

Markus Bayer, Max Mutschler, Paul Rohleder

Rüstungs- exportkontrolle: Jetzt die Kurve kriegen

**Positive Impulse auch ohne
Rüstungsexportkontrollgesetz**

Ein Rüstungsexportkontrollgesetz als Beitrag der Ampelregierung zu einer restriktiveren und transparenteren Rüstungsexportpolitik scheint in weiter Ferne. Dennoch kann die Bundesregierung die zweite Hälfte der Legislaturperiode nutzen, um ihrem Wahlversprechen nachzukommen und die Praxis der Rüstungsexportkontrolle verbessern. Wir zeigen wie.



Empfehlungen

1 Begriff der Wertepartner schärfen

In einer sich verschärfenden Konkurrenz zwischen autoritären Staaten und Demokratien hat die Bundesregierung den Begriff der Wertepartner als privilegierte Empfänger deutscher Rüstungsexporte geprägt; dieser muss inhaltlich ausdefiniert werden. Dabei sollte nicht nur die Dauerhaftigkeit der Partnerschaft, sondern auch die interne Verfasstheit und die Rolle bei der Aufrechterhaltung der regelbasierten Internationalen Ordnung als Bewertungskriterien herangezogen werden.

2 Nationale Rüstungsexportdatenbank etablieren

Zeitnahe Informationen und Transparenz sind für eine informierte sicherheitspolitische Debatte, die auch deutsche Rüstungsexporte einschließt, essenziell. Die Bundesregierung sollte daher eine Rüstungsexportdatenbank etablieren, über die möglichst vollumfängliche Informationen zeitnah zu Verfügung gestellt werden.

3 EU-Berichtswesen stärken und Ausfuhren von Gemeinschaftsproduktionen offenlegen

Die Bundesregierung sollte sich auf EU-Ebene für ein einheitliches Berichtsformat zu Rüstungsexporten stark machen. Dazu sollte Sie mit gutem Beispiel voran gehen und über die tatsächlichen Ausfuhren berichten. Ausfuhren im Zuge von europäischen Gemeinschaftsproduktionen sollten als solche gekennzeichnet werden.

Hintergrund

Im Koalitionsvertrag und der Nationalen Sicherheitsstrategie formulierte die Bundesregierung den Anspruch einer restriktiven Rüstungsexportpolitik. Als zentrales Vorhaben zur Umsetzung dieses Anspruchs sollte ein Rüstungsexportkontrollgesetz dienen, welches bestehende Regularien in einem Gesetz verankert und damit stärkt. Zudem sollte die Transparenz in Bezug auf Rüstungsexporte erhöht werden. Seit Antritt der Ampelregierung hat sich mit dem russischen Angriff auf die Ukraine und dem Krieg im Gaza-Streifen die geopolitische Lage jedoch deutlich geändert. Ein Rüstungsexportgesetz ist derzeit nicht mehr zu erwarten und mit der Entscheidung, Eurofighter an Saudi-Arabien zu liefern, scheint die Ampelregierung weit von einer restriktiven Rüstungsexportpolitik entfernt.

Auch wenn das übergeordnete Ziel – die Verabschiedung eines Rüstungsexportkontrollgesetzes – in dieser Legislaturperiode nicht mehr umsetzbar erscheint, fällt doch die bisherige Bilanz der Ampelregierung in Sachen Rüstungsexportkontrolle bei genauerer Betrachtung gar nicht so negativ aus. Mit Einzelausfuhrgenehmigungen von 8,36 Mrd. Euro erreichte die Ampel im Jahr 2022 zwar den zweithöchsten Wert seit Veröffentlichung der Rüstungsexportberichte, der – legt man die Zahlen des Halbjahresberichts 2023 zu Grunde – vermutlich 2023 erneut überschritten wird. Dennoch ist der Anteil der Exporte in Drittstaaten¹ im Vergleich zu vorangegangenen Jahren niedrig. Das Gros dieser Drittlandexporte machen zudem Ausfuhren in die Ukraine aus, welche im Sinne des Selbstverteidigungsrechts legitim sind. Nach Abzug aller Ausfuhren in die Ukraine liegt der Anteil der Exportgenehmigungen an Drittländer 2022 nur noch bei 12 Prozent. Dies ist ein historisch niedriger Wert und wurde (absolut) zuletzt 2002 unterschritten. Auch im ersten Halbjahr 2023 liegt dieser Wert ähnlich niedrig.

