



Stellungnahme

Erarbeitung eines Rüstungsexportkontrollgesetzes

**Beitrag zum Beteiligungsverfahren des
Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz**

Mai 2022

Inhalt

1	Einleitung	1
2	Kodifikation	1
3	Maßstab	1
4	Endverbleibskontrolle	2
5	Vorkehrungen gegen Umgehung	2
6	Unterrichtungs- und Begründungspflicht	3
7	Gerichtliche Überprüfung	3
8	Menschenrechtliche Sorgfaltspflicht der Rüstungswirtschaft	3

1 Einleitung

Der Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen SPD, BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN und FDP spricht sich für die Schaffung eines nationalen Rüstungsexportkontrollgesetzes aus, das verbindlichere Regeln für eine restriktive Rüstungsexportpolitik vorgibt (Koalitionsvertrag Zeile 4923 – 4925).

Das Deutsche Institut für Menschenrechte begrüßt dieses Vorhaben. Mit der Lieferung von Waffen und sonstigen Rüstungsgütern ins Ausland sind regelmäßig erhebliche menschenrechtliche Risiken verbunden. Diese Produkte können zu kriegerischen Aktivitäten gegen andere Staaten und zu Unterdrückung im Innern genutzt werden. Damit geraten die Ausübung der Menschenrechte - wie das Recht auf Leben (Art. 6 IPbPR), der Schutz vor Folter und erniedrigender Behandlung (Art. 7 IPbPR) oder das Recht auf persönliche Freiheit (Art. 9 IPbPR), aber auch die der wirtschaftlichen und sozialen Rechte wie die Rechte auf Gesundheit, auf Bildung und auf Nahrung - in Gefahr. Ein Staat, der die Ausfuhr von Rüstungsgütern genehmigt, obwohl deren menschenrechtswidriger Einsatz im Empfängerland hinreichend wahrscheinlich erscheint, macht sich der Beihilfe zu Menschenrechtsverletzungen schuldig (vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte 2017: [Beihilfe zu Menschenrechtsverstößen vermeiden – außenpolitische Zusammenarbeit kritisch prüfen](#), S. 24 ff.).

2 Kodifikation

Kriterien für die Genehmigung von Rüstungsexporten finden sich derzeit in den Politischen Grundsätzen der Bundesregierung, zuletzt revidiert im Jahr 2019. Diese Grundsätze wurden von Bundeskabinett ohne Beteiligung der Legislative beschlossen. Sie stellen lediglich eine Selbstbindung der Exekutive zur Beschränkung ihres Entscheidungsspielraums dar. Ein Abweichen von diesen Grundsätzen, wie es in einer Reihe von Fällen erfolgt ist, hat keine rechtlichen Konsequenzen. Eine gesetzliche Regelung würde den Genehmigungskriterien höhere Verbindlichkeit verleihen. Der parlamentarische Gesetzgeber gibt der Exekutive damit wie in anderen Bereichen die Voraussetzungen im Einzelnen vor, die vorliegen müssen, damit eine Genehmigung erteilt werden kann. Dies erfolgt im Rahmen eines transparenten Gesetzgebungsverfahrens, in das auch die Zivilgesellschaft ihre Forderungen und Erkenntnisse aus der Beobachtung der Genehmigungspraxis einbringen kann.

3 Maßstab

Aus menschenrechtlicher Perspektive sollte das Rüstungsexportkontrollgesetz die restriktive Exportpolitik für Kriegswaffen und andere Rüstungsgüter festschreiben und die Erteilung von Ausfuhrgenehmigungen – insbesondere zur Lieferung an Nicht-Bündnispartner – als Ausnahmefall darstellen. Die Entscheidungskriterien haben dabei internationale Vereinbarungen wie den Vertrag über den Waffenhandel (ATT) und den Gemeinsamen Standpunkt der EU zur Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern als Mindeststandards zu Grunde zu legen. Ausschlaggebend für die Entscheidung über die Erteilung einer Ausfuhrgenehmigung muss angesichts der menschenrechtlichen Risiken von Rüstungsexporten die menschenrechtliche Perspektive sein. Diese darf nicht nur einen Abwägungsbelang

im Entscheidungsprozess darstellen, sondern muss als Versagungsgrund ausgestaltet sein. Dieser Versagungsgrund muss konkret definiert sein und darf keine Ermessensentscheidung im Hinblick auf außen- und sicherheitspolitischen Interessen zulassen. Unbestimmte Rechtsbegriffe wie „interne Repression“ oder „schwere und systematische Menschenrechtsverletzung“ reichen als Versagensvoraussetzungen nicht aus. Zur Erläuterung des Begriffs „interne Repression“ sollten einzelne Tatbestände aufgeführt werden. Für die inhaltliche Bestimmung von Schwere und systematischer Begehung von Menschenrechtsverletzungen haben die Menschenrechtsorgane der Vereinten Nationen Kriterien erarbeitet, an die angeknüpft werden kann (s. Zusammenstellung bei Geneva Academy 2014: [What amounts to a serious violation of international human rights law?](#), S 11 ff.).

Wie sich eine restriktive Rüstungsexportpolitik zu Waffenlieferungen zur Unterstützung der Selbstverteidigung von Staaten, die dem bewaffneten Angriff eines anderen Staates ausgesetzt sind (UN Charta Art. 51) ausgesetzt sind, verhält, muss im Einzelfall geprüft und sollte auch im Bundestag diskutiert werden.

