



Bonn International Center for Conversion

B · I · C · C

# **Parlamentarische Kontrolle und Transparenz von Rüstungsexporten**

Jan Grebe  
Sebastian Roßner



# Parlamentarische Kontrolle und Transparenz von Rüstungsexporten

**MISEREOR**  
IHR HILFSWERK

**Brot**  
für die Welt

Brot für die Welt –  
Evangelischer  
Entwicklungsdienst

# Inhaltsverzeichnis

Für wirksame parlamentarische Kontrolle und Transparenz in der deutschen Rüstungsexportpolitik	5	4 Kriterien und Instrumente – Der Weg zu einer demokratischen Kontrolle von Rüstungsexporten	18
Zusammenfassung	6	4.1 Kriterien für eine demokratische Kontrolle	18
1 Einleitung und Problemaufriss	8	4.1.1 Transparenz	18
1.1 Problemaufriss	8	4.1.2 Parlamentarisierung	18
1.2 Reichweite der Studie	8	4.2 Instrumente der Rüstungsexportkontrolle	19
2 Blick ins Ausland	9	4.2.1 Rüstungsexportbericht	19
2.1 Großbritannien	9	4.2.2 Verbandsklagerecht	19
2.2 Niederlande	10	4.3 Elemente einer parlamentarischen Kontrolle	21
2.3 Schweden	10	4.3.1 Ex ante und ex post	21
2.4 USA	11	4.3.2 Fallauswahl	21
2.5 Bewertung	12	4.3.2 Begründungspflicht	22
3 Blick nach Deutschland	13	4.4 Institutionelle Modelle zur parlamentarischen Kontrolle	22
3.1 Genehmigung von Rüstungsexporten	13	4.4.1 Eigens zu schaffendes Kontrollgremium nach dem Vorbild des PKG	22
3.1.1 Die Bundesregierung	13	4.4.2 Bestehender Ausschuss	23
3.1.2 Duales Regelungssystem für Rüstungsexporte	14	4.4.3 Zusammenwirken bestehender Ausschüsse	23
3.1.3 Ergänzung durch europäisches Recht	15	4.4.4 Plenum	23
3.1.4 Bewertung	16	4.4.5 Externes Gremium	23
3.2 Transparenz von Rüstungsexporten	16	4.5 Bewertung	24
3.2.1 Unterrichtung durch die Bundesregierung	16		
3.2.2 Informationsrechte des Bundestages	16		

# Für wirksame parlamentarische Kontrolle und Transparenz in der deutschen Rüstungsexportpolitik

Frieden, Gerechtigkeit und Bewahrung der Schöpfung sind die Kernbereiche der Arbeit der kirchlichen Hilfswerke Misereor und Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst. Einen nachhaltigen Beitrag für eine friedlichere Welt zu leisten, ist unser hoher Anspruch. Frieden ist die Grundvoraussetzung für ein menschenwürdiges Leben frei von Armut und Not. In fast allen Regionen, die von gewaltsam ausgetragenen Konflikten betroffen sind, unterstützen unsere beiden Werke Partnerorganisationen in vielfältigen Projekten ziviler Krisenprävention, der Versöhnung und des Aufbaus eines neuen friedlichen Lebens nach gewaltsamen Konflikten.

Deshalb beteiligen wir uns an der öffentlichen Debatte über die friedenspolitische Ausrichtung deutscher Entwicklungs-, Außen- und Sicherheitspolitik, insbesondere im Dialog mit der Bundesregierung und dem Deutschen Bundestag. Ein zentrales Thema ist für uns die deutsche Rüstungsexportpolitik. Wir vertreten die ethische Position, dass der Transfer von Mitteln der Gewalt nach den gleichen Kriterien zu beurteilen ist wie die Androhung oder Anwendung von Gewalt. Die Tatsache, dass Deutschland seit einigen Jahren an dritter Stelle der Weltexporteure rangiert, unterstreicht unsere besondere politische Verantwortung.

Misereor und Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst sind Mitglieder der Fachgruppe der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE), die den jährlichen Rüstungsexportbericht erstellt. In diesen Berichten wird wiederholt auf die ganz offensichtlichen Defizite an Transparenz der Rüstungsexportentscheidungen und eine unzulängliche parlamentarische Kontrolle hingewiesen. Die GKKE hat auch entsprechende Reformen im gesetzlichen Regelwerk der Rüstungsexportpolitik angemahnt.

Es widerspricht nach unserem Verständnis den Grundprinzipien unserer parlamentarischen Demokratie, dass äußerst brisante Entscheidungen, die weitreichende Auswirkungen auf das Leben von Menschen in Konfliktregionen haben können, im geheim tagenden Bundessicherheitsrat gänzlich außerhalb einer öffentlichen und auch parlamentarischen Kontrolle gefällt werden.

Die Debatte über die deutsche Rüstungsexportpolitik hat erheblich an Intensität gewonnen – sowohl in den Medien, in der Zivilgesellschaft zum Beispiel mit der Kampagne „Aktion Aufschrei“ als auch im Deutschen Bundestag. Rüstungsexportpolitik sollte auch ein Thema im Bundestagswahlkampf 2013 sein. Um für das komplexe Thema einer effektiven Kontrolle von Rüstungsexporten Argumente bereitzustellen, haben wir Herrn Jan Grebe vom Internationalen

Konversionszentrum Bonn (BICC) und Herrn Sebastian Roßner von der Universität Düsseldorf mit der Erarbeitung dieser Studie beauftragt, die zunächst die Übertragbarkeit von „best practices“ der Einbeziehung von parlamentarischen Gremien in europäischen Nachbarländern und den USA untersucht. Vor diesem Hintergrund analysieren und bewerten die Autoren das bestehende deutsche Regelwerk mit Blick auf die notwendigen Anforderungen nach ausreichender Transparenz und parlamentarischer Kontrolle.

*Dr. Bernd Bornhorst, Leiter der Abteilung Entwicklungspolitik, Misereor*

*Dr. Klaus Seitz, Leiter der Abteilung Politik, Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst*

# Zusammenfassung

Rüstungsexporte stehen in Deutschland derzeit weit oben auf der politischen Agenda. Zum ersten Mal werden sie auch als Mittel der Außenpolitik ins Spiel gebracht. Die Folgen von Waffenverkäufen ins Ausland können im Konfliktfall gravierend und, wegen der Langlebigkeit vieler Waffensysteme und Rüstungsgüter, länger andauern, als das Regime, an das geliefert wurde. Die demokratische Kontrolle von Rüstungsexporten ist in Deutschland dabei eher schwach ausgeprägt. Entscheidungen werden abseits der Öffentlichkeit getroffen und nur mit erheblicher Verzögerung bekannt gemacht.

Diese Studie befasst sich deshalb mit der Frage, wie die parlamentarische und öffentliche Kontrolle von Rüstungsexporten verbessert werden kann. Eng verbunden damit ist die Notwendigkeit, ein weitaus höheres Maß an Transparenz über Rüstungsexportentscheidungen gegenüber der Öffentlichkeit zu schaffen.

Ein Blick ins Ausland soll verschiedene Instrumente der öffentlichen, insbesondere der parlamentarischen Kontrolle von Rüstungsexporten identifizieren. Dabei treten drei verschiedene Modelle hervor: Eine zeitnahe ex post Kontrolle durch einen parlamentarischen Ausschuss wie in Großbritannien, eine ex ante Befassung durch ein externes, aber mit dem Parlament personell verflochtenes Gremium wie in Schweden sowie eine detailliert geregelte Kombination aus Informations- und Vetorechten des Parlaments wie in den USA. Wesentlich für die Funktion aller drei Modelle sind Pflichten der Regierung, über ihre Entscheidungen zu informieren und diese zu begründen.

Wie aber sind die Regelungen in Deutschland? Hier ist die Bundesregierung der entscheidende und einzige umfassend informierte Akteur der Rüstungsexportpolitik. Ausfuhren von Kriegswaffen fallen nach Art. 26 Abs. 2 Grundgesetz in ihre Verantwortung als Kollegium, so dass die gegenwärtige Praxis der Delegation an einzelne Ministerien verfassungsrechtlich kaum haltbar ist. Zugleich ist wegen Art. 26 Abs. 2 GG aber auch eine gleichberechtigte Mitentscheidung des Bundestages beim Export von Kriegswaffen ausgeschlossen. Problematisch sind zudem die weiteren rechtlichen Grundlagen: Während für Kriegswaffen das Kriegswaffenkontrollgesetz gilt, ist für sonstige Rüstungsgüter das Außenwirtschaftsgesetz einschlägig. Diese duale Regelung bewirkt, dass die wichtige Abgrenzung von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern im Einzelfall unklar sein kann.

Andere kritische Fragen entstehen einerseits durch rechtliche Ergänzungen im europäischen Rahmen und andererseits durch mangelnde Transparenz bei den Rüstungsexporten. Durch das europäische Recht, vor allem die Verbringungsrichtlinie und die Dual-use

Verordnung, werden für den innereuropäischen Handel mit Rüstungsgütern Kontrollverantwortlichkeiten teilweise auf private Unternehmen übertragen. Zugleich fehlt es weitgehend an effektiven materiellen Maßstäben für die Genehmigung von Rüstungsexporten. Auch ist die Information der Öffentlichkeit wie des Bundestages unzureichend: Der Rüstungsexportbericht der Bundesregierung erfolgt meist zu spät und ist inhaltlich ungenügend. Die Möglichkeiten des Bundestages, sich selbst zu informieren, können diese Informationslücke nicht schließen.

Vor diesem Hintergrund kristallisiert sich heraus: Das zentrale Kriterium, an dem sich jeder Reformvorschlag messen lassen muss, ist die im Einzelnen näher zu definierende Transparenz von Rüstungsexportentscheidungen, ohne die keine sinnvolle öffentliche Diskussion stattfinden kann. Das zweite wichtige Kriterium stellt die Verfügbarkeit von Verfahren dar, die dem Parlament die Möglichkeit eröffnen, sich mit Rüstungsexportfragen zu befassen.

Die Studie kommt zu dem Schluss: Notwendige Voraussetzung einer verbesserten Rüstungsexportkontrolle ist es, die Informationslage zu verbessern, um eine fundierte öffentliche und parlamentarische Kontrolle sowie eine breite Diskussion zu ermöglichen. Dazu muss als wesentliches Instrument vor allem der Rüstungsexportbericht der Bundesregierung gründlich reformiert werden. Es ist völlig unzureichend, den Bericht erst ein Jahr oder sogar noch länger nach Ablauf des Berichtsjahres zu präsentieren. Weiterhin müssen in Zukunft auch die Inhalte des Berichts dem berechtigten Informationsbedürfnis der Abgeordneten des Bundestages und der Öffentlichkeit entsprechen. Der Bundestag sollte gesetzlich festlegen, wie häufig und mit welchem zeitlichen Abstand zum Berichtszeitraum der Rüstungsexportbericht zu erscheinen hat und welchen inhaltlichen Vorgaben er folgen muss.

Dem bislang gerichtlich nicht geschützten Interesse der Gemeinschaft an einer rechtmäßigen Handhabung der Rüstungsexportbestimmungen könnte die Einführung eines Verbandsklagerechts gegenüber erteilten Rüstungsexportgenehmigungen Geltung verschaffen. Ein solches Verbandsklagerecht könnte auch mit Hilfe gerichtlicher Verfahren Informationen über die kritisierten Rüstungsexportgenehmigungen und die hinter ihnen stehenden politischen Erwägungen zutage fördern. Bereits die Androhung einer solchen gerichtlichen Kontrolle mag vorwiegend zu besseren Genehmigungsverfahren und genauer begründeten Genehmigungen führen.

Für die regelmäßige und kontinuierliche demokratische Kontrolle von Rüstungsexportentscheidungen ist jedoch der Bundestag der zentrale Ort. Geeignete Verfahren müssen gefunden werden, die es einer

qualifizierten Minderheit ermöglichen, die Regierung zu solchen Begründungen ihrer Entscheidungen zu zwingen, die als Grundlage einer politischen Diskussion tauglich sind. So muss eine Begründung nicht nur darlegen, welche außen- und sicherheitspolitischen Ziele mit dem Rüstungsexport verfolgt werden, sondern auch eine begründete Prognose dafür bieten, inwiefern der geplante Export ihnen förderlich ist. Dabei sind auch grundsätzliche Einschätzungen zu geben, etwa warum bestimmte Staaten als stabilisierend für eine Region angesehen werden. Weiterhin muss stets begründet werden, weshalb von der konkreten Ausfuhr von Rüstungsgütern oder Kriegswaffen keine negativen Auswirkungen auf die Freiheit und Sicherheit der betroffenen Menschen und Gesellschaften zu erwarten sind.

Verschiedene institutionelle Arrangements für eine parlamentarische Kontrolle sind denkbar. Gründe der Arbeitsbelastung der Abgeordneten, der Praktikabilität und auch der fallweise nötigen Vertraulichkeit sprechen jedoch dafür, ein eigenes Gremium zu schaffen, welches das Plenum entlastet. Dieses sollte allerdings nicht unter Geheimhaltungsvorschriften begraben werden, die die demokratische und öffentliche Kontrolle von Rüstungsexporten stark einschränken. Generell entspricht es der Rollenverteilung zwischen Parlament und Regierung in Deutschland am ehesten, eine parlamentarische Kontrolle ex post durchzuführen, wie dies auch in Großbritannien der Fall ist. Angesichts der Zahl von Rüstungsexportgenehmigungen, die im hohen fünfstelligen Bereich liegt, scheint die Auswahl der parlamentarisch zu behandelnden Fälle zwar nicht unkompliziert zu sein. Aber auch hier sind verschiedene Vorgehensweisen denkbar. So könnte man nach US-amerikanischem Vorbild bestimmte monetäre Schwellenwerte festlegen, die definieren, wann ein Fall dem Parlament vorzulegen ist. Ebenso könnte an bestimmte Empfängerstaaten oder Geräteklassen angeknüpft werden. Wichtig ist es dabei, stets die politische Dimension von Rüstungsexporten zu beachten und dem Parlament die Möglichkeit zu geben, die Auswahl nach seinen besonderen Kontrollinteressen zu beeinflussen.

