



Stoppt den Waffenhandel!

Kommentar zu den überarbeiteten „Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“ in der Fassung vom 26.06.2019

Die von CDU/CSU und SPD geführte Bundesregierung hat am 26.06.2019 ihre überarbeiteten *Politischen Grundsätze für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern* vorgelegt. Diese Grundsätze wurden erstmals 1971 beschlossen und zuletzt im Jahr 2000 geändert. Die Politischen Grundsätze sind nicht rechtsverbindlich. Sie stellen „politische Leitlinien für die Beurteilung von Rüstungsexportvorhaben durch die Bundesregierung“¹ dar. Sie benennen, welche Kriterien für die Erteilung oder Versagung von Ausfuhrgenehmigungen im Rahmen der bestehenden Gesetze zur Ausfuhr von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern sowie internationaler Regelwerke zur Anwendung kommen sollen. Sie begründen jedoch „keine Genehmigungspflichten oder Verbote“².

In der aktuellen Fassung der Politischen Grundsätze ist festgelegt, dass Genehmigungen für die Ausfuhr von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern in EU, NATO oder NATO-gleichgestellte Länder grundsätzlich erteilt werden. Der Export von Kriegswaffen in alle anderen Länder, sogenannte Drittländer, soll dagegen eine Ausnahme darstellen.³ CDU/CSU und SPD haben 2018 in ihrem Koalitionsvertrag festgehalten, die Politischen Grundsätze zu „schärfen“. Inwiefern mit einer solchen Schärfung auch eine Verschärfung angestrebt wurde, wird anhand ausgewählter Beispiele betrachtet.

Deutsche Rüstungsexportpolitik im europäischen Kontext – Vertiefung der Zusammenarbeit

In der Neufassung der Politischen Grundsätze wird die Ausrichtung der deutschen Rüstungsexportpolitik auf die außen- und sicherheitspolitische Zusammenarbeit in Europa hervorgehoben. In diesem Zusammenhang soll u.a. die verteidigungswirtschaftliche Zusammenarbeit im Rahmen der Europäischen Verteidigungsunion vertieft, die Konvergenz von Entscheidungen über Ausfuhren von Rüstungsgütern und europäische Kooperationen im Rüstungsbereich gefördert werden.

Seit 1972 wird die deutsch-französische Rüstungskooperation im Bereich der zwischenstaatlichen Gemeinschaftsprojekte durch das sog. „Schmidt-Debré-Abkommen“ geprägt. Diesem zufolge soll Rüstungsexportvorhaben aus bilateralen Gemeinschaftsprojekten an Drittländer seitens einer Partnerregierung durch die andere nur in Ausnahmefällen widersprochen werden. Dieses Abkommen wurde mit einer Zusatzvereinbarung⁴ zum sog. Aachener Vertrag Anfang 2019 erneuert. Darin ist festgehalten, dass bei regierungs- und industrieseitigen Rüstungskooperationen ein Widerspruch des Partnerlandes gegen einen Export in Drittstaaten nur eingelegt werden soll, wenn „direkte Interessen oder die nationale Sicherheit“ betroffen sind. In diesem Fall sollen Konsultationen zwischen den Regierungen stattfinden. Im dt.-frz. Abkommen über Ausfuhrkontrollen im Rüstungsbereich, das im Oktober 2019 geschlossen wurde, ist weiter spezifiziert, dass die Konsultationen eingeleitet werden, „um angemessene Lösungen zu finden“. Bei regierungsseitigen Projekten soll zudem die „widersprechende Vertragspartei alle Anstrengungen [unternehmen], um alternative Lösungen vorzuschlagen“. Abseits regierungs- oder industrieseitiger Kooperationen wurde die Möglichkeit zur Anwendung einer sog. „De-minimis“-Regelung geschaffen. Nach dieser kann verfahren werden, wenn ein Unternehmen des einen Vertragsstaates Rüstungsgüter an ein Unternehmen des anderen Landes zuliefert, das diese wiederum in ein „übergeordnetes (Waffen)System“ integriert und die Zulieferungen eine vorher festgelegte Wertgrenze („de-minimis“) des Gesamtsystems nicht überschreiten.⁵

Diese Möglichkeit zur Anwendung einer sog. „De-minimis“-Regelung wurde in die überarbeiteten Politischen Grundsätze aufgenommen (II, 6.).

¹ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke „Die neuen Rüstungsexportrichtlinien der Bundesregierung“, 16.08.2019, Drs. 19/12473 S. 3, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/124/1912473.pdf>

² Ebd.

³ 2012-2018 wurden jeweils mehr Rüstungsexporte in Drittstaaten genehmigt als an EU-, NATO- und NATO- gleichgestellte Länder, Tabelle C: Ausfuhrgenehmigungen in den Jahren 2008 bis 2018 im Rüstungsexportbericht 2018, S.24

⁴ „France-Germany industrial cooperation in the defence field. Common understanding of principles applicable to transfers and exports“ <https://download.taz.de/CommonUnderstandingArmsExports.pdf>, zuletzt abgerufen 05.11.2019

⁵ „France-Germany industrial cooperation in the defence field. Common understanding of principles applicable to transfers and exports“, siehe Fn. 4

Im Rahmen des Regierungsabkommens zwischen Deutschland und Frankreich über Ausfuhrkontrollen im Rüstungsbereich wurde eine Wertgrenze von 20 Prozent⁶ bestimmt. Zusätzlich wurde vereinbart, dass bei Anwendung von „De-minimis“ die Notwendigkeit einer Endverbleibserklärung und einer Re-Exportgenehmigung in Drittländer⁷ entfällt.

