



**Stoppt den
Waffenhandel!**

Forderungen und Argumente für ein restriktives Rüstungsexportkontrollgesetz (REKG)

Die Kampagne „Aktion Aufschrei – Stoppt den Waffenhandel!“ hat sich mit der Forderung nach einem grundsätzlichen Rüstungsexportverbot und der Schaffung eines restriktiven Rüstungsexportkontrollgesetzes gegründet, mit dem Ziel, den Waffenhandel aus Deutschland massiv zu beschränken.

Das vorliegende Papier stellt auf Grundlage der aktuell bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen die wichtigsten Forderungen der Kampagne an das Rüstungsexportkontrollgesetz (REKG) und Argumente dafür dar. Diese Argumentationshilfe soll u.a. für Gespräche mit Abgeordneten des Deutschen Bundestages über das Gesetz dienen.

Hauptforderung der Kampagne an das Rüstungsexportkontrollgesetz (REKG)

Zweck des Gesetzes: Das Rüstungsexportkontrollgesetz soll sicherstellen, dass das in der Präambel und in Artikel 26 Abs. 1 Grundgesetz verfassungsrechtlich niedergelegte Friedensgebot nicht verletzt wird und die Bundesrepublik Deutschland entsprechend seinen, ihm daraus sowie aus internationalen und völkerrechtlichen Verantwortlichkeiten entstehenden Pflichten gemäß handelt. Der Maßstab der Rüstungsexportpolitik muss die Bewahrung des Friedens, die Vermeidung menschlichen Leids, die Achtung der Menschenrechte und des Völkerrechts sowie der Sicherheit und der Stabilität in den jeweiligen Regionen sein.

Daraus ergeben sich die folgenden wichtigsten Forderungen:

1. Der Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern ist grundsätzlich verboten. Nur in absoluten Ausnahmefällen können Exportgenehmigungen erteilt werden.
2. Strenge und eindeutige Kriterien müssen erfüllt sein, um Rüstungsexporte im Ausnahmefall zu genehmigen. Die Prüfkriterien gelten für alle Empfängerländer gleichermaßen.
3. Es besteht eine Begründungspflicht für ausnahmsweise erteilte Genehmigungen.
4. Es wird ein Verbandsklagerecht eingeführt, um Rüstungsexportgenehmigung gerichtlich überprüfen lassen zu können.
5. Der Export von Kleinen und Leichten Waffen, dazugehörige Munition, Teile und Komponenten nach VN- Definition sowie Lizenzen, Software und Technologie (Herstellungsausrüstung) dafür ist absolut verboten.
6. Technische Unterstützung und Auslandsaktivitäten von deutschen Rüstungsunternehmen sind genehmigungspflichtig.
7. Lizenzverträge für die Produktion, Herstellung oder den Vertrieb von Rüstungsgütern werden nicht genehmigt.
8. Es wird eine Nebenklagefähigkeit für die Opfer illegaler deutscher Rüstungsexporte sowie eine zivile Haftungsklausel eingeführt.

Den Opfern Stimme – den Tätern Name und Gesicht

www.aufschrei-waffenhandel.de

Rechtlicher Hintergrund und Problemlage der gegenwärtigen Rüstungsexportpolitik

In Art. 26, Abs. 2 Grundgesetz ist festgelegt, dass die Herstellung und das Inverkehrbringen von Kriegswaffen grundsätzlich verboten ist, es sei denn es wird explizit genehmigt. Dies trägt dem Friedensgebot des Grundgesetzes gemäß der Präambel sowie Art. 26, Abs. 1 GG – Verfassungswidrigkeit friedensstörender Handlungen, insbesondere Führung eines Angriffskrieges – Rechnung. Der Export sogenannter sonstiger Rüstungsgüter – alle Güter, die nicht von der Kriegswaffenliste erfasst sind – unterliegt dem Außenwirtschaftsgesetz (AWG) in Verbindung mit der Außenwirtschaftsverordnung (AWV). Das AWG regelt den Grundsatz der Außenwirtschaftsfreiheit. Entsprechend ist der Export von sonstigen Rüstungsgütern grundsätzlich erlaubt, es sei denn, er wird explizit verboten.

Völkerrechtlich ist der Export von Rüstungsgütern nur deswegen legal, weil Staaten ein legitimes Interesse an der Aufrechterhaltung ihres staatlichen Gewaltmonopols sowie ein völkerrechtlich verbrieftes Recht auf individuelle oder kollektive Selbstverteidigung – auch mit militärischer Gewalt als letztem Mittel – haben. Dieses ist in Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen festgehalten.

Das Recht zur Selbstverteidigung führt jedoch nicht automatisch zu einer Pflicht Rüstungsgüter zu exportieren bzw. der Verpflichtung zum Beistand.

Da eine Belieferung mit Rüstungsgütern immer eine Unterstützung der staatlichen Gewaltausübung – ob nach innen oder außen – darstellt, muss das Rüstungsexportkontrollgesetzes das Friedensgebot des Grundgesetzes konkretisieren und die international geltenden Menschenrechte schützen. Entsprechend muss das Rüstungsexportkontrollgesetz ein grundsätzliches Exportverbot vorsehen, das nur im Ausnahmefall Genehmigung für Rüstungsexporte erlaubt. Dabei muss jeder Rüstungsexport danach bewertet werden, ob die Möglichkeit des Missbrauchs der Rüstungsgüter besteht – zu einer friedensstörenden Handlung, interner Repression, anderer schwerer Verstöße gegen die Menschenrechte oder schwere Verletzungen des humanitären Völkerrechts nach den Genfer Konventionen und ihren Zusatzprotokollen sowie die Verletzung anderer völkerrechtlicher und internationaler Verpflichtungen, wie z.B. Waffenembargos.

