

Deutscher Waffenhandel – Quo Vadis?

Wie kann eine völkerrechtskonforme Rüstungsexportpolitik gestaltet werden?

Untersuchung der Interpendenzen Völker- und Unionsrechtlicher Normen auf das deutsche Genehmigungsverfahren

Stephan Möhrle

Private Universität im Fürstentum Liechtenstein (UFL), Triesen, Fürstentum Liechtenstein

AUSGANGSLAGE

Die Entwicklung des internationalen Handels mit Waffen kennt seit dem 11. September 2001 nur noch eine Richtung – nach Oben.

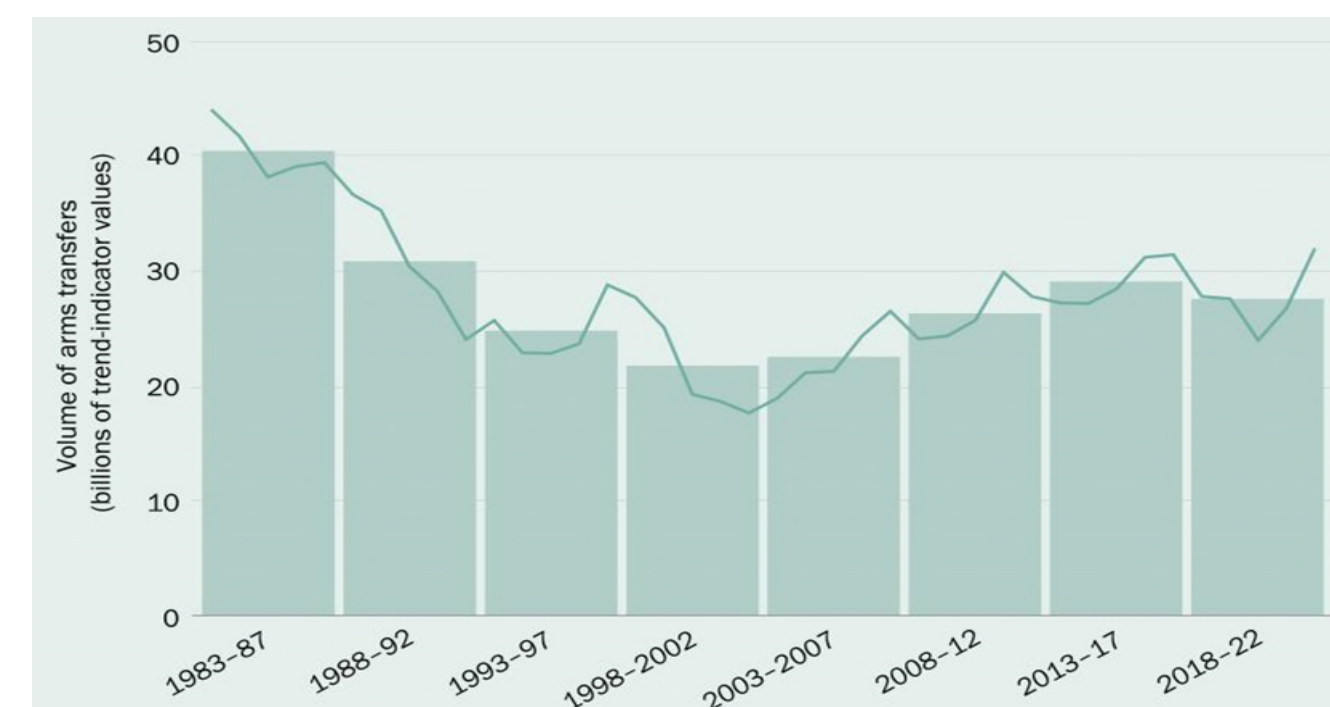


Abb. 1: Entwicklung internationaler Waffen

Deutschland ist eines der Länder, die am meisten Waffen verkaufen. Neuer Rekord: Deutschland exportiert Kriegswaffen und Rüstungsgüter im Wert von 9 Mrd. US-\$ in die ganze Welt. Über 15 Jahre lang versprochen viele politische Parteien eine nachhaltige Reduzierung der Rüstungsexporte, aber dazu kam es nie. Es entstehen nach und nach internationale Verträge und Regelungen zum Waffenhandel, das gemeinsame erklärte Ziel der Verträge – Reduktion des Waffenhandels – wird aber nicht erreicht. Die Frage, welche sich unweigerlich stellt ist einfach: Warum? Um das Warum belastbar beantworten zu können, müssen wir das Wie analysieren. Derzeit gibt es keine umfassende Monographische Untersuchung des Rüstungsexportregimes der Bundesregierung. Letzte größere Studien mit Teilaspekten zum Waffenhandel von Epping; von Poser und Groß Naedlitz und Wisotzki sind zum Teil über 25 Jahre alt.