Bewertung:

Die Betonung der europäischen Rüstungs- und verteidigungspolitischen Zusammenarbeit entspricht den politischen Entwicklungen der vergangenen Jahre und Jahrzehnte im EU-Kontext. So wurde z.B. Ende 2017 die Umsetzung der „Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit“ (SSZ/engl. PESCO) beschlossen, in deren Rahmen sich die Mitgliedstaaten u.a. zu einer vertieften verteidigungspolitischen Zusammenarbeit verpflichten.

Regierungsseitige und industrielle Rüstungsk Kooperationen auf europäischer Ebene werden in der Folge zunehmen, woraus resultiert, dass auch die Exporte der länderübergreifend produzierten Rüstungsgüter steigen werden. Laut EU-Parlament ist der „Rüstungsexport für die Stärkung der europäischen industriellen und technischen Verteidigungsbasis unerlässlich“⁸.

Auf europäischer Ebene regelt der Gemeinsame Standpunkt der EU betreffend Rüstungsexporte (Gemeinsamer Standpunkt 2008/944/GASP) die Kriterien, die von allen Mitgliedstaaten bei den Genehmigungsentscheidungen mindestens zur Anwendung kommen sollen. Doch in der Praxis werden diese Kriterien, die insgesamt einer Verschärfung bedürfen, unterschiedlich ausgelegt. Zudem fehlt ein Sanktionsmechanismus bei Verstößen.

„De-minimis“-Regelung anwenden – Kontrolle abgeben

„De-Minimis“ besagt grundlegend, dass bestimmte Regelungen (k)eine Anwendung finden, wenn eine vorher definierte Wertgrenze nicht überschritten wird. Damit wird ein vereinfachtes Genehmigungsverfahren ermöglicht. Gemäß Punkt II, 6 in den Politischen Grundsätzen kann eine „De-minimis“-Regelung (nur) angewendet werden, wenn „Zulieferungen von Teilen, die Kriegswaffen oder sonstige Rüstungsgüter sind, in übergeordnete (Waffen-)Systeme integriert werden“.

Nach II, 6 alte Fassung galt bereits, dass Zulieferungen von Teilen, die Kriegswaffen oder sonstige Rüstungsgüter sind und in ein Waffensystem integriert werden, im Partnerland **ausfuhrrechtlich einen neuen Warenursprung** begründen.

Weitere Ausführungen, wie diese „De-minimis“-Regelung ausgestaltet ist, wurden in den Politischen Grundsätzen nicht gemacht.

Mit dem „Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Französischen Republik über Ausfuhrkontrolle im Rüstungsbereich“⁹ vom Oktober 2019 wurde erstmals ein „De-minimis“-Grundsatz und der Anwendungsbereich definiert. Gemäß dem Abkommen kann der „De-minimis“-Grundsatz bei länderübergreifenden Zulieferungen von Teilen, die Kriegswaffen oder Rüstungsgütern sind, die in übergeordnete (Waffen-)Systeme integriert werden und außerhalb regierungs- oder industrieseitiger Kooperationsprojekte stattfinden, angewendet werden. Der **Grenzwert** wurde auf **20% des Gesamtwertes des Waffensystems** festgelegt. Überschreiten die Zulieferungen diesen Wert nicht, ist für diese **KEINE Endverbleibserklärung, die ein Re-Exportverbot mit Erlaubnisvorbehalt enthält**, notwendig. Es muss nur noch die Genehmigung zur Ausfuhr oder Verbringung der Zulieferung erteilt werden und das „unverzüglich“, „außer in dem Ausnahmefall, in dem ihre unmittelbaren Interessen oder ihre nationale Sicherheit dadurch beeinträchtigt würde“¹⁰. D.h. die Kontrolle über den Re-Export bzw. die Wiederausfuhr in einen Drittstaat wird aus der Hand gegeben und alleinig der nationalen Genehmigungsbehörden übertragen, die für das belieferte und das Waffensystem exportierende Unternehmen zuständig ist. Gemäß des Abkommens also entweder die deutschen oder die französischen Behörden bzw. Entscheidungsträger.

⁶ „Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Französischen Republik über Ausfuhrkontrolle im Rüstungsbereich“. Im Bundeskabinett am 23.10.2019 beschlossen. https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/A/ausfuhrkontrollen-im-ruestungsbereich.pdf?__blob=publicationFile&v=6, zuletzt abgerufen 05.11.2019

⁷ Siehe Fn .7, Anlage 1, Punkt 5, Abs. 2

⁸ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. November 2018 zu Waffenexporten und der Umsetzung des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP (2018/2157(INI)), S. 5

⁹ https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/A/ausfuhrkontrollen-im-ruestungsbereich.pdf?__blob=publicationFile&v=6

¹⁰ „Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Französischen Republik über Ausfuhrkontrolle im Rüstungsbereich“. S.8 https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/A/ausfuhrkontrollen-im-ruestungsbereich.pdf?__blob=publicationFile&v=6, zuletzt abgerufen 05.11.2019

Es wurde die Einschränkung vorgenommen, dass „De-minimis“ nicht auf alle Kriegswaffen angewendet werden kann. Denn in der Anlage II des dt.-frz. Abkommens werden die Güter aufgelistet, die von „De-minimis“ ausgenommen sind und diese stellen einen großen Teil der Güter der Kriegswaffenliste dar. Im Umkehrschluss steckt jedoch hierin auch das größte Problem: So werden eben nicht alle Kriegswaffen der Kriegswaffenliste erfasst, wie z.B. halbautomatische Gewehre, Sprengkörpervorrichtungen, Flugkörperabwehrsysteme, Feuerleiteinrichtungen, Rohre und Verschlüsse für „Rohrwaffen“.

