



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

„Völkerrechtliche Verpflichtungen von Staaten bei der Entscheidung über Rüstungsexporte“

Dissertation vorgelegt von Larissa Furtwengler

Erstgutachter: Prof. Dr. Dr. h.c. Anne Peters

Zweitgutachter: Prof. Dr. Bernd Grzeszick

Juristische Fakultät

Völkerrechtliche Verpflichtungen von Staaten bei der Entscheidung über Rüstungsexporte

I. Einleitung

Eine Vielzahl von Staaten, die sich für die Einhaltung von Völkerrecht, vor allem von Menschenrechten und humanitärem Völkerrecht einsetzen, führen gleichzeitig die Liste der Staaten an, die weltweit am meisten Waffen exportieren. Viele dieser Waffen finden ihren Weg in gegenwärtige Konflikte und beeinflussen deren Beginn, Dauer und Auswirkungen nachhaltig. Die Narrative in den Medien und den Stellungnahmen von Staaten ist stets, dass es letztlich weitestgehend in der Verantwortung der einzelnen Staaten liegt, den Handel mit Waffen zu regulieren. Die Tatsache, dass durchaus (völker-)rechtliche Vorgaben bestehen, wird weitestgehend vernachlässigt. So wurde im Zusammenhang mit dem Vertrag über den Waffenhandel der Vereinten Nationen von 2014 vielfach wiederholt, dass es sich bei dem Vertrag um die erste völkerrechtliche Regelung des internationalen Waffenhandels handle. Im engeren Sinne mag dies zwar zutreffen: Es ist der einzige internationale Vertrag, der sich einzig und alleine der Regelung von Rüstungsexporten widmet. Er ist aber bei weitem nicht das einzige Regelungswerk, das Staaten direkt oder indirekt Verpflichtungen bei der Entscheidung über Rüstungsexporte auferlegt. Die vorliegende Arbeit ist mit der Darstellung, Ausarbeitung und dem kritischen Hinterfragen ebendieser Verpflichtungen befasst.

II. Aufbau der Arbeit

Um die Übersichtlichkeit der Arbeit zu gewährleisten, wurde schon die Forschungsfrage sehr bewusst ausgewählt. Die Arbeit beantwortet die Frage, *welche völkerrechtlichen Verpflichtungen einen exportierenden Staat bei der Entscheidung über Rüstungsexporte an eine Regierung oder einen nicht-staatlichen Akteur, insbesondere zu Zeiten des innerstaatlichen bewaffneten Konflikts im Empfangsstaat, treffen*. Durch die Wahl dieser präzisen Forschungsfrage wird das Thema der Arbeit bereits deutlich eingeschränkt: so werden beispielsweise private Akteure, die in den meisten Staaten Waffen und Rüstungsgüter produzieren, von der Bearbeitung ausgeschlossen und auch der illegale Handel findet keine eingehende Betrachtung. Die Zurechnung von Lieferungen zum Staat rechtfertigt sich dadurch, dass sich alle Staaten die Genehmigungshoheit über Rüstungsexporte vorbehalten.

Zur Beantwortung der Forschungsfrage wird zunächst das Interessengeflecht, das Rüstungsexportentscheidungen zu Grunde liegt, dargelegt und kritisch hinterfragt. In der Folge werden bestehende, nationale, regionale und internationale Regelungen von Rüstungsexporten im Überblick dargestellt und erläutert. Sodann wird sich dem zentralen Teil der Arbeit gewidmet, der Rüstungsexporte im Lichte des Interventions- und Gewaltverbot, Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht und das Recht der Staatenverantwortlichkeit betrachtet.

