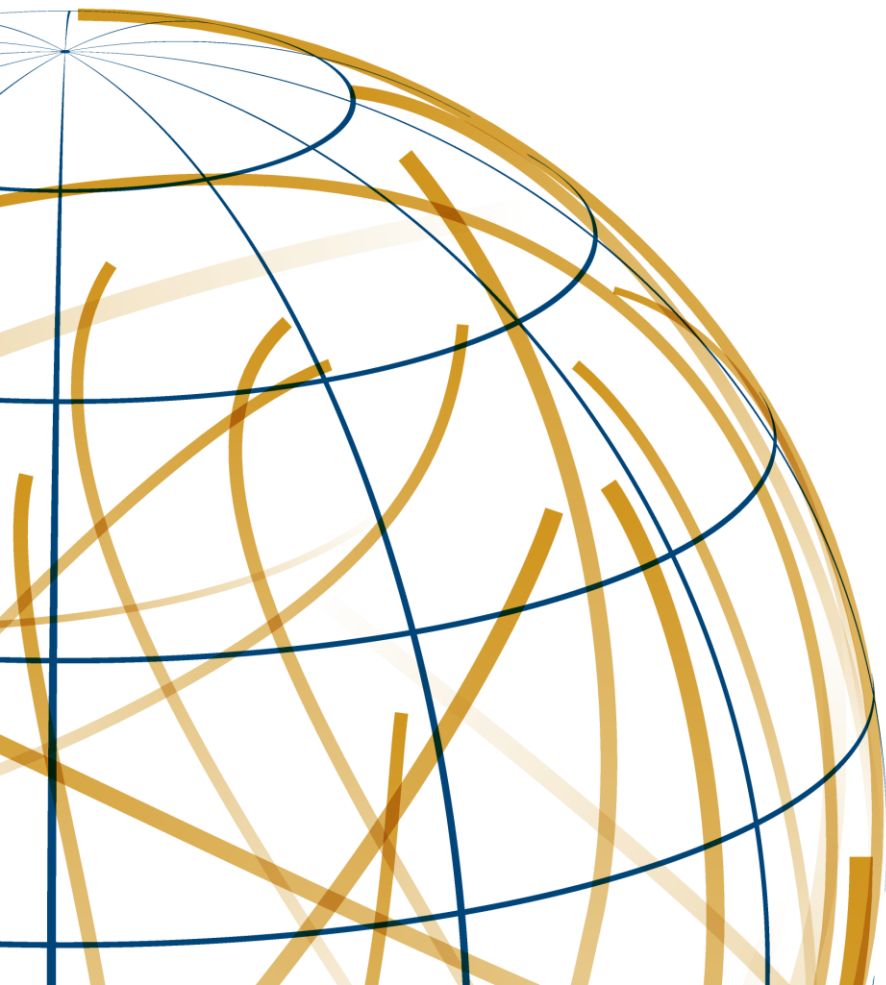


SWP-Studie

Pia Fuhrhop

Rüstungsexporte als Instrument deutscher Sicherheitspolitik



Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 7
April 2025, Berlin

- In den Jahren 2010 bis 2022 gehörten Rüstungsexporte in Länder außerhalb von EU und Nato wesentlich zur deutschen Sicherheitspolitik. Die Frage nach dem politischen Kalkül, das zahlreiche Bundesregierungen dazu bewogen hat, solche Waffenlieferungen an sogenannte Drittländer zu genehmigen, blieb oftmals unbeantwortet.
- Rückwirkend lassen sich aus öffentlichen Quellen vier damit verbundene Ziele identifizieren: Export von Stabilität, Einflussnahme auf Partnerstaaten, Förderung der heimischen Industrie und Unterstützung der europäischen Rüstungskooperation.
- Dabei fallen die Ergebnisse dieser Politik aus Sicht der Forschung durchwachsen aus; inwieweit Rüstungsexporte diese Ziele befördert haben, lässt sich oft nicht nachvollziehen. Deutlich wird aber, dass zwei Kontextfaktoren den Erfolg begünstigen: Berechenbarkeit der Beteiligten und Machtasymmetrie zwischen Geber und Empfänger.
- Im Zuge des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine haben sich die Vorzeichen der deutschen Rüstungsexportpolitik verändert: Politische Argumente könnten in Zukunft ökonomische Erwägungen in den Hintergrund drängen.
- Die Bundesregierung sollte in Zukunft die Ziele ihrer Rüstungsexportpolitik klarer als bisher formulieren, die Auswahl möglicher Partner für Rüstungsexporte systematisieren und sich ein Instrumentarium zulegen, mit dem sich die Wirkung ihrer Politik überprüfen lässt.

SWP-Studie

Pia Fuhrhop

Rüstungsexporte als Instrument deutscher Sicherheitspolitik

**Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit**

SWP-Studie 7
April 2025, Berlin



Dieses Werk ist lizenziert
unter CC BY 4.0

SWP-Studien unterliegen
einem Verfahren der Begut-
achtung durch Fachkolle-
ginnen und -kollegen und
durch die Institutsleitung (*peer
review*), sie werden zudem
einem Lektorat unterzogen.
Weitere Informationen
zur Qualitätssicherung der
SWP finden Sie auf der SWP-
Website unter [https://
www.swp-berlin.org/ueber-
uns/qualitaetssicherung/](https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/).
SWP-Studien geben die
Auffassung der Autoren und
Autorinnen wieder.

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-200
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN (Print) 1611-6372
ISSN (Online) 2747-5115
DOI: 10.18449/2025S07

Inhalt

5	Problemstellung und Schlussfolgerungen
7	Rüstungsexporte: Instrument ohne klares Ziel?
9	Grundlagen deutscher Rüstungsexportpolitik
9	Regelungen zur Rüstungskontrolle
11	Instrumente zur Rüstungsexportförderung
13	Rüstungsexportpraxis
16	Sicherheitspolitische Ziele deutscher Rüstungsexporte
16	Sicherheitspolitische Einflussnahme
18	Stabilitätsexport
20	Schutz der heimischen Industrie
22	Förderung der europäischen Rüstungskooperation
23	Erfolgsvoraussetzungen und Wirksamkeit deutscher Rüstungsexportpolitik
27	Auswirkungen der Zeitenwende: Rüstungsexportpolitik unter neuen Vorzeichen
27	Stabilität unter den Bedingungen heraufziehender Multipolarität
29	Einflussnahme unter neuen geopolitischen Bedingungen
32	Rüstungsexporte als Mittel der nationalen und europäischen Industrieförderung
35	Ausblick
36	Abkürzungen

Dr. Pia Fuhrhop ist Leiterin der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik.

Rüstungsexporte als Instrument deutscher Sicherheitspolitik

In den vergangenen 25 Jahren hat Deutschland seine Rüstungsexporte in Staaten jenseits von EU und Nato ausgeweitet. Das ist insofern überraschend, als laut den geltenden rechtlichen Bestimmungen für die Ausfuhr von Kriegswaffen und Rüstungsgütern Geschäfte mit sogenannten Drittstaaten die Ausnahme sein sollen. Weil bis 2022 überwiegend autokratische Regime im Nahen und Mittleren Osten von diesen Exporten profitierten, drehte sich die deutsche Debatte stark um die Frage, ob und inwieweit diese Praxis mit den Maximen einer wertegeleiteten Außenpolitik in Einklang zu bringen sei. Befürworter von Rüstungsexporten haben dabei stets auf den beträchtlichen Ermessensspielraum der Bundesregierungen in diesem Politikfeld verwiesen: Solange aus Sicht der Regierung gewichtige außen- und sicherheitspolitische Interessen für Exporte sprechen, können sie auch genehmigt werden.

Allerdings bleibt dieser Interessenbegriff weitestgehend unbestimmt. Auch die selbstgesteckten Ziele, welche die Bundesregierung mit Rüstungsexporten verfolgt, sind bislang nur vage formuliert. Ob Rüstungsexporte als sicherheitspolitisches Instrument zweckgerichtet eingesetzt werden, ist deshalb schwer überprüfbar. Wo die Ziele unklar sind, kann auch über den Wirkungszusammenhang nur spekuliert werden. Vor diesem Hintergrund beschäftigt sich diese Studie mit der Frage, welche sicherheitspolitischen Interessen und Ziele sich mit Rüstungsexporten verknüpfen lassen und welche Faktoren einen Erfolg einer entsprechenden Politik begünstigen.

Eine Rückschau macht deutlich, dass vermutlich vier sicherheitspolitische Ziele bisherige Exportentscheidungen der Bundesregierung begründet haben: Stabilisierung einer zunehmend instabilen Nachbarschaft Europas, Einflussnahme auf wichtige Partnerstaaten, Stützung der heimischen Industrie und Beförderung der europäischen Verteidigungskooperation. Empirische Untersuchungen auf Basis der zugänglichen Daten kommen allerdings nicht zu dem Ergebnis, dass Deutschland durch den Export von Rüstungsgütern den selbstgesteckten Zielen wesentlich nähergekommen wäre. Rüstungsexporte sind ein Instrument, dessen Erfolg auf Langfristigkeit

und Verlässlichkeit ebenso beruht wie auf einer Machtasymmetrie zwischen Geber und Empfänger. Diese Voraussetzungen waren oftmals nicht gegeben oder wurden im Vorfeld nicht hinreichend berücksichtigt.

Für die neue Bundesregierung ist es ein guter Zeitpunkt, sich mit den Zielen der künftigen Rüstungsexportpolitik offen und kritisch auseinanderzusetzen. Denn mit Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine haben sich die Vorzeichen deutscher Rüstungsexportpolitik verändert. Kurz- bis mittelfristig geht die wirtschaftliche Abhängigkeit deutscher Rüstungsunternehmen von Exporten in Drittstaaten zurück. Sicherheitspolitisch steht die Verteidigungsfähigkeit Europas im Zentrum deutscher Bemühungen, und weltpolitisch haben die zunehmenden geopolitischen Spannungen Sorgen wegen Instabilität in Afrika und im Nahen Osten zeitweise in den Hintergrund gedrängt.

Auch wenn gewichtige Gründe für eine Geheimhaltung und flexible Handhabung von Rüstungsexporten sprechen, wird in dieser Studie grundsätzlich dafür plädiert, dass die Bundesregierung Ziele und Wirkungsannahmen von Rüstungsexporten mehr als bisher expliziert, um sowohl die Treffsicherheit ihres eigenen Handelns als auch die öffentliche Akzeptanz von Rüstungsexporten zu erhöhen. Dabei sind eine Darstellung des politischen Kalküls der Bundesregierung und eine kritische, aber sachgerechte Überprüfung der Exportpolitik nicht an ein Rüstungsexportkontrollgesetz gebunden. Eine Neufassung der Rüstungsexportkontrollberichte böte dafür ebenso Ansatzpunkte wie eine Neufassung der Nationalen Sicherheitsstrategie, die Überarbeitung von Regional- und Länderstrategien oder die Konkretisierung der Strategie zur Zukunft der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie.

Von einer Klärung der Zielvorstellungen würde auch das öffentliche Gespräch über die Entwicklung außen- und sicherheitspolitischer Kriterien für künftige Abwägungsentscheidungen über Rüstungsexporte profitieren. Hier lautet die Empfehlung, die Definition des Stabilitätsverständnisses zu schärfen, von dem sich die Bundesregierung leiten lässt. Sollte Deutschland in Zukunft Rüstungsgüter in Regionen mit angespannter Sicherheitslage exportieren wollen, um die Abschreckungsfähigkeit von Partnern zu steigern, sollte sich der Beitrag zur Abschreckung anhand solcher Kriterien bemessen lassen.

Darüber hinaus muss die deutsche Politik sich genauer als bisher damit auseinandersetzen, auf

welche Partner sie unter den Bedingungen systemischer Rivalität und eines ausgeprägten internationalen Wettbewerbs um Rüstung Einfluss nehmen kann und will. Ansatzpunkte sind hier eine Bestimmung der eigenen Rolle auf dem internationalen Rüstungsmarkt und eine gründliche Analyse der potentiellen Partnerstaaten. Erst dann lässt sich realistisch abschätzen, welche Hebelwirkungen sich aus Rüstungsexporten überhaupt ergeben können.

Eine Steuerung von Rüstungsexporten zugunsten der heimischen und europäischen Industrie setzt dreierlei voraus: einen entsprechenden Lenkungs willen der Bundesregierung mit Blick auf diesen Industriezweig, die Festlegung von Zielen auf nationaler und europäischer Ebene sowie die Entwicklung eines Instrumentariums, mit dem sich die industriepolitischen Effekte von Exporten jenseits des Einzelfalls erheben lassen.

Rüstungsexporte: Instrument ohne klares Ziel?

Inwiefern dienen Rüstungsexporte an Staaten außerhalb von Nato und Europäischer Union (EU) der deutschen Bundesregierung als Instrument der Außenpolitik? Mit Blick auf diese Frage gehen von Berlin im Moment gemischte Signale aus. Die Ampel-Koalition war mit dem Anspruch gestartet, die Rüstungsexportpolitik stärker als zuvor zu regulieren und Exporte an sogenannte Drittstaaten zurückzufahren. Das ist nur zum Teil gelungen.

Einerseits haben Rüstungsexporte an Drittstaaten unter der aktuellen Regierung tatsächlich an Bedeutung verloren. Die einzige Ausnahme von diesem Trend stellen die umfangreichen Lieferungen an die Ukraine dar. Über ein Drittel aller Einzelgenehmigungen für Waffenexporte entfallen auf das angegriffene Land und sind daher, wie die Bundesregierung betont, durch die geltenden Rüstungsexportregelungen gedeckt. Diese sehen explizit vor, dass Länder, die ihr Selbstverteidigungsrecht nach Artikel 51 der VN-Charta wahrnehmen, von Deutschland mit Waffen unterstützt werden können.

Andererseits ist eine von der Bundesregierung ursprünglich avisierte gesetzliche Neuregelung der Rüstungsexportpolitik nicht mehr auf den Weg gebracht worden. Die Koalitionspartner hatten sich darauf verständigt, in einem Rüstungsexportkontrollgesetz verbindliche Kriterien für die Entscheidungsfindung festzulegen.¹ Stattdessen gibt es nun ein spannungsreiches Nebeneinander von Initiativen und strategischen Signalen.

So hat das Bundeswirtschaftsministerium im Oktober 2022 erste Eckpunkte für ein Rüstungsexportkontrollgesetz vorgelegt, in dem verbindliche Kriterien für die Entscheidungsfindung der Bundesregie-

rung erarbeitet werden. Besonderes Augenmerk wurde hier auf die Fortentwicklung der Menschenrechtskriterien gelegt.² Zur Kabinettsbefassung ist es unter der Ampel-Regierung nicht mehr gekommen. In der im Juni 2023 verabschiedeten Nationalen Sicherheitsstrategie dagegen werden der Anspruch auf eine gesetzliche Regelung und der grundsätzlich restriktive Charakter der Rüstungsexportkontrolle zwar bekräftigt, aber auch andere Akzente gesetzt, das ausdrückliche Bekenntnis zur europäischen Rüstungskoooperation etwa, die eine fortschreitende europäische Harmonisierung der Exportpraxis erfordere. Laut Sicherheitsstrategie müsse man bei der deutschen Rüstungsexportpraxis zudem die »geostrategische Lage« berücksichtigen, die aus der sich verschärfenden Systemkonkurrenz mit Russland und China resultiert. Eine Aussage darüber, welche Schlussfolgerungen sich daraus für die Auswahl von Empfängerländern ergeben, fehlt allerdings.³ Für die Verwaltungsebene hat die Bundesregierung zuletzt eine Reihe von Beschlüssen gefasst, die der Idee einer strengen, auf Kriterien basierenden Entscheidungsfindung eher zuwiderlaufen. In sogenannten All-gemeingenehmigungen werden die Verfahren zur Ausfuhr einiger Rüstungsgüter vereinfacht und der Prüfung entbunden. Drittstaaten profitieren von diesen Ausnahmen in unterschiedlichem und recht un-

2 Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), *Eckpunkte für das Rüstungsexportkontrollgesetz* (Entwurf), Berlin, 14.10.2022, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/eckpunkte-ruestungsexportkontrollgesetz-entwurf.pdf?__blob=publicationFile&v=6> (Zugriff am 13.10.2024).

3 Pia Fuhrhop, »Rüstungsexportpolitik als Teil der Integrierten Sicherheit«, in: Markus Kaim/Stefan Mair (Koord.), *Nach der Nationalen Sicherheitsstrategie – die nächsten Schritte*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 4.9.2023 (360 Grad), <<https://www.swp-berlin.org/publikation/nach-der-nationalen-sicherheitsstrategie-die-naechsten-schritte#publication-article-121>> (Zugriff am 10.4.2025).

1 SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP, *Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit*, Koalitionsvertrag, Berlin, 7.12.2021, S. 116, <https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf> (Zugriff am 13.10.2024).

übersichtlichem Maße. Singapur und Südkorea werden den meisten Nato- und EU-Staaten gleichgestellt, andere Drittstaaten je nach Rüstungsgut – militärische Landfahrzeuge oder maritime Rüstungsgüter – zu privilegierten Exportzielen erklärt.⁴ Überdies hat die aktuelle Bundesregierung Waffenexporte an Drittstaaten, die aufgrund ihrer menschenrechtlichen Praxis im Innern in der Kritik stehen, im Lichte welt-politischer Entwicklungen neu bewertet und zugelassen. So lieferte Deutschland nach einem 2018 verhängten Rüstungsexportstopp im Jahr 2024 doch wieder Waffen an Saudi-Arabien.

In ihrem Koalitionsvertrag fordern CDU/CSU und SPD eine an den deutschen außen- und sicherheitspolitischen Interessen ausgerichtete, strategische Rüstungsexportpolitik. Ebenso heben sie die Bedeutung der europäischen Verteidigungskooperation und der Harmonisierung europäischer Exportpraxis hervor.

Selten findet eine differenzierte Auseinandersetzung darüber statt, im Dienste welcher Ziele und Interessen Rüstungsgüter exportiert werden sollen.

Dass die Bundesregierung sich bei Rüstungsexporten in einem Spannungsfeld zwischen Institutionalisierung und dem Wunsch nach exekutiver Flexibilität bewegt, ist nicht neu. Auffällig ist allerdings, dass nun häufiger die Rede davon ist, Rüstungsexporte dienen gegenüber Drittstaaten als Instrument der Außen- und Sicherheitspolitik und müssten daher den neuen geopolitischen Realitäten angepasst werden. Eine differenzierte Auseinandersetzung mit der Frage, im Dienste welcher Ziele und Interessen und unter welchen Voraussetzungen dies geschehen soll, findet dabei selten statt. Ebenso sparsam wird thematisiert, welche Auswirkungen sich im Einzelnen aus den neuen sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen für den Umgang mit Rüstungsexporten ergeben.

Die vorliegende Studie fußt auf der Annahme, dass sich dieses Spannungsfeld in absehbarer Zeit nicht auflösen wird. Wenn aber auch zukünftige

Bundesregierungen Rüstungsexporte verstärkt als außenpolitisches Instrument nutzen wollen, ist eine intensive und kritische Befassung mit den damit verbundenen Interessen und Zielen sowie möglichen Erfolgsfaktoren dringend geboten. Dazu leistet diese Studie einen Beitrag.

Eine Bestandsaufnahme der deutschen Rüstungsexportpraxis führt zunächst zu der Erkenntnis, dass Rüstungsexporte in Drittstaaten bis zum Beginn des Ukrainekrieges für die deutsche Politik an Bedeutung gewannen. Das ist insofern überraschend, als solche Exporte den deutschen Rüstungsexportkontrollregeln zufolge lediglich im Ausnahmefall zulässig sind. Gerade weil die nationalen und europäischen Regeln aber nur auf das politische Risiko eines Waffentransfers zielen, nicht aber auf seinen Nutzen, waren den Bundesregierungen bei der Auslotung ihrer Ermessensspielräume wenig Grenzen gesetzt. Inwieweit sie solche Rüstungsexporte aktiv unterstützt oder gar vorangetrieben haben, lässt sich anhand der öffentlich zugänglichen Daten nur schwer ermitteln.

Eine Analyse der bisherigen Ziele und Interessen, mit denen Rüstungsexporte an Drittstaaten begründet wurden, fördert vier grundlegende Motive zutage: die Förderung von Stabilität, den Wunsch nach Einflussnahme, den Schutz der heimischen Industrie und die Begünstigung europäischer Rüstungskooperation. Außenpolitische Zielsetzungen, so zeigt sich, wurden in diesem Zusammenhang nur oberflächlich diskutiert, und es besteht durchaus Anlass zur Skepsis, ob die gewünschten Ziele auch erreicht wurden.

