

Joachim Krause

Deutschlands Rüstungsexportpolitik auf dem Prüfstand

ISPK Policy Brief Nr. 7
März 2019



Deutscher Leopard 2A4 Panzer bei einer Militärparade in Helsinki

Das Institut für Sicherheitspolitik (ISPK) gGmbH:

Das ISPK ist als eigenständiges Forschungsinstitut der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel angegliedert und trägt mit seiner Arbeit zum sicherheitspolitischen Diskurs in Deutschland bei. Es leistet interdisziplinäre, policy-orientierte Forschung und agiert undogmatisch und überparteilich. Das Institut widmet sich der universitären Forschung und Lehre, der Beratung von Politik, Wirtschaft und Medien, politischer Bildung sowie der Förderung des akademischen Nachwuchses. Die Themenschwerpunkte liegen dabei auf der Konflikt- und Strategieforschung, auf asymmetrischen Herausforderungen wie z.B. dem Terrorismus und der Analyse und Bewertung sicherheitspolitisch relevanter Entwicklungen in den Bereichen deutsche und europäische Außen- und Sicherheitspolitik, internationale Sicherheitsarchitektur, Stabilisierung gescheiterter Staatlichkeit sowie maritimer Sicherheit.

Kontakt zu dem Autor:

Prof. Dr. Joachim Krause

Direktor des Instituts für Sicherheitspolitik an der Universität Kiel (ISPK).

jkrause@politik.uni-kiel.de



Prof. Dr. Joachim Krause

Deutschlands Rüstungsexportpolitik auf dem Prüfstand

ISPK Policy Brief Nr.7

Kiel, März 2019

Impressum:

Hrsg. von Prof. Dr. Joachim Krause und Stefan Hansen

Institut für Sicherheitspolitik

an der Universität Kiel gGmbH

Düsternbrooker Weg 77a

24105 Kiel

ISPK.org

Die veröffentlichten Beiträge mit Verfasserangabe geben die Ansicht der betreffenden Autoren wieder, nicht notwendigerweise die des Herausgebers oder des Instituts für Sicherheitspolitik.

© 2019 Institut für Sicherheitspolitik an der Universität Kiel gGmbH (ISPK).

Bildnachweis Titelblatt: Wikimedia Commons, Vestman, https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Finnish_Leopard_2.jpg

1 Einleitung

Die deutsche Debatte zu Rüstungsexporten ist seit Jahrzehnten extrem aufgeheizt. Vor allem von Rüstungskritikern wird ein ständiger Druck auf die Bundesregierung ausgeübt mit dem Ziel deutsche Rüstungsexporte möglichst ganz zu verhindern. Dabei wird ein Bild verbreitet, wonach die Bundesrepublik eine Art „Schurkenstaat“ beim Waffenexport sei. Es wird behauptet, dass Deutschland der drittgrößte Waffenexporteur der Welt sei, dass besonders viele Kleinwaffen und leichte Waffen aus Deutschland in allen Kriegen und Bürgerkriegen zum Einsatz kämen und dass es gerade diese Waffen wären, die diese Kriege verlängerten und das damit verbundene humanitäre Elend verschlimmerten. In jüngster Zeit wird besonders gerne die Behauptung verbreitet, dass deutsche Rüstungsexporte Flüchtlingsströme verursachen. All diese Behauptungen halten einer kritischen Prüfung nicht stand, aber sie wirken sich auf die Politik der Bundesregierung aus, weil in ihr Passivität vorherrscht.

