

Schärfung der Kontrolle und Genehmigung von Rüstungsexporten - europäische Abstimmung intensivieren

Positionspapier der SPD-Bundestagsfraktion vom 25.11.2019

Zusammenfassung

Die Produktion und der Export von Rüstungsgütern sind kein Mittel der Wirtschaftspolitik, sondern eine Frage der Sicherheits- und Außenpolitik, die eng einhergehen muss mit einem stärkeren Engagement für internationale Abrüstung und Verteidigung der Menschenrechte. Sie sind kein strategisches Instrument, mit dem Wirtschaftswachstum und Wohlstand in Deutschland und der EU geschaffen werden sollen.

Wir wollen

- den Export deutscher Rüstungsgüter in Drittstaaten außerhalb von EU-, NATO- und gleichgestellten Ländern weiter einschränken. Für Staaten, die weder Mitglied der EU noch der NATO sind, ist eine Ratifizierung des ATT und dessen konsequente Umsetzung zwingende Voraussetzung für jede Form der Rüstungskooperation. Davon kann es im begründeten Einzelfall absolute Ausnahmen geben,
- eine Genehmigungsdauer von maximal zwei Jahren in den Rüstungsexportrichtlinien bzw. in einem Rüstungsexportgesetz verankern, damit die Bundesregierung auf veränderte außen- und sicherheitspolitische Bedingungen in den Empfängerländern reagieren kann,
- eine verpflichtende Beteiligung aller Unternehmen, die Rüstungsgüter aus Deutschland exportieren wollen, an einem gemeinschaftlichen Risikoausfall-Fonds zur Diskussion stellen,
- die Regelungslücke, die es deutschen Herstellern ermöglicht, über die Auslagerung von Rüstungsproduktionen ins Ausland die strengen Exportrichtlinien zu umgehen, durch eine Änderung der Außenwirtschaftsverordnung schließen,
- die Berichtspflicht der Bundesregierung gegenüber dem Parlament gesetzlich fixieren. Darüber hinaus sollen nach dem Vorbild Großbritanniens alle abschließenden Rüstungsexportgenehmigungen des Bundessicherheitsrates transparent im Internet veröffentlicht werden,
- die parlamentarische Begleitung von Rüstungsexportentscheidungen verbessern, indem die Bundesregierung neben den bisherigen Informationen gegenüber dem Parlament auch Auskunft geben soll, nach welchen Kriterien Genehmigungen des Bundessicherheitsrats erteilt beziehungsweise versagt wurden,
- das Instrument der nachträglichen Kontrollen des Endverbleibs (Post-Shipment-Kontrollen), ob also in Drittländer exportierte Rüstungsgüter nachprüfbar in der Verfügungsgewalt des Empfängers sind, fortsetzen und auf jegliche Rüstungsexporte einschließlich militärischer Großgeräte ausweiten, da es sich bei Kleinwaffen bewährt hat. Dem Parlament soll die Regierung einen regelmäßigen Post-Shipment-Bericht vorlegen.

Mit den Kleinwaffengrundsätzen von 2015 und der Verpflichtung im Koalitionsvertrag, grundsätzlich keine Kleinwaffen in Drittstaaten zu exportieren, haben wir bereits große Fortschritte bei der Eindämmung dieser Exporte erzielt. Auf diesen Erfolg sollten wir aufbauen und diese äußerst restriktive Genehmigungspraxis gegenüber Drittländern fortsetzen. Wir sollten uns im EU-Rahmen nachdrück-

lich dafür einsetzen, dass sich die EU-Definition von Kleinwaffen an der weitergehenden UN-Definition orientiert, damit zum Beispiel auch Pistolen und Scharfschützengewehre endlich in diese Kategorie aufgenommen werden. Als ersten Schritt sollte Deutschland diese beiden Waffen in die nationalen Kleinwaffengrundsätze aufnehmen.

