

PRIF/HSFK, Baseler Straße 27-31, 60329 Frankfurt

Herrn Sven Giegold  
Staatssekretär  
Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz  
Scharnhorststraße 34-37  
11019 Berlin  
Deutschland

Dr. habil Simone Wisotzki  
Projektleiterin  
Senior Researcher  
+49 (0) 69 959104-66  
wisotzki@hsfk.de

Frankfurt, 21.11.2022

### **Stellungnahme zu den Eckpunkten eines künftigen Rüstungsexportkontrollgesetzes**

Die Bundesregierung hat sich in ihrem Koalitionsvertrag dazu bekannt, ein Rüstungsexportkontrollgesetz auszuarbeiten und dem Deutschen Bundestag zur Verabschiedung vorzulegen. Aus der Perspektive der Friedens- und Konfliktforschung ist dies sehr zu begrüßen, gleiches gilt auch für die breite und inklusive Beteiligung unterschiedlicher Interessengruppen, Nicht-Regierungsorganisationen und Think Tanks. Mit dieser Stellungnahme schließe ich mich der Stellungnahme der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte an, erlaube mir aber, einige eigene Positionen zu entwickeln. Ein Rüstungsexportkontrollgesetz ist aus verschiedenen Gründen zwingend erforderlich. Kriegswaffen sind keine Waren wie jede andere, deshalb unterliegt ihre Genehmigung einer besonderen Sorgfaltspflicht. Rüstungsexporte zeichnet die Ambivalenz aus, für die Aufrechterhaltung der Ordnung und Sicherung des staatlichen Gewaltmonopols notwendig zu sein sowie dem Recht auf Selbstverteidigung nach Artikel 51 der UN-Charta zu entsprechen, gleichzeitig aber auch als Mittel des gewaltsamen Konfliktaustrages zu dienen, als Instrumente zur Unterdrückung der eigenen Bevölkerung missbraucht zu werden und Rüstungsspiralen zwischen Staaten oder in Regionen in Gang zu setzen. Der Begriff „Zeitenwende“ ist inzwischen vielfach verwendet worden, unter anderem auch um die Notwendigkeit einer neuen europäischen Sicherheitsordnung oder um die Auf- und Ausrüstung der Bundeswehr zu begründen, aber auch um die „restriktive“ Rüstungsexportpolitik beispielsweise von Seiten der Rüstungsindustrie in Frage zu stellen und im Sinne deutscher Interessen Kriegswaffen auch an Drittstaaten und hier insbesondere an „strategische Partnerländer“ zu liefern. Dabei sind Waffenlieferungen an die Ukraine völkerrechtlich und ethisch vertretbar, andererseits muss Deutschland in einem künftigen Rüstungsexportkontrollgesetz eine wirklich konsistente restriktive Rüstungsexportpolitik entwickeln, gerade auch wenn es um Rüstungsexportgenehmigungen an Drittstaaten geht. Waffenlieferungen an die Ukraine und eine restriktive Rüstungsexportpolitik in Form eines Rüstungsexportkontrollgesetzes sind zwei Seiten derselben Medaille. Schließlich muss es der deutschen, europäischen wie internationalen Politik darum gehen, vorhandene regelbasierte Ordnungen auch in Kriegszeiten aufrechtzuerhalten und das Völkerrecht zu stärken. Dazu zählt unter anderem auch der internationale Waffenhandelsvertrag (ATT).

Die vom BMWK vorgelegten Eckpunkte enthalten eine Vielzahl von guten Ansätzen, weisen aber auch deutliche Schwächen auf, die es noch auszubessern gilt, um dann wirklich auch von einem restriktiven Rüstungsexportkontrollgesetz sprechen zu können. Auf der Habenseite des künftigen Gesetzes steht, dass die Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes der EU zu Rüstungsexporten ergänzt um die Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern in der Fassung vom Juni 2019 in Gesetzesform umgewandelt werden. Post-Shipments-Kontrollen auch jenseits von Drittstaaten anwenden zu können, ist sinnvoll. Auch die vorgesehenen Entschädigungsmechanismen für Opfer rechtswidriger Rüstungsausfuhren sind ein Schritt in die richtige Richtung, gehen aber nicht weit genug. Es fehlt vor allem das Verbandsklagerecht. Ohne ein

