

EUROPEAN CENTER FOR CONSTITUTIONAL AND HUMAN RIGHTS



—
EUROPEAN CENTER FOR
CONSTITUTIONAL AND
HUMAN RIGHTS e.V.
—

ZOSSENER STR. 55-58
AUFGANG D
10961 BERLIN, GERMANY
—

PHONE +49.(030).40 04 85 90
FAX +49.(030).40 04 85 92
MAIL INFO@ECCHR.EU
WEB WWW.ECCHR.EU

Schriftliche Stellungnahme

zu den Eckpunkten des BMWK für ein **Rüstungsexportkontrollgesetz**

Dr. iur Christian Schliemann Radbruch

Sönke Hilbrans

Senior Legal Advisors

Berlin, 21 November 2022

Das ECCHR ist eine gemeinnützige und unabhängige Menschenrechtsorganisation mit Sitz in Berlin. Kernanliegen des ECCHR ist es, die Rechte, die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sowie anderen Menschenrechtsdeklarationen und nationalen Verfassungen garantiert werden, mit juristischen Mitteln durchzusetzen. Gemeinsam mit Betroffenen und Partner*innen weltweit nutzen wir daher juristische Mittel, damit die Verantwortlichen für Folter, Kriegsverbrechen, sexualisierte Gewalt, wirtschaftliche Ausbeutung und abgeschottete Grenzen nicht ungestraft davonkommen.

Unternehmen können durch ihre transnationalen Aktivitäten in Konflikt-, Krisen- und Kriegssituationen Unterdrückung vereinfachen und unterstützen, bewaffnete Konflikte anfachen und Beihilfe zu Kriegsverbrechen leisten. Waffenlieferungen an repressive Regime und Konfliktparteien oder die illegale Ausfuhr von Schusswaffen – europäische Rüstungsexporteure setzten sich immer wieder über geltendes (Völker-)Recht hinweg. Während transnational agierende Unternehmen und korrupte Eliten die Profiteure dieses Systems sind, haben Zivilist*innen in Konfliktregionen und autoritären Staaten das Nachsehen – denn der Waffenhandel bedroht sie an Leib und Leben. Unzureichende gesetzliche Regelungen sowie mangelnde Durchsetzung und Kontrolle durch Staat und Politik befeuern das tödliche Geschäft mit europäischen Waffen zusätzlich.

Die Arbeit des ECCHR setzt diesen Exporten gezielte juristische Interventionen entgegen, um rechtswidrige Ausfuhren zu verhindern, die Folgen zu ahnden und bessere gesetzliche Rahmenbedingungen zu etablieren.

Ausgangspunkt: der Koalitionsvertrag

Die Koalitionsparteien sind mit der Forderung angetreten, deutsche Rüstungsexporte in Kriegsgebiete zu verhindern. Die relevante Textpassage aus dem Koalitionsvertrag lautet:

„Für eine restriktive Rüstungsexportpolitik brauchen wir verbindlichere Regeln und wollen daher mit unseren europäischen Partnern eine entsprechende EU-Rüstungsexportverordnung abstimmen. Wir setzen uns für ein nationales Rüstungsexportkontrollgesetz ein. Unser Ziel ist es, den gemeinsamen Standpunkt der EU mit seinen acht Kriterien sowie die Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern, die Kleinwaffengrundsätze und die Ausweitung von Post-Shipment-Kontrollen in einem solchen Gesetz zu verankern. Nur im begründeten Einzelfall, der öffentlich nachvollziehbar dokumentiert werden muss, kann es Ausnahmen geben. Den Rüstungsexportkontrollbericht werden wir transparent gestalten. Wir erteilen keine Exportgenehmigungen für Rüstungsgüter an Staaten, solange diese nachweislich unmittelbar am Jemen-Krieg beteiligt sind.“

Die nun veröffentlichten Eckpunkte für das Rüstungsexportkontrollgesetz bleiben, ebenso wie die Anwendungspraxis des geltenden Rechts, hinter dem Koalitionsvertrag zurück. Dies belegt zum einen die Wiederaufnahme von Rüstungsexporten an das im Jemen Krieg führende Königreich Saudi-Arabien sowie die mangelnde Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit.

