Vertreter Westdeutschlands Gespräche auf mittlerer Ebene mit den zuständigen britischen, französischen und amerikanischen Administrati-
onen. Diese Gespräche führten zu der Erkenntnis, dass es in London und Paris praktisch keinerlei politische Beschränkungen gab, während in Washington die Tendenz bestand, nach Art des jeweiligen Regimes zu entscheiden. Das Auswärtige Amt, das entsprechende Kriterien weniger strikt auszulegen begann, kam zu dem Schluss, dass der Verkauf von Panzern nach Brasilien, Venezuela, Indonesien oder den Iran nicht mit übermäßigen Risiken verbunden sei, dass allerdings Saudi-Arabien und andere Staaten am Persischen Golf einfach zu nahe am arabisch-israelischen Kriegsschauplatz lagen¹⁵⁷. An Pakistan konnte man gepanzerte Mannschaftstransporter liefern, aber keine „Leopard“-Panzer. Chile, Südafrika und Angola gehörten zu den Ländern, die für den Export von Waffen und „sonstigen Rüstungsgütern“ überhaupt nicht in Frage kamen¹⁵⁸.

Obwohl der genaue Inhalt dieser Entscheidungen vertraulich blieb, ließ die Regierung Schmidt durchsickern, dass sie eine formelle Änderung der Politischen Grundsätze erwäge, was zu beißender Kritik seitens einiger SPD-Politiker führte. Auf dem Mannheimer Parteitag im November 1975 forderten Anträge aus Schleswig-Holstein und Hannover, die Regierung solle die „zur Zeit praktizierte Selbstbeschränkung“ bei den Rüstungsexporten weder aufheben noch lockern. Die in diesem Zusammenhang vorgebrachten Argumente enthüllten ein gutes Verständnis industrieller Prozesse, wenn festgestellt wurde:

„Einmal geschaffene Industrieanlagen und Arbeitsplätze lassen sich nicht ohne weiteres wieder abbauen. Sie müssen mit ausreichenden Aufträgen rentabel in Gang gehalten werden. Und das geht nur mit ständigem Export und der Suche nach immer neuen Märkten. Waffen sind kein Produkt wie Kühlschränke, Autos oder andere Güter; und es kann uns nicht gleichgültig sein, wer sie gegen wen einsetzt.“

Der Antrag aus Hannover forderte ein „besonders scharfes“ Vorgehen gegen Unternehmen, „die durch Tricks, wie Teileexport, Lizenzvergabe, Export von kompletten Waffenfabriken etc., die gesetzlichen Bestimmungen zu unterlaufen

¹⁵⁶ Gespräch Ford/Schmidt, 3. 10. 1975, geheim/nodis, in: GFL, NSA, Memcons, Box 15.

¹⁵⁷ Vgl. Aufzeichnung des Ministerialdirektors Lautenschlager, Betr.: Überprüfung der bisherigen Rüstungspolitik, 13. 11. 1975, geheim, in: AAPD 1975, bearb. von Michael Kieninger, Mechthild Lindemann und Daniela Taschler, München 2006, Dok. 343.

¹⁵⁸ Aufzeichnung des Kapitäns zur See Borgemeister, Bundeskanzleramt vom 23. 2. 1976 über ein Gespräch Schmidts mit Genscher, Leber, Apel, Friderichs und Schüler am 18. 2. 1976, geheim, in: AAPD 1976, bearb. von Matthias Peter, Michael Ploetz und Tim Geiger, München 2007, Dok. 59, Zitat S. 279.

suchen¹⁵⁹. Beide Anträge wurden angenommen, einer davon knapp, der andere mit deutlicher Mehrheit. In einem späteren Interview stellte Willy Brandt kategorisch fest: „Mit meiner Partei wende ich mich entschieden gegen kommerzielle Waffentransaktionen. Gleichzeitig sind wir dafür, wie ich schon sagte, dass die restriktive Regierungspraxis beibehalten wird.“¹⁶⁰

