

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, 11.03.2022

Stellungnahme zur Ausarbeitung eines 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 Evangelischen/Katholischen Kirchen sowie der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte an, erlaube mir aber, einige eigenen 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. Die Ausrüstungs- und Waffenhilfe an die Ukraine folgt den Regeln von Artikel 51, wobei das Neutralitätsgebot zu beachten gilt, um nicht von Russland als Kriegspartei wahrgenommen zu werden. Vor der Entscheidung zur Ausrüstungs- und Waffenhilfe hat die Bundesregierung ihre Weigerung zunächst damit begründet, keine Rüstungsgüter in Kriegs- und Krisengebiete zu genehmigen. Dies verkennt allerdings, dass alle Bundesregierungen der Vergangenheit genau das getan haben: Kriegswaffen und sonstige Rüstungsgüter in Kriegs- und Krisengebiete genehmigt oder auch an autoritäre Regierungen geliefert, die im eigenen Land Menschenrechte verletzen.¹

Es gibt eine Reihe anderer sicherheitspolitischer Argumentationen, die Befürworter:innen einer proaktiveren deutschen Rüstungsexportpolitik anführen, um zu begründen, weshalb Deutschland Kriegswaffen und sonstige Rüstungsgüter genehmigen sollte.² Rüstungsexporte werden unter anderem als geeignetes Instrument einer interessengeleiteten Außen- und Sicherheitspolitik begriffen und als Beitrag zu regionaler Stabilität und Sicherheit. Aber gerade auch an der MENA-Region, die eine der bevorzugten Absatzmärkte deutscher Rüstungsexporte bleibt, wird die Gefahr der konventionellen Aufrüstung deutlich. In den Konflikten im Jemen und in Libyen haben die Kriegsparteien und ihre Stellvertreter wiederholt auch deutsche Waffen zur Verfügung gehabt. In der deutschen Debatte hat sich auch das Argument der „Ertüchtigung“ von strategischen Partnerländern und anderen Drittstaaten etabliert. Die Ambivalenz bzw. proliferationsrelevanten Folgen solcher Ausrüstungs- und Ausstattungshilfe ist in der Vergangenheit wiederholt deutlich

¹ Simone Wisotzki (2020): Deutsche Rüstungsexporte in alle Welt? Eine Bilanz der vergangenen 30 Jahre, Greenpeace-Studie, https://www.greenpeace.de/publikationen/2020-07-19_studie_deutsche_ruestungsexporte.pdf.

² Simone Wisotzki (2021): Rüstungsexporte als Instrument deutscher Außen- und Sicherheitspolitik? Argumente auf dem Prüfstand, https://urgewald.org/sites/default/files/media-files/Studie_Ruestungsexporte.pdf.

geworden. Einerseits sollte ein demokratisch legitimes und rechtsstaatlich kontrolliertes staatliches Gewaltmonopol zum Ziel haben, die Sicherheit der Bürger notfalls auch mittels Waffengewalt zu schützen und zu verteidigen, andererseits haben gerade fragile Staaten mit destabilisierenden Gewaltkonflikten, Terrorismus, Korruption und schlechter Regierungsführung zu kämpfen, die eine Kontrolle der Waffen erschweren. So landen gerade Klein- und Leichtwaffen oftmals auf dem Schwarzmarkt, wie die Beispiele der Ausrüstung von Polizeikräften in Afghanistan und im Irak, aber auch der kurdischen Peschmerga im Nordirak zeigten.

Anforderungen an ein Rüstungsexportkontrollgesetz

In der Praxis der deutschen Rüstungsexportpolitik sind es jedoch nicht nur die Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgüter an Drittstaaten, deren Volumen in der Gesamtbilanz der deutschen Rüstungsexporte der vergangenen Jahre meist 50 Prozent und mehr ausmachten, sondern auch Komponenten und (Ersatz)teile, aber auch Technologietransfer, Unternehmensbeteiligungen, ausländische Rüstungsfirmen mit deutscher Beteiligung und nicht-gelistete Güter, die problematisch sind. Eine große Mehrheit der deutschen Bevölkerung hat Rüstungsexporte in Kriegs- und Krisengebiete bislang eher abgelehnt. Dennoch kommt es immer wieder zu genau solchen Exporten und es lässt sich in diesem Hinblick nicht von einer restriktiven Rüstungsexportpolitik sprechen. Deshalb braucht Deutschland ein Rüstungsexportkontrollgesetz, das solche problematischen Rüstungsexporte verbietet und etwaige Verstöße über das Verbandsklagerecht justiziabel macht. Im Kriegswaffenkontrollgesetz und Außenwirtschaftsgesetz sind verbindliche Kriterien für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern nur bruchstückhaft enthalten. Die Politischen Grundsätze für Rüstungsexporte sind ohne jede Rechtswirkung. Die Kriterien des Gemeinsamen Standpunkt der EU von 2008 unterliegen lediglich einer Bemühenspflicht.³

