

Mut zur Veränderung oder Fortsetzung struktureller Defizite? Deutsche Rüstungsexporte und ihre parlamentarische Kontrolle

von Jan Grebe

Mit dem 11. Juni 2014 hat die Bundesregierung den jährlichen Rüstungsexportbericht zu einem deutlich früheren Zeitpunkt veröffentlicht als in den Jahren zuvor. Davon abgesehen warf der Bericht nach wie vor kritische Fragen an die deutsche Waffenexportpraxis auf. Denn er offenbart nicht nur einen deutlichen Anstieg deutscher Rüstungsausfuhren (25 Prozent gegenüber dem Vorjahr) und eine Zunahme der Kleinwaffenexporte. Er unterstreicht zudem in aller Deutlichkeit, dass Drittstaaten in den letzten Jahren immer mehr zu bedeutenden Abnehmern der deutschen Rüstungsindustrie geworden sind. Der Anteil der Ausfuhren an diese Ländergruppe, zu denen neben anderen auch Algerien, Indonesien, Katar und Saudi-Arabien gehören, lag im Jahr 2013 bei 62 Prozent.

Kurz nachdem Regierung und Parlament im Anschluss an die Bundestagswahl 2013 ihre Arbeit aufgenommen hatten, sorgten einige Großgeschäfte für Aufsehen, führten zu hitzigen Debatten in Öffentlichkeit und Parlament sowie Zweifeln an der restriktiven Rüstungsexportpolitik der Bundesregierung. Ein Auslöser war die Lieferung von Patrouillenbooten aus Deutschland nach Saudi-Arabien; ein Milliardengeschäft, das die Bundesregierung eingefädelt und durch Hermes-Bürgschaften im Wert von 1,4 Milliarden Euro abgesichert hatte. Zudem kristallisierten sich die Konturen zahlreicher Geschäfte mit zahlungswilligen Abnehmern im Nahen und Mittleren Osten heraus, darunter das Emirat Katar, das mehrere Dutzend Kampfpanzer gekauft hat, sowie Algerien, das eine ganze Palette deutscher Rüstungsgüter beschaffen wollte. Auch der Inselstaat Indonesien erwarb Kampfpanzer „Made in Germany“. Zu erwähnen seien aber auch die deutschen und europäischen Rüstungsexporte nach Russland, die jüngst durch die Krise in der Ukraine in den Blickpunkt

öffentlicher Aufmerksamkeit rückten. Die Lieferung eines Gefechtsübungszentrums hat die Bundesregierung zwar inzwischen auf Eis gelegt, der politische Wille eines grundsätzlichen Stopps aller Rüstungsexporte nach Russland auf europäischer Ebene ist zurzeit jedoch nicht zu erkennen.

All dies weist darauf hin, dass die bewährten Pfeiler der deutschen Rüstungsexportpolitik – Zurückhaltung und der Verzicht auf Lieferung in Krisengebiete – ins Schwanken geraten sind. Stattdessen scheint die Bundesregierung seit einiger Zeit verstärkt auf die Ausstattung von Partnerstaaten in Konfliktregionen zu setzen – die „Ertüchtigungsinitiative“ setzt auch auf den Export von Rüstungsgütern. Dabei bleiben vor allem zwei eng miteinander verbundene Aspekte auf der Strecke: die Transparenz sowie eine wirksame öffentliche und parlamentarische Kontrolle. Zwar zeugen die Ankündigungen aus dem neuen Koalitionsvertrag¹ zu Änderungen in der Rüstungsexportpolitik und die Verabschiedung des Eckpunktepapiers zu Rüstungsexporten² davon, dass Veränderungen der vielfach kritisierten Rüstungsexportpraxis möglich sind. Fraglich bleibt aber, wie sich die vorgeschlagenen Korrekturen des aktuellen Systems in der Praxis niederschlagen werden. Vage bleiben sowohl die Frage der öffentlichen außen-, sicherheits- und friedenspolitischen Begründung der Bundesregierung, die dringend geboten ist, wenn sie sich für einen Rüstungsexport entscheidet, als auch die Rolle des Parlaments als Kontrollinstanz der Regierung im Bereich Rüstungsexporte. Aber gerade eine stärkere Rolle des Parlaments bei der Rüstungsexportkontrolle könnte sich positiv auf Konfliktsensibilität und Zurückhaltung auswirken.