Eine vertiefte europäische Rüstungskoooperation bietet den Vorteil, dass in der EU produzierte Rüstungsgüter von den europäischen Partnern gekauft und genutzt werden können. Durch die höhere Abnahmeanzahl durch die Armeen der EU-Mitgliedstaaten kann der bestehende Exportdruck für die Rüstungsfirmen gemindert werden. Da Unternehmen jedoch grundsätzlich gewinnorientiert arbeiten, gilt es parallel zum Konsolidierungsprozess der europäischen Rüstungsindustrien die Verbindlichkeit der bestehenden EU-Rüstungsexportvereinbarungen deutlich zu erhöhen und Regelungslücken zu schließen. Hierüber wird es intensive Diskussionen mit unseren europäischen Partnern geben. Eine gemeinsame Regelung wird Zugeständnisse von allen Seiten erfordern.

Das deutsch-französische Abkommen über Ausfuhrkontrollen im Rüstungsbereich vom Oktober 2019 kann beispielgebend auch für andere Kooperationspartner sein. Ausgangspunkt sind für uns unsere deutschen Regelungen für die Genehmigung von Rüstungsexporten.

Einleitung

Unser Grundgesetz weist auf die besondere Bedeutung des Themas Produktion und Exporte von Kriegswaffen hin, indem Artikel 26 Absatz 2 GG die alleinige Kompetenz der Bundesregierung festlegt:

„Zur Kriegsführung bestimmte Waffen dürfen nur mit Genehmigung der Bundesregierung hergestellt, befördert und in Verkehr gebracht werden. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.“

Die SPD hat sich in ihrem Grundsatzprogramm ausdrücklich für eine restriktive Rüstungsexportpolitik ausgesprochen:

„Wir sind einer strengen Rüstungsexportpolitik verpflichtet. Rüstungsgüter sind keine normale Handelsware. Die Einhaltung der Menschenrechte, gute Regierungsführung und das Verbot, Waffen in Konfliktregionen zu liefern, sind für uns maßgeblich bei Ausfuhrgenehmigungen. Rüstungsexporte in Entwicklungsländer sind abzulehnen, weil sie die nachhaltige Entwicklung eines Landes gefährden.“

Auf Initiative der SPD haben sich die Koalitionsparteien in ihrem Koalitionsvertrag 2018 zu einer „restriktiven Rüstungsexportpolitik“ bekannt und sich verpflichtet, die im Januar 2000 von der rot-grünen Bundesregierung festgelegten Rüstungsexportrichtlinien zu schärfen. Bereits im Juni letzten Jahres hat das SPD-geführte Auswärtige Amt einen entsprechenden Vorschlag an das federführende Bundeswirtschaftsministerium gesandt. Trotz unseres Drängens blieben die Vorschläge unbeantwortet. Schließlich musste Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel die Blockadehaltung der Union aufgeben und einer ersten Überarbeitung der Richtlinien im Juni dieses Jahres zustimmen. Das war ein erster Schritt, wir wollen an der Stelle aber nicht locker lassen und Rüstungsexporten in Drittstaaten¹ noch engere Grenzen setzen.

Zentral sind aus unserer Sicht dabei die zwei im Koalitionsvertrag formulierten Grundsätze:

- Wir schränken die Rüstungsexporte an Drittländer ein.
- Kleinwaffen sollen grundsätzlich nicht mehr in Drittländer exportiert werden.

In einer Welt der zunehmenden Konflikte und externen Bedrohungen durch Krisenherde und Terrorismus wissen wir aber auch, wie wichtig es für Deutschland und Europa ist, sicherheitspolitisch handlungsfähig zu bleiben. In Deutschland und der EU produzierte Rüstungsgüter und die damit verbundene Sicherung von eigenen technologischen Wissen stärken die deutsche und europäische Souveränität und tragen dazu bei, dass die Bundeswehr und verbündete Armeen ihrem Auftrag gemäß gut ausgerüstet werden und ihren Bündnisverpflichtungen nachkommen können. Exporte in Drittstaaten in Krisenregionen können jedoch auch dazu beitragen, dass kriegerische Konflikte verstärkt werden.

Die Frage, ob Rüstungsexporte in andere Länder genehmigt werden können, ist eine sensible Entscheidung, die damit neben menschenrechtspolitischen vor allem außenpolitische und sicherheitspolitische Aspekte berücksichtigen muss. Daher sollte die federführende Zuständigkeit dem Bundeskanzleramt übertragen werden. Im Koalitionsvertrag wurde die „Schärfung der Rüstungsexportrichtlinien“ vereinbart. Das Bundeskabinett hat am 26.06.2019 die neuen „Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“ beschlossen. Unabhängig davon wollen wir jedoch die rechtliche Verbindlichkeit der Vorgaben für Rüstungsexporte erhöhen und halten daher die Verabschiedung eines Rüstungsexportgesetzes für notwendig.