Deutschland braucht ein rechtlich verbindliches Rüstungsexportkontrollgesetz, das verbindliche, wirksame und überprüfbare Kriterien entlang des Gemeinsamen Standpunktes der EU enthält. Dabei ist auch der Anspruch auf Ausfuhrgenehmigungen für sonstige Rüstungsgüter abzuschaffen. Vielmehr sind Genehmigungen für sämtliche Rüstungsgüter sind zu versagen, wenn schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen, Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht oder interne Repressionen in den Empfängerländern mit diesen Waffen verübt werden könnten. Auch wenn Kriegswaffen im Zielland bewaffnete Gewalt oder geschlechtsspezifische Gewalt, Terrorismus oder organisierte Kriminalität auslösen oder verschärfen, sind Genehmigungen zu versagen. Drittstaaten, die den internationalen Waffenhandelsvertrag (ATT) nicht ratifiziert haben, erhalten keine deutschen Rüstungsgüter. Mit dem Rüstungsexportkontrollgesetz müssen endlich zentrale Lücken in der deutschen Gesetzgebung geschlossen werden, die es deutschen Rüstungsunternehmen erlauben, unkontrolliert Tochterfirmen im Ausland zu gründen und Unternehmen beim Aufbau rüstungsindustrieller Kapazitäten zu unterstützen.

Zudem sollten Vor-Ort-Kontrollen (Post-Shipment) des Endverbleibs auf sämtliche Empfängerländer und Waffen ausgeweitet werden, um die unerlaubte Weitergabe von Waffen besser überprüfen und sanktionieren zu können. Zudem sollte ein neues Rüstungsexportkontrollgesetz die prinzipielle Begründungspflicht für Rüstungsexporte beinhalten. Kriegswaffen und sonstige Rüstungsgüter sind keine normalen Handelswaren, ihre Genehmigungen haben weitreichende Folgen, die systematisch in die deutsche Außen-, Sicherheits-, Entwicklungs- und Friedenspolitik eingebettet und ebenso begründet werden sollten. Die Regierung sollte deshalb gegenüber Bundestag und

³ GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte (2021): Rüstungsexportbericht 2021, https://www.gkke.org/wp-content/uploads/2021/12/GKKE_R%C3%BCstungsexportbericht_2021.pdf.

Öffentlichkeit zumindest ex-post darlegen, weshalb sie Ausnahmen von Art. 26 Abs. 2 GG zulässt, nach dem die Ausfuhr von Kriegswaffen grundsätzlich untersagt ist. Dies dient auch als Maßnahme der Transparenz und verbesserten Rechenschaftspflicht der jeweiligen Bundesregierungen – dazu zählt im Übrigen auch das Verbandsklagerecht, das ebenfalls im Rüstungsexportkontrollgesetz enthalten sein sollte. Hier geht es nicht darum, der Bundesregierung politische Entscheidungskompetenzen zu nehmen, sondern die Einhaltung der Regeln und Verfahren der Rüstungsexportkontrolle in Deutschland gerichtlich überprüfen zu können. Rüstungsexporte sollten gerade auch deshalb begründungspflichtig sein und es sollte von den Verantwortlichen der Nachweis erbracht werden müssen, dass sie in ihren Entscheidungen im Sinne einer restriktiven Rüstungsexportpolitik zuallererst den Erfordernissen von Frieden, menschlicher Sicherheit, der Wahrung der Menschenrechte und der Aufrechterhaltung der internationalen regelbasierten Ordnung nachkommen.

Ein besonderes Augenmerk auf das Kriterium der geschlechtsspezifischen Gewalt legen

In den überarbeiteten Politischen Grundsätzen für Rüstungsexporte ist das Kriterium der geschlechtsspezifischen Gewalt nicht benannt, wohl aber im internationalen Waffenhandelsvertrag (ATT) 2014 und auch nach der jüngsten Überprüfung von 2021 im Gemeinsamen Standpunkt der EU zur Rüstungsexportkontrolle. Artikel 7(4) des ATT nennt schwere geschlechtsspezifische Gewaltverbrechen oder massive Gewalt gegen Frauen/Kinder als ein Versagensgrund im Zusammenhang mit der Risikobewertung einer Rüstungsexportgenehmigung. Ein künftiges Rüstungsexportkontrollgesetz sollte das Kriterium des Risikos geschlechtsspezifischer Gewalt beinhalten, die durch den Rüstungsexport ausgelöst oder befördert werden könnte. Die völkerrechtlichen und menschenrechtlichen Grundlagen für eine umfassende Definition von geschlechtsspezifischer Gewalt sind unter anderem im Rom Statut von 1998 zum Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) bereits hinreichend definiert.

Die neue Bundesregierung hat sich im Koalitionsvertrag einer feministischen Außenpolitik verschrieben, die sich nicht allein auf die Förderung von Frauen bezieht, sondern inklusiv und divers ausgerichtet sein soll, also auch nicht-binäre, LGBTIQA-Personen miteinbezieht. 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. Dass deutsche Rüstungsexportpolitik durchaus den Einzelfall an schweren Menschenrechtsverletzungen bewertet und ahndet, zeigt der Fall der Ermordung des saudi-arabischen Journalisten Jamal Khashoggi und dem in Folge verhängten Exportmoratorium gegenüber Saudi-Arabien. Ähnliches müsste dann künftig zu erwarten sein, wenn Menschenrechtsverteidiger:innen in Staaten systematisch verfolgt, verhaftet und getötet werden. An solche Drittstaaten dürften dann keine Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgüter genehmigt und geliefert 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.