

Stellungnahme der Sachverständigen Christine Hoffmann
pax christi-Generalsekretärin und Sprecherin der Kampagne
„Aktion Aufschrei – Stoppt den Waffenhandel!“
für den **Ausschuss für Wirtschaft und Energie des Deutschen Bundestages**
zum **Export von Rüstungsgütern**

Ein Rüstungsexportkontrollgesetz im Sinne des Grundgesetzes

Art. 26 Abs.2 GG ist im Kontext des allgemeinen Friedensgebotes der Präambel des Grundgesetzes und der Verfassungswidrigkeit von friedensstörenden Handlungen (Art. 26 Abs.1 GG) auszulegen. An die heutige Dimension von Waffen- und Rüstungsexporten aus Deutschland haben die Verfasser des GG 1949 nicht gedacht, weil dies kurz nach dem Krieg von niemandem gewollt war. Was die Verfasser des GG ursprünglich gemeint hatten drückt der folgende Satz aus "Kriegswaffen und sonstige Rüstungsgüter werden grundsätzlich nicht exportiert". Diese Klarstellung im Grundgesetz steht seit 2011 zur Debatte.

Diese Klarstellung expressis verbis wurde bereits auf Einladung des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages in einer [Öffentlichen Beratung am 23.03.2015](#) in Anwesenheit des damaligen Wirtschaftsminister Sigmar Gabriel beraten. Am 20.10.2016 beschloss der Deutsche Bundestag: „1. Die Petition a) der Bundesregierung – dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und dem Auswärtigen Amt – zu überweisen, b) den Fraktionen des Deutschen Bundestages zur Kenntnis zu geben, soweit es um eine Evaluation und Weiterentwicklung der Rüstungsexportrichtlinien geht, 2. das Petitionsverfahren im Übrigen abzuschließen.“

Das gegenwärtige Genehmigungsverfahren für die Ausfuhr von Kriegswaffen steht im Widerspruch zu Art. 26 Abs. 2 GG. Diese Norm der Verfassung bestimmt, dass Entscheidungen über den Export von Kriegswaffen das Kabinett als Gremium zu treffen hat. Die Delegation an einzelne Ministerien, die durch § 11 Abs. 2 Kriegswaffenkontrollgesetz ermöglicht wird, ist wohl verfassungswidrig.

Mängel der bisherigen Praxis

Um das Friedensgebotes des Grundgesetzes und den Geist des Verbotes des Exports von Kriegswaffen in Artikel 26 Absatz 2 umzusetzen, ist ein Rüstungsexportkontrollgesetz überfällig, weil die Mängel der bestehenden Regeln gravierend und längst bekannt sind.

- Problem widersprechende Logik der angewandten Gesetze

Das Kriegswaffenkontrollgesetz folgt der Verbotslogik: Herstellung, Besitz, der Transport und der Handel mit Kriegswaffen und deren wichtigsten Komponenten sind verboten, es sei denn sie werden ausnahmsweise explizit erlaubt. Das gilt auch für Exporte. Jeder Export ist also eine Ausnahme von der Regel.

Für sonstige Rüstungsgüter gilt das Außenwirtschaftsgesetz. Dieses Gesetz folgt der Logik der Erlaubnis, es sei denn ein Export sonstiger Rüstungsgüter wird explizit verboten. Eine Genehmigung ist daher auch erforderlich, eine Versagung muss begründet werden.

Die Unverbindlichkeit der Politischen Grundsätze der Bundesregierung ergänzt die Regelungsdichte, bewirkt aber keine Effektivität. Es mangelt an wirksamen Instrumenten um die Durchsetzung bestehender Regelungen durchsetzen zu können.

Kennzeichnend für die bestehende Rechtsgrundlage ist eine hohe Regelungsdichte und Ausdifferenzierung ohne restriktive Wirkung. Ein prägnantes Beispiel dafür ist die Unterscheidung, die die Politischen Richtlinien der Bundesregierung zwischen EU- und NATO-Staaten sowie diesen gleichgestellten Ländern einerseits, die grundsätzlich mit allem beliefert werden dürfen, wenn dies nicht in Ausnahmefällen untersagt wird, und Drittländern andererseits, die grundsätzlich nicht beliefert werden sollen, aber in Ausnahmefällen auch beliefert werden können. Exemplarisch für die Wirkungslosigkeit dieser Differenzierung steht das Jahr 2015. An Drittstaaten wurden 2015 Ausfuhren in Höhe von 4,621 Milliarden Euro genehmigt. Dies entspricht 59 Prozent aller erteilten Einzelausfuhrgenehmigungen. Diese Differenzierung sollte aufgehoben werden. Rüstungsexportgenehmigungen sollten für alle Staaten nur im Ausnahmefall erteilt werden.

