

FRAKTIONBESCHLUSS VOM 28. FEBRUAR 2012

RÜSTUNGSEXPORTE KONTROLLIEREN – FRIEDEN SICHERN UND MENSCHENRECHTE WAHREN

EIN NEUES RÜSTUNGSEXPORTGESETZ

Der skandalöse Export von 200 Kampfpanzern nach Saudi Arabien hat das Thema Waffenexporte wieder einmal ins Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt. Die Bundesregierung hat mit dieser Entscheidung deutlich gemacht, dass sie Rüstungsexportkontrolle zuallererst als Industrie- und Wirtschaftspolitik versteht und nicht als Ausfluss ihrer Pflicht zur Friedenssicherung begreift.

Der Waffendeal mit Saudi-Arabien belegt exemplarisch, wie weit Deutschland von einer restriktiven Rüstungsexportpolitik entfernt ist. Deutschland ist zum drittgrößten Exporteur von Rüstungsgütern weltweit geworden. Laut dem Friedensforschungsinstitut SIPRI hat Deutschland in den vergangenen 10 Jahren mit einem Anteil von 11 Prozent am konventionellen Waffenhandel so viele Rüstungsgüter exportiert, wie die vermeintlich weniger restriktiven Staaten Frankreich und Großbritannien zusammen.

Auf Druck der grünen Bundestagsfraktion wurden 2000 die Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Rüstungsexport deutlich verschärft. Wir müssen aber heute erkennen, dass diese politischen Grundsätze keine ausreichende Bindekraft entfaltet haben. Offensichtlich funktioniert die Selbstbindung der Regierung über Grundsätze nicht. Entgegen der eigenen Grundsätze setzen sich im Verfahren viel zu oft wirtschafts- und industriepolitische Interessen und nicht menschenrechtliche Kriterien durch.

Die schwarz-gelbe Bundesregierung ist hier zu besonders empörenden Entscheidungen gekommen. Aber auch unter der Großen Koalition und selbst unter Rot-Grün haben die jeweiligen Regierungen den Entscheidungsspielraum, den die Grundsätze lassen, gegen eine restriktive Rüstungsexportpolitik genutzt.

Angesichts schrumpfender Streitkräfte, sinkender Verteidigungshaushalte und abgeschotteter westlicher Märkte, wächst seit Jahren die Tendenz und Bereitschaft, der Rüstungsindustrie neue Märkte zu öffnen. Statt europäische und transatlantische Überkapazitäten durch eine verstärkte Zusammenarbeit abzubauen, konkurrieren die Bündnispartner weltweit um neue Kunden, die ihrerseits autarke Rüstungsindustrien aufbauen. Unter Schwarz-Gelb und der Federführung von Westerwelle und Rösler wird diese Exportoffensive weiter ausgebaut. Der Rüstungsindustrie steht dauerhaft kein heimischer Abnehmer mehr zur Verfügung, so dass sich der Exportdruck weiter erhöhen wird. Bereits jetzt sind 70 % der Produkte der deutschen Rüstungsindustrie für den Export bestimmt. Die Vereinigten Arabischen Emirate, Brasilien oder Indien sind die zahlungskräftigen Abnehmer deutscher Rüstungsgüter.

Erleichtert hat den laxen Umgang mit den eigenen Grundsätzen schließlich die mangelnde Transparenz und die fehlende parlamentarische Kontrolle bei den Rüstungsexporten. Die Entscheidungen

werden hinter den verschlossenen Türen des Bundessicherheitsrates getroffen. Die Abgeordneten erfahren oft erst über die Presse von dem Vorgang. Die Rüstungsexportberichte erscheinen erst mit monatelanger Verzögerung und sind in ihrem inhaltlichen Gehalt bescheiden.

Deutschland war einmal Vorreiter für eine restriktive Rüstungsexportpolitik. Das ist lange her. Heute können wir von Ländern wie Großbritannien, Schweden oder Spanien viel lernen. Wir Grüne wollen deshalb mit einem Rüstungsexportgesetz (als Artikelgesetz) die Grundlagen für die Rüstungsexportpolitik und ihre Kontrolle neu regeln.

ECKPUNKTE FÜR EIN RÜSTUNGSEXPORTGESETZ

I. KRITERIEN FÜR DIE RÜSTUNGSEXPORT-ENTSCHEIDUNG GESETZLICH VERANKERN

Ein zentraler Mangel der bisherigen Rüstungsexportpolitik ist, dass die politischen Grundsätze keine gesetzliche Bindekraft haben. Deshalb wollen wir ein Rüstungskontrollgesetz für Deutschland. Um dem Menschenrechtskriterium und der Gefahr von innerer Repression mehr Gewicht zu verleihen, sollen diese Kriterien sinngemäß in das Außenwirtschaftsgesetz (AWG) und das Kriegswaffenkontrollgesetz (KWKG) integriert und ihnen damit Gesetzesrang verschafft werden. Zudem sollen die Bestimmung der Rüstungsexportrichtlinie zu Kriegswaffenexporten in Drittstaaten systematisch in § 6 Abs.4 KWKG aufgenommen werden. Genauso soll mit den acht Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes der EU im Rahmen des AWG verfahren werden.

