

Antrag

der Abgeordneten Katja Keul, Agnieszka Brugger, Katharina Dröge, Dr. Konstantin von Notz, Annalena Baerbock, Marieluise Beck (Bremen), Dr. Franziska Brantner, Uwe Kekeritz, Tom Koenigs, Dr. Tobias Lindner, Omid Nouripour, Cem Özdemir, Claudia Roth (Augsburg), Manuel Sarrazin, Dr. Frithjof Schmidt, Jürgen Trittin, Doris Wagner, Matthias Gastel, Anja Hajduk, Dieter Janecek, Sven-Christian Kindler, Markus Kurth, Irene Mihalic, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Eckpunkte für ein Rüstungsexportkontrollgesetz

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die gesetzlichen Grundlagen für die Genehmigung von Rüstungsexporten aus Deutschland sind im Außenwirtschaftsgesetz (AWG) und im Kriegswaffenkontrollgesetz (KWKG) verankert. In keinem dieser beiden Gesetze ist von der Menschenrechtslage im Empfängerland die Rede. Weder die Gefahr innerer Repression, noch die Einstufung als Spannungsgebiet werden als Entscheidungskriterien genannt. Allein die „Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“ aus dem Jahr 2000 enthalten außen- und sicherheitspolitische Kriterien für Rüstungsexporte. Allerdings handelt es sich bei diesen Grundsätzen lediglich um eine Selbstverpflichtungserklärung der Bundesregierung ohne Gesetzesrang und ohne entsprechende Kontrollmöglichkeiten.

Auch nach der Verabschiedung des Gemeinsamen Standpunktes des Rates 2008/944/ GASP betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern im Jahr 2008 haben Waffenexporte an Drittstaaten nicht abgenommen, sondern sind von Jahr zu Jahr weiter angestiegen. Obwohl die Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern dem Ziel dienen, Rüstungsexportentscheidungen an strenge menschenrechtliche Kriterien zu koppeln und Exporte an Drittstaaten zu einer Ausnahme zu machen, stellen gerade diese Exporte heute den Hauptanteil dar. So wurden im Jahr 2013 62 Prozent der Waffen an Staaten verkauft, die weder Mitglieder der Europäischen Union noch der NATO sind. Auf Exporte an Drittstaaten entfielen 3,6 Milliarden Euro des Gesamtvolumens der Einzelgenehmigungen im Gesamtwert von 5,8 Milliarden Euro. Auch für das Jahr 2014 zeichnet bereits der Rüstungsexport Halbjahresbericht ein ähnlich verheerendes Bild. Hauptabnehmer deutscher Militärgüter sind heutzutage Algerien, Katar, Saudi-Arabien und Indonesien. Zwischen 2003 und 2013 hat sich das Volumen der Drittstaatenexporte um 2 Milliarden Euro gesteigert und damit in gerade mal zehn Jahren mehr als verdoppelt.

Eine ernsthafte Trendwende scheint trotz leichter jährlicher Schwankungen nicht in Sicht.

Die Erwartung, die Bundesregierung mithilfe eigener Grundsätze zu einer restriktiven Genehmigungspraxis zu bewegen, hat sich damit nicht erfüllt. Die Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern können offensichtlich nicht ausreichende Bindungswirkung entfalten, um die Bundesregierung zu einer der Friedenspflicht des Art. 26 Absatz 1 Grundgesetz entsprechenden restriktiven Exportpraxis zu bewegen. Vor diesem Hintergrund forderte die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit Zustimmung der SPD-Fraktion bereits in der 17. Wahlperiode, die Kriterien der Politischen Grundsätze der Bundesregierung und des Gemeinsamen Standpunktes der EU, insbesondere die Menschenrechtslage im Empfängerland und die Gefahr der inneren Repression gesetzlich zu verankern (Bundestagsdrucksache 17/9412). Die Umsetzung dieser Forderung findet sich leider weder im Koalitionsvertrag, noch in den Ankündigungen des Bundeswirtschaftsministers Gabriel zu einer restriktiveren Rüstungsexportpolitik.