Spätestens seit der sozialliberalen Koalition ist die Rüstungsexportpolitik der Bundesregierung stark restriktiv ausgerichtet und orientiert sich an hohen moralischen Zielen. Entsprechend weist die deutsche Rüstungsexportpolitik ein permanentes Glaubwürdigkeitsdefizit auf, weil die Bundesregierung angesichts der Notwendigkeit, auch anderen Anliegen gerecht zu werden, die selbstgesetzten Ansprüche nicht erfüllen kann. Es spricht Vieles für eine zurückhaltende und restriktive Praxis deutscher Rüstungsexportpolitik, aber der hochgradig moralische Anspruch der deutschen Rüstungsexportpolitik macht diese anfällig für populistische Einwürfe – mit teilweise erratischen Politikwechseln als Konsequenz. Die Bundesregierung isoliert sich dabei mit ihrer Rüstungsexportpolitik sowohl in Europa wie international. Sie weckt Zweifel an ihrer Verlässlichkeit und sie bewegt sich in einem fragwürdigen rechtlichen Raum. Von daher ist es Zeit, die deutsche Rüstungsexportpolitik

kritisch zu durchleuchten und zu fragen wie ein restriktiver Ansatz in einer Weise realisiert werden kann, der die innenpolitischen Glaubwürdigkeitsdefizite ebenso abbaut wie die europapolitische und internationale Isolierung.

2 Deutschland ist nicht die Waffenkammer der Welt

Die Behauptung, wonach Deutschland drittgrößter Exporteur von Großwaffen sei, geht auf das Stockholmer Friedensforschungsinstitut SIPRI zurück. Dieses geht bei der Berechnung des Volumens des internationalen Rüstungshandels nach einer Methode vor, bei der alle bekannt gewordenen Exporte von Großwaffensystemen sowie von Komponentenzulieferungen und entsprechenden Elektronikteilen, Software und Konstruktionsunterlagen etc. aufgelistet und mit einem Preisschild versehen werden. SIPRI verwendet dafür offen zugängliche Informationen und hat ein Expertenteam, welches diese Informationen einschätzt und mit mehr oder weniger fiktiven Preisen versieht. Das ist weitgehend nachvollziehbar, aber diese Methode ist angesichts einer immer stärker international operierenden wehrtechnischen Industrie und angesichts der enormen Asymmetrien bezüglich der unternehmerischen und politischen Transparenz mit extrem großen Unsicherheiten belastet und wertet vor allem Deutschland als Rüstungsexporteur im Vergleich zu anderen stark auf. Dieser Verzerrungseffekt wird deutlich, wenn man die SIPRI-Zahlen mit nationalen Angaben zum Rüstungsexport vergleicht. Vor allem bezüglich Europas ist das machbar. Hier wird deutlich, dass die Bundesrepublik als Exporteur von Kriegswaffen und von sonstigen Rüstungsgütern weit hinter Großbritannien und Frankreich liegt und etwa gleichrangig mit Italien zu finden ist.¹

Deutschland dürfte – was den jährlich Wert in US-Dollar anbetrifft – bei Exporten von Großwaffensystemen einen Rang einnehmen, der hinter den USA, Russland, Frankreich, Großbritannien und China liegt. Diese Platzierung

¹ Für eine ausführliche Auseinandersetzung mit der Rolle Deutschlands als Waffenexporteur vgl. Joachim Krause: Deutschlands Rolle im internationalen Handel mit konventionellen Waffen und Rüstungsgütern. Sind wir die Waffenkammer der

Welt?, in: *SIRIUS – Zeitschrift für strategische Analysen*, Jg. 2, Heft 2 (2018), S. 137–157; www.degruyter.com/journals/sirius.

lässt sich – anders als bei den vorgenannten Ländern – zum Großteil auf den Export von Kriegsschiffen zurückführen. Diese sind im Vergleich zu anderen Waffensystemen deutlich teurer, stehen was Letalität und die Wahrscheinlichkeit ihres Einsatzes in Kriegen betrifft, jedoch weit hinter anderen Systemen zurück. Ein deutsches U-Boot von Thyssen-Krupp-Marine Systems kostet ungefähr so viel wie 300.000 Kalaschnikow-Sturmgewehre. Deutsche U-Boote haben bislang noch niemand getötet, mit Kalaschnikows wird täglich in großer Zahl getötet.