¹ Drittstaaten sind alle Staaten, die keine Partnerstaaten sind. Partnerstaaten sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, der NATO und ihnen gleichgestellte Staaten (Australien, Japan, Neuseeland, Schweiz).

Perspektive: Europa

In einer zunehmend konflikthafter Weltlage und wachsender Instabilität an Europas Außengrenzen wissen wir aber auch, wie wichtig es für Deutschland und Europa ist, sicherheitspolitisch handlungsfähig zu bleiben. Dazu müssen Deutschland und die anderen EU-Mitgliedstaaten bzw. die europäischen NATO-Partner ihre militärischen Fähigkeiten noch stärker zusammenlegen und bündeln („pooling and sharing“). Gemeinsam in der Europäischen Union produzierte Rüstungsgüter und die damit verbundene Sicherung von eigenem technologischem Wissen stärken die deutsche und europäische Souveränität. Sie tragen dazu bei, dass die Bundeswehr und verbündete Armeen ihrem Auftrag gemäß gut ausgerüstet werden und ihren Bündnisverpflichtungen nachkommen können. Nur wenn die EU-Mitgliedstaaten in der Außen- und Sicherheitspolitik gemeinsam handeln, können sie die internationale Politik aktiv mitgestalten.

Sowohl auf internationaler als auch auf EU-Ebene bestehen grundlegende Regelwerke für den Export von konventionellen Rüstungsgütern: so zum Beispiel einerseits der internationale Vertrag über den Waffenhandel vom 2. April 2013 und andererseits der Gemeinsame Standpunkt der Europäischen Union betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle von Militärtechnologie und Militärgütern vom 8. Dezember 2008.

Wir streben eine vertiefte Zusammenarbeit in der Europäischen Union bei der Kontrolle und Genehmigung von Exporten von Rüstungsgütern an. Allein durch die fortgeschrittene Verflechtung der europäischen Verteidigungsindustrie sind bei jeder nationalen Entscheidung über einen Antrag auf Export von Rüstungsgütern andere EU-Partnerländer betroffen.

Unser Ziel ist es, bei der laufenden Überarbeitung des Gemeinsamen Standpunktes mehr Verbindlichkeit bei den gemeinsamen Regeln zu erreichen. Der überraschende Austritt der USA aus dem Internationalen Vertrag über den Waffenhandel verdeutlicht, wie verletzlich der Multilateralismus auch in dieser Frage ist. Daher ist es besonders wichtig, die europäischen Abmachungen zum Rüstungsexport zu stärken.

Waffenexportentscheidungen in den großen EU-Rüstungsexportnationen Frankreich, Großbritannien, Spanien, Italien und den Niederlanden werden zwar ebenfalls auf der Grundlage des vereinbarten gemeinsamen europäischen Standpunktes getroffen, allerdings wird dieses Regelwerk nicht einheitlich implementiert und ausgelegt. Die Anwendungspraxis in den genannten Ländern entspricht nicht dem restriktiven Ansatz Deutschlands.

Angesichts der unterschiedlichen Herangehensweisen in den einzelnen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union bei der Genehmigung und Kontrolle des Exports von Rüstungsgütern wird es intensive Diskussionen brauchen, um zu gemeinsamen rechtlich verbindlichen Regelungen zu kommen. Dabei ist klar, dass Sorgfalt vor Schnelligkeit gehen muss, um die unterschiedlichen Traditionen zu einer gemeinsamen europäischen Politik zusammenzuführen. Klar ist aber auch, dass der Erfolg oder Misserfolg der weiteren vertieften Zusammenarbeit innerhalb der Europäischen Union sich nicht allein an der Frage einer gemeinsamen europäischen Rüstungsexportkontrolle entscheidet.