Zu einzelnen zentralen Aspekten der Eckpunkte für das Rüstungsexportkontrollgesetz nehmen wir im Folgenden Stellung. Unsere Stellungnahme erfolgt insbesondere auf Grundlage gesammelter Erfahrungen bei juristischen Interventionen mit dem Ziel, Rüstungsexporte zu verhindern und Exporteure zur Rechenschaft gegenüber den Betroffenen zu ziehen. Hierzu beziehen wir uns nicht nur auf die deutsche Gesetzeslandschaft und Rechtsprechung, sondern auch auf Verfahren in anderen Ländern, welche Wege aufzeigen, die Deutschland mit einem Rüstungsexportkontrollgesetzes einschlagen sollte.

Eine einheitliche Regelung für alle Rüstungstransfers

Die unübersichtliche Gesetzeslage aus Kriegswaffenkontrollgesetz, Außenwirtschaftsgesetz (AWG) und Außenwirtschaftsverordnung (AWV) sowie den Politischen Grundsätzen der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern und der Grundsätze der Bundesregierung für die Ausfuhrgenehmigungspolitik bei der Lieferung von kleinen und leichten Waffen, dazugehöriger Munition und entsprechender Herstellungsausrüstung in Drittländer (sog., Kleinwaffengrundsätze), erschwert eine einheitliche und nachvollziehbare Handhabung, öffnet Schlupflöcher und hinkt den aktuellen Bedürfnissen einer restriktiven Exportkontrolle hinterher.

Ohne einen konkreten Gesetzentwurf kann nicht beurteilt werden, ob die angestrebte Integration der materiellen Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes 2008/944/GASP und der Politischen Grundsätze der Bundesregierung vom 26. Juni 2019 in einen gesetzlichen Kriterienkatalog gelingt. Die Absicht, durch die Neufassung eines Kriteriums der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts diesen besondere Bedeutung zuzumessen, verspricht nicht von selbst, dass das Erteilungsermessen bei Rüstungsexportanträgen in einer Art und Weise ausgeübt werden wird, welche der Beachtung des humanitären Völkerrechts und der Achtung der Menschenrechte durch das Endbestimmungsland den nötigen Vorrang garantiert: Sowohl der Gemeinsame Standpunkt als auch die Politischen Grundsätze der Bundesregierung erfordern im Einzelfall ein hohes Maß an prognostischer Gewissheit über eine völker- und menschenrechtswidrige Verwendung von Rüstungsgütern. Sie haben in der Vergangenheit die Genehmigung von Rüstungsexporten in Spannungsgebiete und an Kriegsparteien, welche sich absehbar nicht an das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte halten würden, nicht verhindern können.

Schließlich lassen die Eckpunkte auch offen, in wieweit ein Rüstungsexportkontrollgesetz die bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik, etwa nach dem Vertrag über den Waffenhandel (Arms Trade Treaty) und den Genfer Konventionen, in innerstaatlich anwendbares Recht aufnehmen soll. Wie Gerichtsverfahren in anderen europäischen Ländern gezeigt haben, stellt beispielsweise die Bezugnahme auf bestehendes Völker- oder Gemeinschaftsrecht eine wesentliche Komponente effektiver gerichtlicher Überprüfung von Rüstungsexportgenehmigungen dar.

Wir sehen daher die Notwendigkeit einer einheitlichen, normativ klaren und abschließenden Regelung für alle Rüstungstransfers (Kriegswaffen, sonstige Rüstungsgüter, militärisch/polizeilich nutzbare dual use-Güter und Güter der Antifolter-Verordnung) in einem Rüstungsexportkontrollgesetz, welches neben den bestehenden Politischen Grundsätzen und den Kriterien nach Art. 2 des Gemeinsamen Standpunkts auch die Kleinwaffengrundsätze und die Bestimmungen über Exportverbote und Exportbewertungen nach Art. 6 und 7 ATT in das Gesetz aufnimmt. Ein rechtlicher Anspruch auf eine Genehmigung darf, entgegen der Eckpunkte, nicht bestehen. Die angestrebte Differenzierung von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern (Nr. 7 der Eckpunkte) bleibt dahinter zurück und sollte angepasst werden.

