Blinded by the Light?

Rüstungsexportkontrolle unter dem Eindruck des Kriegs in der Ukraine

Christian Schliemann-Radbruch

07.04.2022 doi: 10.17176/20220408-011223-0

Der von Russland geführte Angriffskrieg in der Ukraine hat ein Thema in die öffentliche Debatte gebracht, welches seit langem nicht mehr so intensiv und kontrovers diskutiert wurde: den Export von Rüstungsgütern. Das ist gut und sollte ein Dauerthema sein, denn Rüstungsgüter sind per se gefährliche Güter, ihr Export ist hochpolitisch und betrifft die Sicherheitsbeziehungen zu anderen Staaten. Sie bedrohen Leib und Leben und ihre Produktion und ihr Export ist strengen Regeln zu unterwerfen. Die derzeit anlaufende sicherheitspolitische Debatte in Deutschland muss daher den Aspekt der Rüstungsexportkontrolle umfassen.

Die nachfolgenden Ausführungen sollen hierzu einen Beitrag leisten, indem sie einleitend das Thema der Rüstungsexporte in die rechtlichen Debatten zum Krieg in der Ukraine einordnen, die Zulässigkeit von Rüstungsexporten an die Ukraine unter geltenden Exportregelungen bewerten und diese Exporte in der breiteren Debatte um Aufrüstung und eine neue Sicherheitspolitik verorten. Im Folgenden sollen insbesondere zwei Dinge aufgezeigt werden. Zum einen muss eine Diskussion über Rüstungsexporte mit einer Perspektive geführt werden, die über den konkreten Anlass, den Krieg in der Ukraine, hinausgeht. Die derzeit stattfindende Verdrängung weiterer Konflikte aus dem öffentlichen Bewusstsein und der Berichterstattung sind für eine Debatte um eine ganzheitliche Sicherheitsstrategie, einschließlich des Themas Rüstungsexportkontrolle, schädlich (vgl. für einen solchen umfassenden Ansatz Jorgensen). Zum Zweiten ist die Rüstungsindustrie selbst in den Blick zu nehmen. Sie operiert weitestgehend unbehelligt von den Entwicklungen um menschenrechtliche Sorgfaltspflichten für Unternehmen. Diese gelten indes auch für Rüstungsunternehmen und müssen Teil der Diskussion über Rüstungsexportkontrolle sein.

Die mit dem Krieg in der Ukraine verbundenen Aufrüstungsbemühungen führen zu einer Anhebung der Rüstungsproduktion in Deutschland. Schon jetzt stellt sich die Frage, wie mit Altbeständen verfahren werden soll, ob die jetzigen Ziele der Aufrüstung auch in naher Zukunft noch gelten und ob eine Ausstattung der Bundeswehr mit bestimmten Produkten aus wirtschaftlichen Gründen den Aufbau weiterer kommerzieller Produktionslinien zur Folge hat. Daher ist die Schaffung eines Rüstungsexportkontrollgesetzes dringlicher denn je, welches zukünftigen Exporten Grenzen setzt und dabei die obigen Punkte berücksichtigt.

Tagesaktuelle rechtliche Debatten zum Krieg in der Ukraine

Jurist*innen beantworten momentan täglich Rechtsfragen zu dem von Russland geführten Angriffskrieg in der Ukraine, von Möglichkeiten der Nothilfe (de Hoogh), der Verpflichtung, nach dem Recht der Staatenverantwortlichkeit keine Unterstützungshandlungen zu einem völkerrechtswidrigen Angriffskrieg zu leisten (Desierto), bis hin zur Frage der Strafbarkeit verschiedener Akteure für die Verletzung humanitären Völkerrechts. Ein gerade auch in Deutschland wiederkehrendes Thema ist die Frage nach den rechtlichen Folgen von Waffenlieferungen an die Ukraine hinsichtlich seines Status als neutraler Akteur (Ambos, Talmon, Krajewski). Anlass der Diskussion ist die Lieferung von zunächst 1.000 Panzerabwehrwaffen und 500 Boden-Luft-Raketen sowie gepanzerten Fahrzeugen und Treibstoff, welche zusammen mit der Aufrüstung der Bundeswehr um 100 Mrd € beschlossen wurden. Im Raum stehen derzeit weitere Lieferungen in Höhe von 300 Mio €, die direkt von der Rüstungsindustrie geliefert werden sollen. Unabhängig von der

