



GKKE

Gemeinsame Konferenz
Kirche und Entwicklung

Joint Conference Church
and Development

Stellungnahme für den Konsultationsprozess

„Zukunft der Rüstungsexportkontrolle“

1. Expertenanhörung: Entscheidungsprozesse und Transparenz bei Rüstungsexportentscheidungen / Überwachung von genehmigten und durchgeführten Rüstungsexporten (07. Oktober 2016)

Für eine Begründungspflicht rüstungsexportpolitischer Entscheidungen der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat immer wieder Entscheidungen über die Genehmigung von Rüstungsexporten getroffen, die aus Sicht der GKKE nicht nachvollziehbar waren bzw. es immer noch nicht sind. Dazu zählen etwa die 2015 erteilten Genehmigungen von Rüstungsexporten an Katar im Wert von über 1,6 Milliarden Euro, unter anderem für die Ausfuhr von Kampfpanzern und Panzerhaubitzen. Die GKKE hatte diese Genehmigungen an das autokratisch regierte Katar bereits in ihrem Rüstungsexportbericht 2013 kritisiert. Katar wird beschuldigt, verschiedene islamistische Organisationen, unter anderem auch den Islamischen Staat, finanziell zu unterstützen. Hinzu kommt, dass Katar, als Mitglied der von Saudi-Arabien angeführten Militärkoalition im Jemen, aktive Partei in einem bewaffneten Konflikt ist. Die Belieferung Katars mit Kriegswaffen ist deshalb aus Sicht der GKKE ein Verstoß gegen die selbst gesetzten Kriterien für deutsche Rüstungsexporte. Selbiges gilt für die 2015 genehmigten Exporte von Rüstungsgütern im Wert von über 270 Millionen Euro an Saudi-Arabien, darunter auch Teile für Kampfflugzeuge.

Ein zentrales Problem besteht darin, dass die grundlegenden Kriterien für die Rüstungsexportentscheidungen, insbesondere diejenigen des Gemeinsamen Standpunktes der EU sowie des Arms

Trade Treaty (ATT), nicht präzise genug ausdefiniert sind. Wann genau – und wie – lässt sich etwa ein „eindeutiges Risiko“ feststellen, dass bestimmte Waffen von einem potentiellen Empfänger zur internen Repression oder zu einer schweren Verletzung humanitären Völkerrechts verwendet werden? Es ist klar, dass sich ein Risiko in diesen Fällen nicht exakt berechnen lässt. Umso wichtiger ist es deshalb, dass die politischen Abwägungsprozesse, welche die Regierung zu ihrer Entscheidung für oder gegen eine Exportgenehmigung bewegen, transparent sind. Dies ist jedoch im derzeitigen deutschen System zur Kontrolle von Rüstungsexporten nicht der Fall. Die allermeisten Entscheidungen werden abseits der Öffentlichkeit getroffen und erst mit Verzögerung bekannt. Begründet werden sie selten.

Die GKKE erkennt an, dass es hinsichtlich der Transparenz unter der aktuellen Bundesregierung durchaus Verbesserungen gegeben hat. Der jährliche Rüstungsexportbericht der Bundesregierung wird nun früher veröffentlicht als in den Jahren zuvor. Außerdem gibt es einen Zwischenbericht zu den Exporten des ersten Halbjahres sowie eine zeitnahe Unterrichtung des Wirtschaftsausschusses des Bundestages über Entscheidungen des Bundessicherheitsrates. Es besteht aber immer noch enormer Verbesserungsbedarf. So liefert der Rüstungsexportbericht der Bundesregierung keine Informationen über die tatsächlich ausgeführten Rüstungsgüter. Lediglich für die Ausfuhr von Kriegswaffen ist dies der Fall. Des Weiteren fehlen detailliertere Informationen über die jeweiligen Rüstungsexporte, etwa zu den beteiligten Unternehmen oder den vorgesehenen Endnutzern. Angaben zur Erteilung von Produktionslizenzen fehlen völlig.

Das gravierendste Defizit im Hinblick auf Transparenz ist jedoch das Fehlen einer expliziten, politischen Begründung der Bundesregierung für ihre Rüstungsexportentscheidungen. Beim Transfer von Kriegswaffen und Rüstungsgütern handelt es sich um die Weitergabe von Gewaltmitteln die unmittelbar oder mittelbar den Tod von Menschen verursachen können. Diese Transfers sind deshalb nach denselben ethischen Kriterien zu beurteilen, wie die Androhung oder Anwendung von Gewalt. Aus Sicht der GKKE liegt die Begründungspflicht bei den Befürwortern von Rüstungsexporten. Zumindest hinsichtlich der Ausfuhr von Kriegswaffen sehen wir diese Position auch durch das Kriegswaffenkontrollgesetz gestärkt, welches klar macht, dass kein grundsätzlicher Anspruch auf eine Genehmigung besteht.