II. BERICHTSPFLICHTEN VERBINDLICH REGELN

In Deutschland beruht das Erscheinen des jährlichen Rüstungsexportberichts lediglich auf einem Satz in der Rüstungsexportrichtlinie. Eine Vorlagefrist existiert nicht. Die Bundesregierung lässt sich in der Regel bis zum Ende des dem Berichtszeitraum folgenden Kalenderjahres Zeit. In den meisten anderen europäischen Ländern werden die Berichte über die Rüstungsexporte zeitnäher und

in kürzeren Abständen vorgelegt. So hat beispielsweise Spanien eine halbjährliche Berichterstattung, Großbritannien und Rumänien haben quartalsweise Berichte und andere Länder wie Italien und Slowakei haben gesetzliche Fristen, so dass der Bericht spätestens im März bzw. April des nächsten Jahres vorliegen muss.

Wir wollen deshalb gesetzlich regeln, dass jeweils vierteljährlich bis spätestens zum nächsten Quartalsende unterrichtet werden muss. Auch die Inhalte und Schwerpunkte des Berichtswesens sollten gesetzlich geregelt werden.

III. FEDERFÜHRUNG INS AUSWÄRTIGE AMT VERLAGERN

Die Außenwirtschaftsverordnung benennt bislang in § 17 das Bundeswirtschaftsministerium als zuständiges Ressort für die Rüstungsexportkontrolle. Dies hat in der Praxis dazu beigetragen, dass sich die Rüstungsexportpolitik stärker an wirtschaftlichen Interessen als an sicherheitspolitischen oder menschenrechtlichen Kriterien orientiert hat.

Wir wollen deshalb die Ressortzuständigkeit für Rüstungsexporte dem Auswärtigen Amt übertragen. Das Auswärtige Amt verfügt grundsätzlich über mehr Sachkenntnis, um die für die Ausfuhr von Rüstungsgütern entscheidenden Kriterien, insbesondere die Menschenrechtslage im Empfängerland, bewerten zu können.

IV. KONTROLLRECHTE DES PARLAMENTS STÄRKEN

Wir wollen für besonders sensible Exporte, beispielsweise der Lieferung von Kriegswaffen in Drittstaaten, gesetzlich eine Unterrichtung des Bundestags vor der Entscheidung der Bundesregierung verankern. Das Recht der Bundesregierung, in Kenntnis einer negativen Stellungnahme des Bundestages aus wichtigen außen- oder sicherheitspolitischen Gründen eine abweichende Entscheidung zu treffen, bleibt unberührt. Eine solche Lösung beließe der Exekutive eindeutig das Letztentscheidungsrecht und würde das Parlament in seiner Kontrollfunktion nicht beeinträchtigen, sondern vielmehr stärken.

V. LIZENZVERGABE VERBIETEN

Wir wollen ein gesetzliches Verbot für Lizenzen für Kriegswaffen (wie z.B. Anlagen zur Produktion von Kleinwaffen oder Munition) an Drittstaaten in unserem Rüstungsexportgesetz verankern. Da Lizenzen erfahrungsgemäß nie mehr zu kontrollieren sind und selbst der Iran sich heute noch an der Produktion von Waffen der deutschen Firma Heckler & Koch erfreut, sollten solche Lizenzen zumindest außerhalb von NATO und EU grundsätzlich nicht mehr exportiert werden dürfen.

VI. ENDVERBLEIBSKONTROLLE

Wir wollen ein gesetzliches Verfahren damit kontrolliert wird wo die Waffen tatsächlich hin gelangt sind. Die bisherige Praxis der bloßen Endverbleibserklärung wollen wir durch ein Überprüfungsverfahren ablösen. Einerseits könnten hierzu die Unternehmen verpflichtet werden aber auch die direkte Kontrolle durch Regierungsstellen ist denkbar.

VII. VERBANDSKLAGERECHT

Wir wollen prüfen, inwieweit Verbandsklagen ein geeignetes Mittel wären, die Einhaltung von Menschenrechtskriterien bei Rüstungsexporten zu verbessern. Bislang sind nämlich Menschenrechte in diesem Kontext vor deutschen Gerichten nicht justitiabel. Sowohl im Umweltrecht als auch im Verbraucherrecht und im Gesetz über den unlauteren Wettbewerb gibt es Verbandsklagerechte. Ähnlich wie dem Umwelt- und Naturschutz könnte auf einem solchen Wege auch dem „Friedenschutz“ und den Menschenrechten eine gerichtlich einklagbare Rechtsposition eingeräumt werden.

Weitere Perspektiven:

Nicht alle notwendigen Schritte zu einer restriktiveren Rüstungsexportpolitik lassen sich gesetzlich regeln. Über das Rüstungsexportgesetz hinaus, wollen wir Verbesserungen bei der europäischen Rüstungskontrolle durchsetzen: Der Gemeinsame Standpunkt der EU für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern ist noch kein wirksames Instrument einer verbindlichen Rüstungsexportpolitik der EU. Langfristig muss es

eine EU-weit einheitliche Rüstungsexportkontrolle geben. Wir brauchen auf europäischer Ebene Kontrollfähigkeiten und personelle Kapazitäten, um der freien Verbringung von Rüstungsgütern innerhalb der EU eine entsprechende Ausfuhrkontrolle an ihren Grenzen entgegen zu setzen.

Hermesbürgschaften für Rüstungsexporte wollen wir abschaffen.

