



Jan Grebe

Bonn International Center for Conversion (BICC)

**Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie des Deutschen Bundestages zu den Anträgen der Fraktionen der SPD (BT-Drs. 17/9188) und Bündnis 90/ Die Grünen (BT-Drs. 17/9412) am 5. November 2012**

Die deutsche Rüstungsexportpolitik ist eingebettet in ein System aus Gesetzen (Außenwirtschaftsgesetz, Kriegswaffenkontrollgesetz) und politischen Richtlinien (Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern, EU-Gemeinsamer Standpunkt). Zwar ist dem Regelwerk eine grundsätzliche Sensibilität gegenüber Normen von Frieden, Sicherheit und Entwicklung zu entnehmen, in der Rüstungsexportpraxis entfalten sie ihre volle Bindungskraft jedoch nur sehr bedingt. Verstärkt wird die Problematik der vollen Bindungskraft und der restriktiven Umsetzung der politischen Richtlinien durch fehlende parlamentarische Kontrollmöglichkeiten, mangelnde Transparenz und die Abwesenheit einer öffentlichen Diskussion über das Für und Wider deutscher Rüstungsexporte. Eine öffentliche Auseinandersetzung sowie eine parlamentarische Debatte deutscher Rüstungsexporte werden bislang insbesondere durch die sehr späte Veröffentlichung der jährlichen Rüstungsexportberichte der Bundesregierung sowie den geheim tagenden Bundessicherheitsrat erschwert. Jenseits der zusammenfassenden Aufstellung im Rahmen des Jahresberichts der Bundesregierung findet eine explizite Begründung einzelner Rüstungsexporte bzw. der entsprechenden Genehmigungen nicht statt. Dadurch wird der Eindruck verstärkt, dass wesentliche Kriterien bei der Entscheidungsfindung hinten angestellt werden, da die eigentliche Entscheidungsfindung bzw. Genehmigung im geheimen geschieht.

**Deutsche Rüstungsexporte und die Kriterien des EU-Gemeinsamen Standpunktes**



Als Orientierung für die deutsche Genehmigungspraxis in Bezug auf die Ausfuhr von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern dient der 2008 zu einem Gemeinsamen Standpunkt aufgewertete EU-Verhaltenskodex. Das *Internationale Konversionszentrum Bonn/Bonn International Center for Conversion (BICC)* erhebt regelmäßig Daten zum Verhalten der Empfängerländer deutscher Rüstungsgüter zu acht Kriterien, die auf dem EU-Gemeinsamen Standpunkt basieren. Für das Jahr 2010, das letzte Jahr zu dem offizielle Daten verfügbar sind, ergibt sich dabei folgendes Bild:

- (1) Im Jahr 2010 hat die Bundesregierung 3.347 Lizenzen für die Ausfuhr von Rüstungsgüter in 72 Staaten erteilt, die, nimmt man die Bestimmungen des EU-Gemeinsamen Standpunktes als Referenzpunkt, als problematisch einzustufen, da sie in mindestens einem der Kriterien eine negative Bewertung erhielten.
- (2) Die Anzahl der Länder, die in mindestens vier Kriterien eine negative Bewertung erhielten ist im Jahr 2010 auf 14 Staaten gestiegen (2009: 8 Staaten). Auch der Wert der Ausfuhren lag mit 510 Millionen Euro deutlich über dem Vorjahreswert (2009: 269,2 Millionen Euro).
- (3) Im Jahr 2010 erhielten nach unseren Berechnungen 48 Länder, deren Menschenrechtssituation als sehr bedenklich einzustufen ist, Liefergenehmigungen aus Deutschland. Darunter befanden sich beispielsweise Saudi-Arabien, Pakistan und die Vereinigten Arabische Emirate.
- (4) In zehn Empfängerländern deutscher Rüstungsexporte bestand im Jahr 2010 die Gefahr, dass unverhältnismäßig hohe Militärausgaben die menschliche und wirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigen. Beispiele dafür sind Angola und Nigeria.

Die Daten sind Hinweis darauf, dass die politisch verbindlichen Kriterien einen großen Interpretationsspielraum bieten, der im Rahmen des Genehmigungsverfahren häufig ausgenutzt wird. Eine verbindlichere Verankerung und eine bessere Operationalisierung der Kriterien könnten diesen Interpretationsspielraum beseitigen. Rüstungsgüter werden weiterhin an Staaten geliefert, die fundamentale Defizite in Bezug auf die Wahrung der Menschenrechte aufweisen. Daher sind solche Anstrengungen richtig und wichtig, die der Einhaltung der Men-



schenrechten als Kriterium deutlich mehr Gewicht verleihen wollen, als dies bisher der Fall ist. Es muss unter allen Umständen das Ziel sein, die Verwendung von aus Deutschland wie der EU insgesamt gelieferten Rüstungsgütern für interne Repressionsmaßnahmen auszuschließen