Außerdem kommt die Bundesregierung bis heute ihren Informationspflichten gegenüber dem Parlament nicht ausreichend nach. Zu den Jahresberichten der Bundesregierung hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Urteilsbegründung vom 21.10.2014 (Rdnr. 203-207) u. a. ausgeführt:

„Die Pflicht der Bundesregierung, parlamentarische Anfragen zu positiven Genehmigungsentscheidungen des Bundessicherheitsrates zu beantworten, wird nicht schon durch die jährlich veröffentlichten Rüstungsexportberichte erfüllt. (...) Die Rüstungsexportberichte der Bundesregierung sind zudem nicht hinreichend präzise, um das berechtigte parlamentarische Informationsinteresse zu befriedigen. Die Berichte differenzieren nicht nach einzelnen Genehmigungsakten, sondern führen die im Berichtsjahr genehmigten Geschäfte summiert auf. Die Beschreibung der betroffenen Güter erfolgt pauschal. In der maßgeblichen Anlage 8 des Rüstungsexportberichtes für das Jahr 2013 werden unter der Rubrik „Ausfuhrgenehmigungen nach Ländergruppen und Ländern“ lediglich Anzahl und Gesamtwert der Genehmigungen sowie von den Genehmigungen betroffene Ausfuhrlisten-Positionen mitgeteilt. (...) Sie sind durch einen überwiegend sehr pauschalen Erfassungsstatus gekennzeichnet.

Da sich die Rüstungsexportberichte an diesen groben Einteilungen der Ausfuhrliste orientieren, ist es auf der Grundlage dieser Berichte kaum möglich, die für eine effektive parlamentarische Kontrolle relevanten politisch bedeutsamen Exportgenehmigungen auszumachen.“

Hinzu kommt, dass die Bundesregierung abschließende Entscheidungen nach dem Kriegswaffenkontrollgesetz nicht in ihren Jahresbericht aufnimmt, selbst wenn es sich dabei um einen so umfangreichen und sensiblen Vorgang wie den Export von 62 Kampfpanzern an Katar im Wert von 1,8 Milliarden Euro im Mai 2013 handelt. Bis heute taucht diese Genehmigung in keinem Regierungsbericht auf. Erst in ihrer Antwort vom 03.02.2015 auf die Schriftliche Frage 4 der Abgeordneten Keul (Bundestagsdrucksache 18/4044) legte die Bundesregierung eine Liste von Kriegswaffen vor, die allesamt im Jahr 2013 für Drittstaaten genehmigt und nicht im entsprechenden Jahresbericht aufgeführt wurden. Diese Praxis stellt den Gesamtwert des Berichts in Frage. Seit 2014 unterrichtet die Bundesregierung den Bundestag zwar über abschließende Entscheidungen des Bundessicherheitsrats, jedoch nicht über die Genehmigungen, die unterhalb dieser Ebene getroffen wurden, obwohl es sich hierbei um die weitaus größere Anzahl an Entscheidungen handelt. Aus den Mitteilungen über die wenigen Entscheidungen des Bundessicherheitsrats gehen wiederum wesentliche Informationen nicht hervor. Es fehlen z. B. die Angaben zu den beteiligten Unternehmen und zum jeweiligen Auftragsvolumen.

Eine Verbesserung der Berichterstattung, klare gesetzliche Entscheidungskriterien für Rüstungsexporte und eine vollständige Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zu Rüstungsexporten durch die Bundesregierung sind daher dringend geboten.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