Mit dem Rüstungsexportgesetz wollen wir in Deutschland endlich eine restriktive Rüstungsexportpolitik durchsetzen. Der Verkauf von Waffen ist kein Geschäft wie jedes andere. Wir wollen, dass Deutschland nicht Spitzenreiter beim Export von Rüstungsgütern bleibt, sondern Vorreiter einer strikten, transparenten Rüstungsexportpolitik wird.

ERLÄUTERUNGEN ZU DEN ECKPUNKTEN

ZU I. KRITERIEN FÜR DIE RÜSTUNGSEXPORTENTSCHEIDUNG GESETZLICH VERANKERN

Die Rüstungsexportrichtlinie und der Gemeinsame Standpunkt der EU sind in das AWG, bzw. in das KWKG zu integrieren.

Die rechtlichen Grundlagen, nach denen die Bundesregierung zu entscheiden hat, finden sich in Art 26, Abs. 2 des Grundgesetzes, im Kriegswaffenkontrollgesetz, im Außenwirtschaftsgesetz, sowie in der Rüstungsexportrichtlinie der Bundesregierung und im Gemeinsamen Standpunkt der EU zu Waffenexporten. Die beiden letztgenannten Regelwerke stellen seit 2000, bzw. seit 2008 insbesondere die Menschenrechtslage im Empfängerland in den Vordergrund.

Im Gegensatz zum Kriegswaffenkontrollgesetz und dem Außenwirtschaftsgesetz handelt es sich bei der Rüstungsexportrichtlinie nicht um ein Gesetz, sondern um ein politisches Dokument. Der Gemeinsame Standpunkt der EU hat ebenfalls nicht dieselbe Verbindlichkeit wie eine EU Verordnung.

Um den Aspekt der Menschenrechte, der Gefahr von innerer Repression und weiteren Kriterien mehr Gewicht zu verleihen, wäre es daher ange-

bracht, die entsprechenden Kriterien sinngemäß in das AWG und das KWKG zu integrieren und ihnen damit Gesetzesrang zu verschaffen.

Als allgemeines Prinzip heißt es bspw. in der Richtlinie: „ Der Beachtung der Menschenrechte im Bestimmungs- und Endverbleibsland wird bei den Entscheidungen über Exporte von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern besonderes Gewicht beigemessen.“ Dieser Grundsatz wäre unter § 1 Abs.4 KWKG aufzunehmen.

§ 6 Abs.3 KWKG werden drei Gründe aufgezählt, warum eine Genehmigung zu versagen ist. Als vierter Punkt wäre auch hier der Grundsatz der Richtlinie zu übernehmen, der da heißt: „ ..wenn hinreichender Verdacht besteht, dass diese zur internen Repression im Sinne des EU-Verhaltenskodex für Waffenausfuhren oder zu sonstigen fortdauernden und systematischen Menschenrechtsverletzungen missbraucht werden. Dabei spielt die Menschenrechtssituation eine wichtige Rolle.“

In § 6 Abs.4 KWKG wäre folgende Regelung der Richtlinie (III, 2) zu übernehmen:

Der Export von Kriegswaffen in sonstige Länder wird nicht genehmigt, es sei denn, dass im Einzelfall besondere außen- oder sicherheitspolitische Interessen der Bundesrepublik Deutschland unter Berücksichtigung der Bündnisinteressen für eine ausnahmsweise zu erteilende Genehmigung sprechen.

Diese Änderungsvorschläge sind Beispiele und keinesfalls abschließend.

Ebenso könnte mit den acht Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes im Rahmen des AWG verfahren werden.

Die acht Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes sind:

1. die Einhaltung der internationalen Verpflichtungen
2. die Achtung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts
3. die Innere Lage im Endbestimmungsland
4. die Aufrechterhaltung von Frieden, Sicherheit und Stabilität in einer Region

5. die nationale Sicherheit der Mitgliedsstaaten, sowie deren befreundeter Länder
6. das Verhalten des Käuferlandes gegenüber der internationalen Gemeinschaft unter besonderer Berücksichtigung der Art der von ihm eingegangenen Bündnisse und der Einhaltung des Völkerrechts
7. das Risiko der der Abzweigung von Militärtechnologie oder Militärgütern im Käuferland oder der Wiederausfuhr von Militärgütern unter unerwünschten Bedingungen
8. die Vereinbarkeit mit der technischen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Empfängerlandes.

Andere europäische Staaten, wie Großbritannien, Schweden, Dänemark, Tschechien und Österreich haben den Gemeinsamen Standpunkt bereits in ihr nationales Recht übernommen. Die Rüstungsexportrichtlinie und der Gemeinsame Standpunkt der EU enthalten viele gute Kriterien für eine restriktive Exportpolitik. Wir wollen diese Normen gesetzlich verankern.

Die Differenzierung zwischen Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern ist dabei sachgerecht. Eine Änderung des Art 26 II Grundgesetz ist nicht erforderlich.

Nach Art 26 Abs. 2 GG dürfen Kriegswaffen nur mit Genehmigung der Bundesregierung hergestellt, befördert und in Verkehr gebracht werden. Zu den in Deutschland hergestellten Kriegswaffen gehören Flugkörper, Kampfflugzeuge, Kampfhubschrauber, Kampffahrzeuge und – schiffe, Rohrwaffen (z.B. Gewehre, wie die G36), Panzerabwehrwaffen, Flammenwerfer, Minensysteme, Torpedos, Bomben und Munition. Für diese Waffen hat das Grundgesetz ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt vorgesehen. Für die Ausfuhrgenehmigung von Kriegswaffen gelten daher die strengsten Hürden.