Unter dem Eindruck dieses Befundes stellt sich die Frage, welche Konsequenzen die seit dem Ukrainekrieg geänderten Rahmenbedingungen zeitigen werden. Der Krieg Russlands gegen die Ukraine hat zu einer Neubewertung zentraler sicherheitspolitischer Interessen geführt, die sich auch auf die Ziele der Rüstungsexportpolitik auswirken könnte. Es ist davon auszugehen, dass Stabilität und Abschreckungsfähigkeit von Partnern sowie der eigene Einfluss auf wichtige geopolitische Player in den Vordergrund, ökonomische Motive angesichts der gewichtigen Veränderungen auf dem Rüstungsmarkt in den Hintergrund treten werden.

4 Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, Merkblatt zu Allgemeinen Genehmigungen und diesbezügliches Registrier- und Meldeverfahren, Eschborn, 22.4.2024, <https://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Aussenwirtschaft/afk_agg_merkblatt.pdf?__blob=publicationFile&v=6> (Zugriff am 13.10.2024).

Grundlagen deutscher Rüstungsexportpolitik

Gegenstand der Studie ist die Rüstungsexportpolitik Deutschlands gegenüber sogenannten Drittstaaten, also Partnern, die weder der Nato oder EU angehören noch den Verbündeten bereits gesetzlich gleichgestellt sind. In den vergangenen 25 Jahren sind Drittstaaten-Märkte immer stärker in den Fokus der deutschen Exportpraxis gerückt. In diesem Zeitraum wurden einerseits die nationalen und internationalen Regeln zur Rüstungsexportkontrolle kontinuierlich weiterentwickelt, andererseits nicht zuletzt im Kontext der Festlegung von wehrtechnischen Schlüsseltechnologien ein grundsätzlich breites Instrumentarium zur Rüstungsexportförderung geschaffen. Fraglich bleibt aber trotz zahlreicher Verbesserungen die außen- und sicherheitspolitische Zielrichtung der deutschen Rüstungsexportpolitik. Die Wirksamkeit der eingesetzten Werkzeuge ist ebenfalls schwer nachzuvollziehen.

Regelungen zur Rüstungskontrolle

Der Export von Kriegswaffen und Rüstungsgütern ist in Deutschland stark reguliert; ohne staatliche Genehmigung dürfen selbige laut Grundgesetzartikel 26 weder produziert noch außer Landes gebracht werden.⁵ Zwei nachgeordnete Bundesgesetze explizieren das Genehmigungsverfahren, da in Deutschland zwischen Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern unterschieden wird.⁶ Im Kriegswaffenkontrollgesetz

ist festgelegt, dass jeglicher Export dieser Waffen der ausdrücklichen Erlaubnis bedarf. Die Ausfuhr sonstiger Rüstungsgüter ist im Außenwirtschaftsgesetz geregelt und darf nach Maßgabe der Bundesregierung beschränkt werden.⁷

Ob ein Antrag auf Ausfuhr einer Kriegswaffe oder eines Rüstungsgutes genehmigt wird, entscheidet die Bundesregierung im Rahmen einer Einzelfallprüfung. Wesentlich für das Prüfverfahren sind die Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern, die zuletzt 2019 erneuert wurden. Die Politischen Grundsätze dienen der Bundesregierung als Leitlinien für die Abwägungsentscheidung bei Rüstungsexporten, lassen ihr aber auch erheblichen Spielraum, denn sie kann die Ausfuhr von Kriegswaffen und Rüstungsgütern selbst dann genehmigen, wenn viele der in den Grundsätzen beschriebenen Kriterien auf Empfängerseite (siehe Tabelle 1, S. 10) nicht erfüllt sind. Solange der Export aus Sicht der Regierung im deutschen außen- und sicherheitspolitischen Interesse liegt, sind Ausnahmen gestattet.

Worin diese Interessen bestehen, ist allerdings in den Politischen Grundsätzen nur sehr vage formuliert: Da ist vom »Sicherheitsbedürfnis und außenpolitischen Interesse der Bundesrepublik« die Rede, auch davon, »im Rahmen der Europäischen Verteidigungsunion die verteidigungswirtschaftliche Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten zu vertiefen, die europäische verteidigungsindustrielle Basis zu stärken und technologische Kompetenzen zu erhalten sowie

⁵ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Art. 26, <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_26.html#:~:text=Grundgesetz%20f%C3%BCr%20die%20Bundesrepublik%20Deutschland,sind%20unter%20Strafe%20zu%20stellen> (Zugriff am 5.3.2022).

⁶ Bernhard Moltmann, *Ist es r/Recht so? Reflexionen zu Grundlagen und Perspektiven der deutschen Rüstungsexportpolitik*, Frankfurt a. M.: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), 2001 (HSFK-Report 6/2001), <<https://www.prif.org/>

fileadmin/Daten/Publikationen/HSFK-Reports/2001/HSFK_Report_06_2001.pdf> (Zugriff am 1.7.2024).

⁷ *Kriegswaffenkontrollgesetz*, <<https://www.gesetze-im-internet.de/krwaffkontrg/>>; *Außenwirtschaftsgesetz*, <http://ruestungsexport-info.de/fileadmin/media/Dokumente/R%C3%BCstungsexporte_Recht/AWG/AWG-060613.pdf> (Zugriff am 10.4.2025).

Tabelle 1

Kriterien und Leitlinien für Rüstungsexportkontrollentscheidungen

Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern

Allgemeine Prinzipien

- Übereinstimmung mit internationalen Verpflichtungen wie dem Gemeinsamen Standpunkt des Rats der Europäischen Union 2008/944/GASP, dem Vertrag über den Waffenhandel sowie den Grundsätzen der Bundesregierung für die Ausfuhr von Klein- und Leichtwaffen

Leitlinien für die Verweigerung von Exporten an Drittstaaten

1. Hinreichender Verdacht auf Einsatz gelieferter Waffen zu interner Repression und systematischen Menschenrechtsverletzungen
2. Keine Lieferung in Länder in bewaffneten Auseinandersetzungen oder drohenden militärischen Konflikten, mit Ausnahme des Selbstverteidigungsrechts nach Artikel 51 VN-Charta
3. Berücksichtigung der nachhaltigen Entwicklung des Empfängerlandes und der Aufwendung für Rüstungsausgaben
4. Verhalten des Empfängerlandes im Hinblick auf Terrorismus, internationale organisierte Kriminalität, Einhaltung internationaler Verpflichtungen im Bereich der Nichtverbreitung und des internationalen Waffenhandels
5. Prüfung, ob der Export zum Aufbau ausländischer Rüstungsproduktion führt

Gemeinsamer Standpunkt des Rats der Europäischen Union 2008/944/GASP

1. Einhaltung der internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten (VN- und EU-Sanktionen, Nichtverbreitung u. a.)
2. Achtung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts durch das Endbestimmungsland
3. Innere Lage im Endbestimmungsland als Ergebnis von Spannungen oder bewaffneten Konflikten
4. Aufrechterhaltung von Frieden, Sicherheit und Stabilität in einer Region
5. Wahrung der nationalen Sicherheit der Mitgliedstaaten und von Gebieten, deren Außenbeziehungen in die Zuständigkeit eines Mitgliedstaats fallen, sowie der nationalen Sicherheit befreundeter und verbündeter Länder
6. Verhalten des Käuferlandes gegenüber der internationalen Gemeinschaft (Haltung zum Terrorismus, Bündnisse, Einhaltung des Völkerrechts)
7. Risiko der Abzweigung von Militärtechnologie oder Militärgütern im Käuferland oder der unkontrollierten Wiederausfuhr von Militärgütern
8. Vereinbarkeit der Ausfuhr von Rüstungsgütern mit der technischen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Empfängerlandes

eine angemessene Ausstattung der Bundeswehr und europäischer Partnerstreitkräfte zu gewährleisten.⁸

In den Grundsätzen wird zwischen zwei Ländertypen unterschieden. In die Mitgliedstaaten von EU und Nato sowie in Länder, die der Nato gleichgestellt sind, ist der Export von Kriegswaffen und sonstigen

Rüstungsgütern grundsätzlich erlaubt, es sei denn, besondere politische Gründe sprechen dagegen.

Für den zweiten Ländertyp, die sogenannten Drittstaaten, sind die Grundsätze restriktiver formuliert. Für Kriegswaffen soll es keine Genehmigung geben, sofern nicht »besondere außen- oder sicherheitspolitische Interessen« Deutschlands für eine Ausnahmeregelung sprechen. Der Export von Kleinwaffen in Drittländer wird grundsätzlich untersagt. Anders ist dies bei sonstigen Rüstungsgütern, doch auch hier kann die Bundesregierung die Ausfuhr unterbinden. Das gilt auch für sogenannte Reexporte im Zuge europäischer Kooperationsvorhaben, gleich ob es sich um Regierungs- oder Industrieprojekte handelt. Aller-

⁸ Bundesregierung, *Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern*, Berlin, 26.6.2019, S. 1, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/politische-grundsaeetze-fuer-den-export-von-kriegswaffen-und-sonstigen-ruestungsguetern.pdf?__blob=publicationFile> (Zugriff am 5.2.2023).

dings können Einwände erstmals nur noch dann geltend gemacht werden, wenn der deutsche Anteil an einem Rüstungsgut einen bestimmten Prozentsatz überschreitet (De-minimis-Regelungen).

Ausführungen über den Endverbleib der Exportgüter und die Transparenzpflichten der Regierung runden das Dokument ab.⁹

Jenseits der nationalen Gesetzgebung prägt eine Vielzahl internationaler Regularien die deutsche Exportpraxis. Deutschland ist zur Einhaltung der durch die Europäische Union und die Vereinten Nationen (VN) beschlossenen Waffenembargos verpflichtet; zudem hat die Bundesregierung 2014 den internationalen Vertrag über den Waffenhandel ratifiziert.¹⁰

Rüstungsexporte und deren Kontrolle haben nicht zuletzt deshalb eine ausgeprägt europäische Dimension, weil viele Kriegswaffen und Rüstungsgüter in europäischer Kooperation hergestellt werden. Waffenexporte fallen laut Artikel 346 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union zwar in die nationale Zuständigkeit. Dennoch gibt es seit den 1990er Jahren immer wieder Bestrebungen, ein höheres Maß an Konvergenz der Exportpraxis der Mitgliedstaaten zu erreichen. Zu diesem Zweck beschloss der Rat 2008 einen für die Mitgliedstaaten rechtlich verbindlichen Gemeinsamen Standpunkt der Europäischen Union.¹¹ Darin werden im Kern eine gemeinsame EU-Militärgüterliste definiert und Kriterien bestimmt, welche die Mitgliedstaaten beim Export von Rüstungsgütern, bei Vermittlertätigkeiten

oder beim Transfer von Technologie berücksichtigen sollen (siehe Tabelle 1, S. 10).¹²

Sowohl in den Politischen Grundsätzen wie auch im Gemeinsamen Standpunkt gilt der Fokus Prüfkriterien für Rüstungsexporte, die auf das akzeptable politische Risiko solcher Exporte zielen. Dabei geht es um die Vereinbarkeit bestimmter Exporte mit wertegeleiteter Außenpolitik; das betrifft die Einhaltung menschenrechtlicher Standards durch den Empfänger und die Frage, inwieweit gelieferte Rüstungsgüter zu interner Repression verwendet werden könnten. Darüber hinaus sollen nicht-intendierte Gefahren wie Proliferation oder Rüstungswettläufe vermieden werden. Ausdrückliche Prüfkriterien zur Bewertung des potentiellen außen- und sicherheitspolitischen Nutzens von Rüstungsexporten finden sich hingegen nicht.

Instrumente zur Rüstungsexportförderung

Die Bundesregierung setzt durch die Rüstungsexportkontrolle wesentliche Rahmenbedingungen für die Exportpraxis. Die gesetzlichen Regelungen zur Kontrolle von Ausfuhren werden durch Bestimmungen zur Unterstützung von Rüstungsexporten ergänzt.

Konzeptionell sind diese zuletzt in der 2024 von der Bundesregierung veröffentlichten Nationalen Sicherheits- und Verteidigungsindustriestrategie (SVI-Strategie) niedergelegt worden. Wie in vorausgegangenen Papieren wird hier erneut und verstärkt die Ambition einer zunehmenden Europäisierung der Rüstungsproduktion formuliert. Gleichzeitig soll eine Reihe von Schlüsseltechnologien auf nationaler Ebene erhalten und gefördert werden, und zwar auch, indem man die Produktion dieser Technologien

9 Max Mutschler/Simone Wisotzki, »Sind die überarbeiteten Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern tatsächlich ›restriktiver?«, PRIF Blog, 4.7.2019, <<https://blog.prif.org/2019/07/04/sind-die-ueberarbeiteten-politischen-grundsätze-der-bundesregierung-fuer-den-export-von-kriegswaffen-und-sonstigen-ruestungsguetern-tatsaechlich-restriktiver/>> (Zugriff am 10.4.2025).

10 Deutscher Bundestag, *Sachstand. Zur Auslegung des Waffenhandelsvertrages*, Berlin: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 2018.

11 Europäische Union, *Gemeinsamer Standpunkt 2008/944/GASP des Rates vom 8. Dezember 2008 betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern*, Brüssel, 8.12.2008, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008E0944>> (Zugriff am 16.4.2025); Diederik Cops/Nils Duquet, *Reviewing the EU Common Position on Arms Exports: Whither EU Arms Transfer Controls*, Brüssel: Flamish Peace Institute, 2019.

12 Ein »User's Guide« soll nationale Behörden bei der Auslegung der acht Kriterien und bei der Auswahl der für die Beurteilung zur Kenntnis genommenen Daten unterstützen. Außerdem etablierte der Rat eine »Arbeitsgruppe Ausfuhr konventioneller Waffen« (COARM), um die Harmonisierung der unterschiedlichen Exportpolitiken voranzutreiben, und schrieb den Mitgliedstaaten bestimmte Berichts- und Transparenzpflichten vor. Als Ergebnis eines zweiten Review-Prozesses gibt es seit 2019 eine online zur Verfügung stehende Datenbank, anhand derer sich auf Basis der nationalen Daten europäische Exporte in Höhe und mit Blick auf die Zielländer vergleichen lassen: <<https://webgate.ec.europa.eu/easgap/sense/app/75fd8e6e-68ac-42dd-a078-f616633118bb/sheet/74299ecd-7a90-4b89-a509-92c9b96b86ba/state/analysis>> (Zugriff am 5.5.2024).

durch Exporte ankurbelt. Unter Beachtung der politischen Richtlinien zur Exportkontrolle geht es hier vor allem um die Belieferung von EU- und Nato-Allianzpartnern sowie ausgewählten Partnerstaaten. Die jetzige SVI-Strategie sieht dafür die Prüfung einer Reihe von neuen Instrumenten vor. So sollen rechtliche und organisatorische Maßnahmen entwickelt werden, die Regierungsverkäufe (Government-to-government-Geschäfte) in Zukunft ermöglichen würden.¹³ Was die Bundesregierung darunter versteht, ist noch offen. Das wohl bekannteste Modell solcher Geschäfte ist das US-amerikanische Programm *Foreign Military Sales*, in dessen Rahmen Staaten nicht mit amerikanischen Unternehmen, sondern der Regierung selbst Verträge über Rüstungskäufe schließen.¹⁴ Die 2023 veröffentlichte Nationale Sicherheitsstrategie betont noch die Notwendigkeit, die europäische Verteidigungskooperation auszubauen und zu diesem Zweck die Rüstungsexportpraxis gegebenenfalls anzupassen. Europäische Konvergenz soll nicht nur angestrebt werden, um gleiche Wettbewerbsbedingungen für die Branche zu erreichen und den restriktiven Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes Geltung zu verleihen. Gemeinsame europäische Exportstandards sollen auch harmonisiert werden, »um bedrohte Staaten in ihrem Recht auf Selbstverteidigung noch besser unterstützen zu können«.¹⁵

13 Bundesregierung, *Nationale Sicherheits- und Verteidigungsindustriestrategie*, Berlin, 4.12.2024, <<https://www.bmvg.de/resource/blob/5865332/d4d0d9ab55edde72a11cee2a3ca59d3b/nationale-sicherheits-und-verteidigungsindustriestrategie-data.pdf>> (Zugriff am 6.1.2025); dies., *Strategiepapier der Bundesregierung zur Stärkung der Verteidigungsindustrie in Deutschland*, 8.7.2015, <https://bdi.eu/media/themenfelder/sicherheit/downloads/20150708_Strategiepapier_der_Bundesregierung_zur_Staerkung_der_Verteidigungsindustrie_in_Deutschland.pdf> (Zugriff am 6.1.2025); dies., *Weißbuch zur Sicherheitspolitik und Zukunft der Bundeswehr*, Berlin, 13.7.2016, S. 74. Weitergeführt ist dieser Gedanke auch in: dies., *Strategiepapier zur Stärkung der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie*, Berlin, 14.2.2020, S. 2, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/S-T/strategiepapier-staerkung-sicherits-und-verteidigungsindustrie.pdf?__blob=publicationFile&v=1> (Zugriff am 5.5.2023).

14 Defense Security Cooperation Agency, *Foreign Military Sales*, Washington, D.C., o.D., <<https://www.dsca.mil/Programs/Defense-Trade-and-Arms-Transfers/Foreign-Military-Sales>> (Zugriff am 17.10.2024).

15 Bundesregierung, *Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, Berlin, 14.6.2023, S. 45, <<https://www.bmvg.de/resource/blob/>

Institutionell gleicht die deutsche Rüstungsexportförderung einem organisatorischen Dschungel.

Institutionell gleicht die deutsche Rüstungsexportförderung einem organisatorischen Dschungel. Das ist nicht ausschließlich den Geheimhaltungspflichten geschuldet. Je nach Empfängerland und Förderungsinstrument zeichnen unterschiedliche Ministerien und in ihnen unterschiedliche Abteilungen und Referate verantwortlich. Beteiligt sind grundsätzlich das Verteidigungsministerium (BMVg), das Wirtschaftsministerium, das Kanzleramt, das Auswärtige Amt, das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie das Finanzministerium. Seit 2020 führt ein Steuerungskreis zur Förderung von Rüstungsexporten die Akteure aus den einzelnen Ministerien zusammen, allerdings nicht regelmäßig, sondern anlassbezogen.¹⁶

Die bisherigen Instrumente der Exportförderung dienen vor allem dazu, im Kern privatwirtschaftlich organisierte Exportbemühungen zu flankieren. Die Geheimhaltung erschwert zwar die systematische Erfassung dieser Instrumente und des Umfangs, in dem die Bundesregierung sie einsetzt. Grundsätzlich aber lässt sich das Instrumentarium folgendermaßen differenzieren:

Erstens gewährt die Bundesregierung für bestimmte Rüstungsexportgeschäfte politische Unterstützung und Zugang zu politischen Entscheidungsträgern. Vertreter der Rüstungsindustrie begleiten deutsche Spitzenpolitiker auf Auslandsreisen,¹⁷ die Bundesregierung ebnet Rüstungsgeschäften durch Unterstützungsschreiben an Regierungen den Weg, von Fall zu Fall ist in der Rüstungsabteilung des Verteidigungsministeriums ein Projektkoordinator mit Zugang zur

5636374/38287252c5442b786ac5d0036ebb237b/nationale-sicherheitsstrategie-data.pdf> (Zugriff am 15.10.2024).

16 Dies., *Strategiepapier zur Stärkung der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie* [wie Fn. 13], S. 8; Deutscher Bundestag, *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Reinhard Houben, Michael Theurer, Dr. Marcel Klinge, weiterer Abgeordneter und der FDP-Fraktion*, 4.3.2021 (Bundestags-Drucksache 19/27339), <https://www.fdpbt.de/sites/default/files/2021-03/1927339_0.pdf> (Zugriff am 10.4.2025).

17 Deutscher Bundestag, *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken, Christine Buchholz, Annette Groth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke*, 15.5.2017 (Bundestags-Drucksache 18/12335), <<https://dserver.bundestag.de/btd/18/123/1812335.pdf>> (Zugriff am 10.4.2025).

politischen Leitung damit betraut, einem Rüstungsexportprojekt durch Information der einzuschaltenden Stellen zur Umsetzung zu verhelfen, wenn es in schwieriges Fahrwasser gerät.