Wir wissen darum, dass eine Vereinheitlichung der Rüstungsexportkontrollpolitik der EU und der entsprechenden Regelungen für die Genehmigung von Rüstungsexporten dazu führen könnte, dass die europäischen Partner von Deutschland erwarten werden, von seiner sehr restriktiven Haltung Abstriche zu machen. Ein gemeinsames Vorgehen kann sicherlich nur in Form eines Kompromisses, bei dem sich alle EU-Mitgliedstaaten bewegen, vereinbart werden.

Das deutsch-französische Abkommen über Ausfuhrkontrollen im Rüstungsbereich vom Oktober 2019 kann beispielgebend auch für andere Kooperationspartner sein. Wichtig ist dabei aus unserer Sicht, dass in der Vereinbarung unsere Rüstungspolitischen Grundsätze ausdrücklich als Grundlage für die Entscheidungen der Bundesregierung genannt werden. Umso wichtiger ist es, dass wir auf nationaler Ebene weiter Klarheit bei der Kontrolle und der Genehmigung des Exports von Rüstungsgütern erhalten und mittelfristig ein Rüstungskontrollgesetz beschließen. Von besonderer großer Bedeutung ist

zudem die Festlegung in dem Abkommen, dass Deutschland ein Veto-Recht bei Rüstungsexportentscheidungen zusteht, wenn Belange „nationaler Sicherheit“ oder unsere „direkten Interessen“ beeinträchtigt sind. Damit ist sichergestellt, dass die Bundesregierung immer die Möglichkeit hat, Einzelfallprüfungen vorzunehmen und gegebenenfalls geplante Rüstungsexporte aus politischen Gründen zu stoppen.

Rüstungsindustrie in Deutschland und der Europäischen Union

Die Produktion und der Export von Rüstungsgütern sind kein Mittel der Wirtschaftspolitik. Sie sind kein strategisches Instrument, mit dem Wirtschaftswachstum und Wohlstand in Deutschland und der EU geschaffen werden sollen. Und dennoch hängt von der Herstellung und Produktion von Rüstungsgütern der wirtschaftliche Erfolg von einzelnen Unternehmen ab, in denen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Beschäftigung finden.

Die Beschäftigten, die an der Herstellung und Produktion von Rüstungsgütern beteiligt sind und damit ihren Unterhalt verdienen und ihre Familien ernähren, sind sich der Besonderheit ihres Arbeitsplatzes bewusst. Wir bauen bei der Umsetzung unserer Rüstungsexportpolitik auf den direkten Dialog mit den Beschäftigten und ihren Interessensvertreterinnen und -vertreter in Betriebsräten und Gewerkschaften. Zurecht fordern sie Verlässlichkeit und Planungssicherheit ein. Das wollen wir sicherstellen. Wir werden die Beschäftigten im laufenden Strukturwandel unterstützen und gemeinsam im Gespräch zwischen Politik, Unternehmen und Beschäftigten bei Bedarf Alternativen im zivilen Bereich entwickeln, um technologisches Wissen und Arbeitsplätze in Deutschland zu sichern.

Die Abhängigkeit des deutschen Wirtschaftsstandorts von der Herstellung und der Produktion von Rüstungsgütern ist in der Gesamtschau geringer als häufig angenommen wird. Dabei gibt es allerdings große regionale Unterschiede. Für einige spezialisierte Unternehmen (z.B. in den Bereichen Panzerbau, Kleinwaffen, Werften) ist der Export ohne Zweifel wirtschaftlich sehr wichtig. Der Export von Rüstungsgütern aus Deutschland umfasst jedoch weniger als ein Prozent des Gesamtwertes deutscher Exporte (einschließlich der Lieferungen in EU- und NATO-Länder). Die Exporte von Wehrtechnik in politisch umstrittene Länder machen nur gut 0,2 Prozent der gesamten deutschen Exporte aus.

Schätzungen zufolge sind in Deutschland ca. 135.000 Arbeitsplätze direkt und weitere 140.000 indirekt der Rüstungsproduktion zuzurechnen. Circa die Hälfte hiervon ist von Exporten abhängig. Die Wertschöpfung der Rüstungsproduktion in Deutschland liegt schätzungsweise bei ca. achtzig Prozent.