Für sonstige Rüstungsgüter besteht grundsätzlich ein Genehmigungsanspruch, falls sich aus dem Gesetz nicht ein Ablehnungsgrund ergibt. Hier muss der Staat also eine Begründung liefern, wenn er die Ausfuhr ablehnt, während er bei Kriegswaffen begründen muss, wenn er sie zulässt.

Der Verfassungsgeber hatte zu Recht die unmittelbar tödliche Wirkung von Kriegswaffen im Blick und hat mit Art 26, Abs.2 Grundgesetz eine hohe Hürde für die Herstellung und den Handel mit solchen Waffen geschaffen. Diese Verfassungsnorm ist bei der Auslegung aller Exportkontrollvorschriften zu berücksichtigen.

ZU II. BERICHTSPFLICHTEN VERBINDLICH REGELN

Dass gegen die geltenden Grundsätze immer wieder verstoßen wird, liegt aber nicht nur an dem fehlenden Gesetzesrang der Rüstungsexportkriterien, sondern sehr stark auch an der Intransparenz des Verfahrens.

Derzeit beschränkt sich die Beteiligung der Legislative auf reine Informationsrechte über bereits erteilte Genehmigungen. Das Informationsrecht des Parlaments wird in Form von Anfragen und der Vorlage des jährlichen Exportberichts ausgeübt. Über laufende Verfahren, Hersteller oder Exporteure werden aus Gründen der Geheimhaltung auch dem Parlament gegenüber keine Angaben gemacht. Im Ergebnis können die ParlamentarierInnen daher nur zu lange zurück liegenden Exporten Fragen stellen, die Jahre später im Exportbericht auftauchen oder nach dem Zufallsprinzip vorgehen. Auch werden die Einzelfragen der Parlamentarier bislang nirgendwo systematisch zusammengeführt und ausgewertet.

In Deutschland beruht das Erscheinen des jährlichen Rüstungsexportberichts lediglich auf einem Satz in der Rüstungsexportrichtlinie. Eine Vorlagefrist existiert nicht. Längst ist Deutschland aber auch nach EU Standpunkt zur Übermittlung von Rüstungsexportdaten und dem Vorlegen eines Berichts verpflichtet. Die Bundesregierung lässt sich in der Regel bis zum Ende des dem Berichtszeitraum folgenden Kalenderjahres Zeit. Dies obwohl die Rohdaten bereits im Januar vollständig vorliegen und dem Bundestag zur Verfügung gestellt werden könnten und der Bundestag die Bundesregierung schon vor Jahren auf Initiative der Grünen in einem Antrag aufgefordert hat, den Rüstungsbericht parallel zum Jahresabrüstungsbericht im 1. Quartal des Folgejahres vorzulegen. An die EU werden die Daten deutlich schneller gemel-

det, als sie dem Parlament in Form des Rüstungsexportberichts vorgelegt werden.

In den meisten anderen europäischen Ländern werden die Berichte über die Rüstungsexporte zeitnäher und in kürzeren Abständen vorgelegt. So hat beispielsweise Spanien eine halbjährliche Berichterstattung, Großbritannien und Rumänien haben quartalsweise Berichte und andere Länder wie Italien und Slowakei haben gesetzliche Fristen, so dass der Bericht spätestens im März, bzw. April des nächsten Jahres vorliegen muss. Weitere Länder haben die Berichtspflichten gesetzlich festgelegt. So sollte auch der Bundestag per Gesetz beschließen, jeweils vierteljährlich bis spätestens zum nächsten Quartalsende unterrichtet zu werden (so das britische Modell). Auch die Inhalte und Schwerpunkte könnte der Bundestag so mitbestimmen. In der Regel ist nicht die absolute Länge des Berichts maßgebend für dessen Aussagekräftigkeit, sondern die Relevanz und Vergleichbarkeit der Angaben.

In ihrem Bericht hat die Bundesregierung im Hinblick auf jedes einzelne Kriterium zu erläutern, warum die Genehmigung gerechtfertigt ist.

ZU III. FEDERFÜHRUNG INS AUSWÄRTIGE AMT VERLAGERN

Kriegswaffen sind die in der Anlage Kriegswaffenliste des Kriegswaffenkontrollgesetz aufgeführten Waffen, alle anderen werden als sonstige Rüstungsgüter bezeichnet.

Nach dem Außenwirtschaftsgesetz (AWG) und der Außenwirtschaftsverordnung (AWV) ist die Ausfuhr aller Rüstungsgüter, unabhängig davon, ob diese Kriegswaffen sind, genehmigungspflichtig. Teil I, Abschnitt A der Ausfuhrliste bestimmt, welche Güter von dieser Pflicht betroffen sind.

Auch bei sonstigen Rüstungsgütern sind menschenrechtlichen Kriterien zu berücksichtigen. Um sicher zu stellen, dass sie tatsächlich angemessen berücksichtigt werden, wollen wir die Ressortzuständigkeit für Rüstungsexporte dem Auswärtigen Amt übertragen.

