

Wir brauchen feste Kriterien für Waffenexporte

Einige unserer engsten Nato-Partner liefern derzeit Waffen in die Ukraine – Deutschland hält sich vornehm zurück. Unter Berufung auf die politischen Grundsätze für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern lehnte die Bundesregierung ukrainische Forderungen nach Kriegsschiffen, Luftabwehrsystemen sowie der Weitergabe von deutschen Haubitzen aus Estland jüngst ab. Doch was steht in diesen Grundsätzen, wie konsequent wurden sie in der Vergangenheit eingehalten, und wie sind sie aus verfassungs- und völkerrechtlicher Sicht zu bewerten? In diesen bisher rechtlich nicht verbindlichen Grundsätzen buchstabiert die Bundesregierung ihre von ihr selbst immer wieder als „restriktiv“ bezeichnete Exportpolitik aus. Exporte in unsere EU- und Nato-Partnerstaaten sind danach „grundsätzlich nicht zu beschränken“, während Exporte in sogenannte Drittstaaten nur in außen- und sicherheitspolitisch gut begründeten Ausnahmefällen genehmigt werden sollen. Insbesondere sollen Exporte nicht genehmigt werden in Länder, „die in bewaffnete Auseinandersetzungen verwickelt sind“ beziehungsweise „in denen bestehende Spannungen und Konflikte“ durch den Export verschärft werden könnten.

Die Praxis sieht jedoch anders aus. Noch im gerade vergangenen Jahr 2021, dem Jahr mit den höchsten Genehmigungswerten der Bundesrepublik überhaupt, war Ägypten das mit Abstand größte Empfängerland deutscher Rüstungsexportgenehmigungen. Auch Saudi-Arabien oder Israel, die afghanische Armee und die kurdischen Peschmerga im Irak wurden in der Vergangenheit mit deutschem Rüstungsgut beliefert. Scheinbar ist der Grundsatz, Waffen nicht in Krisengebiete zu liefern, doch nicht so ehern. Vielmehr scheint er in der Praxis ein Argument unter vielen zu sein, die in eine Entscheidung über einen Rüstungsexport mit hineinspielen. Da wäre die außen-, sicherheits- und militärpolitische Bewertung eines Landes, die Bildung von Koalitionen etwa im Kampf gegen den Terrorismus oder unerwünschte Flüchtlingsströme.

ISABELLE LEY



Im Fall von Israel gehört sicherlich auch eine historisch bedingte Verpflichtung, zur Sicherheit des Landes beizutragen, dazu. Und am Ende des Tages sind es auch industrie- und beschäftigungspolitische Gründe, die den Grundsätzen zufolge jedoch „keine ausschlaggebende Rolle spielen“ dürfen.

Aus verfassungs- und völkerrechtlicher Sicht stellt sich diese Aussage des Grundsatzes auch als Wertungswiderspruch dar: Völkerrechtlich verstoßen Gewalteinsätze wie der russische Angriff auf die Krim 2014, die andauernden Interventionen im Donbass und eine mögliche bevorstehende bewaffnete Überschreitung der Grenze zur Ukraine gegen das Gewaltverbot aus Art. 2 IV UN-Charta. Waffenlieferungen beziehungsweise der Handel mit Waffen sind dagegen zunächst einmal erlaubt. Der 2014 in Kraft getretene Vertrag über den Waffenhandel schweigt zur Frage der Lieferung in Krisengebiete. Möglicherweise aus gutem Grund: Schon aus Gründen des inneren Gewaltmonopols sowie des in Art. 51 UN-Charta garantierten Rechts auf Selbstverteidigung steht allen Staaten gegen Angriffe von außen das Recht zur Aufrüstung zu. Hierfür können sie Waffen auch im Ausland einkaufen und verkaufen.

Wird ein Staat völkerrechtswidrig angegriffen, so darf er sich nicht nur selbst verteidigen, andere Staaten dürfen hierfür auch Verteidigungshilfe leisten, etwa in Form von Waffenlieferungen. Im Rahmen eines bewaffneten Konflikts an den Aggressor zu liefern, würde dagegen als Unterstützungshandlung eines völkerrechtswidrigen Verhaltens Rechtsfolgen nach den Regeln der Staatenverantwortlichkeit auslösen; die Belieferung aufständischer Kräfte mit dem Ziel der Destabili-

sierung eines Regimes kann gegen das Gewalt- oder Interventionsverbot verstoßen.

Auch die Wertung des Grundgesetzes, Vorbereitungshandlungen für einen Angriffskrieg in Art. 26 I GG explizit zu verbieten, Streitkräfte primär „zur Verteidigung“ aufzustellen, Art. 87 a I GG, und den Besitz von Kriegswaffen in Art. 26 II GG unter ein grundsätzliches Verbot – mit Befreiungsvorbehalt – zu stellen, unterstützt diesen Schluss: Waffen sind im Wesentlichen zur Wahrung des Gewaltmonopols nach innen und zu Verteidigungszwecken nach außen da. Daher sollte auch der Handel mit Kriegswaffen diesem Zweck dienen – der Ermöglichung von Verteidigungshandlungen im Falle eines völkerrechtswidrigen bewaffneten Angriffs. Stellt die Bundesregierung eine Selbstverpflichtung auf, nicht in Spannungsgebiete zu liefern, so schafft dies einen Wertungswiderspruch zu der Zielsetzung, Kriegswaffen zu Verteidigungszwecken zu produzieren und zu handeln.

Das Nein zu Waffenlieferungen an die Ukraine wirft grundsätzlich die Frage auf, wozu Deutschland eigentlich Waffen exportiert. Umso begrüßenswerter ist es, dass die Ampel-Regierung im Koalitionsvertrag angekündigt hat, ein Rüstungsexportgesetz erlassen zu wollen. Es ist zu hoffen, dass im Zuge dieses Vorhabens endlich öffentlich diskutiert wird, in welche Länder zu welchen Zwecken Rüstungsgut geliefert werden soll. Dies würde nicht nur die Rechtssicherheit für die Industrie erhöhen, sondern auch die Transparenz von Exportentscheidungen, ihre parlamentarische und möglicherweise auch gerichtliche Kontrolle sowie die Redlichkeit und Kohärenz gegenüber potenziellen Empfängerstaaten.

■ Isabelle Ley forscht am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg zu Fragen der Rüstungsexportregulierung. 2018 arbeitete sie im Referat für Kriegswaffenkontrolle beim Bundeswirtschaftsministerium. Der Beitrag ist in einer längeren Version auf dem Verfassungsblog erschienen.