¹ CDU/CSU und SPD: Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag 18. Legislaturperiode.

² CDU/CSU und SPD: Eckpunktepapier Rüstungsexporte, Berlin, 7. April 2014.

Die Veränderung durch den Koalitionsvertrag und das Eckpunktepapier Rüstungsexporte

Die derzeitige Bundesregierung hat sich in ihren Koalitionsverhandlungen auf Veränderungen in der Rüstungsexportpolitik verständigt. Neben dem Bekenntnis zu den Politischen Grundsätzen heißt es dort: „Über ihre abschließenden Genehmigungsentscheidungen im Bundessicherheitsrat wird die Bundesregierung den Deutschen Bundestag unverzüglich unterrichten.“ Weiter heißt es: „Darüber hinaus werden wir die Transparenz gegenüber Parlament und Öffentlichkeit durch Vorlage des jährlichen Rüstungsexportberichtes noch vor der Sommerpause des Folgejahres und eines zusätzlichen Zwischenberichts verbessern.“ In einem im April 2014 vorgelegten Eckpunktepapier präzisierten die Fraktionen von CDU, CSU und SPD im Deutschen Bundestag die zukünftige Informationspraxis bei Rüstungsexporten. Neben der Betonung der Politischen Grundsätze und der Verantwortung der Exekutiven in diesem Bereich haben sich die Spitzen der Regierungsparteien auf verschiedene Faktoren zur Verbesserung der Transparenz geeinigt. Die Regelung, dass der Rüstungsexportbericht für das vergangene Jahr vor der Sommerpause vorliegen soll, wird ergänzt um die Aussage, dass im Herbst dann ein Zwischenbericht für das jeweilige erste Halbjahr des aktuellen Jahres folgen soll. Neben dieser zügigeren Veröffentlichung des Gesamtberichts ist in dem Papier auch festgelegt, wie die generelle Berichtspraxis in Zukunft ausgestaltet wird: „Die Unterrichtung der Bundesregierung über abschließende Genehmigungen des Bundessicherheitsrates erfolgt unverzüglich und gemeinsam mit den abschließenden Genehmigungen des Vorbereitenden Ausschusses der Staatssekretäre im Anschluss an die Erteilung der Genehmigungen, spätestens zwei Wochen nach Tagung des Bundessicherheitsrates (Datum des Eingangs beim Bundestag).“³ Die Unterrichtung soll die Art des Exportgutes, die Anzahl der genehmigten Güter und das Endempfängerland umfassen. Was sich relativ präzise anhört, bedarf in der Praxis jedoch noch der Ausgestaltung und Anwendung.

Grenzen der Transparenz

Die von den Regierungsparteien vereinbarten Anpassungen sind zweifellos wichtige und notwendige Schritte in Richtung einer schnelleren Information des Parlaments

sowie der Öffentlichkeit. Fragen lässt z. B. der Begriff der „unverzüglichen“ Unterrichtung des Deutschen Bundestages offen, die es in Zukunft 14 Tage nach der Entscheidung des Bundessicherheitsrates und des Vorbereitenden Ausschusses der Staatssekretäre geben soll. Bei der „abschließenden Genehmigungsentscheidung“ handelt sich um die vom Bundeswirtschaftsministerium tatsächlich erteilte Ausfuhrgenehmigung. Die erste Unterrichtung der Bundesregierung Anfang Juni 2014 zeugt vom politischen Willen, die Berichtspraxis tatsächlich zu verbessern, wurde der Bundestag doch immerhin knapp vier Wochen nach der Sitzung des Bundessicherheitsrates informiert. De facto ist es aber so, dass der Weg für ein Rüstungsexportgeschäft bereits dann geebnet ist, wenn der Bundessicherheitsrat eine Voranfrage positiv beschieden hat. Voranfragen sind jedoch von der Berichtspflicht ausgeschlossen, um die schutzwürdigen Interessen Dritter nicht zu verletzen. Hier stößt die Transparenz gegenüber dem Parlament an eine ernsthafte Grenze.