# 1 Einleitung und Problemaufriss

## 1.1 Problemaufriss

In einer Rede im Oktober 2012 skizzierte Bundeskanzlerin Merkel mögliche Parameter einer neuen, veränderten deutschen Rüstungsexportpolitik. In Zukunft sollten Partner ermutigt werden, sich für Frieden und Sicherheit einzusetzen, was eine entsprechende „Ertüchtigung“ einschlieÙe und auch „Unterstützung bei der Ausrüstung“ umfasse.<sup>1</sup> Bereits der Rüstungsexportbericht der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) von 2012 skizzierte eine mögliche Veränderung der Rüstungsexportpolitik, bei der Waffenexporte zu einem wichtigen Pfeiler der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik würden.<sup>2</sup> Auch wenn es noch verfrüht wäre, von einem Paradigmenwechsel zu sprechen, mehren sich die Anzeichen, dass die Bundesregierung geneigt ist, Rüstungsexporte als Instrument der Sicherheitspolitik zu begreifen. Sie scheint gewillt, befreundete Staaten, die sie als „Stabilitätspartner“ ansieht, gezielt mit Waffen auszurüsten. Es drängt sich der Anschein auf, als folge die Bundesregierung hier der Logik, mit mehr Waffen Stabilität schaffen zu wollen.

Lange Zeit schien die deutsche Rüstungsexportpolitik auf kommerzielle Interessen und den Erhalt der rüstungsindustriellen Basis in Deutschland abzu zielen: Ein Vorwurf, der bei den kontroversen Debatten um die Panzerlieferungen in den Nahen und Mittleren Osten immer wieder vorgebracht wurde. Mit den von Merkel skizzierten Parametern deutet sich möglicherweise eine Neujustierung der Rüstungsexportpolitik an. Gleichzeitig fehlt es aber an einer nachvollziehbaren Einbettung der Rüstungsexportpolitik in die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik sowie an einer erschöpfenden öffentlichen sicherheits- und friedenspolitischen Begründung für die Lieferung von Waffen zur Ertüchtigung anderer Staaten. Das macht die jahrzehntelang vernachlässigte politische Kontrolle durch die Öffentlichkeit und das Parlament wichtiger denn je.

Die Debatten der vergangenen Jahre machen deutlich, dass die derzeitige Berichterstattung der Bundesregierung über Rüstungsexporte unbefriedigend und unzureichend ist. Informationen über Ausfuhrgenehmigungen und die Rüstungsexportpolitik müssten stattdessen zeitnah erfolgen, umfassend sein und in geeigneter Weise dargestellt werden. Sie müssen verlässlich sein, damit eine öffentliche Debatte und eine parlamentarische Kontrolle möglich sind. Nicht nur die Oppositionsparteien hinterfragen die Politik der Bundesregierung. Zunehmend war auch

aus Kreisen der Regierungsfractionen Unmut über diese intransparente Praxis zu vernehmen. So kritisierte etwa jüngst auch der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses, Ruprecht Polenz (CDU), die Geheimhaltungspraxis der Bundesregierung.<sup>3</sup> Außenminister Westerwelle äußerte daraufhin seine Bereitschaft bei Rüstungsexporten „transparenter zu werden“.<sup>4</sup>

Tatsächlich findet gegenwärtig kaum eine politische, vor allem aber fast keine parlamentarische Kontrolle von Rüstungsexporten statt. Insbesondere die Entscheidungen und Abläufe des Bundessicherheitsrates (s. 2.1.1.3) sind geheim. Auch eine unabhängige rechtliche Kontrolle von Rüstungsexporten existiert nicht. Immerhin gibt es Reformvorschläge aus dem Parlament, die eine nähere Betrachtung verdienen und deren Bewertung diese Studie unter anderem dient.

## 1.2 Reichweite der Studie

Die vorliegende Studie befasst sich mit den von Deutschland ausgehenden Rüstungsexporten, die nach Außenwirtschaftsgesetz (AWG) und Kriegswaffenkontrollgesetz (KWKG) genehmigungspflichtig und im Rüstungsexportbericht aufzuführen sind.

Zunächst wird das Papier verschiedene Verfahren der parlamentarischen Kontrolle in ausgewählten Staaten untersuchen und sie hinsichtlich der Möglichkeiten für eine veränderte deutsche Praxis einordnen. Auch wenn diese Verfahren unterschiedlichen politischen Kulturen entstammen, eignen sich möglicherweise einzelne Elemente auch zur Kontrolle von deutschen Rüstungsexporten. Anschließend blickt die Studie nach Deutschland und veranschaulicht die Komplexität der rechtlichen Lage. Dabei wird auch die wachsende Bedeutung des europäischen Rechts und die damit verbundene Minderung der Steuerungsfähigkeit des deutschen Rechts erörtert.

Im vierten Kapitel werden zunächst Kriterien für eine rechtliche und politische, insbesondere parlamentarische Rüstungsexportkontrolle entwickelt. Eine Grundvoraussetzung für eine effektive Kontrolle ist vor allem Transparenz bezüglich der Ausfuhren.

Anschließend werden einige Instrumente und Elemente der Rüstungsexportkontrolle skizziert und verschiedene institutionelle Modelle einer parlamentarischen Kontrolle vorgestellt und diskutiert. Gewiss gibt es dabei keine Ideallösung. Es kommt vielmehr darauf an, die Vor- und Nachteile verschiedener Modelle in Bezug auf die erörterten Kriterien abzuwägen. Dazu will die Studie eine Hilfestellung liefern.

<sup>1</sup> <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2012/10/2012-10-22rede-merkel-bundeswehr.html>.

<sup>2</sup> Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE), 2013. *Rüstungsexportbericht 2012*, Bonn/Berlin: GKKE.

<sup>3</sup> [http://www.dradio.de/dlf/sendungen/interview\\_dlf/1938765/](http://www.dradio.de/dlf/sendungen/interview_dlf/1938765/).

<sup>4</sup> Der Spiegel, 18. Mai 2013.

## 2 Blick ins Ausland

Die Kontrollmöglichkeiten der Legislative im Bereich der Rüstungsexporte gehen in Deutschland und vielen anderen Ländern nicht über die üblichen parlamentarischen Instrumente wie Anfragen oder Befragungen der Regierung hinaus. Die Kontrolle durch die Parlamente und durch die Öffentlichkeit ist in diesem Politikfeld daher sehr schwach. Es mangelt an spezifischen Maßnahmen und an Transparenz. Nur wenige Staaten bilden hier eine Ausnahme. Im Folgenden wird der Blick auf spezielle Instrumente gerichtet, die nicht im normalen Arsenal der parlamentarischen Kontrolle von Regierungshandeln enthalten sind.

Generell variiert die Rolle des Parlaments von Land zu Land sehr stark, auch wenn innerhalb der Europäischen Union mit der Entwicklung des EU-Verhaltenskodex 1998 die Rolle der nationalen Abgeordneten Häuser an Bedeutung zugenommen hat.<sup>5</sup> Dies zeigt sich insbesondere an einer verbesserten Berichterstattung innerhalb der Europäischen Union (EU), wodurch zahlreiche Parlamente erstmals Zugang zu umfassenden Informationen über Rüstungsexporte erhalten. Die öffentliche Diskussion verweist immer wieder auf Großbritannien und Schweden als positive Beispiele.<sup>6</sup> Die nähere Betrachtung wird zeigen, dass dabei die parlamentarische Kontrolle in beiden Ländern höchst unterschiedlich ausgeprägt ist. Auch ein Blick in die Niederlande beziehungsweise die USA bringt interessante Verfahren der parlamentarischen Kontrolle ans Tageslicht.

### 2.1 Großbritannien

Nach einem Skandal um britische Rüstungsexporte in den Irak setzte die konservative Regierung John Majors eine Untersuchungskommission ein. Der ihm als Labour Premierminister folgende Tony Blair führte dann 1997 eine Berichtspflicht gegenüber dem Parlament ein und übernahm erstmals Exportkriterien, wie etwa Menschenrechte, in die politischen Richtlinien. Maßgeblich an den Verbesserungen beteiligt war das britische Parlament, das zahlreiche Vorschläge in den Prozess einbrachte.<sup>7</sup> Seit 1999 befasst sich im britischen

Unterhaus ein *Quatripartite Committee* mit Rüstungsexportfragen, das sich aus dem Verteidigungs-, Industrie- und Handels- sowie dem Auswärtigen und Entwicklungsausschuss zusammensetzt. Das Komitee hat sich zwar auf die ex-post-Kontrolle der Rüstungsexportentscheidungen der Regierung konzentriert und ist nicht Teil des Entscheidungsprozesses. Dennoch hat es maßgeblich zu Veränderungen in der Berichterstattung der britischen Regierung beigetragen.

Neben einem jährlichen Bericht legt die Regierung dem Ausschuss alle drei Monate aktuelle Informationen zu Rüstungsexporten vor. Zusätzlich findet einmal im Jahr eine öffentliche Anhörung des *Quatripartite Committee* statt. Auf den anschließend verfassten Bericht, der auch Verbesserungsvorschläge zur Änderungen der Rüstungsexportpolitik beinhaltet, muss die Regierung innerhalb von zwei Monaten reagieren. Alle Berichte und Anhörungsprotokolle sind öffentlich zugänglich. Zusätzlich hat der Ausschuss die Möglichkeit, Anhörungen zu generellen Fragen der Exportkontrolle sowie zu individuellen Exportentscheidungen abzuhalten, zu denen verschiedene Experten geladen werden. Neben weiterführenden Informationen zu einzelnen Exportentscheidungen der Regierung hat das Komitee in der Vergangenheit Einblick in die Entscheidungsprozesse und die Methodik zur Bewertung der Empfängerländer verlangt. Die Regierung hat daraufhin beispielsweise 2008 die Methode zur Bewertung der Entwicklungsverträglichkeit von Rüstungsexporten – Kriterium 8 des EU-Gemeinsamen Standpunktes – offengelegt.<sup>8</sup> Weiterhin hat die Regierung auf Anfrage anhand verschiedener Fallbeispiele, beispielsweise der Lieferung von gepanzerten Fahrzeugen nach Libyen, Einblick in die Bewertung einzelner Länder gewährt und Entscheidungsprozesse transparent gemacht.<sup>9</sup> Diese Instrumente ermöglichen, die Regierung an ihren eigenen Maßstäben zu messen und die Rüstungsexporte vor diesem Hintergrund zu bewerten.

Bereits im Jahr 2000 hat der Ausschuss Vorschläge unterbreitet, wie er vorzeitig über Rüstungsexporte informiert werden kann, um eine beratende Rolle zu übernehmen. Die Regierung beharrt jedoch darauf, dass ein System, welches ex ante Kontrollmöglichkeiten schafft, verfassungsrechtliche, gesetzliche und praktische Schwierigkeiten mit sich bringt. Dagegen betonte bereits vor Jahren der parlamentarische Ausschuss, dass er sich nicht nur rückblickend mit dem Regierungshandeln auseinandersetzen, sondern

<sup>5</sup> Bauer, Sibylle. 2004. "The Role of Parliaments in European Arms Export Policy." In Jocelyn Mawdsley, Martha Martinelli und Eric Remacle (Hg.), *Europe and the Global Arms Agenda: Security, Trade and Accountability*. Nomos: Baden-Baden, S. 137-47.

<sup>6</sup> So waren etwa jeweils ein Parlamentarier aus Großbritannien und Schweden bei einer von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen organisierten öffentlichen Anhörung im Bundestag eingeladen. online unter: [http://www.gruene-bundestag.de/themen/sicherheitspolitik/schluss-mit-dunklen-ruestungsgeschaeften/seite-1\\_ID\\_4326121.html](http://www.gruene-bundestag.de/themen/sicherheitspolitik/schluss-mit-dunklen-ruestungsgeschaeften/seite-1_ID_4326121.html).

<sup>7</sup> Bauer, Sibylle. 2002. „Mehr Licht!“ Transparenz und parlamentarische Kontrolle von Rüstungsexporten im internationalen Vergleich. Berlin: Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, Juni.

<sup>8</sup> Foreign & Commonwealth Office et al. 2008. *United Kingdom Strategic Exports Controls Annual Report 2007*. London, July.

<sup>9</sup> Foreign & Commonwealth Office et al. 2009. *United Kingdom Strategic Exports Controls Annual Report 2008*. London, August.

stärker als zuvor in die Entscheidungsfindung der Regierung eingreifen wolle.<sup>10</sup> Bis heute fehlt jedoch ein System der Vorabinformation, auch wenn im Nachgang zu den Umbrüchen in Nordafrika sowie im Nahen und Mittleren Osten Mitglieder der Labour Partei es jüngst erneut forderten.<sup>11</sup> Generell besteht in einem solchen Verfahren die Möglichkeit, dass sich Mechanismen und Formen der informellen Mitbestimmung herausbilden könnten, insbesondere dann, wenn ein Großteil der Informationen den Parlamentariern unter der Bedingung der Vertraulichkeit zugänglich gemacht werden.