Die Außenwirtschaftsverordnung benennt bislang in § 17 das Bundeswirtschaftsministerium als

zuständiges Ressort für die Rüstungsexportkontrolle. Die Entscheidung über den Exportantrag trifft in der Regel das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) in den Fällen allein, wo eine Zusammenarbeit mit der ministeriellen Ebene nicht erforderlich scheint. Erst wenn das BAFA selbst befindet, dass es sich um einen sensiblen Fall handelt, wird die ministerielle Ebene befasst. Das BAFA bearbeitet jährlich etwa 30.000 bis 40.000 Anträge, von denen etwa 16.000 auf Rüstungsgüter entfallen. Von diesen werden wiederum etwa 2.000 auf ministerieller Ebene entschieden. In dem zuständigen Referat des Wirtschaftsministeriums ist man der Ansicht, über ausreichend Sachkompetenz bei Fragen der Menschenrechte zu verfügen, um zu beurteilen, ob die Genehmigung erteilt oder zunächst dem Bundessicherheitsrat vorgelegt werden muss. Eindeutige, schriftlich niedergelegte Kriterien, wann Genehmigungsvorgänge innerhalb des Ministerium "hochgereicht" werden müssen gibt es nicht. Sobald ein Konsens zwischen den Ressorts auf einer Ebene gefunden wurde wird das Verfahren beendet. Nur bei Dissens wird der Vorgang der nächsthöheren Ebene vorgelegt.

Erst in der letzten Instanz, dem geheim tagenden Bundessicherheitsrat, wird dann nach dem Mehrheitsprinzip entschieden. Beim Bundessicherheitsrat handelt es sich um einen Kabinettsausschuss, der unter dem Vorsitz der Bundeskanzlerin tagt. Der Bundessicherheitsrat entscheidet nicht unmittelbar über die Genehmigung, sondern erteilt dem Wirtschaftsminister eine Empfehlung, die dieser dann mit der Genehmigung umsetzt. Da der kleinere Koalitionspartner in der Regel nicht über eine Mehrheit im Bundessicherheitsrat verfügt, haben Rüstungsexportentscheidungen wiederholt zu schweren Koalitionskonflikten geführt. Wir halten es daher für erstrebenswert wenn sensible Rüstungsexport nach Möglichkeit im Konsens der beteiligten Ressort genehmigt werden. Eine Entschärfung dieser Konflikte wird allerdings auch durch die von uns angestrebte Transparenz und die Federführung des Auswärtigen Ressorts erfolgen.

Herausragende Kriterien sind die Lage der Menschenrechte und die Gefahr der inneren Repressi-

on. Die Beurteilung dieser Kriterien in Bezug auf das Empfängerland kann letztlich nur in den Zuständigkeitsbereich des Auswärtigen Amtes fallen. (So bspw. auch in Estland, Italien, Lettland, Litauen, Norwegen, Rumänien und Schweden)

Die Frage der Zuständigkeit ist damit auch inhaltlich eine Entscheidung darüber, wie Ernst die in der Richtlinie genannten Kriterien genommen werden. Wie einseitig die Sichtweise des Wirtschaftsressorts ist, wurde in der Antwort des Staatssekretärs Otto deutlich, der in der Fragestunde am 06.Juli 2011 in seiner Verzweiflung irgendwann erklärte:

„Das Ressort, das ich hier zu vertreten habe, ist nach den Politischen Grundsätzen für den Export von Rüstungsgütern, die wir alle kennen, aufgrund seiner Interessenlage nur zu einem geringen Teil betroffen, nämlich nur hinsichtlich der Frage, inwieweit Arbeitsplätze eine Rolle spielen, und das darf nur eine nachgeordnete Rolle spielen.“

Wir plädieren dafür, die politische Federführung für die Rüstungs-exportkontrolle beim Auswärtigen Amt, anzusiedeln. Das Auswärtige Amt verfügt grundsätzlich über die notwendige Sachkenntnis, um die für die Ausfuhr von Rüstungsgütern entscheidenden Kriterien bewerten zu können. In diesem Rahmen können auch regelmäßig Einschätzungen des Menschenrechtsbeauftragten zur Beurteilung herangezogen werden.

ZU IV. KONTROLLRECHTE DES PARLAMENTS STÄRKEN

Die Entscheidung über die Genehmigung selbst soll bei der Exekutive verbleiben.

Die Außen- und Sicherheitspolitik fällt grundsätzlich in den Zuständigkeitsbereich der Bundesregierung. Für die Genehmigung der Ausfuhr von Kriegswaffen hat der Verfassungsgeber in Art. 26, Abs. 2 GG die Bundesregierung ausdrücklich genannt. Dennoch ergibt sich daraus nicht, dass generell keine Beteiligung des Parlamentes im Genehmigungsverfahren möglich sein kann. Im Gegenteil: bei wesentlichen Entscheidungen im

Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik gibt es sogar Letztentscheidungsrechte des Parlamentes, wie bspw. bei der Entsendung von Bundeswehrosoldatinnen und -soldaten in Auslandseinsätze oder der Erweiterung der europäischen Integration.

