Der Bevollmächtigte des Rates

KOMMISSARIAT DER
DEUTSCHEN BISCHÖFE
Katholisches Büro in Berlin

Gemeinsame Stellungnahme des Bevollmächtigten des Rates der EKD bei der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union und des Leiters des Kommissariats der deutschen Bischöfe – Katholisches Büro in Berlin –

zum virtuellen Fachgespräch zum Rüstungsexportkontrollgesetz am 31. März 2022

Die beiden Kirchen danken für die Möglichkeit, eine schriftliche Stellungnahme über Ihre Erwartungshaltung an die im Koalitionsvertrag vereinbarten Vorgaben zur Ausarbeitung der gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Rüstungsexportkontrolle abgeben zu können. Die beiden Kirchen setzen sich bereits seit Jahren für eine Beschränkung der Rüstungsexporte in Deutschland ein und geben durch die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) einen jährlichen Rüstungsexportbericht ab. Die Vereinbarung im Koalitionsvertrag ein Rüstungsexportkontrollgesetz zu erlassen begrüßen wir daher ausdrücklich.

Grundsätzliche Erwägungen zur Notwendigkeit eines Rüstungsexportkontrollgesetzes

Kriegswaffen sind keine Waren wie jede andere, deshalb unterliegt die Genehmigung des Handels mit Ihnen einer besonderen Sorgfaltspflicht. Rüstungsexporte werden durch eine besondere Ambivalenz ausgezeichnet. Zum einen sind Rüstungsgüter für die Aufrechterhaltung der Ordnung und Sicherung des staatlichen Gewaltmonopols notwendig und entsprechen dem Recht auf Selbstverteidigung nach Artikel 51 der UN-Charta. Zum anderen werden sie häufig auch als Mittel der gewaltsamen Konfliktaustragung genutzt, als Instrumente zur Unterdrückung der eigenen Bevölkerung missbraucht oder setzen Rüstungsspiralen zwischen Staaten oder in Regionen in Gang.

In Deutschland gibt es eine Vielzahl von gesetzlichen Regelungen und politisch verbindlichen Instrumenten, die Rüstungsexportgenehmigungen anleiten.[1] Die Politischen Grundsätze für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern verweisen darauf, dass der Export von Kriegswaffen an sogenannte Drittstaaten restriktiv gehandhabt wird. Der Export von Kriegswaffen wird an solche Staaten nicht genehmigt, es sei denn, dass im Einzelfall besondere außen- oder sicherheitspolitische Interessen der Bundesrepublik Deutschland unter Berücksichtigung der Bündnisinteressen für eine ausnahmsweise zu erteilende Genehmigung sprechen. Blickt man auf die rüstungspolitische Vergangenheit Deutschlands, so lässt sich jedoch feststellen, dass die Ausnahme der Rüstungsexporte an Drittstaaten zur Regel geworden ist.

[1] Diese reichen vom Kriegswaffenkontrollgesetz (KrKG), Außenwirtschaftsgesetz (AWG), Außenwirtschaftsverordnung (AWV), die Politischen Grundsätze für Rüstungsexporte von 2019, die Kleinwaffengrundsätze von 2015, über europäische Regelungen in Form des Gemeinsamen Standpunktes der EU von 2008 sowie des Benutzerhandbuchs bis hin zum internationalen Waffenhandelsvertrag (ATT) von 2014.

Charlottenstr. 53/54
10117 Berlin
Tel.: 030 – 20355-0
Fax: 030 – 20355-100
Mail: ekd@ekd-berlin.de

Hannoversche Straße 5
10115 Berlin
Tel.: 030 – 28878-0
Fax: 030 – 28878-108
Mail: post@kath-buero.de

Eine große Mehrheit der deutschen Bevölkerung hat Rüstungsexporte in Kriegs- und Krisengebiete bislang abgelehnt. Dennoch ist es in der Vergangenheit immer wieder zu genau solchen Exporten gekommen. Kriegswaffen und sonstige Rüstungsgüter sind an Drittstaaten wie Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate geliefert worden und kamen im Jemenkrieg zum Einsatz. Im Rüstungsexportbericht 2021 nimmt Ägypten einen Spitzenplatz unter den Empfängerländern ein, obwohl dort Menschenrechte verletzt werden und das Militärregime in die Konflikte im Jemen und in Libyen verwickelt ist. Deshalb brauchen wir ein Rüstungsexportkontrollgesetz, das solche problematischen Rüstungsexporte verbietet und etwaige Verstöße auch über ein Verbandsklagerecht justiziabel macht.