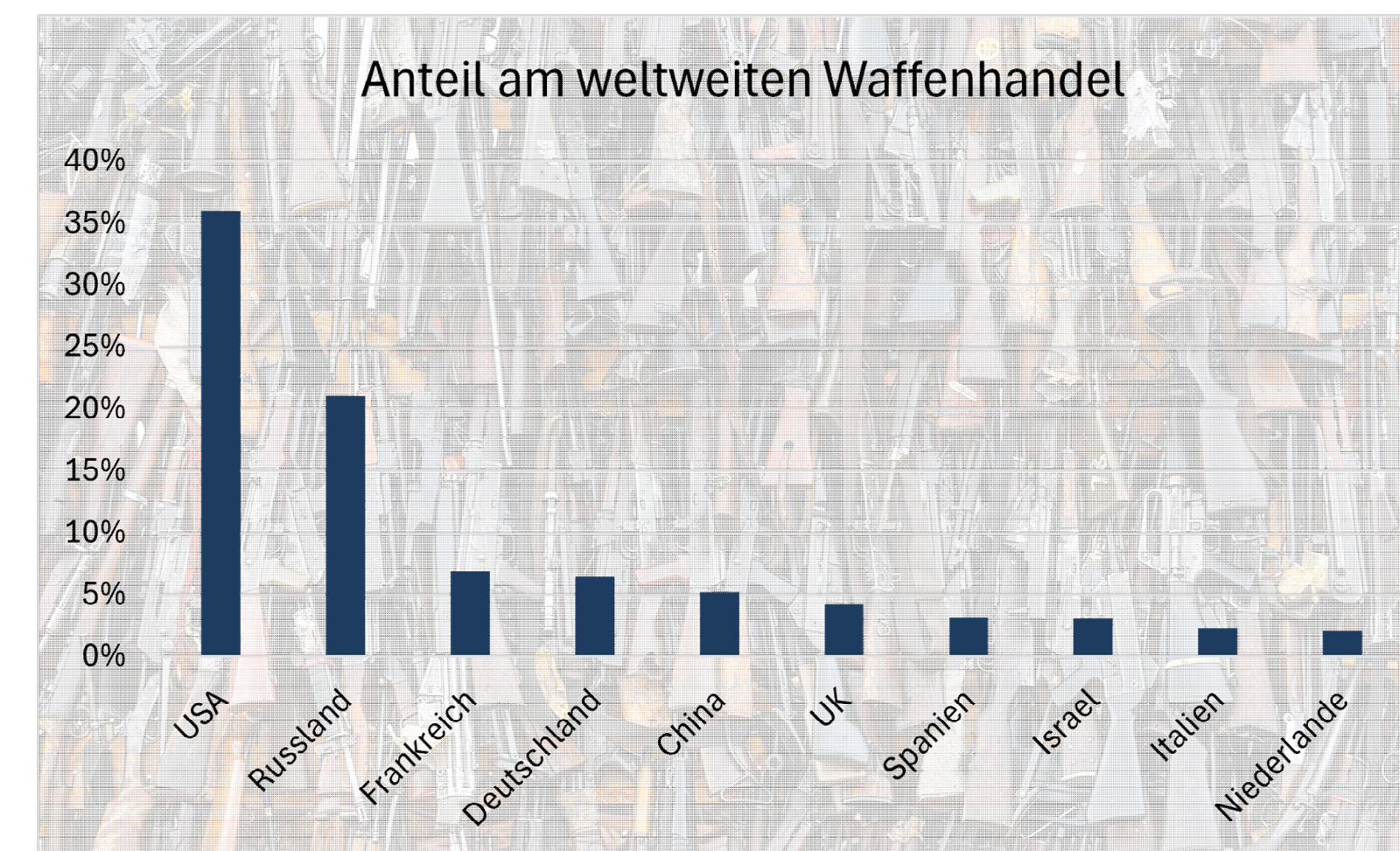


Abb. 2: Waffenexport nach Ländern

FORSCHUNGSFRAGE & ZIELE

- Welchen Einfluss hat das Völker- und Unionsrecht auf das deutsche Genehmigungsverfahren?
- Wie werden diese Normen im konkreten Entscheidungsverfahren berücksichtigt? In welchem Verhältnis stehen diese Normen zu den deutschen Exportinteressen und –entscheidungen?
- Welche Konsequenzen haben die untersuchten Einflüsse des Völkerrechts auf das deutsche Genehmigungsverfahren?

METHODE

- Qualitative Literaturanalyse
- Analyse des Exportregimes auf drei Ebenen:
 - Internationales Recht, (Art. 41, 51, UN-Charta; ATT)
 - EU-Recht (GASP; SSZ; NATO)
 - Nationales Recht
- Quellen
 - Menschenrechte, UN-Charta
 - Multilaterale Verträge (ATT; NATO)
 - Europäisches Recht (GASP; SSZ)
 - Deutsches Verfassungsrecht (Art. 25, 26 GG)
 - Deutsches Verwaltungsrecht (KrWaffKontrG, AWG, AWVO)
 - Gesetzesentwürfe für ein Rüstungsexportgesetz
 - Hintergrundgespräche (sofern Freigegeben)

ZWISCHENERGEBNISSE

INTERNATIONALES RECHT

UN-Charta – Sicherung des Weltfriedens
Nach Art. 1 Ziff. 1 der UN-Charta liegt das wesentliche Ziel der UN darin, „den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren.“

Dahingehend ergeben sich aus Art. 2 Ziff. 3 UN-Charta die zwingende Verpflichtung zur friedlichen Beilegung aller Streitigkeiten und aus Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta ein allgemeines Verbot der Androhung und Anwendung.