„Die ausdrückliche Nennung der Bundesregierung als Genehmigungsbehörde spricht eher für die hohe Bedeutung, die der Verfassungsgeber dem Kriegswaffenkontrollregime beigemessen hat, als für die abschließliche Zuordnung der Genehmigungszuständigkeit zu einer Gewalt“ (Dr. Denninger, Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages, WD 3 – 3000 – 136/11 v. 24.05.2011)

Auch die Behauptung, Einzelfallentscheidungen seien grundsätzlich dem Kernbereich der Exekutive zuzuordnen, ist verfassungsrechtlich nicht haltbar. So hat sich der Gesetzgeber zum Beispiel bei der Anordnung von Abhörmaßnahmen eine Einzelfallentscheidung vorbehalten mit dem Verweis auf die hohe Bedeutung eines solchen Eingriffs. Vor dem Vollzug einer Abhörmaßnahme muss die Zustimmung der sogenannten G-10-Kommission, einem parlamentarischen Kontrollgremiums, vorliegen.

Ein solches Letztentscheidungsrecht im Rahmen der Rüstungsexportkontrolle wäre dennoch kaum mit dem Wortlaut des Art 26 II GG vereinbar. Auch eine Änderung des Art 26 GG dürfte eher kontraproduktiv sein. Die Verankerung der Exportkontrolle im Grundgesetz macht deutlich, wie wichtig dem Verfassungsgeber eine restriktive Exportpolitik war und dass nach dem Grundgesetz die Ausfuhr von Kriegswaffen grundsätzlich unerwünscht ist.

Auch unabhängig von Art 26 GG spricht einiges gegen eine Entscheidungskompetenz durch das Parlament selber. Wer selbst entscheidet, kann nicht mehr Kontrollinstanz sein, da die Unabhängigkeit verloren ginge. Als Kontrollinstanz bliebe dann nur noch die Öffentlichkeit, sprich die Wählerin/der Wähler oder das Verfassungsgericht. Die Bundesregierung wäre an dieser Stelle aus der Verantwortung. Dies wäre weder sachgerecht, noch würde es sich in ein Demokratieprinzip ein-

fügen, indem das Parlament die Regierung kontrollieren soll.

Aus diesem Grunde haben wir uns auch gegen ein abschließendes Vetorecht des Bundestages gegen einzelne Genehmigungen entschieden. Ein solches absolutes Veto wäre zwar nicht grundsätzlich verfassungswidrig. Auch ließe sich der Bereich eines solchen Vetorechts auf besonders sensible Exporte beschränken. Allerdings kommt nach unserer Auffassung die Entscheidung gegen ein Veto einer Entscheidung für eine Exportgenehmigung derart nahe, dass wir dadurch die Unabhängigkeit des Parlaments als Kontrollinstanz zu stark beeinträchtigt sehen.

Mitwirkung des Bundestages

Wir fordern bei besonders sensiblen Exporten, beispielsweise der Lieferung von Kriegswaffen in Drittstaaten eine Unterrichtung des Bundestags vor der Genehmigung der Bundesregierung. Das Recht der Bundesregierung, in Kenntnis einer negativen Stellungnahme des Bundestages aus wichtigen außen- oder sicherheitspolitischen Gründen eine abweichende Entscheidung zu treffen, bleibt unberührt.

Eine solche Lösung beliebe der Exekutive eindeutig das Letztentscheidungsrecht und würde das Parlament in seiner Kontrollfunktion nicht beeinträchtigen, sondern vielmehr stärken."

Die dagegen vorgebrachten Einwände des Geheimhaltungsbedürfnisses sind nicht haltbar. Der Bundestag ist ebenso wie die Bundesregierung bei Bedarf zur Geheimhaltung verpflichtet. Die Verpflichtung des Art 26, Abs. 1 GG (Bekanntnis zur friedlichen Ordnung der Völkergemeinschaft) obliegt dem Bundestag ebenso wie der Bundesregierung. Alle erforderlichen Informationen sind daher dem Parlament zugänglich zu machen.

Eine Geheimhaltungspflicht setzt immer auch ein Geheimhaltungsinteresse voraus. Das Geheimhaltungsinteresse der Rüstungsindustrie und der Empfängerländer wird von Rüstungsexportbefürwortern in der Regel völlig überbewertet. Ganz offensichtlich wird dies beim Verweis auf § 30 Verwaltungsverfahrensgesetz als Grundlage für die Geheimhaltung. Dieser Paragraph schützt jeden Antragsteller im Verwaltungsverfahren davor, dass

die Behörde seine Daten unbefugt weitergibt. Das Wörtchen „unbefugt“ zeigt allerdings, dass der Bundestag als rechtsetzendes Organ den Umfang der Befugnis sehr wohl selber festlegen kann. Dem Geheimhaltungsinteresse der Hersteller und Exporteure von Kriegswaffen steht schon von Verfassung wegen ein höheres öffentliches Interesse entgegen. Deshalb kann der Gesetzgeber auch die Veröffentlichung gesetzlich verankern.

Auch die Behauptung, man könne aus diplomatischen Gründen keine öffentliche Bewertung der Empfängerländer vornehmen, trägt nicht. Nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland gibt es einen öffentlichen Menschenrechtsbericht, der genau dies tut.

Auch der Vergleich mit Großbritannien zeigt, dass im europäischen Ausland weniger Hemmungen bestehen, die Rüstungsindustrie offensiv in das Verfahren einzubinden und bei Bedarf auch vor dem zuständigen parlamentarischen Gremium anzuhören. In Italien werden sogar die Firmen und die einzelnen Rüstungsgüter explizit im Exportbericht aufgeführt.

Außerdem können fachpolitische Ausschüsse bei Bedarf auch eingestuft tagen.