(Einschränkungen für „Rüstungsgüter, die nach Umfang oder Bedeutung für eine Kriegswaffe wesentlich sind“, sind nicht vorgesehen, obwohl nach den Politischen Grundsätzen der Bundesregierung auch diese „nur bei Vorliegen von amtlichen Endverbleibserklärungen, die ein Re-Exportverbot mit Erlaubnisvorbehalt enthalten, genehmigt“ werden.) D.h., die von den Ausnahmen nicht erfassten Kriegswaffen und Rüstungsgüter können ohne vorliegende Endverbleibserklärung und Re-Exportgenehmigung in Drittländer weiterexportiert werden, wenn sie in ein „übergeordnetes (Waffen-)System“ integriert wurden und 20 Prozent des Gesamtwertes dieses Gesamtsystems nicht überschreiten.

(Ungeklärt ist, ob diese Möglichkeit auch schon vorher bestand, da in der alten Fassung von II, 6 alte Fassung bereits formuliert war, dass bei Zulieferungen von Teilen, die Kriegswaffen oder sonstige Rüstungsgüter sind und in ein Waffensystem integriert werden, im Partnerland **ausfuhrrechtlich einen neuen Warenursprung** begründet wird.) Damit werden einerseits zwei Grundpfeiler der deutschen Rüstungsexportkontrolle ausgehebelt: Der Genehmigungsvorbehalt beim Exportverbot von Kriegswaffen und die Endverbleibskontrolle. Andererseits bietet dieses Abkommen eine Blaupause für weitere zwischenstaatliche Vereinbarungen die, auf Grundlage des kleinsten gemeinsamen Nenners, den Maßstab für gemeinsame Exportkontrollregeln immer weiter herabsetzen.

„Positiv“ anzumerken an dieser Stelle ist, dass der „de-minimis“-Grundsatz nicht zwingend angewendet werden muss, sondern angewendet werden kann. Durch die Integration eines Rüstungsgutes in ein Gesamtsystem greift also nicht automatisch nur noch die Exportkontrolle des Landes, in das die Zulieferung erfolgt. Einschränkend muss dazu gesagt werden, dass der festgelegte Grenzwert von 20% „in regelmäßigen Abständen“ überprüft wird „sowie, auf Antrag einer Vertragspartei, in besonderen Fällen“¹¹.

Die Bundesregierung sollte sich immer vorbehalten einem Exportvorhaben in Drittländer zu widersprechen, wenn deutsche Komponenten zu einem zu exportierenden Rüstungsgut zugeliefert werden. Zudem sollte die Bundesregierung für eine Verschärfung sowie konsequente und einheitlich restriktive Umsetzung des Gemeinsamen Standpunktes der EU eintreten.

Sicherung des Endverbleibs - Verbleib in der Hoheitsgewalt des Endverwenders, nicht allein im Endempfängerland

Im Abschnitt „Sicherung des Enderbleibs“ wurde die Begrifflichkeit Endverbleib dahingehend spezifiziert, dass die gelieferten Rüstungsgüter nicht zwingend im Endempfängerland verbleiben müssen, sondern nur bei dem „Endverwender“ (IV, 1.).

Bewertung:

Laut Bundesregierung handelt es sich hierbei lediglich „um eine Klarstellung zum bisher vorliegenden und in der Genehmigungspraxis umgesetzten Verständnis“¹².

Vermutete Verstöße gegen die Endverbleibserklärung, u.a. im Falle der am Jemenkrieg beteiligten Länder, hatten für Diskussion und Kritik gesorgt. Die Bundesregierung stellte in diesem Zusammenhang klar: „Trotz der Angabe des Empfängerstaates in der Endverbleibserklärung ist der Endverbleib nicht rein gebietsbezogen, sondern stellt auf die fortbestehende Verfügungsgewalt des Endverwenders ab.“¹³

¹¹ „Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Französischen Republik über Ausfuhrkontrolle im Rüstungsbereich“. S.10, Anlage 1 zu Art. 3 https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/A/ausfuhrkontrollen-im-ruestungsbereich.pdf?__blob=publicationFile&v=6, zuletzt abgerufen 05.11.2019

¹² Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke „Die neuen Rüstungsexportrichtlinien der Bundesregierung“, 16.08.2019, Drs. 19/12473 S. 7, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/124/1912473.pdf>

¹³ Vorbemerkung der Bundesregierung in der Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis90/Die Grünen „Deutsche Waffenlieferungen in den Jemenkrieg“, 2.Mai 2019, Drs. 19/9895, S. 2, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/098/1909895.pdf>

Die Reichweite einer Endverbleibserklärung – von dem alleinigen Verbleib in der Hoheitsgewalt des Endverwenders über den Verbleib im Endempfängerland bis hin zu der Festlegung in welchem Rahmen- z.B. nur NATO-Einsatz, die gelieferten Rüstungsgüter verwendet werden dürfen, kann jeweils von Fall zu Fall unterschiedlich geregelt werden. Bei Exportgenehmigungen für Drittländer muss aber „grundsätzlich“¹⁴ eine Endverbleibserklärung vorliegen.

Für eine mögliche Vor-Ort-Kontrolle stellt der rechtmäßige Endverbleib allein in der Hoheitsgewalt des Endempfängers eine große Herausforderung dar. Einem Staat nachzuweisen, dass es die Hoheitsgewalt über ein Rüstungsgut abgegeben hat, ist erheblich schwerer als der Nachweis einer extritorialen Nutzung. Vor dem Hintergrund, dass seit 2015 die Erteilung einer Exportgenehmigung auch von einer Zustimmung des Empfängerstaates zu „Vor-Ort-Überprüfungen des Endverbleibs“ (Post-Shipment-Kontrollen) abhängig gemacht werden können, stellt sich die Frage, wie diese vorgenommen wird, wenn der „Endverbleib nicht rein gebietsbezogen“ ist. Im Jahr 2017 wurde ein Pilotprogramm für die „Vor-Ort“- bzw. „Post-Shipment-Kontrolle“ gestartet und vom Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) durchgeführt. Dieses endete im Mai 2019 und wird gegenwärtig evaluiert. Insgesamt wurden jedoch nur sieben Kontrollen, u.a. in Indien, den VAE und Südkorea, durchgeführt.