Die Entscheidungen über Genehmigungen für Rüstungsexporte müssen sich nach außen- und sicherheitspolitisch begründeten Interessen und nicht nach wirtschaftlichen oder beschäftigungspolitischen Erwägungen richten. Lizenzen für die Produktion von Rüstungsgütern in Drittstaaten sollten nicht mehr erteilt werden, wenn es Grund zu der Annahme gibt, dass die Produktionsverlagerung ins Ausland auch das Ziel verfolgt, die EU und deutschen Rüstungsexportrichtlinien zu umgehen.

Die steigende Anzahl von Anträgen auf eine Genehmigung, Rüstungsgüter exportieren zu dürfen, wird von Herstellern zunehmend mit der geringen Beschaffung durch die der Nato angehörigen Armeen wie den Armeen der EU-Staaten begründet. Gleichzeitig wird auf die wirtschaftliche Notwendigkeit von Rüstungsexporten verwiesen, da ansonsten aufgrund der geringen Stückzahlen der in Deutschland und der EU absetzbaren Rüstungsgüter die Kosten für die Beschaffung durch die Armeen der EU-Staaten wie die Entwicklung neuer Militärtechnologien zu hoch wären.

Bislang beschaffen die Armeen der EU-Staaten immer noch einen großen Teil ihrer Waffensysteme außerhalb der Europäischen Union. Dies steht einer eigenständigen europäischen Sicherheit und einer unabhängigen, glaubwürdigen Europäischen Union jedoch entgegen. Im Bestreben um eine Fortentwicklung und Vertiefung der Europäischen Union und im Sinne der Ständigen Strukturierten Zu-

sammenarbeit (Permanent Structured Cooperation, PESCO) im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik muss es hier ein Umdenken geben. Dies muss in enger Abstimmung mit der Verteidigungsplanung der Nato geschehen, um einerseits Doppelungen der Strukturen zu vermeiden und andererseits die Interoperabilität und damit höhere Wirksamkeit der eingesetzten Systeme zu erhöhen. Insofern ist ein umfassender Ansatz bei zu entwickelnden Technologien zu verfolgen, der Ausbildung und Versorgung der Systeme streitkräftegemeinsam umfasst. Das bedeutet auch, dass Rüstungsfirmen aus Staaten, die nicht der Europäischen Union angehören, nicht mit gleichen Rechten und Möglichkeiten an PESCO-Projekten und Projekten des Europäischen Verteidigungsfonds beteiligt sein können. Diese grundlegende Entscheidung der PESCO-Teilnehmerstaaten hat die EU Anfang Mai 2019 zu Recht deutlich gegenüber den USA zum Ausdruck gebracht.

Wir wollen den wirtschaftlichen Druck, Rüstungsgüter in Drittstaaten zu exportieren, durch eine gemeinsame Beschaffungsinitiative der europäischen Armeen innerhalb der Europäischen Union und der NATO reduzieren. Diese Armeen in Europa sollten ihren Schwerpunkt auf die Beschaffung europäisch produzierter Rüstungsgüter legen.

Um die Unabhängigkeit der Armeen der EU-Staaten von ausländischen Rüstungsimporten zu gewährleisten, ist es notwendig, in Deutschland und in der EU eine eigenständige Produktion von Rüstungsgütern sicherzustellen. Dies schließt die Rolle der Bundeswehr als Anlehnungspartnerin für Streitkräfte anderer, meist kleinerer europäischer Staaten ein, die durch Ausrüstungshilfen und rüstungspolitisch unterlegt werden muss.

Wir halten es für geboten, ein adäquates Maß an industrieller und technologischer Souveränität und Produktionskapazität in Deutschland und in der EU zu gewährleisten. Nur so lässt sich die Versorgungssicherheit für die europäischen Armeen innerhalb der Europäischen Union und der NATO aufrechterhalten. Dazu gehört für uns auch die Definition der notwendigen sicherheits- und verteidigungsindustriellen Schlüsseltechnologien.

Die Produktion von Rüstungsgütern erfolgt in der EU immer noch sehr kleinteilig und in direkter Konkurrenz von verschiedenen Herstellern. Das führt dazu, dass innerhalb der EU Waffensysteme mehrfach entwickelt und am Markt angeboten werden.