Das britische Parlament nimmt zweifellos eine wichtige Rolle bei der Kontrolle von Rüstungsexporten ein, hat durch Veränderungsvorschläge seine Position gestärkt und die Berichterstattung maßgeblich mitgestaltet.

## 2.2 Niederlande

Das niederländische Parlament nimmt traditionell eine aktive Rolle in der Rüstungsexportpolitik ein, auch wenn es nur über wenige Rechte verfügt. Auf Druck des Parlaments änderte die Regierung 1997 ihre Berichtspraxis zunächst auf einen halbjährlichen Turnus, seit 2004 ergänzt durch die monatliche Bereitstellung von Daten zu Rüstungsexporten. Neben der Aussprache zwischen Parlament und Regierung nach Vorlage der halbjährlichen Rüstungsexportberichte, haben Abgeordnete die Möglichkeit, in einer geheimen Sitzung weiterführende Informationen zu einzelnen Geschäften zu erhalten.<sup>12</sup> Zusätzlich informiert der Verteidigungsminister den Verteidigungsausschuss des Parlaments bei geplanten Exporten von Überschussbeständen der niederländischen Armee vorab in einer geheimen Sitzung, wenn dies seitens der Regierung für erforderlich gehalten wird.<sup>13</sup> Der Ausschuss verfügt über die Möglichkeit, eine Stellungnahme zu dem geplanten Geschäft zu formulieren. Die endgültige Entscheidung liegt jedoch weiterhin bei der Regierung.<sup>14</sup> Aufgrund der Geheimhaltung

in dem Verfahren ist es allerdings nicht möglich, die Einflussnahme des Ausschusses auf Entscheidungen der Regierung zu untersuchen.

Im Jahr 2012 regte sich öffentlicher Widerstand gegen Überlegungen der niederländischen Regierung, ausgemusterte Kampfpanzer nach Indonesien zu liefern. Daraufhin verweigerte Den Haag die Ausfuhrgenehmigung, erteilte jedoch keine offizielle Ablehnung. Als Deutschland sich prinzipiell bereit erklärte Panzer in den asiatischen Staat zu exportieren<sup>15</sup>, entzündete sich daran Kritik, da die Gefahr bestand, die Bundesregierung würde ein sogenanntes *undercutting* innerhalb der EU betreiben. Da die niederländische Regierung aber formal keine Ablehnung erteilt hat und das niederländische Parlament keine Mitentscheidungsrechte hat, handelte es sich hier nicht um den Fall einer identischen Transaktion, der eine Ablehnung vorausgegangen ist und die Bundesregierung verpflichtet hätte, mit der niederländischen Regierung Konsultationen bezüglich des Geschäfts aufzunehmen.<sup>16</sup> Unklar bleibt gegenwärtig der Stand des Exportvorhabens. In ihrer Antwort auf eine Anfrage der Linken bestätigte die Bundesregierung, dass der Export von 80 Kampfpanzern des Typs Leopard 2A6 nach Indonesien auf Antrag der Regierung der Niederlande am 11. Juli 2012 genehmigt worden ist.<sup>17</sup>

## 2.3 Schweden

Schweden war lange Zeit in vieler Hinsicht Vorreiter in Sachen Transparenz bei Rüstungsexporten, hat diese Stellung in Europa aber bereits in den 1990er Jahren eingebüßt. Bei der parlamentarischen Kontrolle von Rüstungsexporten verfügen die schwedischen Abgeordneten schon lange über weitreichende Befugnisse. Dem 1985 gegründeten Exportkontrollrat mit seinen inzwischen 12 Mitgliedern kommt dabei eine besondere Funktion zu, auch wenn er formal kein parlamentarischer Ausschuss ist und nur beratende Aufgaben hat. 1996 legte das Parlament die rechtlichen Rahmenbedingungen für ihn fest und einigte sich auf Geltung des Mehrheitsprinzips. Gleichzeitig wurde die Exportkontrollbehörde (ISP) als Genehmi-

<sup>10</sup> House of Commons. 2005. *United Kingdom Strategic Exports Controls – HMG's Annual Report for 2003*. London, March.

<sup>11</sup> Douglas, Alexander und Jim Murphy. 2012. "The UK needs a truly progressive arms policy in the wake of the Arab spring." *The Guardian*, 17 September.

<sup>12</sup> Bromley, Mark. 2008. "The Impact on Domestic Policy of the EU Code of Conduct on Arms Exports. The Czech Republic, the Netherlands and Spain." *SPRI Policy Paper No. 21*, Stockholm: SIPRI, S. 33.

<sup>13</sup> Dutch Ministry of Economic Affairs. 2011. *Annual report on The Netherlands' arms export policy 2010*. The Hague, S. 6.

<sup>14</sup> Mariani, Bernardo und Angus Urquhart. 2000. *Transparency and Accountability in European Arms Export Controls: Towards Common Standards and Best Practice*. London: Saferworld, S. 20.

<sup>15</sup> Im April 2013 wurde öffentlich, dass die Bundesregierung die Ausfuhrgenehmigungen für Kampf- und Schützenpanzer erteilt hat. Siehe dazu: Schriftliche Antwort vom 6. Mai der Staatssekretärin im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie Anne Ruth Herkes auf die Fragen der Abgeordneten Katja Keul (Bündnis 90/Die Grünen).

<sup>16</sup> Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE). 2013. *Rüstungsexportbericht 2012*. Bonn/Berlin: GKKE, S. 60f.

<sup>17</sup> Bundestagsdrucksache 17/14033 vom 18. Juni 2013; Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Jan van Aken u.a. (Die Linke) „Rüstungsexporte: Weiterverkauf und Weitergabe von aus Deutschland exportierten Rüstungsgütern“.

gungsbehörde geschaffen, deren Generaldirektor ebenfalls Vorsitzender des Exportkontrollrates ist. Die ISP hält sich grundsätzlich an das Votum des Rates, auch wenn dieser formal kein Vetorecht besitzt. Dem in der Regel monatlich tagenden Gremium, das nach den parlamentarischen Mehrheitsverhältnissen besetzt wird, gehören nicht nur aktive Parlamentarier, sondern auch (derzeit drei) ehemalige Abgeordnete an.<sup>18</sup> Die Mitglieder sind zur Verschwiegenheit verpflichtet, auch Tagesordnung und Abstimmungsergebnisse bleiben geheim.

In den monatlichen Sitzungen werden in der Regel zwei bis sechs Fälle diskutiert und eine Entscheidung getroffen. Über die Vorlage der Fälle entscheidet die Exportkontrollbehörde, wobei die Auswahlkriterien verborgen bleiben. Es handelt sich meistens jedoch um Präzedenzfälle. An den Treffen nehmen sowohl der Außen- als auch der Verteidigungsminister teil. Sie informieren die Mitglieder des Exportkontrollrates über die allgemeine Situation im potenziellen Empfängerland (Menschenrechte, interne Konfliktlage etc.) und tragen eine sicherheitspolitische Einschätzung vor.<sup>19</sup> Unberührt bleibt das Recht der Regierung, unter bestimmten Umständen Exportentscheidungen an sich zu ziehen.<sup>20</sup>

Unabhängig von den Einzelentscheidungen hat der Exportkontrollrat auch die Aufgabe die Gesetze und den Gemeinsamen Standpunkt der EU zu Rüstungsexporten zu interpretieren, um die Exportkontrollbehörde bei der Auslegung der rüstungspolitischen Grundsätze zu unterstützen.<sup>21</sup> Darüber hinaus hat er auch die Aufgabe, die Umsetzung der Gesetzgebung zu überwachen.

Grundsätzlich garantiert dieses System eine frühzeitige Einbindung des Parlaments in Rüstungsexportentscheidungen, weit vor einem tatsächlichen Beschluss. Dies gewährleistet einen breiten politischen Konsens und Kontinuität in der Rüstungsexportpolitik.

Trotz der bemerkenswerten Einbindung des Parlaments in Rüstungsexporte, bleiben Entscheidungsprozesse jedoch weitestgehend geheim, mit der Begründung, dass ansonsten möglicherweise Unternehmensinteressen bedroht seien oder bestimmte

Bewertungen von Empfängerländern zu diplomatischen Zerwürfnissen führen könnten. Über die Rüstungsexportpolitik informiert die Regierung bzw. die Exportkontrollbehörde in einem jährlichen Bericht an das Parlament.

## 2.4 USA

Im US-Rüstungsexportregime hat der US-Kongress schon lange das Recht, gegen Rüstungsexportvorhaben der Regierung ein Veto einzulegen. Dabei wird nach dem Grundsatz verfahren, dass der US-Präsident grundsätzlich alle Rüstungsexporte tätigen darf, außer der Kongress verbietet dies oder verlangt eine Anpassung eines geplanten Geschäfts. Der Arms Export Control Act (AECA) von 1976 bildet hierfür die rechtliche Grundlage und beinhaltet die Verfahrensmodalitäten. In dem Gesetz ist auch festgeschrieben, welche Geschäfte, abhängig von Art und finanziellem Volumen, dem Kongress anzuzeigen sind. Transfers, die über 14 Mio. US-Dollar (Verteidigungsausrüstung), 50 Mio. US-Dollar (allgemeine Verteidigungsgüter) bzw. 200 Mio. US-Dollar (*design and construction services*) liegen, muss der Präsident dem Kongress anzeigen. Unterschieden wird darüber hinaus auch zwischen *foreign military sales*, die ein direktes Geschäft zwischen der US-Regierung und einem anderen Staat umfassen, *direct commercial sales*, die ein Geschäft zwischen der Industrie und einem staatlichen oder nicht-staatlichen Kunden betreffen sowie der Veräußerung von Überschussbeständen der US-Armee. Letztere Fälle müssen auch an den Kongress zur Entscheidung überwiesen werden, sofern es sich um bedeutende militärische Ausrüstung handelt und der Wert über sieben Millionen US-Dollar liegt.<sup>22</sup> Dabei gilt für Geschäfte zwischen der US-Regierung und einem anderen Staat ebenso wie für sämtliche kommerzielle Rüstungsgeschäfte eine 30-Tage-Frist, in der die Exekutive den Kongress informieren muss. Eine 15-Tage-Frist greift bei Geschäften mit NATO-Partnern sowie mit Australien, Japan und Neuseeland. Für Klein- und Leichtwaffen sowie für Munition gelten gesonderte Grenzen, die einen Informationsaustausch mit dem Kongress in Gang setzen. Diese liegen bei einer Million US-Dollar.<sup>23</sup>

Der Präsident muss ein geplantes Rüstungsgeschäft dem Sprecher des Repräsentantenhauses und dem Senatsausschuss für Auswärtige Beziehungen

<sup>18</sup> Bauer, Sibylle. 2002. „Mehr Licht!“ Transparenz und parlamentarische Kontrolle von Rüstungsexporten im internationalen Vergleich. Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, Berlin, Juni.

<sup>19</sup> Davis, Ian. 2002. *The Regulation of Arms and Dual-Use Exports. Germany, Sweden and the UK*. SIPRI & Oxford University Press.

<sup>20</sup> Die Regierung hat etwa die Entscheidung über den Verkauf von Gripen-Kampfflugzeugen nach Südafrika an sich gezogen.

<sup>21</sup> National Inspectorate of Strategic Products (ISP). 2012. "Government Communication 2011/12: 114, Strategic Export Control in 2011 – Military Equipment and Dual-Use Products." Stockholm: ISP.

<sup>22</sup> Fergusson, Ian F. und Paul K. Kerr. 2013. *The U.S. Export Control System and the President's Reform Initiative*. Washington, DC: Congressional Research Service, 19. April.

<sup>23</sup> Grimmett, Richard F. 2007. "Arms Sales: Congressional Review Process." Washington, DC: Congressional Research Service, 12 September.

anzeigen. Dieser Ausschuss sowie der Ausschuss des Repräsentantenhauses für Internationale Beziehungen haben die Aufgabe, die Anfrage zu prüfen und bei Bedarf weitere Informationen einzuholen. Während der Kongress zwar die Möglichkeit hat, ein Rüstungsgeschäft zunächst abzulehnen, wird dem Präsidenten ein Vetorecht eingeräumt. Ein Veto des Präsidenten kann der Kongress nur mit einer Zweidrittelmehrheit überstimmen. Dem Präsidenten steht zudem noch der Verweis auf eine Notfallsituation zu, die ein Geschäft grundsätzlich immer ermöglicht. Einen solchen Verweis auf eine Notfallsituation, in der ein Rüstungsexport unmittelbar genehmigt werden kann, kann der Präsident auch schon vor Benachrichtigung des Kongresses anbringen. Er ist jedoch verpflichtet, dem Kongress eine ausführliche Begründung vorzulegen, die auch die sicherheitspolitischen Interessen der USA an einem solchen Geschäft klar benennt. Ungeachtet dessen hat der Kongress maßgeblichen Einfluss auf die Rüstungsexportpolitik und kann sie durch die Gesetzgebung, etwa ein Lieferverbot an bestimmte Länder, mitgestalten.<sup>24</sup>

Zwar werden dem Kongress formal umfassende Mitspracherechte bei Rüstungsexporten eingeräumt, in der Praxis bleiben jedoch hohe Hürden bestehen, die eine Ablehnung eines Rüstungsexportgeschäfts äußerst schwer machen. Wenn der Kongress ein Rüstungsgeschäft ablehnt und der Präsident von seinem Vetorecht Gebrauch macht, braucht er lediglich die Unterstützung von knapp über einem Drittel der Mitglieder des Kongresses, um das Geschäft zu genehmigen.<sup>25</sup> Bis heute hat der Kongress formal noch kein Rüstungsgeschäft abgelehnt. Dennoch haben informelle Konsultationsmechanismen dazu geführt, dass etwa der Zeitpunkt einer Lieferung verschoben oder das Geschäft grundsätzlich überdacht wurde.<sup>26</sup> Bringt der Kongress große Bedenken gegen ein Rüstungsgeschäft vor, verfolgt die Exekutive ein solches Geschäft selten weiter.