Die derzeitige Rechtslage bestehend aus Kriegswaffenkontrollgesetz (KrWaffKontrG) und Außenwirtschaftsgesetz (AWG) in Verbindung mit der Außenwirtschaftsverordnung (AWV) sowie den Politischen Grundsätzen der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern, dem Gemeinsamen Standpunkt der EU (2008/944/GASP) und dem Internationalen Vertrag über den Waffenhandel (ATT) haben die Exportpolitik der deutschen Bundesregierungen nicht in dem Maße beschränkt, dass von effektiver Friedensförderung und dem Schutz der Menschenrechte gesprochen werden kann. Exemplarisch dafür stehen die Rüstungsexporte an die im Jemenkrieg beteiligten Länder Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate sowie die Exporte in die Türkei, die wiederholt völkerrechtswidrig in Nordsyrien und –Irak militärisch interveniert. Der große Ermessensspielraum der Bundesregierung bzw. Exekutive bei der Genehmigungserteilung und die minimalen Kontrollmöglichkeiten des Parlaments und der kritischen Öffentlichkeit führen dazu, dass v.a. der politische Wille entscheidend für die Genehmigung eines Rüstungsexportes ist und weniger ein enges Regelwerk und schon gar nicht ein juristisches Kontrollverfahren.

Entsprechend müssen die oben genannten Hauptforderungen im Rüstungsexportkontrollgesetz verankert werden, die im Folgenden ausführlich dargestellt werden.

1. Grundsätzliches Rüstungsexportverbot

→ Die Rechtliche Unterscheidung von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern wird aufgehoben, wodurch auch sonstige Rüstungsgüter dem grundsätzlichen Exportverbot, wie es für Kriegswaffen gilt, unterliegen.

Aktuelle Rechtslage:

Rüstungsgüter werden bisher nach deutschem Recht unterteilt in Kriegswaffen und sonstige Rüstungsgüter. Kriegswaffen unterliegen dem Kriegswaffenkontrollgesetz (KrWaffKontrG). Ihre Herstellung, Beförderung und das in Verkehr bringen sind grundsätzlich verboten, es sei denn es wird explizit genehmigt (Verbot mit Befreiungs-/Genehmigungsvorbehalt). Ein Anspruch auf Genehmigung besteht nicht (§6, Abs. 1 KrWaffKontrG). Für den Export von Kriegswaffen sind zwei Genehmigungen erforderlich: Eine Genehmigung für die Beförderung nach dem KrWaffKontrG und eine für die Ausfuhr nach dem Außenwirtschaftsgesetz (AWG). Da die Beförderung grundsätzlich verboten ist, gilt dies im übertragenen Sinne auch für den Export, für den sie die Vorbedingung ist.

Sonstige Rüstungsgüter unterliegen nur dem Außenwirtschaftsgesetz (AWG) in Verbindung mit der Außenwirtschaftsverordnung (AWV), wonach grundsätzlich der Export erlaubt ist, es sei denn, er ist explizit verboten (Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt). Es besteht ein Anspruch auf Genehmigung (§1, Abs. 1 in Verbindung mit §8, Abs. 1 AWG), es sei denn, dem steht ein Versagungsgrund (nach §4 AWG) entgegen. Rüstungsunternehmen können eine Ausfuhrgenehmigung unter bestimmten Umständen einklagen.

Beispiel: Die „Absurdität“ dieser Unterscheidung wird am Beispiel von Handfeuerwaffen besonders deutlich: Scharfschützengewehre und Pistolen gelten als sonstige Rüstungsgüter, während Maschinenpistolen und automatische Maschinengewehre zu den Kriegswaffen gezählt werden. Entsprechend werden diese gleichermaßen potentiell tödlichen Waffen nach rechtlich unterschiedlichen Maßstäben bewertet.

Außerdem werden sonstige Rüstungsgüter auch exportiert, um in Kriegswaffen verbaut zu werden. So liefert Deutschland z.B. Teile und Komponenten an Großbritannien zur Produktion der Kampfflugzeuge Tornado und Eurofighter, die von dort aus nach Saudi-Arabien exportiert werden.

→ **Forderung:** Die Rechtliche Unterscheidung von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern wird aufgrund ihrer potentiellen Gefährlichkeit bzw. Verwendungsmöglichkeiten aufgehoben. Es gilt für sonstige Rüstungsgüter gleichermaßen wie für Kriegswaffen ein grundsätzliches Exportverbot. Genehmigungen werden nur in begründungspflichtigen Ausnahmefällen erteilt. Ein Anspruch auf Genehmigung besteht entsprechend nicht.

2. Verschärfte und eindeutige Kriterien für alle Rüstungsexporte

→ 2. a) *Strenge und eindeutige Kriterien müssen erfüllt sein, um Rüstungsexporte im Ausnahmefall zu genehmigen.* b) *Die Prüfkriterien gelten für alle Empfängerländer gleichermaßen.*

a) Kriterien¹

I Kriterium „Menschenrechte“ und „humanitäres Völkerrecht“

Aktuelle Rechtslage:

Weder das KrWaffKontrG noch das AWG enthalten als eigenständiges und eindeutiges Kriterium für die Genehmigungsfähigkeit eines Rüstungsexportes die Achtung der Menschenrechte oder des humanitären Völkerrechts im bzw. durch das Empfängerland.

Im Internationalen Waffenhandelsvertrag (Art. 6, b, ATT) sowie dem Gemeinsamen Standpunkt der EU (Art.2, Abs. 2, Kriterium 2) sind schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen und schwere Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht jeweils als Prüfkriterium benannt. Jedoch stellen diese nur dann einen Grund zur Versagung der Genehmigung dar, wenn das (eindeutige) Risiko besteht, dass explizit mit dem gelieferten Rüstungsgut diese begangen [oder gemäß ATT auch „erleichtert“] werden.