Wir streben eine neue Form der arbeitsteiligen Produktion von Rüstungsgütern innerhalb der EU an. Das schließt die stärkere Zusammenarbeit von einzelnen europäischen Herstellern mit ein, die im Ergebnis auch zu einer weiteren Konsolidierung der Rüstungsindustrie durch Fusionen von einzelnen Herstellern in der EU führen sollte.

Eine verbesserte Kooperation wird die Duplizierung von Waffenentwicklungen und Produktionskapazitäten verringern und damit auch die Herstellungskosten reduzieren. Dabei ist es notwendig, die jeweils nationalen Kapazitäten insbesondere in den Ländern Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Spanien und Italien gezielt zu koordinieren, um so auch den Druck für weitere Waffenexporte in Drittstaaten zu reduzieren.

Eine vertiefte EU-Rüstungskoooperation bietet einerseits den Vorteil, dass so produzierte Rüstungsgüter von Deutschland und den Partnerstaaten in Europa gekauft und genutzt werden können. Durch die höhere Abnahmeanzahl kann der bestehende Exportdruck für die Rüstungsfirmen gemindert werden. Da Unternehmen jedoch grundsätzlich gewinnorientiert arbeiten, gilt es parallel zum Konsolidierungsprozess der EU-Rüstungsindustrien die Verbindlichkeit der bestehenden EU-Rüstungsexportvereinbarungen deutlich zu erhöhen und Regelungslücken zu schließen.

Für die Wahl zum Europäischen Parlament am 26.05.2019 hatten wir bereits im Wahlprogramm folgende programmatische Aussage dazu getroffen:

„Dafür setzen wir auch hier auf europäische Synergien durch den Aufbau einer gemeinsamen Beschaffungspolitik. Dazu führen wir auch eine gemeinsame restriktive Kontrolle von Rüstungsexporten ein, die durch ein parlamentarisches Kontrollgremium überwacht wird und Verstöße hart sanktioniert. Wir

wollen keine Rüstungsexporte in Krisengebiete und Diktaturen. Wir brauchen eine europäische Regelung für Rüstungsexporte, die eindeutig und verbindlich ist sowie restriktive Grenzen setzt.“

Überarbeitung der Verfahren bei der Genehmigung von Rüstungsexporten

Wer Rüstungsgüter aus Deutschland exportieren will, braucht die Genehmigung der Bundesregierung. Da der Export von Rüstungsgütern in seiner Form einzigartig ist, ist jeder Fall einer strikten Einzelfallprüfung unterworfen. Auf die Erteilung einer Genehmigung zur Ausfuhr von Kriegswaffen besteht für die beantragenden Unternehmen gemäß §6 I KWKG kein Anspruch. Daher gibt es auch keinen Automatismus für die Exportgenehmigung von Kriegswaffen. Von diesem Prinzip darf auch in Zukunft nicht abgewichen werden.

Grundlegende Entscheidungen, welche Rüstungsgüter in welches Land exportiert werden dürfen, werden nach eingehender Prüfung durch den Bundessicherheitsrat (BSR) der Bundesregierung getroffen. Die Regeln, innerhalb dessen die Bundesregierung Exportanträge prüft und genehmigt, werden durch den Deutschen Bundestag als Gesetzgeber festgelegt.

Die rechtlichen Vorgaben ergeben sich aus dem Kriegswaffenkontrollgesetz und dem Außenwirtschaftsgesetz. Darauf basierend hat die Bundesregierung am 26.6.2019 „Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“ verabschiedet. Darüber hinaus gelten die Vereinbarungen des „Gemeinsamen Standpunkts der EU betreffend die gemeinsamen Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern“ vom 8.12.2008 und der Vertrag über den Waffenhandel (Arms Trade Treaty).

Wir wollen die rechtliche Verbindlichkeit der Vorgaben für den Export von Rüstungsgütern erhöhen und schlagen dafür die Verabschiedung eines Rüstungsexportgesetzes vor. Mit diesem Gesetz wollen wir die Entscheidungskriterien der Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern, insbesondere die Menschenrechtslage, die Gefahr innerer Repression und die Verwicklung in einen bewaffneten Konflikt, sowohl im Außenwirtschaftsgesetz (AWG) als auch im Kriegswaffenkontrollgesetz (KWKG) gesetzlich verankern.