Auch wenn die Verabschiedung eines Rüstungsexportkontrollgesetzes in dieser Legislaturperiode nicht mehr umsetzbar erscheint, fällt doch die bisherige Bilanz der Ampelregierung bei genauerer Betrachtung gar nicht so negativ aus.

Angesichts dieser positiven Zahlen braucht die Bundesregierung mehr Transparenz im Rüstungsexportbereich nicht zu scheuen. Im Gegenteil, manche Diskussion über vermeintliche Verstöße gegen die Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes würde sich wahrscheinlich erübrigen, lägen detaillierte Informationen über die Endempfänger oder die exportierten Güter vor. Auch ohne Rüstungsexportkontrollgesetz kann die Bundesregierung einiges dafür tun, um ihrem Anspruch gerecht zu werden, die Rüstungsexportpolitik auch strukturell zu verbessern und damit langfristig zu prägen. Drei Empfehlungen können dabei helfen.

Begriff der Wertepartner schärfen

1

Mit den im Oktober 2022 veröffentlichten Eckpunkten des Wirtschaftsministeriums für ein Rüstungsexportkontrollgesetz wurde erstmals der Begriff der Wertepartner eingeführt. Im Falle besonderer „Wertepartnerschaften“ sollen demnach auch Drittstaaten leichter deutsche Rüstungsgüter erhalten können; zum Beispiel durch Festlegung einer grundsätzlichen Genehmigungsfähigkeit für diese Länder oder sogar ihre Aufnahme in den Kreis der NATO-gleichgestellten Länder. Die Eckpunkte schlagen hierfür die vier Länder Südkorea, Singapur, Chile und Uruguay vor. Ähnlich spricht auch die Nationale Sicherheitsstrategie von Partnern und Verbündeten in der Welt, die unsere Werte und Interessen teilen. Weder aus den Eckpunkten noch aus der Sicherheitsstrategie wird aber klar, welche gemeinsamen Interessen und Werte diese Partnerschaften ausmachen. Ohne den Begriff ausreichend zu definieren, hat die Bundesregierung im August 2023 neue sogenannte Allgemeine Genehmigungen für Südkorea, Chile, Singapur und Uruguay erlassen. Damit können diese Staaten nun ohne die sonst übliche Einzelfallprüfung mit bestimmten Rüstungsgütern beliefert werden. Dieses Vorgehen wirft etliche Fragen in Bezug auf das Konzept der Wertepartnerschaft auf und verdeutlicht, dass die pauschale Einstufung von Ländern als solche dazu führen kann, die geltenden Rüstungsexportkriterien zu unterminieren.

Um zu verhindern, dass der bislang noch leere Begriff bestehende Exportregeln unterhöhlt und eine kohärente und langfristige Bündnispolitik erschwert, sollte die Bundesregierung den Begriff dringend mit Inhalten füllen.

So ist Singapur wesentliches Menschenrechtsabkommen wie dem Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (1987) sowie den Römischen Statuten des Internationalen Strafgerichtshofs (1998) nicht beigetreten. Welche Voraussetzungen müssen also für eine Wertepartnerschaft erfüllt sein? Kann etwa Saudi-Arabien, eine Diktatur, die im Jemen das humanitäre Völkerrecht systematisch missachtet hat, ein Wertepartner sein, weil dem Land eine strategische

Rolle in der Region zukommt? Wie sieht es mit Israel aus, einem Land dessen Existenzrecht und Sicherheit sich Deutschland zu Recht verpflichtet sieht, das aber in Reaktion auf den verheerenden Terrorangriff der Hamas vom 7. Oktober 2023 zivile Infrastruktur in Gaza attackiert?

Um zu verhindern, dass der bislang noch leere Begriff bestehende Exportregeln unterhöhlt und eine kohärente und langfristige Bündnispolitik – auch über die jeweilige Bundesregierung hinaus – erschwert, sollte die Bundesregierung den Begriff dringend mit Inhalten füllen. Drei Wesensmerkmale bzw. Leitfragen könnten hierbei helfen:

- **Strategische Bedeutung als Partner:** Strategische Partner zeichnen sich dadurch aus, dass ihnen eine dauerhafte außenpolitische Bedeutung zugemessen wird und es klare gemeinsame Interessen gibt. Hier sollte sich die Bewertung an der Leitfrage orientieren, ob das entsprechende Land auch in zehn Jahren noch als Partner gelten wird.
- **Innere Verfasstheit:** Wertepartner sind mehr als strategische Partner. Erstere weisen eine innere Verfasstheit auf, die auf den Zustand der Gleichgesinntheit schließen lässt. Jenseits einer demokratischen Grundverfasstheit sollten hier konkrete internationale Abkommen zur Bewertung herangezogen werden. Hat das entsprechende Land etwa die Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (1969), jeder Form von Diskriminierung der Frau (1981) sowie den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1976) ratifiziert, und werden diese im Land geachtet?
- **Aufrechterhaltung der regelbasierten internationalen Ordnung:** Neben Partnern, die Werte in Bezug auf ihre Verfasstheit mit uns teilen, werden in der nationalen Sicherheitsstrategie auch solche Partner genannt, die mit uns das Bekenntnis zur Aufrechterhaltung der regelbasierten internationalen Ordnung teilen. Zur Bewertung bieten sich die Fragen an, ob ein Land Teil dieser Ordnung und anerkanntes Mitglied der UN ist, ob das Land die Grundprinzipien dieser Ordnung, welche auf der Souveränität der Staaten fußt, akzeptiert und weder an Angriffskriegen noch an unautorisierten Interventionen beteiligt ist, oder ob das Land zentrale international anerkannte Normen, wie die Genfer Konventionen sowie die Römischen Statuten, ratifiziert hat und respektiert.

Um diese Merkmale handlungsleitend für ihre Rüstungsexportpolitik zu machen, braucht die Bundesregierung nicht zwingend ein Rüstungsexportkontrollgesetz. Es genügt, wenn sie sich öffentlich dazu bekennt, in den kommenden Jahren entsprechend handelt und dies als Praxis etabliert.

Nationale Rüstungsexportdatenbank etablieren

Die Erhöhung der Transparenz in Bezug auf Rüstungsexporte war neben der Verabschiedung eines Rüstungsexportkontrollgesetzes ein weiteres zentrales Versprechen des Koalitionsvertrages. Hier fällt die Bilanz der Ampel bisher eher gemischt aus: Mit dem Rüstungsexportbericht für 2021 – dem ersten unter Regie des neuen grünen Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz – kam die Ampel einem zentralen Versprechen nach und stellte neben Exportdaten zu Klein- auch solche zu sog. Leichtwaffen zur Verfügung.

Keine Fortschritte wurden jedoch in anderen Bereichen gemacht. So werden weiterhin für Rüstungsgüter lediglich die Genehmigungswerte angegeben; die tatsächlich exportierten Volumina bleiben unbekannt. Auch setzt die Ampelregierung die von der Vorgängerregierung eingeführte Praxis fort, die konkreten Ausfuhrvolumen bei den Kriegswaffen in bestimmte Länder unter Verweis auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse geheim zu halten. So werden etwa für 2022 nur zu 13 der 42 mit Kriegswaffen belieferten Länder konkrete Volumenangaben gemacht. Dadurch werden systematisch die Exportvolumina für Kriegswaffen in Drittländer verschleiert.

Einen großen Rückschritt in Bezug auf die Transparenz hat die Ampel mit der jeweils sehr späten Veröffentlichung der beiden bislang von ihr zu verantwortenden Rüstungsexportberichte gemacht.

Einen großen Rückschritt in Bezug auf die Transparenz hat die Ampel mit der jeweils sehr späten Veröffentlichung der beiden bislang von ihr zu verantwortenden Rüstungsexportberichte gemacht. So lag der Bericht

für 2021 erst Ende August 2022, der Bericht für 2022 sogar erst Ende 2023 vor.

Die Bundesregierung könnte dieses Problem in der noch verbleibenden Zeit der Legislaturperiode durch die Einführung einer Nationalen Rüstungsexportdatenbank lösen, die Informationen über den aktuellen Stand der Rüstungsexporte bereitstellt. Das wäre ein großer Schritt in Richtung des erklärten Ziels der Ampel die Transparenz zu steigern, damit ein wichtiges Wahlversprechen umzusetzen und für die kommenden Jahre Standards zu setzen. Eine solche Datenbank würde überdies so manche Kleine Anfrage aus dem Bundestag überflüssig machen und dabei helfen die Debatte zu versachlichen und auf wenige tatsächlich strittige Fälle zu begrenzen. Zuletzt würde sie dem Bundesamt für Ausfuhrkontrolle die Arbeit ersparen jährlich einen Bericht vorzulegen und damit Arbeitskräfte für anderen Aufgaben freimachen. Damit dies gelingt, müssten zwei Dinge beachtet werden:

- **Die in der Datenbank bereitgestellten Informationen müssten über die in den Berichten veröffentlichten hinausgehen:** Bisher sind in den existierenden Rüstungsexportberichten in den allermeisten Fällen lediglich das Empfängerland und das finanzielle Volumen der genehmigten Rüstungsexporte angegeben; allenfalls noch ergänzt um eine sehr grobe Klassifikation der Güter. So erfahren wir beispielsweise aus dem Rüstungsexportbericht für 2022, dass für Ägypten in diesem Jahr „Technologie für Fregatten“ genehmigt wurde und diese „Technologie“ 86,3 Prozent des Gesamtvolumens von etwas über 28 Mio. Euro ausmacht. Die Öffentlichkeit erfährt nicht, um welche Technologien es sich dabei handelt und auf welche Rüstungsgüter die restlichen 13,7 Prozent entfallen.

Es wäre ein großer Schritt in Richtung Transparenz, wenn die Bundesregierung in einer öffentlich zugänglichen Datenbank für jede Ausfuhrgenehmigung – bei Kriegswaffen am besten bereits für jede erteilte Herstellungsgenehmigung – das konkrete Rüstungsgut, die Stückzahl und den tatsächlichen Endnutzer nennen würde. Wenn das finanzielle Volumen wie bisher lediglich für das gesamte Rüstungsexportvolumen angegeben wird, lassen sich aus solchen Angaben in den meisten Fällen auch keine Rückschlüsse über Stückpreise ziehen. Dies würde manche Diskussion abkürzen, da die Lieferung von Minenräumausrüstung an eine internationale Nichtregierungsorganisation oder von gepanzerten Fahrzeugen für eine

Botschaft wenig Kritiker:innen finden würde. Ähnliches gilt in vielen Fällen auch für staatliche Endnutzer, wenn die entsprechenden Güter bekannt und die Abwägung der Bundesregierung in Bezug auf die Exportentscheidung damit nachvollziehbar wären.

- **Die Informationen müssen in Echtzeit oder zeitnah verfügbar sein:** Zur Bewertung und Debatte der Sicherheitspolitik der Bundesregierung sind Informationen zur Rüstungsexportpolitik für Parlamentarier:innen und Öffentlichkeit unverzichtbar. Neben dem Informationsgehalt ist jedoch die zeitnahe Verfügbarkeit von Informationen zentral für deren Beitrag zu Transparenz. Erscheint der Rüstungsbericht wie zuletzt im Dezember des Folgejahres, ist der Wert der Informationen recht gering. Bei der Veröffentlichung der Exportdaten über eine Datenbank käme es also drauf an, die Informationen in Echtzeit – oder in Form von monatlichen Updates – in die Datenbank einzupflegen. Dies dürfte ohne großen Mehraufwand möglich sein. Regelmäßig ergänzt und mit entsprechenden Analysetools versehen, könnte eine solche Datenbank den Jahres- und Halbjahresbericht über Rüstungsexporte ersetzen.

EU-Berichtswesen stärken und Ausfuhren von Gemeinschaftsproduktionen offenlegen

Auch auf EU-Ebene herrscht bei der Berichterstattung über Rüstungsexporte viel Intransparenz. Zwar veröffentlicht die EU jedes Jahr einen Bericht über die Rüstungsexporte ihrer Mitgliedstaaten und stellt seit 2020 sogar eine Online-Datenbank zur Verfügung, allerdings kommen die Daten auch hier viel zu spät, um eine politisch relevante Bewertung vornehmen zu können. Problematisch ist auch, dass die Werte für die einzelnen Mitgliedstaaten nicht miteinander vergleichbar sind, da keine einheitlichen Berichtsstandards existieren. So nennen beispielsweise Frankreich, Italien oder Polen neben den Genehmigungswerten auch die Werte der tatsächlich erfolgten Rüstungsexporte. Deutschland erfasst diese Daten nicht. Aber selbst die Genehmigungswerte sind nicht vergleichbar. So nennt Frankreich etwa sehr viel höhere Werte, weil es

das gesamte finanzielle Volumen der Genehmigungen für Verhandlungen mit potenziellen Abnehmern angibt. Insbesondere in Bezug auf Ausfuhren, die europäische Rüstungsproduktionen betreffen, herrscht ein massives Transparenzproblem. In Deutschland betrifft dies insbesondere sogenannte Sammelausfuhrgenehmigungen (SAG).

