

4. Juli 2019

Kommentar \ Sind die überarbeiteten Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern tatsächlich „restriktiver“?

Weitere Informationen:

SUSANNE HEINKE

Head of Public Relations
Leiterin Presse- und Öffentlichkeitsarbeit

+49 (0)228 911 96-44, Fax -22
pr@bicc.de

Sind die überarbeiteten Politischen Grundsätze wirklich „restriktiver“? Dies verspricht zumindest die Bundesregierung. Max Mutschler (BICC) und Simone Wisotzki (HSFK) analysieren die veränderten Politischen Grundsätze für den deutschen Export von Kriegswaffen und sonstige Rüstungsgüter. Zwar gibt es einige Neuerungen die in die richtige Richtung weisen, gerade auch in der Exportkontrolle von Kleinwaffen, doch enthalten die Grundsätze auch Passagen, die sorgenvoll stimmen. Insbesondere Schritte in Richtung verstärkter europäischer Rüstungskoooperation könnten die deutsche Rüstungsexportkontrolle schwächen. Letztlich bleiben die Politischen Grundsätze und die bestehenden bundesdeutschen Gesetze zu Rüstungsexporten ein Flickwerk, weitreichendere und präzisere Regelungen ließen sich allein durch ein Rüstungsexportkontrollgesetz verwirklichen.

Die Bundesregierung beschreibt ihre Rüstungsexportpolitik regelmäßig als „restriktiv“, obwohl sie immer wieder auch Rüstungsexporte an autoritäre Regime und in Spannungsgebiete genehmigt. Vergangene Woche hat sie nun nach 19 Jahren veränderte Politische Grundsätze für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern veröffentlicht. Zuletzt hatte die rot-grüne Bundesregierung unter Bundeskanzler Gerhard Schröder und Außenminister Joschka Fischer die Politischen Grundsätze an ihre politischen Ziele angepasst. Die Politischen Grundsätze ergänzen die deutsche Gesetzgebung – und hier vor allem das Kriegswaffenkontrollgesetz (KWKG) und das Außenwirtschaftsgesetz (AWG). Sie sind nicht rechtlich verbindlich, spiegeln jedoch die Vorstellungen der jeweiligen Regierungen wider. In der vorliegenden, nunmehr [4. Fassung der Politischen Grundsätze](#), findet sich die neue Ausrichtung auf europäische Rüstungskoooperation. Diese droht die deutsche Rüstungsexportkontrolle auszuhebeln.

Erleichterung für europäische Rüstungskoooperation

Die Rüstungskoooperation auf europäischer Ebene soll gefördert werden, um die europäische verteidigungsindustrielle Basis zu stärken, wie es in der Präambel der Politischen Grundsätze heißt. Um europäische Kooperationen im Rüstungsbereich zu fördern, verweisen die überarbeiteten Grundsätze nun explizit auf die mögliche Anwendung von sogenannten de-minimis-Regelungen. Das bedeutet folgendes: Bei der Zulieferung von Teilen aus Deutschland, die in einem anderen EU- oder NATO-Land (oder einem der NATO-gleichgestellten Länder) in Kriegswaffen oder sonstige Rüstungsgüter eingebaut werden, behält sich die Bundesregierung das Recht vor, Einwände gegen bestimmte Exporte dieser Kriegswaffen oder Rüstungsgüter geltend zu machen. Das war bislang so und soll im Prinzip auch so bleiben. Die Anwendung einer de-minimis-Regelung würde allerdings bedeuten, dass solche Einwände nur noch dann

geltend gemacht werden sollen bzw. können, wenn der Anteil der deutschen Teile am Gesamtsystem über einem bestimmten Wert- oder Prozentsatz (wie hoch dieser sein soll, wird in den Grundsätzen nicht genannt) liegt. Solche de-minimis-Regelungen sind nicht neu; sie kamen auch schon bei früheren Kooperationsverträgen zum Einsatz. Allerdings handelte es sich dabei in der Regel um sehr geringe Wertsätze. Im Zuge des [Drängens insbesondere Frankreichs auf laxere Exportkontrollen](#) stehen jedoch Sätze von bis zu 30 Prozent zur Diskussion. Das wäre beim Export von Rüstungskomponente de facto die Aushebelung der deutschen Rüstungsexportkontrolle durch europäische Rüstungskooperation.

