11. März 2022

Stellungnahme zum Rüstungsexportkontrollgesetz

von „Aktion Aufschrei – Stoppt den Waffenhandel!“, dem größten zivilgesellschaftlichen Kampagnenbündnis gegen deutsche Rüstungsexporte mit über hundert Mitgliedsorganisationen aus der Friedens-, Entwicklungs- und Menschenrechtpolitik und den Kirchen, vertreten durch Christine Hoffmann (pax christi - Generalsekretärin), Jürgen Grässlin (Bundessprecher DFG-VK) und Vincenzo Petracca (Mitglied der AGDF) sowie Susanne Weipert (Koordinatorin der „Aktion Aufschrei – Stoppt den Waffenhandel!“).

Problemlage:

Die Gesetzeslogiken für die Ausfuhr von Kriegswaffen (Kriegswaffenkontrollgesetz - präventives Verbot mit Genehmigungsvorbehalt) und sonstigen Rüstungsgütern (Außenwirtschaftsgesetz i.V.m. Außenwirtschaftsverordnung - Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt] stehen in einem fundamentalen Spannungsverhältnis zueinander. Die Gefährlichkeit der Exportgüter erfordert ein einheitliches Verbot mit Genehmigungsvorbehalt und entsprechend kann kein Anspruch auf Genehmigung bestehen.

Die Ausnahmen von dem grundsätzlichen Exportverbot von Kriegswaffen sind zur Regel geworden, was v.a. in Bezug auf die Exportgenehmigungen in Drittländer (im Schnitt gingen in den letzten zehn Jahren rund fünfzig Prozent der Kriegswaffenexporte in Drittländer) höchst problematisch ist. Des Weiteren enthalten beide Gesetze Regelungslücken und Interpretationsspielräume, die angesichts der Tragweite der daraus resultierenden Entscheidungen geschlossen werden müssen.

Alle nationalen Gesetze, der europäische Gemeinsame Standpunkt (2008/944/GASP) und der Internationale Vertrag über den Waffenhandel (ATT) sind zwar rechtlich verbindlich, aber nicht justiziabel. Die *Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern* sind weder das eine noch das andere.

Über die erteilten Rüstungsexportgenehmigungen wird zwar im Nachhinein berichtet, diese sind jedoch weder vollumfänglich transparent, noch müssen sie begründet werden – auch nicht im Fall der besonders sensiblen Ausnahmen vom grundsätzlichen Exportverbot von Kriegswaffen. Die kritische Öffentlichkeit ist somit weder in der Lage eine differenzierte Bewertung der Rüstungsexportgenehmigungen vorzunehmen, noch wirksam zu kontrollieren, ob diese unter Einhaltung der bestehenden Gesetze sowie europäischen und internationalen Regeln und Verträgen erteilt wurden.

Neben vielen anderen Fällen zeigen die Rüstungsexportgenehmigungen für die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) und die Türkei, dass ein Rüstungsexportkontrollgesetz rechtsverbindliche und eindeutige Kriterien enthalten, die Erfüllung der Genehmigungsvoraussetzung positiv begründet und die Genehmigungsentscheidung mittels Verbandsklagerecht juristisch überprüft werden können müssen. Denn trotz der von den Vereinten Nationen dokumentierten schweren Verletzung des humanitären Völkerrechts im Jemenkrieg durch die VAE und trotz der Verstöße gegen das Waffenembargo gegen Libyen durch die VAE und die Türkei, erhalten diese Länder bis heute Kriegswaffen oder sonstige Rüstungsgüter aus Deutschland.

Notwendige Eckpunkte für ein Rüstungsexportkontrollgesetz:

- Die **rechtliche Unterscheidung** zwischen Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern wird aufgehoben. Auf eine **Ausfuhrgenehmigung** von sonstigen Rüstungsgütern besteht ebenso wie bei Kriegswaffen **kein Anspruch.**
- **Drittländer** sind alle Länder außerhalb der Europäischen Union. [Weder der Gemeinsame Standpunkt der EU noch der ATT sehen eine Bevorzugung von Ländergruppen vor. Artikel 5 des ATT schreibt explizit vor, dass der „Vertrag in einer einheitlichen, objektiven und nichtdiskriminierenden Art und Weise durch[zuführen ist]".]
- Der **Begriff Kleinwaffen** beschreibt Kleinwaffen und leichte Waffen gemäß des „International Instrument to Enable States to Identify and Trace, in a Timely and Reliable Manner, Illicit Small Arms and Light Weapons" (A/60/88)[1]. [Leichte Waffen werden bisher nicht von dem grundsätzlichen Exportverbot in Drittländer und der Berichterstattung im Rüstungsexportbericht erfasst, obwohl selbst in Teil b) des Anhangs der Gemeinsamen Aktion der EU vom 12. Juli 2002 (2002/589/GASP) „Leichte Waffen" erfasst sind.]
- Der **Export von Kleinwaffen und Leichten Waffen** (gemäß A/60/88), **deren Teilen, Komponenten und Munition** in Anlehnung an Art. 3 a) bis c) in A/RES/55/255[2] sowie Lizenzen, Software, Technologie und Herstellungsausrüstung zu ihrem Nachbau werden nicht genehmigt. [Dem besonders hohen Risiko der unkontrollierten Weiterleitung kann nicht anders begegnet werden.]
- **Rüstungsexporte in EU-Staaten** müssen u.a. versagt werden, wenn Menschenrechte durch den Mitgliedsstaat verletzt werden oder begründeter Verdacht dafür besteht, dass staatliche und nichtstaatliche Stellen des Mitgliedstaates in einem militärischen Konflikt involviert sind und diese innerhalb des Konflikts gegen Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht unmittelbar oder mittelbar verstoßen.
- Rüstungsexporte in Länder, die die **Menschenrechte oder das humanitäre Völkerrecht verletzen oder gegen internationale Verpflichtungen** verstoßen, werden nicht genehmigt.
- Die **Bewertung des Risikos** von Ausfuhrgenehmigungen muss auch nach einem **„grundsatzorientierten Ansatz**" geprüft werden. D.h., die Einhaltung der Menschenrechte, völkerrechtlicher Verpflichtungen, zwischenstaatlicher Vereinbarungen etc. bzw. ihre Gefährdung muss insgesamt und nicht nur „funktional", durch ein spezifisches Rüstungsgut überprüft werden. [Siehe dazu auch die Empfehlung des Europäischen Parlaments von 2017[3].] Zudem muss das Risiko nicht nur in dem Empfängerland selbst, sondern auch durch das Empfängerland geprüft werden.
- Rüstungsexporte in **Länder, die in Kriege oder bewaffnete Auseinandersetzungen verwickelt** sind **oder wo dies droht**, werden grundsätzlich nicht genehmigt. Ausnahmegenehmigungen dürfen nur aufgrund Art. 51 VN-Charta erteilt werden und sind entsprechend zu begründen.
- **Technische Unterstützung und Unternehmensbeteiligungen** im Ausland im Zusammenhang mit der Herstellung von Rüstungsgütern und deren Export müssen genehmigt werden. [Bisher ist beides nach den bestehenden Gesetzen nicht der Fall, wie z.B. bei dem Joint Venture von Rheinmetall mit Denel in Südafrika.]
- **Lizenzverträge** für die Produktion, Herstellung oder den Vertrieb von Rüstungsgütern werden nicht genehmigt.

---

[1] https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/400/59/PDF/N0540059.pdf?OpenElement
[2] https://treaties.un.org/doc/source/docs/A_RES_55_255-E.pdf
[3] https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0344_DE.pdf

- Unternehmen wird eine **unternehmerische Sorgfaltspflicht** auferlegt: Sie müssen in ihrem Antrag auf Exportgenehmigung die Genehmigungsvoraussetzungen bewerten und in diesem Zusammenhang eine Risikoanalyse hinsichtlich der Menschenrechte im Empfängerland und der Einhaltung völkerrechtlicher Verpflichtungen durch das Empfängerland vornehmen. Eine Missachtung der Sorgfaltspflicht ist sanktionsbewährt.

- Die Genehmigungsbehörden müssen in der Genehmigung für einen Rüstungsexport den **Endempfänger und Endverwender eindeutig benennen**. [Im Fall der illegalen Kleinwaffenexporte von Heckler&Koch in mexikanische Bundesstaaten waren nur in der Endverbleibserklärung die zu beliefernden Bundesstaaten konkret benannt, in der erteilten Genehmigung jedoch nur das Land Mexiko.]
- Die Genehmigungsbehörden müssen bei der Erteilung einer Genehmigung im Zusammenhang mit einem Rüstungsexport das Vorliegen der **Genehmigungsvoraussetzungen positiv begründen.**
- Genehmigungen können jederzeit widerrufen werden. Entschädigungen bei Widerruf sind sehr enge Grenzen zu setzen.
- **Endverbleibserklärungen** sind fester Bestandteil der Genehmigung. [Dies ist bisher nicht der Fall. Im Fall der illegalen Kleinwaffenexporte von Heckler&Koch in mexikanische Bundesstaaten konnte daher nur das Erschleichen einer Genehmigung nach AWG verurteilt werden.]
- Der Endverbleib jedes Rüstungsgutes muss bei jedem Empfängerland mit **Vor-Ort-Kontrollen** überprüft werden können, mindestens jedoch der Endverbleib von Kleinwaffen und leichten Waffen (gemäß A/60/88) sowie aller Kriegswaffen. [Bisher wird nur in Einzelfällen bei Kleinwaffen nach EU-Definition eine Vor-Ort-Kontrolle vorgenommen.]

