

### Rüstungsexportkontrollgesetz: richtige Ambition, komplexe Aufgabe

Das Ziel, ein Rüstungsexportkontrollgesetzes (REKG) entlang der Eckpunkte des Koalitionsvertrages zu erstellen, ist richtig: Ein solches Gesetz kann eine einheitliche nationale Grundlage und die Regelung von Kleinwaffen und Endverbleibskontrollen liefern. Transparenz über Kriterien und Entscheidungen und öffentliche Begründungen sind noch wichtiger, aber nicht Teil des Gesetzes sondern entstehen durch weitere Maßnahmen, die dann gelebt in der politischen Praxis gelebt werden müssen, auch gegen den anfänglichen Widerstand durch Pfadabhängigkeiten. Eine Überprüfung, ob das Gesetz seine Ziele erreicht und wo nachgearbeitet werden muss, sollte noch in dieser Legislaturperiode erfolgen.

Vor dem Erlassen eines Gesetzes und weiterer Maßnahmen jedoch müssen dessen Folgen im Sinne der **Risiken und Chancen systematisch abgeschätzt** werden. Diese Abschätzung muss auch dann noch Bestand haben, wenn die sich parallel vollziehende sicherheitspolitische Zeitenwende Deutschlands umgesetzt ist. Dies kann dafür sprechen, das Gesetz zunächst zu installieren und es regelmäßig zu überprüfen. Gleichzeitig sollten Bundesregierung und Parlament die Grundlage für eine sicherheitspolitische plausible Bewertung von Exporten schaffen und für eine transparente Kommunikation gegenüber der Öffentlichkeit und Partnern.

Zudem sollten das Gesetz weitere Maßnahmen die **Konsistenz und Verlässlichkeit bei der Entscheidungsfindung erhöhen**: Beides fehlt in zweierlei Hinsicht: bisherige Bundesregierungen haben versucht, den ihr zugestandenen Entscheidungsfreiraum zu erhalten, sich aber für unpopuläre Entscheidungen nicht rechtfertigen zu wollen, indem sie wenig transparent bei ihren Entscheidungen waren. Davon kategorisch zu trennen sind Verbrechen und Verstöße von Einzelpersonen. Die inkohärente Praxis hat gleichzeitig erhebliche negative internationale Folgen für Deutschland, seine Interessen und seine Partner. Weder erhält Deutschland so die gewünschte Eigenständigkeit im Bereich der Versorgung mit Rüstungsgütern, noch kann es die Europäisierung im Verteidigungsbereich und damit die zukünftigen Regeln mitgestalten.

### Herausforderungen

#### Mögliche Folgen des Gesetzes für den Rüstungssektor sind nicht bekannt

Für diese Abschätzung fehlt es jedoch an wesentlichen Informationen über wenigstens systematischen Abschätzungen: Rüstung und Rüstungsexporte haben potenziell positive und negative Effekte. Doch systematisches Wissen über die Folgen von Rüstungsexporten ist nur an der Oberfläche vorhanden. Der nicht unerhebliche Rest wird mit anekdotischem Wissen und politischen und gesellschaftlichen Standpunkten oder grundsätzlichen Erwägungen gefüllt. Damit sind Debatten und Bewertungen von Rüstungsexporten schlechter als notwendig an die Realität rückgekoppelt und bewegen sich oft eher entlang von Weltbildern, normativ abgeleiteten Vorannahmen oder spezifischen Interessen. Für ein Land, in dem Rüstungsexporte ein so zentraler Debattengegenstand sind, ist dieser Zustand erstaunlich.

Das BMWK ist derzeit nicht in der Lage, die Folgen eines Gesetzes systematisch abzuschätzen: es fehlen ihm die aktuellen Daten zur Lage und Bedeutung der zivilen Sicherheits- sowie der Verteidigungsindustrie in der Bundesrepublik Deutschland. Deshalb lässt es derzeit eine Studie zur strukturellen Lage der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie in Deutschland erstellen.