Eklatante Mängel bestehen auch in der Endverbleibskontrolle, die kaum erfolgt.

- **Problem Transparenz**

Der Prozess der Genehmigung des Exportes von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern wird in der Praxis vielfach als Privileg der Exekutive betrachtet und gehandhabt. Die Exekutive darf ihren Meinungsbildungsprozess bis zu dessen Abschluss geheim halten. Als Begründung für das Zurückhalten von Informationen dienen u.a. die Wahrung von Geschäftsgeheimnissen der exportwilligen Firmen und/oder das Staatswohl. Zu den Geschäftsgeheimnissen können z.B. Informationen über das gelieferte Rüstungsgut, Stückzahlen, Preise oder sogar das Empfängerland gehören, z.B. wenn dies vertraglich vereinbart wurde. Das behindert die gesellschaftliche Debatte der Rüstungsexportpolitik, die auf Information angewiesen ist.

- **Problem mangelnder politischer Kohärenz**

Vom ethischen Standpunkt aus betrachtet, sind Rüstungsexporte gleich zu setzen mit der Androhung von Gewalt und entfalten somit Effekte der Außen- und Sicherheitspolitik, die einem Großteil der Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit zuwider laufen.

Deutschlands Rolle als einer der größten Waffenexporteure, einhergehend mit einer mangelnden Endverbleibskontrolle, hat dazu geführt, dass in nahezu jedem gewaltsam eskalierten Konflikt weltweit deutsche Waffen und Munition im Einsatz sind. Viele der genehmigten Rüstungsexporte bedeuten ein zusätzliches Moment der Verschärfung von Fluchtursachen, weil sie den Nachschub von Munition und Waffen bedeuten, die die Führung der Bürgerkriege und Kriege ermöglicht. Gleichzeitig liefert die deutsche Rüstungsindustrie Grenzsicherungsanlagen und Überwachungselektronik, die Menschen davon abhalten sollen, Kriegs- und Krisengebiete zu verlassen. Der Einsatz staatlicher Ressourcen für Waffenkäufe entzieht den Empfängerländern, besonders denen, die zu den Entwicklungsländern gehören, Mittel, die dann in den Bereichen Bildung, Infrastruktur, Gesundheitsfürsorge fehlen.

- **Problem Quantität**

Dem Bekenntnis des Grundgesetzes zu Frieden und Völkerverständigung zuwider gehört Deutschland regelmäßig zur Spitzengruppe der Nationen, die Kriegswaffen und sonstige Rüstungsgüter exportieren. In den Jahren 2015, 2016 und 2017 erteilte die Bundesregierung mehr Einzelgenehmigungen als jemals zuvor. 2017 war der monetäre Genehmigungswert bei den Exporten an Drittstaaten, die in Krisenregionen der Erde liegen oder aus denen von systematischen, staatlichen Menschenrechtsverletzungen berichtet wird, mit 3,79 Mrd. Euro höher als innerhalb von EU und Nato mit 2,45 Mrd. Euro. Die Ausnahmen im Sinne der Politischen Grundsätze der Bundesregierung sind zum Regelfall geworden.

Restriktive Rüstungsexportpolitik in der Genehmigungspraxis umsetzen

Soll die deutsche Genehmigungspraxis künftig nicht nur deklaratorisch, sondern tatsächlich restriktiv gehandhabt werden, sind grundlegende Änderungen der Genehmigungspraxis für Rüstungsexportgeschäfte als auch deren Rechtsgrundlagen nötig. Dazu gehört die Auflösung des Bundessicherheitsrates, die das Urteil des BVerfG vom 21.10.2014 empfiehlt.