In der Kritik stehen auch immer wieder die Dollargrenzen, die eine Benachrichtigung des Parlaments auslösen. Während die Rüstungsindustrie diese Schwellenwerte erhöht sehen will, da sie ihre Geschäfte unnötig behinderten, fordern Nichtregierungsorganisationen sie weiter abzusenken.

## 2.5 Bewertung

Der Blick auf die Praxis in anderen Ländern zeigt, dass es Mechanismen und Verfahren gibt, die es Parlamenten erlauben, auch auf dem Politikfeld der Rüstungsexporte die Regierung zu kontrollieren. So hat auf Druck des Parlaments in Großbritannien die Regierung immer wieder Einblick in die Entscheidungsprozesse gewährt. Der eigenständige Bericht des Ausschusses in Großbritannien hat zu einer intensiven parlamentarischen und öffentlichen Auseinandersetzung mit Rüstungsexportpolitik geführt. Ähnliches gilt für die parlamentarischen Kontrollgremien der Niederlande und Schwedens. In den USA hat sich ein System herausgebildet, das vom Präsidenten eine umfassende sicherheitspolitische Begründung bei Rüstungsexporten verlangt. Dies wären hilfreiche Instrumente, um auch in Deutschland die Rolle des Parlaments zu stärken und die Rüstungsexportpolitik insgesamt transparenter zu gestalten. Dass die unterschiedlichen Instrumente verschiedenen politischen Kulturen entstammen, in denen das System parlamentarischer Kontrolle grundsätzlich anders gestaltet ist, macht eine unmittelbare Übertragung auf Deutschland zwar schwierig. Dennoch liefern einzelne Elemente dieser Verfahren auch Anhaltspunkte für eine Reform in Deutschland.

<sup>24</sup> Bauer, Sibylle. 2002. „Mehr Licht!“ Transparenz und parlamentarische Kontrolle von Rüstungsexporten im internationalen Vergleich. Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, Berlin, Juni.

<sup>25</sup> Schroeder, Matt und Rachel Stohl. 2005. „Appendix 17A. US export controls.“ In *SIPRI Yearbook 2005*. Oxford: Oxford University Press, S. 720-40.

<sup>26</sup> Grimmett, Richard F. 2007. „Arms Sales: Congressional Review Process.“ Washington, DC: Congressional Research Service, 12 September.

# 3 Blick nach Deutschland

Die Ausfuhr von Rüstungsgütern und Kriegswaffen aus Deutschland ist komplex geregelt. Einfache Bundesgesetze, deutsches Verfassungsrecht und EU-Recht spielen ineinander. Dies gilt sowohl für die Genehmigungsverfahren (3.1) als auch für die Informationspflichten der Exekutive über genehmigte Exporte (3.2).

## 3.1 Genehmigungen von Rüstungsexporten

Besonders das Normengeflecht zum Export von Rüstungsgütern ist nicht leicht zu durchschauen. Grundlagen bilden das Grundgesetz (GG), das Kriegswaffenkontrollgesetz (KWKG), das Außenwirtschaftsgesetz (AWG) und die Außenwirtschaftsverordnung (AWVO).

Der folgende Abschnitt nimmt die Bundesregierung als Spitze der deutschen Rüstungsexportgenehmigungsbehörden mit den spezifisch für sie geltenden Verfassungsnormen in den Blick (3.1.1), der nächste geht dann auf das einfachgesetzliche deutsche Regelungssystem ein (3.1.2). Zuletzt stehen die auf Rüstungsexporte bezogenen Normen der EU im Mittelpunkt (3.1.3), die die Rechtslage teilweise wesentlich beeinflussen.

### 3.1.1 Die Bundesregierung

Das Grundgesetz beschäftigt sich nur an einer Stelle explizit mit dem Thema Rüstungsexporte, nämlich in Art. 26 Abs. 2 GG, in dem es um die Zuständigkeit für die Genehmigung des Exports von Kriegswaffen geht. Dort heißt es: „Zur Kriegsführung bestimmte Waffen dürfen nur mit Genehmigung der Bundesregierung hergestellt, befördert und in den Verkehr gebracht werden. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.“

#### 3.1.1.1 Art. 26 Abs. 2 GG

Art. 26 Abs. 2 GG bestimmt demnach, ebenso wie § 11 Abs. 1 KWKG, dass Kriegswaffenexporte der „Genehmigung der Bundesregierung“ bedürfen. Damit ist das Bundeskabinett als Ganzes gemeint. Eine Übertragung auf einzelne Ministerien, wie sie § 11 Abs. 2 KWKG vorsieht, ist also verfassungswidrig.<sup>27</sup> Dennoch wird eine solche Übertragung der Entscheidungskompetenzen, hauptsächlich auf das Wirtschaftsministe-

rium, seit langem praktiziert. Allerdings kam es bisher nie zu einer Klage gegen die rechtswidrige Praxis und dies steht bei der gegenwärtigen Rechtslage auch nicht zu erwarten, da gegenwärtig nur die Empfänger eines ablehnenden Bescheids über einen Exportantrag klagebefugt sind, die wiederum kein Interesse daran haben, mit einer Klage die Exportmöglichkeiten generell zu erschweren (vgl. 3.2.2).

Der Umstand, dass die Vielzahl der Genehmigungsverfahren eine Handhabung durch die Bundesregierung als Ganzes faktisch nahezu unmöglich macht, weist darauf hin, dass – entgegen der Intention von Art. 26 GG – der Export von Kriegswaffen keine seltene und in jedem Einzelfall genau zu bedenkende Ausnahme mehr ist.

#### 3.1.1.2 Vorbehalt der Bundesregierung für Genehmigung von Kriegswaffenexporten

Aus der kollegialen Zuständigkeit der Bundesregierung nach Art. 26 Abs. 2 GG ergibt sich auch ein Vorbehalt der Bundesregierung für die Genehmigung der Ausfuhr von Kriegswaffen (nicht für die von sonstigen Rüstungsgütern, vgl. 4.1.2). In diesem Bereich sind andere staatliche Organe, auch der Bundestag, von einer Mitentscheidung ausgeschlossen.<sup>28</sup> Um dies zu ändern, müsste Art. 26 Abs. 2 GG geändert werden.

#### 3.1.1.3 Der Bundessicherheitsrat

Entscheidungen über politisch bedeutsame Genehmigungen werden innerhalb der Bundesregierung vom Bundessicherheitsrat<sup>29</sup> vorgeformt. Dabei handelt es sich um einen Ausschuss der Bundesregierung, dem, neben dem Bundeskanzler als Vorsitzendem, der Außen-, der Verteidigungs-, der Finanz-, der Innen-, der Wirtschafts-, der Justiz- und der Entwicklungshilfeminister sowie der Chef des Bundeskanzleramtes als ständige Mitglieder angehören. Dieses Gremium wird weder in der Verfassung oder in sonstigen Gesetzen noch in der Geschäftsordnung der Bundesregierung erwähnt, sondern geht auf einen Kabinettsbeschluss der Adenauer-Ära zurück. Seine Termine und die Tagesordnungen seiner Sitzungen sind ebenso geheim wie seine Beratungen und Beschlüsse. Zwar spricht der Bundessicherheitsrat nur Empfehlungen für oder gegen eine Genehmigung aus. Sein politisches Gewicht ist aber so groß, dass das zuständige Ministerium seinen Empfehlungen bisher stets gefolgt ist. Der

<sup>27</sup> Wie hier Herdegen, Matthias, in Roman Herzog, Matthias Herdegen, Hans-Hugo Klein und Rupert Scholz (Hg.), *Maunz/Dürig GG*, (46. Lfg. 2006) Art. 26 Rn. 56; Epping, Volker. 1993. *Grundgesetz und Kriegswaffenkontrolle: Erfüllung des Verfassungsauftrags durch den einfachen Gesetzgeber? Verfassungsanspruch und Rechtswirklichkeit*, S. 210ff.; Pernice, Ingolf. 2006. In Horst Dreier (Hg.), *Grundgesetzkommentar*, Bd. 2, 2. Aufl. Art. 26; Vgl. BVerfGE 91, 148 (166). a.A. Hernekamp, v. Münich / Kunig, GG, Bd. 2, 6. Aufl. 2012 Art. 26, Rn. 29.

<sup>28</sup> Vgl. Pernice, Ingolf. 2006. In Horst Dreier (Hg.), *Grundgesetzkommentar*, Bd. 2, 2. Aufl. Art. 26, Rn. 20, 28.

<sup>29</sup> Zum Bundessicherheitsrat, seinem Aufbau und seiner Arbeitsweise siehe Zähle, Kai. 2005. *Der Bundessicherheitsrat, Der Staat*. Bd. 44, S. 462-82.

Bundessicherheitsrat ist also für die bedeutsamsten Exportentscheidungen inhaltlich verantwortlich und sorgt durch seine opake Arbeitsweise zugleich für deren Intransparenz.

#### 3.1.1.4 Die „Politischen Grundsätze“ der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat im Jahr 2000 für den Bereich der Rüstungsexportentscheidungen die „Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“<sup>30</sup> grundlegend überarbeitet, um – wie es zu Beginn heißt – ihre Rüstungsexportpolitik restriktiv zu gestalten, den Export von Rüstungsgütern am außenpolitischen Interesse der Bundesrepublik zu orientieren und einen Beitrag zur Sicherung des Friedens, der Menschenrechte und der nachhaltigen Entwicklung zu leisten.

In der Praxis erwiesen sich die „Grundsätze“ bisher nur bedingt als steuerungsfähig, um diese anspruchsvollen und zumindest potenziell gegensätzlichen Ziele zu erreichen, wie die tatsächlich getroffenen Rüstungsexportentscheidungen zeigen.<sup>31</sup> Dies liegt zum Teil daran, dass die „Grundsätze“ nur politischer Natur und rechtlich nicht bindend sind. Dass sie auch nur geringe politische Steuerungswirkung entfalten, mag sich teilweise durch ein Übergewicht der wirtschaftlichen Interessen gegenüber anderen Gesichtspunkten in der Bewertung durch die Bundesregierung erklären. Daneben dürften aber auch langfristige sicherheitspolitische Interessen am Erhalt einer starken und funktionsfähigen deutschen Rüstungsindustrie eine Rolle spielen.

Alles in allem dienen die Grundsätze bisher eher der Außendarstellung der jeweiligen Bundesregierung als der Steuerung ihrer Rüstungsexportpolitik, auch wenn ihre Bedeutung immer wieder hervorgehoben wird.

### 3.1.2 Duales Regelungssystem für Rüstungsexporte

Was den Bereich der rechtlichen Normen angeht, wird die Ausfuhr von Rüstungsgütern in Deutschland nach dem Kriterium „direkt zur Kriegführung bestimmte Waffen“<sup>32</sup> zwischen zwei Regulierungssystemen aufgeteilt: Kriegswaffen fallen unter das KWKG, andere Rüstungsgüter unter das AWG und die AWVO. Als Kriegswaffen werden dabei solche Waffen verstanden, die in der Kriegswaffenliste aufgeführt

werden<sup>33</sup>, die als Anhang zum KWKG aufgestellt wird. Es handelt sich generell um Waffen, die objektiv zu militärischen Zwecken bestimmt sind<sup>34</sup>, also nicht etwa um Sport-, Jagd- oder historische Waffen.

#### 3.1.2.1 Kein Anspruch auf Genehmigung des Exports von Kriegswaffen nach KWKG

Rechtlich ist der Unterschied zwischen einem Export nach KWKG oder nach AWG beachtlich: Die Ausfuhr von Kriegswaffen ist generell untersagt und auf eine ausnahmsweise mögliche Genehmigung besteht kein Anspruch.<sup>35</sup> Eine Genehmigung darf nach § 6 Abs. 3 KWKG u.a. dann nicht erteilt werden, falls die Gefahr besteht, dass die Kriegswaffen zu einer friedensstörenden Handlung, insbesondere einem Angriffskrieg verwendet werden oder Grund zu der Annahme besteht, dass durch die Genehmigung völkerrechtliche Verpflichtungen Deutschlands tangiert werden. Die Argumentationslast liegt hier beim Exporteur.

#### 3.1.2.2 Anspruch auf Genehmigung des Exports von sonstigen Rüstungsgütern nach AWG

Hingegen besteht auf den Export von sonstigen Rüstungsgütern nach dem AWG ein Anspruch auf Genehmigung, der nur dann ausnahmsweise versagt werden kann, falls bestimmte Gründe vorliegen. Hier sind vor allem die Gewährleistung wesentlicher Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik und die Abwehr einer Störung des friedlichen Zusammenlebens der Völker zu nennen.<sup>36</sup> Die Last zu begründen, weshalb eine Genehmigung versagt wird, liegt danach bei der Behörde, regelmäßig dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle. Es ist daher für einen Exporteur von Interesse, dass ein Antrag auf Ausfuhrgenehmigung nach dem AWG und nicht nach dem KWKG beurteilt wird.