Schmidt beugte sich dem Druck, zumindest formell: Die Politischen Grundsätze blieben unverändert in Kraft. Seine Vertrauten im Kabinett stimmten lediglich einer „regional deutlicheren“ Eingrenzung der bisherigen Spannungsgebiete zu. Ansonsten sollten Exportverbote in bestimmte Spannungsgebiete schneller aufgehoben werden, nachdem die Feindseligkeiten ein Ende gefunden hatten¹⁶¹. Ab dem Jahre 1977 war dies offensichtlich ein hinreichender Grund, Saudi-Arabien zu gestatten, deutsche Sturmgewehre in Lizenz zu produzieren¹⁶². Wie zuvor, blieb der unmittelbare Export von *in* der Bundesrepublik hergestellten Waffen *durch* Deutsche unter strikter Kontrolle, doch die Regierungsbehörden setzten ihre Bemühungen fort, Formulierungen zu finden, die es Westdeutschland erlauben würden, sich an Gemeinschaftsproduktionen zu beteiligen – nicht nur mit Frankreich, sondern auch mit anderen europäischen Partnern¹⁶³. Anpassung an europäische Standards hieß in diesem Fall, dass Bonn sich stillschweigend von den eigenen Grundsätzen entfernte.

Ausblick und Ergebnisse

Im Verlaufe des Jahrzehnts zwischen 1965 und 1975 erreichten die westdeutschen Gegner von Militärhilfe, Verkauf überschüssigen Geräts sowie Waffenexporten etliche ihrer Ziele. Die Militärhilfe wich der Ausrüstungshilfe, die einen so bescheidenen Umfang hatte, dass kaum zu erwarten war, sie könne eine entscheidende Rolle für die Innenpolitik oder die zwischenstaatlichen Konflikte der Empfängerländer spielen. Die Bundesrepublik trat nicht als größerer Exporteur von Kriegswaffen in Erscheinung – besonders im Vergleich zu ihren westlichen Alliierten oder der Sowjetunion. Nur eine begrenzte Zahl von Herstellern, wie Krauss-Maffei oder Rheinmetall, fuhr fort, Waffensysteme zu entwickeln und zu vertreiben, die man als eindeutig westdeutsche bezeichnen konnte. Für andere Firmen bedeutete der Abschluss von Verträgen über die Lieferung militärischer Güter die

¹⁵⁹ Anträge 263 und 264, in: Parteitag der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands in Mannheim-Rosengarten, 11.-15. 11. 1975, Protokoll der Verhandlungen, Zitate S. 1234.

¹⁶⁰ SPD-Pressemitteilung 578/75, 7. 12. 1975, in: Bibliothek der Friedrich-Ebert-Stiftung, Presdienst, <http://library.fes.de/inhalt/digital/pressediens.htm>.

¹⁶¹ Aufzeichnung Borgemeister vom 23. 2. 1976 über ein Gespräch Schmidts mit Genscher, Leber, Apel, Friderichs und Schüler am 18. 2. 1976, geheim, in: AAPD 1976, Dok. 59, S. 279.

¹⁶² Zu einer leidenschaftlichen Beschwerde über diesen Beschluss des Bundessicherheitsrats vgl. Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Jesser, Aktenvermerk zur Rüstungspolitik gegenüber Saudi-Arabien, 24. 1. 1977, in: AAPD 1977, bearb. von Amit Das Gupta u. a., München 2008, Dok. 12.

¹⁶³ Vgl. Aufzeichnung des Ministerialdirektors Lautenschlager, Betr.: Exportpolitik der Bundesregierung im Rüstungsbereich, 28. 1. 1977, in: AAPD 1977, Dok. 16.

Beteiligung an umfangreicheren europäischen Konsortien, mit deren Hilfe man eine deutsche Verantwortung auf dem internationalen Waffenmarkt verschleiern und vielleicht sogar mindern konnte.