Wie zügig eine Berichterstattung möglich ist, wenn der politische Wille vorhanden ist, zeigt übrigens das Beispiel Schweden, das bereits am 25. Februar 2014 seine offiziellen Zahlen zu Rüstungsexporten für das Jahr 2013 bekannt gab. Gleichwohl geht es nicht nur um den Zeitpunkt der Veröffentlichung. Denn die Berichterstattung über die reine Genehmigungspraxis zeichnet insgesamt ein nur unvollständiges Bild. Das gilt vor allem für die im Bundessicherheitsrat getroffenen politischen Grundsatzentscheidungen zur Waffenausfuhr. Es kann als strukturelles Defizit betrachtet werden, dass die Bundesregierung nach wie vor nicht verpflichtet ist, ihre Rüstungsexportentscheidungen dem Parlament gegenüber politisch zu begründen. Dadurch wird dem Bundestag die Möglichkeit genommen, durch eine Debatte über Rüstungsgeschäfte Einfluss auf die Entscheidungsfindung selbst zu nehmen. Gleichzeitig würde eine solche Begründungspraxis erlauben zu überprüfen, wie die Bundesregierung ihrerseits die Exportkriterien auslegt. Möglicherweise wird das Bundesverfassungsgericht hier demnächst Klarheit schaffen: Dieses hat am 15. April mündlich im Organstreitverfahren von Abgeordneten des Deutschen Bundestags gegen die Bundesregierung in Bezug auf parlamentarische Anfragen zur Lieferung von Leopard-Panzern an Saudi-Arabien sowie zu Waffenexporten nach Saudi-Arabien und Algerien verhandelt. Wie anzunehmen, pochten die Kläger auf mehr Transparenz, während die Vertreter der Bundesregierung sowie der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie die Bedeutung der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse betonten. Ein

³ CDU/CSU und SPD: Eckpunktepapier Rüstungsexporte, Berlin, 7. April 2014.



Jan Grebe,
Wissenschaftler am
BICC, ist Projektleiter
im Bereich
Rüstungsexport-
kontrolle

Urteil des Bundesverfassungsgerichts über die zukünftige Genehmigungspraxis bei Rüstungsexporten bzw. den Umgang seitens der Bundesregierung mit Informationen über solche Geschäfte ist allerdings erst in einigen Monaten zu erwarten.

So lässt sich als Fazit ziehen: Die in Koalitionsvertrag und Eckpunktepapier festgehaltenen Veränderungen sind zwar begrüßenswert, schaffen aber nur bedingt ein Mehr an Transparenz, solange weiterführende Informationen und Begründungen für Rüstungsexportentscheidungen dem Parlament weiterhin vorenthalten werden. Dass diese Neuerungen, wie stellenweise vermutet wird, tatsächlich zu einer restriktiveren Rüstungsexportpolitik führen, weil der Legitimationsdruck für Exporte zunimmt, bleibt in den kommenden Jahren zu überprüfen.

Möglichkeiten und Herausforderungen einer parlamentarischen Kontrolle

Im Koalitionsvertrag wird darauf hingewiesen, dass die „Entscheidung darüber, wem gegenüber die Unterrichtung erfolgt, beim Deutschen Bundestag“ liegt. Vor allem muss der Bundestag nun selbst aktiv werden, um das derzeitige Kontrollsystem für Rüstungsexporte zu reformieren und jede Chance nutzen, um Inhalte, Details und Zeitrahmen der Information mitzubestimmen. Mit der Übereinkunft im Eckpunktepapier, dass auch in Zukunft der Ausschuss für Wirtschaft und Energie federführend informiert werden soll, haben zumindest die Abgeordneten der Regierungsfractionen diesen Ball aufgenommen. Aber jenseits der Frage, welche Abgeordneten, welches Gremium oder welcher Ausschuss unterrichtet werden soll, ist im Parlament zu debattieren, was mit den Informationen geschehen soll.