III. Rüstungsexportkontrollen: historische Entwicklung und politische Aspekte

Das komplexe Geflecht von teils widerstreitenden Interessen, dass Rüstungsexporten zu Grunde liegt, wurde als einer der Gründe ermittelt, warum erst im Jahr 2014, mit dem Vertrag über den Waffenhandel, Konsens in der internationalen Gemeinschaft gefunden werden konnte, der zum Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages ausreichte. Und dies zumal es auch vorher nicht an entsprechenden Initiativen mangelte. Wirtschaftliche Interessen, die oft in Diskussionen um Rüstungsexportkontrollen ins Feld geführt werden, wie die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen, der Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt und Vorteile auf Grund des *spin off* Effekts in die zivile Wirtschaft, erweisen sich bei genauerer Betrachtung als bei weitem nicht so tragfähig, wie man erwarten würde. Sicherheitsinteressen und außenpolitische Interessen, wie die Bildung und Aufrechterhaltung von Allianzen sowie die Kontrolle und Überblick darüber, welchen Staaten welche Waffen im Rahmen ihrer Verteidigungskapazitäten zur Verfügung stehen, scheinen im Einzelfall zu überwiegen. Dies wiederum wirkt in der Ausgestaltung der, in der Folge dargestellten, Regelungen fort: sie bleiben oft vage und räumen Staaten weitreichendes Ermessen bei der Entscheidung über Rüstungsexporte ein, welches nur eingeschränkt überprüft werden kann.

IV. Exportkontrollen – Ein Überblick

Der Überblick über die bestehenden Rüstungsexportkontrollen wird mit einem Blick auf Embargos begonnen. Zwar handelt es sich hierbei nicht um eine Form der Rüstungsexportkontrolle, aber um eine Handlungsform von Staaten in der internationalen Gemeinschaft, die Rückschlüsse auf ihr Verständnis von Rüstungsexporten zulässt. Die Verhängung eines Embargos, wird als Reaktion auf völkerrechtswidriges Verhalten in den internationalen Beziehungen verwendet, außerhalb derer sich Staaten weitestgehend frei hinsichtlich Genehmigung von Rüstungsexporten sehen.

Bei genauerer Betrachtung sind aber auch diese Exporte nationalen, regionalen und internationalen Vorgaben unterworfen. Europäische Staaten sind beispielsweise dem Gemeinsamen Standpunkt 2008/944/GASP des Rates vom 8. Dezember 2008 betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern, unterworfen. Dieser sieht unter anderem vor, dass Staaten keine Rüstungsgüter exportieren sollen, wenn das Risiko besteht, dass diese zur Verletzung von Menschenrechten oder humanitärem Völkerrecht verwendet werden. Die innerstaatliche Umsetzung von 2008/944/GASP variiert jedoch stark: im Vereinigten Königreich ist er in einer Art und Weise umgesetzt, die ein sog. *judicial review* zulässt, während die Umsetzung in Deutschland, im Wege der *Politischen Grundsätze* erfolgt ist, einem Beschluss der Bundesregierung ohne Außenwirkung. Gleiches gilt für den Vertrag über den Waffenhandel der Vereinten Nationen von 2014, der im gleichen Dokument umgesetzt ist. Dieser Vertrag über den Waffenhandel sieht, vergleichbar mit dem Gemeinsamen Standpunkt 2008/944/GASP vor, dass Staaten keine Waffen exportieren sollen, sofern sie entweder zu Verletzung von bestimmten völkerrechtlichen Verpflichtungen verwendet werden (Art. 6 Absatz 3) würden oder aber das

overriding risk bestünde, dass sie zur Verletzung von Menschenrechten oder humanitärem Völkerrecht verwendet werden (Art. 7 Absatz 1, b) i), ii)). Mit den USA, China und Russland haben drei der weltweit größten Rüstungsexporteure den Vertrag jedoch noch nicht ratifiziert haben, wodurch es ihm bedeutend an Universalität mangelt. Auch wird gegenwärtig die Einhaltung des Vertrages auf den jährlichen Staatenkonferenzen nicht adressiert. Dies überrascht vor allem Angesichts der andauernden Rüstungsexporte an Saudi-Arabien, trotz dessen im Jemenkonflikt.

Es folgt eine Darstellung der Rüstungsexportkontrollsysteme der fünf größten Exporteure: der USA, Russland, Frankreich, Deutschland, China, sowie einzelner wichtiger Staaten, wie des Vereinigten Königreichs, welches im Fortgang im Zusammenhang mit dem Konflikt im Jemen besonderes relevant wird. Hieran schließt sich ein kurzer Blick auf die Praxis der Verwendung von sog. End-Use Zertifikaten an, durch welche Staaten sich jedenfalls nicht von ihrer völkerrechtlichen Verantwortlichkeit freizeichnen können.