Dennoch konnte sich der Bundestag nicht zu einem völligen Stopp des Waffenhandels durchringen. Anträge, die sich gegen Waffenverkäufe in Staaten aussprachen, die nicht der NATO angehörten, blieben aufgrund des Widerstands der Christdemokraten in den Ausschüssen hängen. Als 1969 die Sozialdemokraten zur stärksten Regierungspartei avancierten, griffen sie eher zu administrativen Maßnahmen anstatt weiterhin auf gesetzlichen Verboten zu beharren. Die jeweiligen Entscheidungen lagen vollständig in der Hand der Bonner Ministerialbürokratie. So verhinderte man eine direkte Konfrontation zwischen Brandt und Schmidt und ermöglichte es letzterem, seine Hände in Unschuld zu waschen, wenn es um die Verantwortung für Rüstungsexporte ging. Ironischerweise war es Schmidt selbst, der die Früchte dieses administrativen Ansatzes erntete: Als Kanzler konnte er die Politischen Grundsätze flexibler interpretieren – auch wenn eine wachsame Gruppe von SPD-Politikern ihn daran hinderte, seine Politik offen zu ändern.

In einem weiteren Sinn wurden die Kritiker von Militärhilfe und Waffenverkäufen durch ihr eigenes konventionelles Verständnis des Begriffs Waffe behindert. Antimilitarismus fand seinen Ausdruck vor allem durch die Ablehnung von Kugeln, Panzern und Raketen – doch U-Boote lösten weit weniger Ängste aus¹⁶⁴. Teilweise war dies ein Ausdruck der politischen und wirtschaftlichen Bedeutung des Schiffsbaus für Norddeutschland, doch bezeugt es auch eine Neigung, Kriegsführung mit Blutvergießen und Massakern an Land zu verbinden. Die Rüstungsindustrie wurde im Zaum gehalten, doch Unternehmen aus der chemischen Industrie und dem Maschinenbau exportierten ihre Produkte ohne Einschränkung. Von deutschen Technikern errichtete Anlagen in Libyen und dem Irak ermöglichten die Herstellung chemischer und biologischer Waffen, die potenziell weit tödlicher waren als Kampfpanzer und Maschinengewehre. Dies führte zu einer erneuten Welle moralischer Empörung in den 1980er und frühen 1990er Jahren, als bekannt wurde, dass 150 deutsche Firmen Saddam Husseins Programm zur Herstellung von Massenvernichtungswaffen unterstützt hatten¹⁶⁵. Die neueste Fassung der Politischen Grundsätze aus dem Jahr 2000 fordert nun einen detaillierten jährlichen Bericht zum Rüstungsexport, in dem die Verkäufe frag-

¹⁶⁴ Das Thema U-Boote rückte erst zu einem weit späteren Zeitpunkt in den Vordergrund, als nämlich Günter Grass als Reaktion auf den Verkauf nuklearwaffenfähiger U-Boote an Israel ein merkwürdiges Gedicht verfasste: „Was gesagt werden muss“, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 4. 4. 2012. Einem Überblick über die Kontroverse gibt das Gespräch am Runden Tisch unter Leitung von Russell A. Berman, *Roundtable on Günter Grass's „Was gesagt werden muss“*, in: *German Studies Review* 36 (2013), S. 381–403.

¹⁶⁵ Vgl. Harald Müller, *Germany and WMD Proliferation*, in: *The Nonproliferation Review* 10 (2003), H. 2, S. 1–20; hier S. 4f.; zu dieser Blindheit vgl. auch Szatkowski, *Gaddafis Libyen und die Bundesrepublik*.

würdiger Industrieprodukte sowie konventioneller Waffen genau spezifiziert werden¹⁶⁶.