Eine parlamentarische Kontrolle sollte generell darauf abzielen, die Einhaltung der von der Bundesregierung selbst gesetzten Maßstäbe und Kriterien, wie etwa in den Politischen Grundsätzen und dem EU-Gemeinsamen Standpunkt dargelegt, zu überprüfen, um dadurch die restriktive Rüstungsexportpolitik sicherzustellen. Zudem sollte sie darauf hinwirken, dass die Bundesregierung Ausnahmen bei Rüstungsexporten, etwa den Export von Kriegswaffen an Drittstaaten, öffentlich politisch begründet. Voraussetzungen für die parlamentarische Kontrolle sind, wie bereits oben ausgeführt, eine verbesserte Berichterstattung und generell die Herstellung von Transparenz. Kriterien hierfür sind die Verfügbarkeit der Fakten, die Verlässlichkeit und Aktualität der Informationen,

ihre Relevanz und Präzision sowie ihre Vergleichbarkeit. Entscheidend für die Bewertung sind also sowohl Form und Zeitpunkt der Veröffentlichung als auch der Kreis derer, die Zugang zu wichtigen Informationen haben. Die Aufgabe, die notwendige Transparenz herzustellen, erfüllt der Rüstungsexportbericht der Bundesregierung derzeit nur bedingt. Daher gilt es für die zukünftige Berichterstattung, nicht nur den Zeitpunkt der Veröffentlichung festzulegen, sondern auch ihre Inhalte genau zu definieren.

Der Blick auf die internationale Praxis liefert hier wertvolle und bedenkenswerte Ansätze: So hat Italien eine Berichtspflicht gesetzlich verankert. In Flandern (Belgien) gibt die Regierung Informationen über Endabnehmer von Rüstungsgütern preis. In Großbritannien hat das Parlament über Jahre den Informationsgehalt des Rüstungsexportberichts weiter ausgedehnt, so dass heute sogar detaillierte Informationen zur Bewertung einzelner Empfängerländer in den Bericht einfließen. Die Kontrolle der britischen Rüstungsexporte wird durch einen eigenständigen Rüstungsbericht des britischen Parlaments, auf den die Regierung innerhalb einer Dreimonatsfrist schriftlich reagieren muss, weiter gestärkt. Zweifellos lässt sich nicht alles auf Deutschland übertragen, trotzdem bietet die internationale Praxis Beispiele für Verbesserungsmöglichkeiten.

Empfehlungen: „Flexible Blaupause“ und institutionelle Reformansätze

Eine Möglichkeit für den Deutschen Bundestag wäre es, über ein Rahmendokument für den Rüstungsexportbericht im Sinne einer „flexiblen Blaupause“ nachzudenken, um den Informationsgehalt für die parlamentarische Arbeit selbst zu bestimmen. Denn bislang hat allein die Bundesregierung das Sagen über Format und den Informationsgehalt des Rüstungsexportberichtes. Gemeinsam mit Experten und der Zivilgesellschaft könnte auf diese Weise ein Format geschaffen werden, das einerseits enge Vorgaben für die Berichtspraxis macht, andererseits aber die nötige Flexibilität beinhaltet, um auf Veränderungen in der Rüstungsexportpraxis zu reagieren, beispielsweise wenn sich politische Rahmenbedingungen ändern oder Abgeordnete zusätzlichen Informationsbedarf sehen. Ein solcher Schritt würde es wie in Großbritannien erlauben, die Auslegung der Kriterien des EU-Gemeinsamen Standpunktes durch die Regierung im parlamentarischen Raum sowie in der Öffentlichkeit in Einzelfällen zu überprüfen und zu bewerten. Gleichzeitig könnten dadurch wichtige außen-, sicherheits- und friedenspolitische Begründungen in den Bericht mit



einfließen, die jenseits der Zahlen eine Bewertung der Rüstungsexportpolitik erlauben. Auch die gesetzliche Verankerung der Berichtspflicht, wie etwa in Italien, würde die Rolle des Parlaments stärken.

In der jüngsten Debatte hat auch die Frage nach institutionellen Modellen zur Kontrolle von Rüstungsexporten an Gewicht gewonnen. Die Vorschläge reichen von einem fachpolitischen Beratungsgremium bis hin zu einem Rüstungsexportkontrollrat. Eine Entscheidung über zukünftige institutionelle Reformen muss folgende grundlegende Fragen klären: Welche Kompetenzen soll ein solches Gremium haben? Wie setzt es sich zusammen? Welche Fälle soll es behandeln? Zu welchem Zeitpunkt besteht eine Unterrichtungspflicht? Tagt es auf Eigeninitiative oder in Reaktion auf eine Information seitens der Bundesregierung?