#### Sicherheitspolitik: Anpassung der Exportpolitik zwischen mehr Instabilität und unklarer Konzeption

Rüstungsexporte sind im Kontext des generellen Beitrags von Rüstung zur Sicherheit Deutschlands und seiner sicherheitspolitischen Interessen zu verstehen. Schon vor dem Ukrainekrieg war erkennbar, dass das sicherheitspolitische Umfeld Deutschlands volatiler wird. Dies hat zwei diametrale Effekte für Rüstungsexportentscheidungen: einerseits werden die Abschätzungen über Folgen und Wirkungen von Exporten schwieriger bzw. gelten nicht mehr so lange. Andererseits werden mehr Staaten um Hilfe bitten.

Die Zeitenwende deutscher Sicherheitspolitik hinterfragt die Rüstungsexportpolitik zusätzlich: Deutschland wird sich nach dem Schlingerkurs bei Waffenlieferungen an die Ukraine kaum ohne Schaden wieder in sein Schneckenhäuslein zurückziehen können. Umgekehrt wird Deutschland kaum ab jetzt an alle Staaten, die darum bitten, Rüstungsgüter exportieren. Damit das Krisenhafte und Impulsgetriebene nicht zum wesentlichen und damit schlechten Ratgeber für das Gesetz wird, gilt es, die richtige Balance von Wandel und Kontinuität zu definieren.

In seiner sicherheitspolitischen Ausrichtung kann das REKG und die deutsche Rüstungsexportpolitik nicht auf ein realistisches Konzept für langfristige Ertüchtigung oder ad hoc Unterstützung im Falle eines Angriffskrieges zurückgreifen. Deshalb sind die abstrakten Grundsätze von den politischen Realitäten im Februar 2022 einmal mehr überrannt worden. Der Ukrainekrieg hat ein Spannungsverhältnis ans

Licht befördert: Im Angesicht eines Angriffskrieges ist es nicht nur legal (Art 51 UNC) sondern auch legitim oder sogar geboten, Waffen zu liefern. Es ist bloß vergleichsweise weniger erfolgversprechend für den Empfänger, als eine langfristige militärische Ertüchtigung, bei der dann auch der gesamte Sicherheitssektor auf eine andere Qualitätsstufe gehoben würde. Deutschland, aber auch andere Länder haben seit dem ersten Ukrainekrieg 2014 ambivalent reagiert und diese Ertüchtigung der Ukraine trotz NATO-Partnerschaft nicht mit der nötigen Bestimmtheit angegangen.

### Europäische Kooperation

Mehr europäische Kooperation ist möglich, aber nicht zu deutschen Bedingungen. Deshalb muss ein REKG europäische Gemeinsamkeit als Kompromis ermöglichen. Unsere Partner zeigen dabei eine höhere Risikobereitschaft bei Exporten und gleichzeitig eine höhere Abhängigkeit von Exporten. Den Graben zwischen Deutscher Kooperations- und Integrationsrhetorik in der Sicherheitspolitik und dem Anspruch, Maßgeber für europäisches Exportrecht zu sein, konnte Deutschland bislang nicht überwinden.

### Zahlenfetisch leitet Kontrolle und öffentlichen Diskurs in die falsche Richtung

Ein REKG sollte sich von falschen Kriterien bei der Bewertung seines Erfolges entledigen: Die öffentliche Debatte ist von den eigentlichen Kriterien für Exporte abgekoppelt. Bislang richtet sich der exportkontrollpolitische Aktionismus von Politik und der Öffentlichkeit vor allem an Umsatzzahlen von Exporten aus. Jeder Wirtschaftsminister musste nach der Verkündung der Exportzahlen im Bericht der Bundesregierung deren Höhe erklären.

Doch Umsätze sind kein Maßstab für die Qualität der Exportpolitik. Die relevanten Kriterien zur Beurteilung von Exporten haben mit den Umsätzen der deutschen Industrie nichts zu tun. Wirtschaftliche Kriterien als Exportbegründung sind aus der politischen Bewertung von Exporten ausgeschlossen.

Hier wird also ein Kriterium in der öffentlichen Debatte genutzt, das in der politischen Begründung für oder gegen Exporte keine Rolle spielt. Dahinter steht offensichtlich das Argument, dass die deutsche Rüstungsindustrie als Handlanger des Todes auch noch Geld verdient. Es ist aber Teil der liberalen Wirtschaftsordnung Deutschlands, dass private Unternehmen wirtschaften und nicht der Staat zum Rüstungsunternehmer wird.