ein Rüstungsexportkontrollgesetz vorzulegen und damit

1. die Entscheidungskriterien der Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern, insbesondere die Menschenrechtlage, die Gefahr innerer Repression und die Verwicklung in einen bewaffneten Konflikt, sowohl im AWG als auch im KWKG gesetzlich zu verankern;
2. die acht Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes des Rates 2008/944/GASP betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern ebenfalls in das AWG und das KWKG zu überführen;
3. § 11 Abs. 2 KWKG zu streichen und damit die verfassungswidrige Delegation der Entscheidungen über Kriegswaffen vom Bundeskabinett auf das Wirtschaftsressort zu beenden und sicherzustellen, dass künftig das Bundeskabinett als Ganzes an Stelle des Bundessicherheitsrates entscheidet;
4. den Umfang der Berichtspflichten der Bundesregierung gesetzlich zu normieren und insbesondere festzulegen, dass
 - a) quartalsweise zu berichten ist;
 - b) Angaben zu konkreten Rüstungsgütern und nicht lediglich zu Waffenkategorien zu machen sind;
 - c) der Gesamtzusammenhang eines Rüstungsgeschäfts darzulegen ist und dabei Exportgeschäfte, deren Durchführung sich über mehrere Berichtszeiträume verteilt, als eine zusammenhängende Exportentscheidung zu kennzeichnen sind;
 - d) sowohl Entscheidungen nach dem AWG als auch nach dem KWKG in den Bericht aufzunehmen und entsprechend zu kennzeichnen sind;
 - e) Herstellungsgenehmigungen, Lizenzerteilungen und Reexporte in den Bericht aufzunehmen sind;
5. eine außen- und sicherheitspolitische Begründung für Genehmigungen von Kriegswaffen in Drittstaaten gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Öffentlichkeit vorzuschreiben;
6. eine tatsächliche und sanktionsbewehrte Endverbleibskontrolle mittels Stichproben, eine Pflicht zur Markierung von Waffen sowie das Führen eines Waffenregisters gesetzlich zu verankern;
7. ein Verbandsklagerecht für qualifizierte und anerkannte Nichtregierungsorganisationen einzuführen, damit erteilte Genehmigungen künftig vor Verwaltungsgerichten auf ihre Rechtmäßigkeit hin überprüft werden können;
8. ein Meldepflicht der Ermittlungsbehörden gegenüber dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) einzuführen, soweit Verfahren wegen Verstößen gegen das AWG oder das KWKG anhängig sind, damit die Genehmigungsbehörde laufende Genehmigungsverfahren bis zum Abschluss der Ermittlungen aussetzen kann;
9. die Zollregelungen so anzupassen, dass künftig nicht nur bei Kriegswaffen, sondern bei allen Arten von Rüstungsexporten die tatsächliche Ausfuhr erfasst werden und in den Rüstungsexportbericht aufgenommen werden kann.

Berlin, den 19. Mai 2015

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Seit 2001 sollen die Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern die Richtschnur für die Exportgenehmigungen der Bundesregierung auf diesem Gebiet sein. Der Deutsche Bundestag hat in den vergangenen Jahren immer wieder sowohl über die Einhaltung der dort genannten Kriterien für die aufgeführten Exportgütergruppen als auch über die Anwendung auf andere sensible Exportgüter, wie z. B. Ausspäh- und Überwachungssoftware oder andere Dual-Use-Güter (s. Antrag 17/13489), debattiert.

Der Umstand, dass Deutschland regelmäßig bei Rankings unabhängiger Friedensforschungsinstitute über Rüstungsexporte an der Spitze rangiert, steht im Widerspruch zu der in Art. 26 Absatz 1 des Grundgesetzes verankerten Friedenspflicht. Besonders problematisch ist die Tatsache, dass Exporte außerhalb von NATO und EU zunehmend zur Regel werden, obwohl sie nach den Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern nur im Ausnahmefall erfolgen sollen.

Zu 1. Gesetzliche Exportkriterien

Um diesen Zustand zu beenden, muss der Bundestag von seiner Gesetzgebungskompetenz aus Artikel 26 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz Gebrauch machen und den Rahmen, innerhalb dessen die Bundesregierung selbständig über Rüstungsexporte entscheidet, gesetzlich festlegen.

Es sollen die von allen politischen Lagern akzeptierten Kriterien der derzeit geltenden Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern in ein Gesetz überführt werden, das sich in die Systematik aus Kriegswaffenkontrollgesetz und Außenwirtschaftsgesetz einfügt oder diese ersetzt.

Zu 2. Gemeinsamer Standpunkt der EU

Mit der Verabschiedung des Gemeinsamen Standpunktes des Rates 2008/944/GASP betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern im Jahre 2008 wurde der zehn Jahre geltende EU-Verhaltenskodex überarbeitet und rechtlich verbindlich gemacht. Die acht Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes sollen von allen Mitgliedsstaaten bei Entscheidungen über Ausfuhranträge zugrunde gelegt werden. Leider ist es aber nach wie vor so, dass die Bundesregierung auch seit diesem Beschluss diesen Kriterien weiterhin keine ausreichende Bedeutung zugemessen hat. Besonders deutlich wurde die Missachtung des Kriteriums Nr. 8, der Vereinbarkeit der Rüstungsausfuhren mit der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Empfängerlandes, durch die massiven Ausfuhren deutscher Kriegswaffen und Rüstungsgüter an Griechenland – auch noch im Jahr 2010, als längst bekannt war, dass Griechenland diese nicht aus eigener Kraft würde bezahlen können. Ein entsprechender Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Bundestagsdrucksache 17/2438) wurde von allen anderen Fraktionen abgelehnt. Offensichtlich war man allgemein der Auffassung, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit sei kein gültiges Kriterium. Es ist daher erforderlich, den Gemeinsamen Standpunkt der EU ebenfalls in nationales Recht umzusetzen.