Generelle materielle Genehmigungskriterien

Die fortgesetzten Lieferungen deutscher Rüstungsgüter, ggf. durch Akteure in anderen europäischen Staaten, an im Jemenkrieg beteiligten Staaten und ihre Verwendung in einem Krieg, in dem die Verletzung des humanitären Völkerrechts an der Tagesordnung war und ist, zeigen exemplarisch auf, dass Rüstungsexporte an bestimmte Empfängerländer ausgeschlossen werden müssen. Im Grundsatz muss ein Rüstungsexportkontrollgesetz jedenfalls ein Exportverbot für Rüstungsgüter in Staaten, welche

die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht verletzende oder Krieg führen sowie in Krisenregionen vorsehen.

Das nunmehr in den Eckpunkten (zu 2.) angekündigte erweiterte Menschenrechtskriterium muss sich – wie das Kriterium der Beachtung des humanitären Völkerrechts – an seiner Effektivität und Handhabbarkeit messen lassen. Auch insoweit bedarf es einer strengen und normativ klaren Regelung, welche die exportrechtlichen Gefährdungsprognosen und Versagungsmaßstäbe an der Verhinderung eines materiellen Beitrags zu der Gefährdung von Leib und Leben von Zivilist*innen orientiert. Dem wird eine Gesetzgebung, welche (nur) auf einen „hinreichenden“ Verdacht einer Nutzung zu „fortdauernden und systematischen Menschenrechtsverletzungen“ – mithin bereits begonnenen und besonders qualifizierten Völkerrechtsverstößen - abstellen will, nicht gerecht werden. Nicht nachvollziehbar ist überdies, dass Verletzungen des humanitären Völkerrechts durch das Empfängerland in diesem Abschnitt (Nr. 2 der Eckpunkte) entgegen der Absichtserklärung (Nr. 1 der Eckpunkte), als Ausschlusskriterium fehlen.

Privilegierung von Gemeinschaftsprojekten

Unzureichend sind die Andeutungen über die zukünftige Ausgestaltung von Genehmigungsverfahren im Zusammenhang mit Gemeinschafts- und Kooperationsprojekten (Nr. 12 der Eckpunkte). Völkerrechtliche Abkommen zu diesem Zweck dürfen nicht hinter den Standards eines Rüstungsexportkontrollgesetzes zurückbleiben. Schon wegen der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik hätten besondere Vereinbarungen zumindest die Kriterien des Vertrags über den Waffenhandel zu integrieren, was in den Eckpunkten nicht reflektiert ist. Die Entscheidungshoheit über Rüstungsexporte bei Gemeinschaftsprojekten aus der Hand zu geben, hat sich in der Vergangenheit bereits als sehr bedenklich erwiesen, da auch unter EU-Mitgliedstaaten stark abweichende Vorstellungen zu Rüstungsexporten vertreten werden. Rüstungsgüter aus Deutschland sind so über Gemeinschaftsprojekte etwa an im Jemen kriegführende Staaten gelangt. Sollten gemeinschaftliche europäische Entscheidungen Wirklichkeit werden, sind die Rechtsgrundlagen hierfür zudem so auszugestalten, dass diese gerichtlich überprüfbar sind.