Die Prämissen für die nicht-militärischen Sanktionen aus Art. 41 UN-Charta und die militärischen Zwangsmaßnahmen aus Art. 42 UN-Charta liegen in der vorhergehenden förmlichen Feststellung des UN-Sicherheitsrats nach Art. 39 UN-Charta, dass „eine Bedrohung / ein Bruch des Weltfriedens / eine Angriffshandlung (Aggression) vorliegt.“ Solange diese Feststellung nicht vorliegt, ist es umstritten in wie weit Embargos überhaupt zulässig sind, da diese gegen das Neutralitätsrecht verstoßen könnten.

Die Auffassung, dass das Neutralitätsrecht im Falle einer Aggression nicht zur Anwendung käme, ist abzulehnen. So kommt diese Ausnahme nur zustande, wenn es einen **Beschluss** des UN Sicherheitsrates nach Kapitel VII der UN Charta gibt. Solange der UN-Sicherheitsrat keinen Beschluss aufgrund von **Art. 39 ff.** fasst, gibt es weder eine Diskriminierungspflicht gegenüber dem tatsächlichen oder vermeintlichen Aggressor noch eine Hilfeleistungspflicht gegenüber dem Opfer der Aggression. Staaten können in diesem Fall frei entscheiden, ob sie sich an dem Konflikt (an Seite des Opfers) beteiligen oder neutral bleiben

Praxisbeispiel: Bewaffneter Konflikt in der Ukraine. Es bestehen verschiedene Rechtfertigungsansätze:

Art. 51 Selbstverteidigung
Die Lieferung von Waffen & Rüstungsgütern an eine von Aggression betroffene Nation wird oft mit Art. 51 UN-Charta gerechtfertigt, steht aber im Konflikt mit Neutralitätsverpflichtungen und verstößt gegen Art. 6 und 7 des VIII-Haager Abkommens. Eine solche Lieferung entzieht den liefernden Staat dem Schutz des Neutralitätsrechts. Berufung auf das Gewaltverbot möglich.

