

# Vehikel für Macht- & Interessenspolitik

Warum Rüstungsexporte gesetzlich kontrolliert werden müssen

von Susanne Weipert

Ganz grundlegend besteht der Zweck des Rüstungsexportkontrollgesetzes (REKG) darin, sicherzustellen, dass das in der Präambel und in Artikel 26 Abs. 1 Grundgesetz verfassungsrechtlich niedergelegte Friedensgebot nicht verletzt wird und die Bundesregierung entsprechend ihren, daraus sowie aus europäischen und internationalen Regelwerken zum Waffenhandel 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.

Die derzeitige Rechtslage hat 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. 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. Die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung der erteilten Genehmigungen, die durch ein Verbandsklagerecht erwirkt werden könnte, existiert im Bereich der Rüstungsexportpolitik bisher nicht.

Auf Grundlage der aktuell bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen soll anhand von vier Problemlagen aufgezeigt werden, warum wir in Deutschland ein Rüstungsexportkontrollgesetz brauchen.

## **Keine wirksame Kontrolle der Rüstungsexportpolitik**

Über die Genehmigung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern entscheidet in Deutschland gemäß Grundgesetz Art. 26, Abs. 2 allein

die Exekutive – dies ist je nach Art des Rüstungsexports der Bundessicherheitsrat, das Wirtschaftsministerium oder das ihm untergeordnete Bundesausfuhramt, aber auch das Verteidigungsministerium. Der Deutsche Bundestag hat kein Mitsprache- oder Mitbestimmungsrecht. Die rechtlichen Grundlagen, die den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern regeln, sind der internationale Vertrag über den Waffenhandel (ATT), Gemeinsamer Standpunkt der EU (2008/944/GASP), Grundgesetz Art. 26, Abs. 2, das Kriegswaffenkontrollgesetz sowie das Außenwirtschaftsgesetz in Verbindung mit der Außenwirtschaftsverordnung dar. Diese entfalten zwar eine rechtliche Bindungswirkung, sind jedoch nicht justiziabel. Das heißt, weder der Bundestag kann in irgendeiner Weise gegen die von der Exekutive erlassenen Entscheidungen klagen, noch können z.B. Menschenrechts- oder Friedensorganisationen per Verbandsklagerecht eine Exportgenehmigung juristisch überprüfen lassen oder können die Opfer der Rüstungsexporte gegen die Bundesregierung oder die exportierenden Unternehmen in Deutschland klagen. Die Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern wiederum sind nicht rechtsverbindlich und entfalten nur eine sogenannte politische Bindungswirkung.

Andersherum kann jedoch die Rüstungsindustrie gegen das Bundesausfuhramt klagen, wenn z.B. eine Exportgenehmigung für sonstige Rüstungsgüter (nicht im Falle von Kriegswaffen) nach dem Außenwirtschaftsgesetz ausgesetzt und widerrufen wurde.

Deswegen fordern wir, dass mit dem Rüstungsexportkontrollgesetz auch ein Verbandsklagerecht eingeführt wird. Dieses ermöglicht, dass z.B. Menschenrechts- oder Friedensorganisationen eine kritische Rüstungsexportgenehmigung von einem Gericht daraufhin überprüfen lassen können, ob diese im Rahmen der bestehenden Gesetze erteilt wurde. Das Gericht kann dann z.B. anweisen, dass die Genehmigung noch einmal überprüft, oder widerrufen werden muss. Ein „Vetorecht“

für NGOs, als das es v.a. seitens der Rüstungsindustrie bezeichnet und abgelehnt wird, stellt es entsprechend nicht dar. Vielmehr soll sichergestellt werden, dass die Entscheidungen rechtsstaatlichen Ansprüchen genügt, also gemäß Grundgesetz, Art. 20, Abs. 3 die „vollziehenden Gewalt“ sich an Recht und Gesetz hält.