Darüber hinaus wollen wir die acht Kriterien des Gemeinsamen Standpunkts des Rates 2008/944 GASP betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern ebenfalls in das Rüstungsexportgesetz überführen.

Eine Unterscheidung zwischen den Partnerländern innerhalb der Europäischen Union und der NATO und ihnen gleichgestellten Ländern einerseits und sogenannten Drittstaaten andererseits ist dabei weiterhin dringend notwendig. Bei Ländern, deren Werte wir als Partnerstaaten teilen, halten wir eine Kooperation und Zusammenarbeit für unbedenklich.

Den Export von deutschen Rüstungsgütern in Drittstaaten außerhalb von EU-, NATO- und NATO gleichgestellte Länder wollen wir weiter einschränken. Genehmigungen bedürfen einer gesonderten außen- und friedenspolitischen Begründung.

Der Vertrag über den Waffenhandel ("Arms Trade Treaty" - ATT) ist ein wichtiges Instrument der internationalen Rüstungsexportkontrolle. Wir erwarten von diesem Vertragswerk, dass es den Handel mit Rüstungsgütern effektiver kontrolliert und transparenter macht und damit den Einsatz von Waffen zur Verletzung von Menschenrechten und Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht begrenzt. Deshalb setzen wir uns für die Universalisierung des ATT ein, aber auch dafür, dass die großen Rüstungsexporteure der Welt wie die USA, China und Russland dem Vertrag beitreten.

Vor der Entscheidung, ob ein Rüstungsexport in Drittstaaten genehmigt werden kann, müssen eine Reihe von Kriterien zwingend geprüft werden. Zu diesem Kriterienkatalog gehören, dass die Empfänger die Vorgaben des ATT, des Übereinkommens zur Streumunition und des Übereinkommens über das Verbot von Antipersonenminen einhalten sowie ihren Verpflichtungen bei der Rüstungskontrolle und Abrüstung nachkommen. Berücksichtigt werden sollte auch, ob in den Drittstaaten das Militär

unter Kontrolle durch ein demokratisch gewähltes Parlament oder eine demokratisch legitimierte Regierung steht und das Land über ein funktionierendes Exportkontrollsystem verfügt. Für Staaten, die weder Mitglied der EU noch der NATO sind, ist eine Ratifizierung des ATT und dessen konsequente Umsetzung zwingende Voraussetzung für jede Form der Rüstungskooperation. Davon kann es im begründeten Einzelfall absolute Ausnahmen geben.

Um in Schwellen- und Entwicklungsländern die nationale Exportkontrolle aufzubauen bzw. zu stärken, sollte Deutschland im Rahmen des ATT konkrete Unterstützung anbieten. Die Exportkontrollbehörde BAFA sollte diejenigen Staaten, die noch nicht über entsprechende Kontrollsysteme verfügen, bei Gesetzgebung und praktischer Umsetzung von Rüstungsexportkontrolle beraten.

Bei der Prüfung von Exportanträgen stehen die Achtung der Menschenrechte sowie Fragen von Frieden, Sicherheit und Stabilität im Vordergrund. Rüstungsexporte sind keine normalen wirtschaftspolitischen Vorgänge. Die Entscheidung darüber, ob ein Rüstungsgut exportiert werden kann oder nicht, betrifft in herausragendem Maße außen-, sicherheits- und verteidigungspolitische Fragen.

Daher schlagen wir eine Änderung der Federführung innerhalb der Bundesregierung bei den Genehmigungsverfahren vor. Für uns ist die Übertragung der Federführung bei Rüstungsexporten an das Bundeskanzleramt die logische Konsequenz.

Angesichts der möglichen weitreichenden Folgen des Exports von Rüstungsgütern ist allgemein akzeptiert, dass der Staat im Rahmen einer Einzelfallprüfung über die Genehmigung der Exporte entscheidet. Dazu gehört auch, dass sich die politische Bewertung im Vergleich zum Zeitpunkt von vergangenen Entscheidungen ändern kann. Daraus ergibt sich jedoch auch eine besondere Verantwortung des Staates gegenüber den Unternehmen und Beschäftigten, (neue) Entscheidungen transparent zu begründen und dabei im Handeln verlässlich und kalkulierbar zu sein.