Kein Verbot von Kleinwaffenexporten in Drittländer, sondern Absichtserklärung

Aufbauend auf einer gleichlautenden Ankündigung im Koalitionsvertrag 2018 nehmen die überarbeiteten Politischen Grundsätze die folgende Neuerung auf:

„Der Export von Kleinwaffen in Drittländer soll grundsätzlich nicht mehr genehmigt werden“ (III, 4).

Bewertung:

Von einem Verbot von Kleinwaffenexporten in Drittstaaten kann keine Rede sein. Denn, die Politischen Grundsätze sind nicht rechtsverbindlich und das Wort „grundsätzlich“ erlaubt Ausnahmen. Solche Ausnahmen sind z.B. im Blick auf Rüstungsexporte in Drittstaaten bereits zur Regel geworden.¹⁵ Des Weiteren werden hier weder explizit sog. Leichte Waffen noch die Munition für diese Waffengattungen mit eingeschlossen. Zudem umfasst die von der Bundesregierung angewendete Kleinwaffendefinition der EU nur einen Bruchteil aller sogenannter „Handfeuerwaffen“¹⁶. Die Maßgabe stellt somit nur einen ersten Schritt in Richtung eines zwingend notwendigen kompletten Exportverbots dieser tödlichsten aller Waffengattungen dar.

Technologietransfer und Möglichkeit des Re-Exportvorbehalts

Neu eingefügt in die Politischen Grundsätze wurde der Hinweis, dass jeder Technologietransfer darauf überprüft wird, ob damit eine Rüstungsproduktion im Ausland aufgebaut wird, die den Politischen Grundsätzen widerspricht. Die Bundesregierung behält sich hierbei vor, den Weiterverkauf von mit deutscher Technologie produzierten Gütern zu beschränken (I, 6.).

Eine ähnliche Prüfabsicht ist in den „Kleinwaffengrundsätzen“¹⁷ von 2015 enthalten.

Bewertung:

Eine Überprüfung fand bereits vor der Überarbeitung der Politischen Grundsätze statt¹⁸, da die Technologie zur Herstellung von Rüstungsgütern genauso in der Ausfuhrliste erfasst ist (Positionsnummer 0022) und damit der

¹⁴ Die Möglichkeit der Ausnahme, die durch das Wort „grundsätzlich“ gekennzeichnet ist, wird bei Anwendung des „De-minimis“-Grundsatzes gemäß dt.-frz. Abkommen zur Regel. Siehe Anlage 1, Punkt 5, Absatz 2 dt.-frz. Abkommen über Ausfuhrkontrolle im Rüstungsbereich, siehe Fn. 6

¹⁵ Siehe Fn. 3

¹⁶ <<„Kleinwaffen“ umfassen in der statistischen Erfassung durch die Bundesregierung vor dem Hintergrund der Definition der Gemeinsamen Aktion der EU vom 12. Juli 2002 betreffend den Beitrag der Europäischen Union zur Bekämpfung der destabilisierenden Anhäufung von Kleinwaffen: Gewehre mit Kriegswaffenlisten (KWL)-Nummer (halb- und vollautomatische) Gewehre, Maschinenpistolen, Maschinengewehre, Flinten für militärische Zwecke, Waffen für hülsenlose Munition und Teile für diese Waffen (nicht eingeschlossen sind sonstige Handfeuerwaffen: Gewehre ohne KWL-Nummer, Revolver, Pistolen, Scharfschützengewehre, funktionsunfähige Waffen, Jagdgewehre, Sport-Pistolen und – Revolver, Sportgewehre, halbautomatische Jagd- und Sportgewehre und sonstige Flinten).>> Rüstungsexportbericht 2018, S. 26, Anm. 37. Zur Veranschaulichung: Die Exportgenehmigungen für „Kleinwaffen“ gemäß des Rüstungsexportberichts betragen 2018 insgesamt: 38.907.733 €, für Handfeuerwaffen insgesamt 182,48Mio. €.

¹⁷ Grundsätze der Bundesregierung für die Ausfuhrgenehmigungspolitik bei der Lieferung von Kleinen und Leichten Waffen, dazugehöriger Munition und entsprechender Herstellungsausrüstung in Drittländer, 18.03.2015, unter 2.: „Es werden grundsätzlich keine Genehmigungen für die Ausfuhr von Komponenten und Technologie in Drittländer (z.B. im Zusammenhang mit Lizenzvergaben) erteilt, die in dem betreffenden Land eine neue Herstellungslinie für Kleine und Leichte Waffen oder entsprechende Munition eröffnen.“

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

¹⁸ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke „Die neuen Rüstungsexportrichtlinien der Bundesregierung“, 16.08.2019, Drs. 19/12473 S. 1, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/124/1912473.pdf>

Exportkontrolle unterliegt, wie die Rüstungsgüter selbst. Hier wird lediglich hervorgehoben, dass die Prüfung hinsichtlich der Möglichkeit des Aufbaus einer eigenständigen Rüstungsproduktion im Ausland genauer erfolgen soll. Ob sich diese tatsächlich auf jedes Rüstungsgut bezieht oder nur die „Kleinwaffengrundsätze“ konkretisiert, wird die Praxis zeigen müssen.

Technische Unterstützung¹⁹ und der **Erwerb von Firmenanteilen im Ausland** durch deutsche Rüstungsunternehmen bleiben von dieser Regelung jedoch weiterhin ausgeschlossen. Eine Genehmigung technischer Unterstützung muss nur erfolgen, wenn sie im Zusammenhang mit ABC-Waffen (§49 AWW) stattfindet oder in einem Land erfolgt, das mit einem Embargo belegt ist (§50 AWW).