### Gegensätzliche Gesetzeslogiken

Rüstungsgüter werden bisher nach deutschem Recht unterteilt in Kriegswaffen und sonstige Rüstungsgüter. Nach Art. 26, Abs. 2 GG ist die Herstellung, Beförderung und das in Verkehr bringen von Kriegswaffen grundsätzlich verboten, es sei denn es wird explizit genehmigt (Verbot mit Befreiungs-/Genehmigungsvorbehalt). Das Nähere regelt das Kriegswaffenkontrollgesetz. Ein Anspruch auf Genehmigung besteht nicht. 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). D.h. Genehmigungen werden grundsätzlich erteilt, es sei denn, dem stehen besondere Gründe (nach §4 AWG) entgegen.

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 Eurofighter, die von dort aus nach Saudi-Arabien exportiert werden. Daraus folgt die Forderung, dass in dem Rüstungsexportkontrollgesetz die rechtliche Unterscheidung von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern aufgehoben wird. Entsprechend soll für sonstige Rüstungsgüter gleichermaßen wie für Kriegswaffen ein grundsätzliches Exportverbot gelten und Exportgenehmigungen nur in begründungspflichtigen Ausnahmefällen erteilt werden.

### Unterschiedliche Standards

Je nachdem, ob das Empfängerland deutscher Rüstungsgüter EU-, NATO-, oder der NATO-gleichgestellt oder ein sog. Drittland ist, kommen unterschiedliche Standards im Genehmigungsverfahren zur Anwendung. 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. Innerhalb der EU gilt die „Verbringungsrichtlinie“. Exporte in Länder der Europäischen Union stellen dadurch 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. Ähnlich verhält es sich bei NATO- und NATO-gleichgestellten Staaten. Exporte sollen grundsätzlich nicht beschränkt werden, es sei denn, „besondere politische Gründe“ sprechen dagegen. In den letzten Jahren wurden Exporte an das NATO-Mitglied Türkei zunehmend beschränkt, aufgrund seiner Militärinterventionen in Nordsyrien und -Irak sowie der Gebietsstreitigkeiten mit Griechenland im Mittelmeer. Für Drittländern, also Staaten, die weder Mitglieder der EU oder NATO sind oder der NATO-gleichgestellt, gilt, dass jeder Export einer Einzelfallprüfung anhand der bestehenden Rechtsgrundlagen unterzogen werden soll.

Die Privilegierung bestimmter Ländergruppen misachtet eindeutig, dass auch EU- und NATO-Staaten mit Waffengewalt die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht verletzen oder in völkerrechtswidrige Kriege verwickelt sind. Zudem widerspricht diese Anwendung unterschiedlicher Standards auch der Anforderung des internationalen Waffenhandelsvertrages (ATT), wonach der „Vertrag in einer einheitlichen, objektiven und nichtdiskriminierenden Art und Weise“ anzuwenden ist (Art. 5 ATT).

*Aktuell heißt das: den Taurus zu liefern, die Munitionsproduktion anzuschieben, sehr schnell Geld freizumachen, damit Munition auch woanders gekauft werden kann.*





*Und trotzdem kann man das nicht leichtfertig beklatschen, wenn man sich klarmacht, dass von den 300.000 russischen Rekruten ein großer Teil verletzt oder sterben wird - auch durch Waffen, die wir geschickt haben. Ich. Die Freigabe trägt meine Unterschrift.*

Daraus ergibt sich Forderung, dass in dem Rüstungsexportkontrollgesetz festgelegt werden muss, dass keine Bevorzugung von Ländergruppen stattfindet, weder von EU-, NATO- und NATO-gleichgestellten Staaten noch von bestimmten Drittländern, und entsprechend alle Rüstungsexporte nach den gleichen Kriterien bewertet werden.