Eine explizite Begründung der Bundesregierung für ihre Rüstungsexportentscheidungen wäre die Grundlage für eine Kontrolle des Handelns der Bundesregierung durch andere Institutionen im Rahmen der Gewaltenteilung und durch die Öffentlichkeit. Eine Option, welche durch ein Rüstungsexportkontrollgesetz eröffnet werden könnte, wäre die Einführung eines Verbandsklagerechts, wie sie bereits mehrfach gefordert wurde. Das öffentliche Interesse an einer rechtmäßigen Handhabung der Rüstungsexportbestimmungen ist gerichtlich nicht geschützt. Die Einführung eines Verbandsklagerechts könnte dies ändern. Die bereits erwähnte Problematik einer exakten Prognose über die zukünftige Verwendung der für den Export vorgesehenen Rüstungsgüter dürfte es allerdings auch für ein Gericht erschweren, eindeutige Verstöße festzustellen. Zentrales Organ für die Kontrolle des Exekutivhandelns in Fragen der Rüstungsexportpolitik ist deshalb der Deutsche Bundestag.

Das Parlament kann und muss dabei nicht zur „Ersatzgenehmigungsbehörde“ werden. Es muss es jedoch die Möglichkeit haben, das Regierungshandeln zu kontrollieren. Entscheidend dafür sind weniger die Fragen, ob eine solche Kontrolle durch das Parlament ex-ante oder ex-post vorgenommen werden soll oder wie sich ein entsprechendes Gremium zusammensetzen könnte. Hier gibt es unterschiedliche Möglichkeiten und Modelle. Wichtig ist, dass Parlament und Öffentlichkeit über die Begründung des Regierungshandelns informiert werden. Dies ist der Ausgangspunkt für politische Debatten über das Für und Wider von Rüstungstransfers. Es gibt durchaus Beispiele für solche Debatten. Zu nennen wäre hier etwa die Diskussion über die Lieferung von Leopard Kampfpanzern an Saudi-Arabien oder die Waffenlieferungen an die kurdischen Peschmerga. Im einen Fall wurde ein Rüstungsexportvorhaben gestoppt, im anderen Fall wurden Waffen geliefert. Beiden Fällen ging jedoch eine politische Diskussion über Für und Wider des Rüstungstransfers voraus; und zwar nicht nur innerhalb der „Blackbox“ Bundessicherheitsrat, sondern im Parlament und in der Öffentlichkeit. Dies sollte nicht die Ausnahme bleiben, sondern zur Regel werden.

Was könnte konkret getan werden, um diesem Ziel näher zu kommen?

- Das bisher erreichte rechtlich absichern: Die zeitnahe Information des Bundestages durch den jährlichen Bericht und den Zwischenbericht rechtlich verankern.
-

- Ein detaillierterer und umfassender Rüstungsexportbericht: Genaue Beschreibung der Rüstungsgüter; Informationen zur Dauer der genehmigten Lizenzen; Benennung von beteiligten Unternehmen sowie von Endnutzern. Des Weiteren: Informationen über tatsächliche Ausfuhren aller Rüstungsgüter sowie über genehmigte Produktionslizenzen.
- Einführung einer Begründungspflicht für bestimmte Rüstungsexportgenehmigungen. Die Auswahl der begründungspflichtigen Genehmigungen könnte anhand von verschiedenen Kriterien, auch in Kombination, getätigt werden:
 - Finanzielles Volumen: Genehmigungen ab einem bestimmten Wert.
 - Empfängerländer: Genehmigungen für Exporte an Drittstaaten.
 - Art des Rüstungsgutes: Genehmigungen für Kriegswaffen und Komponenten für Kriegswaffen.
- Die Begründung muss darlegen, welche außen- und sicherheitspolitischen Ziele mit dem jeweiligen Rüstungsexport verfolgt werden. Sie muss sich mit den durch die geltenden Rüstungsexportbestimmungen benannten Gefahren und Risiken auseinandersetzen und darlegen, warum sie diese als nicht gegeben oder als zu vernachlässigen betrachtet.

Berlin, den 07. Oktober 2016

Dr. Max Mutschler, Vorsitzender der GKKE Fachgruppe Rüstungsexporte und Senior Researcher am Bonn International Center for Conversion (BICC)
