

Stellungnahme Rüstungsexportkontrollgesetz, Sophia Besch

I. Ziele der deutschen Rüstungsexportpolitik

1. Eine restriktive Rüstungsexportpolitik

In Deutschland produzierte Rüstungsgüter, Waffensysteme und sicherheitspolitisch relevante neue Technologien sollen nicht völkerrechtswidrig von staatlichen oder nichtstaatlichen Akteuren im Rahmen von Menschenrechtsverletzungen oder innerer Repression genutzt werden, oder zu regionaler Instabilität beitragen. Rüstungsexportkontrollen können Missbrauch zumindest am Rande einschränken<sup>1</sup>, und sollen verhindern, dass deutsche Exporte eine Krise verschärfen.<sup>2</sup>

2. Sicherheitspolitische Ziele

Exporte an strategische Partner oder Verbündete – an EU- und NATO-Staaten, gleichgestellte Staaten und ausgewählte Drittstaaten – können außen- und sicherheitspolitische Ziele unterstützen, zum Beispiel im Kontext von Ausbildungs- und Ausrüstungsmissionen, um Seewege zu sichern, zur Abschreckung einer regionalen Bedrohungsmacht oder zur Selbstverteidigung. Waffenexporte können außerdem die Interoperabilität zwischen Alliierten erhöhen und technologische Ausgewogenheit wahren, und so die Durchführung gemeinsamer Operationen mit Partnern erleichtern.

3. Industrie- und technologiepolitische Ziele

Deutschland unterstützt über die Rüstungsexportpolitik auch die Rüstungsindustrie. Ziel ist die Versorgungssicherheit und die Funktionsfähigkeit kritischer Infrastrukturen, gesichert über notwendige Schlüsseltechnologien. Diese sollen von vertrauenswürdigen Herstellern bezogen werden, ohne in Abhängigkeiten von Drittstaaten treten zu müssen.<sup>3</sup> Rüstungsgüter, Waffensysteme und rüstungsrelevante neue Technologien werden seit Jahren komplexer und kostspieliger. Diese Dynamik erschwert es Deutschland (und anderen europäischen Staaten), eine industrielle Basis aufrechtzuerhalten, die das gesamte Spektrum an Fähigkeiten liefern kann.<sup>4</sup> Über Exporte erreicht die Rüstungsindustrie Skaleneffekte in der Produktion. Die

---

<sup>1</sup> Teils wird angeführt, dass Empfängerstaaten angesichts restriktiver Exportkontrollen auf alternative Lieferanten umsteigen. Ein solcher Umschwung ist jedoch kostspielig und kann dazu führen, dass ein Empfängerstaat über mehrere inkompatible Waffensysteme verfügt.

<sup>2</sup> Gleichzeitig sollte die Wirkung von Waffenembargos nicht überbewertet werden. Die wirksamsten Embargos werden in der Regel von anderen Maßnahmen, wie zum Beispiel Wirtschaftssanktionen, begleitet.

<sup>3</sup> In diesem Zusammenhang muss klar definiert werden, welche Schlüsseltechnologien Deutschland national bewahren will, und welche auf europäischer Ebene gesichert werden sollen.

<sup>4</sup> Die Bundesregierung sollte zeitnah Bericht darüber ablegen, wie das neue Sondervermögen Bundeswehr den wirtschaftlichen Ausblick der deutschen Rüstungsindustrie beeinflusst.

Europäische Kooperation in der Fähigkeitsentwicklung kann den industriepolitischen Druck auf nationaler Ebene entschärfen. Ziel Deutschlands sollte daher auch sein, eine Rüstungsexportpolitik zu betreiben, die für europäische Partner transparent und berechenbar ist.

## II. Spannungsfelder in der deutschen Rüstungsexportpolitik

### 1. Restriktive Rüstungsexportpolitik im Konflikt mit sicherheitspolitischen Zielen

Vor allem der Export von Waffen an Drittstaaten in aktiven Krisensituationen oder krisenanfälligen Regionen ist eine riskante Strategie. Waffenlieferungen können die regionale Dynamik auf unvorhersehbare Weise verändern. Gleichzeitig kann Deutschland als verantwortungsvolles Partnerland in der Pflicht stehen, Länder in einer akuten Bedrohungslage auch durch Waffen zu unterstützen. Dies ist insbesondere angezeigt, wenn deutsche und europäische Sicherheitsinteressen direkt betroffen sind.