Uniting-for-Peace-Resolutionen
Auch eine U4P-Resolution als Rechtfertigung für Waffenlieferungen scheidet aus. Eine Resolution der Generalversammlung hat stets nur Empfehlungscharakter und wird kein bindendes Völkerrecht. Eine rechtliche Bindungswirkung einer UN-Resolution kann auch von der UNGA nicht selbst angeordnet werden, da das Gremium nicht zur Rechtssetzung berechtigt ist.

Arms-Trade-Treaty
Die Lieferung von Kriegswaffen und Rüstungsgütern in laufende Konflikte ist für ATT-Vertragsstaaten hinsichtlich der späteren Verwendung der gelieferten Waffen problematisch. Die Vertragstreue würde eine antizipative fehlerfreie Abwägung zur Vermeidung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit, schweren Verletzungen der Genfer Abkommen von 1949, Angriffe auf zivile Objekte oder Zivilpersonen, die als solche geschützt werden, oder andere Kriegsverbrechen im Sinne völkerrechtlicher Übereinkünfte, deren Vertragspartei er ist, erfordern.

EUROPÄISCHES RECHT

Gemeinsamer Standpunkt der EU
Die entscheidende Gesetzesstelle der unionsrechtlichen Regulierung von Rüstungsexporten und ihrer staatlichen Kontrolle wird einerseits durch Art. 346 I b) AEUV gebildet, wonach die Mitgliedstaaten Massnahmen ergreifen, die nach Einschätzung des Mitgliedstaates „für die Wahrung seiner wesentlichen Sicherheitsinteressen“ „erforderlich“ sind. Durch den Gemeinsamen Standpunkt GASP 2008/944/GASP, der in seinem Art. 1 konstatiert, dass unter bestimmten Voraussetzungen die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, „eine Ausfuhrgenehmigung zu verweigern“, etwa dann, wenn zu erwarten ist, dass aufgrund er Ausfuhrgenehmigung bewaffnete Konflikte ausgelöst oder verschärft werden oder aber Verstöße gegen humanitäres Völkerrecht zu besorgen wäre

Inwiefern die Mitgliedstaaten aufgrund von Art. 346 I b) AEUV aufgrund nationaler Sicherheitsinteressen dazu ermächtigt sind, von den Vorgaben des GASP abzuweichen ist umstritten. Die Bundesregierung geht davon aus, substantiierte diese Einschätzung jedoch bisher nicht.

- Gemeinsame Rüstungsexportpolitik**
- Eine effektive Zusammenarbeit und Integration in diesen Bereichen sind nicht realisierbar, solange es keine gemeinsame Rüstungsexportpolitik gibt, die die Interessen und Werte der europäischen Staaten in Einklang bringt.
 - Es erfordert eine umfassende Abstimmung und Koordination der Rüstungsexportrichtlinien auf europäischer Ebene, um sicherzustellen, dass die Exporte im Einklang mit den gemeinsamen Zielen und Verpflichtungen der EU stehen.

Politische Grundsätze der Bundesregierung
Die politischen Grundsätze der Bundesregierung können zwar binnenrechtlich bindend sein, ihre Einklagbarkeit ist jedoch rechtlich nahezu ausgeschlossen. Probleme könnten insbesondere bei Konflikten mit der GASP entstehen. Ein wesentlicher Unterschied zu den politischen Grundsätzen besteht darin, dass diese zwischen NATO-, EU-Staaten, gleichgestellten Ländern und Drittländern unterscheiden, während die acht Merkmale des Gemeinsamen Standpunktes auf alle Empfängerstaaten gleichermaßen angewendet werden.