Zweitens stellt das Verteidigungsministerium anderen Streitkräften bei der Abnahme von Rüstungsgütern seine Instrumente der Qualitätssicherung zur Verfügung. Zu diesem »deutschen TÜV« für Rüstungsgüter gehören Funktionsnachweise, Zertifizierungen und Güterprüfungen. Mit dem Angebot der Mengen-gerüstprüfung für militärisches Gerät, das bei der Bundeswehr bereits benutzt wird, möchte man Vertrauen in die Preisstruktur und Verlässlichkeit der exportierenden Unternehmen säen.¹⁸

Drittens offeriert das BMVg Offizieren der Empfängerstaaten unter anderem Ausbildung, Übung und Training. Dies kann, muss aber nicht zwingend im Kontext von Rüstungsexporten erfolgen; gleichwohl fügen sich diese Komponenten in den größeren Rahmen der militärischen Kooperation ein. Die Kosten dafür tragen die Empfängerländer. Ein bekanntes Beispiel für militärische Ausbildung im direkten Zusammenhang mit Rüstungsexporten stellt die Schulung algerischer Fregattenbesatzungen über den Zeitraum von zweieinhalb Jahren durch deutsche Ausbilder dar, nachdem Algerien im Jahr 2012 die in Deutschland von Thyssenkrupp gebaute Fregatte des Typs MEKO-A-200-AN gekauft hatte.¹⁹

Viertens haben Bundesregierungen im Rahmen der Außenwirtschaftsförderung Rüstungsexportgeschäfte durch Hermesbürgschaften, also Ausfallbürgschaften, abgesichert.

Fünftens trifft die Bundesregierung bilaterale vorhaben- oder projektbezogene Ressortvereinbarungen zur Rüstungskoooperation, die in der Regel die gemeinsame Nutzung und den Verkauf von produziertem Gerät regeln. Rund 7.300 waren es 2015 laut Antwort der Bundesregierung auf eine parlamentarische Nachfrage. Eine Aufschlüsselung nach Drittstaaten sowie nach Umfang und Art der Abkommen ist nicht

öffentlich zugänglich.²⁰ Wehrattachés in wesentlichen Drittstaaten unterstützen solche Rüstungskoooperationsbemühungen.²¹

Rüstungsexportpraxis

Die Rüstungsexportpraxis der Bundesregierung lässt sich durch eine Reihe von Quellen erschließen, die näherungsweise Daten liefern. Die jährlich erscheinenden Berichte der Bundesregierung geben Aufschluss über die im Berichtsjahr erteilten Exportgenehmigungen für Rüstungsgüter und die tatsächlichen Ausfuhren von Kriegswaffen. Abgelehnte Anträge werden nur allgemein erwähnt, zurückgezogene Voranfragen nicht erfasst.²² In einem 2014 ergangenen Urteil hat das Bundesverfassungsgericht den Informationswünschen des Parlaments und der Öffentlichkeit enge Grenzen gesetzt. Zwar müssen die Abgeordneten über abschließende Genehmigungen informiert werden, nicht aber über laufende Entscheidungsprozesse und die jeweils relevanten Erwägungen. Die Bundesregierung veröffentlicht Daten zu den genehmigten Ausfuhren anhand von Ausfuhrlistenpositionen und Empfängerländern, ohne dass bestimmte Rüstungsgüter sich den jeweiligen Empfängern eindeutig zuordnen ließen, da dies nach Ansicht der Verfassungsrichter dem legitimen Interesse der Unternehmen am Schutz ihrer Betriebsgeheimnisse entgegensteht.²³

20 Ders., Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Agnieszka Brugger, Katja Keul, Dr. Tobias Lindner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90 | Die Grünen – Drucksache 18/5512 –, 3.8.2015 (Bundestags-Drucksache 18/5702), <<https://dserver.bundestag.de/btd/18/057/1805702.pdf>> (Zugriff am 10.4.2025).

21 Ders., Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dağdelen, Dr. Alexander S. Neu, Christine Buchholz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke, 12.5.2014 (Bundestags-Drucksache 18/1410), <<https://dserver.bundestag.de/btd/18/014/1801410.pdf>> (Zugriff am 10.4.2025).

22 BMWK, Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter, Berlin, 31.8.2021, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Aussenwirtschaft/ruestungsexportbericht-2021.pdf?__blob=publicationFile&v=1> (Zugriff am 14.3.2024).

23 Bundesverfassungsgericht, Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats vom 21. Oktober 2014 – 2 BvE 5/11, <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2014/10/es20141021_2bve000511.html> (Zugriff am 12.4.2024).

18 Ders., Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 20/8852 –, 8.11.2023 (Bundestags-Drucksache 20/9165), <<https://dserver.bundestag.de/btd/20/091/2009165.pdf>> (Zugriff am 10.4.2025).

19 Ders., Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken, Christine Buchholz, Annette Groth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke, 12.6.2017 (Bundestags-Drucksache 18/12707), <<https://dserver.bundestag.de/btd/18/127/1812707.pdf>> (Zugriff am 10.4.2025).

Eine zweite wesentliche Quelle, die hier zur Einschätzung der deutschen Rüstungsexportpraxis genutzt wird, ist die Arms Data Transfer Database des Stockholmer Instituts für Internationale Friedensforschung (SIPRI). Auf Grundlage öffentlich zugänglicher Quellen erhebt SIPRI jährlich Informationen zu Transfers von Großwaffensystemen. Bei den vorgelegten Zahlen handelt es sich nicht um den exakten finanziellen Wert der Exporte, sondern um einen zusammengesetzten Indikator (*Trend-Indicator Value*, TIV-Wert), der das Volumen von Exporten und den militärischen Wert des Handels abbildet. Die SIPRI-Daten eignen sich deshalb insbesondere dazu, langfristige Trends im Handel mit Großwaffensystemen aufzuzeigen und internationale Vergleiche anzustellen.²⁴

Blickt man auf die jährlichen Genehmigungsvolumina, so fallen vor allem starke Schwankungen ins Auge. Diese gehen auf den Umstand zurück, dass der Kauf weniger großer Waffensysteme extrem teuer ist und die Beschaffung deshalb zyklisch verläuft. Trotz der Schwankungen lassen sich einige wesentliche Trends feststellen:

Im internationalen Vergleich gehört Deutschland nach den Berechnungen von SIPRI regelmäßig zu den fünf größten internationalen Waffenexporteuren. In den Jahren 2019 bis 2023 machte der Anteil deutscher Exporte an allen Exporten 5,6 Prozent aus, ein Minus von 14 Prozent gegenüber der vorherigen Fünf-Jahres-Periode (2014 bis 2019).²⁵ Der Abstand zu den Weltmarktführern und den nächstgrößten Exporteuren ist beachtlich. Die USA und Russland teilen die Hälfte des Marktes unter sich auf, Frankreich ist Deutschland mit etwa 11 Prozent des Weltmarktanteils ebenfalls weit voraus. Bereits im Zeitraum 2014 bis 2019 waren die deutschen Exporte im Vergleich zum Beginn der 2000er Jahre erheblich gesunken, als Deutschland zeitweise zum drittgrößten Waffenexporteur der Welt aufgestiegen war.²⁶

Selbst dieses Exportniveau lag noch unter dem der 1980er Jahre. Nach Ende des Kalten Krieges gingen die deutschen Ausfuhren bis 2004 kontinuierlich zurück. Erst nach der Finanzkrise 2008 und den damit verbundenen innereuropäischen Sparzwängen ist seit 2010 ein starker Anstieg der Exporte zu verzeichnen. Diese Entwicklung ist vermutlich einem Ausbau des Kundenkreises geschuldet, denn Langzeitstudien zeigen, dass sich der durchschnittliche TIV-Wert pro Handelsabschluss nicht verändert hat.²⁷

Dies passt zu der Beobachtung, dass Drittstaaten seit 1990 in der deutschen Rüstungsexportpolitik immer größeren Raum einnehmen. Legt man die SIPRI-Daten zugrunde, gingen regelmäßig mehr als 50 Prozent der Exporte an Drittstaaten, seit 2010 häufig noch deutlich mehr (Grafik 1, S. 15). Nimmt man den Wert der Einzelausfuhrgenehmigungen, den die Bundesregierung selbst ausweist, wurde die 50-Prozent-Marke von 2012 bis 2022 nur in den Jahren 2019 und 2022 knapp unterschritten. In den übrigen Jahren lagen die Exporte oft weit darüber.²⁸

Außerdem verändert sich der Empfängerkreis unter den Drittländern. Von 1990 bis 2009 sind die wichtigsten Empfänger nicht im Nahen Osten zu finden. Stattdessen dominieren enge Partner wie Korea und Israel, gelegentlich flankiert von Indien, Südafrika und lateinamerikanischen Staaten. Gleichwohl erhielten von 2000 an auch Staaten des Mittleren und Nahen Ostens deutsche Rüstungsgüter und Kriegswaffen, allen voran Ägypten, Katar, Algerien und Saudi-Arabien.

Langzeitstudien zeigen zudem, dass die menschenrechtliche Situation des Empfängerlandes für die grundsätzliche Entscheidung, deutsche Waffen zu liefern, nicht den Ausschlag gibt. Autoritäre Regime erhielten deutsche Rüstungsgüter genauso wahrscheinlich wie demokratische Partner, allerdings fiel der Umfang der Geschäfte oft geringer aus. Auch die Prävalenz von aktiven oder drohenden Konflikten

24 Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *SIPRI Arms Transfer Database. »Sources and Methods«*, <<https://www.sipri.org/databases/armstransfers/sources-and-methods>> (Zugriff am 10.3.2024).

25 Pieter D. Wezeman u. a., *Trends in International Arms Transfers, 2023*, Solna: SIPRI, März 2023, S. 2, <https://www.sipri.org/sites/default/files/2024-03/fs_2403_at_2023.pdf> (Zugriff am 10.3.2024).

26 Pieter Wezeman/Siemon T. Wezeman, *Trends in International Arms Transfers, 2014*, Solna: SIPRI, März 2015 (SIPRI Factsheet), <<https://www.sipri.org/sites/default/files/files/FS/SIPRIFS1503.pdf>> (Zugriff am 11.2.2024).

27 Christian Schulze/Oliver Pamp/Paul W. Thurner, »Economic Incentives and the Effectiveness of Nonproliferation Norms: German Major Conventional Arms Transfers 1953–2013«, in: *International Studies Quarterly*, 61 (2017) 3, S. 529–543.

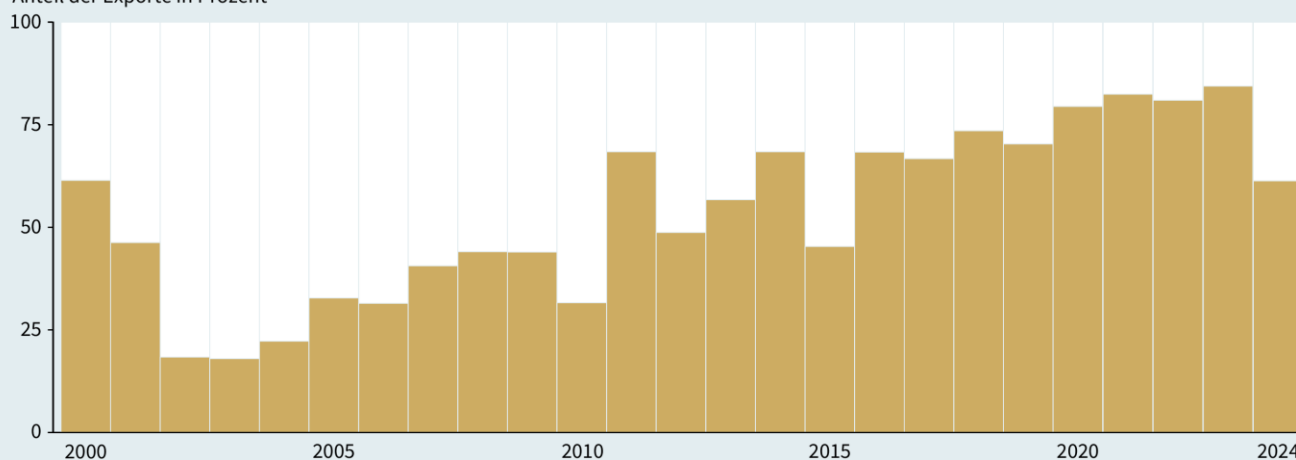
28 BMWK, *Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2022. Rüstungsexportbericht 2022*, Berlin, Dezember 2023, S. 25–27, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/B/bericht-bundesregierung-exportpolitik-konventionelle-ruestungsgueter-2022.pdf?__blob=publicationFile&v=4> (Zugriff am 16.10.2024).

Grafik 1

Vergleich Exporte Alliierte und Drittstaaten

■ Nato-Mitglieder, EU-27, Japan, Australien, Neuseeland, Schweiz ■ alle anderen Länder

Anteil der Exporte in Prozent



Quelle: SIPRI und eigene Berechnung

CC BY 4.0

in der Empfängerregion ist kein Ausschlusskriterium. Seit dem Ende des Kalten Krieges waren Bundesregierungen immer wieder bereit, Exporte in Konfliktregionen zu genehmigen, wenn auch in eingeschränktem Umfang.²⁹

Kleinere Exporteure sind primär am ökonomischen Nutzen der Exporte für die heimische Industrie interessiert.

Insgesamt ist sich die Forschung einig, dass sich deutsche Exporte am besten mit dem Paradigma des liberalen Handelsstaates erklären lassen. Während Großmächte Exporte mit politischen Zwecken verbinden, sind kleinere Exporteure primär am ökonomischen Nutzen der Exporte für die heimische Industrie interessiert. Deutsche Rüstungsexporte passen in das Muster eines sich zusehends internationalisierenden Marktes für Rüstungsgüter; der wurde für deutsche Rüstungsunternehmen insofern immer entscheidender, da die heimische Nachfrage nach dem Kalten Krieg stark gesunken ist. Die von Deutschland propagierten Schlüsseltechnologien erweisen sich teilweise international als regelrechte Verkaufsschlager,

²⁹ Schulze/Pamp/Thurner, »Economic Incentives and the Effectiveness of Nonproliferation Norms« [wie Fn. 27], S. 538f.

obwohl es auch hier an eindeutigen Daten fehlt.³⁰ Unter der aktuellen Regierung und im Lichte des russischen Angriffskrieges lagen die Ausfuhrgenehmigungen an Drittstaaten 2022 mit 3,24 Milliarden zwar erneut auf einem sehr hohen Niveau, allerdings wie erwähnt niedriger als in den Vorjahren. Unter den Empfängerländern dominiert mit weitem Abstand die Ukraine.³¹

Nicht zuletzt aufgrund der lückenhaften Datelage kann man zwar beschreiben, mit welchen Mitteln diverse Regierungen Rüstungsexporte gefördert haben; die dahinterstehenden Intentionen aber sind deutlich schwieriger zu ermitteln, die Wirksamkeit der Exporte erst recht.

³⁰ Hendrik Platte/Dirk Leuffen, »German Arms Exports: Between Normative Aspirations and Political Reality«, in: *German Politics*, 25 (2016) 4, S. 561 – 580; Michael Broszka, »Germany«, in: Keith Hartley/Jean Belin (Hg.), *The Economics of the Global Defence Industry*, London 2018, S. 194 – 214.

³¹ Bundesregierung, *Rüstungsexportbericht 2022* [wie Fn. 28], S. 25.

Sicherheitspolitische Ziele deutscher Rüstungsexporte

Bundesregierungen und die sie tragenden Parteien gaben bislang öffentlich nur wenig Einblick in das politische Kalkül hinter bestimmten Rüstungsexportentscheidungen. Hinzu kommt, dass beim Thema Rüstungsexporte der Geheimschutz greift. Die Bundesregierung erstattet zwar dem Wirtschaftsausschuss des Bundestags nach wesentlichen Entscheidungen Bericht, der Inhalt dieser Unterrichtungen aber bleibt ebenfalls geheim. Grundsätzlich kommen ältere Untersuchungen über die Ziele von Rüstungsexporten zu dem Ergebnis, dass die Gründe für die Genehmigungspraxis von zahlreichen Bundesregierungen nur unzureichend dargestellt wurden.³²

Gleichzeitig haben sowohl Parlamentarier als auch Regierung bei öffentlich gewordenen strittigen Entscheidungen oft beteuert, dass diese Exporte deutschen sicherheitspolitischen Interessen dienen. Die Rede von Rüstungsexporten als Instrument der Sicherheitspolitik suggeriert darüber hinaus, dass sich entsprechende Ziele durch solche Ausfuhren erreichen lassen.

In der vorliegenden Studie wird zunächst der Versuch unternommen, retrospektiv solche Ziele anhand der öffentlich zugänglichen Quellen zu identifizieren. Die Grundannahme lautet, dass zwischen den spärlichen öffentlichen Begründungen für Rüstungsexporte und den tatsächlichen Zielen ein positiver Zusammenhang besteht. Die Analyse stützt sich auf eine Reihe von Quellen und Evidenzen: den Austausch von Regierung und Abgeordneten im Rahmen parlamentarischer Debatten und Anfragen; den Stellenwert von Rüstungsexporten in Koalitionsverträgen; öffentlich gewordene Einzelfälle, die zur Illustration herangezogen werden; die vorhandene Sekundärliteratur sowohl zum instrumentellen Charakter von

Rüstungsexporten als auch zu Erfolgsfaktoren für deren Einsatz.

Im Wesentlichen kristallisieren sich so vier Ziele heraus.

Sicherheitspolitische Einflussnahme

Rüstungsexporten wird das Potential einer außen- und sicherheitspolitischen Hebelwirkung zugeschrieben. Über den Verkauf von Waffen eröffne sich der Exporteur Möglichkeiten, sicherheitspolitisch Einfluss auf das Empfängerland zu nehmen. In der Vergangenheit spielte dieses Argument in der bundesdeutschen Debatte nur eine randständige Rolle. Vor dem Hintergrund einer parlamentarischen Auseinandersetzung, in der oftmals die Opposition einen generellen Stopp von Rüstungsgütern oder zumindest einen Exportstopp für bestimmte Länder forderte, waren differenzierte Begründungen des außenpolitischen Einflusses aus Sicht der Regierung nicht notwendig. In den öffentlichen Debatten tritt, wenn auch oft stark verkürzt, die Auffassung von Rüstungsexporten als Mittel der Einflussnahme in zwei Spielarten zutage.

Zum einen haben Befürworter dieser Ausfuhren das Argument ins Feld geführt, dass Rüstungsexporte der Bundesrepublik auf internationaler Bühne gegenüber perzipierten Gegenspielern ein zumindest gewisses, wenn auch vages Maß an Einfluss verschaffen. Gerade weil sich Länder wie Russland und China bei Rüstungsausfuhren keinerlei Beschränkungen auferlegen würden, sei ein deutscher Rüstungsexportstopp nicht zielführend.³³

32 Joachim Krause, »Gibt es eine Merkel-Doktrin?«, in: *Internationale Politik*, (Januar/Februar 2013) 1, S. 100–105; Bernhard Moltmann, *Wirrwarr statt Klarheit: Rüstungsexportpolitik in Koalitionsverträgen und Regierungserklärungen (1998–2013)*, Frankfurt a. M.: HSKF, 2014.

33 Joachim Peiffer, MdB, »Rede in der Aktuellen Stunde zu Rüstungsexportgenehmigungen der Großen Koalition«, S. 3064–3068, und Henning Otte, MdB, »Rede in der Aktuellen Stunde zu Rüstungsexportgenehmigungen der Großen Koalition«, S. 3066–3076, beide in: *Deutscher Bun-*

Zum anderen finden sich in öffentlichen Äußerungen von Regierungsmitgliedern durchaus Hinweise darauf, dass Rüstungsexporte mit gezielter Einflussnahme auf bestimmte politische Entscheidungen des Empfängerlandes verbunden wurden.

Letzteres illustriert der Fall Ägypten. An dem Beispiel zeigt sich allerdings, dass ein solch konkretes Verständnis von Einflussnahme selten in Anschlag gebracht und zudem nicht konsequent durchgesetzt wurde. Im Kontext der gewaltsamen Auseinandersetzungen, die letztlich 2013 zum Sturz des Präsidenten Mohamad Mursi führten, hatte die Bundesregierung einen Stopp von Rüstungsexporten nach Ägypten mit der Erwartung einer friedlichen Konfliktlösung verbunden. Dies liege im außenpolitischen Interesse Deutschlands.³⁴ Es gibt starke Indizien für der Annahme, dass nachfolgende Bundesregierungen dieses konditionierte Vorgehen nicht durchgehalten haben. Auf den Militärputsch gegen Mursi vom Juli 2013 folgte eine Welle massiver Gewalt gegen dessen Anhänger. Armeechef Abd al-Fattah as-Sisi, der den Putsch angeführt hatte, ließ sich im Sommer 2014 zum Präsidenten wählen und setzte den Repressionskurs fort. Dennoch wurden deutsche Rüstungsexporte zwecks Ausbau einer sogenannten strategischen Partnerschaft mit Ägypten wieder aufgenommen. Zwischen 2010 und 2022 erwarb Kairo mehrfach deutsche Rüstungsgüter und entwickelte sich sowohl in Relation als auch Volumen zu einem der wichtigsten deutschen Absatzmärkte.³⁵ Das Gros der Genehmigungen entfiel dabei auf die Modernisierung der ägyptischen Marine. Seit 2016 hat die ägyptische Marine insgesamt vier U-Boote der Klasse 209/1400mod von Thyssenkrupp Marine Systems erhalten, dazu Patrouillenboote und ein Küstenschutzboot. Genehmigt wurde außerdem der Auftrag für drei MEKO-A-200-Fregatten.³⁶ Ein zweiter Schwerpunkt deutscher

Rüstungsexporte lag in der Luftverteidigung, unter anderem dank IRIS-T-Systemen der Firma Diehl.³⁷ Jenseits kursorischer öffentlicher Hinweise auf Ägyptens Bedeutung für die Sicherheit maritimer Seewege oder die Konfliktlösung in Libyen, die Berlin sich wünschte, gibt es jedoch keine Anhaltspunkte dafür, dass Rüstungsexporte der deutschen Außenpolitik zu Einfluss auf die ägyptische Innen- oder Libyenpolitik verholfen hätten.³⁸

Inwieweit dieser Wunsch gleichwohl auch hinter anderen Exportentscheidungen in der Vergangenheit gestanden haben mag, lässt sich mangels entsprechender Äußerungen von Regierungsseite kaum systematisch ermitteln. Dies kann im Einzelfall sicherlich auch dadurch erklärt werden, dass solche Bekenntnisse außenpolitischen Schaden anrichten könnten.