Die Behauptung einer führenden Rolle Deutschlands im Handel mit kleinen und leichten Waffen geht auf eine Statistik eines Genfer Forschungsprojektes (*Small Arms and Light Weapons – SALW*) zurück, welches sich schwerpunktmäßig mit derartigen Waffen befasst. Auch diese Statistik, bei der Deutschland unter den vier größten Exporteuren von Kleinwaffen zu finden ist, muss kritisch hinterfragt werden. Der überwiegende Teil dieser Exporte besteht aus Sport- und Polizeiwaffen, aber nicht aus Kriegswaffen und geht in westliche Länder wie die USA, Frankreich, Schweden oder die Schweiz, also nicht in Kriegsgebiete. Der Anteil Deutschlands an den weltweiten Exporten von kleinen und leichten Kriegswaffen ist anhand des vorhandenen Datenmaterials nicht exakt zu bestimmen, er dürfte aber im Promillebereich liegen. Dies ist die Folge einer restriktiven Politik der Bundesregierung beim Export kleiner und leichter Waffen, die damit heute andere Akzente setzt als noch in den 60er Jahren, wo das G-3 Gewehr der Firma Heckler & Koch in viele Ländern exportiert wurde und dort auch nachgebaut werden konnte.

Heute befinden sich deutsche Waffen kaum noch in innerstaatlichen oder gar zwischenstaatlichen Kriegen im Einsatz. Untersuchungen des oben erwähnten Genfer SALW-Projektes und des Londoner Projektes *Conflict Armaments Research (CAR)*, lassen erkennen, dass es vor allem Waffen aus Russland, der ehemaligen Sowjetunion, dem früheren Ostblock, aus China und aus dem Iran sind, die bei Kriegen und Bürgerkriegen zum Einsatz kommen. Diese Waffen samt den dazu gehörigen Munitionen sind offenkundig in großen Mengen und für alle Seiten verfügbar und sind überwiegend für die etwa 150.000 Kriegstoten

verantwortlich, die weltweit jährlich zu beklagen sind. Auch Berichte von Expertengruppen der Vereinten Nationen, die sich mit der Implementierung von Waffenembargos oder Waffenstillständen befassen und die Aufstellungen von Waffenlieferungen vornehmen, kommen zu dem gleichen Ergebnis und lassen nicht den Schluss zu, dass deutsche Waffen in diesen Konflikten eine wesentliche Rolle spielen. Natürlich gibt es in manchen Konflikten noch G-3 Gewehre und vereinzelt andere Waffen deutscher Herkunft, aber diese spielen keine wesentliche Rolle. Die meisten deutschen Kriegswaffenexporte gehen in Gebiete oder an Kunden, die damit keine Konfliktschärfung vornehmen. Es gibt einzelne und umstrittene Ausnahmen von dieser Regel – insbesondere die Lieferung von G-36 Gewehren an Saudi-Arabien und deren Verwendung im Krieg in Jemen – aber diese bleiben in ihren Auswirkungen begrenzt.

All diese Fakten werden von Rüstungsgegnern in Deutschland geflissentlich ignoriert und stattdessen „Tartarenmeldungen“ verbreitet. Der deutsche Journalist und Friedensaktivist Andreas Zumach behauptet z.B. immer noch, dass das deutsche G-3 Gewehr das weltweit am meisten verbreitete Sturmgewehr sei und ein weiterer Aktivist verbreitet eine absurde Berechnung, wonach alle 14 Minuten ein Mensch mit einer Waffe von Heckler & Koch getötet werde. Diese Verbreitungen von Falschmeldungen und irreführenden Behauptungen gehen nicht auf das Konto russischer Internet-Trolle, sondern sind fester Bestandteil einer langjährig agierenden deutschen „Friedensszene“, die bis in die Medien und in den Bundestag reichen und hier vor allem in der Linkspartei und bei den Grünen starke Aufmerksamkeit finden. Aber auch die Regierungspartei SPD ist von dieser „Propaganda“ beeinflusst. Ziel ist es, eine ohnehin schon sehr restriktive Rüstungsexportpolitik der Bundesregierung noch restriktiver werden zu lassen und alle Rüstungsexporte zu verbieten. Letztendlich soll damit erreicht werden, dass alle Rüstungsanstrengungen delegitimiert werden, angeblich, weil zu viel Blut an deutschen Waffen klebe.