Kontrolle von Technologie zum Aufbau von Produktionsstätten im Ausland

Es soll künftig geprüft werden, ob "der Aufbau von ausländischer Rüstungsproduktion ermöglicht wird, die nicht im Einklang mit der in diesen Grundsätzen niedergelegten restriktiven Rüstungsexportpolitik der Bundesregierung steht" ([Ziffer I. 6.](#)). Kommt die Bundesregierung zu der Einschätzung, dass diese Gefahr besteht, kann sie Re-Exportvorbehalt für die mit deutscher Technologie hergestellten Rüstungsgüter geltend machen – sie muss es aber nicht. Es ist gut, dass die Bundesregierung dem Aufbau ausländischer Rüstungsproduktion durch deutsche Rüstungsunternehmen in Zukunft größere Aufmerksamkeit widmen will als bisher. So führt etwa die weltweite Proliferation von Kleinwaffen aus ausländischer Produktion mit deutscher Lizenz und Technologie die fatalen Folgen der bisherigen Blindheit der Bundesregierung für diese Problematik vor Augen. Ob sie es mit dieser Absichtserklärung tatsächlich ernst meint, muss die Bundesregierung erst noch durch die entsprechende Genehmigungspraxis beweisen. Außerdem sollte sie endlich einen Genehmigungsvorbehalt für die Gründung von Joint Ventures und Tochterunternehmen deutscher Rüstungsfirmen im Ausland einführen, um zu verhindern, [dass Firmen wie Rheinmetall diese Gesetzeslücke nutzen und zum Beispiel über ein Tochterunternehmen in Italien, weiter Bomben an Saudi-Arabien liefern](#).

Keine Kleinwaffen an Drittstaaten

Die überarbeiteten Politischen Grundsätze sind hier zumindest in Teilbereichen „restriktiver“ – auch als die [Kleinwaffengrundsätze aus 2015](#). Das Ziel, zur Verringerung des Risikos der Weiterleitung von Kleinwaffen beizutragen und internationale Bestrebungen zur Bekämpfung des unerlaubten Handels mit diesen Waffen zu unterstützen, wird schon in der Präambel erwähnt. Eine wirkliche Schärfung findet sich als Grundsatz, dass Kleinwaffenexporte an Drittländer nicht mehr genehmigt werden sollen – allerdings mit der Einschränkung eines „grundsätzlich“, das Ausnahmen von dieser Regel zulässt. Die Bundesregierung sollte sich verpflichtet sehen – und es wäre gut gewesen, wenn sie dies in den Politischen Grundsätzen niedergelegt hätte – im Falle einer solchen Ausnahme, eine explizite und umfangreiche Begründung ihrer

Entscheidung abzugeben. Dennoch ist die Ausrichtung der neuen Politischen Grundsätze hier weitergehend als das, was in den Kleinwaffengrundsätzen von 2015 zu lesen ist. Dort war nur die Rede davon, dass Genehmigungen an nicht-staatliche Akteure in Drittländern nicht erteilt werden. Die dazugehörige Munition wird allerdings in den Grundsatz, dass keine Kleinwaffen mehr an Drittländer geliefert werden, nicht miteingeschlossen. Ansonsten übernehmen die Politischen Grundsätze die Kleinwaffengrundsätze aus 2015.

Vor-Ort-Kontrollen bei Empfängerstaaten

Die überarbeiteten Politischen Grundsätze verweisen nun auf die Möglichkeit der bereits 2015 als Teil der Kleinwaffengrundsätze eingeführten, sogenannten post-shipment- oder Vor-Ort-Kontrollen des Endverbleibs von exportierten Rüstungsgütern. Dies ist allerdings nur eine „kann“-Bestimmung. D.h. die Erteilung einer Genehmigung kann davon abhängig gemacht werden, dass das potentielle Empfängerland solchen vor-Ort-Kontrollen zustimmt; verpflichtend ist dies jedoch nicht. Ähnlich sieht es im Hinblick auf die Konsequenzen bei Verstößen gegen die Endverbleibserklärung aus. Sollten die vor-Ort-Kontrollen einen solchen Verstoß aufdecken (oder trotz ursprünglicher Zusage verweigert werden), dann wird der Empfänger von einer Belieferung mit Kriegswaffen und kriegswaffennahen Rüstungsgütern „bis zur Beseitigung dieser Umstände“ ausgeschlossen. Allerdings bleibt unklar, was das genau heißen soll. Auch findet sich in dem Grundsatz wieder die Einschränkung eines „grundsätzlich“. Ob und inwieweit die Vor-Ort-Kontrollen künftig auch jenseits von Kleinwaffen dafür genutzt wird, um den Endverbleib anderer konventioneller Kriegswaffen und Rüstungsgüter zu überprüfen, wird erst die Praxis zeigen.