#### 3.1.2.3 Abgrenzung zwischen KWKG und AWG im Einzelnen schwierig

Was eine Kriegswaffe ist, ergibt sich aus einer „Kriegswaffenliste“, die immer wieder aktualisiert als Anlage zum KWKG geführt wird. Der Export von Waffen und Waffenteilen, die nicht dem KWKG unterliegen, kann nach dem AWG genehmigungspflichtig sein, falls die

<sup>30</sup> <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/A/aussenwirtschaftsrecht-grundsaeetze,property=pdf,bereich=bmwi,2012,sprache=de,rwb=true.pdf>.

<sup>31</sup> Siehe etwa: Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung, 2013. *Rüstungsexportbericht 2012*. Bonn/Berlin: GKKE, S. 5 f. und S. 49 ff.

<sup>32</sup> § 1 KWKG.

<sup>33</sup> Vgl. BVerwGE 61, 24 (26).

<sup>34</sup> Herdegen, Matthias. JAHR. In Roman Herzog, Matthias Herdegen, Hans-Hugo Klein und Rupert Scholz (Hg.); Maunz/Dürig GG, (46. Lfg. 2006) Art. 26 Rn. 47.

<sup>35</sup> Art. 26 Abs. 2 GG; § 6 Abs. 1 KWKG; vgl. BVerwGE 61, 24 (31 f.).

<sup>36</sup> § 7 Abs. 1 AWG.

Waren auf bestimmten Positionen der sogenannten „Ausfuhrliste“ stehen, die als Anlage zur AWVO geführt wird.

Weil die Güter auf den verschiedenen Listen nur nach Gattungen beschrieben sind, kann es unklar sein, ob ein bestimmtes Gut als Kriegswaffe zu werten ist oder ob für die Ausfuhr eines Gutes, das keine Kriegswaffe darstellt, überhaupt nach AWG genehmigungspflichtig ist.

Da die Genehmigungspraxis weitgehend intransparent ist und insbesondere gerichtliche Verfahren ausgesprochen selten sind<sup>37</sup>, besteht hier einiger Spielraum für die Genehmigungsbehörden, über dessen Nutzung man aber leider nur spekulieren kann.

### 3.1.3 Ergänzung durch Europäisches Recht

Nach den Artikeln 36 und 346 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) bleibt der Kern der Rüstungspolitik und damit auch des Exports von Rüstungsgütern in der Verantwortung der Mitgliedstaaten. Dennoch hat die EU mittlerweile wesentliche Regelungen für den Export von Rüstungsgütern getroffen.

#### 3.1.3.1 Dual-use Verordnung

Die sogenannte Dual-use Verordnung<sup>38</sup> der EU enthält in ihrem Anhang I eine Liste der erfassten Güter mit doppeltem (d.h. zivilem und militärischem) Verwendungszweck. Der Handel mit diesen Gütern ist innerhalb der Union frei und entzieht sich damit jeder Kontrolle.<sup>39</sup>

Für die Ausfuhr aller in Anhang II und in Anhang IV der Verordnung aufgeführten Güter nach Zielen außerhalb der Union, müssen weiterhin Genehmigungen eingeholt werden. Für die übrigen Dual-use Güter gilt nach Art. 9 Abs. 1 der Verordnung eine allgemeine Genehmigung der Ausfuhr in eine Reihe von befreundeten Drittstaaten wie Japan, die Schweiz oder die USA. Eine Ausfuhr in andere Zielstaaten ist auch für diese Güter genehmigungspflichtig.

Zuständig für die Kontrolle der Ausfuhr bleiben die Behörden der Mitgliedstaaten, was zu einer unterschiedlichen Handhabung der Vorschriften führen kann.

<sup>37</sup> Juris, die größte deutsche Urteilsdatenbank, weist seit 1999 lediglich zwei Urteile zum einschlägigen § 7 Abs. 1 AWG aus.

<sup>38</sup> Rat der Europäischen Union, 2009. *Verordnung (EG) Nr. 428/2009*, 5. Mai.

<sup>39</sup> Ein Genehmigungsvorbehalt für den Handel innerhalb der Union bleibt allerdings noch für eine Reihe besonders sensibler, in Anhang IV der Verordnung aufgeführter Güter bestehen.

#### 3.1.3.2 Verbringungsrichtlinie

Die Verbringungsrichtlinie der EU<sup>40</sup> (auch als „Verteidigungsgüterrichtlinie“ bezeichnet) ist mittlerweile in deutsches Recht umgesetzt worden. Sie soll den Verkehr bestimmter, in einem Anhang aufgeführter Rüstungsgüter innerhalb der Union erleichtern. Instrumente dazu sind zunächst Allgemein- und Globalgenehmigungen, die dauerhaft die Lieferung bestimmter Gruppen von Rüstungsgütern an bestimmte Gruppen von Empfängern in anderen Mitgliedstaaten gestatten.

Weiterhin sollen mit dem Instrument der Zertifizierung von zuverlässigen Unternehmen „sichere Lieferungsketten“ geschaffen werden. Der Transfer von Rüstungsgütern liegt dann vom Beginn bis zum Ende in der Verantwortung der Glieder dieser Ketten, die auch die Einhaltung der erteilten Allgemein- und Globalgenehmigungen zu gewährleisten haben. Eine staatliche Kontrolle findet erst ex post statt und ist dabei auf die Information durch die beteiligten Unternehmen angewiesen.

Dadurch ergibt sich die Möglichkeit, etwa Komponenten von Rüstungsgütern<sup>41</sup> ohne separate Genehmigung in einen anderen Mitgliedstaat zu verbringen. Die Ausfuhr der dort fertiggestellten Rüstungsgüter in Drittstaaten kann dann nach den Vorschriften dieses Mitgliedstaates vorgenommen werden.<sup>42</sup>

#### 3.1.3.3 Gemeinsamer Standpunkt

Weiterhin haben sich die Mitgliedstaaten 2008 auf den „Gemeinsamen Standpunkt betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern“<sup>43</sup> geeinigt und den seit 1998 geltenden, lediglich politisch bindenden EU-Verhaltenskodex abgelöst. Dieser umfasst alle nach der Gemeinsamen Militärgüterliste der EU klassifizierten Güter.

Der Gemeinsame Standpunkt enthält Kriterien für die Genehmigung von Rüstungsexporten in Dritt-

<sup>40</sup> RL 2009/43/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Mai 2009.

<sup>41</sup> Zur Bedeutung des Komponentenhandels siehe bereits: Nassauer, Offried und Christopher Steinmetz. 2005. *„Made in Germany“ inside. Komponenten - die vergessenen Rüstungsexporte*. Berlin: Berliner Informationszentrum für transatlantische Sicherheit (BITS).

<sup>42</sup> Zwar statuiert Art. 10 der Richtlinie die Pflicht der Behörden des Empfängermitgliedstaates, eine Bestätigung des Empfängers der Komponenten über die Einhaltung der Ausfuhrbestimmungen des Ursprungsmitgliedstaates einzuholen. Aber auch hier wird staatliche Kontrolle zum Teil durch Selbstkontrolle der Unternehmen ersetzt, mit den darin liegenden Gefahren eines Missbrauchs oder einer laxen Handhabung.

<sup>43</sup> Rat der Europäischen Union. 2008. *Gemeinsamer Standpunkt 2008/944/GASP*. Brüssel, 8. Dezember.

länder wie etwa die Auswirkungen auf die Menschenrechtslage, die Entwicklungslage im Empfängerland oder auf Frieden und Stabilität der Zielregion sowie die Einhaltung internationaler Verpflichtungen durch die Exportländer.<sup>44</sup>

Zudem statuiert der Gemeinsame Standpunkt eine Pflicht der Mitgliedstaaten, sich gegenseitig vertraulich über die Ausfuhren zu informieren sowie einen jährlichen öffentlichen Bericht zu erstellen.

Der Gemeinsame Standpunkt ist zwar rechtlich verbindlich, hervorzuheben ist aber, dass der Europäische Gerichtshof nach Art. 275 AEUV ausdrücklich nicht zuständig ist. Die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, sich untereinander durch Anrufung des Internationalen Gerichtshofs in einem Schiedsverfahren zur Beachtung des Standpunktes anzuhalten, ist nur theoretischer Natur, zumal sich die Parteien zuvor auf ein Schiedsverfahren einigen müssten.

### 3.1.4 Bewertung

Insgesamt kennzeichnet eine überbordende Komplexität das Rüstungskontrollregime in Deutschland, die aus dem bisweilen schwer nachvollziehbaren Zusammenwirken bereits komplizierter nationaler Regelungen mit dem ebenfalls nicht einfachen europäischen Recht resultiert. Hier ist vor allem die teilweise Verlagerung der Kontrollverantwortlichkeit von den Staaten auf private Akteure zu bemängeln. Zudem bleiben die Abläufe in den Genehmigungsverfahren undurchsichtig; eine Begründungspflicht für erteilte Exportgenehmigungen besteht nicht.

Bedenkliche Folgen sind mangelnde Transparenz sowie Diffusion und partielle Privatisierung von Verantwortlichkeiten für die Kontrolle dieses Regelungsgeflechts.<sup>45</sup>

## 3.2 Transparenz von Rüstungsexporten

Informationen über Rüstungsexportentscheidungen ergeben sich staatlicherseits vor allem aus dem jährlichen Rüstungsexportbericht der Bundesregierung sowie aus punktuellen Bemühungen des Bundestages zur Selbstinformation.

<sup>44</sup> Zur Umsetzung des Gemeinsamen Standpunktes in nationales Recht und zur Einhaltung der Kriterien durch die EU-Mitgliedsstaaten siehe: Grebe, Jan. 2013. "Harmonized EU Arms Exports Policies in Times of Austerity? Adherence to the Criteria of the EU Common Position on Arms Exports." *Study*. Bonn: BICC.

<sup>45</sup> Dazu näher: Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung. 2012. *Rüstungsexportbericht 2011*. Bonn/Berlin: GKKE, S. 84 ff.

### 3.2.1 Unterrichtung durch die Bundesregierung

Der Rüstungsexportbericht der Bundesregierung ist sowohl in den Politischen Grundsätzen der Bundesregierung (s. 3.1.1.2) wie auch im Gemeinsamen Standpunkt der EU (s. 3.1.3.3) vorgesehen. Über Form und Inhalt des Berichts wird keine Aussage getroffen, zudem sind weder die Politischen Grundsätze noch der Gemeinsame Standpunkt rechtlich durchsetzbar. Die Vorlage des Rüstungsexportberichts kann daher gegenwärtig nicht erzwungen werden.

Die Kritik am Bericht selbst lässt sich in den Worten „zu wenig, zu ungenau und zu spät“ zusammenfassen. Zu den inhaltlichen Kriterien wird unten noch Stellung genommen (vgl. 4.2.1). Die lange Zeit, die beansprucht wird, um den Bericht anzufertigen, führt – wie auch seine unzureichende Qualität – zu einer teilweisen Entpolitisierung des Themas, da politische Diskussion häufig von der Aktualität des Gegenstandes lebt.

### 3.2.2 Informationsrechte des Bundestages

Grundsätzlich gilt, dass der Bundestag Informationen darüber benötigt, was im Namen der Bundesrepublik geschieht, muss doch alle staatliche Tätigkeit demokratisch und rechtlich legitimiert sein. Dies geschieht primär durch das Parlament, etwa durch Gesetzgebung oder Wahl des Kanzlers. Legitimation ist aber nicht statisch, sondern dynamisch, d.h. sie kann verändert, aber auch entzogen werden: Gesetze werden angepasst oder neu erlassen, die Person des Bundeskanzlers kann ausgetauscht werden. Nur ein informiertes Parlament kann die Aufgabe bewältigen, Politik zu legitimieren. Daraus ergibt sich, dass der Informationsanspruch des Parlaments so weit geht, wie die Legitimation durch das Parlament reicht. Das heißt, dass die vom Bundestag durch Wahl legitimierte Regierung dem Parlament Informationen über ihr Handeln schuldet.

Information des Parlaments bedeutet im Regelfall Information aller Abgeordneten, die als Gesamtheit den Bundestag bilden und den Souverän, das Volk, repräsentieren. Also hat jeder einzelne Abgeordnete einen Informationsanspruch<sup>46</sup> gerade auch gegenüber der Bundesregierung, die vom Bundestag legitimiert und kontrolliert werden muss. Dieses Anrecht erstreckt sich auf das gesamte Handlungsfeld der Regierung.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> VerfGH NRW, DVBl. 1994, 48 LS 1; Morlok, Martin. 2006. In Horst Dreier (Hg.). *Grundgesetzkommentar*, Bd. 2, 2. Aufl. Art. 38 Rn. 43.

<sup>47</sup> Brüning, Christoph. 2004. "Der informierte Abgeordnete. Die Informationspflicht der Regierung als 'Bringschuld' gegenüber dem Parlament". *Der Staat*, Bd. 43, S. 518

Ausgenommen davon ist lediglich der sogenannte Kernbereich der Regierung, dessen Schutz die Eigenständigkeit der Regierung gegenüber dem Bundestag erhalten soll. Im Zusammenhang mit der Kontrolle von Rüstungsexporten ist hier vor allem der Bereich der internen Beratung der Regierung im Vorfeld und zur Vorbereitung von Entscheidungen zu nennen.<sup>48</sup>

### *3.2.2.1 Bisher: Nur punktuell wirksame Informationsinstrumente*

Die herkömmlichen Instrumente einer Selbstinformation des Parlaments wie Große und Kleine Anfrage oder die Frage einzelner Mitglieder des Bundestages<sup>49</sup> sind zwar zur Beschaffung von Informationen tauglich. Sie wirken aber nur punktuell und setzen bereits hinreichende Kenntnisse voraus, um gezielt fragen zu können. Zur umfassenden Aufklärung des Bundestages über das schlecht ausgeleuchtete Feld der Rüstungsexporte reichen sie nicht aus.