Selbstverständlich lässt sich ein Prozedere, das von der Exekutive bestimmt wird, sehr schnell an neue politische Gegebenheiten anpassen. Seit der Ablösung der christlich-liberalen durch die große Koalition im Jahre 2013 haben die Behörden in Berlin eine weitaus größere Sensibilität für die Besorgnisse der Öffentlichkeit bezüglich Rüstungsexporten gezeigt. Besonders Sigmar Gabriel (SPD) als Wirtschafts- und Energieminister hat sich große Mühe gegeben, die Transparenz von Entscheidungsprozessen zum Rüstungsexport zu erhöhen. Zusätzlich zu den Jahresberichten gibt es nun Halbjahresüberblicke – die wiederum weitaus zügiger veröffentlicht werden, um die Öffentlichkeit zeitnah zu informieren. Entscheidungen des Bundessicherheitsrats pro oder contra Exportgenehmigungen müssen den zuständigen Bundestagsausschüssen innerhalb zwei Wochen vorgelegt werden, einschließlich genauer Informationen über die in Frage stehenden Waffen und den Umfang der Verträge. Inhaltlich betont die Regierung Merkel ihre Übereinstimmung mit internationalen Normen, die die Verbreitung von Handfeuerwaffen in Konfliktregionen erschweren sollen. Das Kabinett hat sogar im Juli 2015 beschlossen, *post-shipment*-Inspektionen durchzuführen, um sicherzustellen, dass Waffen nicht in unzulässiger Weise an Dritte weitergegeben werden¹⁶⁷. All dies stellt eine beachtliche Verschärfung der Exportpraktiken dar, die über viele Jahrzehnte in Bonn und Berlin üblich waren.

Ein kurzfristiges Ziel dieser politischen Anpassungen besteht selbstverständlich darin, den Weg offen zu halten für die großen Waffengeschäfte, die seit der Jahrtausendwende zu einem besonderen Kennzeichen der deutschen Wirtschaft geworden sind. Der Umfang der Exportlizenzen ist zurückgegangen – dennoch lag er im Jahre 2014 immer noch bei beinahe vier Milliarden Euro. Noch wichtiger ist, dass die verantwortlichen Ministerien die Bemühungen einiger Bundestagsausschüsse vereitelt haben, sich unmittelbar in regierungsinterne Entscheidungsprozesse einzumischen. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Position im Oktober 2014 bekräftigt, als es eine Klage der Grünen abwies, die gefordert hatten, im Vorhinein über anstehende Waffengeschäfte informiert zu werden. Entsprechend der eindeutigen Formulierung des Urteils¹⁶⁸ verbleibt die aktive Politikgestaltung ausschließlich in der Hand der Exekutive; bevor eine Entscheidung getroffen ist, brauchen weder die Öffentlichkeit noch die Legislative über anstehende Verkäufe informiert zu werden¹⁶⁹. Lägen die Dinge anders, wenn sich der Bundestag bereits vor Jahrzehnten dazu entschlossen hätte, ein Verbot von

¹⁶⁶ Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern vom 19. 1. 2000, <https://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/A/aussenwirtschaftsrecht-grundsaeetze>.

¹⁶⁷ BMWi-Pressemitteilung, 8. 7. 2015: „Gabriel: Entscheidende Verbesserung bei Kontrolle von Rüstungsexporten / Bundeskabinett beschließt Einführung von Post Shipment-Kontrollen“, <http://www.bmwi.de/DE/Presse/pressemitteilungen,did=719186.html>.

¹⁶⁸ Aktenzeichen des Urteils: 2 BvE 5/11.

¹⁶⁹ Urteil des Zweiten Senats vom 21. 10. 2014, http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2014/10/es20141021_2bve000511.html.

Rüstungsexporten jenseits der NATO-Grenzen zu beschließen? Oder wäre ein solches Gesetz auf ähnliche verfassungsrechtliche Hindernisse gestoßen? Diese kontrafaktische Frage lässt sich nicht eindeutig beantworten, doch die Erfahrung der 1960er und 1970er Jahre zeigt, dass der administrative Ansatz zur Steuerung politischer Entscheidungen in der Bundesrepublik eine lange Tradition hat und über ein beträchtliches Eigengewicht verfügt.