

Stellungnahme zu „Eckpunkte für das Rüstungsexportkontrollgesetz“ von Rechtsanwalt Dr. Sebastian Roßner

Zunächst: Es ist gut und seit langem überfällig, dass das Recht der Rüstungsexportkontrolle auf eine neue Grundlage gestellt wird. Insofern sind die Eckpunkte als eine nennenswerte Anstrengung in diese Richtung zu begrüßen.

Sie enthalten auch eine Reihe wesentlicher Vorschläge zu Verbesserungen gegenüber dem geltenden Recht. Vor allem sei hier die geplante Übertragung der Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes als Exporttatbestandsmerkmale in ein zukünftiges Rüstungsexportkontrollgesetz genannt. Einen weiteren wichtigen Fortschritt markiert die geplante Ausweitung der Endverbleibskontrollen (in den Eckpunkten als „Post-Shipment-Kontrollen“ bezeichnet). Positiv hervorzuheben ist zudem, dass die ausländischen Opfer rechtswidriger Rüstungsausfuhren leichter Schadensersatz sollen erlangen können. Hier wäre aber zu überlegen, ob die Beschränkung des Anspruchs auf Ersatz für Schäden an Leib oder Leben angemessen ist. Denn so gehen Menschen, deren wirtschaftliche Lebensgrundlage durch illegale deutsche Rüstungsexporte zerstört wurde, weiter leer aus.

Zu den Defiziten: Die Eckpunkte bleiben vor allem auf dem Gebiet der Kontrolle von Rüstungsexportentscheidungen deutlich hinter dem zurück, was notwendig ist.

Das betrifft zunächst die politische Kontrolle von Rüstungsausfuhren durch den Deutschen Bundestag und durch die Öffentlichkeit. Diese ist gegenwärtig höchst unbefriedigend gestaltet: Kontrolle braucht Information und weder das Parlament noch die Öffentlichkeit werden in ausreichendem Umfang oder hinreichend rasch über Exportvorhaben informiert. Öffentliche Debatten entstehen deshalb eher zufällig, indem sie sich an spektakulären, potentiell skandalträchtigen Ausfuhrprojekten entzünden, wie dies etwa nach dem Mord an Jamal Kashoggi bei Exporten nach Saudi-Arabien der Fall war. Für eine fundierte politische Diskussion und die Entwicklung von Leitlinien einer deutschen Rüstungsexportpolitik in einem demokratischen und damit öffentlichen Prozess ist dies unzureichend.

Inwieweit die in den Eckpunkten in Aussicht gestellte Ausweitung der Transparenz von Genehmigungsverfahren hier eine spürbare Verbesserung gegenüber der gegenwärtigen, höchst unbefriedigenden Lage darstellt, bleibt abzuwarten. Denn eine Erörterung der Gründe, aus denen die Bundesregierung eine Genehmigung erteilt hat, soll nur auf ausdrückliche Anforderung

rung der zuvor von der Genehmigung informierten Ausschüsse für Wirtschaft, für Auswärtiges und für Verteidigung erfolgen. Ob oder wie häufig es dazu angesichts der Mehrheitsverhältnisse in den Ausschüssen dann auch kommen wird, ist ungewiss. Hier sollte das fertige Rüstungsexportkontrollgesetz deutlich mutiger sein und vorsehen, dass auch ohne gesonderte Aufforderung die Begründung wichtiger Rüstungsexportgenehmigungen wenigstens gegenüber den Ausschüssen, besser auch gegenüber dem Plenum und der Allgemeinheit offengelegt wird.

Noch gravierender ist wohl, dass die Eckpunkte gänzlich darauf verzichten, das von der Verfassung vorgesehene Kontrollorgan der Exekutive zu aktivieren, nämlich die Judikative. Dies wäre aber möglich, indem ein Verbandsklagerecht gegen Ausfuhrgenehmigungen eingeführt wird, wie es grüne Bundestagsfraktionen auch verschiedentlich gefordert hatten. Hintergrund ist, dass gegen eine erteilte Ausfuhrgenehmigung kaum geklagt werden kann, denn regelmäßig wird durch die Erteilung kein subjektives Recht einer Person verletzt sein. Es fehlt also an der sogenannten Klagebefugnis. Ähnlich wie etwa im Umweltrecht (§ 3 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) oder im Gleichstellungsrecht (§ 15 Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen) könnte das Instrument der Verbandsklage hier Abhilfe schaffen. Bestimmte anerkannte Verbände hätten damit die Möglichkeit, Klage gegen Rüstungsexportgenehmigungen zu erheben, ohne eine mögliche Betroffenheit in eigenen Rechten vortragen zu müssen. Damit könnten nicht nur rechtswidrige Genehmigungen kassiert werden, sondern zugleich würde sich überhaupt eine Rechtsprechung zum Rüstungsexportrecht entwickeln können, woran es bisher weitgehend fehlt.

Aber auch inhaltlich bleiben die Eckpunkte in verschiedenen Punkten defizitär: Sie verhalten sich nicht zu dem besonderen Problem der Exporte von Klein- und Leichtwaffen. Gerade die Ausfuhr von Waffen aus diesen Kategorien stellt aber eine besondere Gefahr dar.

Für den Bereich der sogenannten technischen Unterstützung ausländischer Kunden durch deutsche Rüstungsunternehmen, also für den Export rüstungstechnischer Expertise sehen die Eckpunkte gleichfalls keine Verbesserung vor.

Der gleiche negative Befund trifft auch auf die Frage deutscher Investitionen in ausländische Rüstungsunternehmen zu, mit denen ein deutsches Unternehmen sich der Geltung des deutschen Rüstungsexportkontrollrechts zumindest teilweise entziehen kann.

Einen weiteren kritischen Punkt stellt die Handhabung europäischer Rüstungsprojekte dar. Hier besteht ein potentieller Konflikt zwischen den Zielen des deutschen Rüstungsexportkontrollrechts und dem Interesse an einem Export der gemeinsam produzierten Rüstungsgüter seitens der Kooperationspartner. Dieser Konflikt ließe sich zwar auf der Ebene einer EU-Rüstungsexportverordnung eventuell auflösen. Aber vor dem Hintergrund der divergierenden Interessen der Mitgliedstaaten und vor dem Hintergrund des Reservatrechts der Mitgliedstaaten für die Produktion von und dem Handel mit Waffen und Munition aus Art. 346 Abs. 1 lit. b) AEUV ist es politisch wie rechtlich sehr fraglich, ob es zu einer solchen Verordnung kommen wird oder überhaupt kommen kann. Die alternativ oder ergänzend von den Eckpunkten ins Auge gefasste Lösung eines Verfahrens der Mehrheitsentscheidung, in dem im Kreis der Kooperationspartner über strittige Ausfuhren entschieden werden soll, könnte in den Vereinbarungen zu dem jeweiligen Vorhaben zwar vereinbart werden. Dies dürfte aber erstens politisch nicht leicht durchzusetzen sein und bliebe zweitens unterhalb dessen, was mit dem projektierten Rüstungsexportkontrollgesetz intendiert wird.

Als Diskussionsthemen für die kommenden Fachgespräche möchte ich folgende Punkte vorschlagen:

- Verbandsklagerecht
- Herstellung von Transparenz der Rüstungsexportentscheidungen
- Export von Klein- und Leichtwaffen
- Technische Unterstützung
- Deutsche Investitionen in ausländische Rüstungsunternehmen
- Schadensersatzansprüche für Opfer rechtswidriger deutscher Rüstungsexporte

Dr. Sebastian Roßner M.A.
Rechtsanwalt

Köln, den 21. November 2022