Erstaunlich ist nur, wie groß der Einfluss dieser Angst- und Panikpropaganda in Deutschland ist und wie Falschmeldungen zur wahrgenom-

menen politischen Realität werden. Selbst seriöse Zeitungen, Zeitschriften sowie Fernseh- und Rundfunkmedien, die ansonsten ihre Meldungen sorgfältig prüfen, übernehmen immer wieder Informationen aus diesem Umfeld. „Drei Staaten bewaffnen die Welt“, so schrieb etwa die Wirtschaftswoche in einem Bericht über den internationalen Waffenhandel und meinte damit die USA, Russland und Deutschland. Oder „Rüstungsexporte: Der Tod kommt aus Deutschland“, eine Überschrift im Handelsblatt.

3 Die Notwendigkeit einer Reform der Regierungspolitik

Dass die deutsche Rüstungsexportpolitik sich von derartigen Falschmeldungen und Fehlinformationen treiben lässt, ist zum großen Teil der Tatsache geschuldet, dass Sicherheits- und Verteidigungspolitik in den letzten zwei Jahrzehnten keinen besonderen Stellenwert in der Regierungspolitik hatte. Die Rüstungsexportpolitik der heutigen Bundesregierung setzt immer noch die der Rot-Grünen Koalition (1998–2005) fort, deren Hauptziel es war, Waffenexporte in sogenannte Drittländer weitgehend auszuschließen (die Kategorie der „Drittländer“ löste den Begriff des „Spannungsgebiets“ ab). In diese Kategorie fallen alle Staaten außerhalb von NATO und EU und einer kleinen Zahl weiterer Länder wie Japan, Neuseeland und Australien. Diese Politik ist in den Politischen Grundsätzen niedergelegt, die sich die Bundesregierung im Januar 2000 gegeben hat. Trotz 13 Jahren unionsgeführter Regierung hat sich an diesen Grundsätzen nichts geändert. Heute steht diese Politik in der Kritik unserer europäischen Partner, weil sie gemeinschaftliche Rüstungsprojekte erschwert bzw. verhindert. Zudem – und das wird bislang in der deutschen Debatte weitgehend ausgeblendet – steht diese Politik im Widerspruch zu der ansonsten völkerrechts- und multilateralismusfreundlichen Politik der Bundesregierung

und könnte möglicherweise auch verfassungswidrig sein.

4 Rüstungsexporte und gemeinschaftliche Rüstungsprojekte

Die deutsche Rüstungsexportpolitik erschwert die Rüstungskoooperation mit europäischen Partnern, insbesondere mit Frankreich und Großbritannien. Rüstungskoooperation innerhalb Europas ist geboten, um die Vielfalt an Waffensystemen in Europa zu reduzieren und damit die Interoperabilität verbündeter Streitkräfte zu erhöhen. Sie ist auch wichtig, um bei der Entwicklung und Einbeziehung neuer Technologien international mithalten zu können und sie wird zunehmend auch als Grundlage für die Entwicklung einer strategischen Handlungsfähigkeit der Europäischen Union gesehen. Rüstungskoooperationsprojekte gibt es seit den 60er Jahren des vergangenen Jahrhunderts und deutsche Rüstungsexportpolitik war immer schon ein Problem, da die Bundesregierung spätestens seit der sozialliberalen Koalition (1969–1982) Wert auf eine restriktive Politik legte. Gegenüber Frankreich, das immer der wichtigste Partner der Bundesrepublik war, verpflichtete sich die Bundesregierung im Februar 1972, bei Gemeinschaftsprojekten Kriegswaffenexporte aus dem Partnerland nicht zu behindern, wenn die Endmontage der gemeinsam entwickelten Systeme dort stattfand. In dem von den damaligen Verteidigungsministern Helmut Schmidt und Michel Debré unterzeichneten Abkommen verpflichteten sich beide Regierungen, „die für die Lieferung von Einzelteilen und Komponenten an das ausführende Land erforderlichen Genehmigungen zu erteilen.“² Ausnahmen sollten nur im Fall eines zwingenden Grundes nach § 6 des deutschen Kriegswaffenkontrollgesetzes möglich sein. Das Schmidt-Debré Abkommen ist nach Auskunft der Bundesregierung zwar immer noch gültig,³ aber in der Praxis hat sie sich schon seit 1982 nicht mehr daran gehalten. Tatsächlich sehen die politischen Grund-

² Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags: *Kurzinformation Das Schmidt-Debré Abkommen*. Berlin: September 2018, WD 2 – 3000-132/18.

³ Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken, Christine

Buchholz, Annette Groth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE – Drucksache 18/5511 – zur Fusion von Krauss-Maffei Wegmann und Nexter. Deutscher Bundestag, Drucksache 18/5701 vom 3. August 2015, S. 2.

sätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen seither vor, dass sich die Bundesregierung bei Kooperationsvorhaben, die Gegenstand von Regierungsvereinbarung sind, in jedem Fall vorbehält „zur Durchsetzung ihrer rüstungsexportpolitischen Grundsätze (...) bestimmten Exportvorhaben des Kooperationspartners im Konsultationswege entgegenzutreten. Deshalb ist bei allen neu abzuschließenden Kooperationsvereinbarungen für den Fall des Exports durch das Partnerland grundsätzlich ein solches Konsultationsverfahren anzustreben, das der Bundesregierung die Möglichkeit gibt, Einwendungen wirksam geltend zu machen.“⁴ Im Fall der Zulieferung deutscher Unternehmen an Rüstungsunternehmen im europäischen Ausland oder in die USA sind diese „unter Beachtung der allgemeinen Prinzipien grundsätzlich nicht zu beschränken. Die Bundesregierung wird jedoch in gleicher Weise wie bei Kooperationen, die Gegenstand von Regierungsvereinbarungen sind, auf Exporte aus industriellen Kooperationen Einfluss nehmen.“⁴ In der Praxis bedeutet dies, dass die Bundesregierung in den vergangenen Jahren immer wieder versucht hat, die eigenen politischen Grundsätze der Exportpolitik den europäischen Partnern aufzudrängen. Dieser Druck war immer dann besonders groß, wenn in den Medien „Tartarenmeldungen“ über deutsche Rüstungsexporte aufkamen. Teilweise führte das dazu, dass Frankreich den Export von Hubschraubern mit Komponenten deutscher Firmen erst dann genehmigen konnte, nachdem diese Komponenten ausgebaut und durch entsprechende Produkte anderer, nichtdeutscher Firmen ersetzt worden waren.

Vor allem die französische Regierung hat in den vergangenen Monaten die deutsche Rüstungsexportpolitik stark kritisiert und einen Neuanfang gefordert. Presseberichten ist zu entnehmen, dass sich die Bundesregierung und Frankreich mittlerweile über politische Grundsätze für den Export gemeinsam gebauter Rüstungsgüter verständigt hätten. Demnach solle die Ausfuhr im Falle von Gemeinschaftsprojekten nur in Ausnahmefällen verhindert werden – und zwar nur dann, wenn die direkten Interessen eines beteiligten Landes