Dieser erste Teil der Arbeit schließt sodann mit der Darstellung der Rüstungsexportkontrolle in Uganda. Einem Land, das nicht wie die bisher dargestellten als zentraler Exporteur am internationalen Waffenhandel teilnimmt, sondern überwiegend dessen negativen Auswirkungen, wie *diversion* und der daraus resultierenden Instabilität in der Region, ausgesetzt ist. Es überrascht daher nicht, dass sowohl das ugandische Rechtssystem, als auch das Nairobi Protokoll andere Schwerpunkte und Zielrichtungen aufweist, als die Regelungssysteme von Exportnationen.

V. Waffenlieferungen im Lichte des Interventions- und Gewaltverbot

Einleitend wurde für diesen Teil der Bearbeitung festgestellt, dass die gegenwärtige Staatenpraxis nicht einheitlich genug ist, um eine gewohnheitsrechtliche Veränderung des Inhalts von Interventions- und Gewaltverbot anzunehmen. In der Folge sodann bildet das Grundsatzurteil des Internationalen Gerichtshofes *Nicaragua v. United States*, den Ausgangspunkt der Bearbeitung. Dem Urteilen wird bisweilen entnommen, dass Waffenlieferungen an nicht-staatliche Akteure das Interventions- und im Einzelfall auch das Gewaltverbot verletzen. Das Kapitel beginnt mit einem kritischen Blick auf das Nicaragua-Urteil, da es zumeist cursorisch und meist ohne eingehende Auseinandersetzung mit dem Einzelfall in Rückgriff genommen wird. Die Staatenpraxis während des Arabischen Frühlings wird teils als Abkehr von dem durch das Nicaragua-Urteil aufgestellten Paradigmas angesehen. Bei genauerer Betrachtung wurde jedoch deutlich, dass es in diesen Fällen, durch die Berufung auf anerkannte Ausnahmen zu den Verboten, vielmehr zu dessen Aufrechterhaltung kommt. Nach der eingehenden Auseinandersetzung mit den Tatbeständen der Verbote wurde sodann deutlich, dass auch im Anwendungsbereich der Verbote durchaus Raum für zulässige Waffenlieferungen verbleibt.

Im Rahmen des Interventionsverbotes stellte vor allem das Zwangselement und die *domaine réservé* die Bearbeitung vor Herausforderungen. Bei Waffenlieferungen handelt es sich um Zwang, da ihnen disruptiver Charakter zukommt. Doch die kausale Verbindung von Entsende- zum Empfangsstaat ist schwach: zur Ausübung des Zwangs bedarf es noch des

Dazwischentreten eines Dritten, hier eines nichtstaatlichen Akteurs. Schließlich erklären aber jedenfalls zahlreiche Dokumente der Vereinten Nationen und das Nicaragua-Urteil des Internationalen Gerichtshofes die Unterstützung von Aufständischen zu tatbestandsmäßiger Intervention. Die *domaine réservé* ist jedenfalls dann nicht betroffen, wenn der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen eine Verletzung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit im Sinne des Art. 39 UN-Charta, wie dies beispielsweise bei den Konflikten des Arabischen Frühlings der Fall war.

Es wird festgestellt, dass das Interventionsverbot bei Waffenlieferungen an einen nichtstaatlichen Akteur zu Friedenszeiten verletzt ist, während solche an die Regierung zulässig sind. Zu Zeiten des innerstaatlichen bewaffneten Konflikts muss diese Erkenntnis nun hinterfragt werden. Hier wird sodann die Ansicht vertreten, dass eine gewisse Art negativer Gleichheit angenommen werden müsste, um den völkerrechtlichen Vorgaben gerecht zu werden, also dass gar keine Lieferungen zulässig sein sollten, weder an den nichtstaatlichen Akteur, noch an die Regierung. Dies entspricht allerdings nicht dem geltenden Völkerrecht und wird auch nicht von der gegenwärtigen Staatenpraxis getragen.