Zusatz: Geschlechtsspezifische Gewalt

Der ATT berücksichtigt im Gegensatz zum Gemeinsamen Standpunkt der EU auch das Risiko, „dass die konventionellen Waffen [...] oder die Güter [...] dazu verwendet werden, schwerwiegende Handlungen geschlechtsspezifischer Gewalt oder schwerwiegende gewalttätige Handlungen gegen Frauen und Kinder vorzunehmen oder zu erleichtern (Art. 7, Abs. 4, ATT)

Der Gemeinsame Standpunkt der EU verweist jedoch in Art. 2, Abs. 1bb) auf die „internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus dem Vertrag über den Waffenhandel“ [ATT], woraus implizit geschlossen werden kann, dass das im ATT enthaltene Kriterium der geschlechtsspezifischen Gewalt berücksichtigt werden muss.

Probleme:

1. Explizit das gelieferte Rüstungsgut muss geeignet dazu sein oder bereits ein Verstoß gegen das humanitäre Völkerrecht oder die Verletzung von Menschenrechten damit bzw. gleichen Rüstungsgütern begangen worden sein, um einen Export abzulehnen. Dies wird als „funktionaler“ Ansatz bezeichnet. Im Gegensatz dazu würde bei Anwendung des „Grundsatzorientierten“ Ansatzes ein Verstoß oder die Verletzung als solche, unabhängig von dem zu liefernden Rüstungsgut, zu einer Genehmigungsverweigerung führen.

¹ Die folgenden Kriterien bilden nicht vollständig die Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes der EU (2008/944/GASP) ab, stellen aber die einschlägigsten bei Rüstungsexportgenehmigungen und den damit verbundenen Diskussionen dar.

2. Nach bisher herrschender Meinung wird bei schwerwiegenden Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht auf die Intention, Kenntnis oder sonst auf eine rechtswidrige Absicht oder systematische Praxis des Empfängerstaats abgestellt. Das Risiko „objektiver Verstöße“ gegen das humanitäre Völkerrecht reicht bisher nicht aus. Eine Absicht oder Vorsatz nachzuweisen, stellt jedoch eine wesentlich größere Hürde dar, als der Beweis der Unterlassung bzw. des Bemühens um Vermeidung. Die Bewertung und Risikoprognose wird damit weitgehend der Genehmigungsbehörde bzw. Bundesregierung überlassen.

→ **Forderung:** Schwere Menschenrechtsverletzungen und schwere Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht, die im Zusammenhang mit der Anwendung von Waffengewalt stehen, müssen ein absolutes Ausschlusskriterium für jeden Rüstungsexport darstellen (grundsatzbasierter Ansatz).

II. Kriterium „Innerstaatliche und zwischenstaatliche Konflikte“

a) Zwischenstaatliche Konflikte

Aktuelle Rechtslage:

„Friedensstörende Handlungen“ sind in allen einschlägigen Rechtsgrundlagen als Grund benannt, Rüstungsexportgenehmigungen zu versagen. Diese stellen jedoch jeweils auf das explizit gelieferte Rüstungsgut ab, dass dafür verwendet werden könnte. Außerdem stellt die Gefahr des Missbrauchs der Rüstungsgüter nicht gleichermaßen einen zwingenden Versagungsgrund dar.

Im Kriegswaffenkontrollgesetz (KrWaffKontrG, §6, Abs. 3, Punkt 1) und Gemeinsamen Standpunkt der EU (Kriterium 4) ist festgelegt, dass „die Gefahr“ oder die „Möglichkeit“ der Verwendung zu einer „friedensstörenden Handlung“ bzw. „Aggression“ zwingend dazu führen, dass eine Genehmigung nicht erteilt wird.

Das Außenwirtschaftsgesetz (AWG, §4, Abs. 1, Punkt 2) und der Internationale Waffenhandelsvertrag (ATT, Art. 7) wiederum legen an dieses Kriterium nur eine „Kann-Bestimmung“ bzw. notwendige Beurteilung an.

Beispiel: 2019 wurde für die Türkei ein partieller Exportstopp für Rüstungsgüter erlassen, die in Syrien eingesetzt werden könnten. Die Türkei hatte zuvor völkerrechtswidrig v.a. kurdische Gebiete im Norden Syriens angegriffen.

→ **Ausnahme:** Selbstverteidigungsrecht nach Art. 51 VN-Charta und entsprechender Beschluss der UN-Vollversammlung über Vorlage dieses Falls.

Der Internationale Waffenhandelsvertrag (ATT) erkennt in der Präambel das „naturgegebene Recht aller Staaten zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung“ nach Artikel 51 der VN-Charta an.

In den Politischen Grundsätzen der Bundesregierung ist festgelegt, dass Rüstungsexporte in Länder, die sich in bewaffneten Konflikten befinden, nur dann genehmigt werden können, wenn ein Fall nach Art. 51 der VN-Charta vorliegt.

Beispiel: Rüstungsexporte in die Ukraine, die sich in einem zwischenstaatlichen, bewaffneten Konflikt befindet, können entsprechend auf der Grundlage des Beschlusses der VN-Vollversammlung über das Vorliegen eines Angriffs und damit Vorliegen des Selbstverteidigungsrechts nach Art. 51 der VN-Charta genehmigt werden. Daraus resultiert jedoch keine Pflicht zum Rüstungsexport.

→ **Forderung:** Die Verwicklung in einen innerstaatlichen oder zwischenstaatlichen Konflikt muss ein absolutes Ausschlusskriterium für jeden Rüstungsexport darstellen (grundsatzbasierter Ansatz), es sei denn es liegt ein Fall nach Artikel 51 der VN-Charta vor.

b) Innerstaatliche Konflikte

Aktuelle Rechtslage:

Der Gemeinsame Standpunkt der EU sowie die Politischen Grundsätzen der Bundesregierung begreifen einen innerstaatlichen Konflikt als zwingenden Grund eine Exportgenehmigung zu verweigern, unterscheiden jedoch nach dem Rüstungsgut.

Im Gemeinsamen Standpunkt der EU (Kriterium 3) ist festgelegt, dass eine Genehmigung verweigert werden soll, wenn das konkrete Rüstungsgut „im Endbestimmungsland bewaffnete Konflikte auslösen bzw. verlängern würden oder bestehende Spannungen oder Konflikte verschärfen würden“.