rechtlichen Einordnung finden sich Beiträge, welche die Frage nach der Sinnhaftigkeit von Waffenlieferungen explizit als politische Frage aufwerfen (van Aken). Nur vereinzelt wird auf die allgemeinen rechtlichen Rahmenbedingungen von Rüstungsexporten in Deutschland verwiesen.

Die Zulässigkeit von Rüstungsexporten an die Ukraine

Das deutsche Rüstungsexportkontrollregime lässt Lieferungen an die Ukraine zu, sofern man dabei auf die Unterstützung eines sich selbst verteidigenden Staats rekurriert. Die rechtlichen Grundlagen für die Bewertung von Rüstungsexporten finden sich für Kriegswaffen im Kriegswaffenkontrollgesetz (KrWaffKG) und für diese und sonstige Rüstungsgüter darüber hinaus im Außenwirtschaftsgesetz sowie den, beide Gesetze begleitenden, politischen Grundsätzen der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern. Diese politischen Grundsätze sind nicht einklagbar, aber bindend für die Genehmigungsbehörden. Sie sehen grundsätzlich vor, dass Exportgenehmigungen dann nicht gewährt werden, wenn sich das Empfängerland in einem bewaffneten Konflikt befindet. Sie regeln aber auch die Ausnahme von diesem Grundsatz, der nur gilt, sofern nicht ein Fall des Selbstverteidigungsrechts aus Art. 51 VN Satzung vorliegt. Hierauf kann sich die Ukraine berufen. Dieses Regelwerk gilt für zwischenstaatliche Ausrüstungshilfe, etwa durch die Bundeswehr, die bereits stattfindet, aber auch für kommerzielle Rüstungsexporte, die in Planung sind.

Rüstungsexporte in der Debatte um Aufrüstung und Sicherheitspolitik

Die Rüstungsexporte und der geplante Sonderfonds von 100 Mrd. € für die Bundeswehr wurden von Bundeskanzler Olaf Scholz verkündet, ohne detailliert zu begründen, wie das Geld verwendet werden soll. In Bezug auf die Aufrüstung der Bundeswehr steht die Einhaltung des 2% Ziels der NATO dahinter, welche als politische Kehrtwende und teilweise als willkommener Beitrag Deutschlands zu einer überfälligen deutschen Sicherheitsarchitektur gewertet wird. Für deutsche Rüstungsfirmen bedeutet es eine Steigerung des Aktienkurses und zukünftige Aufträge durch die Bundeswehr. In Teilen der Bevölkerung löste die Aufstockung des Wehretats größeres Unbehagen aus, wie der Appell für eine breite demokratische Debatte der Maßnahmen von über 40.000 Einzelpersonen und Organisationen zeigt. Auch die Waffenlieferungen an die Ukraine werden bei Weitem nicht einstimmig als das Mittel der Wahl bewertet, was die zahlreichen Friedensdemonstrationen nahelegen, die sich dazu teilweise skeptisch verhalten. Das Motto „Frieden schaffen ohne Waffen“ war für viele Teilnehmer*innen ein zentrales Anliegen ihres Protests.

Eine Studie von Greenpeace vom letzten Jahr zeigte, dass 61% der Befragten die Rüstungsexportpolitik der Bundesregierung für nicht hinreichend an moralischen und ethischen Grundsätzen orientiert ansehen. Laut Koalitionsvertrag der neuen Ampelregierung soll ein Rüstungsexportkontrollgesetz (REKG) in dieser Legislaturperiode verabschiedet werden, welches von den Parteien Bündnis 90/die Grünen sowie der Linken seit langem gefordert wird. Aktuelle Umfragen in der Bevölkerung gibt es nicht. Es stellt sich aber unter dem Eindruck der beschlossenen Exporte und Aufrüstungsmaßnahmen die Frage nach der zukünftigen Ausrichtung der deutschen Rüstungsexportkontrolle als wichtigem Element einer Sicherheitsarchitektur.