Deutschland gehörte während der Verhandlungen zum internationalen Waffenhandelsvertrag (ATT) zu den stärksten Befürwortern einer globalen Regelung und hat sich besonders für das Kriterium der Menschenrechte stark gemacht. Seit seinem Inkrafttreten setzt sich Deutschland in den jährlichen Staatentreffen für die vollständige Umsetzung und die Universalisierung des Vertrages ein. Dieses Ziel der Stärkung einer regelbasierten Ordnung wird unterminiert, wenn Deutschland weiterhin Kriegswaffen und sonstige Rüstungsgüter auch an solche Staaten liefert, die dem ATT nicht beigetreten sind. Auch darum braucht es ein deutsches Rüstungsexportkontrollgesetz, in dem verankert ist, dass Deutschland Rüstungsgüter nicht mehr an Drittstaaten liefert, die den ATT nicht ratifiziert haben.

Kernforderungen der beiden Kirchen an ein Rüstungsexportkontrollgesetz

Aus Sicht der Kirchen muss ein Rüstungsexportkontrollgesetz wichtige Lücken im Fall von technischer Unterstützung zur Herstellung von Rüstungsgütern in Drittstaaten, Unternehmensbeteiligung an ausländischen Rüstungsfirmen (Tochterfirmen) und nicht-gelisteten Rüstungsgütern schließen. Hierzu sollte der bisherige Genehmigungsvorbehalt für die technische Unterstützung in Drittländern auf alle Fälle einer militärischen Endverwendung und die Einführung einer Beteiligungskontrolle an ausländischen Rüstungsunternehmen ausgeweitet werden.

Wir sprechen uns dafür aus, dass für die Genehmigungen des Exports von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern in einem Rüstungsexportkontrollgesetz verbindliche, wirksame und überprüfbare Kriterien entlang der Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes der EU festgelegt werden. Demnach sollten Genehmigungen für sämtliche Rüstungsgüter zu versagen sein, wenn ein hinreichender Verdacht besteht, dass schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen, Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht oder interne Repressionen in den Empfängerländern mit diesen Waffen verübt werden. Auch wenn Rüstungsgüter im Zielland bewaffnete oder geschlechtsspezifische Gewalt, Terrorismus oder organisierte Kriminalität auslösen oder verschärfen, sollen Genehmigungen im Regelfall zu versagen sein.

In einem Rüstungsexportkontrollgesetz soll der bereits jetzt formulierte Grundsatz verankert werden, dass keine Rüstungsexporte an Drittstaaten zu genehmigen sind. Für Ausnahmen – etwa im Fall des Rechts auf Selbstverteidigung nach Artikel 51 der UN-Charta bei einem bewaffneten Angriff durch einen anderen Staat – muss im Rüstungsexportkontrollgesetz die prinzipielle Begründungspflicht einer solchen Genehmigung verankert sein. Denn die Genehmigungen haben weitreichende Folgen, die systematisch in die deutsche Außen-, Sicherheits-, Entwicklungs- und Friedenspolitik eingebettet und ebenso begründet werden sollten. Die Regierung soll deshalb gegenüber Bundestag und Öffentlichkeit zumindest ex-post darlegen, weshalb sie Ausnahmen von Art. 26 Abs. 2 GG zulässt, nach dem die Herstellung, Beförderung und Inverkehrbringung von Kriegswaffen grundsätzlich untersagt ist. Ein Rüstungsexportkontrollgesetz muss sicherstellen, dass dieses Gesetz und die in Vorbereitung befindliche nationale Sicherheitsstrategie aufeinander abgestimmt sind. Inhaltliche Widersprüche, die sich auch im Lauf der Zeit und aufgrund sich ändernder Interessen ergeben könnten, sollen – auch durch intensiven Austausch mit der interessierten Fachöffentlichkeit und Expertinnen und Experten – verhindert werden. Der Grundsatz einer restriktiven deutschen Rüstungsexportpolitik darf dabei nicht aufgegeben werden.