Dahingegen sollen gemäß den Politischen Grundsätzen der Bundesregierung (III, 7.) Genehmigung für „Kriegswaffen und kriegswaffennahe sonstigen Rüstungsgütern“ in Drittländer nicht erteilt werden, „in denen ein Ausbruch bewaffneter Auseinandersetzungen droht oder bestehende Spannungen und Konflikte durch den Export ausgelöst, aufrechterhalten oder verschärft würden“.

D.h., während der Gemeinsame Standpunkt ausschließlich auf das explizit zu exportierende Rüstungsgut abstellt (funktionaler Ansatz), dass den Konflikt auslösen, verlängern oder verschärfen würde, ist den Politischen Grundsätzen zufolge der Export von Kriegswaffen (nicht aber sonstigen Rüstungsgütern) auch unabhängig von ihrer Wirkung zu versagen, wenn ein Ausbruch des Konflikts droht (grundsatzorientierte Ansatz) verfolgt.

→ **Forderung:** Der drohende Ausbruch eines Konflikts innerhalb eines Landes, seine Verschärfung oder Verlängerung muss ein absolutes Ausschlusskriterium für jeden Rüstungsexport darstellen (grundsatzbasierter Ansatz).

III. Kriterium „Internationale und völkerrechtliche Verpflichtungen“

Aktuelle Rechtslage:

Der Verstoß gegen völkerrechtliche Verpflichtungen stellt gemäß Kriegswaffenkontrollgesetz (§6, Abs. 3, Punkt 2, KrWaffKontrG) und dem Internationalen Waffenhandelsvertrag (Art. 6, Abs. 2 und 3, ATT) einen zwingenden Versagungsgrund für die Erteilung einer Genehmigung dar.

Laut Außenwirtschaftsgesetz (§4, Abs. 2, Punkt 3, AWG) kann eine Genehmigung verweigert werden, um „Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen umzusetzen“, während der Gemeinsame Standpunkt der EU (Kriterium 1, a) einen zwingenden Versagungsgrund darin sieht, wenn eine Genehmigung „den internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten sowie ihren Verpflichtungen zur Durchsetzung von Waffenembargos der Vereinten Nationen, der Europäischen Union oder der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ widersprechen würde. Der Internationale Waffenhandelsvertrag verbietet ebenfalls zwingend Rüstungsexporte, wenn dadurch z.B. gegen Waffenembargos (Art. 6, Abs. 1, ATT) verstoßen würde.

Problem: Der Verstoß gegen ein Waffenembargo durch ein Empfängerland deutscher Rüstungsgüter führt nicht automatisch dazu, dass das Land keine Rüstungsgüter mehr aus Deutschland erhält, bzw. ist dieser Verstoß kein absoluter Versagungsgrund für eine Genehmigung. Verletzt das Empfängerland explizit mit aus Deutschland gelieferten Rüstungsgütern ein Waffenembargo, stellt dies nur einen Verstoß gegen die Endverbleibserklärung dar – die Verletzung des Waffenembargos liegt allein im Verantwortungsbereich des Empfängerlandes.

Beispiel: Jordanien wird im Rahmen der „Ertüchtigungsinitiative“ u.a. mit Kriegswaffen, wie Panzerabwehrwaffen ausgestattet. Jordanien hat einem Bericht der Vereinten Nationen zufolge, das Waffenembargo gegen Libyen verletzt, indem es u.a. Panzerabwehrwaffen aus eigener Produktion an die Kämpfer des Generals Haftar lieferte. Die Bundesregierung lehnte einen Exportstopp ab, da Jordanien allein die Verantwortung für sein völkerrechtswidriges Handeln trägt und das Waffenembargo nicht mit deutschen Waffen verletzt hat, womit auch kein Verstoß gegen die Endverbleibserklärung vorliegt².

→ **Forderung:** Verstöße gegen internationale und völkerrechtliche Verpflichtungen muss ein absolutes Ausschlusskriterium für jeden Rüstungsexport darstellen (grundsatzbasierter Ansatz).

² Antwort der Bundesregierung auf Kleine Anfrage, 1.6.2021, BT-Drs. 19/30202,
<https://dserver.bundestag.de/btd/19/302/1930202.pdf>

IV Kriterium „Korruption“ – neu einführen

Aktuelle Rechtslage:

Deutschland ist seit 1997 Mitglied der OECD-Konvention gegen Korruption, die die Bestechung ausländischer Amtsträger verbietet.

Derzeit gibt es in keiner der einschlägigen nationalen, europäischen oder internationalen Rechtsgrundlagen das Kriterium „Korruption“.

Problem: Korruption ist eine Haupttriebfeder des internationalen Waffenhandels. Sie befeuert u.a. den Erwerb von Rüstungsgütern, die sich ein potenzielles Empfängerland nicht leisten kann – häufig zu Lasten der Bevölkerung und dem Frieden im Inland und der Region. Dabei werden durch die Bestechung von Parteien und Amtsträgern demokratische Systeme im Export- und Empfängerland beschädigt. Ein Teil des Geldes fließt oft zurück ins Exportland.

Schon 2018 kritisierte die OECD, dass Deutschland für die Korruptionsbekämpfung im Bereich der Rüstungsexportkontrolle nicht genug unternahme. Unter anderem wurde darauf verwiesen, dass internationale Sperrlisten – Listen, auf die Unternehmen gesetzt werden, die durch Korruption aufgefallen sind und dadurch z.B. von der Vergabe öffentlicher Aufträge ausgeschlossen werden können – nicht in die Bewertung mit einbezogen würden. Zudem spiele Korruption keine ausreichende Rolle bei der Feststellung der Zuverlässigkeitsprüfung von Rüstungsunternehmen.³ Die OECD machte verschiedene Vorschläge, von denen laut ihrem Folgebericht 2021 keine implementiert worden war.⁴

→ Forderung:

a) Korruption und Bestechung wird neu als Kriterium eingeführt. Dabei werden frühere Korruptionsfälle berücksichtigt, an denen der Antragsteller und das Ausführziel beteiligt waren.

b) Unternehmen, die in Bestechung im Ausland verwickelt waren, erhalten keine Exportgenehmigung (Entzug der Zuverlässigkeit).