Laut Wissenschaftlichem Dienst des Deutschen Bundestages wäre es verfassungsrechtlich zulässig, den Genehmigungsvorbehalt für technische Unterstützung auch auf Kriegswaffen und sonstige Rüstungsgütern im entsprechenden Paragraphen der Außenwirtschaftsverordnung (AWV) auszuweiten.²⁰ Auslandsinvestitionen sind nicht anzeige- und damit genehmigungspflichtig. Somit ist der mittelbare oder unmittelbare Erwerb einer Beteiligung an einem ausländischen Unternehmen, das Rüstungsgüter im Sinne von Teil I Abschnitt A der Ausfuhrliste herstellt, exportkontrollfrei. Sie unterliegen allenfalls über das Kartellrecht, einer rein wettbewerblich orientierten Fusionskontrolle der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union. Die beiden Regelungslücken können in der Praxis dazu führen, dass sich deutsche Rüstungsunternehmen an ausländischen Rüstungsunternehmen beteiligen und eigene dorthin entsandte Mitarbeiter technische Unterstützung leisten, ohne der deutschen Exportkontrolle zu unterliegen.

Daher muss die Außenwirtschaftsverordnung derart geändert werden, dass technische Unterstützung sowie der Erwerb von Firmenanteilen im Ausland im Zusammenhang mit der Produktion von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern immer genehmigungspflichtig sind.²¹

Fazit

Die Auswertung zeigt, dass es sich bei der im Koalitionsvertrag 2018 angekündigten „Schärfung“ der Politischen Grundsätze nicht um eine Verschärfung handelt, sondern v.a. um eine Verschriftlichung der schon geübten Genehmigungspraxis. Im Bereich des Technologietransfers und der Kleinwaffenexporte sind zwar erste Schritte in die richtige Richtung gegangen worden, die Formulierungen sind aber weiterhin so gewählt, dass große Spielräume für Ausnahmen und Auslegungen bleiben. Die Einführung einer „De-minimis“-Regelung bei der Zulieferung von Kriegswaffen und Rüstungsgütern zur Integration in „übergeordnete (Waffen-)Systeme“ konterkariert zwei wesentliche Elemente der Rüstungsexportkontrolle: Das (Re-)Exportverbot von Kriegswaffen mit Genehmigungsvorbehalt und die Endverbleibskontrolle. Die damit im Zusammenhang stehende Ausrichtung auf europäische Rüstungsk Kooperationen wird in der Zukunft die größte Herausforderung hinsichtlich einer Kontrolle der aus Deutschland zugelieferten Teile und Waffen darstellen. Um zu verhindern, dass die Endmontage von Waffensystemen in die EU-Länder verlagert wird, in denen die europäischen Kriterien am laxesten bzw. exportfreundlichsten ausgelegt werden, fordern wir als einen ersten Schritt eine Verschärfung sowie konsequente und einheitlich restriktive Umsetzung der Kriterien des für alle EU-Staaten verbindlichen Gemeinsamen Standpunktes der EU zur Kontrolle von Rüstungsexporten. Zudem müssen sich die deutschen Genehmigungsbehörden immer vorbehalten, ihre Kontrollrechte wahrzunehmen und hinsichtlich technischer Unterstützung und Auslandsinvestitionen noch ausweiten.

Darüber hinaus bleibt das Grundproblem der Politischen Grundsätze: diese sind nicht rechtverbindlich und begründen daher „keine Genehmigungspflichten oder Verbote und sind entsprechend auch nicht einklagbar. Angesichts der benannten Regelungslücken und der exportfreundlichen Auslegung der bestehenden Gesetze fordert die „Aktion Aufschrei- Stoppt den Waffenhandel!“ auf der Basis des Grundgesetzartikels 26, Abs. 2 ein Rüstungsexportkontrollgesetz, das den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern nur noch in begründungspflichtigen Ausnahmen zulässt und ein Verbandsklagerecht enthält.

¹⁹ §2 (16) AWG: „technische Unterstützung: jede technische Unterstützung in Verbindung mit der Reparatur, der Entwicklung, der Herstellung, der Montage, der Erprobung, der Wartung oder jeder anderen technischen Dienstleistung; die technische Unterstützung kann in Form von Unterweisung, Ausbildung, Weitergabe von praktischen Kenntnissen oder Fähigkeiten oder in Form von Beratungsleistungen erfolgen. Sie erfasst auch mündliche, fernmündliche und elektronische Formen der Unterstützung;“

²⁰ 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>

²¹ Dazu der gemeinsame Antrag der Bundestagsfraktionen Die Linke und Bündnis90/Die Grünen:

Lücken bei der Rüstungsexportkontrolle schließen – Kontrollpflicht für die technische Unterstützung von Rüstungsproduktion erweitern, Rüstungsexportkontrolle auch bei kritischen Unternehmenserwerben und –beteiligungen im Ausland einführen, 08.11.2019, Drs. 19/14917, <https://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/149/1914917.pdf>

Die Änderungen und Neuerungen im Einzelnen:

Vorbemerkung/„In dem Bestreben“

Neu eingefügt:

„auf europäischer Ebene die Zusammenarbeit im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zu stärken, die Konvergenz von Entscheidungen über Ausfuhren von Rüstungsgütern²² zu fördern und gemeinsame Ansätze zu entwickeln“

„im Rahmen der Europäischen Verteidigungsunion die verteidigungswirtschaftliche Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten zu vertiefen, die europäische verteidigungsindustrielle Basis zu stärken und technologische Kompetenzen zu erhalten sowie eine angemessene Ausstattung der Bundeswehr und europäischer Partnerstreitkräfte zu gewährleisten“

„die internationale Kooperations- und Bündnisfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland sicherzustellen sowie europäische Kooperationen im Rüstungsbereich zu fördern“