Deutschlands Stellung auf dem globalen Rüstungsmarkt und seine Exportpraxis

Rüstungsexporte in Regionen, in denen gewaltsame Auseinandersetzungen stattfinden, sind bedauernswerter Weise kein Novum. Zahlreiche gewaltsame Konflikte verursachen global zivile Opfer und humanitäre Katastrophen, ohne in Europa große Aufmerksamkeit zu erzeugen. Deutschland und seine Rüstungsindustrie spielen dabei eine nicht unmaßgebliche Rolle. Beispiele hierfür sind Lieferungen von Rüstungsgütern an die Türkei, welche nach Libyen gelangen, oder Lieferungen deutscher Fregatten an Ägypten. Hier besteht die Sorge, dass diese bei der Küstenkontrolle in Nord Sinai für Menschenrechtsverletzungen eingesetzt werden könnten. Ein weiterer Konflikt mit einer

großen Anzahl an Toten und Hungernden, bei dem eine Lösung in weiter Ferne erscheint, ist der ins achte Jahr gehende Krieg im Jemen.

Deutsche Rüstungsgüter im Jemen

Deutschland genehmigte Rüstungsexporte an die von Saudi Arabien angeführte Militärkoalition, welche im Jemen auf der Seite des entmachteten Präsidenten gegen die bewaffnete Gruppe der Huthi (Ansar Allah) kämpft, auch nach Beginn des Kriegs im Jahr 2015 (Berichte der GKKE). Rüstungsgüter für die Luftwaffe Saudi Arabiens und die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) statten beide Staaten mit europäischen Kampfflugzeugen wie dem Eurofighter und Ersatzteilen für europäische Tornados aus. Beide Flugzeuge kommen nachweislich bei Luftangriffen im Jemen zum Einsatz. Europäische Bomben komplettieren die Lieferungen und die zerstörerischen Folgen des Kriegs.

Erst spät wurden bereits erteilte Exportgenehmigungen an Saudi Arabien (nicht aber die anderen Staaten der Militärkoalition) unter dem Eindruck der Ermordung des Journalisten Jamal Kashoggi 2017 durch eine Ruhensanordnung der Bundesregierung ausgesetzt. Gemäß der Anordnung sollte die Bundesregierung in Konsultationen gegenüber den Partnern darauf hinwirken, dass Produkte aus Gemeinschaftsprojekten zum einen aus den Partnerländern nicht weiter exportiert werden und zum anderen nicht im Krieg im Jemen zum Einsatz kommen. Eine Garantie dafür, dass keine Weitergabe erfolgt, gab es nicht. Den Einsatz der Waffen im Jemen hat die Ruhensanordnung nicht verhindert.

Die Europäisierung und Internationalisierung der Rüstungsexporte

An Lieferungen im Rahmen solcher Gemeinschaftsprojekte sind zahlreiche Firmen aus mehreren europäischen Ländern beteiligt. Neben dem Eurofighter und dem Tornado benötigt auch das Tankflugzeug A330 MRTT Zulieferungen aus Deutschland, bevor es aus Spanien sowohl an Saudi Arabien als auch die VAE geliefert wird. Es kommt ebenfalls im Krieg im Jemen zum Einsatz. Solche Gemeinschaftsprojekte werden in Zukunft zunehmen. Die finanziellen Mittel der EU, welche für die Weiterentwicklung europäischer Verteidigungsgüter schon jetzt bereitgestellt sind und in naher Zukunft erhöht werden, belegen diese Tendenz. Gesondert zu nennen ist das europäische Gemeinschaftsprojekt Future Combat Air System Programm, welches die Herstellung eines neuen europäischen Kampfflugzeugs bis 2040 anvisiert. Deutsche Firmen profitieren überdies von Exporten ihrer ausländischen Tochterfirmen, wie der Rheinmetall-Konzern mit Waffenlieferungen aus Italien und Südafrika beweist.