Eine Exportgenehmigung wird automatisch ausgesetzt, wenn Korruption gerichtlich oder außergerichtlich nachgewiesen wird, z. B. im Rahmen eines Abkommens über den Aufschub der Strafverfolgung (Deferred Prosecution Agreement) oder einer anderen Form des Vergleichs, auch wenn kein Schuldeingeständnis vorliegt, oder wenn gegen das betroffene Unternehmen Anklage wegen Korruption oder verwandter Vergehen erhoben wird.

³ OECD Arbeitsgruppe zu Bestechung (2018). Phase 4 Report: Germany. <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Germany-Phase-4-Report-ENG.pdf>, S. 76-77

⁴ OECD Arbeitsgruppe zu Bestechung (2021). Phase 4 Report: Two-Year Follow-Up Report: Germany. <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/germany-phase-4-follow-up-report.pdf>, S. 10-11

b) Die Prüfkriterien gelten für alle Empfängerländer gleichermaßen.

Aktuelle Rechtslage:

Gemäß den Politischen Grundsätzen der Bundesregierung „sind Rüstungsexporte in EU, NATO sowie NATO-gleichgestellte Staaten grundsätzlich nicht zu beschränken“, während Exporte in Drittstaaten restriktiv gehandhabt werden sollen.

Bei Drittländern hingegen, die weder NATO, noch NATO-gleichgestellt sind, gilt der „Grundsatz der Einzelfallprüfung“ und es soll „keine pauschale Privilegierung einzelner Länder oder Regionen“ vorgenommen werden.

Innerhalb der EU gilt die „Verbringungsrichtlinie“. Demnach stellen Exporte in Länder der europäischen Union keine Exporte im klassischen Sinne dar. Diese „Verbringungen“ zwischen den Mitgliedstaaten „sind grundsätzlich nicht zu beschränken, es sei denn, „aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder der öffentlichen Sicherheit“.

D.h., die Prüfkriterien, die sonst an einen Rüstungsexport angelegt werden, kommen hier nicht bzw. nur sehr eingeschränkt zur Anwendung, unabhängig von ihrer nationalen Politik, die anhand der einschlägigen Kriterien geprüft werden müsste.

Gemäß dem Internationalen Waffenhandelsvertrag (ATT) ist der „Vertrag in einer einheitlichen, objektiven und nichtdiskriminierenden Art und Weise“ durchzuführen (Art. 5 ATT).

→ **Forderung:** Es findet keine Bevorzugung von Ländergruppen statt, weder von EU-, NATO- und NATO-gleichgestellten Staaten noch von bestimmten Drittländern. Für alle Kriterien muss gelten, dass alle Rüstungsexporte egal in welches Land auch nach dem „grundsatzorientierten Ansatz“ bewertet werden.

3. Begründungspflicht für Rüstungsexportgenehmigungen

Aktuelle Rechtslage:

Es existiert bisher keine Begründungspflicht für Rüstungsexportgenehmigungen, auch nicht für Kriegswaffenexporte in Drittstaaten, obwohl diese gemäß der Politischen Grundsätze „nicht genehmigt [werden], 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“ (III, 2.).

Von einer Begründung im weitesten Sinne kann bisher nur gesprochen werden bei den abgelehnten Exportgenehmigungen. In den Rüstungsexportberichten der Bundesregierung wird häufig, jedoch nicht in allen Fällen der Grund für die Ablehnung durch die Auflistung der Ausschluss- bzw. Bewertungskriterien des Gemeinsamen Standpunktes der EU dokumentiert. Es wird jedoch nicht

ausgeführt, aufgrund welcher Ereignisse, auf Grundlage welcher Berichte oder Erkenntnisse, für welche konkreten Rüstungsgüter usw. diese Ablehnungsentscheidung vorgenommen wurde.⁵

Laut einem Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages⁶ könnte eine Begründungspflicht für Exportgenehmigungen von Kriegswaffen gegenüber dem Deutschen Bundestag gesetzlich verankert werden. Die Geschäftsgeheimnisse der Unternehmen müssten jedoch gewahrt bleiben.

Laut Koalitionsvertrag von SPD, FDP und Bündnis90/Die Grünen von 2021 sollen bestimmte Rüstungsexportgenehmigungen begründet werden: „Nur im begründeten Einzelfall, der öffentlich nachvollziehbar dokumentiert werden muss, kann es Ausnahmen geben.“⁷

→ Eine Begründungspflicht erfüllt mehrere Funktionen:

1. Sie dient der Umsetzung der Rechenschaftspflicht der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag und der Öffentlichkeit vor dem Hintergrund, dass sie die alleinige Entscheidungsbefugnis über die Genehmigung von Rüstungsexporten hat, bei einem gleichzeitig großen Ermessensspielraum und der damit verbundenen Verantwortung bei der Anwendung der bestehenden nationalen Gesetze, europäischen und internationalen Normen sowie der Politischen Grundsätze.
2. Eine Begründungspflicht kann der Versachlichung der Debatten über, v.a. kritische Rüstungsexporte in Drittstaaten dahingehend dienen, dass die Entscheidung über einen Rüstungsexport im Kontext der/einer außen- und sicherheitspolitischen Strategie und Interessen erläutert wird.
3. Umkehrung der Beweislast: Befürworter und Genehmigungsbehörden müssen begründen, warum die Genehmigungen von Rüstungsausfuhren in Konfliktregionen, an Regierungen, die für systematische Menschenrechtsverletzungen, Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht etc. verantwortlich sind oder an Staaten, die öffentliche Entwicklungshilfe erhalten, erteilt wurden – inwiefern sie also z.B. dem Frieden, menschlicher Entwicklung, der Einhaltung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts usw. dienen oder wenigstens nicht schaden.⁸
4. Die Begründungspflicht ist eine unmittelbare Voraussetzung für das Verbandsklagerecht. Anhand der Begründung können klagebefugte Nichtregierungsorganisationen eine erste Bewertung vornehmen, inwieweit die im Gesetz festgelegten Kriterien bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt wurden und entsprechend die Genehmigung im Rahmen des Gesetzes erteilt wurde.