„zur Verringerung des Risikos der Weiterleitung von Kleinwaffen und leichten Waffen beizutragen und damit die internationalen Bemühungen zur Bekämpfung des unerlaubten Handels mit diesen Waffen zu unterstützen“

I Allgemeine Prinzipien

I, 5. Endverbleib - Ausformulierung des Verfahrens

Alte Fassung

„Der Endverbleib der Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgüter beim vorgesehenen Endverwender ist in wirksamer Weise sicherzustellen.“

Neue Fassung

„Der Endverbleib der Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgüter beim vorgesehenen Endverwender ist in wirksamer Weise sicherzustellen. Die Bundesregierung führt dazu entsprechend der international geübten und vereinbarten Praxis eine ex-ante-Prüfung zum Endverbleib durch. Vor Erteilung einer Genehmigung für die Ausfuhr von Rüstungsgütern werden alle vorhandenen Informationen über den Endverbleib umfassend geprüft und bewertet. Wenn Zweifel am gesicherten Endverbleib beim Endverwender bestehen, werden Ausfuhranträge abgelehnt.“

Neu eingefügt:

I, 6. Technologietransfer

„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.“

²² Das heißt, die Interpretationen der europäischen Exportregeln, niedergelegt in dem „Gemeinsamen Standpunkt des Rates vom 8. Dezember 2008 betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern“ (2008/944/GASP) sollen vereinheitlicht bzw. in Übereinstimmung gebracht werden und die politischen Entscheidungsträger sollen ihre Entscheidungen danach ausrichten.

I, 7. Zügige Bearbeitung von Ausfuhranträgen

„Die Bundesregierung wird Anträge auf Rüstungsexportgenehmigungen unter Berücksichtigung der nötigen Sorgfalt und der gebotenen Prüftiefe zügig bearbeiten.“

I, 8. Anwendung der Prinzipien auf Voranfragen

„Die oben genannten allgemeinen Prinzipien finden grundsätzlich auch bei der Prüfung von Voranfragen Anwendung.“

I, 9. Geltungsdauer einer Genehmigung

„Genehmigungen für die Ausfuhr von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern werden grundsätzlich für einen Zeitraum von zwei Jahren erteilt.“

II. EU-Mitgliedstaaten, NATO-Länder, NATO-gleichgestellte Länder

Alte Fassung

1. „Der Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern in diese Länder hat sich an den Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen des Bündnisses und der EU zu orientieren. Er ist grundsätzlich nicht zu beschränken, es sei denn, dass aus besonderen politischen Gründen in Einzelfällen eine Beschränkung geboten ist.“

Neue Fassung

1. „Der Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern in EU-Mitgliedstaaten, NATO-Länder und NATO-gleichgestellte Länder hat sich an den Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen des Bündnisses und der EU, insbesondere unter Berücksichtigung der am 11. Dezember 2017 vom Rat beschlossenen Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit der EU zu Sicherheit und Verteidigung (PESCO)²³ zu orientieren. Er ist grundsätzlich nicht zu beschränken, es sei denn, dass aus besonderen politischen Gründen in Einzelfällen eine Beschränkung geboten ist.“

II, 3. Export von Rüstungsgütern aus regierungsseitiger Kooperation²⁴

Alte Fassung

Abs. 1 „Die exportpolitischen Konsequenzen einer (regierungsseitigen) Kooperation sind rechtzeitig vor Vereinbarung gemeinsam zu prüfen.“

Neue Fassung

Abs. 1 „Im Rahmen von regierungsseitigen Kooperationen führt das BMVg rechtzeitig vor einer deutschen Zustimmung zu neuen Exportzusagen für Drittländer eine Abstimmung innerhalb der Bundesregierung herbei.“

²³ Die Einrichtung bzw. Aktivierung der Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (SSZ/engl. PESCO) wurde am 11. Dezember 2017 vom Rat der EU beschlossen und ist Bestandteil der, in der Entwicklung befindlichen „Europäischen Verteidigungsunion“. Im Rahmen der SSZ/PESCO wurde rechtsverbindlich, was bereits in Artikel 42 Absatz 6 und Artikel 46 des EU-Vertrags sowie im dazugehörigen Protokoll Nr. 10 vorgesehen wurde.

²⁴ Begriff synonym zu „verteidigungswirtschaftliche Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten“ oder „Regierungsvereinbarung“

Abs. 2 „In jedem Fall behält sich die Bundesregierung zur Durchsetzung ihrer rüstungsexportpolitischen Grundsätze vor, bestimmten Exportvorhaben des Kooperationspartners im Konsultationswege entgegenzutreten. Deshalb ist bei allen neu abzuschließenden Kooperationsvereinbarungen für den Fall des Exports durch das Partnerland grundsätzlich ein solches Konsultationsverfahren anzustreben, das der Bundesregierung die Möglichkeit gibt, Einwendungen wirksam geltend zu machen. Die Bundesregierung wird hierbei sorgfältig zwischen dem Kooperationsinteresse und dem Grundsatz einer restriktiven Rüstungsexportpolitik unter Berücksichtigung des Menschenrechtskriteriums abwägen.“

Abs. 2 „In jedem Fall behält sich die Bundesregierung zur Durchsetzung ihrer rüstungsexportpolitischen Grundsätze vor, bestimmten Exportvorhaben des Kooperationspartners im Konsultationswege entgegenzutreten. Deshalb ist bei allen neu abzuschließenden Kooperationsvereinbarungen für den Fall des Exports durch das Partnerland grundsätzlich ein solches Konsultationsverfahren anzustreben, das der Bundesregierung die Möglichkeit gibt, Einwendungen wirksam geltend zu machen. Die Bundesregierung wird hierbei sorgfältig zwischen dem Kooperationsinteresse und dem Grundsatz einer restriktiven Rüstungsexportpolitik unter Berücksichtigung des Menschenrechtskriteriums abwägen.“