- Die bestehenden Exportregelungen haben Deutschland, Italien und Frankreich zu weltweit führenden Exporteuren von Kriegswaffen und Rüstungsgütern werden lassen.
- Eine Harmonisierung der Rüstungsexportentscheidungskriterien aufbauend auf den bisher bestehenden Kriterien lässt voraussichtlich erwarten, dass es keine nennenswerte Reduktion des Exportvolumens geben wird.

DEUTSCHES RECHT

Verfassungsrecht – Das «*Nie wieder!*» des Grundgesetzes zielt unter dem Eindruck des zerstörerischen Krieges in Europa auf die Rolle Deutschlands in einem *friedlichen und geeinten* Europa ab. Dazu gibt es verschiedene Anknüpfungspunkte im Grundgesetz und in den dazu erlassenen Ausführungsgesetzen.

- Art. 26 Abs. 2 S. 1 GG
Das Grundgesetz ordnet einen Genehmigungsvorbehalt für die Herstellung, Beförderung und das in Verkehr bringen von zur Kriegsführung bestimmter Waffen, delegiert die exakte Ausgestaltung jedoch in ein Bundesgesetz.
- Präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt
 - Repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt

Kriegswaffenkontrollgesetz
Das KrWaffKontrG ist in seiner Definition, dass präzisierende Bundesgesetz zu Art. 26 Abs. 2 GG sein. Es gilt als äußerst restriktiv und trägt den Bedenken des Verfassungsgesetzgebers Rechnung in dem es nur enge Erlaubniskorridore gibt. Im Falle eines Widerrufs einer Genehmigung wird das ökonomische Risiko beim Antragsteller verortet um die die rechtliche Position eines Rüstungsunternehmens vorsätzlich schwach zu gestalten.

- Dies führt aber bei Versagung oder Widerruf der Exportgenehmigung zu Wertungswidersprüchen mit dem ebenfalls anwendbaren Außenwirtschaftsgesetz.

Außenwirtschaftsgesetz
Neben dem KrWaffKontrG wurde das AWG erlassen. Das AWG hat als erklärten Gesetzeszweck die Förderung des Außenhandels. Da es hier keinen spezialgesetzlichen Anspruch auf Entschädigung gibt, folgt bei Widerruf eine Entschädigung nach den allgemeinen Verwaltungsrechtsregeln was zum oben Beschriebenen Wertungswiderspruch führt.

Außenwirtschaftsverordnung
Die AWW ist die Durchführungsverordnung zum AWG und enthält die Genehmigung, Verfahrens- und Meldebefreiungen sowie die dazugehörigen (EG) Nr. 428/2009 (Dual-Use-VO) und (EG) Nr. 881/2002 (AnStraf- und Bußgeldvorschriften). Die AWW regelt gemeinsam mit der Verordnung Anti-Terrorismus-VO) und deren Anpassungen die deutsche Exportkontrolle.

- Definitionspraxis – Rüstungsgüter und Kriegswaffen
Die deutsche Unterscheidung zwischen Rüstungsgütern und Kriegswaffen welche hinsichtlich der Genehmigung unterschiedlich behandelt werden öffnet für problematische Exporte Tür und Tor.