oder die nationale Sicherheit betroffen sind. Diese Formel bleibt weit hinter dem noch in Kraft befindlichen Schmidt-Debré Abkommen zurück, denn es bleibt fraglich, was unter dem Begriff der „direkten Interessen eines beteiligten Landes“ oder der „nationalen Sicherheit“ zu verstehen ist. Aufhorchen lässt auch der Hinweis, in der Vereinbarung sei eine „demini-mis“-Regelung enthalten. Dieser Regelung zufolge soll dem Endhersteller die Entscheidung über den Export gestattet sein, wenn der Anteil der deutschen Zulieferungen einen bestimmten Prozentsatz des Gesamtproduktes (angeblich 20 %) nicht überschreitet. Diese Klausel wurde dafür kritisiert, dass sie zur Folge haben könnte, dass Deutschland künftig nur noch als Junior-Partner mit kleinen Anteilen an Rüstungsprojekten akzeptiert werde.⁵

Es ist derzeit nicht zu erkennen, dass die Bundesregierung in der Lage ist, die richtige Balance zwischen Rüstungskoooperation einerseits und restriktiver Rüstungsexportpolitik andererseits zu finden. In dieser Frage gibt es deutliche Unterschiede zwischen der Union und der SPD, die offensichtlich nicht zu überbrücken sind und die den Eindruck mangelnder Handlungsfähigkeit zu einem Zeitpunkt hinterlassen, an dem europapolitisch ein Signal dringend erforderlich wäre.

5 Die mangelnde Völkerrechtskonformität der deutschen Rüstungsexportpolitik

Zudem ist eine kritische Bilanz und eine Reform der deutschen Rüstungsexportpolitik dringend geboten, denn die deutsche Rüstungsexportpolitik steht im Widerspruch zu zentralen völkerrechtlichen und europäischen Festlegungen. In den Jahren seit Verabschiedung der politischen Grundsätzen der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern (Januar 2000) hat sich im Völkerrecht eine Entwicklung vollzogen, die die deutsche Rüstungsexportpolitik mehr oder weniger ins Abseits stellt. Die Bundesregierung ist in der Regel sehr darauf bedacht völkerrechtskonform zu handeln. Von daher ist es seltsam, dass keinerlei Anpassung

⁴ Vgl. Abschnitt II der Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern vom 19.01.2000.

⁵ Vgl. „Frankreich fordert von Deutschland Lockerung der Waffenexporte“, *Handelsblatt* vom 24.02.2019.

der deutschen Politik an das Völkerrecht stattgefunden hat. Diese völkerrechtlichen Entwicklungen betreffen sowohl den Bereich des *positiven Rechtes* (das ist der Ende 2014 in Kraft getretene Vertrag über Waffenhandel, englisch *Arms Trade Treaty – ATT*) als auch den des *soft law* (vor allem der Gemeinsame Standpunkt der EU aus dem Jahr 2008 über Grundsätze für Rüstungsexporte).

Der ATT wurde 2013 vom Bundestag ratifiziert. Er legt die völkerrechtlichen Normen fest, die im internationalen Handel mit Waffen und Rüstungsgütern zu beachten sind. Der ATT stellt eine Balance zwischen dem *Grundsatz der souveränen Gleichheit* aller Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen (Art 2, Absatz 1) einerseits und dem *Gewaltverbot bzw. dem Friedensauftrag der Charter* (Art. 1, Abs. 1; Art 2, Abs. 3 und 4) andererseits her. Der *Grundsatz der souveränen Gleichheit* wird in der Rechtswissenschaft einhellig als Regel des Völkergewohnheitsrechts gesehen und hat daher direkte Auswirkungen auf die völkerrechtliche Regelung des Waffenhandels im Rahmen einer multilateralen Konvention wie dem ATT. In einer Welt, in der das Gewaltmonopol des Staates die Grundlage der internationalen rechtlich-territorialen Ordnung darstellt, in der alle Staaten das Recht auf Selbstverteidigung haben (bzw. am System der kollektiven Sicherheit mitwirken sollen) und wo nur zwei oder drei Staaten wirklich in der Lage sind, ihre Streitkräfte vollständig selber auszurüsten, ist der Handel mit konventionellen Waffen eine konstitutive Grundbedingung für das Überleben der Staaten sowohl nach außen wie nach innen. Waffen und Rüstungsgüter importieren zu können ist daher ein Kernelement von Souveränität. Von daher ist der Handel mit konventionellen Waffen und Rüstungsgütern – abgesehen vom illegalen Handel – nach dem ATT erst einmal völkerrechtlich völlig legal und politisch legitim. Daneben geht der ATT aber auch davon aus, dass Rüstungstransfers schädliche Folgen haben, den Frieden gefährden und auch zu übermäßigen Rüstungslasten beitragen können. Der ATT stellt in diesem Zusammenhang ein Regelwerk auf, mit dem die beiden Rechtsgüter (souveräne Gleichheit aller Staaten auf der einen und Friedenssiche-