II, 5. Export von Rüstungsgütern aus industrieller Kooperation²⁵ und Zulieferung wesentlicher Teile für Kriegswaffen

Alte Fassung

Abs. 1 „Für die Zusammenarbeit zwischen deutschen und Unternehmen der in Ziffer II. genannten Länder, die nicht Gegenstand von Regierungsvereinbarungen ist, sind Zulieferungen, entsprechend der Direktlieferung in diese Länder, unter Beachtung der allgemeinen Prinzipien grundsätzlich nicht zu beschränken. Die Bundesregierung wird jedoch in gleicher Weise wie bei Kooperationen, die Gegenstand von Regierungsvereinbarungen sind, auf Exporte aus industriellen Kooperationen Einfluss nehmen.“

Abs. 2, „Zu diesem Zweck wird sie verlangen, dass sich der deutsche Kooperationspartner bei Zulieferung von Teilen, die nach Umfang oder Bedeutung für eine Kriegswaffe wesentlich sind, vertraglich in die Lage versetzt, der Bundesregierung rechtzeitig die nötigen Informationen über Exportabsichten seiner

Neue Fassung

Abs. 1 „Für die Zusammenarbeit zwischen deutschen und Unternehmen der in Ziffer II. genannten Länder, die nicht Gegenstand von Regierungsvereinbarungen ist, sind Zulieferungen, entsprechend der Direktlieferung in diese Länder, unter Beachtung der allgemeinen Prinzipien grundsätzlich nicht zu beschränken. Die Bundesregierung wird jedoch in gleicher Weise wie bei Kooperationen, die Gegenstand von Regierungsvereinbarungen sind, auf Exporte aus industriellen Kooperationen Einfluss nehmen.“

II, 5, Abs. 2, „Zu diesem Zweck wird sie verlangen, dass sich der deutsche Kooperationspartner bei Zulieferung von Teilen, die nach Umfang oder Bedeutung für eine Kriegswaffe wesentlich sind, vertraglich entsprechende Möglichkeiten zur Einflussnahme und rechtzeitigen Information

²⁵ Begriff synonym für „verteidigungsindustrielle Kooperation“, „europäische Kooperationen im Rüstungsbereich“ oder „Zusammenarbeit zwischen deutschen und Unternehmen der in Ziffer II. genannten Länder, die nicht Gegenstand von Regierungsvereinbarungen ist“.

Partner geben zu können und vertragliche Endverbleibsklauseln vorzusehen.“

über Exportabsichten einräumen lässt.“

II, 6. Möglichkeit der Anwendung von „de-minimis“-Regelungen bei Integration von zugelieferten Rüstungsgütern in übergeordnete (Waffen-)Systeme

Alte Fassung

„Für deutsche Zulieferungen von Teilen (Einzelteilen oder Baugruppen), die Kriegswaffen oder sonstige Rüstungsgüter sind, ist das Kooperationspartnerland ausfuhrrechtlich Käufer- und Verbrauchsland. Wenn diese Teile durch festen Einbau in das Waffensystem integriert werden, begründet die Verarbeitung im Partnerland ausfuhrrechtlich einen neuen Warenursprung.“

Neue Fassung

„Für deutsche Zulieferungen von Teilen (Einzelteilen oder Baugruppen), die Kriegswaffen oder sonstige Rüstungsgüter sind, können Regelungen Anwendung finden, die der Integration der zugelieferten Teile in übergeordnete (Waffen-) Systeme Rechnung tragen, insbesondere de-minimis-Regelungen.“

III Drittländer (alte Fassung: Sonstige Länder)

Neu eingefügt:

III, 3. Anwendung der „Kleinwaffengrundsätze“

„Auf Entscheidungen über Ausfuhren von Kleinen und Leichten Waffen, dazugehöriger Munition und entsprechender Herstellungsausrüstung in Drittländer finden die „Grundsätze der Bundesregierung für die Ausfuhr genehmigungspolitik bei der Lieferung von Kleinen und Leichten Waffen, dazugehöriger Munition und entsprechender Herstellungsausrüstung in Drittländer“²⁶ in der jeweils geltenden Fassung Anwendung.“

III, 4. Kleinwaffenexporte in Drittstaaten

„Der Export von Kleinwaffen in Drittländer soll grundsätzlich nicht mehr genehmigt werden.“

(Munition für Kleinwaffen wird nicht berücksichtigt.)

III, 9. Faktoren bei der Entscheidung über Ausfuhr genehmigung in Drittländer erweitert

Alte Fassung

7. „Ferner wird das bisherige Verhalten des

Neue Fassung

9. „Ferner wird das bisherige Verhalten des

²⁶ „Die Grundsätze orientieren sich bei dem Begriff von „Kleinen und Leichten Waffen“ an der Definition im Anhang der Gemeinsamen Aktion der EU vom 12. Juli 2002 und beziehen dabei auch Scharfschützengewehre und Vorderschaftrepetierflinten („PumpGuns“) ein.“ Grundsätze der Bundesregierung für die Ausfuhr genehmigungspolitik bei der Lieferung von Kleinen und Leichten Waffen, dazugehöriger Munition und entsprechender Herstellungsausrüstung in Drittländer, 18.03.2015, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/G/grundsaeetze-der-bundesregierung-fuer-die-ausfuhr-genehmigungspolitik-bei-der-lieferung-von-kleinen-und-leichten-waffen.pdf?__blob=publicationFile&v=4

Empfängerlandes im Hinblick auf

- die Unterstützung oder Förderung des Terrorismus und der internationalen organisierten

Kriminalität [...]

- seine Unterstützung des VN-Waffenregisters, berücksichtigt.“

Empfängerlandes im Hinblick auf

- das Engagement im Kampf gegen den internationalen Terrorismus und die internationale organisierte Kriminalität unter Berücksichtigung menschenrechtlicher Verpflichtungen und Grundsätze [...]