- Ein **Verstoß gegen die Endverbleibserklärung** oder Verweigerung der Vor-Ort-Kontrolle wird bis zur Behebung mit Ausschluss von weiteren Genehmigungen und dem Widerruf der Genehmigung bestraft.
- Es wird ein **Verbandsklagerecht** für anerkannte Nichtregierungsorganisationen eingeführt mit dem sie gegen eine erteilte Genehmigung Rechtsbehelfe einlegen können.
- Das Rüstungsexportkontrollgesetz muss klarstellen, dass die Rüstungsexportkontrolle auch die potentiellen Opfer von Waffengewalt in den Empfängerländern schützt. Dazu muss a) eine **zivilrechtliche Haftungsregel** eingeführt werden, so dass zivile Personen, die durch ein Rüstungsgut geschädigt wurden, vor deutschen Gerichten Anspruch auf Schadenersatz geltend machen können, wenn das exportierende Unternehmen seine Sorgfaltspflichten verletzt hat; b) eine **Nebenklagefähigkeit für zivile Opfer** deutscher Rüstungsgüter in Strafprozessen eingeräumt werden.
- Die **Strafvorschriften** müssen eigenständig auf die Tatbestände in diesem neuen Gesetz eingehen und nicht nur auf die des Kriegswaffenkontrollgesetzes (KrWaffKontrG) und des Außenwirtschaftsgesetzes (AWG) verweisen. Darüber hinaus müssen die Strafvorschriften eine eigenständige Gewinnabschöpfung des illegalen Geschäftes sowie die Aberkennung der sog. Zuverlässigkeit des Unternehmens beim ersten Verstoß beinhalten.
- Die Vorschriften dieses Gesetzes gelten auch für **Behörden, staatliche Stellen**, ihre Institutionen und Beschäftigten, die Rüstungsexporte vornehmen. [Denn bei z.B. „Länderabgaben“ ist bislang das Verteidigungsministerium (BMVg) die zuständige bzw. seine eigene Genehmigungsbehörde. Das Gleiche gilt für Rüstungsexporte im Rahmen der sog. Ertüchtigungs- und Ausstattungshilfeprogramme der Bundesregierung für ausländische Sicherheitskräfte. Entsprechend müssen für diese Rüstungsexporte die gleichen Prüfkriterien und Verfahren anwendet werden.]
- Staatliche **Exportkreditgarantien** sind untersagt, ebenso die staatliche Unterstützung für Rüstungsexporte, u.a. durch Behörden und Beschäftigte.

- Die Bundesregierung stellt **größtmögliche Transparenz** über ihre Rüstungsexportpolitik her, damit erteilte Genehmigungen politisch bewertet und juristisch überprüfen werden können.
- Die Bundesregierung veröffentlicht **monatlich regelmäßig Informationen** über erteilte und verweigerte Exportgenehmigungen zu Rüstungsgütern und die Gründe dafür und benennt bei erteilten Genehmigungen konkret das Rüstungsgut, die Gültigkeitsdauer der Genehmigung sowie den Endverwender.
- Die Bundesregierung veröffentlicht monatlich regelmäßig Informationen über die tatsächliche Ausfuhr von Rüstungsgütern und benennt das Rüstungsgut sowie den Endverwender.
- Der **Rüstungsexportbericht der Bundesregierung** ist halbjährlich und vollumfänglich vorzulegen. Über die tatsächliche Ausfuhr von Kriegswaffen wird darin uneingeschränkt berichtet. [Die Werte der tatsächlichen Ausfuhr von Kriegswaffen in Drittländer wurden in den Rüstungsexportberichten der vergangenen Jahre zunehmend weniger veröffentlicht.]
- Die **statistische Erfassung und in der Folge die Berichtspflichten** der Bundesregierung müssen verbessert werden: Bei Herstellungsausrüstung, Software, Technologie und Lizenzen muss erfasst werden, für welche Rüstungsgüter diese bestimmt sind. [Dies ist bisher nicht der Fall, was dazu führt, dass nicht nachvollzogen werden kann, welche Rüstungsgüter im Ausland reproduziert werden können.] Für technische Unterstützung muss, sobald sie genehmigungspflichtig ist, ebenfalls erfasst werden, für welche Rüstungsgüter sie geleistet wird.
- Das Statistische Bundesamt wird beauftragt, auch die **tatsächliche Ausfuhr von sonstigen Rüstungsgütern** zu erfassen. Entsprechend werden diese Zahlen auch im Rüstungsexportbericht veröffentlicht.

- Die Festlegung von **Drittstaaten mit Sonderstatus** bzw. eine sogenannte „Weiße Liste“ wird abgelehnt, da sonst von dem Grundsatz der Einzelfallprüfung abgewichen werden kann.

- Das Rüstungsexportkontrollgesetz ist das **einzige Ausführungsgesetz** gemäß Artikel 26, Abs. 2 GG. Das Kriegswaffenkontrollgesetz, das Außenwirtschaftsgesetz und die Außenwirtschaftsverordnung kommen dann nicht mehr zur Anwendung.