### *3.2.2.2 Notwendigkeit gesetzlich geregelter Berichtspflichten der Bundesregierung*

Der Bundestag sollte sich daher für diesen Bereich endlich ein Instrument schmieden, das seine umfassende, hinreichend detaillierte und aktuelle Unterrichtung durch die Regierung sichert. Er muss der Regierung eine geeignete Berichtspflicht auferlegen, die sich auf alle von ihr bzw. von deutschen Behörden getroffenen Rüstungsexportentscheidungen bezieht (vgl. 4.2).

---

<sup>48</sup> BVerfGE 67, 100 (139); VerfG Hamburg, DÖV 1973, 745 ff.; VerfG Brandenburg, DÖV 1998, 200 ff. Vgl. Baer, Susanne. 2001. "Vermutungen zur Kernbereichen der Regierung und Befugnissen des Parlaments". *Der Staat*, Bd. 40, S. 537.

<sup>49</sup> §§ 100, 104, 105 GO BT.

# 4 Kriterien und Instrumente – Der Weg zu einer demokratischen Kontrolle von Rüstungsexporten

Die in den vergangenen zwei Jahren geführte Debatte über Rüstungsexporte in Deutschland hat die Notwendigkeit einer intensivierten Rüstungsexportkontrolle deutlich gemacht. Entscheidungen über Rüstungsexporte sind langfristig wirksam und von erheblicher politischer und damit auch gesellschaftlicher Bedeutung. Sie müssen in einer guten und angemessenen Weise getroffen werden, transparent erfolgen und dadurch eine demokratische und öffentliche Diskussion ermöglichen. Dies sollte das zentrale Ziel eines jeden Rüstungsexportkontrollregimes darstellen. Unabhängig vom institutionellen Gefüge der Rüstungsexportkontrolle stellt vor allem die Transparenz von Rüstungsexportentscheidungen eine notwendige Bedingung für ihre effektive parlamentarische und öffentliche Überprüfung dar.

In diesem Kapitel sollen zunächst Kriterien eines guten Regimes der Rüstungsexportkontrolle skizziert werden. Im Anschluss zeigt die Studie verschiedene denkbare Instrumente zur Erreichung dieses Zieles, richtet den Blick auf verschiedene diesbezügliche Modelle zur Kontrolle von Rüstungsexporten und nimmt eine erste Bewertung vor.

## 4.1 Kriterien für eine demokratische Kontrolle

### 4.1.1 Transparenz

Transparenz – verstanden als ein Instrument, mit dem sowohl Verantwortlichkeit hergestellt als auch Verhalten gesteuert werden soll<sup>50</sup> – erfordert, relevante Fakten in einer definierten Form zur Verfügung zu stellen. Dies bedeutet, dass aus Rohdaten in geeigneter Weise Informationen aufbereitet werden, die die Bewertung einer getroffenen oder noch zu treffenden Entscheidung ermöglichen. Entscheidend sind hierfür der Inhalt, die Form und der Zeitpunkt, ab dem sie verfügbar sind sowie der Kreis derer, die Zugang zu ihnen haben.

Erstes Kriterium von Transparenz ist also die **Verfügbarkeit** und nachvollziehbare, kohärente **Darstellung** der Fakten. Die heutige Praxis erscheint dagegen zersplittert und zufällig: wichtige Informationen kommen neben dem Rüstungsexportbericht etwa nur durch Informationslecks im Regierungsapparat oder durch parlamentarische Anfragen an die Öffentlichkeit.

Die Informationen müssen weiterhin **verlässlich** und hinreichend **aktuell** sein. Besonders an der Aktualität der Informationen über Rüstungsexporte hapert es, der Rüstungsexportbericht erscheint chronisch zu spät.

Wichtig für die Möglichkeit einer sachgerechten Diskussion sind auch die **Relevanz** und die **Präzision** der Informationen. Dies bedeutet, dass Daten in hinreichender Breite und Tiefe zur Verfügung stehen. Auch hieran fehlt es. So werden etwa die politischen Beweggründe für Rüstungsexporte nicht offenbart und die genauen Empfänger nicht benannt.

Wichtig ist weiterhin die **Vergleichbarkeit der Informationen**. Daten zu Rüstungsexporten werden derzeit jedoch nicht einheitlich präsentiert: Während bei Kriegswaffen etwa die tatsächlichen Exporte genannt werden, enthält der Rüstungsexportbericht für die übrigen Rüstungsgüter lediglich die Werte der erteilten Genehmigungen.<sup>51</sup>

Transparenz der Informationen, die eine öffentliche und insbesondere parlamentarische Diskussion von Rüstungsexportentscheidungen ermöglicht, ist also ein erstes und überragend wichtiges Kriterium für die Bewertung eines Rüstungsexportkontrollregimes.

### 4.1.2 Parlamentarisierung

In einem parlamentarischen System ist das Parlament selbst zentraler Ort der öffentlichen Diskussion politischer Fragen. Daraus ergibt sich als zweites wichtiges Kriterium für die Güte eines Rüstungsexportkontrollregimes die Möglichkeit einer parlamentarischen Behandlung von Rüstungsexportentscheidungen (vgl. 4.3).

Allerdings gibt es auch Grenzen der parlamentarischen Kontrolle. Diese sind teilweise rechtlicher (dazu bereits oben Kapitel 3), teilweise aber auch theoretischer oder praktischer Natur:

Zunächst darf ein Rüstungsexportregime das Parlament nicht in die Rolle einer Genehmigungsbehörde drängen. Es ist dazu weder von seiner Struktur her geeignet noch materiell entsprechend ausgestattet; für den Bereich der Kriegswaffen ist ihm diese Rolle aus verfassungsrechtlichen Gründen versperrt (s. 3.1.1.2).

Vor allem wäre der Bundestag nicht mehr in der Lage, die in einer parlamentarischen Demokratie zentrale Rolle eines Kontrolleurs der Exekutive wahrzunehmen, sobald es selbst Aufgaben der Exekutive übernimmt.

Eigene Rüstungsexportentscheidungen des Parlamentes würden aber auch die Kohärenz der Sicherheits- und Außenpolitik gefährden, die sinnvollerweise in einer Hand, nämlich derjenigen der Regierung liegt.

Die Beachtung dieser Grenzen der Parlamentarisierung bzw. des sinnvoll Machbaren stellt das dritte Bewertungskriterium für Rüstungsexportregime dar.

<sup>50</sup> Roßner, Sebastian. 2012. "Wollt ihr denn alles wissen?" *Zeitschrift für Politik und Gesellschaft*, Nr. 2, S. 46-53.

<sup>51</sup> Zu diesen Fragen näher: Moltmann, Bernhard. 2011. "Im Dunkeln ist gut Munkeln. Oder: Die Not mit der Transparenz in der deutschen Rüstungsexportpolitik". *HSFK-Standpunkt* Nr. 1/2011.

## 4.2 Instrumente der Rüstungsexportkontrolle

### 4.2.1 Rüstungsexportbericht

Derzeit veröffentlicht die Bundesregierung einen jährlichen Rüstungsexportbericht, der für das Parlament und die Öffentlichkeit zugänglich ist und der ein gewisses Maß an Transparenz über die Rüstungsexportpolitik der Bundesregierung sichern soll.

Die jüngsten Debatten über Rüstungsexportentscheidungen zeigten jedoch, dass es an rechtzeitigen und umfassenden Informationen mangelt. Nicht nur die Öffentlichkeit, auch das Parlament tappt häufig im Dunkeln, wenn es um Rüstungsexportvorhaben geht. Die dringlich gebotene Anpassung der derzeitigen Berichtspraxis über Rüstungsexporte muss zwei Elemente ins Auge fassen: Zeitpunkt der Veröffentlichung und Gehalt der Informationen über Rüstungsexporte. Denn umfangreiche und genaue Informationen sind für eine Bewertung und öffentliche Auseinandersetzung mit der Rüstungsexportpolitik unverzichtbare Voraussetzungen.

Bis heute gibt es keine gültigen Vorgaben über den Zeitpunkt der Veröffentlichung und die Inhalte des Rüstungsexportberichts. In den vergangenen Jahren wurde er häufig erst ein Jahr nach Ende des Berichtszeitraums veröffentlicht. Außerdem hat sich die Praxis herausgebildet, dass vorwiegend über die Anzahl der erteilten Ausfuhrgenehmigungen<sup>52</sup> und das finanzielle Volumen mit Verweis auf die einzelnen Kategorien der Ausfuhrliste sowie über tatsächliche Kriegswaffenexporte, die Anzahl der exportierten schweren Waffensysteme und die abgelehnten Ausfuhranträge mit Verweis auf die Kriterien des EU-Gemeinsamen Standpunktes berichtet wird. Einige wesentliche weitere Elemente, wie etwa die genaue Beschreibung der gelieferten Rüstungsgüter und Waffen, fehlen ebenso wie die Nennung der Endnutzer, wie es etwa die Region Flandern in Belgien oder auch Dänemark machen.<sup>53</sup>

Das Parlament verfügt über die Möglichkeit, die Berichtspflicht der Bundesregierung gesetzlich zu verankern und im Zuge dessen auch eine Frist für die Veröffentlichung der Rüstungsexportdaten festzulegen. Weiterhin sollten die Eckpunkte eines Rüstungs-

exportberichts formuliert und schriftlich festgehalten werden. Durch die Entwicklung einer solchen Art von „Blaupause“ könnte das Parlament sicherstellen, dass es über die notwendigen Informationen zur Kontrolle der Regierung jederzeit verfügen kann. Gleichzeitig müsste eine gesetzlich verankerte Berichtspflicht flexibel genug sein, um einen erhöhten Informationsbedarf seitens des Parlaments decken zu können. Die Einzelheiten der inhaltlichen Vorgaben könnten, ähnlich wie in Großbritannien, durch informelle Prozesse zwischen Regierung und Parlament angepasst werden.

Neben Endnutzern und einer Beschreibung der Rüstungsgüter und Waffen sollte ein Bericht auch die Dauer der genehmigten Lizenzen nennen sowie über das Unternehmen, das über eine Exportlizenz verfügt, Auskunft geben. Genaue Angaben zu Hermesbürgschaften für Rüstungsgeschäfte dürfen ebenso wenig fehlen wie solche zu genehmigten Produktionslizenzen, einschließlich Laufzeit, Endnutzer und mögliche Stückzahlbegrenzung. Dass die Bundesregierung etwa im Rüstungsexportbericht 2011 nicht über Sammelausfuhrgenehmigungen an Drittstaaten berichtet hat, würde eine klare Vorgabe der Berichtsinhalte verhindern können.

Jenseits des Zahlenwerks ist es erforderlich, dass ein solcher Bericht Einsicht in die Begründung von Rüstungsexporten gewährleistet, um etwaige Abweichungen zu den politischen und normativen Vorgaben bewerten zu können. Als Beispiel könnte hier die britische Berichtspraxis dienen.

Entscheidend für einen wirklichen Zugewinn an Transparenz ist jedoch nicht allein die Masse zugänglicher Informationen, sondern auch deren Qualität und Darstellung, damit das Wissen um Rüstungsexporte für die öffentliche Debatte nutzbar gemacht werden kann. Mittel hierzu könnte eine regelmäßige Überprüfung, auch unter Einschluss gesellschaftlicher Akteure, sein, die sicherstellt, dass eine Berichtsvorlage diesem Anspruch gerecht und gegebenenfalls angepasst wird.

### 4.2.2 Verbandsklagerecht

Im Vorschlag der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen zu einer grundlegenden Umgestaltung der Kontrolle von Rüstungsexportentscheidungen<sup>54</sup> findet sich etwas versteckt der Gedanke, im Wege eines Verbandsklagerechts die gerichtliche Kontrolle erteilter Genehmigungen zu ermöglichen. Dies bedeutet, anerkannten Verbänden, die sich

<sup>52</sup> Allerdings ohne die Unterscheidung zwischen Genehmigungen nach KWKG und AWG.

<sup>53</sup> In Belgien verfügen die Regionen Brüssel, Flandern und die Wallonie über jeweils eigene Rüstungsexportkontrollregime mit entsprechender Gesetzgebung. Alle Regionen haben inzwischen die Kriterien des EU Gemeinsamen Standpunktes in ihre Gesetzgebung übernommen. Die Regionen veröffentlichen jeweils eigene Rüstungsexportberichte. Siehe zur Berichtspraxis: Weber, Henning und Mark Bromley, 2011. "National Reports on Arms Exports." *SIPRI Fact Sheet*. March, S. 5.

<sup>54</sup> Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Rüstungsexporte kontrollieren – Frieden sichern und Menschenrechte wahren, Bundestagsdrucksache 17/9412, 25. April 2012.

für Rüstungsbegrenzung und Frieden einsetzen, den Weg zu öffnen, Rüstungsexportgenehmigungen vor Gericht zu bringen.

Zur Verwirklichung dieses hochinteressanten Gedankens bedarf es jedoch einiger Schritte.