-seine Unterstützung des VN-Waffenregisters, des Übereinkommens über bestimmte konventionelle Waffen mit sämtlichen Protokollen, des Übereinkommens über das Verbot von Antipersonenminen, des Übereinkommens über Streumunition und des Vertrags über den Waffenhandel,

berücksichtigt.“

IV Sicherung des Endverbleibs

IV, 1. Begriffsbestimmung

Alte Fassung

„Genehmigungen für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern werden nur erteilt, wenn zuvor der Endverbleib dieser Güter im Endempfängerland sichergestellt ist.

Dies setzt in der Regel eine entsprechende schriftliche Zusicherung des Endempfängers

sowie weitere geeignete Dokumente voraus.“

Neue Fassung

„Genehmigungen für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern werden nur erteilt, wenn zuvor der Endverbleib dieser Güter beim Endverwender sichergestellt ist. Dies setzt in der Regel eine entsprechende schriftliche Zusicherung des Endverwenders sowie weitere geeignete Dokumente voraus.“

Neu eingefügt:

IV, 2. Vor-Ort-Kontrolle²⁷

„Die Erteilung von Genehmigungen kann zusätzlich vom Vorhandensein einer Zustimmung des Empfängerstaates zu Vor-Ort-Überprüfungen des Endverbleibs („Post-Shipment-Kontrollen“) entsprechend den von der Bundesregierung verabschiedeten Eckpunkten für die Einführung von Post-Shipment-Kontrollen²⁸ bei deutschen Rüstungsexporten und etwaigen Folgeregelungen abhängig gemacht werden.“

²⁷ Möglichkeit der „Vor-Ort-Kontrolle“ besteht bereits seit 2015.

²⁸ In den Eckpunkten für die Post-Shipment-Kontrolle vom 08.07.2015 heißt es in Absatz 3: „Der zu kontrollierende Güterkreis umfasst grundsätzlich alle Kriegswaffen und bestimmte Schusswaffen (Pistolen, Revolver und Scharfschützengewehre), die für staatliche Empfänger bestimmt sind. Von den erfassten Kriegswaffen sind lediglich solche Komponenten oder Baugruppen ausgenommen, die im Ausland in Waffensysteme eingebaut werden sollen.“ https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eckpunkte-einfuehrung-post-shipment-kontrollen-deutsche-ruestungsexporte.pdf?__blob=publicationFile&v=1
Bisher wurden nach Antworten der Bundesregierung auf parlamentarische Anfragen Vor-Ort-Kontrollen nur für sog. Kleinwaffen durchgeführt.

IV, 5. Sanktionen bei Verstoß gegen die Endverbleibskontrolle weiter ausformuliert

„Ein Empfängerland, das entgegen einer abgegebenen Endverbleibserklärung den Weiterexport von Kriegswaffen oder kriegswaffennahen sonstigen Rüstungsgütern genehmigt oder einen ungenehmigten derartigen Export wissentlich nicht verhindert hat oder nicht sanktioniert, wird bis zur Beseitigung dieser Umstände grundsätzlich von einer Belieferung mit weiteren Kriegswaffen und kriegswaffennahen sonstigen Rüstungsgütern ausgeschlossen. Dies gilt auch, wenn im Rahmen von Post-Shipments-Kontrollen Verstöße gegen die Endverbleibserklärung festgestellt werden oder die Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen trotz entsprechender Zusage in der Endverbleibserklärung verweigert wird.“

IV, 6. Outreach Maßnahmen/ Fachliche Unterstützung

„Die oben genannten Punkte 1-4 können durch **Outreach-Maßnahmen** flankiert werden, die andere Staaten in die Lage versetzen sollen, ihre Kontrollsysteme zu verbessern und um damit einen international vergleichbaren Kontrollstandard anzustreben.“

V. Transparenz (alte Fassung: Rüstungsexportbericht)

Ausformulierung der Veröffentlichungen

Die Bundesregierung legt dem Deutschen Bundestag jährlich vor der Sommerpause einen Rüstungsexportbericht sowie im Herbst einen Halbjahresbericht vor, in dem die Umsetzung der Grundsätze der deutschen Rüstungsexportpolitik im abgelaufenen Kalender- bzw. Halbjahr aufgezeigt sowie die von der Bundesregierung erteilten Exportgenehmigungen für Kriegswaffen und sonstige Rüstungsgüter im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen aufgeschlüsselt werden. Die Bundesregierung unterrichtet zudem den Deutschen Bundestag über abschließende Genehmigungsentscheidungen, denen eine Befassung des Bundessicherheitsrats vorangegangen ist.

Empfohlene Links zu dem Thema:

Nassauer, Otfried: Ende eines Dauerstreits? Regierungskoalition einigt sich auf neue Rüstungsexportrichtlinien, 29.06.2019, <https://www.bits.de/frames/publibd.htm>

Mutschler, M. M.; Wisotzki, S.: Sind die überarbeiteten Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern tatsächlich „restriktiver“?, 04.07.2019, <https://blog.prif.org/2019/07/04/sind-die-ueberarbeiteten-politischen-grundsaeetze-der-bundesregierung-fuer-den-export-von-kriegswaffen-und-sonstigen-ruestungsguetern-tatsaechlich-restriktiver/>

Wagner, Jürgen: Europäischer Türöffner? Die Neuauflage der Rüstungsexportrichtlinien, 15.07.2019, <http://www.imi-online.de/2019/07/15/europaeischer-tueroeffner/?print>

Antwort der Bundesregierung auf Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke: Die neuen Rüstungsexportrichtlinien der Bundesregierung, 16.08.2019, Drs. 19/12473 <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/124/1912473.pdf>