Hinsichtlich der Lieferungen an die Regierung ist vor allem die Einladungsbefugnis der Regierung im innerstaatlichen bewaffneten Konflikt kritisch zu überdenken. Es wäre unbillig, einer Regierung, die sich ja gerade im Kampf mit einem beachtlichen Teil des Volkes befindet, das Recht zuzugestehen, weiterhin für den Staat als Ganzes zu sprechen und sich so die Art von Unterstützung zu verschaffen, die sie zum Machterhalt benötigt. Der Grundsatz *volenti non fit iniuria*, der der Einladungsbefugnis zu Grunde liegt, gilt eben nur, solange der *alleinige* Rechtsinhaber über das Rechtsgut disponiert. Im innerstaatlichen bewaffneten Konflikt muss nun in Frage gestellt werden, ob nicht neben der Regierung auch das Volk Inhaber des Schutzgutes des Interventionsverbotes ist. Auch bei diesen Überlegungen ist jedoch stets zu bedenken, dass sie gegenwärtig keinen Teil des geltenden Völkerrechts darstellen.

Hinsichtlich des Gewaltverbotes wurde bei den Tatbestandsmerkmalen vor allem das Bestehen einer *de minimis Schwelle* diskutiert. Waffenlieferungen an einen nichtstaatlichen Akteur stellen nach den Erkenntnissen der Arbeit nur Gewalt im Sinne des Gewaltverbotes dar, sofern sie in großem Umfang und/oder zusammen mit andern Unterstützungshandlungen gemeinsam erfolgen. Sie sind kein bewaffneter Angriff gemäß Art. 51 UN-Charta. Auch als völkerrechtmäßige Verteidigung gegen einen solchen bewaffneten Angriff sind sie ungeeignet. Die „Anerkennung der Opposition als einzige rechtmäßige Vertretung des Volkes“, die in den Konflikten in Libyen und Syrien teil erklärt wurde, ist zwar nicht konstitutiv, deutet aber eine gewisse Schwerpunktverschiebung in Richtung des Selbstbestimmungsrechts der Völker an. Entsprechendes gilt für die Grundprinzipien des Neutralitätsrechts, sofern es Anwendung findet. Waffenlieferungen mögen schließlich zwar auf den ersten Blick weniger invasiv erscheinen, als der Einsatz bewaffneter Truppen, doch ihre Folgen sind weiterreichend und schwer kalkulierbar und kontrollierbar. Aus diesem Grund wären sie im Rahmen einer humanitären Intervention oder zur Wahrnehmung einer Schutzpflicht – die gegenwärtig nicht Teil des geltenden Völkerrechts sind – ungeeignet.

VI. Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht

Im Rahmen der Besprechung der menschenrechtlichen und humanitär-völkerrechtlichen Verpflichtungen bei Rüstungsexportentscheidungen wird besonders auf den Konflikt im Jemen eingegangen. Zunächst beginnt dieser Teil aber einer abstrakten Darstellung der Herausforderungen, die die Einordnung von Waffenlieferungen in das System dieser Rechtsgebiete darstellt. Zunächst ist festzuhalten, dass es keine allgemeine gewohnheitsrechtliche Verpflichtung gibt von Rüstungsexporten abzusehen, sofern diese im Empfangsstaat zu Verletzungen von Menschenrechten genutzt werden könnten. Die menschenrechtliche Achtungspflicht ist ferner nicht verletzt, sofern er Waffen liefert, die in der Folge zu Menschenrechtsverletzungen genutzt werden. Es fehlt an der Kausalität zwischen der Handlung des Entsendestaates, also der Genehmigungsentscheidung, und dem Eintritt der Verletzung im Empfangsstaat, da mit ihm immer ein vollverantwortlicher Dritter dazwischen tritt. Sofern der liefernde Staat bei der Entscheidung aber die ihm obliegende Sorgfalt außer Acht lässt, verletzt er damit aber eine ihm obliegende Sorgfaltspflicht. Diese Pflichten erschöpfen sich gegenwärtig in den vertragliche kodifizierten Pflichten der Staaten, wie dem Gemeinsamen Standpunkt 2008/944/GASP und dem Vertrag über den Waffenhandel. Eine darüberhinausgehende allgemeine menschenrechtliche *due diligence* Verpflichtung besteht hingegen nicht. In Einzelfällen kann eine Verletzung der Achtungspflicht in Frage kommen, sofern dem liefernden Staat ausnahmsweise der infrage stehende nichtstaatliche Akteur zugerechnet werden kann.

Der gemeinsame Art. 1 der Genfer Konventionen I-IV enthält eine auf alle Vertragsparteien und Situationen anwendbare *due diligence* Verpflichtung „to respect and ensure respect“ für humanitäres Völkerrecht. Diese Verpflichtung ist weitreichender als die vorgenannte menschenrechtliche Verpflichtung, da sie keiner territorialen Einschränkungen unterliegt.