Zu 3. Streichung von § 11 Abs. 2 KWKG

Nach Art. 26 Abs. 2 Grundgesetz muss das Kabinett als Ganzes über den Export von Kriegswaffen entscheiden. Die Delegation auf den Wirtschaftsminister, der wiederum den Empfehlungen des Bundessicherheitsrates, eines von Franz Josef Strauß eingeführten Kabinettausschusses, folgt, entspricht nicht dem geltenden Verfassungsrecht. In seiner Entscheidung vom 21.10.2014 machte das Bundesverfassungsgericht in seiner Begründung Ausführungen zu dieser Rechtsfrage und kommt unter Rdnr. 148 zu folgendem Fazit: „Überwiegend wird jedoch davon ausgegangen, dass die Delegation der Genehmigungserteilung auf einzelne Minister mit Art. 26 Abs. 2 Satz 1 GG nicht vereinbar und § 11 Abs. 2 KWKG aus diesem Grunde verfassungswidrig sei.“

Zu 4. Rüstungsexportbericht

Weder die vom Bundeswirtschaftsminister Gabriel in dieser Wahlperiode vorgelegten halbjährlichen Berichte, noch die Mitteilungen über einzelne Entscheidungen des Bundessicherheitsrates entsprechen dem verfassungsrechtlichen Informationsanspruch des Parlamentes, wie er im Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 21.10.2014 dargelegt worden ist. Damit der Bundestag seiner Kontrollfunktion besser gerecht werden kann, muss die Berichterstattung über Rüstungsexporte weiter verbessert werden. Allein die Tatsache, dass ein abschließend genehmigtes Geschäft mit Katar, mit einem Volumen von mehr als 1,8 Milliarden Euro, nicht im Rüstungsexportbericht des Jahres 2013 aufgeführt wird, stellt die Informationspraxis der Bundesregierung und den Mehrwert des gesamten Berichts in Frage. In seiner derzeitigen Form gibt der Rüstungsexportbericht der Bundesregierung lediglich rudimentär Auskunft über die Exporttätigkeiten deutscher Rüstungsunternehmen. Die schlichte Aufzählung von Waffenkategorien und Bestimmungsländern ist ungeeignet, den vertraglichen und sicherheitspolitischen Kontext nachzuvollziehen, vor dem die Bundesregierung ihre jeweilige Exportentscheidung getroffen hat. Außerdem fehlen wesentliche Angaben, deren Veröffentlichung das Bundesverfassungsgericht angemahnt hat so werden z. B. bei den Mitteilungen über genehmigte Kriegswaffenexporte des Bundessicherheitsrats an den Bundestag keine Angaben zum Auftragsvolumen gemacht, obwohl die Bundesregierung hierzu verpflichtet wäre. Als Erklärung gibt die Bundesregierung lediglich an, dass bei Genehmigungen nach dem Kriegswaffenkontrollgesetz von ihr der Wert der Güter nicht erfasst werde dies geschehe erst zu einem späteren Zeitpunkt. Ein solches Verhalten trotz entgegenstehender verfassungsrechtlicher Verpflichtung ist inakzeptabel, zumal der Kaufpreis zum Zeitpunkt der KWKG-Genehmigung feststeht und der Kaufvertrag zum Zwecke der Genehmigung vorgelegt wird.

Hinzu kommt weiterhin, dass Einzelgeschäfte teils über mehrere Berichtsjahre gestreckt werden und Entscheidungen, die zu einer Exportgenehmigung geführt haben, häufig schwer auf die tatsächlich politisch Verantwortlichen zurückverfolgbar sind. Durch das verworrene System aus informellen und formellen Voranfragen, echten und unechten Rückstellungen, Genehmigungen nach dem Kriegswaffenkontrollgesetz und Genehmigungen nach dem Außenwirtschaftsgesetz vergehen teilweise Jahre zwischen der tatsächlich politischen Entscheidung über einen Rüstungsexport und seine formell letzte Genehmigung, die dann im Rüstungsexportbericht veröffentlicht wird. Nicht selten sind die politisch Verantwortlichen bis dahin nicht mehr im Amt und entgehen der demokratischen Kontrolle durch Öffentlichkeit und Parlament. Das Ziel des neuen Rüstungsexportberichts muss es sein, in sachlicher Hinsicht Transparenz über Rahmenbedingen eines Rüstungsexports herzustellen und in zeitlicher Hinsicht Kongruenz zwischen Entscheidung und politischer Verantwortungsübernahme zu schaffen.