rung auf der anderen Seite) gegeneinander abgewogen werden können. Der Vertrag besteht im Wesentlichen aus einem verbindlichen Normengerüst, welches eine Unterscheidung zwischen legitimen und nicht-legitimen Rüstungstransfers erlaubt und damit den Nationalstaaten klare und überprüfbare Entscheidungskriterien an die Hand gibt. Diese Kriterien werden im Einzelnen aufgeführt. Sie sollen von allen exportierenden Staaten bei der Einzelfallentscheidung über die Genehmigung oder Ablehnung von Exportvorhaben angewandt werden. Die Unterbindung des internationalen Handels mit Rüstungsgütern ist nicht das Ziel des ATT, wohl aber dessen Reduzierung, die als Folgewirkung der Beachtung seiner Regelungen erwartet wird.

Die Betonung von Einzelfallentscheidungen anhand von international vereinbarten Kriterien stellt dabei den Wesenskern des ATT dar. Dazu gehört das in Artikel 5 (1) ausdrücklich ausgesprochene Verbot jeglicher diskriminierenden Praxis bei der Genehmigung von Rüstungsexporten. Dieses Verbot bedeutet, dass nicht willkürlich Gruppen von Staaten von Rüstungsexporten ausgeschlossen werden können. Hier wird deutlich, wie sehr die deutsche Rüstungsexportpolitik nicht mehr völkerrechtskonform ist, denn die Bestimmungen unter Abschnitt III der politischen Grundsätze der Bundesregierung sind eindeutig diskriminierender Natur: sie schließen „Drittstaaten“ ohne weitere Begründung erst einmal kategorisch von Kriegswaffenexporten aus und stellen eine extrem restriktive Handhabung von Exportwünschen bei sonstigen Rüstungsgütern in Aussicht. *Das ist exakt die Art von Diskriminierung, die Artikel 5(1) des ATT untersagt.*

Die Bundesregierung hat in einer im Februar 2014 veröffentlichten Antwort auf eine Anfrage der Bundestagsfraktion der Grünen diese Problematik aufgegriffen.⁶ Dabei hat sie eine Interpretation des ATT vorgelegt, die befremdlich ist. So wird argumentiert, dass eine länderspezifische Differenzierung nach Bündniszugehörigkeit dem Normverständnis des ATT nicht entgegenstünde. Das trifft jedoch nicht den Punkt. Die Bestimmungen unter Abschnitt III der politischen Grundsätze der Bundesregierung sind eindeutig diskriminierender Natur, weil sie alle *Drittstaaten* erst einmal von

⁶ Deutscher Bundestag, Drucksache 18/633, S. 5.

Waffenexporten ausschließen und somit gegen Artikel 5(1) des Vertrags verstoßen.