1. Eine gerichtliche Kontrolle benötigt vor allem materiellrechtliche Maßstäbe, anhand derer sich verbindlich beurteilen ließe, ob eine Genehmigung zu Unrecht erteilt wurde. Hieran fehlt es bislang: Während der Gemeinsame Standpunkt der EU völkerrechtlicher Natur ist und nicht von Privaten vor nationalen Gerichten geltend gemacht werden kann (vgl. 3.1.3.3), sind die Politischen Grundsätze der Bundesregierung rechtlich unverbindlich (vgl. 3.1.1.2).

Benötigt werden also taugliche rechtliche Maßstäbe. Nun sind aber etwa die in den Politischen Grundsätzen erwähnten Auswirkungen von Rüstungsexporten auf die Menschenrechtslage im Empfängerland oder auf die Sicherheit und Stabilität der Region, in welche geliefert wird, „weiche“ Kriterien. Ihre Anwendung erfordert eine von vielen Faktoren abhängige und schwierige politische Prognose. Angesichts der Vielgestaltigkeit der Außenpolitik lassen sich diese weichen Kriterien auch kaum durch „harte“ Kriterien ersetzen.

Ein Gericht wird in dieser Situation seine eigene Einschätzung der politischen Lage kaum an die Stelle der Prognose und Einschätzung der Bundesregierung setzen. Die gerichtliche Kontrolle von Rüstungsexportgenehmigungen liefe daher auf eine sogenannte Evidenzkontrolle hinaus. Das Gericht würde dann eine Genehmigung nur dann als rechtsfehlerhaft beurteilen, wenn die Einschätzung der Bundesregierung nicht näher begründet oder aber nach Ansicht des Gerichts evident falsch ist, wobei der letztere Fall praktisch kaum vorkommen dürfte. Evidenzkontrolle bedeutet daher praktisch vor allem die Pflicht der Regierung, eine Genehmigung in einer qualifizierten Weise zu begründen.

2. Weiterhin müssen klagebefugte Verbände benannt werden. Hier könnte nach der aus dem Umweltschutzrecht<sup>55</sup> oder aus dem Recht zur Gleichstellung von Behinderten<sup>56</sup> bekannten Lösung vorgegangen werden. Danach legt der Gesetzgeber bestimmte Anerkennungskriterien fest – etwa Zielsetzung des Vereins, ideeller Zweck des Vereins und Dauer des Bestehens – und überlässt die konkrete Anerkennung einer geeigneten Behörde.

<sup>55</sup> § 3 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz.

<sup>56</sup> Etwa § 13 SGB IX.

3. Die berechtigten Verbände müssen hinreichend detaillierte Informationen erhalten, um die Entscheidung über die Erhebung einer Klage möglich zu machen. Wegen des geschützten Kernbereichs der Regierung (s. 3.2.2) kommt lediglich eine Information über bereits erteilte Genehmigungen in Betracht.

4. Der Rechtsschutz wird in Form einer Feststellungsklage ausgeformt werden. Dies ergibt sich aus dem wahrscheinlichen Zeitpunkt gerichtlicher Entscheidungen: Da die berechtigten Verbände erst klagen können, sobald sie Kenntnis von der Genehmigung erlangt haben, wird der Empfänger der Exportgenehmigung die fraglichen Güter häufig bereits ausgeführt haben. Das Gericht kann dann nur noch feststellen, dass die Genehmigung rechtswidrig erteilt wurde.

Anders liegt der Fall bei größeren, sich in verschiedenen Phasen über mehrere Jahre erstreckenden Geschäften, bei denen die gerichtliche Entscheidung in den Vollzugszeitraum fällt: Hier könnte es nach erfolgreicher Klage zu teilweisen Rücknahmen der Genehmigungen kommen.

5. Bedeutsam ist die Frage nach den mutmaßlichen Auswirkungen der Einführung eines Verbandsklagerechts.

a) Die Auswirkungen auf das Verhalten der Rüstungsindustrie lassen sich vermutlich in dem Begriff der Vermeidung zusammenfassen: Rüstungsgeschäfte benötigen häufig Vertraulichkeit, auf jeden Fall aber Verlässlichkeit. Das Bedürfnis nach Vertraulichkeit ergibt sich sowohl aus den Wünschen der Kunden nach Anonymität als auch aus dem Bedürfnis der Lieferanten nach Schutz vor Konkurrenten. Auch die geringe Popularität des „Handels mit dem Tod“ verlangt danach. Da ein effektives Verbandsklagerecht Informationen über die Genehmigungen voraussetzt, läge bereits in einer qualifizierten Berichtspflicht der Regierung ein Hindernis für jene Rüstungsexporte, die auf Vertraulichkeit angewiesen sind.

b) Gerade bei langfristigen Ausfuhrvorhaben, wie etwa der Lieferung komplexer Systeme mit entsprechenden Ausbildungs- und Wartungsleistungen, besteht aber auch die Möglichkeit der Beendigung eines laufenden Geschäfts durch ein gerichtliches Urteil bzw. durch die Rücknahme einer gerichtlich als rechtswidrig festgestellten Genehmigung seitens der Genehmigungsbehörde. Aus Sicht der Rüstungsindustrie spräche also manches dafür, sich der Geltung eines Verbandsklagerechts zu entziehen. Zumindest innerhalb der EU bestehen hierzu angesichts der Verbringungsrichtlinie auch rechtliche Möglichkeiten (vgl. 3.1.3.2).

c) Aus Sicht der Politik wird ein Verbandsklagerecht mit seinen vorgelagerten Informationspflichten und teilweise öffentlichkeitswirksamen Gerichtsverhandlungen vor allem zu einer deutlichen Politisierung des Komplexes der Rüstungsexporte führen. Da öffentliche Zustimmung die Währung demokratischer Politik ist, wird sich die Genehmigungspraxis daran orientieren.

Zudem wäre die Bundesregierung in einem Verfahren gezwungen, detaillierten Einblick in ihre Genehmigungspraxis zu gewähren, wie er bislang fehlt. Diese Informationen wären für die politische und besonders die parlamentarische Diskussion von großem Wert.

### 4.3 Elemente einer parlamentarischen Kontrolle

Instrumente der parlamentarischen Kontrolle können einerseits nach ihrem zeitlichen Verhältnis zur jeweiligen Rüstungsexportentscheidung und andererseits nach dem institutionellen Rahmen, in welchem sie vorgenommen werden, geordnet werden.

Man kann also zunächst parlamentarische Kontrolle ex ante und ex post unterscheiden. Weiterhin gibt es verschiedene mögliche institutionelle Konstruktionen wie ein eigens zu schaffendes Gremium nach dem Vorbild des Parlamentarischen Kontrollgremiums (PKG), ein bestehender Ausschuss, die Kombination bestehender Ausschüsse sowie Kontrolle durch das Plenum oder durch ein vom Parlament einzurichtendes externes Gremium zur Debatte.

Grundsätzlich gilt, dass alle Modelle den institutionellen Rahmen schaffen sollen, in dem gegenüber der Bundesregierung eine Begründungspflicht für bestimmte Rüstungsexporte durchgesetzt werden kann. Diese Begründung sollte sich an Kriterien orientieren, wie sie in den Politischen Grundsätzen, dem EU Gemeinsamen Standpunkt sowie dem AWG und KWKG enthalten sind, und sie muss deutlich machen, wie sich der jeweilige Rüstungsexport zu den Kriterien verhält.<sup>57</sup>

#### 4.3.1 Ex ante und ex post

Parlamentarische Kontrolle ex ante verspricht den erheblichen Vorteil eines politischen Einflusses auf die kommende Rüstungsexportentscheidung. Sie läuft aber Gefahr, unter Zeitdruck zu erfolgen und dadurch ineffektiv zu werden. Ein Beispiel für eine solche Praxis findet sich in den USA (s. 2.4). Gleich-

<sup>57</sup> Als Grundlage zur Präzisierung der Begründungspflicht könnte das britische Modell dienen, bei dem die Regierung durch Fallbeispiele in den Rüstungsexportberichten Einblick in die Entscheidungsgrundlage gewährt.

zeitig besteht das Risiko, dass die Einflussnahme im Geheimen geschieht, wie es etwa in Schweden praktiziert wird (s. 2.3). Zwar schafft dies Vertraulichkeit, verhindert aber Transparenz über die Einflussnahme. Zudem wäre rechtlich zu prüfen, inwieweit eine parlamentarische Kontrolle ex ante mit dem verfassungsrechtlich geschützten Bereich der Eigenverantwortung der Regierung vereinbar ist, da das Parlament nicht in laufende Entscheidungsvorgänge der Regierung hineinwirken darf. Eine genaue Abgrenzung im Einzelnen ist durchaus schwierig.

Parlamentarische Kontrolle ex post nimmt dagegen in Kauf, sich nur mit bereits getroffenen und nicht mehr beeinflussbaren Entscheidungen zu beschäftigen. Im Gegenzug kann sie Zeitpunkt und Zeitraum der Kontrolle selbst bestimmen und dadurch Voraussetzungen für eine angemessene inhaltliche Auseinandersetzung schaffen. Kontrolle ex post kann zukünftige Entscheidungen zwar nicht direkt beeinflussen. Wenn sie aber von einer Stelle wahrgenommen wird, die Aufmerksamkeit und andere Machtressourcen mobilisieren kann, wie dies etwa beim Bundestag der Fall ist, entfaltet sie Vorwirkungen auf künftige Entscheidungen.

#### 4.3.2 Fallauswahl

Zudem stellt sich angesichts der Vielzahl der Rüstungsexportentscheidungen das Problem der Fallauswahl, denn das Parlament wäre damit überfordert, alle Entscheidungen, sei es durch das Plenum, sei es durch ein anderes Gremium, zu überprüfen.

Alle Kriterien der Fallauswahl weisen spezifische Schwächen auf: Den „wichtigen Fall“ nach der **bewegten Geldsumme** zu bestimmen, lädt erstens zur Umgehung durch Stückelung ein und blendet andererseits die politischen und sachlichen Spezifika des jeweiligen Falles (etwa politische und wirtschaftliche Randbedingungen des Empfängerlandes oder Art und Bedeutung der zu liefernden Güter) aus.

Die Aufstellung einer Liste von **problematischen Empfängerländern** ist außenpolitisch heikel. Sie wirft ebenso Fragen nach Aktualität und nach Auswahlkriterien wie nach ihrem verantwortlichen Verfasser auf.

Eine Kategorisierung der problematischen Fälle nach zu liefernden **Gerätetypen** bietet sich an und wird durch die Listen des AWG und des KWKG ähnlich bereits praktiziert.

Besonders problematisch wird die Fallauswahl bei der Vergabe von **Produktionslizenzen**<sup>58</sup>. Diese

<sup>58</sup> Hierbei handelt es sich um die Vergabe von Genehmigungen zur eignen Produktion von bestimmten Rüstungsgütern in dem entsprechenden Empfängerland. Eine effektive Kontrolle ist nach der Vergabe der Produktionslizenzen erheblich eingeschränkt.

Lieferungen haben sehr unterschiedliche politische Implikationen, je nachdem, in welche Hände sie gelangen. Der **Endnutzer** könnte hier ein relevantes Auswahlkriterium sein.

Weitere denkbare Merkmale eines „wichtigen Falles“ könnten die Lieferung in ein **ehemaliges Embargoland**, die Einschlägigkeit des **KWKG** oder die **Befassung des Bundessicherheitsrates** mit der Entscheidung sein (dessen Tagesordnung dann freilich nicht mehr geheim sein dürfte).

Ebenfalls denkbar ist, dass das Parlament bzw. das von ihm beauftragte Gremium aus der Masse der Fälle eine nach politischen Kriterien vorzunehmende Vorauswahl trifft oder treffen lässt. Hier stellt sich generell wiederum das Ressourcenproblem, vor allem, wenn man bedenkt, dass politische Kriterien, welche die Handlungsbedürftigkeit indizieren, je nach politischer Couleur sehr unterschiedlich ausfallen und angewendet werden können. Der Sache nach wäre damit die Vorauswahl wohl von den im entscheidenden Gremium vertretenen Fraktionen zu treffen, die aber bei der Vielzahl der Fälle dafür aber kaum hinreichende Ressourcen haben.

Da alle Einzelkriterien der Fallauswahl ihre Schwächen haben, bietet sich eine Kombination an. Denkbar wäre, dass das mit der Rüstungsexportkontrolle betraute Gremium die Kriterien für die Auswahl der zu beratenden Fälle formuliert, welche von den Genehmigungsbehörden angewendet werden. Damit eine Kontrolle der Behörden möglich ist, legen diese regelmäßig und in kurzen Intervallen Listen der behandelten und ausgewählte Exportfälle vor, so dass das Kontrollgremium die Anwendung seiner Kriterien kontrollieren und diese ggfs. anpassen kann. Dieses Modell eines Regelkreislaufes wird in ähnlicher Form in Schweden praktiziert.

### 4.3.3 Begründungspflicht

Sollte die bisherige „kommerziell-restriktive“ Rüstungsexportpolitik zu einer „politischen“ weiterentwickelt werden<sup>59</sup>, ergibt sich daraus zwingend eine Begründungspflicht der Bundesregierung für Rüstungsexportentscheidungen. Diese entsteht auch schon allein aus der politischen Verantwortlichkeit der Bundesregierung gegenüber dem Parlament. Sie gilt aber auch gegenüber der Öffentlichkeit, denn nur so kann eine politische Bewertung der Regierungsarbeit erfolgen. Eine Begründung der Bundesregierung für Rüstungsexporte gewinnt erst recht an Bedeutung, wenn diese zu einem Mittel der Außen- und Sicherheitspolitik werden (vgl. 1.1).