4 Endverbleibskontrolle

Das Rüstungsexportkontrollgesetz sollte eine bessere Kontrolle des Verbleibs aus Deutschland gelieferter Rüstungsgüter ermöglichen und einer Weiterlieferung an Länder, hinsichtlich derer die Ausfuhrvoraussetzungen nicht gegeben wären, entgegenwirken. Die Praxis belegt, dass die bisher eingeforderten Endverbleibsgarantien nicht die erwartete Wirkung entfalten (vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte 2018: [Bericht zur Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2017 – Juni 2018](#), S. 109 ff.). Um dies zu ändern, sind gesetzliche Regelungen vorzusehen, die die Endverbleibsangaben in Ausfuhranträgen zum Gegenstand der Genehmigung machen und zudem Vor-Ort-Kontrollen des Verbleibs der Rüstungsgüter vorschreiben. Rüstungsexportfirmen ist vorzugeben, sich das Recht zu einer Post-Shipment-Kontrolle vom Empfänger der Waffenlieferung verbindlich zusichern zu lassen.

5 Vorkehrungen gegen Umgehung

Das Rüstungsexportkontrollgesetz sollte Vorkehrungen gegen eine Umgehung der Versagungsgründe enthalten. Menschenrechtliche Risiken sind nicht nur mit der unmittelbaren Lieferung von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern verknüpft, sondern auch mit der Weitergabe von Know-how für ihre Herstellung. Um eine Umgehung der deutschen Rüstungsexportkontrolle durch Produktion im Ausland oder technische Unterstützung ausländischer Unternehmen zu verhindern, sollten die bestehenden Genehmigungsvorbehalte ausgeweitet werden. Bereits für den Abschluss von Lizenzverträgen für Kriegswaffen und sonstige Rüstungsgüter sollte eine Genehmigungspflicht eingeführt werden. Die Vergabe von Lizenzen zur Produktion von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern in Drittstaaten sollte untersagt werden. Ein entsprechendes Verbot sollte für den Export von Technologien zur Herstellung von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern in Drittstaaten festgeschrieben werden.

6 Unterrichts- und Begründungspflicht

Das Rüstungsexportkontrollgesetz sollte für größere Transparenz der Praxis der Ausfuhr von Kriegswaffen und anderen Rüstungsgütern sorgen. Die Informationspflichten der Bundesregierung gegenüber Parlament und Öffentlichkeit sind gesetzlich festzulegen und gegenüber dem derzeitigen Verfahren zu erweitern, um eine systematische, zeitgerechte und effiziente Kontrolle und eine öffentliche Diskussion über die Regierungspraxis zu ermöglichen. Auch wenn der Ablauf der Entscheidungsfindung und der Verlauf der Abstimmung innerhalb der Bundesregierung dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung unterliegen und nicht öffentlich zugänglich gemacht werden müssen, sollte eine Pflicht zur Begründung zur Genehmigungserteilung aufgenommen werden. Die Begründung sollte darlegen, warum Versagungsgründe nicht vorliegen. Im Mittelpunkt hat dabei die Abschätzung der menschenrechtlichen Risiken und Folgen der Ausfuhr der Rüstungsgüter zu stehen.

7 Gerichtliche Überprüfung

Das Rüstungsexportkontrollgesetz sollte die Möglichkeit einer gerichtlichen Prüfung von Exportgenehmigungen schaffen. Entscheidungen der Bundesregierung, mit denen Genehmigungen für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern erteilt werden, sind bislang einer verwaltungsgerichtlichen Kontrolle nicht zugänglich, da durch sie niemand unmittelbar in subjektiven Rechten verletzt sein kann und somit klagebefugt ist. Werden die Voraussetzungen, unter denen eine Exportgenehmigung erteilt werden kann, in einem Gesetz im Einzelnen geregelt, sollte die Einhaltung dieser Voraussetzungen aber einer gerichtlichen Prüfung unterliegen. Hierfür bedarf es der Einführung eines Verbandsklagerechtes, wie es etwa im Bereich des Umweltschutzes bereits existiert. Bestimmten Menschenrechtsorganisationen sollte die Befugnis zuerkannt werden, eine verwaltungsgerichtliche Prüfung von Exportgenehmigungen auf ihre Vereinbarkeit mit dem Rüstungsexportkontrollgesetz zu beantragen.

8 Menschenrechtliche Sorgfaltspflicht der Rüstungswirtschaft

Unabhängig von der Verabschiedung eines Rüstungsexportkontrollgesetzes und ungeachtet des staatlichen Genehmigungsverfahrens ist auch die private Rüstungswirtschaft bei der Lieferung von Rüstungsgütern ins Ausland zur Beachtung menschenrechtlicher Standards angehalten. Die UN-Leitprinzipien Wirtschaft und Menschenrechte von 2011 regeln die Verantwortung aller Unternehmen, in ihrer Wertschöpfungskette die Menschenrechte zu achten, eine entsprechende Selbstverpflichtung und Management-Verfahren einzuführen. Zu diesen Verfahren gehört vor allem auch eine Risikoanalyse, die einschätzt, welche Risiken für den Menschen und seine Rechte vom Produkt, seiner Herstellung und Verwendung für Menschen und ihre Rechte entstehen und wie diese abgestellt oder gemindert werden können. Diese Sorgfaltspflicht von Unternehmen nach den UN-Leitprinzipien Wirtschaft und Menschenrechte gilt unabhängig von der staatlichen Schutzpflicht, den Export von Rüstungsgütern unter Genehmigungsvorbehalt zu stellen; Rüstungsunternehmen können sich entsprechend nicht auf die staatliche

Genehmigung ihrer Exportgeschäfte zurückziehen, um ihre eigene Sorgfaltspflicht zu umgehen.

Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59-0
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

KONTAKT: Dr. Anna Würth

LIZENZ: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>
März 2022

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.