Die USA versuchen durch Rüstungsexporte Drittstaaten von sich abhängig zu machen und den Einfluss von Rivalen zu schwächen.

Enge Partner Deutschlands haben dagegen klarer ausbuchstabiert, welchen Einfluss sie sich grundsätzlich von Rüstungsgeschäften erhoffen. In den USA ist 2023 ein präsidentiales Memorandum zu Zielen und Wirkungsweisen von Exporten überarbeitet worden. In die Prüfung der Exportentscheidung soll demzufolge die Abwägung einfließen, ob und in welchem Maße ein Rüstungstransfer geeignet ist, die Abhängigkeiten des Empfängers von strategischen Rivalen abzubauen, und inwieweit sich die USA dadurch »Zugang und Einfluss im Sinne ihrer strategischen, außenpolitischen und verteidigungspolitischen Inter-

destag, *Stenografischer Bericht der 36. Sitzung*, Berlin, 22.5.2014 (Plenarprotokoll 18/36), <<https://dserver.bundestag.de/btp/18/18036.pdf>> (Zugriff am 10.4.2025).

34 »Merkel plädiert für Stopp von Waffenexporten«, in: *Spiegel Online*, 18.8.2013, <<https://www.spiegel.de/politik/ausland/aegypten-merkel-will-mit-waffenexport-stopp-druck-machen-a-917234.html>> (Zugriff am 12.5.2024).

35 Bonn International Centre for Conflict Studies (BICC), *Ägypten. Länderinformationen zu den Europäischen Kriterien für Rüstungsexporte*, Bonn, Juli 2024 (BICC/Common Position Brief 7/2024), <https://ruestungsexport.info/user/pages/04.laenderberichte/aegypten/2024_Aegypten.pdf> (Zugriff am 10.10.2024).

36 Hans Mergener, »Ägypten erhält viertes U-Boot«, in: *Europäische Sicherheit und Technik*, 16.7.2021, <<https://esut.de/>

2021/07/meldungen/28522/aegypten-erhaelt-viertes-u-boot/> (Zugriff am 10.10.2024); ders., »Ägypten übernimmt für Saudi-Arabien bestimmte Patrouillenboote«, in: *Europäische Sicherheit und Technik*, 6.11.2020, <<https://esut.de/2020/11/meldungen/23959/aegypten-uebernimmt-fuer-saudi-arabien-bestimmte-patrouillenboote/>> (Zugriff am 10.10.2024).

37 BICC, *Ägypten* [wie Fn. 35].

38 Markus Bickel, »Die Kairo-Kumpanei. Debatte über Rüstungsexporte nach Ägypten«, in: *Tageszeitung* (online), 8.1.2018, <<https://taz.de/Debatte-Ruestungsexporte-nach-Aegypten/!5471852/>> (Zugriff am 10.10.2024); Joseph Croitoru, »Vereint im Antiterrorkampf«, *Deutsche Welle* (online), 2.3.2017, <<https://www.dw.com/de/merkel-in-%C3%A4gypten-vereint-im-antiterrorkampf/a-37773746k>> (Zugriff 10.10.2024).

essen« verschaffen.³⁹ Auch in französischen Dokumenten wird die indirekte Beeinflussung durch Rüstungstransfers betont. Paris betrachtet sie als Element langfristig angelegter regionaler Partnerschaften: »Was die französischen Ausfuhren von Kriegsmaterial und ähnlichen Gütern betrifft, so sind sie konkreter Ausdruck unserer Unterstützung in Verteidigungsfragen, indem wir den Partnerstaaten bei der Stärkung und Anpassung ihrer militärischen Fähigkeiten zur Seite stehen.«⁴⁰

Stabilitätsexport

Im Zentrum innerdeutscher Debatten stand in den vergangenen Jahren vor allem der Zusammenhang zwischen Rüstungsexporten und regionaler Stabilität – der als negativ eingeschätzt wird. In den Politischen Grundsätze ist vorgesehen, dass ein Export von Rüstungsgütern und Kriegswaffen dann nicht genehmigt werden soll, wenn es in der Zielregion bereits bewaffnete Auseinandersetzungen gibt oder Exporte geeignet wären, bestehende Spannungen oder kriegerische Auseinandersetzungen zu verschärfen.⁴¹ Eine eindeutige Definition der Kernbegriffe Stabilität und

Sicherheit fehlt sowohl in den Politischen Grundsätzen als auch im Gemeinsamen Standpunkt. Implizit lassen beide Dokumente aber darauf schließen, dass mit Stabilität vor allem die Abwesenheit von bewaffneten Auseinandersetzungen und nicht näher definierten »Spannungen« zwischen Staaten in bestimmten Regionen gemeint ist. Vor diesem Hintergrund herrschte bislang insbesondere in Deutschland die Auffassung vor, dass Zurückhaltung in der Rüstungsexportpolitik der regionalen Sicherheit zugutekommt.⁴²

Dennoch haben in den letzten Jahren Bundesregierungen diverse Rüstungsexporte und Waffentransfers in Drittstaaten mit dem Argument genehmigt, dies würde dem Ausbau von Stabilität und Sicherheit dienen. Für den Zeitraum 2010 bis 2022, in dem der Anteil von Drittstaatenexporten am Gesamtvolumen besonders hoch war, lassen sich im Wesentlichen zwei Begründungsmuster herausarbeiten.

Die seit 2016 betriebene Ertüchtigungshilfe der Bundesregierung soll Partnerländer und -organisationen zur eigenen Krisenreaktion befähigen.

Erstens wurden Rüstungsexporte und Waffentransfers als Instrument zur Stärkung schwacher Staaten eingesetzt. Steigende Rüstungsexporte in Drittstaaten waren Ausdruck des Versuchs, auf diesem Wege in für Deutschland sicherheitspolitisch kritischen Regionen für mehr Stabilität zu sorgen. Dieser Logik folgt die seit 2016 betriebene Ertüchtigungsinitiative der Bundesregierung, die Partnerländer und -organisationen mithilfe von Ausstattung, Ausbildung und Beratung zur eigenen Krisenreaktion befähigen soll. Meistens zielte das Stabilisierungsbemühen auf die Festigung staatlicher Strukturen in insgesamt fragilen politischen Kontexten. Schwerpunktländer waren bisher der Irak, Jordanien, Tunesien, Mali, Nigeria und Niger. Rüstungsexporte bilden dabei nur einen Teil

39 White House, *Memorandum on United States Conventional Arms Transfer Policy*, Washington, D.C., 23.2.2023, <<https://irp.fas.org/offdocs/nsm/nsm-18.pdf>> (Zugriff am 14.4.2024).

40 Ministère des Armées, *Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France*, 2023, Paris, Juli 2023, S. 12, <<https://www.defense.gouv.fr/sites/default/files/ministere-armees/Rapport%20au%20Parlement%202023%20sur%20les%20exportations%20d%E2%80%99armement%20de%20la%20France%20%2807%202023%29.pdf>> (Zugriff am 10.10.2024).

41 Bundesregierung, *Politische Grundsätze* [wie Fn. 8], Kapitel III, § 7. Ausdrücklich ausgenommen sind Lieferungen in Länder, die sich nach Artikel 51 der VN-Charta selbst verteidigen. Auch im Gemeinsamen Standpunkt der EU werden die Mitgliedstaaten angehalten, die Risiken für die regionale Stabilität zu prüfen, die mit einem Export von Militärgütern verbunden sein können. Besteht demnach die Gefahr, dass Staaten die exportierten Güter offensiv in Konflikten einsetzen, Gebietsansprüche gegenüber Dritten durchsetzen oder Militärgüter erwerben, um sich gegenüber regionalen Rivalen einen militärischen Vorteil zu verschaffen, dann seien diese zu versagen; siehe Council of the European Union, *User's Guide to Council Common Position 2008/944/CFSP Defining Common Rules Governing the Control of Exports of Military Technology and Equipment*, Brüssel, 20.7.2015, <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10858-2015-INI/en/pdf>> (Zugriff am 10.10.2024).

42 Barry Douglas/Sebastian Giegerich/Fenella McGerty, *Arms Sales and Regional Stability*, London: The International Institute for Strategic Studies (IISS), 2022 (IISS Strategic Dossier), S. 26; Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE), *Rüstungsexportbericht 2019 der GKKE*, Berlin, Januar 2020, S. 24, <https://www.gkke.org/wp-content/uploads/2019/12/R%C3%BCstungs_exportbericht-2019.pdf> (Zugriff am 20.3.2025).

der Initiative ab, die insgesamt breiter auf die Befähigung und Reform des Sicherheitssektors zielt.⁴³

Dieses Vorgehen zur Ertüchtigung fragiler staatlicher Strukturen ist zumeist kritisch rezipiert worden. Mit Verweis auf die quantitative Kriegsursachenforschung argumentiert beispielsweise Simone Wisotzki, dass die »Erhältlichkeit von Kriegswaffen und Rüstungsgütern [...] einen entscheidenden Einfluss auf die Intensität und die Dauer von Bürgerkriegen« habe. Lieferungen an nichtstaatliche Akteure heizten Konflikte noch an, solche an staatliche Stellen korrelierten oftmals positiv mit der Dauer von Bürgerkriegen.⁴⁴ Ein besonders drastisches Beispiel für die Risiken solcher Materialabgaben ist Afghanistan, das jahrelang zu den größten Empfängern dieser Form der Unterstützung zählte. Weder die umfangreichen Materialabgaben noch das mindestens so umfangreiche Training haben die Afghanische Nationalarmee vor dem Kollaps bewahrt.⁴⁵ In Mali, lange Schwerpunktland deutscher Ertüchtigung, hat sich der erwünschte stabilisierende Effekt von Ausrüstung und Ausbildung mit dem Putsch des Militärs 2021 sogar ins Gegenteil verkehrt. Deutlich wurde dabei, dass Stabilität in fragilen Kontexten politische Reformen und Reformbereitschaft mindestens im selben Maße voraussetzt wie die Ausweitung der materiellen Handlungsspielräume der Exekutive.⁴⁶

43 Bundesministerium der Verteidigung, *Fragen und Antworten zu Ertüchtigungsinitiative*, <<https://www.bmvg.de/de/themen/dossiers/engagement-in-afrika/das-engagement/ertuechtigung-in-afrika/faq-ertuechtigung>> (Zugriff am 9.10.2024).

44 Simone Wisotzki, *Rüstungsexporte als Instrument deutscher Außen- und Sicherheitspolitik? Argumente auf dem Prüfstand*, Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung im Auftrag von Urgewald e.V., Oktober 2021, S. 10, <https://www.urgewald.org/sites/default/files/media-files/Studie_Ruestungsexporte.pdf> (Zugriff am 12.10.2024).

45 Special Investigator General for Afghan Reconstruction, *Why the Afghan Security Forces Collapsed*, Washington, D.C., Februar 2023 (SIGAR 23-16-IP Evaluation Report), <<https://www.sigar.mil/pdf/evaluations/SIGAR-23-16-IP.pdf>> (Zugriff am 12.10.2024).

46 Denis Tull, »Wie geht Ertüchtigung (nicht)? Erfahrungen aus Mali«, *PeaceLab-Blog*, 2.4.2018; Jana Puglierin, *Die »Ertüchtigungsinitiative« der Bundesregierung. Was steckt dahinter?*, Berlin: Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS), 2016 (Arbeitspapier Sicherheitspolitik, Nr. 1/2016), <https://dgap.org/system/files/article_pdfs/arbeitspapier_sicherheitspolitik_2016_01_0.pdf> (Zugriff am 12.10.2024); Denis Tull, »Rebuilding Mali's Army: The Dissonant Relationship between

Zweitens wurden Rüstungsexporte als Instrument eingesetzt, um starke (meist autoritäre) Staaten dazu zu befähigen, selbst für Stabilität und Sicherheit zu sorgen, so dass Deutschland auf eigene Interventionen möglichst verzichten kann. Besonders prominent und kontrovers wurde dieses Verständnis von Stabilität in Bezug auf Rüstungsexporte in den Nahen und Mittleren Osten sowie nach Nordafrika diskutiert. Angesichts der gewaltsamen Umbrüche, die seit 2010 den Nahen Osten und Nordafrika erschütterten, trat die damalige Bundesregierung unter Angela Merkel für eine Ertüchtigung regionaler Partner ein. (Nicht näher benannte) Schwellenländer sollten durch den Export von Rüstungsgütern, die Überlassung von Material aus Beständen der Bundeswehr und durch Ausbildung in die Lage versetzt werden, den gewaltsamen Umwälzungen in ihrer Nachbarschaft aus eigener Kraft zu begegnen, weil man auf Seiten Deutschlands, der EU und der Nato nicht willens oder in der Lage war, in diese Konflikte einzugreifen.⁴⁷

An zwei Beispielen lässt sich illustrieren, welche Rolle Rüstungsexporten in Regionen zugeordnet wurde, die vor allem durch transnationale und asymmetrische Konflikte geprägt waren. Zum einen spielte in den entsprechenden Debatten das Paradigma des Kampfes gegen den Terrorismus eine große Rolle. Unterstützung durch Waffen und Kriegsgerät galt als probates Mittel zur Stabilisierung einzelner Regierungen, die sich entweder selbst durch terroristische Aktivitäten auf dem eigenen Staatsgebiet bedroht sahen oder hinnehmen mussten, dass ihr Territorium zum Ausgangspunkt transnationaler Bedrohungen gemacht wurde. In diesem Zusammenhang wurden beispielsweise Saudi-Arabien und Ägypten als regionale Führungsmächte identifiziert. 2011 hatte der *Spiegel* aufgedeckt, dass Saudi-Arabien 200 Leopard-Kampfpanzer erhalten sollte. An der anschließenden öffentlichen und parlamentarischen Debatte lässt sich das vorherrschende Denken gut ablesen. So vertraten damalige Mitglieder der Bundesregierung die Ansicht, Saudi-Arabien sei ein mäßigender Faktor in einer Region, die von der Proliferation terroristischer Grup-

Mali and Its International Partners«, in: *International Affairs*, 95 (2019) 2, S. 405 – 422.

47 Bundesregierung, »Rede von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel auf der Tagung des zivilen und militärischen Spitzenpersonals der Bundeswehr am 22. Oktober 2012 in Strausberg«, <<https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/rede-von-bundeskanzlerin-dr-angela-merkel-798290>> (Zugriff am 12.10.2024).

pierungen gekennzeichnet sei.⁴⁸ Trotz der umstrittenen Intervention einer von Saudi-Arabien angeführten Koalition im Jemen genehmigte die Bundesregierung noch 2015 den Export von 33 Patrouillenbooten der Lürssen-Werft mit dem Hinweis, diese dienten dem Schutz der saudischen Offshore-Ölplattformen vor Terrorangriffen.⁴⁹

Zum anderen wurden mit zahlreichen nordafrikanischen Staaten Rüstungsexportgeschäfte unter dem Vorzeichen der Grenzsicherung abgeschlossen. Entweder ging es darum, Grenzsicherung und die Regulierung von Migrationsströmen direkt zu befördern wie im Fall des Exports von Grenzsicherungsanlagen nach Algerien und Tunesien.⁵⁰ Oder es handelte sich um die Honorierung von Zusammenarbeit in der Migrationspolitik wie im Falle Algeriens, dessen Großauftrag für den Kauf und die Lizenzproduktion von Fuchs-Schützenpanzern ebenso genehmigt wurde wie der Kauf von zwei Fregatten der MEKO-Klasse.⁵¹

Begründung und Praxis deutscher Rüstungsexporte spiegeln mithin überwiegend geographische wie funktionale Prioritäten deutscher Sicherheitspolitik wider: den Wunsch nach Export von Stabilität in eine zusehends von Instabilität und Krisen geprägte Nachbarschaft der EU.

Schutz der heimischen Industrie

Öffentliche und parlamentarische Debatten über sicherheitspolitische Interessen kreisten meist um die

grundlegendere Frage, ob ökonomische Interessen der Industrie (oder an der Industrie) überhaupt dazuzählen dürfen. Die Frage, inwieweit Rüstungsexporte ein geeignetes Instrument zur Absicherung der Industrie sind, stand folglich weniger im Fokus. Rumpftartig finden sich aber zwei Argumentationsstränge im bisherigen politischen Diskurs.

Die Fähigkeit, (nahezu) die gesamte Bandbreite von Hauptwaffensystemen selbst herstellen zu können, gilt als sicherheitspolitischer Wert an sich.

Erstens befanden Befürworter von Rüstungsexporten, diese seien ein Instrument zur Wahrung der eigenen rüstungsindustriellen Unabhängigkeit. Die Fähigkeit, (fast) die ganze Bandbreite von Hauptwaffensystemen selbst herstellen zu können, stelle einen sicherheitspolitischen Wert an sich dar. In Zeiten schrumpfender Verteidigungsbudgets und sinkender Nachfrage nach Rüstungsgütern auf dem deutschen Markt und dem seiner Nato- und EU-Partner sicherten Verkäufe die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie und federten Auslastungsschwankungen ab.⁵²

Auch in der Forschungsliteratur wird auf ökonomische Zwänge als wichtigen Faktor für das Exportverhalten der sogenannten *second-tier supplier* verwiesen. Wie die Hersteller ersten Ranges – die USA, Russland und China – sind Produzenten zweiten Ranges technisch und industriell in der Lage, (fast) alle wesentlichen Waffensysteme selbst zu fabrizieren. Zu diesen Ländern zählen weltweit neben Deutschland derzeit nur Frankreich und Großbritannien. Da die heimische Nachfrage für die rentable Produktion einer breiten Palette an Hauptwaffensystemen nach Ende des Kalten Krieges nicht mehr ausreichte oder in Europa stark fluktuierte, während die Kosten für Entwicklung und Beschaffung moderner Waffensysteme stiegen, hätten die *second-tier*

48 »De Maiziére verteidigt möglichen ›Leopard-Deal‹, in: *Spiegel Online*, 9.7.2011, <<https://www.spiegel.de/politik/deutschland/panzer-fuer-saudi-arabien-de-maiziere-verteidigt-moeglichen-leopard-deal-a-773344.html>> (Zugriff am 10.12.2024).

49 BICC, *Saudi-Arabien. Länderinformationen zu den Europäischen Kriterien für Rüstungsexporte*, Bonn 2024 (BICC/Common Position Brief 7/2024), S. 11.

50 BMVg, *Ertüchtigungsinitiative der Bundesregierung*, 11.1.2024, <<https://www.bmvg.de/de/themen/dossiers/engagement-in-afrika/das-engagement/ertuechtigung-in-afrika/die-ertuechtigungsinitiative-der-bundesregierung-12894>> (Zugriff am 12.10.2024).

51 BICC, *Algerien. Länderinformationen zu den Europäischen Kriterien für Rüstungsexporte*, Bonn 2024 (BICC/Common Position Brief 7/2024); »Deutschland gibt Rüstung für Algerien frei«, in: *Handelsblatt* (online), 3.7.2011, <<https://www.handelsblatt.com/politik/international/grenzsicherung-deutschland-gibt-ruestung-fuer-algerien-frei/4352684.html>> (Zugriff am 12.10.2024).