Wir brauchen ein parlamentarisches Kontrollgremium, welches die Rechte des Parlaments im Rahmen der Rüstungsexportpolitik fachpolitisch wahrnimmt.

Anders als in Deutschland bestehen in den meisten anderen Exportnationen parlamentarische Gremien bzw. Ausschüsse, die sich gezielt mit Rüstungsexportkontrolle befassen. Nun ist es sicherlich richtig, vor der Schaffung neuer parlamentarischer Gremien den Nutzen und Aufwand eines solchen sorgfältig abzuwägen. Mehrere Gründe sprechen aus unserer Sicht für die Einrichtung eines Kontrollgremiums zur Rüstungsexportkontrolle.

Da ist zum einen die Möglichkeit, die Erkenntnisse der Parlamentarier aus den Einzelanfragen an die Bundesregierung fraktionsübergreifend zu erfassen und auszuwerten (s.o.). Es bestünde weiter die Möglichkeit, Regierungsmitglieder, Nichtregierungsorganisationen oder auch Rüstungsunternehmen anzuhören und Stellungnahmen gegen-

über der Bundesregierung abzugeben (Britisches Modell).

Es gibt außerdem bereits einen Unterausschuss „Abrüstung, Rüstungskontrolle, Nichtverbreitung“, der möglicherweise um weitere Abgeordnete aus den Bereichen Entwicklungszusammenarbeit und Menschenrechte aufgestockt und thematisch erweitert werden könnte.

Immer wieder kam es in diesem Unterausschuss aufgrund der Themen-überschneidung auch zur Erörterung von Exportkontrolle bspw. im Bereich der Kleinwaffen. Sowohl thematisch als auch von der personellen Besetzung würde sich dieser Unterausschuss daher als Ort parlamentarischer Beteiligung bei Rüstungsexportkontrolle anbieten.

Das zu schaffende Gremium ist personell und strukturell so auszustatten, dass es in der Lage ist, Anhörungen durchzuführen und Stellungnahmen gegenüber der Bundesregierung abzugeben.

Das Gremium analysiert die vierteljährlich von der Bundesregierung zu übermittelnde Daten, gibt hierzu ggf. nach erfolgter Anhörung eine Stellungnahme ab und vereinbart mit dem Auswärtigen Amt die Schwerpunkte des jährlichen Berichts.

Vor der Genehmigung von beispielsweise Kriegswaffen in Drittländer hat die Bundesregierung den Bundestag zu informieren. Geheimhaltungsbedürftigkeit ist ggf. darzulegen und begründen. Gleiches gilt bei einer sogenannten Voranfrage.

Der Bundestag kann binnen einer angemessenen Frist eine Empfehlung abgeben. Weicht die Bundesregierung bei Ihrer Entscheidung von der Empfehlung des Ausschusses ab, hat sie dies im Nachhinein öffentlich zu begründen.

Beteiligung des Haushaltsausschusses

Auch nicht mehr benötigtes Material der Bundeswehr wird oft als ins Ausland verkauft. Dies weckt Begehrlichkeiten in anderen Ländern, die gerne ausgemustertes Material kaufen würden. Die Abgabe von ausgemusterten Rüstungsgütern und Kriegswaffen der Bundeswehr widerspricht einer restriktiven Rüstungsexportpolitik. Eine solche Abgabe darf nur noch mit Zustimmung des Bundestages erfolgen. Die Beschaffungskosten der

Bundeswehr haben alle die SteuerzahlerInnen getragen. Deshalb muss der Haushaltsausschuss auch über die Verkäufe mitentscheiden.

ZU V. LIZENZVERGABE VERBIETEN

Lizenzen für Kriegswaffen (wie z.B. Anlagen zur Produktion von Kleinwaffen oder Munition) dürfen nicht mehr an Drittstaaten genehmigt werden.

Saudi Arabien wirbt bereits jetzt weltweit per Internet mit den in Lizenz hergestellten G-36 Gewehren. Die Bundesregierung erklärt dazu, dass jeder Reexport durch Saudi Arabien einer Genehmigung Deutschlands bedürfe. Die bloße Anpreisung sei noch kein Indiz dafür, dass Saudi Arabien dagegen verstoße. Mit anderen Worten die Bundesregierung reagiert völlig hilflos. Da Lizenzen erfahrungsgemäß nie mehr zu kontrollieren sind und selbst der Iran sich heute noch an der Produktion von Waffen der deutschen Firma Heckler & Koch erfreut, sollten solche Lizenzen zumindest außerhalb von NATO und EU nicht mehr exportiert werden dürfen.

Außerdem setzen sich die Grünen für den Grundsatz „neu gegen alt“ ein. Um eine Weitergabe ausgemusterter Altwaffen zu verhindern sollen im Falle von genehmigungsrechtlich unbedenklichen Rüstungsexporten im Gegenzug Altwaffen vernichtet werden.

ZU VI. ENDVERBLEIBSKONTROLLE

Eine restriktive Exportpolitik darf aber nicht mit dem Zeitpunkt der Genehmigung ihr Ende finden. Im Gegensatz zu anderen Industrienationen findet in Deutschland eine Endverbleibskontrolle durch deutsche staatliche Stellen nicht statt. Der tatsächliche Endverbleib wird nicht kontrolliert. Der Exporteur selbst erklärt auf einem Papier, an wen er liefert und die Bundesregierung begnügt sich mit dem Vertrauen auf diese sogenannte Endverbleibserklärung.