### 2. Restriktive Rüstungsexportpolitik im Konflikt mit industriepolitischen Zielen

Eine restriktive Rüstungsexportpolitik kann Skaleneffekte reduzieren und sich gegebenenfalls negativ auf die Rüstungsindustrie auswirken. Dies kann zu Engpässen in der Versorgungssicherheit führen. Gleichzeitig ist es in diesem Zusammenhang wichtig, eventuelle Versorgungsengpässe präzise zu benennen und regelmäßig zu überprüfen, um zu verhindern, dass nicht-wettbewerbsfähige Firmen durch staatlich subventionierte Programme erhalten werden, wenn es zum Beispiel auch europäische Versorgungsmöglichkeiten gäbe.

### 3. Europäische Rüstungspolitik im Konflikt mit effektiver Fähigkeitsbeschaffung

In diesem Zusammenhang ist es für europäische Staaten sinnvoll, industriepolitische Ziele auf EU-Ebene zu verfolgen. Die europäische Versorgungssicherheit und die Stärkung der europäischen rüstungsindustriellen Basis über die gemeinsame Entwicklung und Beschaffung ersetzen hier die nationale Logik. Häufig wird in diesem Zusammenhang eine Beschaffungspolitik, die europäische Versorger klar bevorzugt (teils als „Buy European“ Strategie betitelt) vorgeschlagen. Gleichzeitig ist aber die europäische verteidigungsindustrielle Basis zurzeit nicht in der Lage, den gesamten Ausrüstungsbedarf Europas zu decken.<sup>5</sup>

### 4. EU-Rüstungsexportkontrollen im Konflikt mit Deutschlands restriktivem Ansatz

Abweichende Rüstungsexportpolitiken zwischen EU Mitgliedsstaaten untergraben die gemeinsamen außen- und sicherheitspolitischen und industriepolitischen Ziele Europas.

---

<sup>5</sup> Existierende Analysen zur rüstungsindustriellen Leistungsfähigkeit der EU sollten angesichts der Ankündigungen mehrerer Mitgliedsstaaten, inklusive Deutschland, ihre Verteidigungsetats zu heben, überarbeitet werden.

Obwohl auf dem Papier ein Regelwerk für Rüstungsexporte der Mitgliedsstaaten existiert (der „Gemeinsame Standpunkt“), haben in der Praxis immer wieder nationale Interessen Vorrang. Deutschland sollte sich in Brüssel für ein stringenteres Exportkontrollregime einzusetzen. Gleichzeitig besteht hier aber das Risiko, dass sich eine harmonisierte EU-Rüstungsexportkontrollpolitik zwangsläufig mit einem „kleinsten gemeinsamen Nenner“ an Zurückhaltung begnügt, und restriktive deutsche Grundsätze damit untergräbt.<sup>6</sup>

### III. Empfehlungen für die deutsche Rüstungsexportpolitik

#### 1. Eine verbindliche und transparente außen-und sicherheitspolitische Einbettung

Aus den Politischen Grundsätzen für Rüstungsexporte der Bundesregierung geht hervor, dass außen- und sicherheitspolitische Interessen handlungsleitend für den Export an Drittstaaten sein sollen. Die Abwägung sicherheitspolitischer Interessen bleibt jedoch häufig unklar.

Ziel sollte es sein, deutsche Exporte mit anderen sicherheitspolitischen Instrumenten und Initiativen in Einklang zu bringen. Zum Beispiel beteiligt sich Deutschland über EU und NATO an der Ausbildung von Sicherheitskräften in Drittländern. Hier können Rüstungsexporte ein Element eines umfassenden Unterstützungsprogramms sein. Dazu kann zum Beispiel auch die Schulung im völkerrechtskonformen Umgang mit den Waffen im gehören. Auch auf nationaler Ebene hat Deutschland Regionalstrategien verabschiedet, wie zum Beispiel die Indo-Pazifik Leitlinien, in denen sich die Regierung zu intensiverer Zusammenarbeit bei gemeinsamen Übungen und Ausbildungen mit Partnerstreitkräfte bekennt. Rüstungsexportpolitik sollte hier stets mitgedacht und deutsche Interessen klar benannt werden. Dazu gehört auch die begleitende Analyse des deutschen Handlungsspielraums, sollte sich der sicherheitspolitische Kontext im Exportempfängerland verändern.