Technische Unterstützung, joint ventures und Investitionen im Ausland

Die Lücken im derzeitigen Rüstungsexportkontrollregime in Bezug auf die technische Unterstützung und die Gründung von joint ventures und Tochterunternehmen im Ausland sollen sich nach den Eckpunkten fortsetzen. Vor diesem Hintergrund fordern wir die Schließung von Regelungslücken bei der technischen Unterstützung sowie rüstungsbezogenen Investitionen im Ausland durch effektive Genehmigungsvorbehalte (zu Einzelheiten siehe die Stellungnahme des ECCHR vom 11.03.2022)

Transparenz

Wie im Koalitionsvertrag vorgesehen, ist auch in Bezug auf die Transparenz von Rüstungsexporten eine Verbesserung der bestehenden Gesetzeslage notwendig. Hierfür sind zwei Aspekte maßgeblich: zum einen die Veröffentlichung der Begründung konkreter Genehmigungsentscheidungen sowie zum anderen die regelmäßige Veröffentlichung statistischer Daten zu Rüstungsexportgenehmigungen, inklusive ihrer Laufzeiten, sowie Angaben über tatsächliche Ausfuhren. Einer von vielen Gründen dafür ist, dass nur letztere eine wirksame gerichtliche Kontrolle von Genehmigungsentscheidungen ermöglichen können.

Zwar sehen die Eckpunkte gewisse neue Informationspflichten und Bemühungen um erhöhte Transparenz vor (Nr. 9 und Nr. 10 der Eckpunkte), diese fallen jedoch sogar erheblich hinter die Ankündigungen im Koalitionsvertrag zurück. Die Information über die Gründe von Genehmigungsentscheidungen soll, entgegen dem Koalitionsvertrag, nur bestimmte Bundestagsausschüsse erreichen und nicht die Öffentlichkeit. Die Bemühungen um zusätzliche Transparenz (Möglichkeiten einer Datenbank und Prüfung der Veröffentlichung von Ausfuhrdaten) sind ebenso ohne klare Zielvorgabe.

Wir fordern daher weiterhin in einem Rüstungsexportkontrollgesetz weitergehende Informations- und Transparenzpflichten aufzunehmen, welche eine häufigere Berichterstattung an die allgemeine Öffentlichkeit (mindestens alle drei Monate), mit Informationen zur Geltungsdauer von Genehmigungen sowie zu tatsächlichen Exporten umfasst. Wesentliche Informationen, welche eine Überprüfung von Genehmigungsentscheidungen erst möglich machen (Begründung für die Erteilung einer Genehmigung) müssen überdies durch Vorkehrungen im Rahmen von Verwaltungsverfahren auf geeignete Weise zugänglich gemacht werden. Hierzu sind gegebenenfalls weitere gesetzliche Vorschriften anzupassen. Andernfalls laufen die Versprechungen des Koalitionsvertrags in dieser Hinsicht leer.

Unternehmerische Sorgfaltspflichten

Entgegen klarer Forderungen aus der Zivilgesellschaft reflektieren die Eckpunkte bislang nicht, dass Rüstungsfirmen unternehmerische Sorgfaltspflichten bezüglich der Achtung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts treffen. Unternehmen der Rüstungsindustrie kommen diesen Sorgfaltspflichten aktuell insbesondere in Bezug auf die Verwendung ihrer Produkte gar nicht oder nur sehr unzureichend nach, wie eine Studie von Amnesty International auch für deutsche Firmen aufgezeigt hat.¹ Dies überrascht umso mehr, als menschenrechtliche Sorgfaltspflichten für Unternehmen derzeit auf der politischen Tagesordnung stehen, wie nicht zuletzt das im Juni 2021 angenommene Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz sowie die laufende Debatte um eine gleichgerichtete EU-Verordnung zeigt. Zuletzt hat die UN Working Group on Business and Human Rights hervorgehoben, wie zentral die Inpflichtnahme von kommerziellen privaten Akteuren im Rüstungssektor für die Verbesserung des Menschenrechtsschutzes ist.²

Im Einklang mit den generell für alle Unternehmen geltenden Pflichten sollte das Rüstungsexportkontrollgesetz daher vorsehen, dass Rüstungsunternehmen eine Menschenrechtspolitik förmlich verabschieden müssen sowie Maßnahmen vorgesehen werden, welche die Einhaltung dieser Politik auch für Ausfuhrentscheidungen und die nachgelagerte Verwendung der Produkte sicherstellt. Bei der vorzunehmenden Risikobewertung vor Ausfuhrentscheidungen sollten die Unternehmen die Hinweise internationaler Gremien, die Empfehlungen von Regierungen und die Quellen berücksichtigen, die auch die Regierungen auf der Grundlage des Gemeinsamen Standpunkts der EU konsultieren müssen. Eine Missachtung dieser Grundsätze sollte sanktionsbewehrt sein im Einklang mit den bereits geltenden Sanktionen des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes und durch eine zivilrechtliche Haftungsklausel ergänzt werden. Diese soll Betroffenen die Möglichkeit geben von einem Unternehmen Schadensersatz zu verlangen, wenn aufgrund einer unzureichenden