52 Exemplarisch Klaus-Peter Willsch, »Rede in der Aktuelle Stunde auf Verlangen der Fraktion Die Linke: Erneute Steigerungen bei Rüstungsexporten«, *Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht der 16. Sitzung*, Berlin, 28.2.2018 (Plenarprotokoll 19/16), S. 1353ff, <<https://dserver.bundestag.de/btp/19/19016.pdf>> (Zugriff am 10.4.2025); Hans Christoph Atzpodien, *Deutscher Rüstungsexport: Restriktionen, Regelungsbedarfe und der europäische Kontext*, Berlin: BAKS, 2019 (Arbeitspapier Sicherheitspolitik, Nr. 5/2019), <https://www.baks.bund.de/sites/baks010/files/arbeitspapier_sicherheitspolitik_2019_5.pdf> (Zugriff am 10.4.2025).

supplier sich nach neuen Märkten umsehen müssen. Rüstungsexporte dienten vor diesem Hintergrund vor allem der Sicherung des Absatzes und der Auslastung der Produktionskapazitäten.⁵³

Empirisch spricht zunächst einiges für diese These. Folgt man den Ergebnissen von Langzeituntersuchungen deutscher Rüstungsexportpolitik, dann bestehen kaum Zweifel daran, dass Waffentransfers vor allem der Sicherung und dem Ausbau der heimischen Industrie gegolten haben. Mit ökonomischen Motiven lassen sich die Ausrichtung und das Volumen deutscher Rüstungsexporte am besten erklären. Der internationale Waffenhandel und auch deutsche Exporte kommerzialisierten sich zunehmend seit 1990. Wirtschaftlich potente Staaten in Asien und im Nahen Osten, mit denen Deutschland ohnehin enge Handelsbeziehungen unterhielt, erwiesen sich auch bei Waffenexporten als gute Kunden. Wie die deutsche Außenpolitik insgesamt folgte die Rüstungsexportpolitik weitestgehend dem Paradigma des liberalen Handelsstaates, das darauf hinausläuft, wirtschaftliche Interessen stärker zu gewichten als normative oder sicherheitspolitische Aspekte. Dies gilt unabhängig von der parteipolitischen Zusammensetzung deutscher Bundesregierungen.

Exportiert wurden vornehmlich Überkapazitäten der Industrie.⁵⁴ So suchte die Bundesregierung beispielsweise 2011 Abnehmer für 13 überzählige A-400-M-Lufttransportflugzeuge, nachdem sie selbst aufgrund des sinkenden Bedarfs die Stückzahlen für die Bundeswehr reduziert hatte.⁵⁵ Der Umstand, dass der deutsche Verteidigungshaushalt zwischen 2014 und 2024 kontinuierlich von 32,4 Milliarden Euro auf 51,95 Milliarden Euro stieg – das Auslastungs-

problem also an Relevanz verloren haben dürfte – und die Exporte sich trotzdem positiv entwickelten, konterkariert die These allerdings.⁵⁶

Ein zweiter, mit dem ersten verwandter Argumentationsstrang zur politischen Begründung von Rüstungsexporten zielt auf die Notwendigkeit, die Produktionskapazitäten für Schlüsseltechnologien und Kernfähigkeiten zur Ausstattung der Bundeswehr aufrechtzuerhalten. Was darunter zu verstehen ist, haben die unterschiedlichen Bundesregierungen 2015, 2020 und 2024 in Strategiepapieren zur Stärkung der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie veröffentlicht. In diesen Papieren kann von einer Beschränkung auf einen Kern von zu erhaltenden Fähigkeiten indes nicht die Rede sein. Vielmehr handelt es sich um ein breites Spektrum, das Deutschland allein oder in europäischer Kooperation abdecken können soll.⁵⁷ Rüstungsexporte dieser Schlüsseltechnologien seien ein Instrument zum Standortschutz. Durch sie stiegen die Stückzahlen, sanken die Kosten für die Bundesregierung, sie sicherten Arbeitsplätze und Technologieentwicklung.

Eine empirische Überprüfung der Frage, ob denn diese Fähigkeiten bevorzugt exportiert wurden, scheitert an der Datenlage. Die Bundesregierung zählt ja Genehmigungen, nicht tatsächliche Exporte, und die umfassenden militärischen Fähigkeiten zugeordneten Schlüsseltechnologien lassen sich nicht einfach in konkrete Produkte der deutschen Verteidigungsindustrie »übersetzen« oder in den für die Dokumentation der Exporte entscheidenden Militärgüterlisten erfassen. So kann das Diktum, dass Exporte zum Erhalt der Kernfähigkeiten wesentlich beigetragen hätten, nicht differenziert überprüft werden. Was sich sagen lässt, ist, dass unter den exportierten Hauptwaffensystemen gepanzerte Fahrzeuge und U-Boote, die beide als Schlüsseltechnologien gelten, in nicht unerheblicher Menge zu finden sind.

53 Barry Douglas/Sebastian Giegerich/Fenella McGerty, *Arms Sales and Regional Stability*, London: IISS, 2022 (IISS Strategic Dossier); Ulrich Albrecht, »New Strategies of Mid-Size Weapons Exporters: The Federal Republic of Germany and Italy«, in: *Journal of International Affairs*, 40 (1986) 1, S. 129–142.

54 Jörg Weingarten/Peter Wilke/Herbert Wulf, *Perspektiven der wehrtechnischen Industrie in Deutschland*, Düsseldorf: Hans Böckler Stiftung, 2015, S. 160ff.

55 Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Christian Schmidt auf die Frage der Abgeordneten Inge Höger (Die Linke), Deutscher Bundestag, *Stenografischer Bericht der 135. Sitzung*, Berlin, 26.10.2011 (Plenarprotokoll 17/135), S. 15994D, <<https://dserver.bundestag.de/btp/17/17135.pdf>> (Zugriff am 10.4.2025); Andrew H. Tan, »Key Drivers of the Arms Trade«, in: ders. (Hg.), *Research Handbook of the Arms Trade*, London 2000, S. 20f.

56 BMVg, *Entwicklung der Verteidigungsausgaben*, <<https://www.bmvg.de/de/themen/verteidigungshaushalt/entwicklung-und-struktur-des-verteidigungshaushalts#:~:text=In%20den%20vergangenen%20Jahren%20ist,bei%2051%2C95%20Milliarden%20Euro.>> (Zugriff am 12.10.2024).

57 Bundesregierung, *Strategiepapier zur Stärkung der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie* [wie Fn. 13]; dies., *Nationale Sicherheits- und Verteidigungsindustriestrategie* [wie Fn. 13].

Förderung der europäischen Rüstungskoooperation

Ein maßgebliches Ziel, das im deutschen politischen Diskurs mit Rüstungsexporten verbunden wurde, ist der Ausbau der verteidigungspolitischen Kooperation in Europa. Gerade unter dem Eindruck sinkender Verteidigungsbudgets hieß es in verschiedenen Koalitionsverträgen, die europäische Rüstungszusammenarbeit sei dafür zu nutzen, trotz Sparzwängen militärisch unverzichtbare Fähigkeiten aufrechtzuerhalten. Das Gelingen einer solchen Kooperation stehe und falle aber mit einer verlässlichen Rüstungsexportpraxis. Welche Dilemmata das mit sich bringen kann, wurde jenseits der Beteuerung, man wolle sich für die Harmonisierung der europäischen Rüstungsexportpolitik einsetzen, nicht näher thematisiert.⁵⁸

Der Umgang diverser Bundesregierungen mit dem Eurofighter-Programm kann als gutes Beispiel dafür gelten, dass und wie das Ziel der europäischen Verteidigungskooperation in der Vergangenheit die deutsche Rüstungsexportpraxis geprägt hat. Der Eurofighter wird gemeinschaftlich von Großbritannien, Deutschland, Italien und Spanien hergestellt und ist aus Sicht Deutschlands ein Flaggschiff europäischer Verteidigungskooperation. Exportregelungen wurden hier auf Projektebene vereinbart: Die Importanfrage eines Drittstaates an einen Kooperationspartner wird zwar nach deutschem Recht und den hier geltenden Grundsätzen geprüft, kann aber nur verwehrt werden, wenn Berlin für finanzielle Kompensation oder Ersatzgeschäfte sorgt. Bereits 2006 hatte Saudi-Arabien mit Großbritannien eine Lieferung von 72 Eurofightern vereinbart. Die damalige Bundesregierung befürwortete den Export mit dem Argument, damit untermauere man die deutsche Verlässlichkeit im Konsortium, zudem würden durch die europäische Kooperation »technologische Kernkompetenzen und Arbeitsplätze gesichert«.⁵⁹ 2012 setzte sich Bundes-

kanzlerin Angela Merkel ungewöhnlich prominent und öffentlich für einen möglichen Verkauf von Eurofightern nach Indien ein.⁶⁰ Und obwohl 2018 gegen Saudi-Arabien ein Exportstopp für deutsche Rüstungsgüter verhängt wurde, sind dem Land seitdem wiederholt Ersatzteile für europäische Gemeinschaftsprojekte wie den Eurofighter und den Tornado mit der Begründung geliefert worden, Deutschland komme damit europäischen Verpflichtungen nach.⁶¹

Aufschlussreich für die Bedeutung, die der europäischen Kooperation beigemessen wird, war auch die letzte Novellierung der Politischen Grundsätze im Jahr 2019. Die Große Koalition hatte eine solche Überarbeitung 2018 im Koalitionsvertrag vereinbart und darin auch das bereits seit 2018 geltende Moratorium für Exporte an Länder bekräftigt, die direkt am Jemenkrieg beteiligt waren.⁶² Inwieweit exportpolitische Zurückhaltung geboten sei oder diese die Wahrnehmung Deutschlands als verlässlicher Kooperationspartner beeinträchtige, war innerhalb der Koalition jedoch umstritten.⁶³ Frankreich hatte Deutschland im Kontext des Exportstopps gegenüber Saudi-Arabien vorgeworfen, seine Rüstungsexportpolitik sei zunehmend unvorhersehbar; die langwierigen deutschen Prüfprozesse trübten überdies die wirtschaftlichen Aussichten von Rüstungsunternehmen, die gemeinschaftlich oder arbeitsteilig hergestellte Produkte vertrieben.⁶⁴

⁵⁸ Exemplarisch Moltmann, *Wirrwarr* [wie Fn. 32], S. 24–25. SPD und Bündnis 90/Die Grünen, *Erneuerung, Gerechtigkeit, Nachhaltigkeit*, Berlin 2002, S. 79; SPD/CDU/CSU, *Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit*, Berlin 2006, S. 154; CDU, CSU und SPD, *Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land*, Koalitionsvertrag, Berlin 2018, S. 149.

⁵⁹ Deutscher Bundestag, *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Paul Schäfer (Köln), Monika Knoche, Wolfgang Gehrcke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke. – Drucksache 16/2483 –*, 12.9.2006 (BT-Drucksache 16/2568),

S. 4, <<https://dserver.bundestag.de/btd/16/025/1602568.pdf>> (Zugriff am 17.4.2025).

⁶⁰ Kazim Haznain, »Kampfjets für Indien: Merkel schreibt Werbebrief für Eurofighter«, in: *Der Spiegel*, 2.12.2012.

⁶¹ »Trotz Exportstopp der Bundesregierung: Deutsche Kampfjet-Teile nach Saudi-Arabien geliefert«, in: *Tagesspiegel*, 30.10.2020.

⁶² CDU, CSU und SPD, *Ein neuer Aufbruch für Europa* [wie Fn. 58], S. 149.

⁶³ »Strengere Richtlinien für Rüstungsexporte«, in: *Zeit Online*, 26.6.2019, <<https://www.zeit.de/politik/deutschland/2019-06/waffenindustrie-ruestungsexport-bundesregierung-kriegswaffen-richtlinien-kontrolle>> (Zugriff am 12.10.2024).

⁶⁴ Anne-Marie Descôtes, *Vom »German-free« zum gegenseitigen Vertrauen*, Berlin: BAKS, 2019 (Arbeitspapier Sicherheitspolitik, Nr. 7/2019), <https://www.baks.bund.de/sites/baks010/files/arbeitspapier_sicherheitspolitik_2019_7.pdf> (Zugriff am 10.4.2025).

Der restriktive Anspruch im Hinblick auf die vereidigungswirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa wurde aufgeweicht.

Vor diesem Hintergrund wurde der im Koalitionsvertrag formulierte restriktive Anspruch im Hinblick auf die vereidigungswirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa aufgeweicht. Bei staatlichen Rüstungsk Kooperationen behält die Bundesregierung zwar auf dem Wege der Konsultation Möglichkeiten, auf Exportvorhaben einzuwirken, allerdings sollen die deutschen Grundsätze nur »so weit wie möglich« Anwendung finden. Bei industriellen Kooperationen wird ein Einspruchsrecht auch für Systeme geltend gemacht, deren Produktion von deutschen Zulieferungen abhängt; gleichzeitig wird ausdrücklich auf De-minimis-Regelungen verwiesen, die den Geltungsbereich der Einwendungen einschränken.⁶⁵

Die besondere Bedeutung der europäischen Rüstungsk Kooperation zeigte sich auch im Rahmen des deutsch-französischen Vertrages von Aachen, der 2019 geschlossen wurde. Hier hatten Berlin und Paris eine Intensivierung der Zusammenarbeit in der Rüstung und ein gemeinsames Vorgehen bei Rüstungsexporten verabredet.⁶⁶ Im Oktober desselben Jahres vereinbarten die beiden Staaten ein Abkommen zur Ausfuhrkontrolle im Rüstungsbereich, dem sich 2021 Spanien anschloss. Im Kern sollen ein ständiges Gremium und enge Konsultationen unter den Partnern über Rüstungsexportentscheidungen Interessensgegensätze transparent machen und überwinden helfen. Auch in diesem Rahmen wurden De-minimis-Regeln vereinbart. Liegt der Zulieferungsanteil einer Vertragspartei unter 20 Prozent, so muss die Exportgenehmigung unverzüglich erteilt werden, sofern nicht unmittelbare Interessen der nationalen Sicherheit dagegensprechen.⁶⁷

⁶⁵ Bundesregierung, *Politische Grundsätze* [wie Fn. 8], Präambel und Kapitel II.

⁶⁶ Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration, <190205-aachenervertrag-barrierefrei-data.pdf> (Zugriff am 10.4.2025).

⁶⁷ Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, *Das Deutsch-Französische Abkommen vom 21. Oktober 2019 über Ausfuhrkontrollen im Rüstungsbereich im Lichte des Art. 59 Abs. 2 GG*, Berlin, 15.11.2019 (Ausarbeitung WD 2 – 3000 – 122/19), <WD-2-122-19-pdf-data.pdf> (Zugriff am 10.4.2025).

Erfolgsvoraussetzungen und Wirksamkeit deutscher Rüstungsexportpolitik

Die Bestimmung von Erfolgsfaktoren und der Wirksamkeit von Rüstungsexporten als Instrument der Außen- und Sicherheitspolitik ist diffizil. Konzeptionell ist die Debatte zu den avisierten Zielen und den dahinterliegenden Wirkmechanismen zumindest in der öffentlich nachvollziehbaren Debatte relativ unterentwickelt. In der Praxis lassen sich die Effekte von Rüstungsexporten oder dem deutschen Anteil daran schwer von anderen Kontextfaktoren isolieren, die das Verhalten von Drittstaaten, die Prosperität von Unternehmen oder die Stabilität von Nachbarregionen beeinflussen. Empirisch erschweren zudem die strenge Geheimhaltung und eine lückenhafte Datenlage die Überprüfung bisheriger deutscher Politik in diesem Feld.

Aus der Forschungsliteratur lassen sich dennoch zwei Grundvoraussetzungen für einen erfolgreichen Einsatz von Rüstungsexporten herausfiltern: Machtasymmetrie und Berechenbarkeit.

Gegenüber Staaten, die keine festen Allianzpartner sind, eröffnet das asymmetrische Abhängigkeitsverhältnis zwischen Geber und Empfänger theoretisch Möglichkeiten der strukturellen Einflussnahme. Weil für die Empfängerländer mit der Akquise westlicher Waffen technologischer Fortschritt, militärische Wirkmacht und politisches Prestige verbunden seien, ebneten Waffenverkäufe den Geberländern im Gegenzug Zugang zu politischen und militärischen Eliten im Bestimmungsland: durch politisch vorbereitete Verkäufe, enge Kontakte zwischen internationalen und heimischen Industrievertretern sowie durch militärische Missionen für das Training am gelieferten Gerät. Das diene der Vertrauensbildung und damit einer diffusen Reziprozität.⁶⁸ Erfolgreiche Einflussnahme basiert demnach zum einen auf dem Machtgefälle zwischen Empfänger und Exporteur, zum anderen auf der Verbindlichkeit und Vielschichtigkeit der Beziehung. Kritischer ist die Forschung im Hinblick auf die Frage, ob und unter welchen Bedingungen exportierende Staaten die Ausfuhr oder den Export-

⁶⁸ Andrew K. Pierre, *The Global Politics of Arms Sales*, Princeton 1982, S. 14 – 18; John Sislin, »Arms as Influence: The Determinants of Successful Influence«, in: *The Journal of Conflict Resolution*, 38 (1994) 4, S. 665 – 689; Karl Derouen/UK Heo, »Reward, Punishment or Inducement? US Economic and Military Aid, 1946 – 1996«, in: *Defence and Peace Economics*, 15 (2004) 5, S. 453 – 470.

stopp von Rüstungsgütern mit konkreten politischen Forderungen an den Empfängerstaat verbinden können. Zwar wird diese Flexibilität gepriesen, in der Praxis jedoch bislang kaum angewendet, auch nicht von den USA, deren Rüstungsgüter für die Empfängerländer häufig einen viel höheren Stellenwert haben als die in Deutschland oder mit deutscher Beteiligung produzierten.⁶⁹ Welch enorme Wirkung der Entzug von Rüstungsexporten und Ersatzteilen entfalten kann, zeigte sich zuletzt im Verhältnis zwischen der Trump-Administration und der Ukraine. Letztere sah sich gezwungen, dem Angebot einer Waffenruhe zuzustimmen, nachdem Washington ihr die Lieferung militärischer Hilfe, die Nutzung von Daten und die Wartung von bereits gelieferten Militärgütern zeitweise versagt hatte.⁷⁰

Geht es um die Stabilisierung von Nachbarregionen, die durch transnationale Sicherheitsherausforderungen gekennzeichnet sind, erscheint es ebenfalls plausibel, anzunehmen, dass Machtasymmetrie zwischen Geber und Empfänger von Exporten eine wichtige Erfolgsvoraussetzung ist. Denn nicht immer war das gelieferte militärische Gerät direkt zur Bearbeitung der Sicherheitsprobleme geeignet; vielmehr erhoffte man sich als Gegenleistung Rücksichtnahme auf deutsche und europäische Interessen. Die Wahrscheinlichkeit dafür dürfte steigen, wenn die Abhängigkeit des Empfängerlandes besonders ausgeprägt ist. Im Hinblick auf die Voraussetzungen für den Erfolg der deutschen Ertüchtigungsinitiativen in Kontexten fragiler Staatlichkeit hebt die Literatur vor allem den Mangel an politischer Zielsetzung und Steuerung hervor.⁷¹

69 Sislin, »Arms as Influence« [wie Fn. 68]; Elias Yousif, »If we don't sell it, someone else will«. *Dependence & Influence in US Arms Transfers*, Washington, D.C.: Stimson Center, 23.3.2023 (Issue Brief); A. Trevor Thrall/Caroline Dorminey, *Risky Business: The Role of Arms Sales in U.S. Foreign Policy*, Washington, D.C.: Cato Institute, 13.3.2018 (Policy Analysis Nr. 836).

70 Andrew Roth/Oliver Holmes, »Ukraine: US Suspends All Military Aid to Ukraine in Wake of Trump – Zelenskyy Row«, in: *The Guardian*, 4.3.2025, <<https://www.theguardian.com/world/2025/mar/04/us-military-aid-ukraine-pause-trump-zelenskyy-updates>> (Zugriff am 10.4.2025).

71 Philipp Rotmann, »Commentary: Von Deutschland lernen?«, Berlin: Global Public Policy Institute (GPPI), 9.8.2020, <<https://gppi.net/2020/08/09/von-deutschland-lernen/>> (Zugriff am 10.4.2025); Denis M. Tull, *Lernfähige deutsche Krisenpolitik? Lehren aus Mali (2013–2023)*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2024 (SWP-Studie 21/2024), doi: 10.18449/2024S21.