### **„Kleinwaffen“ – Exportverbot**

Der Export von kleinen und leichten Waffen ist rein rechtlich nicht gesondert geregelt. Gemäß den rechtlich nicht bindenden Politischen Grundsätzen der Bundesregierung soll seit 2019 der Export von „Kleinwaffen“ in Drittländer „grundsätzlich nicht mehr genehmigt werden“. Die Krux daran ist jedoch, dass Kleinwaffen nicht gleich Kleinwaffen sind. Es gibt drei unterschiedliche Definitionen – die der EU, der OSZW und der UN. Deutschland wendet die Definition der EU an.<sup>1</sup> Kleinwaffen sind demnach nur „speziell zu militärischen Zwecken konstruierte“ Handfeuerwaffen, wie Maschinenpistolen und leichte Maschinengewehre. Vermeintlich „zivile“ Scharfschützengewehre, Pistolen und Revolver fallen entsprechend nicht darunter, ebenso wenig die Munition dafür. Durch diese Kleinwaffendefinition waren z.B. 2021 und 2022 nur rund zwanzig bis dreißig Prozent der insgesamt aus Deutschland exportierten Handfeuerwaffen abgedeckt. Entsprechend kommt für diese das „Exportverbot“ in Drittländer nicht zur Anwendung und wird auch über deren Ausfuhr im Rüstungsexportbericht der Bundesregie-

rung nicht in der gleichen Art und Weise berichtet, wie über die „Kleinwaffen“ nach EU-Definition.

Im Jahr 2022 wurden laut Rüstungsexportbericht Handfeuerwaffen (S. 29) insgesamt im Wert von rund 272 Mio. Euro (2021: 234,14 Mio. Euro) exportiert. „Kleinwaffen“ nach EU-Definition (S. 10) jedoch nur in Höhe von 87,1 Mio. Euro (2021: 43,9 Mio. Euro). Die Definition der Vereinten Nationen für „Kleinwaffen“ (das Problem mit leichten Waffen wird hier ausgeklammert) wiederum umfasst alle tragbaren Handfeuerwaffen sowie dazugehörige Teile, Komponenten und Munition und unterscheidet nicht nach zivilem oder militärischem Zweck. Aufgrund der potentiellen Gefahr, die von einem Scharfschützengewehr oder einer Pistole genauso ausgeht wie von einem Maschinengewehr und der Tatsache, dass das grundsätzliche Exportverbot bisher rechtlich nicht bindend ist, folgt daraus die Forderung, dass dieses im Rüstungsexportkontrollgesetz festgelegt und die UN-Definition für Kleinwaffen (und auch für leichte Waffen), dazugehörigen Teile, Komponenten und Munition zur Anwendung kommt.

### **Anmerkungen**

1 Gemeinsame Aktion des Rates der EU, 12.Juli 2002 (2002/589/GASP), [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu), Siehe Anhang, A).

Die Kampagne „Aktion Aufschrei“ setzt sich seit Jahren für ein Rüstungsexportgesetz ein. Vor dem Ukrainekrieg traf dies auch durchaus auf Wohlwollen in der Basis so mancher Partei – wir fragten unsere Autorin nach dem Stand der Entwicklung.

**IMI:** *Die Ampelregierung ist mit dem Versprechen angetreten, die Frage der Rüstungsexporte in einem ausführlichen Gesetzgebungsprozess neu regeln zu wollen bzw. das vorhandene Exportregelwerk zu verschärfen. Gab es da die Hoffnung, dass eine bis dahin als schlecht empfundenen Praxis besser würde?*

**Weipert:** Der Anspruch im Koalitionsvertrag ist nicht ganz so hoch gehängt, aber es geht letztlich darum überhaupt ein einziges Gesetz zu dem Komplex aufzusetzen, das die „restriktive“ Exportpolitik, die man angeblich schon immer hatte, formalisiert und alle bestehenden Regelungen zusammenfasst. Die nur bestehende „Bemühenspflicht“, die ja bisher aus dem Gemeinsamen Standpunkt der EU resultiert, soll in nationales Recht übertragen werden. Damit würde das Dokument bzw. die Kriterien daraus auch tatsächlich verbindlich. Für den internationalen Waffenhandelsvertrag (ATT) muss das gleiche gelten. Allerdings ist das laut Koalitionsvertrag nicht mal vorgesehen. Selbstverständlich hatten wir in der Kampagne die Hoffnung, dass die Genehmigungspolitik tatsächlich restriktiver wird, wenn das Gesetz entsprechend verabschiedet wird. Derzeit ist allerdings nicht abzusehen, ob das Gesetz am Ende tatsächlich kommt. Wir werden weiterhin dafür kämpfen.