Ein Rüstungsexportkontrollgesetz kann so ausgestattet werden, dass es de facto Reduzierung der Exporte von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern bewirkt. Deutsche Exportbeschränkungen mit differenzierten Regelungen können auch EU-rechtlicher Prüfung standhalten. Außen- und sicherheitspolitischen Interessen Deutschlands können EU-wirksame Exportbeschränkungen begründen. Ein Verbot des Exports an bestimmte Länder oder bestimmter Waffensysteme ist auch EU-rechtlich regelbar. Insbesondere der Handel mit Kriegswaffen bietet hohe nationale Regelungsfreiheit. Auch beim Export sonstiger Rüstungsgüter und Dual-Use-Güter an Ziele außerhalb der EU besteht Entscheidungshoheit, im Sinne nationaler Vorgaben und der Prüfung, ob diese mit dem Gemeinsamen Standpunkt der EU im Einklang stehen.

Kriterien für ein Rüstungsexportkontrollgesetz

Um das Rüstungsexportkontrollgesetz im Sinne der Restriktion und der Reduzierung des Exports wirksam zu machen, ist eine Ausgestaltung unter Beachtung der folgenden Aspekte erforderlich:

1. Das neue Rüstungsexportkontrollgesetz ist das einzige Ausführungsgesetz zu Art. 26 Abs.2 GG
2. Das KrWaffkontrollG und das AWG finden daneben keine Anwendung mehr bei Ausfuhren von Kriegswaffen, sonstigen Rüstungsgütern und Dual-Use-Gütern
3. Das Gesetz regelt einen generellen Widerrufsvorbehalt bei politischer Neubewertung von Ausfuhrvorhaben, weil das die Gefahr von hohen Kompensationszahlungen wesentlich reduziert, wenn nicht gar ausschließt.
4. Mit der Übernahme der inhaltlichen Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes der EU in das Gesetz werden Kriterien eingeführt, die bekannt sind und auf einem europäischen Konsens

beruhen und sowohl mit deutschem Verfassungsrecht als auch mit dem Recht des Gemeinsamen Europäischen Marktes vereinbar sind.

5. Die politischen Grundsätze der Bundesregierung zum Rüstungsexport werden verschärft und als Einzelgesetzesnormen in das Rüstungsexportkontrollgesetz aufgenommen. Zu den erforderlichen Verschärfungen gehören:
 - a. An menschenrechtsverletzende und kriegführende Staaten werden ausnahmslos keine Kriegswaffen, sonstige Rüstungsgüter und Dual-Use-Güter exportiert.
 - b. Kleinwaffen und die dazugehörige Munition werden nicht exportiert.
 - c. Für den Nachbau von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern werden keine Lizenzen vergeben und kein Know-how weitergegeben.
 - d. Rüstungsgeschäfte werden politisch nicht flankiert und Exportförderung für Rüstungsgeschäfte wird nicht gewährt.

Soweit die Politischen Grundsätze Anleitungen dafür enthalten, wie das bestehende Recht anzuwenden ist, sollten sie als Verwaltungsvorschrift für die zuständigen Behörden unterhalb der Kabinettssebene verbindlich gemacht werden.

6. Das Gesetz verpflichtet die Bundesregierung, eine Liste von Staaten (Negativliste) aufzustellen, in die gar keine oder nur festzulegende Rüstungsgüter unter besonders strengen Bedingungen exportiert werden dürfen. Kriterien dafür betreffen Staaten, die in internationale Spannungen verwickelt sind oder wegen ihrer labilen innenpolitischen Situation auffallen, oder die in der Vergangenheit durch die unerlaubte Weitergabe von Waffen oder Rüstungsgütern aufgefallen sind. Ebenfalls gehören auf eine solche Liste Staaten, die sich nicht an internationalen Bemühungen zur Kontrolle des Waffenhandels beteiligen, wie am internationalen Waffenhandelsvertrag oder dem UN-Waffenregister.
7. Das Gesetz regelt die systematische, rechtzeitige und verlässliche Information der Öffentlichkeit und wirksame Kontrollmöglichkeiten des Deutschen Bundestages.
8. Das Gesetz eröffnet der Zivilgesellschaft grundlegende Beteiligungsmöglichkeiten, indem es eine Verbandsklage regelt.
9. Das Gesetz regelt, dass Firmen strafrechtlich für Rechtsbrüche zur Verantwortung gezogen werden können.
10. Das Gesetz hebt die Verpflichtung des Staates zur Wahrung der Geschäftsgeheimnisse der Industrie im Blick auf Rüstungsexportgeschäfte weitgehend auf.

Berlin im September 2018