⁵ Siehe beispielsweise Rüstungsexportbericht der Bundesregierung 2020, Anlage 8, „Anzahl der Denials/Gründe/AL-Position“

⁶ Wissenschaftliche Dienste des Bundestages: Zur Einführung einer Begründungspflicht für die Erteilung einer Genehmigung für die Ausfuhr von Kriegswaffen gegenüber dem Bundestag, WD 3 – 3000 - 135/11, 23.5.2011

<https://www.bundestag.de/resource/blob/421904/d896da68cd0d97380a0894e4d96b2a67/WD-3-135-11-pdf-data.pdf>

⁷ https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf, S.116

⁸ Dazu GKKE Rüstungsexportbericht 2020, Berlin 2021, S. 31, https://www.justitia-et-pax.de/jp/publikationen/pdf/gkke_069.pdf

→ **Forderung:** Einführung einer Begründungspflicht für erteilte Rüstungsexportgenehmigung Das Vorliegen der Genehmigungsvoraussetzungen gemäß den Kriterien des Rüstungsexportkontrollgesetzes wird positiv begründet, d.h. es wird dargelegt, warum ein Export nicht gegen ein bestimmtes Prüfkriterium verstößt. Auch Abwägungen, wie bspw. Außen- und Sicherheitspolitische Interessen und die Menschenrechtslage im Empfängerland werden erläutern.

4. Einführung eines Verbandsklagerechts

Aktuelle Rechtslage:

Es existiert kein Verbandsklagerecht, dass es Organisationen oder Verbänden erlauben würde, Rüstungsexportgenehmigungen juristisch daraufhin überprüfen zu lassen, ob diese mit den bestehenden Gesetzen konform sind. Nach dem, im deutschen Recht geltenden Grundsatz des Individualrechtsschutzes sind Friedens- und/oder Menschenrechtsorganisationen von einer Exportgenehmigung im Rechtssinne nicht „betroffen“ und damit nicht klageberechtigt.

Im Gegensatz dazu können Rüstungsunternehmen gegen die Nichterteilung von Exportgenehmigungen für sonstige Rüstungsgüter klagen, weil sie von der Entscheidung (in ihrer eigenen Rechtsposition) direkt betroffen sind und für sonstige Rüstungsgüter nach dem Außenwirtschaftsgesetz ein Anspruch auf Genehmigung besteht (siehe oben).

Beispiel: Im deutschen Naturschutz- und Umweltrecht, im Behindertenrecht sowie im Verbraucherschutz gibt es jeweils Verbandsklagemöglichkeiten. Im Naturschutz - und Umweltrecht z.B. können Organisationen klagen, wenn sie in ihren satzungsmäßigen Zwecken – wie dem Umweltschutz – betroffen sind und bei z.B. bestimmten Verwaltungsentscheidungen gegen bestehende Naturschutzgesetze verstoßen wurde.

In Großbritannien gibt es ein Verbandsklagerecht bezüglich Rüstungsexportgenehmigungen. Dort klagte die Nichtregierungsorganisation „Campaign Against Armstrade“ (CAAT) 2019 und 2021 vor dem Verwaltungsgericht gegen die Entscheidung der britischen Regierung über die Erteilung von Rüstungsexportgenehmigungen nach Saudi-Arabien.

In den Niederlanden gibt es ebenfalls ein Verbandsklagerecht, dass es Friedensorganisationen ermöglicht gegen Rüstungsexportgenehmigungen zu klagen. Dort legten 2021 mehrere Organisationen Klage gegen Exportgenehmigungen für Ägypten ein.

→ **Forderung:** Es wird ein Verbandsklagerecht im Rüstungsexportkontrollgesetz verankert, mittels dem z.B. Friedens- und Menschenrechtsorganisationen gerichtlich überprüfen lassen können, ob eine Rüstungsexportgenehmigung im Rahmen der geltenden Gesetze bzw. des Rüstungsexportkontrollgesetzes erteilt wurde.

Gegenargumente, v.a. der Rüstungsindustrie:

1. Friedens- oder Menschenrechtsorganisationen sind nicht demokratisch legitimiert und dürfen deshalb nicht in Gemeinwohlanliegenheiten klagen.

→ Ob Verbände klagebefugt sein sollten, hängt nicht von ihrer demokratischen Legitimierung ab. Vielmehr ist es so, dass mittels der Verbandsklage die rechtskonforme Anwendung demokratisch

beschlossener Gesetzen geprüft werden soll. Verbände/Organisationen verhelfen also – ganz im Sinne des Demokratieprinzips – vom Parlament erlassenen Gesetzen zu ihrer vom Gesetzgeber beabsichtigten Wirkung.

2. Die Regierungsentscheidungen über einen Export werden dem Willen von Verbänden/Organisationen unterworfen.

→ Der Bundesregierung wird die politische Entscheidungsbefugnis über eine Exportgenehmigung nicht genommen. Verbände/Organisationen haben lediglich ein Initiativ- bzw. Klagerecht. Gerichte überprüfen daraufhin lediglich, ob die bestehenden gesetzlichen Regelungen und Verfahren eingehalten wurden.

→ Der Staat ist unter Umständen selbst „Nutznießer“ seiner eigenen Gesetze und kann Individualinteressen geltend machen, z.B. durch staatliche Beteiligungen an Rüstungsunternehmen wie bei Hensoldt und Airbus. Umso mehr ist eine öffentliche bzw. juristische Kontrolle notwendig.