<sup>59</sup> Brzoska, Michael. 2013. „Waffen nach Mali und Saudi-Arabien? Deutsche Rüstungsexporte und die Verschiebung der Linien“. *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Nr. 2, S. 57.

Eine Erklärung, wie sie die Bundesregierung jüngst zu den Panzerlieferungen nach Katar mit der lapidaren Antwort an das Parlament formulierte, das Land sei „in vielen Dossiers ein wichtiger Partner der Bundesregierung und der EU in der Region. Es hat zudem legitime Sicherheits- und Verteidigungsinteressen“<sup>60</sup>, ist völlig unzureichend. Vielmehr müssen die politischen Interessen Deutschlands, die von einem Export von Kriegswaffen berührt werden, präzise dargelegt werden, wie es die Politischen Grundsätze der Bundesregierung explizit fordern. Eine Erläuterung muss dann eine plausible Prognose liefern, ob und in welchem Maße die geplanten Exporte diese Ziele fördern.<sup>61</sup> Sie muss darüber hinaus darlegen, wie sich der Export von Rüstungsgütern und Kriegswaffen auf die Sicherheit von Menschen und Gesellschaften auswirkt. Dabei gilt es auch grundsätzliche Fragen zu erläutern, etwa warum bestimmte Staaten als Gestaltungsmächte oder Stabilitätsanker angesehen werden. Wichtig ist es, die Inhalte einer solchen Begründungspflicht zu spezifizieren. Als Beispiel dafür können die von der britischen Regierung dargelegten Fallbeispiele dienen (s. 2.1). Auch ein wie vom *Quatripartite Committee* jährlich vorgelegter Bericht, auf den die Regierung innerhalb einer gewissen Frist antworten muss, wäre ein geeignetes Instrument, die Begründungen der Bundesregierung transparent zu machen und die grundsätzliche Auseinandersetzung mit der Rüstungsexportpolitik zu fördern.

## 4.4 Institutionelle Modelle zur parlamentarischen Kontrolle

Generell gilt: Alle parlamentarischen Gremien müssen aus verfassungsrechtlichen Gründen die Mehrheitsverhältnisse im Plenum widerspiegeln. Eine wirksame Kontrolle setzt daher voraus, dass die Rechte eines Kontrollgremiums zur Informationsgewinnung Minderheitenrechte einbeziehen, damit auch die Opposition von ihnen Gebrauch machen kann.

### 4.4.1 Eigens zu schaffendes Kontrollgremium nach dem Vorbild des PKG

Denkbar ist, das Gremium zur Rüstungskontrolle nach dem Vorbild des Parlamentarischen Kontrollgremiums

<sup>60</sup> Bundestagsdrucksache 17/13394 vom 10. Mai 2013, Antwort der Staatssekretärin Ruth Anna Herkes (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) an die Bundestagsabgeordnete Katja Keul (Bündnis 90/Die Grünen) auf die schriftliche Frage 5/70.

<sup>61</sup> Moltmann, Bernhard. 2013. „Frieden schaffen mit Waffen. Deutsche Rüstungsexportpolitik auf neuem Kurs“. In Marc von Boemcken et al. (Hg.). *Friedensgutachten 2013*. Münster: LIT Verlag, S. 163.

(PKG) zur Kontrolle der Nachrichtendienste<sup>62</sup> einzurichten. Wesentliches Merkmal des PKG ist die Pflicht zur Verschwiegenheit. Dies ist zwar wegen der behandelten Materie naheliegend, stellt aber zugleich die größte Schwäche des PKG als politisches Gremium dar. Mangels öffentlicher Aufmerksamkeit kann ein solches Gremium zudem nur schwer politischen Einfluss ausüben. Seine Relevanz für die öffentliche Diskussion wäre gering. Dies gilt auch in Bezug auf die Parlamentarisierung der Rüstungskontrolle.

Etwas anderes ergäbe sich, falls das Gremium – ähnlich wie dies ein Reformvorschlag der SPD vorsieht<sup>63</sup> – das Recht erhielte (welches als Minderheitenrecht ausgestaltet werden müsste), die Regierung zu einer qualifizierten Begründung bereits getroffener oder sogar noch zu treffender Rüstungsexportentscheidungen aufzufordern. Da die Begründung veröffentlicht werden müsste, ließe sich hiermit mutmaßlich eine parlamentarische und auch öffentliche Diskussion anstoßen.

#### 4.4.2 Bestehender Ausschuss

Die Aufgaben der Rüstungsexportkontrolle könnten auch einem bereits bestehenden Ausschuss übertragen werden, der keiner generellen Geheimhaltungspflicht unterliegen würde. Es ist allerdings fraglich, welcher davon auf sich gestellt fachlich geeignet wäre, das multidimensionale Problem der Rüstungsexportentscheidungen angemessen zu behandeln. In Frage kämen ggf. der Auswärtige oder der Verteidigungsausschuss. Ein erhebliches Problem stellte aber in jedem Fall die zusätzliche Arbeitsbelastung für die bestehenden Ausschüsse dar.

#### 4.4.3 Zusammenwirken bestehender Ausschüsse

Auch beim Zusammenwirken bestehender Ausschüsse, ähnlich dem britischen Modell, bestehen diese Schwierigkeiten. Allerdings bietet die Kooperation etwa von Auswärtigem, Entwicklungs-, Wirtschafts- und Verteidigungsausschuss den Vorteil, dass ein solcher Querschnitt ermöglicht Rüstungsexportentscheidungen aus verschiedenen Blickwinkeln zu betrachten. Da auch innerhalb der Regierung das Wirtschafts-, Außen-, Verteidigungs- und Entwicklungshilfeministerium für Rüstungsexporte zuständig sind, würde ein solches Modell die entsprechende Kontrolle durch die Fachausschüsse sicherstellen.

<sup>62</sup> Art. 45d GG.

<sup>63</sup> Antrag der Fraktion SPD: Frühzeitige Veröffentlichung der Rüstungsexportberichte sicherstellen – Parlamentsrechte über Rüstungsexporte einführen, Bundestagsdrucksache 17/9188, 28. März 2012.

#### 4.4.4 Plenum

In Bezug auf öffentliche Diskussion, Transparenz und Parlamentarisierung verspricht eine Behandlung von Rüstungsexportentscheidungen im Plenum die besten Effekte. Damit würde das Thema die politische Beachtung erlangen, die es verdient.

Dem steht allerdings die etwa aus außenpolitischen Gründen bisweilen bestehende Geheimhaltungsbedürftigkeit mancher Rüstungsexportentscheidungen gegenüber, die im Plenum kaum zu gewährleisten ist. Zudem birgt eine politische Behandlung von Rüstungsexporten dort auch die Gefahr unnötiger diplomatischer Spannungen mit potenziellen Empfängerländern, denn es ist ein Ort des politischen Schlagabtauschs, nicht der fein abgewogenen Worte.

Zudem könnte es mit der Vielzahl der Vorgänge überfrachtet werden. Es bestünde die Gefahr, dass die zu behandelnden Fälle sehr strikt ausgewählt werden müssten und so bereits im Vorfeld eine unnötige Verengung stattfinden würde. Das Plenum sollte daher der Ort sein, in dem zwar die Grundzüge, nicht aber die Details der deutschen Rüstungsexportpolitik erörtert werden.

#### 4.4.5 Externes Gremium

Ein externes, aber vom Parlament einzurichtendes und diesem verantwortliches Gremium verspricht den Vorteil, ein gewisses Maß an Unabhängigkeit von tagespolitischen Interessen zu garantieren. Ein solches Gremium könnte mit Experten bestückt werden, um hohen Sachverstand zu garantieren. Zudem bestünde die Möglichkeit, gezielt verschiedene Interessengruppen abzubilden. Die relative Freiheit der Zusammensetzung kann aber auch zu interessengeleiteten Personalentscheidungen führen, die die Unabhängigkeit des Gremiums gefährden, was negative Folgen für eine effektive Kontrolle von Rüstungsexportentscheidungen hätte. Es müsste sichergestellt sein, dass auch die Opposition genügend Einfluss auf die Zusammensetzung eines solchen Gremiums erhält.

Eine Entscheidungsbefugnis kommt, jedenfalls für den Bereich des KWKG, wegen Art. 26 Abs. 2 GG nicht in Betracht. Das externe Gremium wäre daher auf eine beratende Funktion beschränkt, hätte aber – wie das schwedische Beispiel zeigt – bei entsprechendem politischem Gewicht durchaus die Möglichkeit, auf die grundsätzliche Ausrichtung der Rüstungsexportpolitik einzuwirken.

Alternativ wäre zu überlegen, ob ein solches Gremium nicht einem parlamentarischen Gremium der Rüstungsexportkontrolle als beratende Instanz

zugeordnet werden kann. Das parlamentarische Gremium könnte so dauerhaft auf die Expertise einer Beratergruppe zugreifen und sich zugleich von gewissen Arbeiten entlasten.

#### 4.5 Bewertung

Dreh- und Angelpunkt aller Modelle einer verbesserten Rüstungsexportkontrolle ist es, die Informationslage zu verbessern, um eine bessere parlamentarische und öffentliche Kontrolle sowie eine breite Diskussion zu ermöglichen. Dazu muss vor allem der **Rüstungsexportbericht** der Bundesregierung von Grund auf saniert werden, sowohl in Bezug auf seine Aktualität als auch seine Inhalte. Damit Öffentlichkeit und Parlament nicht von den politischen Interessen der jeweiligen Bundesregierung abhängig bleiben, sollte der Bundestag die Initiative ergreifen, die Merkmale des Rüstungsexportberichts gesetzlich festzulegen.

Ein **Verbandsklagerecht** würde dazu beitragen, die Informationslage zu verbessern, da die Regierung mit diesem Verfahren gezwungen wäre, ihre Entscheidungen nachvollziehbar zu erläutern und zu begründen. Es entstünde Druck, die Rüstungsexportentscheidungen strenger als bisher an den rechtlichen und politischen Maßstäben zu orientieren. Zudem würden Institutionen der Zivilgesellschaft mit ihren spezifischen Interessen als Kontrolleure aktiviert.

Wesentlich für die demokratische Kontrolle von Rüstungsexporten ist es, geeignete **Verfahren der parlamentarischen Rüstungsexportkontrolle** verbindlich zu machen und diese Kontrolle so zu professionalisieren und zu verstetigen. Dabei spricht manches dafür, einer **ex post Kontrolle** den Vorzug zu geben: Die Informationen über einen abgeschlossenen Vorgang sind verlässlicher als bei laufenden Verfahren. Vor allem wird der Bundestag nicht in die politisch und rechtlich problematische Situation gebracht, an konkreten Rüstungsexportentscheidungen mitzuwirken und für sie Verantwortung zu übernehmen. Die vom Parlament geübte Kritik an bereits getroffenen Entscheidungen der Regierung wird jedoch Maßstäbe für zukünftige Exportentscheidungen setzen.

Bei der **Auswahl** der vom Parlament zu behandelnden *Fälle* müssen die verschiedenen im Parlament vertretenen Fraktionen zu Geltung kommen können, um nicht Diskussionen im Vorhinein unterbinden zu können. **Institutionell** ist das Plenum sicher der falsche Ort für die ständige Behandlung von Rüstungsexportfragen, deren technische Komplexität auch spezialisiertes Wissen für eine Befassung voraussetzt. Es bieten sich also ein Parlamentsausschuss oder auch ein externer Ausschuss nach schwedischem

Vorbild an. Der Ausschuss dürfte aber nicht hinter Mauern aus Geheimhaltungspflichten weggesperrt werden, da ansonsten keine Transparenz hergestellt werden und die notwendige öffentliche Diskussion nicht stattfinden könnte. Über die punktuelle Notwendigkeit von Geheimschutz dürfen daher die Regierungsstellen nicht alleine, sondern nur gemeinsam mit dem Ausschuss entscheiden.

Wesentlich ist, dass dem Ausschuss, und zwar bereits einer qualifizierten Minderheit seiner Mitglieder, das Recht zukommt, von der Regierung eine Begründung für Rüstungsexportentscheidungen einzufordern, die bestimmten Standards genügt und eine informierte politische Diskussion ermöglicht. Eine solche Erläuterung müsste stets zu einem zu bestimmenden Zeitpunkt veröffentlicht werden. Hier bietet das britische Modell geeignete Verfahren, die auch auf Deutschland übertragbar wären.

**Jan Grebe** (MA, Politikwissenschaft) ist Projektleiter im Bereich Rüstungsexportkontrolle am Internationalen Konversionszentrum Bonn (BICC). Er forscht und arbeitet zum internationalen Waffenhandel, zur deutschen und europäischen Rüstungsexportkontrolle sowie zu Fragen der maritimen Sicherheit mit einem spezifischen Fokus auf Asien und Westafrika. .

**Dr. Sebastian Roßner** (MA, Jura, Geschichte) ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Rechtstheorie und Rechtssoziologie der Universität Düsseldorf. Er forscht und arbeitet zu Parteienrecht, Parlamentsrecht, Wahlrecht und zu Fragen des Verfassungsrechts sowie der Rechtsgeschichte.

#### Impressum

© BICC, Juli 2013

Bonn International Center for Conversion - Internationales Konversionszentrum Bonn (BICC) GmbH  
Pfarrer-Byns-Straße 1 • 53121 Bonn  
www.bicc.de • bicc@bicc.de  
Tel. 0228-91196-0