solches, bleibt ein Rüstungsexportkontrollgesetz wenig restriktiv, weil eine zentrale Kontrollmöglichkeit fehlt, nämlich die Judikative. Hier geht es nicht darum, die Exekutive in ihren Handlungsspielräumen einzuengen, sondern darum, dass zivilgesellschaftliche Organisationen die Chance haben, die Rechtmäßigkeit der Entscheidungen zu Rüstungsexportgenehmigungen gerichtlich überprüfen zu lassen, ob also etwa tatsächlich ein hinreichender Verdacht besteht, dass Kriegswaffen in Drittstaaten zu interner Repression oder zu sicherheits- und friedensstörenden Maßnahmen eingesetzt werden könnten. Präzedenzen für solche Klagemöglichkeiten gibt es im Umwelt- und Behindertenrecht. Auch in anderen europäischen Staaten, beispielweise in Belgien oder den Niederlanden, gibt es solche Klagemöglichkeiten zu Rüstungsexportgenehmigungen. Auch sollte das künftige Rüstungsexportkontrollgesetz Rüstungsunternehmen stärker in die Pflicht nehmen. Im Sinne einer Gefährdungshaftung sollten alle Unternehmen, die Rüstungsgüter ausführen, verpflichtet werden, gemeinschaftlich Entschädigung zu leisten, beispielweise über einen Fonds, aus dem Opfer von völkerrechtswidrig eingesetzten Rüstungsgüter kompensiert werden könnten. Hierfür muss in der deutschen Gesetzgebung Vorkehrungen getroffen werden, damit die im Ausland lebenden Opfer ihre Schadensansprüche anmelden und vor deutschen Gerichten auch durchsetzen können.

Ein künftiges Rüstungsexportkontrollgesetz muss zentrale Lücken in der bisherigen deutschen Gesetzgebung schließen. Dazu zählen Ausgründungen sowie der Anteilserwerb an ausländischen Rüstungsunternehmen sowie der Knowhow-Transfer und die technische Unterstützung. Der Eckpunkteentwurf hat zu diesen wichtigen Themen bislang keine Stellung bezogen. Besonders problematisch bleibt auch das Verhältnis zwischen Europäischer Kooperation und dem künftigen deutschen Rüstungsexportkontrollgesetz. Die bisherigen Überprüfungen des Gemeinsamen Standpunktes der EU zu Rüstungsexporten hat gezeigt, dass Einigungen nur auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner ohne nennenswerte Stärkungen des Regelwerkes stattfinden – dies gibt wenig Anlass zur Hoffnung für eine künftige EU-Rüstungsexportverordnung. Vielmehr zeigt sich in Form neuer Instrumente wie der Europäischen Friedensfazilität oder dem Europäischen Verteidigungsfond, dass Kriegswaffen und sonstige Rüstungsgüter an problematische Drittstaaten gelangen. Für das künftige Rüstungsexportkontrollgesetz muss deshalb eine Veto-Option bei Gemeinschaftsprojekten erhalten bleiben.

### **Menschenrechte, humanitäres Völkerrecht, Frieden und Sicherheit**

Der Eckpunkteentwurf betont, dass die acht Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes der EU zusammen mit den Politischen Grundsätzen in der Version von Juni 2019 die Grundlage für das künftige Rüstungsexportkontrollgesetz bilden werden. Die Kleinwaffengrundsätze von 2015 sind darin aufgegangen, weshalb des REKG unbedingt die Regeln der Kleinwaffengrundsätze enthalten sollte und diese selbstverständlich auch auf Leichtwaffen und Munition beziehen sollte. Der Gemeinsame Standpunkt der EU zu Rüstungsexporten ist an vielen Stellen weniger restriktiv formuliert als die Politischen Grundsätze von 2019, von daher sollte letztgenanntem unbedingter Vorzug gegeben werden. Rüstungsexporte aus Deutschland sind dann nicht zu genehmigen, wenn ein *hinreichender Verdacht* des Missbrauchs besteht und nicht erst, wenn es ein eindeutiges Risiko gibt. Im bisherigen Eckpunkteentwurf bleiben jedoch die Auswahlkriterien für eine Reihe von Staaten unklar, die künftig NATO und EU gleichgestellt werden sollen. Bei den genannten Länderbeispielen gibt es durchaus Staaten, deren Menschenrechtsbilanz kritisch einzuschätzen ist. Auch sollten solche Staaten unbedingt den internationalen Waffenhandelsvertrag unterzeichnet und ratifiziert haben, um überhaupt für eine solche Gleichbehandlung in Betracht gezogen zu werden. Umso wichtiger sind hier Transparenz, verbindliche Kriterien für die Gleichbehandlung solcher Drittstaaten und eine regelmäßige Überprüfung derselben. Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sind aus deutscher Sicht besonders hervorzuheben. Dies ist