Es schließt sich eine ausführliche Darstellung des Konflikts im Jemen an. Die umfangreichen und andauernden Rüstungsexporte an das Königreich Saudi-Arabien gerieten in diesem Zusammenhang wiederholt medienwirksam in Kritik. Saudi Arabien wird vorgeworfen, im Zuge seiner Unterstützung der jemenitischen Regierung, unter anderem mit Luftangriffen, humanitäres Völkerrecht zu verletzen. Dieser Sachverhalt liegt auch dem *CAAT v. Secretary of State* Fall im Vereinigten Königreich zu Grunde. Dieser gab einen seltenen und aufschlussreichen Einblick in die Entscheidungsfindung eines wichtigen Exportstaates. Zentral war in dem Fall letztlich vor allem die Frage, ob die britische Regierung das vergangene Verhalten von Saudi-Arabien ausreichend bei der Ermittlung des Risikos im Sinne der den Gemeinsamen Standpunkt 2008/ 944/ GASP umsetzenden *New Consolidated Criteria*, berücksichtigt hat. Dass es nicht auf vergangenes Verhalten ankäme, wurde durch die Regierung vorgetragen: dieses lasse keine Rückschlüsse auf künftiges Verhalten oder Risiko zu. Das Berufungsgericht hat sich dieser Ansicht nicht angeschlossen und die Ansicht vertreten, dass das vergangene Verhalten jedenfalls bei einer ausgewogenen Entscheidung berücksichtigt werden müsse. Rüstungsexporte wurden schließlich im November 2018 von einer Vielzahl der Staaten im Nachgang zur Ermordung von Jamal Khashoggi eingestellt. Damit war es letztlich nicht die humanitäre Katastrophe des Konflikts, die Staaten zu diesem

Gesinnungswandel bewegte, sondern die Missachtung der Unverletzlichkeit der diplomatischen und konsularischen Mission durch Saudi-Arabien.

VII. Staatenverantwortlichkeit und das Verbot des Völkermordes

Die rechtliche Bearbeitung wurde mit der Darstellung der Sekundärverantwortlichkeit und einem Blick auf das Völkermordverbot geschlossen.

Sofern nicht unerhebliche Waffenlieferungen, die in Ansehung der völkerrechtswidrigen Haupttat geliefert wurden, fallen diese unter Art. 16 ASR, sofern ein Gleichlauf der Verpflichtungen gegeben ist und die Haupttat eintritt. Die Anforderungen für eine Sekundärverantwortlichkeit des liefernden Staates, sind damit denkbar hoch. Im Bereich der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts sind daher Anpassungen der Voraussetzungen der Haftung nach Art. 16 ASR vorzunehmen, dessen Voraussetzungen sind sodann in deren Lichte zu lesen. Im humanitären Völkerrecht ist Art. 16 ASR somit beispielsweise im Einklang mit Art. 1 GK I-IV so zu verstehen, dass bei systematischen Verletzungen das *Wollen* des liefernden Staates, durch dessen *Wissen* ersetzt wird.

Schließlich stellt das Völkermordverbot die vermeintlich eindeutig letzte Grenze für Unterstützungshandlungen dar. Alle Unterstützungshandlungen sind zu unterlassen; das Vorsatzelement von Art. 16 ASR ist wie beim humanitären Völkerrecht zu modifizieren. Der blick auf die Praxis kann dies jedoch nur bedingt bestätigen, kommt es doch nichtsdestotrotz immer wieder vereinzelt zu Lieferungen an Regierungen, denen Völkermord vorgeworfen wird.

VIII. Schaubild und Fazit

Die Bearbeitung hat gezeigt, dass nicht nur das Interessengeflecht, das Rüstungsexportentscheidungen zu Grunde liegt, vielfältig und weitreichend ist. Auch die (völker-)rechtlichen Verpflichtungen von Staaten bei der Entscheidung über Rüstungsexporte sind komplex und weit verzweigt. Die in der Arbeit festgestellten Tendenzen hinsichtlich der völkerrechtlichen Zulässigkeit von Waffenlieferungen lassen sich abschließen grob wie folgt festhalten:

Völkerrechtliche Zulässigkeit von Waffenlieferungen