Zudem hat die Bundesregierung keinen direkten Einfluss auf die Umsatzzahlen. Sie sind gerade in der privaten Wirtschaft eine Sache zwischen Käufer und Verkäufer. Mindestens der Käufer, also das Empfängerland, hat dabei kein Interesse an hohen Umsätzen des Verkäufers, sondern an der militärischen und vielleicht politischen Dimension des verkauften Gutes.

## Empfehlungen

### Sicherheitspolitischen Kompass entwickeln und transparent machen

Vor dem Hintergrund einer weiteren krisenhaften Kehrtwende deutscher Sicherheits- und Exportpolitik, die dieses Mal sogar „Zeitenwende“ Charakter haben soll, sollte unter allen Umständen vermieden werden, mit dieser Verrechtlichung eine normative Verschiebung der Ausrichtung von Exportkontrolle vorzunehmen, egal in welche Richtung (Mehr oder weniger Export als Folge). Gerade die krisenhafte Positionsveränderung der Bundesregierung mit Blick auf die Lieferung von Waffen an die Ukraine zeigt, dass offensichtlich lang gehegte Prämissen deutscher Sicherheitspolitik dem Härtestest im internationalen Umfeld nicht standhalten.

Vielmehr muss das Ziel deutscher Politik Konsistenz, Angemessenheit und damit Verlässlichkeit sein. Die vorhandenen Kriterien müssen konsequent und nachvollziehbar angewendet werden. Der Politikwechsel im Zuge des Ukrainekrieges eröffnet die Möglichkeit, die Neuausrichtung des sicherheitspolitischen Koordinatensystems öffentlich zu rechtfertigen und danach auch voranzutreiben. **Konzeptioneller Überbau mit realistischer Rückbindung:** Deutschland sollte seine Rüstungspolitik als Teil sicherheitspolitischer Verantwortung ausbuchstabieren. Die derzeitigen Kriterien reichen aus, um Exporte effektiv zu begrenzen. Unzureichend ist hingegen der Einblick in die sicherheitspolitischen Interessen Deutschlands, die damit allen Akteuren ein hinreichendes Maß an Erwartungssicherheit über deutsche Exportentscheidungen geben könnten.

Zudem sollten die Wissensgrundlagen für die *Entscheidungsfähigkeit verbessert werden*: Parlament und Regierung könnten ein Forschungsprogramm auf den Weg bringen, dass die Folgen von Rüstungsexporten aus außen-, sicherheitspolitischer und industriell-technologischer Hinsicht betrachtet.

**Über eine Länder- und Regionalstrategie zu einem systematischen Chancen/Risiken-Ansatz:** Eine nach Sicherheitslage und -interessen differenzierte Länder- und Regionalstrategie würde es erlauben, Rüstungsexporte explizit als Mittel politischer Einflussnahme in die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik sinnvoll einzubetten. Sie wäre Grundlage für rüstungsexportpolitische Bewertungen

und öffentliche Begründungen. Die Strategie müsste Risiken und Chancen abwägen: Welche Verantwortung und Handlungsmöglichkeiten hat Deutschland, wenn Rüstungsgüter in falsche Hände geraten, etwa bei einem Staatsstreich; und wie wahrscheinlich sind solche Ereignisse? Eine Sicherheitspolitik ohne solche Risiken gibt es nicht – es ist zugleich nicht nur blauäugig sondern schädlich, zu glauben, keine Ausrüstung zu liefern hätte nur positive Effekte aus deutscher Sicht.

### [Einzelfallentscheidungen ermöglichen, Grundzüge transparent machen, politische Kontrolle erhöhen](#)

Rüstungsexporte sind Abschätzungen in der Kompetenz der Exekutive. Diese Freiheit, und auch die Möglichkeit, Fehler zu machen muss erhalten bleiben. Über Einzelfallentscheidungen sollte die Bundesregierung in Grundzügen zügig informieren.

Das Parlament erhält weitere Rechte, um Rüstungsexporte ex post zu prüfen. Damit kann der Gesetzgeber auch Nachsteuerungsbedarf beim nationalen Rüstungsexportgesetz erkennen und umsetzen. Diese Rechte können sich nicht gegen Einschätzungsfehler richten, es sei denn, sie sind wissentlich gemacht worden.