sinnvoll und richtig, sollte aber nicht den Blick für die anderen Kriterien verstellen, wie z.B. Frieden, Sicherheit und Stabilität in der Region oder die wirtschaftliche/technische Leistungsfähigkeit des Empfängerlandes (Kriterium 8).

### **Das Rüstungsexportkontrollgesetz mit der künftigen Feministischen Außenpolitik koordinieren**

Die Bundesregierung bringt derzeit drei neue Strategien auf den Weg, die sicherheits- und friedenspolitisch relevant sind und die es sinnvoller Weise miteinander zu verzahnen gilt: Neben dem Rüstungsexportkontrollgesetz sind dies die Nationale Sicherheitsstrategie und die Feministische Außen- wie Entwicklungspolitik. Ein künftiges Rüstungsexportkontrollgesetz muss das Kriterium 7.4 zur geschlechtsspezifischen Gewalt aus dem internationalen Waffenhandelsvertrag (ATT) von 2014 anerkennen und miteinbeziehen. Was unter geschlechtsspezifischer Gewalt in Konfliktkontexten zu verstehen ist, wurde schon 1999 im Rom-Statut des Internationalen Strafgerichtshofes (IStGH) definiert und im IStGH auch umgesetzt. Die Feministische Außenpolitik will Außen-, Sicherheits- und Friedenspolitik nicht nur geschlechtergerechter, sondern auch diverser gestalten. Demnach sollten unter geschlechtsspezifischer Gewalt beispielsweise auch Femizide, die systematische Tötung von Frauen, aber auch gezielte Angriffe gegen Menschenrechtsverteidiger:innen sowie systematische Gewalt gegen Menschen mit anderen Geschlechteridentitäten oder sexueller Orientierung (LGBTIQ+) verstanden werden.

In der bisherigen Genehmigungspraxis der Bundesregierung werden die Menschenrechte im Empfängerland allgemein und nicht geschlechtsspezifisch im Sinne eines solchen inklusiven und diversen Menschenrechtsverständnisses geprüft. In einem künftigen Rüstungsexportkontrollgesetz sollte sich dies ändern, damit Feministische Außenpolitik nicht allein auf der deklaratorischen Ebene verharrt. Die in der Nationalen Sicherheitsstrategie geforderte menschliche Sicherheit muss aus Perspektive der Feministischen Außenpolitik geschlechterdivers verstanden werden und im Fall von Rüstungsexportgenehmigungen auch so angewandt werden. Wenn zum Beispiel Menschenrechtsaktivist:innen zu hohen Haftstrafen verurteilt werden, weil sie sich in sozialen Medien äußern, wie das in Saudi-Arabien der Fall ist, muss das zwingend in die Bewertung miteinfließen und zum Versagensgrund werden. Deutschland hat den internationalen Waffenhandelsvertrag in den Verhandlungen 2012 und 2013 stark befürwortet und sich sehr für das Menschenrechtskriterium eingesetzt – ein geschlechtersensibles, inklusives und diverses Verständnis von Menschenrechten sollte deshalb auch Eingang in das neue Rüstungsexportkontrollgesetz finden. Auf diese Weise würde Deutschland auch dem internationalen Waffenhandelsvertrag mehr Bedeutung und Legitimität gewähren. Westliche Demokratien hatten während der Verhandlungen des Vertrages stets unterstrichen, dass die Kriterien des ATTs nur „the floor and not the ceiling“ seien. Dies sollte von deutscher Seite auch genauso verstanden und im Hinblick auf die Feministische Außenpolitik auch umgesetzt werden.