Die Europäisierung der Rüstungsindustrie durch Gemeinschaftsprojekte, die zusätzlichen Rüstungsausgaben der EU und die Internationalisierung der Rüstungsindustrie erfordern von der deutschen Politik, stets auch die europäischen Partner und deren Rechtsrahmen zu berücksichtigen. Andernfalls werden Unterschiede in den Rüstungsexportkontrollregimen verschiedener Länder ausgenutzt und die in Deutschland geltenden Regeln umgangen. Nicht umsonst wurde von den Grünen im Europaparlament eine europäische Verordnung für eine gemeinschaftliche Rüstungsexportkontrolle gefordert.

Der strafrechtliche Rahmen für Rüstungsexporte

Rüstungsexporte können auch strafrechtlich relevant werden. Wo deutsche Waffen zu Kriegsverbrechen und schweren Verletzungen des humanitären Völkerrechts verwendet werden, stellt sich die Frage der Mittäterschaft oder Beihilfe deutscher Genehmigungsbehörden und Entscheidungsträger aus den Rüstungskonzernen. Eine Anzeige gegen Manager der italienischen Rheinmetall Tochter RWM Italia für den Export von Bomben der MK 80 Reihe, die mutmaßlich in einem Luftangriff mit zivilen Opfern im Jemen zum Einsatz gekommen sind, hat zu strafrechtlichen Ermittlungen in Italien geführt. Im Zusammenhang mit Waffenlieferungen an Saudi-Arabien und die VAE ist überdies durch eine zivilgesellschaftliche Koalition eine Eingabe nach Art. 15 IStGH Statut bei der Anklagebehörde des IStGH erfolgt. Die Organisationen, u.a. ECCHR, der der Autor dieses Textes angehört,[1] argumentieren darin, dass Genehmigungen und Lieferungen trotz bestehender

Kenntnis von wiederholten Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht bis hin zu Kriegsverbrechen, die mit den gelieferten Waffen begangen wurden, erteilt worden sind. Hochrangigen Vertreter*innen von Genehmigungsbehörden und Unternehmen mehrerer europäischer Länder wird daher Beihilfe zu Kriegsverbrechen vorgeworfen, darunter deutsche Genehmigungsbehörden und Rüstungsfirmen wie Airbus und Rheinmetall.

Eine menschenrechtliche Sorgfaltspflicht der Rüstungsindustrie

Aufgrund der Rolle, welche die Rüstungsindustrie für Rüstungsexporte in aktuell stattfindende Konflikte spielt, ist es notwendig, die Unternehmen als eigenständige Akteure in der Debatte zu verorten. Bislang ist dies nicht der Fall. Eine Studie von Amnesty International aus dem Jahr 2019 zeigt, dass die große Mehrzahl europäischer Rüstungsfirmen, einschließlich deutscher Firmen, die menschenrechtlichen Folgen ihrer Entscheidungen nicht ausreichend berücksichtigt. Eine solche menschenrechtliche Sorgfaltspflicht von Unternehmen ist keineswegs ein Novum mehr. Die United Nations Guiding Principles for Business and Human Rights stellen ein allgemein anerkanntes Rahmenwerk auf globaler Ebene dar. Sie fordern von Unternehmen die Einrichtung von Due Diligence Prozessen, mit welchen die menschenrechtlichen Auswirkungen ihres Handelns analysiert werden. Gegebenenfalls müssen geeignete Maßnahmen ergriffen werden, um Menschenrechtsverletzungen zu begegnen. In Bezug auf die Rüstungsindustrie stellt die Achtung des humanitären Völkerrechts durch die belieferten Endkunden ein zentrales Element dieser unternehmerischen Sorgfaltspflicht dar. Umfang und Dichte der Sorgfaltspflicht hängen von der Art der Tätigkeit, der Schwere befürchteter Menschenrechtsverletzungen sowie ihrer potentiellen Reversibilität ab. Bei Rüstungsgütern und deren Nutzung in Konflikten und kriegerischen Auseinandersetzungen liegt es auf der Hand, dass ein strenger Sorgfaltsmaßstab zur Anwendung kommen muss. Das ist im Selbstverständnis der deutschen Rüstungsproduzenten noch nicht verankert.