	Dual-Use	Rüstungsgut	Kriegswaffe
Gesetze	GG		x
	KrWaffKontrG		x
	AWG	x	x
	AWV	x	x
(verbindliche) Leitlinien	Polit. Grds.	x	x
	GASP	x	x

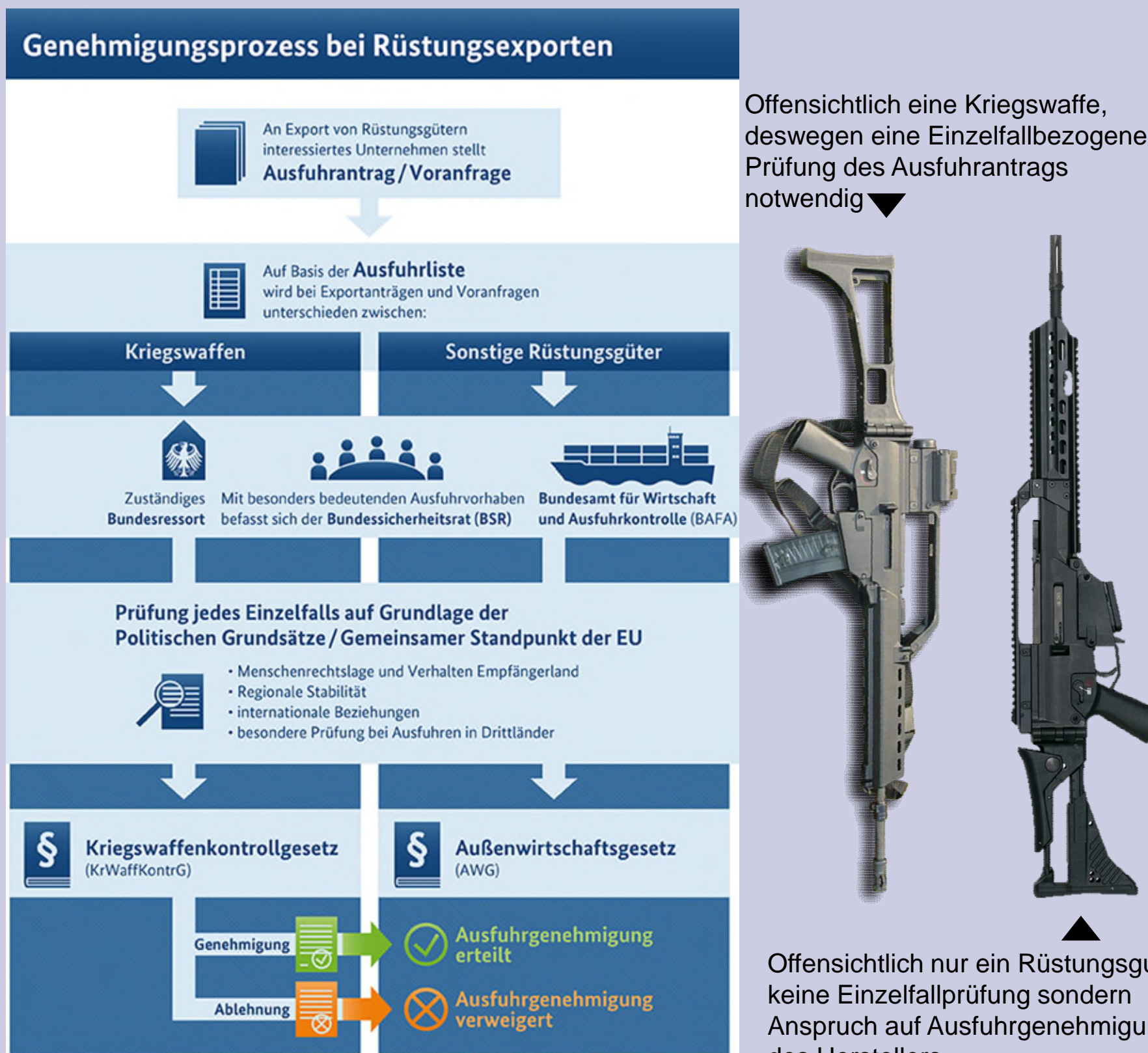


Abb. 3: Genehmigungsprozess

- Auch im aktuellen Gesetzgebungsprozess für ein neues und dann auch echtes Rüstungsexportkontrollgesetz rückt der Gesetzgeber augenscheinlich nicht von der Unterscheidung ab, und weigert sich weiterhin die UN-Definitionen für Kriegswaffen und Rüstungsgüter zu übernehmen.