Für die erhofften positiven Effekte einer Stützung der heimischen und europäischen Industrie spielt Berechenbarkeit, verbunden mit Langfristigkeit, eine entscheidende Rolle. Investitionen in Produktionskapazitäten müssen sich auf lange Sicht rechnen; dasselbe gilt für die mit komplizierten Abstimmungsprozessen verbundene Rüstungszusammenarbeit. Mittels Ausfuhren sollen daher im Wesentlichen Auslastungsschwankungen ausgeglichen und die europäische Verteidigungskooperation befördert werden.⁷²

Ob Rüstungsexporte in Drittländer tatsächlich dazu geeignet sind, ist in der Forschung umstritten.⁷³ Die meisten Rüstungskoooperationsprojekte geht Deutschland jedenfalls mit Partnerländern wie Frankreich, Italien und Spanien ein, die ihrerseits eine weniger restriktive Rüstungsexportpolitik betreiben und sie auch für Gemeinschaftsprodukte anstreben. Das Gelingen der Kooperation sei daher auf gemeinsamen Export angewiesen.⁷⁴ Die Verteidigungsindustrie aber hat stets argumentiert, dass deutsche Unternehmen nur dann in europäischen Zusammenschlüssen berücksichtigt würden, wenn sich ihre internationalen Partner darauf verlassen könnten, dass deutsche Komponenten oder Ersatzteile nicht aufgrund einer ableh-

72 Sophia Besch, »No Escaping an Arms Export Policy«, in: *Berlin Policy Journal*, 10.10.2019, <<https://berlinpolicyjournal.com/no-escaping-an-arms-export-policy/>> (Zugriff am 10.4.2025); Daniel Fiott, *Defence Industrial Cooperation in the European Union. The State, the Firm and Europe*, London 2019; Keith Hartley, *The Economics of Defence Policy: A New Perspective*. London/New York 2011.

73 Simone Wisotzki/Max Mutschler, »No Common Position. European Arms Export Control in Crisis«, in: *Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung*, 10 (2021), S. 273–293; »Keine Rüstungskoooperation ohne europäische Rüstungsexportkontrolle«, in: *Friedensgutachten 2021*, hg. vom Bonn International Centre for Conflict Studies (BICC)/Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung (PRIF)/Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH)/Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Bielefeld 2021, S. 108f.

74 Christian Mölling/Torben Schütz, *Rüstungsexportpolitik. Optionen der Europäisierung*, Berlin: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), 2019 (DGAP Policy Brief 7/2019); Joachim Weber, *Rolle rückwärts beim Export? Der Koalitionsvertrag löst noch keine Probleme von Bundeswehr und Rüstungsindustrie*, Berlin: BAKS, 2018 (Arbeitspapier Sicherheitspolitik, Nr. 12/2018), <https://www.baks.bund.de/sites/baks010/files/arbeitspapier_sicherheitspolitik_2018_12.pdf> (Zugriff am 10.4.2025).

nenden Entscheidung über den Export von Gütern fehlen.⁷⁵

Und wie steht es um die Wirksamkeit mit Blick auf die erhofften Effekte?

Der bedeutsamste Markt für deutsche Unternehmen ist nach wie vor das Inland.

Zweifelsohne haben die zahlreichen Exporte in Drittstaaten dazu beigetragen, deutschen Unternehmen Erlöse zu sichern. Aber wie wichtig sie für den Erhalt der Industrie oder die Auslastung der Produktion im Verhältnis zu Einkäufen der Bundeswehr oder der von Allianzpartnern sind, lässt sich schwer beurteilen. In einer Antwort auf eine parlamentarische Anfrage hat die Bundesregierung jüngst eingestanden, dass sie selbst keine Kenntnis hat, welche Rüstungsunternehmen und Projekte in ihrer Quantität und Qualität vom Export abhängig sind, und solche Daten auch gar nicht erhebt.⁷⁶ In einer 2015 vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie in Auftrag gegebenen Studie zur strukturellen Lage der Verteidigungsindustrie wird auf Basis der Rüstungsexportberichte, der Bestellungen der Bundeswehr und einer eigens eingerichteten Datenbank allerdings der Schluss gezogen, dass der bedeutsamste Markt für deutsche Unternehmen nach wie vor das Inland ist. An ausländischen Märkten übertrumpfen die der europäischen und der Nato gleichgestellten Länder die der Drittstaaten.⁷⁷

Die Frage, inwieweit Rüstungsexporte in Drittstaaten dem Ausbau der europäischen Verteidigungskooperation zuträglich waren und sind, lässt sich ebenfalls kaum beantworten. Absatz, Kunden und Außenhandelsvolumen werden bei Verteidigungsgütern nicht statistisch erfasst und lassen sich nur näherungsweise aus den erteilten Rüstungsexportgenehmigungen ableiten. Eine 2015 von SIPRI durchgeführte Untersuchung zur Bedeutung von Exporten aus Kooperationsprogrammen für die Umsätze der europäischen Industrie kommt zu dem Ergebnis, dass die bis dato verfügbaren Daten keine belastbaren

Aussagen erlauben. Legt man die 2012 vorliegenden SIPRI-Daten zugrunde, sind für große Kooperationsprojekte die ursprünglichen europäischen Projektpartner bedeutsamer als die Drittstaatenexporte.⁷⁸ Für die Dekade, in der Drittstaatenexporte enorm zugelegt haben, liegen keine Berechnungen vor.

An der Tragfähigkeit einer Rüstungsexportpolitik, die auf Stabilität durch Stärkung autoritärer staatlicher Akteure setzt, haben zahlreiche Beobachter große Zweifel geäußert. Mit Blick auf zentrale Abnehmer deutscher Rüstungsexporte wie Ägypten und Saudi-Arabien ist im Gegenteil deren destabilisierende Rolle in der Region hervorgehoben worden. In unmittelbarer Folge des Anstiegs deutscher Rüstungsexporte oder teilweise zeitgleich damit sei eine zunehmende Militarisierung der vermeintlichen Stabilitätsanker zu beobachten gewesen.⁷⁹ Richtig ist, dass hierzulande diese Exporte als sehr bedeutsam wahrgenommen wurden. Aus dem Blickwinkel der Empfängerländer kann davon aber nicht die Rede sein – laut SIPRI-Daten blieb Deutschlands Marktanteil an der Rüstung wichtiger Drittländer, deren Außenpolitik man stabilisieren wollte, bescheiden. Dies gilt beispielsweise für Ägypten, Algerien, Indonesien, Katar, Saudi-Arabien oder Singapur.⁸⁰ Eine wie auch immer gelagerte Machtasymmetrie ließ sich daher gar nicht ausspielen (siehe Grafik 2).

Analysiert man das bisherige Vorgehen der verschiedenen Bundesregierungen mit Blick auf die

⁷⁸ Lucie Beraud-Sudreau, *The Extra-EU Defence Exports' Effects on European Armaments Cooperation*, Brüssel: Directorate-General for External Policies, April 2015 (Studie), S. 20 – 22, <http://ruestungsexport-info.de/fileadmin/media/Dokumente/Hintergrundinformationen/EU_Doks/DG-ExternalPolicies-R%C3%BCEx-R%C3%BCIn-EXPO_STU_2015_549043_EN.pdf> (Zugriff am 12.10.2024).

⁷⁹ Yannik Hüllinghorst/Stephan Roll, *Deutsche Rüstungsexporte und die Militarisierung der Außenpolitik arabischer Staaten*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2020 (SWP-Aktuell 103/2020), doi: 10.18449/2020A103; Paul Holden, *Indefensible. Seven Myth That Sustain the Global Arms Trade*, London 2016; Markus Bickel, *Die Profiteure des Terrors. Wie Deutschland an Kriegen verdient und arabische Diktaturen stärkt*, Frankfurt a. M. 2017.

⁸⁰ BICC, *Ägypten* [wie Fn. 35]; dass., *Algerien* [wie Fn. 51]; dass., *Singapur*. *Länderinformationen zu den Europäischen Kriterien für Rüstungsexporte*, Bonn 2024 (BICC/Common Position Brief 7/2024); dass., *Indonesien*. *Länderinformationen zu den Europäischen Kriterien für Rüstungsexporte*, Bonn 2024 (BICC/Common Position Brief 7/2024); dass., *Saudi-Arabien* [wie Fn. 49], alle unter <<https://www.ruestungsexport.info/de/laenderberichte>> (Zugriff am 10.10.2024).

⁷⁵ Atzpodien, *Deutscher Rüstungsexport* [wie Fn. 52].

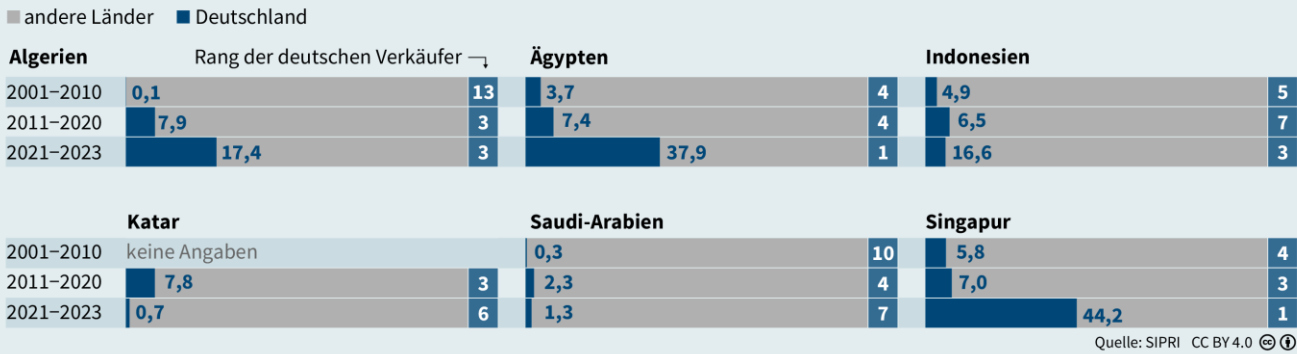
⁷⁶ Deutscher Bundestag, *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU*, 17.10.2023 (Bundestags-Drucksache 20/8852), <<https://dserver.bundestag.de/btd/20/088/2008852.pdf>> (Zugriff am 10.4.2025).

⁷⁷ VDI Technologiezentrum (Hg.), *Analyse der strukturellen Lage der Verteidigungsindustrie in Deutschland*. Studie im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums, Düsseldorf 2015, S. 29.

Grafik 2

Deutscher Anteil an Waffenimporten

Angaben in Prozent nach Empfängerland in Zehn-Jahres-Intervallen



Begründung und Praxis von Rüstungsexporten in Drittstaaten kommt man im Kern zu vier Ergebnissen.

Erstens können in den Begründungen vier Ziele identifiziert werden, die zahlreiche Bundesregierungen und Befürworter von Rüstungsexporten wiederholt angeführt haben: Einflussnahme, Stabilitätsexport, Schutz der heimischen Rüstungsindustrie sowie Förderung der europäischen Verteidigungskooperation. Diese Ziele sind sehr allgemein formuliert und schließen sich gegenseitig nicht aus. Aufgrund ihrer generischen Natur bleibt bei diesen Begründungsmustern an wesentlicher Stelle unklar, wie Rüstungsexporte zu den beschriebenen Zielen beitragen sollen.

Zweitens spiegeln Begründung und Praxis deutscher Rüstungsexporte überwiegend geographische wie funktionale Prioritäten deutscher Sicherheitspolitik wider. Ein Großteil der Exporte floss in den vergangenen zwanzig Jahren in den Nahen und Mittleren Osten, und es gab Abgaben durch die Bundeswehr an Länder mit fragilen staatlichen Strukturen. Angesichts begrenzter eigener Interventionskapazitäten auf Seiten Deutschlands und seiner Verbündeten sollten ertüchtigte Partner sicherheitspolitische Herausforderungen selbst bewältigen.

Drittens herrscht in der Forschungsliteratur überwiegend Skepsis, ob Deutschland diese – wenn auch vagen – selbstgesteckten Ziele mit Rüstungsexporten an Drittstaaten bislang erreicht hat. Diese Skepsis gründet unter anderem in der Beobachtung, dass häufig die Voraussetzungen für einen solchen Erfolg nicht gegeben waren.

Viertens lässt sich konstatieren, dass der Bundesregierung oftmals selbst die Werkzeuge fehlen, um den Nutzen von Rüstungsexporten beurteilen zu

können: Über Einzelfälle hinausreichende Daten zu den systematischen Effekten von Rüstungsexporten und dem Kontroll- und Förderungsinstrumentarium liegen nicht vor.

Auswirkungen der Zeitenwende: Rüstungsexportpolitik unter neuen Vorzeichen

Rüstungsexportpolitik ist, das hat die vorherige Diskussion gezeigt, Ausdruck der regionalen und funktionalen Prioritäten deutscher Sicherheitspolitik. Diese haben sich infolge des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine stark verändert. In der Nationalen Sicherheitsstrategie hat die Bundesregierung zentrale sicherheitspolitische Herausforderungen neu priorisiert. Im Zentrum steht nicht mehr die Stabilisierung von Regionen fragiler Staatlichkeit. Vielmehr sieht die Bundesregierung die Stabilität der internationalen Ordnung nun grundsätzlich durch die revisionistische Politik Russlands und Chinas bedroht. Deutschlands Sicherheitspolitik müsse sich demnach auf eine multipolare Welt einstellen, in der »verschiedene Länder und Regierungsmodelle um Macht und Einfluss« konkurrieren.⁸¹ Eine kommende Bundesregierung muss zudem einbeziehen, dass die USA unter Präsident Donald Trump die grundlegenden Vorzeichen und Planungsannahmen deutscher Verteidigungspolitik fundamental in Frage stellen. Vor diesem Hintergrund ist von Beobachtern wie Politikern gefordert worden, Europas Abhängigkeit von den USA ab- und die innereuropäische Kooperation auszubauen.⁸²

⁸¹ Olaf Scholz, »Die globale Zeitenwende. Wie ein neuer Kalter Krieg in einer multipolaren Ära vermieden werden kann«, in: *Foreign Affairs*, 5.12.2022, <<https://www.foreignaffairs.com/germany/die-globale-zeitenwende>> (Zugriff am 10.4.2025).

⁸² *Verantwortung für Deutschland*. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 9.4.2025, <<https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koalitionsvertrag.pdf>>; Camille Grand, *Defending Europe with Less America*, European Council on Foreign Relations (ECFR), 3.7.2024 (Policy Brief), <<https://ecfr.eu/publication/defending-europe-with-less-america/>>; Eric Voigt, »Boris Pistorius fordert gesamteuropäische Verteidigung«, in: *Die Zeit*, 27.3.2025, <<https://www.zeit.de/politik/deutschland/2025-03/europe>>

Welche Konsequenzen ergeben sich aus dieser geänderten sicherheitspolitischen Ausgangslage für den Umgang mit Rüstungsexporten als Instrument der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik? Zum jetzigen Zeitpunkt kann man das wohl nur tentativ beantworten; an dieser Stelle geht es daher um Anregungen dafür, welche Fragestellungen mit den Veränderungen verbunden sind.

Stabilität unter den Bedingungen herausziehender Multipolarität

Im Lichte von Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine geht die Mehrheit aller Drittstaatenexporte nach Kyjiw. Hatte man die militärische Auseinandersetzung zwischen Russland, den von Moskau gesteuerten Separatisten und der Ukraine von 2014 bis 2022 eher als Konflikt in einem »Spannungsgebiet« gewertet⁸³ und folglich keine militärischen Exporte in die Ukraine genehmigt, markiert das Jahr 2022 einen Umschwung. Seither erzielen Ausfuhren von Kriegswaffen und Rüstungsgütern in das angegriffene Land unter den deutschen Drittstaatenexporten die höchsten Genehmigungswerte.⁸⁴ Die Bundesregierung

2025-verteidigungsminister-boris-pistorius-hanno-pevcur-verteidigungspolitik-europa> (Zugriff jeweils am 16.4.2025).

⁸³ Sascha Lehnartz/Clemens Wergin, »Politik Ausland: Erschöpfte Kanzlerin will Frieden schaffen ohne Waffen«, in: *Die Welt*, 7.2.2015, <<https://www.welt.de/politik/ausland/article137218181/Erschoepfte-Kanzlerin-will-Frieden-schaffen-ohne-Waffen.html>>; »Ukraine-Krieg: Steinmeier warnt USA vor Waffenlieferungen in die Ukraine« in: *ZEIT Online*, 12.3.2025, <<https://www.zeit.de/politik/ausland/2015-03/steinmeier-kerry-ukraine>> (Zugriff jeweils am 10.4.2025).

⁸⁴ *Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2022*, 23.12.2023 (Bundestags-

argumentiert, dass die Lieferungen in die Ukraine dazu dienen, deren militärische Fähigkeiten im Abwehrkampf gegen Russland zu stärken. Auch angesichts des Drucks aus Washington, den Krieg schnell und im Zweifel nicht zugunsten der Ukraine zu beenden, haben Deutschland und europäische Partner Kyjiw weitere militärische Hilfen zugesagt, um eine Niederlage der Ukraine zu verhindern und das Land in eine günstige militärische Ausgangsposition für mögliche Verhandlungen mit Russland zu bringen. Die Aussicht, dass die Ukraine dank westlicher Militärhilfe den Krieg nicht verliert und eine zukünftige Vollinvasion für Moskau sehr kostspielig wird, gilt als Grundvoraussetzung langfristiger Stabilität und Sicherheit in Europa.⁸⁵

Offen ist bislang, ob aus Sicht der Bundesregierung die Ukraine ein Sonderfall ist oder ob und in welcher Weise das Beispiel Schule machen soll. Einiges spricht dafür, dass die Bundesregierung Rüstungsexporte nicht nur im engeren Sinne zur Selbstverteidigung, sondern auch zur Abschreckung einsetzen will.

Nach Maßgabe der bisher geltenden Politischen Grundsätze sind Rüstungsexporte dann ein legitimes Instrument der Stabilitätsförderung, wenn ein Selbstverteidigungsfall nach Artikel 51 der VN-Charta vorliegt.⁸⁶ In der Nationalen Sicherheitsstrategie heißt es hier weitergehend, dass »geostrategische Herausforderungen« sowie »die Unterstützung von Partnern, die unmittelbaren Bedrohungen ausgesetzt sind«, berücksich-

tigt werden sollen.⁸⁷ Den vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) vorgelegten Eckpunkten zum Rüstungsexportkontrollgesetz zufolge soll darin »ausdrücklich die Möglichkeit festgeschrieben« werden, Länder zu unterstützen, »bei denen ein Ausbruch eines Konfliktes konkret zu befürchten ist«.⁸⁸

Wenn sich die Bundesregierung bei künftigen Exportentscheidungen an diesen Ausführungen orientiert, dann könnte dies auf einen Paradigmenwechsel hindeuten. Bisher sollten Waffenlieferungen in Spannungsgebiete unterbleiben; Rüstungsexporte waren explizit nicht dazu gedacht, die Abschreckungsfähigkeit einzelner, potentiell bedrohter Staaten zu verbessern. Wenn Rüstungsexporte in Zukunft im Sinne der Abschreckungsfähigkeit Stabilität befördern sollen, ist zu klären, was einen potentiellen Selbstverteidigungsfall von Spannungsgebieten unterscheidet, in denen Deutschland Zurückhaltung übt. Ohne eine solche Differenzierung wäre der Ansatz mit einer restriktiven Exportpolitik nur schwer vereinbar.

Weitere Fragen stellen sich mit Blick auf die Voraussetzungen, die erfüllt sein müssten, damit eine in diesem Sinne ausgeübte Rüstungsexportpolitik zum Erfolg führt. Dies betrifft vor allem die Auswahl, welche Partner Deutschland unter den gegebenen geopolitischen Bedingungen stärken möchte. Das Abschreckungspotential von Rüstungsverkäufen hängt wesentlich mit der Berechenbarkeit der Lieferungen und der Stabilität der bilateralen Beziehungen zusammen. Empfänger von Exporten müssen sich auf Deutschland auch im Konfliktfall verlassen können. Dies ist nicht nur für die ursprüngliche Lieferung bedeutsam, sondern im Kriegsfall vor allem für die Versorgung mit Ersatzteilen, wie der Krieg in der Ukraine gezeigt hat. Umgekehrt muss Deutschland sicher sein, dass es mit den Partnerstaaten auch im militärischen Konfliktfall wichtige Interessen teilt und zu auch langfristiger Unterstützung bereit ist.

Bislang gab es unter diversen Bundesregierungen mit Blick auf eine Festlegung, welche Drittstaaten als dauerhafte Partner gelten können, Widerstand. Derartige »weiße Listen« würden die Exportpolitik sicherlich in ihrer Flexibilität einschränken. Gleichwohl könnte ein solcher Schritt auch als Signal im Sinne der Abschreckungspolitik dienen und Deutschland sich damit als verlässlicher Partner etablieren.

Drucksache 20/10010), <<https://dserver.bundestag.de/btd/20/100/2010010.pdf>> (Zugriff am 10.4.2025); BMWK, »Rüstungsexportgenehmigungen in den ersten drei Quartalen 2023«, Pressemitteilung, 2.10.2023, <<https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2023/10/20231002-ruestungsexportgenehmigungen-in-den-ersten-drei-quartalen-2023.html>> (Zugriff am 15.4.2025).