Die Kriterien der Politischen Grundsätze der Bundesregierung und des Gemeinsamen Standpunktes der EU, insbesondere die Menschenrechtslage im Empfängerland und die Gefahr der inneren Repression, sollten zu diesem Zweck gesetzlich im Kriegswaffenkontrollgesetz und im Außenwirtschaftsgesetz verankert werden. Außerdem wäre es für die sicherheitspolitische Einbettung von Rüstungsexporten in eine breitere strategische Debatte sinnvoll, würde der Bundestag in Zukunft eigene Berichte verfassen, in denen Rüstungsexportentscheidungen analysiert werden. Die Bundesregierung sollte auf diese Berichte außerdem reagieren und Fragen beantworten müssen.

#### 2. Endverbleibskontrollen stärken

---

<sup>6</sup> Kritisch zu bewerten sind in diesem Kontext auch bilaterale Abkommen auf europäischer Ebene, die im Rahmen von Kooperationsprojekten über Sonderregelungen restriktive deutsche Grundsätze unterwandern können.

Kontrollen vor Ort können sicherstellen, dass Rüstungsexportgüter nicht ohne Genehmigung des Exporteurs re-exportiert oder an einen anderen Akteur innerhalb des Landes weitergeben werden. Die Erfahrung zeigt, dass die Einhaltung von Endverbleibserklärungen oft mangelhaft ist. Die Bundesregierung hat zwar Verbesserungen eingeführt, aber effektive Kontrollen erfordern erhebliche finanzielle, rechtliche und personelle Ressourcen sowie politischen Einfluss im Käuferland. Andere europäische Staaten führen häufig gar keine Kontrollen durch. Deutschland sollte hier selbst mehr investieren und sich verstärkt für eine EU-weite Umsetzung von Endverbleibskontrollen, unterstützt durch Kapazitäten der EU, einsetzen.

Dazu gehört, dass ausreichend Ressourcen für Stichprobenkontrollen zur Verfügung stehen, zum Beispiel durch zusätzliche Mittel für Personal an den Botschaften und EU-Delegationen vor Ort. Des Weiteren sollten auch Sanktionsmöglichkeiten gesetzlich verankert sein. Hierzu zählt sowohl, dass die Bundesregierung im Vorfeld prüft, welche Optionen zur Stilllegung der gelieferten Systeme zur Verfügung stehen, als auch, dass Empfängerländer, die gegen Auflagen verstoßen, keine Rüstungsgüter mehr empfangen dürfen.

### 3. Europäische Einbettung

Ein deutsches Rüstungsexportkontrollgesetz hat Konsequenzen auf europäischer Ebene. Gleichzeitig ist die Effektivität nationaler deutscher Rüstungsexportkontrollen maßgeblich von ihrer Einbettung in den europäischen Kontext abhängig. Die EU hat eine Reihe von verteidigungs- und rüstungspolitischen Initiativen ins Leben gerufen. Doch ohne eine konsequente Rüstungsexportpolitik auf europäischer Ebene drohen diese Initiativen ins Leere zu laufen. Insbesondere über das neu aufgestellte EU-Instrument der Europäischen Friedensfazilität können die Mitgliedstaaten der EU in Zukunft gemeinsame Mittel nutzen, um militärisches Gerät und Waffensysteme an die Streitkräfte eines Drittstaates oder eine von einer Gruppe von Drittstaaten geführte militärische Operation zu liefern. Damit muss die EU-Ebene in deutsche sicherheitspolitische Überlegungen noch stärker einbezogen werden.

Deutschland sollte sich daher für eine Waffenexportkontrolle auf EU- Ebene einsetzen. Hier muss berücksichtigt werden, dass die endgültige Entscheidung über Exporte allein aus EU vertragsrechtlichen Gründen auf nationaler Ebene belassen werden muss, Risikobewertungen im Vorfeld der endgültigen Entscheidung, sowie Endverbleibskontrollen jedoch europäisch geregelt werden könnten.<sup>7</sup>

#### Literatur:

- Sophia Besch, Jan Grebe: *Rüstungsexportkontrollpolitik auf dem Prüfstand*. Impulspapier, Heinrich Böll Stiftung, Juni 2020.

---

<sup>7</sup> Eine vielversprechende Initiative ist hier der Entwurf für eine Verordnung zur Waffenexportkontrolle auf EU-Ebene: [https://hannahneumann.eu/wp-content/uploads/2021/11/20211106-Arms-Exports-Regulation\\_final.pdf](https://hannahneumann.eu/wp-content/uploads/2021/11/20211106-Arms-Exports-Regulation_final.pdf).

- Sophia Besch: *No escaping an EU arms export policy*. Commentary, Berlin Policy Journal, October 2019.
- Sophia Besch, Beth Oppenheim: *Up in Arms: Warring over Europe's arms export control system*. Policy Brief, Centre for European Reform, September 2019.