5. Exportverbot für Kleine und leichte Waffen nach VN-Definition sowie für Lizenzen und Güter zu ihrem Nachbau

Aktuelle Rechtslage:

Der Export von kleinen und leichten Waffen ist rein rechtlich nicht gesondert geregelt. Gemäß den rechtlich nicht bindenden Politischen Grundsätzen der Bundesregierung soll der Export von Kleinwaffen in Drittländer „grundsätzlich nicht mehr genehmigt werden“.

a) Für „Kleinwaffen“ wendet Deutschland die Definition der EU⁹ an. Kleinwaffen sind nach demnach nur „speziell zu militärischen Zwecken konstruierte“ Handfeuerwaffen wie Maschinenpistolen und leichte Maschinengewehre. Vermeintlich „zivile“ Scharfschützengewehre, Pistolen und Revolver sind ebenso wenig von dieser Definition erfasst, wie Teile, Komponenten und Munition dafür.¹⁰ Die Bundesregierung berichtet in ihren Rüstungsexportberichten gesondert über den Export von Kleinwaffen – und teilen nach dieser Definition.

Das Problem der angewendeten EU- Definition ist, dass sie nur einen Bruchteil aller exportierten Handfeuerwaffen und -teile abbildet:

Laut Rüstungsexportbericht 2021 wurden Exportgenehmigungen für „Kleinwaffen und -teile“ im Gesamtwert von 43,9 Mio. € genehmigt, wovon mit ca. 440.000Euro 1 Prozent an Drittländer ging.

→ Würde die Definition der Vereinten Nationen für „Kleinwaffen“ angewendet werden, müsste der Export von allen Handfeuerwaffen (inkl. Teile und Komponenten) berücksichtigt und entsprechend restriktiv gehandhabt werden.

→ Der Export von „Handfeuerwaffen“ wurde 2021 im Gesamtwert von 234 Mio. Euro genehmigt¹¹.

→ D.h., die angewendete EU- Definition deckt nur knapp 20% aller „Handfeuerwaffen“ ab.

⁹ Gemeinsame Aktion des Rates der EU, 12.Juli 2002 (2002/589/GASP), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002E0589&from=de>, Siehe Anhang, a)

¹⁰ Siehe Fußnote 36, Rüstungsexportbericht 2021, S. 32

¹¹ Rüstungsexportbericht 2021, S. 31, Tabelle B

b) „Leichte Waffen“ werden von den „Kleinwaffen“ getrennt behandelt und ihr Export unterliegt bisher keiner Einschränkung. Sie sind entsprechend auch nicht von dem grundsätzlichen Exportverbot für Kleinwaffen in den Politischen Grundsätzen erfasst. Erstmals im Rüstungsexportbericht 2021 wurde durch die neue Bundesregierung gesondert über die Exportgenehmigungen von „leichten Waffen“ berichtet. Dabei wurde die Definition der OSZE¹² für „Leichte Waffen“ angewendet. Demnach werden „leichte Waffen“ „grob als Waffen definiert, die für die Verwendung durch mehrere Angehörige der Streitkräfte oder Sicherheitskräfte gedacht sind, die als Mannschaft zusammenarbeiten“, wie z.B. schwere Maschinengewehre und tragbare Panzerabwehrkanonen.

Laut Rüstungsexportbericht wurden 2021 Exportgenehmigungen für „Leichte Waffen und –teile“ im Gesamtwert von rund 15,5 Mio. Euro erteilt, wovon mit ca. 1,1 Mio. Euro 7 Prozent an Drittländer gingen.

Die in der Definition der OSZE als „Leichte Waffen“ gelisteten Waffen sind deckungsgleich mit denen nach der Definition der Vereinten Nationen, jedoch werden dazugehörige Teile, Komponenten und Munition nicht erfasst.

c) Software, Technologie und Lizenzen zum Nachbau von „Kleinen und leichten Waffen“

Aktuelle Rechtslage:

In den rechtlich nicht verbindlichen „Kleinwaffengrundsätzen der Bundesregierung“ von 2015¹³ heißt es unter Punkt 2, dass „grundsätzlich keine Genehmigung für die Ausfuhr von Technologie und Komponenten in Drittstaaten“ erteilt werden, die in dem Land „eine neue Herstellungslinie für kleine und leichte Waffen oder entsprechende Munition eröffnen“.

Gemäß den Politischen Grundsätzen der Bundesregierung ist vor „der Erteilung von Ausfuhrgenehmigungen für Technologie ist zu prüfen, ob hierdurch der Aufbau von ausländischer Rüstungsproduktion ermöglicht wird, die nicht im Einklang mit der in diesen Grundsätzen niedergelegten restriktiven Rüstungsexportpolitik der Bundesregierung steht. Dabei behält sich die Bundesregierung vor, einen Re-Exportvorbehalt für Ausfuhren von mit Hilfe exportierter Technologie hergestellten Gütern festzulegen“ (I, 6.).

¹² OSZE-Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen, 24. November 2000,

<https://www.osce.org/files/f/documents/8/5/486745.pdf>

¹³ https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/G/grundsaeetze-der-bundesregierung-fuer-die-ausfuhrgenehmigungspolitik-bei-der-lieferung-von-kleinen-und-leichten-waffen.pdf?__blob=publicationFile&v=4

→ **Forderung:** Auf „Kleine und Leichte Waffen“ wird die Definition der Vereinten Nationen¹⁴¹⁵ angewendet werden, die alle tragbaren Handfeuerwaffen sowie dazugehörige Teile, Komponenten und Munition umfasst und keine Unterscheidung nach zivilem oder militärischem Zweck vornimmt. Entsprechend muss für diese „Kleinen und leichten Waffen“, dazugehörigen Teile, Komponenten und Munition ein absolutes Exportverbot – mindestens in Drittstaaten – gelten. Eingeschlossen von diesem Exportverbot – mindestens in Drittstaaten - werden zudem Lizenzen, Software und Technologie (Herstellungsausrüstung) zu ihrem Nachbau.