¹ Amnesty International, Outsourcing Responsibility – Human Rights policies in the defence sector, September 2019, <https://www.amnesty.org/en/documents/act30/0893/2019/en/>.

² “Responsible business practice in the arms sector: Ensuring business practice in line with the UN Guiding Principles on Business and Human Rights”, Information Note by the UN Working Group on Business and Human Rights, 30 August 2022; <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-08/BHR-Arms-sector-info-note.pdf>

Risikobewertung durch die Verwendung der ausgeführten Kriegswaffen oder Rüstungsgüter Schäden an Leib oder Leben verursacht werden.

Das Rüstungsexportkontrollgesetz muss daher eine verbindliche und einklagbare Sorgfaltspflicht der Rüstungsunternehmen zur Einhaltung der internationalen Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts vorsehen. Hierzu ließe sich an die unter Nr. 14 der Eckpunkte explizit hervorgehobene Zuverlässigkeit der Exporteure anknüpfen. Wer die gebotene Sorgfaltspflicht zur Achtung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts nicht umsetzt, kann nicht als zuverlässig gelten.

Gerichtliche Durchsetzbarkeit

Die Leidtragenden der deutschen Rüstungsexportpraxis sind letztendlich die Betroffenen von mit Waffen deutscher Herkunft begangener Schussgewalt in den Empfängerländern. Der Gesetzgeber muss in einem Rüstungsexportkontrollgesetz also klarstellen, dass Rüstungsexportkontrolle eben ganz konkret auch die (potentiellen) Opfer von Waffengewalt in den Empfängerländern schützen soll. (Potentiell) Betroffene haben ein Recht darauf, an den Verfahren beteiligt zu werden und die Aufnahme des drittschützenden Charakters des Rüstungsexportkontrollgesetz sowie die damit verbundene Einführung der Nebenklage in Strafprozessen ist unabdingbar.

Neben den strafrechtlichen Aspekten behandeln die Eckpunkte insbesondere die Möglichkeit der zivilrechtlichen Haftung deutscher Rüstungsexporteure. Diese beschränken sich (Nr. 11 der Eckpunkte) jedoch auf seltene Ausnahmefälle vorsätzlicher, bereits formell greifbar illegaler Gesetzesverstöße. Der Passus zu Verletzungen der gesetzlichen Pflichten „in qualifizierter Weise“ lässt Raum für Interpretationen, die an dieser Stelle unangebracht sind. Er sollte gestrichen werden.

Bisher besteht in Deutschland keine zufriedenstellende Möglichkeit Rüstungsexportgenehmigungen gerichtlich überprüfen zu lassen. Nach den Eckpunkten soll sich daran nichts ändern. Gerichtlicher Rechtsschutz ist ein aus anderen europäischen Staaten bekannter, funktionierender Ansatz, die Einhaltung des Rechts zu fördern und die Balance zwischen den im Rüstungsexportgenehmigungsbereich notwendig konfligierenden öffentlichen und Individualinteressen zu verbessern. (Im Einzelnen siehe die Stellungnahme des ECCHR vom 11.03.2022)

Das Rüstungsexportkontrollgesetz muss vorsehen, dass die Einhaltung der gesetzlichen Kriterien auch gerichtlich einklagbar ist, sei es durch konkret von der Nutzung gelieferter Waffen betroffene Einzelne als auch durch – etwa in Anlehnung an die Kriterien nach Nr. 11 der Eckpunkte - fachlich ausgewiesene Verbände. Wir fordern daher weiterhin die Aufnahme eines Verbandsklagerechts.