Die Anerkennung neuer internationaler Verträge als Teil der Politischen Grundsätze

Die Präambel listet die gesetzlichen Grundlagen auf: Kriegswaffenkontrollgesetz (KWKG), Außenwirtschaftsgesetz (AWG) und Gemeinsamer Standpunkt der EU von 2008 – neu hinzu gesellt sich der internationale Waffenhandelsvertrag von 2014, der nun Teil der Politischen Grundsätze geworden ist. In die Bewertung der Empfängerländer deutscher Rüstungsexporte fließt nun neben der Unterstützung des VN-Waffenregisters neu die Unterstützung des Übereinkommens über bestimmte konventionelle Waffen, des Anti-Personenminenvertrages, der Streumunitionskonvention sowie des internationalen Waffenhandelsvertrages (ATT) mit ein (III. 9.) Allerdings lässt der Grundsatz außen vor, wie die Bundesregierung „Unterstützung“ definiert. Hier hätte es präziser heißen können: Unterzeichnung oder Ratifikation durch das Empfängerland. Was es in der deutschen Rüstungsexportpraxis tatsächlich heißt, wenn die Unterstützung des [ATT](#) durch das Importland „berücksichtigt“ werden soll, wird sich erst im weiteren Verlauf zeigen. Ob sich daraus

tatsächlich eine neue Praxis ableiten wird, dass z.B. Indien, Pakistan, Saudi-Arabien oder nach der zurückgezogenen Unterschrift gar die Vereinigten Staaten von Amerika nicht mehr beliefert werden dürfen, die allesamt den ATT weder unterzeichnet noch ratifiziert haben, [darf insgesamt bezweifelt werden](#).

Schlussfolgerungen

Zu begrüßen ist, dass die überarbeiteten Politischen Grundsätze ein paar kleinere Fortschritte in der deutschen Rüstungsexportpolitik, wie sie zum Teil bereits eingeführt wurden, aufnehmen (Kleinwaffen Grundsätze, post-shipment Kontrollen, etwas mehr Transparenz). Potential für eine tatsächlich restriktivere Politik liegt in den neuen Formulierungen zum Kleinwaffenexport an Drittstaaten und zur Kontrolle von Technologie zur Rüstungsproduktion. Allerdings sind hier, wie bei allen anderen Punkten dieser Grundsätze auch, die Formulierungen derart weich („grundsätzlich“, „kann“, „behält sich vor“), dass die Bundesregierung sich dadurch letztendlich zu nichts wirklich Konkretem verpflichtet. Hier werden erst Umsetzung und Anwendungspraxis zeigen, wie die Bundesregierung die veränderten Politischen Grundsätze auslegt. Immerhin können sich nun die Befürworter einer strengeren Rüstungsexportkontrolle auf diese Passagen in den Politischen Grundsätzen beziehen. Umgekehrt ist jedoch zu befürchten, dass die Passagen zur Erleichterung der Europäischen Rüstungskooperation dazu herangezogen werden, um die deutsche Rüstungsexportkontrolle mittels europäischer Rüstungskooperation auszuhebeln. Die entsprechenden Passagen in den Politischen Grundsätzen sind jedenfalls alarmierend und verweisen auf die Dringlichkeit einer [Stärkung der Rüstungsexportkontrolle auf europäischer Ebene](#). Letztendlich bleibt es dabei: Um echte Verbesserungen im System der deutschen Rüstungsexportkontrolle herbeizuführen, bedarf es wesentlich weitreichenderer und präziserer Regelungen, wie sie am besten in Form eines [Rüstungsexportkontrollgesetzes](#) verwirklicht werden könnten.

Dieser Beitrag wurde zeitgleich im [PRIF Blog](#) veröffentlicht.

Dr. Max Mutschler ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am BICC (Internationales Konversionszentrum Bonn). Er forscht unter Anderem im Projekt „Sicherheit, Rüstung und Entwicklung in Empfängerländern deutscher Rüstungsexporte“.

Dr. Simone Wisotzki ist Projektleiterin und Vorstandsmitglied der HSFK (Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung) und forscht unter Anderem zur humanitären Rüstungskontrolle und hier insbesondere zur Nichtverbreitung von Klein- und Leichtwaffen.