Noch weniger überzeugen kann der Hinweis der Bundesregierung, dass Artikel 5 (1) des ATT ohnehin nicht so ernst genommen werden müsse. Die Formulierung des Art. 5 (1) des ATT, so heißt es in der Stellungnahme, greife Sprache aus der Präambel wortwörtlich auf, diese stelle aber nur „Reste des Versuchs“ dar, „einzelne lediglich politisch bindende Prinzipien aus dem Vorspann des Vertrages als rechtlich bindende Regelungsmomente in den Vertrag zu importieren.“ Dieses gehe auf „das Bedürfnis einiger importierenden Staaten insbesondere der arabischen Welt zurück, einen Ausgleich zu Artikel 7 zu finden.“⁷

Diese Interpretation des Art 5 (1) des ATT ist zutiefst abwegig, da sie die Logik des ATT im Rahmen des Regelwerks der Vereinten Nationen ignoriert. Die Bestimmungen des Artikels 5 (1) im Zusammenhang mit der in der Präambel bekräftigten „Anerkennung der berechtigten politischen Interessen, Sicherheitsinteressen, wirtschaftlichen Interessen und Handelsinteressen, welche Staaten am internationalen Handel mit konventionellen Waffen haben“ sind Ausfluss des in der VN Charter festgelegten Grundsatzes der souveränen Gleichheit aller Mitgliedsstaaten. Art. 5 (1) des ATT kann daher nicht einfach als Verirrung abgetan werden, sondern stellt vielmehr die Konkretisierung einer allgemeinen Regel des Völkerrechts dar. Die allgemeinen Regeln des Völkerrechts entfalten gemäß Art. 25 des Grundgesetzes direkte Wirkungen im deutschen Recht und binden Gesetzgeber und Exekutive. Das bedeutet, dass die nach Staatengruppen diskriminierende Praxis der deutschen Rüstungsexportpolitik nicht nur nicht völkerrechtskonform sondern vermutlich auch nicht verfassungsgemäß ist und daher dringend geändert werden muss.

Das Prinzip der nicht-diskriminierenden, den Einzelfall berücksichtigenden und an friedens- und sicherheitspolitischen Kriterien orientierten Vorgehen findet sich auch in dem 2008 von der Europäischen Union im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik vereinbarten Dokument über gemeinsame Kriterien für die Genehmigung von Rüstungsexporten.⁸ Diese Grundsätze basieren auf der Abwägung

zwischen Gründen für und gegen ein Exportvorhaben und entsprechen voll den im ATT vorgegebenen Prinzipien. Sie sind in der Tendenz vorsichtig und restriktiv und werden von den meisten europäischen Ländern heute angewandt. Das einzige Land, welches sie missachtet, ist die Bundesrepublik Deutschland, weil sie weiterhin Drittländer diskriminiert und dies mit höheren moralischen Einsichten begründet.

6 Die Notwendigkeit einer Reform

Die deutsche Rüstungsexportpolitik bedarf dringend einer Reform. In erster Linie muss die Bundesregierung lernen sich von populistischen *fake-news* und „Tartarenmeldungen“ frei zu machen und eine Rüstungsexportpolitik zu entwickeln, die den völkerrechtlichen Rahmen wahrt und bei der das Instrument der Rüstungsexporte mit Vorsicht und Umsicht genutzt wird. Auch wird sie sich bei Gemeinschaftsprojekten mit westlichen Partnern auf das Prinzip beschränken müssen, wonach das Land Entscheidungen über Exportgenehmigungen trifft, in dem die Endmontage stattfindet. In diesem Zusammenhang wäre es sinnvoll ganz auf „politische Grundsätze“ zu verzichten. Diese wurden Mitte der 60er Jahre des 20. Jahrhunderts ersonnen, um eine damals bestehende Regelungslücke in den Gesetzen zu überbrücken. Aus diesem Provisorium ist eine dauerhafte Baustelle entstanden. Heute wäre es sinnvoll die einschlägigen Gesetze (Kriegswaffenkontrollgesetz und das Außenwirtschaftsgesetz) so zu ändern, dass die 2008 im Rahmen der GASP entwickelten Kriterien für die Genehmigung oder Versagung von Rüstungsexporten sich dort wortwörtlich wiederfinden. Das wäre ein großer Schritt der deutschen Politik in Richtung Europa und dem multilateralen Völkerrecht.

⁷ Ibid.

⁸ 2008/944/GASP.