Konkret könnte ein parlamentarisches Kontrollgremium (PKG), das analog zu dem für die Geheimdienste aufgebaut wäre, in Frage kommen. Abgeordnete wären in der Lage, sich laufend über Rüstungsexportgeschäfte zu informieren, während das Betriebs- und Geschäftsgeheimnis

gewahrt bliebe. Der Preis dafür ist jedoch weitgehende Geheimhaltung. Ein solches Gremium könnte durchaus in dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes auftauchen. Ein zweiter gangbarer Weg wäre die Übertragung der Aufgaben auf ein bestehendes Gremium wie den Auswärtigen- oder den Verteidigungsausschuss. Aus Sicht der Bundesregierung soll die Federführung bei Rüstungsexporten weiterhin beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie angesiedelt sein, folgerichtig haben die Regierungsfractionen in dem Eckpunkt Papier im Wesentlichen die Federführung bei der parlamentarischen Arbeit erneut festgeschrieben. Neben einem zuständigen Fachausschuss besteht drittens auch die Möglichkeit des Zusammenwirkens verschiedener Ausschüsse, wie es in Großbritannien Praxis ist. Dort verfasst das „Quatripartite Committee“, bestehend aus den Ausschüssen für Verteidigung, Außenpolitik, Industrie- und Handel sowie Entwicklung, einen jährlichen eigenständigen Rüstungsexportbericht, auf den die Regierung reagieren muss.

Unabhängig von der Frage, welches Gremium oder welcher Ausschuss am Ende zustande kommt, gilt es zu klären, welche Ressourcen diesem für seine oft sehr technischen Aufgaben zur Verfügung gestellt werden, damit er die einzelnen Rüstungsexportentscheidungen tatsächlich kompetent bewerten kann. So könnten entweder entsprechende Änderungen bei der Ausstattung der Ausschüsse in Betracht gezogen oder auch ein externes Beratergremium eingesetzt werden, um von der vorhandenen wissenschaftlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Expertise zu profitieren. Bei all dem gilt es, die Mehrheitsverhältnisse im Parlament zu berücksichtigen. Damit ein Gremium die Bundesregierung tatsächlich zu einer qualifizierten Begründung auffordern kann, sollte es über ein Minderheitenrecht verfügen.

Änderungen der Kontrolle sind das Gebot der Stunde – und sie müssen über das hinausgehen, was die Große Koalition und die Bundesregierung ausgehandelt haben. Alle Neuerungen in der Rüstungsexportkontrolle müssen sich daran messen lassen, inwieweit sie die Transparenz verbessern, eine politische Begründung von Rüstungsexporten befördern, dem Parlament eine substanzielle Rolle zukommen lassen und letztlich die restriktive Rüstungsexportpolitik stärken. Die jetzigen Veränderungen waren ein Anfang, sie müssen nun in der Praxis zeigen, ob sie wirklich eine neue Ausrichtung der Rüstungsexportpolitik voranbringen.

Weitere Veröffentlichungen von Jan Grebe (Auswahl):

„Gemeinsam uneinig: Ambivalenzen in der Kontrolle europäischer Rüstungsexporte“. In: J. Werkner et al. (eds.), *Friedensgutachten 2014*. Münster: LIT, S. 140-53 (mit Marc von Boemcken).

Parlamentarische Kontrolle und Transparenz von Rüstungsexporten. BICC/Brot für die Welt/Misereor. 2013 (mit Sebastian Roßner). http://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/Studie_Ruestungsexportkontrolle.pdf

Harmonized EU Arms Exports Policies in Times of Austerity? Adherence to the Criteria of the EU Common Position on Arms Exports. BICC. 2013. http://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/EU_arms_exports_policies.pdf

Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung, No. 2/2013: „Deutsche Rüstungsexportpolitik: Zwischen mangelnder Transparenz, der Notwendigkeit parlamentarischer Kontrolle und einer Neujustierung der Rüstungsexportpolitik“. http://www.zefko.nomos.de/fileadmin/zefko/doc/Aufsatz_ZeFko_13_02.pdf