Insbesondere in Bezug auf Ausfuhren, die europäische Rüstungsproduktionen betreffen, herrscht ein massives Transparenzproblem. In Deutschland betrifft dies insbesondere sogenannte Sammelausfuhrgenehmigungen.

Diese werden hauptsächlich für Rüstungsgüter erteilt, die häufiger ein- und ausgeführt werden. Oft handelt es sich dabei um Komponenten für Waffensysteme im Rahmen von Rüstungskoperationen mit anderen EU-Ländern. Diese SAG werden dann im Hinblick auf die jeweiligen Güter, ihren Einzelumfang und die jeweiligen Empfänger nicht weiter aufgeschlüsselt. So erfahren wir aus dem Rüstungsexportbericht der Bundesregierung für das Jahr 2021, dass unter anderem 22 SAG im Gesamtwert von über 341 Mio. Euro für Rüstungsexporte im Zusammenhang mit Eurofightern für Saudi-Arabien erteilt wurden. Worum genau es dabei geht, bleibt unklar. Eine „Zeitenwende“ in der europäischen Rüstungsproduktion (mehr gemeinsame und damit effizientere Entwicklung und Produktion von Rüstungsgütern) scheitert auch am Fehlen einer gemeinsamen europäischen Rüstungsexportpolitik. Eine solche dürfte ohne eine offene und transparente Debatte jedoch kaum zu erreichen sein.

Eine „Zeitenwende“ in der europäischen Rüstungsproduktion scheitert auch am Fehlen einer gemeinsamen europäischen Rüstungsexportpolitik. Eine solche dürfte ohne eine offene und transparente Debatte jedoch kaum zu erreichen sein.

Das EU-Berichtswesen wäre hier ein mögliches Mittel, um Transparenz in Bezug auf Gemeinschaftsproduktion und Exportpolitik zu schaffen und auch dort Standards zu setzen und Praktiken zu etablieren. Die Bundesregierung könnte den derzeit laufenden Review Prozess für den Gemeinsamen Standpunkt zu Rüstungsexporten durch die zuständige

Ratsarbeitsgruppe COARM (Council Working Group on Conventional Arms Exports) nutzen, um in Hinblick auf eine Vereinheitlichung der Berichterstattung Fortschritte zu erzielen. Wichtig wäre neben der angestrebten Vereinheitlichung der Berichtspraxis auch die EU-weite Offenlegung von Exporten im Zusammenhang mit Gemeinschaftsprojekten. Für Deutschland würde dies bedeuten, nicht nur alle Einzel- sondern auch alle SAG nach jeweiligen Exportgütern und Einzelsummen aufzuschlüsseln.

Endnoten

- 1 Staaten, die nicht Mitglieder der EU oder NATO bzw. diesen gleichgestellt sind.

Impressum

bicc – Bonn International Centre
for Conflict Studies gGmbH
Pfarrer-Byns-Straße 1,
53121 Bonn, Germany

www.bicc.de

KONTAKT

Head of Advice & Scientific Transfer
elvan.isikozlu@bicc.de
+49 (0)228 911 96-54

ERSCHEINUNGSDATUM: Mai 2024

REDAKTION: Elvan Isikozlu
LAYOUT: Silvia Gaianigo, Verena Krautter
BILDNACHWEIS: image by rawpixel.com (bearbeitet)
DRUCK: Brandt GmbH, Rathausgasse 13, 53111 Bonn

<https://doi.org/10.60638/myfh-bb40>



Sofern nicht anders angegeben, ist dieses Werk lizenziert unter:
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>



bicc Bonn
International Centre
for Conflict Studies

www.bicc.de

Das bicc ist ein unabhängiges internationales Forschungsinstitut, das sich der Forschung und Politikberatung zu den Bedingungen, Dynamiken und Folgen gewaltsamer Konflikte widmet, um einen Beitrag für eine friedlichere Welt zu leisten. Das bicc wurde 1994 mit Unterstützung des Landes Nordrhein-Westfalen gegründet und ist Mitglied der Johannes-Rau-Forschungsgemeinschaft.

 **JRF**
MEMBER Johannes-Rau-
OF Forschungsgemeinschaft