Dies verwundert umso mehr als von dem kürzlich beschlossenen Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz auch Rüstungsunternehmen erfasst sind, sofern die Anwendungsvoraussetzungen vorliegen. Nach diesem ab 2023 in Deutschland geltenden Gesetz sind deutsche Unternehmen mit mehr als 3000 Mitarbeitenden und ab 2024 mit 1000 Mitarbeitenden von dem Gesetz erfasst. Diese Unternehmen sind verpflichtet, eine Risikoabschätzung für Menschenrechtsverletzungen innerhalb ihrer Lieferketten bis hin zur Lieferung an den Endkunden durchzuführen. Im Einklang mit den oben genannten UN Guiding Principles sind davon auch Auswirkungen auf Dritte bei der Nutzung der Produkte umfasst. Das Gesetz fordert also eine strukturell integrierte Unternehmenspolitik, konkrete Risikoabschätzungen und Maßnahmen, um den ermittelten Risiken wirksam zu begegnen. Diese Verantwortung von Rüstungsunternehmen muss innerhalb der Diskussion um Rüstungsexportkontrolle anerkannt werden.

Fazit: Ein deutsches Rüstungsexportkontrollgesetz (REKG) ist notwendig

Gerade im Angesicht des Kriegs und der mit der Aufsetzung des Sonderfonds für die Bundeswehr verbundenen Zunahme der Rüstungsproduktion dürfen deren negative Auswirkungen nicht aus dem Blick geraten. Der Erlass eines Rüstungsexportkontrollgesetzes muss daher mit Nachdruck vorangetrieben und in den legislativen Prozess gebracht werden. Es ist ein gutes Zeichen, dass der Konsultationsprozess zur Erarbeitung des REKG bereits begonnen hat. In der Vergangenheit zu Tage getretene Lücken im Rüstungsexportkontrollregime können durch das REKG geschlossen werden (zu den erforderlichen Inhalten eines solchen Gesetzes hier). Die Folgen der Nutzung deutscher Rüstungsgüter in aktuellen Konflikten sowie die mangelnde Beschäftigung mit der Rüstungsindustrie als eigenständigem Akteur können dazu dienen, bestimmte Vorgaben zu machen. Hierzu gehört es,

[1] Der Autor ist durch seine Arbeit beim European Center for Constitutional and Human Rights sowohl an der Strafanzeige in Italien als auch an der Eingabe beim IStGH beteiligt.

jedenfalls solche Exporte zu verhindern, die zu Verletzungen des humanitären Völkerrechts oder der internationalen Menschenrechte beitragen. Ferner sind die veränderten Strukturen der Rüstungsindustrie in den Blick zu nehmen und die Weichen zu stellen, um eine Auslagerung der Verantwortung auf Tochterfirmen oder joint ventures zu verhindern. Die Rüstungsfirmen sind einer eigenständigen Verpflichtung zu unterwerfen, die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht zu achten; der Verstoß hiergegen ist zu sanktionieren. Werden diese Weichen der Rüstungsexportkontrolle nicht gestellt, laufen Behörden und Unternehmen durch ihre Waffenexporte Gefahr, im rechtlichen Sinne zu Beteiligten an Kriegsverbrechen zu werden. Solche Waffenexporte muss das zu erlassende Gesetz verhindern.

AUTOR*IN

Christian Schliemann-Radbruch
Christian Schliemann-Radbruch ist Co-Leiter des Programmbereichs Wirtschaft und Menschenrechte beim European Center for Constitutional and Human Rights.

EMPFOHLENE ZITATION

Schliemann-Radbruch, Christian: Blinded by the Light?: Rüstungsexportkontrolle unter dem Eindruck des Kriegs in der Ukraine, Verfassungsblog, 07.04.2022, doi: 10.17176/20220408-011223-0.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20220408-011223-0.