Aufbauend auf der Nationalen Sicherheitsstrategie sollte die Bundesregierung jedes Jahr einen Bericht zum Stand und Ausblick der internationalen Sicherheit herausbringen – dieser begründet indirekt die Exportentscheidungen, weil ihm auch die Exportkriterien zugrunde liegen. Zusätzlich könnte die Bundesregierung eine beratendes, unabhängiges Rüstungsboard einsetzen. Diese schätzt für alle Länder, die nicht NATO&EU-Staaten und auch nicht Embargostaaten sind, jährlich ihre Qualifikation als Partnerstaat ab, diese könnte in Form eines Ampelsystems öffentlich werden.

### [Angemessene Transparenz der restriktiven Politik durch neues Berichtssystem](#)

Das BMWK sollte mit dem neuen Gesetz ein neues Berichtssystem einführen, das die Kriterien reflektiert, die für Exporte gelten. Dies wäre auch konsistent mit der Notwendigkeit Exporte zu begründen. Hier wäre ein dokumentierend-erzählender Bericht sinnvoll: einer, der von den Top fünf Fällen in drei Kategorien berichtet, a) die klaren Entscheidungen für die Lieferung; b) die schwierigsten Anfragen, und ihre Entscheidung – mit einer klaren Begründung warum in diesem Fall dafür oder dagegen entschieden wurde; c) die klaren Entscheidungen gegen eine Lieferung. Der Exportbericht sollte keine Umsatzvolumina mehr nennen.

### [Restriktiven Export fördern](#)

Deutschland hatte bislang mit Blick auf die NATO und EU-Staaten, aber auch im Einzelfall bei Drittstaaten ein längerfristiges und sicherheitspolitisches Interesse an Exporten. Dies dürfte auch in der Zukunft vorhanden sein. Unter anderem der souveräne Zugang zu einer technologischen und industriellen Basis in Deutschland und Europa ist ein zentrales Interesse. Die Grundlagen dafür sind in dem Strategiepapier der Bundesregierung zur Stärkung der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie von 2020 niedergelegt. Das REKG muss damit kohärent sein.

Eine restriktive Politik schafft vor allem Klarheit über die Beschränkungen und warum sie bestehen. Graubereiche sollten nicht mehr vorhanden sein. Einzelfallentscheidungen bleiben die wesentliche Grundlage für Entscheidungen, die nicht klar über die Kriterien getroffen werden können.

Restriktiv heißt also im besten Fall:

- An Embargostaaten o.ä. Länder wird nie geliefert.
- An Drittstaaten wird nur bei stichhaltiger Begründung im Einzelfall geliefert, die auch veröffentlicht wird. Geheime Details kann der Bundestag einsehen.
- An NATO, EU und gleichgestellte Staaten wird generell immer geliefert, hier Ausnahmen müssen begründet werden. Hier ist der Bedarf über die gemeinsame Planung ohnehin allen bekannt. Relevante Abweichungen würden auffallen.

Dort, wo die restriktiven Regeln eingehalten werden, sollte die Bundesregierung gezielt den Export fördern: Bereits vorhandenen Instrumente der **Exportunterstützung werden** vollständig genutzt und dabei speziell verteidigungsindustrielle Schlüsseltechnologien berücksichtigt. (siehe auch: Weißbuch der Bundesregierung zur Sicherheitspolitik..., 2016).

In den Fähigkeitsbereichen, in denen Deutschland bereits Verantwortung für den Erhalt militärischer Fähigkeiten bei Partnern zu übernehmen beginnt, und es zudem signifikante industrielle Fähigkeiten besitzt, sollte das Angebot an die Partner auf die industrielle Kooperation ausgeweitet werden. Deutschland sollte im gleichen Zug auch rüstungsindustrielle Fähigkeiten von seiner rüstungspolitischen Unterstützung ausnehmen, um europäische Konsolidierung möglich zu machen.

Diese Förderung bedeutet auch, das deutsche Prinzipien bei der Endverbleibskontrolle stärker als Standard durchgesetzt werden, als wenn der Export durch andere Länder erfolgt.