⁸⁵ Frank Schwabe (SPD), »Rede Aktuelle Stunde Bundestag, 13. Juni 2024«, und Deborah Düring (Bündnis 90/Die Grünen), »Rede Aktuelle Stunde Deutscher Bundestag, 13. Juni 2024«, Deutscher Bundestag, *Stenografischer Bericht der 175. Sitzung*, 13.6.2024 (Plenarprotokoll 20/175), S. 22715 – 22719, <<https://dserver.bundestag.de/btp/20/20175.pdf>>; »Weitere 11,3 Milliarden Euro bis 2029: Haushaltsausschuss bewilligt Militärhilfe-Paket für Ukraine«, in: *Tagesspiegel*, 21.3.2025, <<https://www.tagesspiegel.de/politik/weitere-113-milliarden-euro-bis-2029-haushaltsausschuss-bewilligt-militaerhilfe-paket-fur-ukraine-13410781.html>>; Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen der Tagung vom 20. März 2025*, Brüssel, 20.3.2025, <<https://www.consilium.europa.eu/media/vhjdty5/european-council-conclusions-de.pdf>> (Zugriff jeweils am 10.4.2025).

⁸⁶ Bundesregierung, *Politische Grundsätze* [wie Fn. 8], Kapitel II, Punkt 4, S. 4.

⁸⁷ Dies., *Nationale Sicherheits- und Verteidigungsindustriestrategie* [wie Fn. 15], S. 45 (eigene Hervorhebung).

⁸⁸ BMWK, *Eckpunkte für das Rüstungsexportkontrollgesetz* [wie Fn. 2], S. 3.

Einflussnahme unter neuen geopolitischen Bedingungen

War Einflussnahme bislang eher ein randständiges Motiv in der Debatte, änderte sich dies im Zuge des russischen Krieges gegen die Ukraine. In der Nationalen Sicherheitsstrategie heißt es, bei der Rüstungsexportpolitik sei »die geostrategische Lage« zu berücksichtigen.⁸⁹ Unter der Bedingung globaler strategischer Rivalität kommt Exporten aus der Sicht einiger Minister eine besondere Bindungswirkung zu. Die Unterstützung von Staaten in ihrem Sicherheitsbedürfnis biete sich dazu an, strategische Partnerschaften auch mit Ländern zu befördern, deren Werteorientierung oder menschenrechtliche Situation nicht gänzlich mit deutschen Vorstellungen kompatibel sei. Waffenlieferungen könnten den Einfluss konkurrierender Großmächte wie Russland und China beschränken helfen oder dazu beitragen, Abhängigkeiten von insbesondere russischen Rüstungsexporten abzubauen.⁹⁰

In einer Welt strategischer Rivalität sind Rüstungsexporte Instrument der Gleichgewichtspolitik.

Dabei scheint das Ziel grob zu lauten, das globale Machtgleichgewicht zugunsten derjenigen Staaten zu verschieben, die sich für den Erhalt der von Deutschland unterstützten regelbasierten internationalen Ordnung einsetzen. Rüstungsexporte sind nach diesem im Werden begriffenen Verständnis Mittel der Einflussnahme und Instrumente der Gleichgewichts-

politik. In diesem Sinne hat zuletzt Verteidigungsminister Boris Pistorius Rüstungsexporte nach Indien und Indonesien beworben. Deutschland habe nicht nur ein langfristiges Interesse daran, dass Indien sich aus der Abhängigkeit von russischem Militärgerät löst. Auch mit Blick auf China und die Sicherheitsbedenken regionaler Staaten argumentierte er: »Wenn wir ernsthaft über De-risking und nicht Decoupling nachdenken und darüber, ein ernsthafter und verlässlicher Partner in der Region zu werden, dann müssen wir zumindest bereit sein zu diskutieren, wie wir unsere Partner in der Region unterstützen können, auch in Verteidigungsfragen.«⁹¹

Noch ist offen, ob die Bundesregierung eine solche Politik der Einflussnahme durch Rüstungskoooperation punktuell – im Lichte von Exportanfragen – oder systematisch verfolgen will. Aktuell richtet man den Fokus vor allem auf Indien, das seit längerer Zeit versucht, seine Waffeneinkäufe zu diversifizieren. Indien zählt zu den größten Rüstungsimporteuren weltweit und ist in hohem Maße von russischen Systemen abhängig.⁹² Zwar unterhalten alle indischen Teilstreitkräfte auch Systeme westlicher Nationen, aber 65 Prozent aller Waffeneinkäufe wurden in den letzten beiden Jahrzehnten in Russland getätigt. Auch ist Indien wichtige Joint Ventures mit Moskau eingegangen.⁹³ Unter dem Eindruck russischer Liefer Schwierigkeiten infolge des Ukrainekrieges hat Indien diverse Lieferverträge mit Russland aufgekündigt.⁹⁴

Die Bundesregierung hat die Exportbemühung öffentlichkeitswirksam unterstützt. Im Juni 2023

⁸⁹ Bundesregierung, *Nationale Sicherheitsstrategie* [wie Fn. 15], S. 15.

⁹⁰ »Sicherheitspolitisches Gespräch mit Wirtschaftsminister Dr. Robert Habeck«, Berlin: BAKS, 13.5.2024, <<https://www.baks.bund.de/de/dfs2024-sicherheitspolitisches-gespraech-mit-wirtschaftsminister-dr-robert-habeck>>; Boris Pistorius, »Rede auf der Münchner Sicherheitskonferenz«, München, 17.2.2024, <<https://www.bmvg.de/de/aktuelles/impulsvortrag-pistorius-msc-24-5744960>>; Christoph Ziedler, »Nicht länger unsere Partner vergrätzen. FDP kämpft für mehr Rüstungsexporte«, in: *Tagesspiegel*, 10.8.2023, <<https://www.tagesspiegel.de/politik/nicht-langer-unsere-partner-vergratzen-fdp-kampft-fur-mehr-rustungsexporte-10284676.html>>; Till Fährnders, »Pistorius will Waffenlieferungen erleichtern«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 8.6.2023, <<https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/pistorius-will-waffenlieferungen-an-indien-erleichtern-18950010.html>> (Zugriff jeweils am 10.4.2025).

⁹¹ Zit. in: »Deutschland offen für Waffenlieferungen an Indien«, *Deutsche Welle*, 5.6.2023, <<https://www.dw.com/de/deutschland-offen-f%C3%BCr-waffenlieferungen-an-indien/a-65831339>> (Zugriff am 10.4.2025); vgl. auch Pia Fuhrhop, »Chancen und Herausforderungen der Rüstungszusammenarbeit mit Indien«, in: Christian Wagner (Hg.), *Indien als Partner der deutschen Außenpolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2024 (SWP-Studie 23/2024), S. 19 – 22, doi: 10.18449/2024S23.

⁹² Christian Wagner, *Indiens Aufstieg: auf tönernem Fundament*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2021 (SWP-Studie 13/2021), S. 37ff, doi: 10.18449/2021S13.

⁹³ Krishn Kaushik, »India Pivots Away from Russian Arms, But Will Retain Strong Ties«, *Reuters*, 29.1.2024, <<https://www.reuters.com/world/india/india-pivots-away-russian-arms-will-retain-strong-ties-2024-01-28/>> (Zugriff am 15.10.2024).

⁹⁴ Wagner, *Indiens Aufstieg* [wie Fn. 92], S. 40; Matthew Stein, »India Takes a Step Away from the Russian Defense Industry«, in: *Journal of Indo-Pacific Affairs*, (Juli – August 2023), S. 138 – 145, <https://media.defense.gov/2023/Jul/28/2003270088/-1/-1/1/STEIN_VIEW.PDF> (Zugriff am 15.10.2024).

unterzeichnete das deutsche Unternehmen Thyssenkrupp Marine Systems im Beisein des Verteidigungsministers eine Absichtserklärung zum Bau von sechs U-Booten mit einer indischen Werft. Sollte die Beauftragung durch die indische Seite erfolgen, wäre das deutsche Unternehmen für Konstruktion und Design der U-Boote sowie für beratende Tätigkeiten verantwortlich, die indische Werft für Bau und Ablieferung.⁹⁵ Zusätzlich vertiefte man die praktische Sicherheitskooperation. Im August 2024, übte die deutsche Luftwaffe erstmals mit Indien in einem gemeinsamen Manöver. Auch die Marinestreitkräfte beider Länder führten eine gemeinsame Übung durch, außerdem wurde die Kooperation im Cyberbereich intensiviert.⁹⁶ Im Vorfeld der deutsch-indischen Regierungskonsultationen hat die Bundesregierung ein Grundsatzpapier zur Neuausrichtung der bilateralen Beziehungen verabschiedet. In diesem »Fokus auf Indien«-Papier werden Rüstungsexporte und die Bereitschaft zum verlässlichen Ausbau der Rüstungskooperation erstmals explizit als Instrument der Einflussnahme beschrieben und in den größeren Kontext deutscher Sicherheitspolitik eingebettet.⁹⁷

Wieder stellt sich die Frage nach den Erfolgsbedingungen. Wenn Einflussnahme wesentlich auf Machtasymmetrie basiert, so sind in einem ersten Schritt solche Länder in den Blick zu nehmen, in denen heute Russland und China den Markt beherrschen. Hier müssten sich die für die deutsche Rüs-

tungsexportpolitik Verantwortlichen fragen, was sie diesen Ländern anbieten können und wollen.

Deutschlands Rolle auf dem internationalen Rüstungsmarkt

Russlands Anteil an globalen Rüstungstransfers sinkt seit 2016 und ist in den Jahren 2019 bis 2023 regelrecht eingebrochen, um 53 Prozent. Laut SIPRI hat mittlerweile Frankreich mit einem Zuwachs von 47 Prozent Russland als weltweit zweitgrößten Exporteur abgelöst.⁹⁸ Die Rückgänge russischer Exporte lassen sich nicht nur auf den gestiegenen russischen Eigenbedarf zurückführen, sondern auch auf die Durchsetzung amerikanischer Sekundärsanktionen. Zudem haben viele russische Waffensysteme im Ukrainekrieg nicht immer überzeugt, und dieser Reputationsverlust schlägt sich auch im Käuferverhalten nieder.⁹⁹

Obgleich sich aus dieser Situation grundsätzlich Möglichkeiten für konkurrierende Anbieter ergeben, ist nicht klar, ob dies auch für Deutschland gilt, denkt man an die in Berlin verfolgte Intention der politischen Einflussnahme. Denn Russlands Hauptabnehmer sind neben Indien vor allem China, Algerien und Ägypten. Darüber hinaus unterhält Moskau wichtige Exportbeziehungen mit Vietnam, Syrien, Iran und dem Irak, der Türkei und den Vereinigten Arabischen Emiraten (siehe Grafik 3).¹⁰⁰ Auf dem afrikanischen Markt verkaufte Moskau große und teure Waffensysteme vor allem an Algerien und Ägypten, dominierte auf dem Kontinent aber mit Klein- und Leichtwaffen zu vergleichsweise niedrigem Preis. Insbesondere in Sub-Sahara-Afrika dürfte daher nicht der Westen, sondern China Russland den Rang ablaufen.¹⁰¹

⁹⁵ Thyssenkrupp Marine Systems, »thyssenkrupp Marine Systems und Mazagon Dock Shipbuilders Limited erklären Absicht zum Bau von U-Booten für und in Indien«, Pressemitteilung, 7.6.2023, <<https://www.thyssenkrupp.com/de/newsroom/pressemitteilungen/pressedetailseite/thyssenkrupp-marine-systems-und-mazagon-dock-shipbuilders-limited-erklaren-absicht-zum-bau-von-u-booten-fur-und-in-indien-224985>> (Zugriff am 15.10.2024).

⁹⁶ »Germany Fully Backs Submarine Negotiations with India, Wants to Offer Military Cooperation Alternatives to New Delhi: German Envoy«, in: *The Economic Times* (online), 9.4.2024, <<https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/germany-fully-backs-submarine-negotiations-with-india-wants-to-offer-military-cooperation-alternatives-to-new-delhi-german-envoy/articleshow/109161107.cms?from=mdr>> (Zugriff am 15.10.2024); Fuhrhop, »Chancen und Herausforderungen der Rüstungszusammenarbeit mit Indien« [wie Fn. 91].

⁹⁷ Bundesregierung, *Fokus auf Indien*, Berlin, Oktober 2024, S. 11, <<https://www.auswaertiges-amt.de/resource/blob/2680204/9fc49c0ef2df93f1ffb8ccad1b5f66b6/241016-fokus-indien-data.pdf>> (Zugriff am 10.4.2025).

⁹⁸ Wezeman u. a., *Trends in International Arms Transfers*, 2023 [wie Fn. 25], S. 1.

⁹⁹ Max Bergmann u. a., *Seller's Remorse. The Challenges Facing Russian Arms Exports*, Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies (CSIS), 2023, S. 6–8.

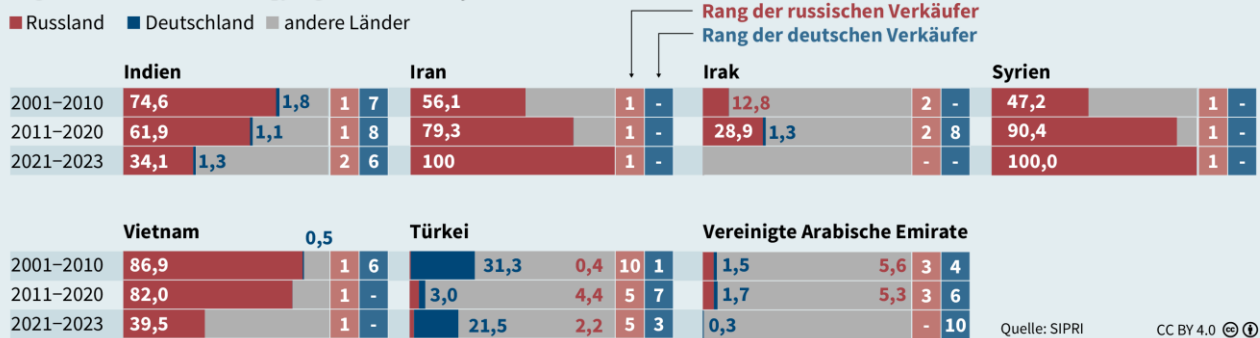
¹⁰⁰ »Infographic: Which Countries Buy the Most Russian Weapons?«, in: *Al Jazeera*, 9.3.2022, <<https://www.aljazeera.com/news/2022/3/9/infographic-which-countries-buy-the-most-russian-weapons>> (Zugriff am 15.10.2024).

¹⁰¹ Bergmann u. a., *Seller's Remorse* [wie Fn. 99], S. 21f; Bernardo Mariani, *China's Arms Exports to Sub-Saharan Africa*, Paris: Institut Français des Relations Internationales (IFRI), 2021 (Note Nr. 29/2021), S. 11, <https://archives.defense.gouv.fr/content/download/635898/10510460/file/Note%2029%20Arms%20transfers_pdf.pdf> (Zugriff am 15.10.2024).

Grafik 3

Deutscher und russischer Anteil an Waffenimporten

Angaben in Prozent nach Empfängerland in Zehn-Jahres-Intervallen



Sollte es deutscher Politik in Zukunft darum gehen, den wachsenden chinesischen Einfluss auf dem internationalen Rüstungsmarkt zu begrenzen, geraten andere Länder in den Blick. Das Gros chinesischer Exporte geht an Pakistan, Bangladesch, Thailand und Myanmar. Darüber hinaus bemüht sich China um Verkäufe von Raketentechnologie und Unmanned Aerial Vehicles (UAVs) in den Nahen Osten und hat unter anderem mit Saudi-Arabien, Ägypten und den Vereinigten Arabischen Emiraten Deals abgeschlossen. Solche Deals sind westlichen Anbietern schon deshalb nicht möglich, weil internationale Vereinbarungen wie das Wassenaar Agreement oder das Trägertechnologie-Kontrollregime (Missile Technology Control Regime, MTCR) solche Ausfuhren verbieten.¹⁰² Auf Basis einer kontinuierlichen Marktanalyse wäre zu klären, wo künftig russische Importe wegfallen, wo man chinesische Importe verhindern will und ob deutsche Unternehmen avisierten Empfängern überhaupt Systeme anzubieten hätten.

Potentielle Partner für Rüstungskoooperation

Eine zweite Erfolgsvoraussetzung für Einflussnahme ist die Berechenbarkeit und Langfristigkeit der Part-

nerschaft, die durch Rüstungsexporte untermauert wird. Es ist also plausibel anzunehmen, dass eine auf dieses Ziel ausgerichtete Politik umso eher gelingt, desto besser Deutschland solche Partner auch identifizieren kann.

In den vom BMWK vorgelegten Eckpunkten für ein Rüstungsexportkontrollgesetz ist beispielsweise die Möglichkeit vorgesehen, den Kreis jener Länder, die EU- und Nato-Mitgliedstaaten gleichgestellt sind, kriteriengestützt zu erweitern und dabei »strategisch wichtige und gleichgesinnte Partner [...], die für die Einhaltung der regelbasierten internationalen Ordnung stehen«,¹⁰³ in den Blick zu nehmen. Dieser Logik folgen vermutlich auch die von der Bundesregierung erlassenen Allgemeinverfügungen, die gewisse Drittländer begünstigen, wenn auch ohne Angabe von Kriterien.¹⁰⁴ Hier zeigt sich, dass die Bundesregierung bei der Suche nach Partnern weniger auf deren »innere Verfasstheit [...] abheb[t] als vielmehr auf deren erwartetes internationales Verhalten im Kontext massiver geopolitischer Umbrüche«.¹⁰⁵

Allerdings ist bei der Partnerwahl weiterhin offen, von welchen Überlegungen sich die Bundesregierung im Einzelnen leiten lässt. Unklar ist, ob eine generelle Unterstützung der regelbasierten internationalen Ordnung als hinreichender Grund für die Identifikation als Partner gilt oder ob mithilfe von Rüstungs-

¹⁰² »How Dominant Is China in the Global Arms Trade?«, in: CSIS China Power, o. D., <<https://chinapower.csis.org/china-global-arms-trade/#:~:text=From%202010%20to%202020%2C%20China,other%20parts%20of%20the%20world>> (Zugriff am 10.4.2025); Anthony H. Cordesman / Arleigh A. Burke / Max Molot, *China's Shifting Balance of Arms Imports and Exports from China*, Washington, D.C.: CSIS, 2019, S. 238, <<https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep22586.23.pdf>> (Zugriff am 15.10.2024).

¹⁰³ BMWK, *Eckpunkte für das Rüstungsexportkontrollgesetz* [wie Fn. 2], S. 3; siehe auch Einleitung.

¹⁰⁴ BMWK/Bundesamt für Ausfuhrkontrolle, »Verfahren zur Exportkontrolle werden effizienter gestaltet«, Gemeinsame Pressemitteilung, 25.7.2023.

¹⁰⁵ Felix Heiduk, *Deutschlands Wertepartnerschaften im Indo-Pazifik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2024 (SWP-Studie 2/2024), S. 24, doi: 10.18449/2024S02.

exporten sicherheitspolitischen Kerninteressen gedient werden soll.¹⁰⁶ Wie weit beide Aspekte auseinanderklaffen können, zeigt sich am Beispiel der internationalen Unterstützung für die Sanktionen gegen Russland. Russlandsanktionen – ein deutsches Kerninteresse – setzen nur 45 Länder durch. Zusammen sind sie für etwa ein Drittel aller globalen Rüstungsimporte verantwortlich.¹⁰⁷ Die große Mehrheit der Staaten, auf deren Märkten der Westen und neue Anbieter um Exporte konkurrieren, mag sich gegebenenfalls als Unterstützer der internationalen Ordnung gerieren, mit Blick auf die zentrale Frage deutscher Sicherheitspolitik aber Berlins Position unterlaufen.

Strategisch wichtige Drittstaaten werden auch in Zukunft danach trachten, vor allem eigene Produktionskapazitäten aufzubauen.