Auch ist der Blick nach Europa selbst in jedem Fall lohnenswert und wichtig. Durch die EU-Verteidigungsgüterrichtlinie wird der innereuropäische Handel deutlich vereinfacht, eine einheitliche europäische Rüstungsexportkontrolle für den Export in Drittstaaten somit notwendiger denn je. Neben der Notwendigkeit von verbindlichen und einheitlichen europäischen Regeln zur Rüstungsexportkontrolle, die der EU-Gemeinsame Standpunkt bietet, bedarf es einer einheitlichen Umsetzung in nationales Recht in allen EU-Mitgliedsstaaten sowie einer kohärenten Anwendung. Dazu braucht es europäische Kontrollinstanzen oder geeignete Verfahren auf europäischer Ebene zur Überwachung der Umsetzung. Beide Anträge betonen die Notwendigkeit, ein europäisches Rüstungsexportkontrollregime zu stärken und die Harmonisierung auf europäischer Ebene voranzutreiben. Unzureichend ist hingegen die Beachtung der Komplexität gegenwärtiger Rüstungsgeschäfte. Es geht nicht mehr allein um die Lieferung von Rüstungsgütern, sozusagen „militärischer Hardware“, sondern verstärkt um militärische Dienstleistungen, Technologietransfer („militärische Software“) und den Aufbau von Produktionskapazitäten in den Empfängerländern selbst. Insbesondere die hier aufgeführten Punkte müssen, nicht zuletzt da sie sukzessive an Bedeutung gewinnen, zwingend berücksichtigt werden. Insofern wäre hier eine Erweiterung der Berichtspflicht anzustreben.

### **Vergabe von Lizenzen zur Produktion von Kriegswaffen an Drittstaaten**

Die Proliferation von Klein- und Leichtwaffen infolge von Lizenzproduktion ist ein hinlänglich bekanntes Problem. Beide Anträge weisen auf diese missliche Lage hin und fordern ein Vergabeverbot von Lizenzen zur Produktion von Kriegswaffen. Nachbauten des deutschen G3-Sturmgewehr finden sich gegenwärtig in zahlreichen Konflikten weltweit (Libyen, Syrien, Sudan). Einmal vergebene Lizenzen für den Nachbau deutscher Waffen sind nur schwer zu kontrollieren, das hat die Vergabe von Lizenzen zur Produktion des G3-Sturmgewehr gezeigt.



Beiden Anträgen fehlt jedoch der Blick für aktuelle Herausforderungen, wie das Auftauchen von G36-Sturmgewehre in Libyen, deren Herkunft aufgrund entfernter Markierungen nicht mehr zurückverfolgt werden konnte. Klare Regelungen zur Markierung und Nachverfolgung (Marking & Tracing) sind hier dringend notwendig. Für einheitliche, umfassende und klare Markierungsstandards, die neuste Techniken berücksichtigen und keinen Unterschied zwischen Waffen für den Export und für die Bundeswehr machen, sind gesetzliche Anpassungen erforderlich.

Beispiele wie das Auftauchen von G3-Sturmgewehren im Sudan sowie G36-Sturmgewehre in Libyen, zeigen zudem, dass Endverbleibsvereinbarungen nicht immer Bestand haben und ihre Weiterverbreitung nicht immer verhindert werden kann. Derzeitige Regelungen greifen zu kurz. Eine effektive Endverbleibskontrolle, inklusive Inspektionen vor Ort, kann die Proliferation von Waffen erschweren oder eindämmen.

### **Parlamentarische Kontrolle: Transparenz und Begründungspflicht**

Zahlen zu Rüstungsexporten für das Berichtsjahr 2011 liegen immer noch nicht vor. Beide Anträge weisen auf diese missliche Lage hin und fordern dazu auf, Informationen und Zahlen zu Rüstungsexporte frühzeitiger zu veröffentlichen und dem Parlament zur Verfügung zu stellen. Eine zeitnahe Bereitstellung der Informationen über Rüstungstransfers ist für eine öffentliche Debatte unabdingbar und der Bedeutung dieses Politikfeldes im Kontext der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik angemessen. Zugleich erschwert der allgemeine Transparenzmangel eine kritische Gesamtbeurteilung von Rüstungsexporten. Neben der späten Veröffentlichung des jährlichen Rüstungsexportberichtes weisen beide Anträge auf mangelnde Informationsdichte des Berichtes hin. Vorschläge zur Verbesserung der Berichterstattung finden sich ebenso wie Hinweise auf positive europäische Beispiele in diesem Bereich. In diesem Zusammenhang ist es ebenfalls bedeutsam, Formen und Verfahren zur Beteiligung des Parlaments an Rüstungsexportentscheidungen zu finden. Die Einrichtung eines vertraulichen Gremiums, das umfassende Informationen erhält, ist ein erster wichtiger Schritt.



Bis heute wird die Rüstungsexportpolitik als Teil der Außenwirtschaftspolitik betrachtet. Angesichts der geringen volkswirtschaftlichen Bedeutung von Rüstungsexporten, den weitreichenden Folgen von Rüstungstransfers im Empfängerland und den außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Interessen ist eine Änderungen der Ressortzuständigkeit und eine Stärkung des Parlaments anzustreben.