Die Brisanz eines Waffenexports wird danach unterschieden, ob es sich um einen Export in EU, NATO oder diesen gleichgestellten Ländern handelt oder nicht. Diese Differenzierung ist sicherlich sachgerecht, da gegenüber den Bündnispartnern

ungleich mehr Einflussmöglichkeiten der Politik bestehen, um Missbrauch von Rüstungsgütern zur inneren Repression oder zu Menschenrechtsverletzungen zu unterbinden.

Da die Gefährlichkeit der Exporte an Drittländer am höchsten ist, wäre gerade dort eine effektive Endverbleibskontrolle am wichtigsten. Aber auch innerhalb der EU bestehen unterschiedliche nationale Kontrollregime, so dass im Hinblick auf die vereinfachte Verbringung von Rüstungsgütern innerhalb der EU eine europäische Ausfuhrkontrolle dringend erforderlich ist.

Da von deutscher Seite eine Endverbleibskontrolle nicht stattfindet, die Bundesregierung also nur auf die Einhaltung der sogenannten Endverbleibserklärung vertraut, die der Exporteur im Genehmigungsverfahren vorlegen muss, wird nicht kontrolliert, ob die einmal gelieferte Waffe beim angegebenen Empfänger bleibt. Dabei ist es mitnichten so, dass eine solche Kontrolle schlichtweg nicht möglich sei, wie sich an der Praxis anderer Länder zeigt. Die USA als größte Exportnation betreiben eine sehr enge Endverbleibskontrolle und schicken Botschaftsmitarbeiter, um sich die Waffen zeigen zu lassen.

Sowohl nachrichtendienstliche Erkenntnisse vor Ort als auch Kontrollverpflichtungen der Exporteure wären denkbar. Die Regelung zur Sicherung des Enverbleibs in der Rüstungsexportrichtlinie ist daher nicht nur gesetzlich zu verankern, sondern auch deutlich zu konkretisieren.

ZU VII. VERBANDSKLAGERECHT

Wir wollen prüfen, inwieweit Verbandsklagen ein geeignetes Mittel wären, die Einhaltung von Menschenrechtskriterien bei Rüstungsexporten zu verbessern.

Bislang sind nämlich Menschenrechte in diesem Kontext vor deutschen Gerichten nicht justitiabel. Wird ein Antrag auf Ausfuhrgenehmigung durch das BAFA abgelehnt, kann der Exporteur, der sich in seinen Rechten verletzt sieht, die Entscheidung gerichtlich überprüfen lassen. Gemäß dem Grundsatz des Individualrechtsschutzes ist er in seiner eigenen Rechtsposition betroffen und damit kla-

gebefugt. Wird einem Antrag auf Ausfuhrgenehmigung stattgegeben ist die Abwägung der Interessen zu seinen Gunsten ausgegangen und niemand anders wird dieses Abwägungsergebnis zur Überprüfung stellen können.

Sowohl im Umweltrecht als auch im Verbraucherrecht und im Gesetz über den unlauteren Wettbewerb gibt es Verbandsklagerechte. Ähnlich wie dem Umwelt- und Naturschutz könnte auf einem solchen Wege auch dem „Friedenschutz“ und den Menschenrechten eine gerichtlich einklagbare Rechtsposition eingeräumt werden.

Welche Verbände diese Klagerechte geltend machen können wäre gegebenenfalls im Verordnungswege festzulegen. Zu denken wäre bspw. an Organisationen wie Amnesty International, Oxfam und andere.

Europäische Rüstungskontrolle

Nationale Rüstungsexportkontrollen stoßen in einem globalisierten Rüstungsmarkt an Grenzen. Der Gemeinsame Standpunkt ist noch kein wirksames Instrument einer verbindlichen Rüstungsexportpolitik der EU. Langfristig muss es eine EU-weit einheitliche Rüstungsexportkontrolle geben.

Wir brauchen auf europäischer Ebene Kontrollfähigkeiten und personelle Kapazitäten, um der freien Verbringung von Rüstungsgütern innerhalb der EU eine entsprechende Ausfuhrkontrolle an ihren Grenzen entgegen zu setzen.

Mit der Umsetzung der Verteidigungsgüterrichtlinien in nationales Recht entsteht derzeit ein Binnenmarkt, in dem künftig auch Rüstungsgüter und Kriegswaffen frei, d.h. ohne Einzelgenehmigung transportiert werden dürfen. Zu befürchten ist, dass die Ausfuhrkontrolle in einigen EU-Ländern nicht den gewünschten Anforderungen entspricht und damit die Endverbleibskontrolle nicht gewährleistet werden kann. Hier bedarf es dringender Anstrengungen, die Standards für die Ausfuhr von Rüstungsgütern an Drittstaaten zu vereinheitlichen und anzuheben. Für eine Kontrolle eignet sich der Europäische Auswärtige Dienst am besten, ist jedoch in diesem Bereich völlig unterbesetzt.

Da sich neue, einheitliche EU-Regelungen auch für den Bereich der Dual-use-Güter abzeichnen und die militärtechnische Forschung heute ungeahnte Entwicklungen vollziehen kann, ist eine Aufstockung entsprechender Kontrollinstanzen dringend angezeigt.