Zu 5. Begründungspflicht

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts besteht bislang keine Begründungspflicht der Bundesregierung bei der Genehmigung von Rüstungsexporten. Eine solche Pflicht sei jedenfalls aus der Verfassung heraus nicht abzuleiten, so das Gericht. Damit sich aber eine sinnvolle strategische und sicherheitspolitische Debatte zu diesen Fragen entwickeln kann, ist es notwendig, eine außen- und sicherheitspolitische Begründungspflicht gegenüber der Öffentlichkeit und dem Parlament einfachgesetzlich zu beschließen und einzuführen.

Zu 6. Endverbleibskontrolle

Bisher basiert die Endverbleibskontrolle auf einem System von gut gemeinten Versprechungen. Der tatsächliche Verbleib der exportierten Waffen wird nicht überprüft, u. a. aufgrund fehlender gesetzlich verankerter Markierungspflichten. Da es in den letzten Jahren immer wieder zu unerlaubten Weitergaben von Waffen wie z. B. G36-Sturmgewehren nach Libyen oder Mexiko gekommen ist, sind die Schwachstellen des derzeitigen Systems offenkundig geworden. Daher muss künftig die einheitliche Markierung von Waffen für Hersteller verpflichtend sein sowie der Verbleib zumindest stichprobenartig tatsächlich vor Ort kontrolliert werden. Treten dabei Unregelmäßigkeiten auf oder wird die Überprüfung vollständig verweigert, dürfen an den betroffenen Empfänger künftig keine weiteren Exporte mehr genehmigt werden. Zuständig für die Überprüfung sollen die jeweiligen deutschen Botschaften vor Ort sein. Um diese Mehrarbeit zu ermöglichen, müssen vom Auswärtigen Amt entsprechende Mittel bereitgestellt werden.

Zu 7. Verbandsklagen

Künftig sollen Exportgenehmigungen außerdem von qualifizierten Nichtregierungsorganisationen angefochten und von Verwaltungsgerichten auf ihre Rechtmäßigkeit überprüft werden können. Dies soll eine gerichtliche

Kontrolle der von der Bundesregierung getroffenen Exportentscheidungen ermöglichen und die Einhaltung der gesetzlichen Regelungen bei der Exportentscheidung sicherstellen.

Zu 8. Meldepflichten

Genehmigungsverfahren sind nach dem AWG auszusetzen, wenn Anhaltspunkte für eine Unzuverlässigkeit des Ausführenden bestehen. Das ist insbesondere bei Verstößen gegen das AWG und das KWKG der Fall.

Die Bundesregierung hat in Ihrer Antwort vom 10.12.2014 auf die Frage 15 der Abgeordneten Keul (Bundestagsdrucksache 18/3519) erklärt, dass sie keine umfassenden Informationen über solche staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren habe. Nur, wenn der Bundesregierung oder dem BAFA im Einzelfall solche strafrechtlichen Ermittlungen bekannt würden, könnte dies berücksichtigt und könnten Genehmigungsverfahren entsprechend ausgesetzt werden. Um zu verhindern, dass strafrechtlich relevante Sachverhalte im Genehmigungsverfahren unberücksichtigt bleiben, ist es daher erforderlich, eine gesetzliche Meldepflicht diesbezüglich einzuführen.

Zu 9. Erfassung tatsächlicher Ausfuhren

Bislang werden lediglich die Ausfuhren von Kriegswaffen durch den Zoll erfasst und gemeldet. Bei sonstigen Rüstungsgütern fehlt jede Information darüber, ob und wann die genehmigten Ausfuhren jeweils getätigt wurden. Es ist nicht ersichtlich, warum nicht auch die Ausfuhren von genehmigten Rüstungsgütern erfasst und beim BAFA gemeldet werden. Die Transparenz von Rüstungsgütern würde erheblich verbessert und künftige Endverbleibskontrollen würden erleichtert.