Erforderlich sind nicht nur ein umfassende Berichterstattung, sondern auch Begründungen für positive Rüstungsexportentscheidungen. Eine Begründungspflicht ergibt sich einerseits aus der gesellschaftlichen und politischen Bedeutung von Rüstungsexporten sowie andererseits aus der Notwendigkeit parlamentarischer Kontrolle exekutiven Handelns. Angesichts des gegenwärtigen Wandels in der deutschen Rüstungsexportpolitik und der damit verbundene Bereitschaft, auch Drittstaaten zu beliefern, die zuvor keine deutschen Kriegswaffen erhalten haben oder in Spannungsgebieten liegen, ist eine weitreichende öffentliche Begründung dieser Politik und Einordnung in die Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik notwendig.

Jan Grebe

Bonn International Center for Conversion (BICC)

### **Zusammenfassung**

**Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie des Deutschen Bundestages zu den Anträgen der Fraktionen der SPD (BT-Drs. 17/9188) und Bündnis 90/ Die Grünen (BT-Drs. 17/9412) am 5. November 2012**

Insgesamt ist dem deutschen Regelwerk zur Rüstungsexportkontrolle eine grundsätzliche Sensibilität gegenüber Normen von Frieden, Sicherheit und Entwicklung zu entnehmen, in der Rüstungsexportpraxis entfalten sie ihre volle Bindungskraft jedoch nur sehr bedingt. Verstärkt wird die Problematik der vollen Bindungskraft und der restriktiven Umsetzung der politischen Richtlinien durch fehlende parlamentarische Kontrollmöglichkeiten, mangelnde Transparenz und die Abwesenheit einer öffentlichen Diskussion über das Für und Wider deutscher Rüstungsexporte.



### **Kriterien des EU-Gemeinsamen Standpunktes**

Erhebungen zum Verhalten der Empfängerländer deutscher Rüstungsgüter zu acht Kriterien, die auf dem EU-Gemeinsamen Standpunkt deuten darauf hin, dass die politisch verbindlichen Kriterien einen großen Interpretationsspielraum bieten, der im Rahmen des Genehmigungsverfahrens häufig ausgenutzt wird. Eine verbindlichere Verankerung und eine bessere Operationalisierung der Kriterien könnten diesen Interpretationsspielraum beseitigen. Auch ist der Blick nach Europa selbst in jedem Fall lohnenswert und wichtig. Es geht nicht mehr allein um die Lieferung von Rüstungsgütern, sozusagen „militärischer Hardware“, sondern verstärkt um militärische Dienstleistungen, Technologietransfer („militärische Software“) und den Aufbau von Produktionskapazitäten in den Empfängerländern selbst. Insbesondere die hier aufgeführten Punkte müssen, nicht zuletzt da sie sukzessive an Bedeutung gewinnen, zwingend berücksichtigt werden. Insofern wäre hier eine Erweiterung der Berichtspflicht anzustreben.

### **Vergabe von Lizenzen zur Produktion von Kriegswaffen an Drittstaaten**

Die Proliferation von Klein- und Leichtwaffen infolge von Lizenzproduktion ist ein hinlänglich bekanntes Problem. Beide Anträge weisen auf diese missliche Lage hin und fordern ein Vergabeverbot von Lizenzen zur Produktion von Kriegswaffen.

Klare Regelungen zur Markierung und Nachverfolgung (Marking & Tracing) sind dringend notwendig. Für einheitliche, umfassende und klare Markierungsstandards, die neuste Techniken berücksichtigen und keinen Unterschied zwischen Waffen für den Export und für die Bundeswehr machen, sind gesetzliche Anpassungen erforderlich.

### **Parlamentarische Kontrolle und Begründungspflicht**



Bonn International Center for Conversion

B · I · C · C

Bis heute wird die Rüstungsexportpolitik als Teil der Außenwirtschaftspolitik betrachtet. Angesichts der geringen volkswirtschaftlichen Bedeutung von Rüstungsexporten, den weitreichenden Folgen von Rüstungstransfers im Empfängerland und den außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Interessen ist eine Änderungen der Ressortzuständigkeit und eine Stärkung des Parlaments anzustreben.

Eine Begründungspflicht ergibt sich einerseits aus der gesellschaftlichen und politischen Bedeutung von Rüstungsexporten sowie andererseits aus der Notwendigkeit parlamentarischer Kontrolle exekutiven Handelns. Angesichts des gegenwärtigen Wandels in der deutschen Rüstungsexportpolitik und der damit verbundene Bereitschaft, auch Drittstaaten zu beliefern, die zuvor keine deutschen Kriegswaffen erhalten haben oder in Spannungsgebieten liegen, ist eine weitreichende öffentliche Begründung dieser Politik und Einordnung in die Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik notwendig.