**IMI:** *Wer war daran beteiligt und welche grundsätzlichen Konfliktlinien gab es dabei?*

**Weipert:** Im Frühjahr 2022 wurde der Prozess mit offenen Konsultationen begonnen. In „Fachgesprächen“ und Standpunkten wurden von Industrie und anderen Akteuren – eben auch aus der Friedensforschung und Zivilgesellschaft – Positionen abgefragt. Das ist dann in die sogenannten „Eckpunkteentwurf“ für das Rüstungsexportkontrollgesetz (REKG) im Herbst 2022 eingeflossen, die zur eigentlichen Formulierung des Gesetzes hinleiten sollen. Dabei zeigte sich, dass die Industrie zwar Interesse an verbindlichen Kriterien und Verfahren hat, aber keine Einschränkungen ihrer Exportaktivitäten durch solch ein Gesetz will.

**IMI:** *Wie hat sich die Debatte zum Gesetz durch den Krieg in der Ukraine verändert? Wer sind die treibenden Kräfte?*

**Weipert:** Seit dem Beginn des Krieges hat v.a. die Industrie deutlich zum Ausdruck gebracht, dass sie die Zeit für ein solches Gesetz für nicht gekommen sieht, sondern die Zeichen auf Aufrüstung stehen. Wohinge-

gen wir argumentieren, dass die Aufrüstungswelle, die in Deutschland und Europa zu sehen ist, sich mittel- und langfristig in mehr Waffenexporten niederschlagen wird, die nur neue Konflikte provoziert, die es gälte zu verhindern. Davon abgesehen, dass militärische Gewalt als Mittel der Politik grundsätzlich in Frage gestellt werden sollte.

**IMI:** *Wie läuft die Debatte in den Parteien oder im Bundestag?*

**Weipert:** Bisher war das Parlament, der eigentliche Gesetzgeber, offiziell nicht beteiligt. Aus Gesprächen mit Politiker:innen wissen wir, dass viele, selbst von den mit dem Thema Befassten, kaum Kenntnis von dem Verfahren hatten. Viele halten sich zurück, sich hier schon jetzt zu positionieren – im Allgemeinen wartet das Parlament, bis der Gesetzentwurf vorliegt. Oft merkt man auch, z.B. bei den Grünen, dass die Arbeit in der Regierung zu einer andere Perspektive führt, als wenn man als Oppositionspartei Verschärfung fordert.

**IMI:** *Welche Perspektiven bleiben für ein, im Sinne des verfassungsrechtlichen Friedensgebots, „verschärftes“ Rüstungsexportkontrollgesetz noch übrig?*

**Weipert:** Nun, bis wir hören, dass es komplett abgesagt ist, werden wir uns weiter für dieses einsetzen – und klar ist aber auch, dass es schon einen Gewinn gegenüber dem Status Quo darstellen muss. Ein Gesetz, das mehr Exporte ermöglicht, lehnen wir natürlich ab.

**IMI:** *In der deutschen Außenpolitik ist ja viel von Werten und Einhaltung von Menschenrechten anderswo die Rede. Sind das deiner Einschätzung nach heute noch brauchbare Kriterien für Waffenexportkontrollen?*

**Weipert:** In dem Feld gibt es viele hohle Begriffe, wie z.B. die „Wertepartner“, die bei Bedarf kriert, aber nicht wirklich gefüllt oder ausformuliert werden. Würden die Menschenrechte, das Völkerrecht und das humanitäre Völkerrecht ins Zentrum der Kriterien gestellt, wäre eine wesentlich eindeutigerer Regelung möglich und v.a. eine, die an die bestehenden europäischen und internationalen Regelwerke zum Waffenhandel anknüpft bzw. diese umsetzt. Zu dem Kriterium „Menschenrechte“ steht tatsächlich ein brauchbarer Vermerk in dem Eckpunkteentwurf des Ministeriums.