Das Rüstungsexportkontrollgesetz soll einen besonderen Fokus auf Maßnahmen der Transparenz und Rechenschaftspflicht legen. Zu oft sind in der Vergangenheit Rüstungsexporte an Länder genehmigt worden, deren Politik Menschenrechtsverletzungen beinhaltete. Deutsche Rüstungsexporte kamen auch in Kriegs- und Krisengebieten zum Einsatz. Umso wichtiger ist es, dass für den Deutschen Bundestag in einem Rüstungsexportkontrollgesetz stärkere Kontrollmöglichkeiten geschaffen werden. Dies setzt verbesserte, raschere und präzisere Information voraus, die eine parlamentarische und damit öffentliche Debatte erst ermöglicht. Der Verweis der Gegner eines Rüstungsexportkontrollgesetzes auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 21. Oktober 2014[2], in dem allein eine Auskunftspflicht über getroffene Genehmigungsentscheidungen vorgesehen ist, verkennt, dass das Verfassungsgericht in dieser Entscheidung allein über die damals bestehende Rechtslage geurteilt hat. Dass bestimmte Informationsansprüche sich nicht aus dem Grundgesetz selbst ergeben, besagt nicht, dass sie nicht in einem entsprechenden Rüstungsexportkontrollgesetz neu geschaffen werden können. Zumindest sollte ein Rüstungsexportkontrollgesetz die Bundesregierung dazu verpflichten, Rüstungsexporte an Drittstaaten, sofern diese ausnahmsweise erfolgen, gegenüber dem Bundestag in öffentlicher Sitzung darzulegen und zu begründen. Mehr Transparenz und Willen zur Rechenschaftspflicht ist auch für die halbjährlichen Berichte der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter zu fordern. Während bei Kriegswaffen die tatsächlich getätigten Exporte genannt werden, enthält der Bericht der Bundesregierung für die übrigen Rüstungsgüter lediglich die Werte der erteilten Genehmigungen. Auch sind Rückschritte im Hinblick auf Transparenz z.B. in Anlage 12 (Kriegswaffenausfuhren) zu beklagen. Wir fordern, dass die Bundesregierung die genaue Bezeichnung aller für den Export genehmigter Rüstungsgüter sowie eine genaue Bestimmung der Endempfänger (z.B. Armee, Polizei, Geheimdienst) im jeweiligen Empfängerland veröffentlicht. Dies könnte etwa in Form einer Online-Datenbank zu deutschen Rüstungsexporten umgesetzt werden.

In einem Rüstungsexportkontrollgesetz soll ein Verbandsklagerecht gegen Genehmigungsentscheidungen für Rüstungsexporte, die auch ein Nebenklagerecht beinhaltet, verankert werden. Die von Rüstungsexportentscheidungen möglicherweise betroffenen Personen sind nicht klageberechtigt, die in Deutschland möglicherweise interessierten Menschen sind nicht Betroffene im Rechtssinne. Deshalb brauchen wir eine Kollektivklagemöglichkeit wie auf anderen Rechtsgebieten, z.B. im Umweltrecht. Dabei geht es nicht darum, der Bundesregierung die politische Entscheidungsbefugnis zu nehmen und diese an Gerichte zu übertragen, sondern darum, dass die Einhaltung der bestehenden Regelungen und Verfahren gerichtlich überprüft werden kann. In diesem Rahmen fordern wir die Verlegung der bisherigen Kernkompetenzen für Rüstungsexportkontrolle vom Bundeswirtschaftsministerium ins Auswärtige Amt.

Eine verbindliche Regelung, die Vor-Ort-Kontrollen des Endverbleibs auf sämtliche Empfängerstaaten deutscher Rüstungsexporte und jegliche Kriegswaffen ausweitet kann verhindern, dass Rüstungsexporte generell und hier vor allem Klein- und Leichtwaffen auch nach sorgfältiger Prüfung, anschließender Genehmigung und Lieferung in die falschen Hände fallen.

Eine besondere Sorgfaltspflicht muss das Rüstungsexportkontrollgesetz im Hinblick auf die Genehmigung von Klein- und Leichtwaffen verwenden. Hier sollte die OSZE-Definition verwendet werden. Zwar ist der Anteil der Genehmigungen von Kleinwaffen an Drittstaaten in den vergangenen Jahren gesunken, jedoch haben die überarbeiteten politischen Grundsätze versprochen, dass „grundsätzlich“ keine Kleinwaffen mehr an Drittstaaten geliefert werden sollten. Während in der OSZE-Definition Klein- und Leichtwaffen stets zusammen genannt werden, unterscheidet die Bundesregierung hier bisher offenbar in ihrer Genehmigungspolitik und nennt in ihrem Rüstungsexportbericht nur die Zahlen für die Genehmigungen von Kleinwaffen, die ohnehin schon Gewehre ohne Kriegswaffenlisten (KWL)-Nummer, Revolver und Pistolen sowie Jagd- und Sportwaffen sowie zugehörige Munition ausklammern. Während der Wert der Kleinwaffengenehmigungen an Drittstaaten in den vergangenen Jahren

[2] Urteil des BVerfG v. 21.10.2014, 2 BvE 5/11.

stark gesunken ist, gilt das nicht für die Leichtwaffen, deren Genehmigungen an Drittstaaten im vergangenen Jahr bei 55 Prozent lagen (20,62 Millionen Euro). Im halbjährlichen Rüstungsexportbericht soll die Bundesregierung zudem auch die Zahlen zu Gewehren ohne KWL-Nummer sowie zu Revolvern, Pistolen, Jagd- und Sportwaffen benennen müssen.

Insgesamt fordern die beiden Kirchen ein Rüstungsexportkontrollgesetz, das sinnvolle und hinreichend präzise gefasste Kriterien für die Genehmigung von Rüstungsexporten enthält. Ein solches Rüstungsexportkontrollgesetz sollte auch Instrumente zur parlamentarischen, öffentlichen und gerichtlichen Kontrolle umfassen.

Berlin, den 10. März 2022