6. Technische Unterstützung und Auslandsaktivitäten von Rüstungsunternehmen sind genehmigungspflichtig

Aktuelle Rechtslage:

Technische Unterstützung muss nach §49 der Außenwirtschaftsverordnung (AWV) bisher nur genehmigt werden, im Zusammenhang mit chemischen oder biologischen Waffen, Kernwaffen oder sonstigen Kernsprengkörpern oder der Entwicklung, der Herstellung, der Wartung oder der Lagerung von Flugkörpern, die für die Ausbringung derartiger Waffen geeignet sind.

Technische Unterstützung und Auslandsaktivitäten von Rüstungsunternehmen im Zusammenhang mit der Herstellung von Rüstungsgütern und deren Export müssen bisher nicht genehmigt werden. Diese Gesetzeslücke erlaubt es deutschen Rüstungsunternehmen, den Aufbau von rüstungsindustriellen Kapazitäten im Ausland zu unterstützen, ihre Produktion zu internationalisieren und dadurch die deutsche Rüstungsexportkontrolle zu umgehen.

Eine Genehmigungspflicht für technische Unterstützung kann laut einem Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages problemlos auf „Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“ erweitert werden.¹⁶

Die Gründung von Tochterunternehmen im Ausland, der Erwerb von Firmenanteilen im Ausland und Gründung von Gemeinschaftsunternehmen im Ausland/Joint Venture unterliegt bisher ebenfalls keiner Genehmigungspflicht. Laut dem oben benannten Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste müsste dafür eine eigene Rechtsgrundlage geschaffen werden.

¹⁴ Die Definition der Vereinten Nationen für “Kleine und Leichte Waffen” ergibt sich aus zwei Dokumenten, die einander ergänzen:

- A /RES/55/255, 8.6.2001: “Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime”, https://treaties.un.org/doc/source/docs/A_RES_55_255-E.pdf

- A /60/88, 27.6.2005: “Draft International Instrument to Enable States to Identify and Trace, in a Timely and Reliable Manner, Illicit Small Arms and Light Weapons” <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/400/59/PDF/N0540059.pdf?OpenElement>

¹⁶ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung, WD 3 3000- 155/17, Zu einer künftigen Genehmigungspflicht für die Gründung ausländischer Unternehmenseinheiten im Bereich der Rüstung, 27.09.2017, <https://www.bundestag.de/blob/531968/6e5cf75c7a041909359a7de8ec73f9dd/wd-3-183-17-pdf-data.pdf>

Beispiel: Die Gründung des Joint Venture von Rheinmetall mit Denel in Südafrika unterlag keinem Genehmigungserfordernis. Von diesem Joint Venture wurden u.a. komplette Munitionsfabriken in Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen Emirate gebaut.

→ **Forderung:**

Einführung einer Genehmigungspflicht für:

1. Technische Unterstützung,
 2. Gründung von Tochterunternehmen im Ausland,
 3. Erwerb von Firmenanteilen im Ausland,
 4. Gründung von Gemeinschaftsunternehmen im Ausland/Joint Venture,
- ... zum Zweck der Herstellung und dem Inverkehrbringen von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern

7. Verbot der Lizenzvergabe für die Produktion, Herstellung oder den Vertrieb von Rüstungsgütern

Aktuelle Rechtslage:

Die Vergabe von Lizenzen zur Produktion von Kriegswaffen und Rüstungsgütern im Ausland auf Basis deutscher Technik sind nicht genehmigungspflichtig. Allerdings ist die Ausfuhr der zur Herstellung notwendigen Technologie, des Know-Hows sowie der Herstellungsausrüstung genehmigungspflichtig. Das heißt, dass Waffenfabriken im Ausland nur mit der Erlaubnis der Bundesregierung legal deutsche Waffen produzieren können, im Hinblick auf die weitere unkontrollierte Verbreitung deutscher Militärtechnologie ist die Vergabe von Lizenzen zum Bau von Waffen jedoch von maßgeblicher Bedeutung.

→ **Forderung:** Die Lizenzvergabe für die Produktion, Herstellung oder den Vertrieb von Rüstungsgütern wird nicht genehmigt.

8. Nebenklagefähigkeit + zivilrechtliche Haftungsklausel

Aktuelle Rechtslage:

Derzeit gibt es keine Möglichkeit der Nebenklage in Strafprozessen für die Opfer – Getötete, Verletzte oder ihre Angehörigen – von illegal exportierten deutschen Waffen. Sie können eine Verletzung ihrer Rechte vor deutschen Gerichten nicht geltend machen.

Sie haben auch kein zivilrechtliches Beschwerde – und Klagebefugnisrecht, mit der sie Schadenersatz für ergangenen Schaden, der durch illegal exportierte Rüstungsgüter verursacht wurde, geltend machen könnten.

Beispiel: Im Fall der Gerichtsverfahren gegen Heckler&Koch wegen illegaler Waffenexporte nach Mexiko konnte der Bruder des im Koma liegenden Studierenden aus Mexiko, der mutmaßlich mit einem illegal exportierten G36-Maschinengewehr verletzt wurde, sich nicht am dem Verfahren als Nebenkläger beteiligen und einen eigenen Strafantrag stellen oder eigenständig Revision gegen das ergangene Urteil des Stuttgarter Gerichts einlegen.

→ **Forderung:**

- a) Das Rüstungsexportkontrollgesetz verweist auf sämtliche Strafvorschriften des Außenwirtschaftsgesetzes, der Außenwirtschaftsverordnung und des Kriegswaffenkontrollgesetzes und benennt diese explizit als Nebenklagefähig (im Sinne des Paragraphen 395 Strafprozessordnung).
- b) Hinterbliebenen und Verletzten wird zudem ein zivilrechtliches Beschwerde – und Klagebefugnisrecht eingeräumt bei Verstößen gegen die Strafvorschriften durch die rüstungsexportierenden Unternehmen, um Schadensersatz geltend machen zu können.

Erscheinungsdatum: November 2022

Autorin: Susanne Weipert

Kontakt: s.weipert@paxchristi.de