So oder so scheint es geboten, sich im Rahmen der Partnersuche intensiv mit den Motiven der Empfängerländer auseinanderzusetzen. Nur so lässt sich realistisch einschätzen, welche Einflussmöglichkeiten sich durch Rüstungsexporte in Zeiten geopolitischer Umbrüche ergeben mögen. Westliche Anbieter werden weiterhin um die Exportmärkte wichtiger Player wie Indien, die Golfstaaten oder Algerien konkurrieren. Den meisten Prognosen zufolge werden die USA Weltmarktführer bleiben, Platz 2 belegt im Moment Frankreich. Außerdem werden strategisch wichtige Drittstaaten auch in Zukunft danach trachten, nicht nur die Anbieterlandschaft zu diversifizieren, sondern vor allem eigene Produktionskapazitäten aufzubauen. So besteht Indien beispielsweise im Kontext der von Narendra Modi ausgerufenen »Make-in-India«-Initiative entschieden auf der Förderung von Technologietransfer, Lizenzproduktionen und Rüstungsgeschäften, welche die heimische indische Wertschöpfung steigern.¹⁰⁸ Indien setzt vor allem auf

rüstungspolitische Eigenständigkeit und will neue strategische Abhängigkeiten von westlichen Staaten vermeiden.¹⁰⁹

Ähnliche Bestrebungen zur Verlagerung der Rüstungsproduktion gibt es beispielsweise in Saudi-Arabien oder den Vereinigten Arabischen Emiraten. Bei einigen dieser Staaten sind berechtigte Zweifel angebracht, ob und wann sich die Ambitionen realisieren lassen, und nicht alle werden Rüstungsgüter produzieren, die Deutschland direkt Konkurrenz machen.¹¹⁰ Dennoch deuten sich zwischen der Sicherung der Einflussnahme auf strategisch wichtige Staaten und der Förderung der eigenen Industrie mittel- bis langfristig Zielkonflikte an.

Rüstungsexporte als Mittel der nationalen und europäischen Industrieförderung

Im Lichte geopolitischer Spannungen und wachsender Verteidigungshaushalte könnte die wirtschaftliche Bedeutung von Rüstungsexporten gegenüber politischen Erwägungen in den Hintergrund treten.

Bis 2022 wollte man mit Rüstungsexporten das Nachlassen der heimischen Nachfrage kompensieren. Heute stehen Deutschland und seine europäischen Verbündeten vor der Herausforderung, ihre eigenen Streitkräfte auszustatten und die knappen heimischen Produktionskapazitäten dafür effektiv zu nutzen und auszuweiten. Wie wirken sich diese Veränderungen möglicherweise auf den Stellenwert von Rüstungsexporten an Drittstaaten und auf den Erhalt und Ausbau der heimischen und europäischen Industrie aus?

Beobachter und die Bundesregierung selbst gehen davon aus, dass die deutsche Industrie absehbar aufgrund der heimischen Nachfrage und der Bestellun-

106 Markus Bayer/Max Mutschler/Paul Rohleder, *Rüstungsexportkontrolle: Jetzt die Kurve kriegen. Positive Impulse auch ohne Rüstungsexportkontrollgesetz*, Bonn: BICC, Mai 2024 (Policy Brief), doi: 10.60638/MYFH-BB40.

107 Lucie Beraud-Sudreau, »The New Geopolitics of the Arms Trade«, in: *The Palgrave Handbook of Contemporary Geopolitics*, Belfast 2024, S. 1 – 17.

108 Wagner, *Indiens Aufstieg* [wie Fn. 92]; Rajendra K. Jain, »Defence Cooperation and German Arms Transfers to India«, in: *India and German in a Turbulent World*, Neu-Delhi 2023,

S. 228 – 281; Fuhrhop, »Chancen und Herausforderungen der Rüstungszusammenarbeit mit Indien« [wie Fn. 91].

109 Fuhrhop, »Chancen und Herausforderungen der Rüstungszusammenarbeit mit Indien« [wie Fn. 91].

110 Robert Czulda, *Saudi Goals of Developing an Indigenous Arms Industry Are Ambitious*, Washington, D.C.: Stimson Center, 11.3.2024, <<https://www.stimson.org/2024/saudi-arabia-to-develop-ambitious-indigenous-arms-industry/#:~:text=In%20an%20attempt%20to%20replicate,technological%20and%20industrial%20self%2Dsufficiency.>> (Zugriff am 22.6.2024); Haena Jo, »Can the UAE Emerge as a Leading Global Defense Supplier?«, *Defense News*, 15.2.2021, <<https://www.defensenews.com/digital-show-dailies/index/2021/02/15/can-the-uae-emerge-as-a-leading-global-defense-supplier/>> (Zugriff am 22.6.2024).

gen von EU- und Nato-Partnern stark ausgelastet sein wird. Insgesamt waren Schätzungen des International Institute for Strategic Studies (IISS) zufolge bei mehr als der Hälfte der seit 2022 geschlossenen Rüstungsverträge europäische Unternehmen Vertragspartner. Bereits für die Befriedigung dieser Nachfrage wäre eine Ausweitung der Produktion nötig.¹¹¹ Gleichwohl ist nach Ansicht der Bundesregierung für bestimmte Rüstungsgüter der nationale Absatzmarkt bislang nicht ausreichend gewesen, um eine dauerhafte Auslastung sicherzustellen.¹¹² Gleichwohl sollte eine dauerhaft bessere Auslastung durchaus gewährleistet sein, wenn es der Bundesregierung in Zukunft gelänge, die von ihr selbst gesteckten Ziele zur Harmonisierung der Nachfrage in Europa und zur dauerhaften Finanzierung der Bundeswehr zu verwirklichen.¹¹³ Regierung und Industrie betonen des Weiteren die industriepolitische Bedeutung von Rüstungsexporten an Drittstaaten, da die deutsche Rüstungsindustrie damit ihre Wettbewerbsfähigkeit unter Beweis stelle. Dass die Bundesregierung weiterhin von der Notwendigkeit ausgeht, in begrenztem Rahmen Rüstungsexporte zu unterstützen, zeigt eine Reihe avisierten Maßnahmen: Laut der neuesten SVI-Strategie sind die Voraussetzungen für Government-to-government-Geschäfte ebenso intensiv zu prüfen wie die Möglichkeiten, die Exportkreditfinanzierung auszuweiten oder Kompensationsgeschäfte im Rahmen der Rüstungskoooperation zu fördern.¹¹⁴

Für das sicherheitspolitische Ziel, die europäische Rüstungskoooperation voranzutreiben, dürften Rüs-

tungsexporte an Drittstaaten nichts an Relevanz eingebüßt haben. Obwohl zuletzt sogar die Europäische Kommission darauf hinwies, die starke Exportorientierung der europäischen Verteidigungsindustrie habe in der Vergangenheit das Risiko mit sich gebracht, dass kurzfristigen Nachfragespitzen aus den Mitgliedstaaten kein Vorrang eingeräumt wurde,¹¹⁵ haben Rüstungsexporte für wichtige Kooperationspartner Deutschlands – ungeachtet der veränderten Nachfragesituation – weiterhin politisch Priorität. Dies gilt sicherlich für Frankreich, das zum weltweit zweitgrößten Exporteur aufgestiegen ist, aber auch für Großbritannien im Rahmen des Eurofighter-Programms und für Italien.¹¹⁶ Deutschland muss sich also darauf einstellen, dass eine weitere Harmonisierung der Exportpraxis und die ursprünglich für 2024 avisierte Überarbeitung des Gemeinsamen Standpunktes der EU nicht zwingend auf eine restriktivere Handhabung von Rüstungsexporten hinauslaufen werden. Im Wahlkampf hatten sich insbesondere CDU/CSU und SPD für eine Harmonisierung der europäischen Rüstungsexportregelungen eingesetzt.

Zuletzt haben sowohl Frankreich als auch Deutschland betont, dass eine Fortentwicklung der bestehenden intergouvernementalen Abstimmung und der Koordinierung von Exportfragen im Rahmen konkreter Rüstungskoooperationsprojekte angestrebt wird. Mehr Staaten sollen sich dem ursprünglich deutsch-französischen Abkommen im Rahmen des Aachener Vertrages anschließen.¹¹⁷ Inwiefern eine künftige Bundesregierung auch die Überarbeitung des Gemein-

111 Ben Schreer, »Europe's Defence Procurement since 2022: A Reassessment«, London: IISS, 23.10.2024 (Military Balance Blog), <<https://www.iiiss.org/online-analysis/military-balance/2024/10/europes-defence-procurement-since-2022-a-reassessment/>> (Zugriff am 24.10.2024); Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU (Bundestags-Drucksache 20/8852), Korrektur der Antwort, Berlin, 12.11.2023, <https://www.bmwr.de/Redaktion/DE/Parlamentarische-Anfragen/2023/10/20-8852.pdf?__blob=publicationFile&v=6> (Zugriff am 25.6.2024); Beraud-Sudreau, »The New Geopolitics of the Arms Trade« [wie Fn. 107].

112 Bundesregierung, *Nationale Sicherheits- und Verteidigungsindustriestrategie* [wie Fn. 13], S. 6.

113 Bundesregierung, *Nationale Sicherheitsstrategie* [wie Fn. 15], S. 33; Hans Christoph Atzpodien, »Kann Europa mittelfristig rüstungswirtschaftlich auf eigenen Beinen stehen?«, in: *SIRIUS – Zeitschrift für Strategische Analysen*, 8 (2024) 3, S. 305 – 311, doi: 10.1515/sirius-2024-3006.

114 Bundesregierung, *Nationale Sicherheits- und Verteidigungsindustriestrategie* [wie Fn. 13], S. 12.

115 Europäische Kommission, *Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Brüssel, 5.3.2024, S. 6, <https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/643c4a00-0da9-4768-83cd-a5628f5c3063_en?filename=EDIS%20Joint%20Communication.pdf> (Zugriff am 15.4.2025).

116 Stuart Dee, *Lessons for Industrial Resilience: The UK's Typhoon Export Conundrum*, Santa Monica, CA: Rand Cooperation, 2.2.2024 (Research and Commentary), <<https://www.rand.org/pubs/commentary/2024/02/lessons-for-industrial-resilience-the-uks-typhoon-export.html>> (Zugriff am 23.10.2024).

117 Bundesregierung, *Nationale Sicherheits- und Verteidigungsindustriestrategie* [wie Fn. 13], S. 12; Armament Industry European Research Group, *Russia's War against Ukraine: A New Impetus for the Harmonisation of European Arms Export Policies? A Trilateral Perspective from France, Germany, and Sweden*, Paris, Juli 2023 (Policy Paper 83), <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2023/07/ARES_2023_07_83_EU_Arms_Export_PolicyPaper.pdf> (Zugriff am 10.4.2025).

samen Standpunktes der Europäischen Union in Angriff nehmen will, bleibt abzuwarten.

Sicherlich bleibt richtig, dass Kooperationsvorhaben von Verbesserungen bei der Abstimmung von Rüstungsexportbestimmungen und deren einheitlicher Anwendung profitieren würden. Allerdings ist offen, wie stark die Vertiefung der Kooperation tatsächlich von der Harmonisierung der Exporte abhängt oder ob nicht ambitionierte gemeinsame Projekte die Mitgliedstaaten ebenfalls dazu bewegen würden, sich in der Exportpolitik auf eine gemeinsame Richtung zu einigen. Denn Harmonisierungsdefizite in puncto Rüstungsexporte sind nur ein Problem unter vielen. Die europäische Rüstungszusammenarbeit krankt darüber hinaus an Finanzierungslücken, Fragmentierung und Duplizierung. Staaten unterbinden den Wettbewerb durch nationale Vorbehalte und schöpfen die potentiellen Kooperationsgewinne nur unzureichend aus, denn es hapert an der Standardisierung der Produkte. Der Umstand, dass die Produktion oft nach politischen Kriterien ausgerichtet wird, tut ein Übriges.¹¹⁸

118 Markus Kaim/Ronja Kempin, *Die Neuvermessung der amerikanisch-europäischen Sicherheitsbeziehungen. Von Zeitenwende zu Zeitenwende*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2024 (SWP-Studie 15/2024), doi: 10.18449/2024S15; Michael Broszka, *It's Not the Money, Stupid. Die Hauptprobleme der Beschaffung der Bundeswehr*, Berlin: Greenpeace e.V., 12.11.2023, <<https://www.greenpeace.de/publikationen/S04011-greenpeace-studie-frieden-beschaffungswesen-bundeswehr.pdf>> (Zugriff am 15.10.2024).

Ausblick

Ausgangspunkt dieser Studie ist die Beobachtung, dass sich die Wahrnehmung und politische Beschreibung der Rolle deutscher Rüstungsexporte verändern. Immer häufiger werden Waffenexporte an Drittstaaten dezidiert als Instrument zur Förderung deutscher Interessen beschrieben. Doch welche außen- und sicherheitspolitischen Ziele lassen sich tatsächlich sinnvoll mit Rüstungsexporten verknüpfen?

Eine Auseinandersetzung mit dieser Frage setzt in einem ersten Schritt voraus, dass politisch Verantwortliche in Regierung und Parlament die in Rüstungsexporte gesetzten Erwartungen deutlicher als bisher explizieren und dann auch festlegen. Denn bisher mangelt es, wie in den vergangenen Jahren vielfach festgestellt und analysiert, an einer differenzierten außen- und sicherheitspolitischen Zielformulierung. Vor diesem Hintergrund kam wiederholt die Forderung nach einer Begründungspflicht für Rüstungsexportentscheidungen gegenüber Parlament und Öffentlichkeit auf. Teilweise wurde sogar die Frage aufgeworfen, inwieweit der Rückgriff auf einen vagen Begriff des nationalen Interesses überhaupt als überzeugende politische Begründung zu werten sei.¹¹⁹ Andere Beobachter erkennen durchaus ein differenziertes Verständnis der eigenen sicherheitspolitischen Ziele und Interessen als handlungsleitende Richtschnur für Rüstungsexportentscheidungen an.¹²⁰

Gegen ein Mehr an Transparenz und Festlegung sprechen durchaus gewichtige Gründe. Einige Forschungsergebnisse zeigen, dass die sprachliche Ambiguität der Rüstungsexportkontrollregelungen in Bezug auf Drittstaaten kein Zufall, sondern dem Bemühen geschuldet ist, sich außenpolitisch je nach sicherheitspolitischer Lage Entscheidungsspielräume

zu verschaffen.¹²¹ Hinzu kommt der Geheimschutz, der während der Genehmigungsphase deutschen Unternehmen die Wahrung ihrer Betriebsgeheimnisse garantiert. Nicht auszuschließen ist außerdem, dass eine öffentliche Bevorzugung einzelner Drittstaaten durch transparente Rüstungsexportkontrollregelungen diplomatischen Schaden anrichtet.

Natürlich lässt eine Analyse der öffentlich zugänglichen Aussagen keine Schlüsse darüber zu, ob die Bundesregierung in ihren geheimen Beratungen zu Einzelfallentscheidung eine klare außenpolitische Zielsetzung verfolgt. Orientiert man sich aber an den Antworten der Bundesregierung auf parlamentarische Anfragen, so scheint die Bewertung des außenpolitischen Nutzens noch ausbaufähig zu sein. Klare Zielsetzungen kämen nicht nur der Identifizierung potentieller Zielkonflikte zugute, sie böten der Bundesregierung auch einen Maßstab zur Evaluierung der ihr zur Verfügung stehenden Kontroll- und Förderinstrumente. Außerdem sollten die Erfolgsvoraussetzungen von Rüstungsexporten genauer in den Blick genommen werden. Flexible Instrumente sind Rüstungsexporte nur im Einzelfall; ihre erhofften Wirkungen entfalten sie am ehesten dann, wenn die bilateralen Beziehungen zwischen Exporteur und Empfänger belastbar und langfristig sind und Deutschland qualitativ oder quantitativ das liefern kann, was das Empfängerland sich an militärischen Kapazitäten wünscht.

Auf einem gesonderten Blatt steht die Frage, ob eine solche, auf den politischen Nutzen ausgerichtete Institutionalisierung der Rüstungsexportpolitik in Gesetzesform gegossen und für die Öffentlichkeit transparent gemacht werden sollte. Wie zukünftige Bundesregierungen es damit halten, bleibt abzuwarten. Allerdings ist es unwahrscheinlich, dass eine

119 Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE), *Rüstungsexportbericht 2016*, Bonn/Berlin 2016; dies., *Rüstungsexportbericht 2023*, Bonn/Berlin 2023, S. 30.

120 Christian Mölling, *Für eine sicherheitspolitische Begründung deutscher Rüstungsexporte*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2013 (SWP-Aktuell 66/2013).

121 Schulze/Pamp/Thurner, »Economic Incentives and the Effectiveness of Nonproliferation Norms« [wie Fn. 27]; Therese Hansen, »Taking Ambiguity Seriously: Explaining the Indeterminacy of the European Union Conventional Arms Export Control Regime«, in: *European Journal of International Relations*, 22 (2016) 1, S. 192–216.

neue Bundesregierung unter Führung der CDU/CSU den Ansatz eines verbindlichen Rüstungsexportkontrollgesetzes verfolgen wird.

Gleichwohl wäre es auch unterhalb der Schwelle eines rechtlich verbindlichen Rüstungsexportkontrollgesetzes möglich, die außenpolitischen Handlungsmaximen bei Rüstungsexportentscheidungen zu verdeutlichen. Anleihen könnten bei wichtigen Verbündeten gemacht werden, die in unterschiedlicher Weise Aufschluss über ihr politisches Kalkül geben. In den USA werden die Leitlinien für die Legislatur in einem Memorandum des Präsidenten dargelegt. Darüber hinaus ist die amerikanische Regierung verpflichtet, wesentlichen Ausschüssen einen jährlichen, als Verschlussache eingestuften Bericht zu den außenpolitischen Zielen der geplanten Verkäufe vorzulegen. In Frankreich stellt die Regierung dem jährlichen Rüstungsexportkontrollbericht einen Passus voran, in dem sie ihre außen- und sicherheitspolitischen Ziele im Grundsatz umreißt und an Einzelfällen illustriert. Die britische Regierung hat 2021 im Rahmen einer Strategie für die Verteidigungsindustrie detailliert beschrieben, welche Rolle Exporte für die Sicherung der Industrie spielen sollen und wie die Instrumente der Regierung dafür in Stellung gebracht werden können.¹²² Ansatzpunkte für eine solche Darlegung der mit Rüstungsexporten verbundenen sicherheitspolitischen Ziele und Interessen böten neben der Neuauflage der Nationalen Sicherheitsstrategie die jeweiligen Regionalstrategien der Bundesregierung ebenso wie eine mögliche Neufassung und Evaluierung des Strategiepapiers für die Sicherheits- und Verteidigungsindustrie.

Der Vorteil eines solchen Vorgehens bestünde darin, dass die Bundesregierung innen- wie außenpolitisch ein gewisses Maß an Berechenbarkeit herstellt. Dies würde es internationalen Partnern erleichtern, das Handeln der Bundesregierung abzuschätzen. Das Parlament wiederum könnte auf die Skandalisierung von Einzelfällen verzichten und stattdessen die Rüstungsexportpolitik als Ganze in den Blick nehmen. Denkbar ist beispielsweise, dass der Bundestag von

der Regierung ebenfalls nicht-öffentliche Berichte anfordert, in denen die Bundesregierung jenseits des Einzelfalls erläutert, wie die Instrumente der Rüstungsexportkontrolle und -förderung Deutschlands Sicherheitsinteressen dienen.

Rüstungsgüter sind, so hat es das Grundgesetz festgelegt, kein Handelsgut wie jedes andere. Zu Recht gelten für Entscheidungen über deren Export besondere Regeln und Hürden. Eine differenzierte Definition der außen- und sicherheitspolitischen Interessen, die im Einzelfall zur Begründung deutsche Exportentscheidungen herangezogen werden, wird nicht alle auftretenden politischen Zielkonflikte auflösen können. Sie wäre aber ein notwendiger Beitrag, um Entscheidungen der Bundesregierung zu Nachvollziehbarkeit und Akzeptanz zu verhelfen.

Abkürzungen

BAKS	Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Berlin)
BICC	Bonn International Centre for Conflict Studies
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMWK	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz
COARM	(Working Party on) Conventional Arms Exports (Arbeitsgruppe Ausfuhr konventioneller Waffen)
CSIS	Center for Strategic and International Studies (Washington, D.C.)
DGAP	Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (Berlin)
ECFR	European Council on Foreign Relations
EU	Europäische Union
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (EU)
GKKE	Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung
HSFK	Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (Frankfurt a. M.; seit 2023 PRIF)
IFRI	Institut Français des Relations Internationales (Paris)
IISS	International Institute for Strategic Studies (London)
IRIS-T	Infra Red Imaging System Thrust Vector-Controlled
MEKO	Mehrzweck-Kombination
MTCR	Missile Technology Control Regime
Nato	North Atlantic Treaty Organization
PRIF	Peace Research Institute Frankfurt. Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute (Stockholmer Institut für Internationale Friedensforschung)
SVI	Sicherheits- und Verteidigungsindustrie
TIV	Trend-Indicator Value
UAVs	Unmanned Aerial Vehicles
VN	Vereinte Nationen

122 White House, *Memorandum on United States Conventional Arms Transfer Policy*, 2023 [wie Fn. 39]; Ministère des Armées, *Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France*, 2023 [wie Fn. 40]; UK Government, *Defence and Security Industrial Strategy: A Strategic Approach to the UK's Defence and Security Industrial Sectors*, London, März 2021, <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/60590e988fa8f545d879f0aa/Defence_and_Security_Industrial_Strategy_-_FINAL.pdf> (Zugriff am 20.10.2024).