Der Jemenkrieg verdeutlicht, wie wichtig es ist, die Veränderung von politischen Rahmenbedingungen im Empfängerland zu berücksichtigen. Daher sollte die Gültigkeit von Exportgenehmigungen im Sinne der Klarheit verbindlich auf zwei Jahre begrenzt werden. Damit haben die beantragenden Firmen für einen klar festgelegten Zeitraum Vertrauensschutz. Wenn der Antragsteller die Genehmigung in dieser Zeit nicht ausnutzt, muss er zwingend einen Antrag auf Verlängerung stellen. Damit ergibt sich für die Bundesregierung erneut Anlass, die Voraussetzungen für eine Genehmigungserteilung zu prüfen und eine Verlängerung zwingend abzulehnen, wenn sich gegenüber dem Genehmigungszeitpunkt die Situation im Zielland so verändert hat, dass die Genehmigung nicht erteilt worden wäre.

Im Fall eines Widerrufs einer Exportgenehmigung für Kriegswaffen oder sonstige Rüstungsgüter müssen die Folgen für das Unternehmen und die dort Beschäftigten kalkulierbar sein. Das exportierende Unternehmen hat für diesen Fall zurecht Anspruch auf eine Entschädigung, die bisher aus dem Bundeshaushalt geleistet wird.

Wir halten es nicht für sinnvoll, dass die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler für die finanziellen Folgen geradestehen müssen, wenn aufgrund neuer außen- und sicherheitspolitischer Rahmenbedingungen Exportgenehmigungen widerrufen werden müssen. Wer mit dem Export von Rüstungsgütern Gewinn machen will, sollte sich gleichzeitig im Gegenzug auch anteilig an dem Ausfallrisiko beteiligen. Wir stellen daher eine zwingende Beteiligung aller Unternehmen, die Rüstungsgüter aus Deutschland exportieren wollen, an einem gemeinschaftlichen Risikoausfall-Fonds zur Diskussion.

Die Möglichkeit einer Beantragung eines Exports von Rüstungsgütern sollte an die regelmäßige Einzahlung der Unternehmen in den Fonds gekoppelt werden. Die Höhe der verpflichtenden Einzahlung könnte sich an bereits exportierten oder zu exportierenden Rüstungsgütern orientieren. Denkbar ist eine prozentuale Regelung im Verhältnis zum Gesamtwert der exportierten bzw. zu exportierenden Rüstungsgüter.

Im Fall eines Widerrufs einer Exportgenehmigung würde das Solidaritätsprinzip der Unternehmen ziehen und der gemeinsam von den Unternehmen getragene Fonds den Ausfall kompensieren. So

würden Arbeitsplätze gesichert. Voraussetzung ist, dass die öffentliche Hand abschließend geprüft hat, ob eine Übernahme der produzierten Rüstungsgüter durch öffentliche Institutionen wie der Bundeswehr oder der Bundespolizei möglich wäre.

Alternativ ist der verpflichtende Abschluss einer Risiko-Ausfall-Versicherung bei Genehmigung eines Exports von Rüstungsgütern durch die Unternehmen zu prüfen, die bei Widerruf für die Übernahme der Entschädigungszahlungen zwingend eintritt.

Ausgelagerte Rüstungsproduktionen

Wir wollen die Regelungslücke, die bisher den deutschen Herstellern ermöglicht, die strengen Exportrichtlinien Deutschlands zu umgehen, schließen. Dazu schlagen wir eine Änderung der Außenwirtschaftsverordnung vor.

Die Ausfuhr von einzelnen Technologien, wie z.B. Baupläne oder Komponenten, die im Zusammenhang mit der Produktion von Rüstungsgütern erstellt werden oder für die Herstellung relevant sind, ist bereits genehmigungspflichtig.

Die technische Unterstützung durch Personen („Export von Köpfen“) unterliegt jedoch außer bei ABC-Waffen und bei Ländern, bei denen ein Waffen-Embargo besteht, nicht der Genehmigungspflicht. Eine deutsche Beteiligung an Rüstungsprojekten im Ausland, die in dieser Form ohne genehmigungspflichtige materielle Güter oder Technologie geleistet wird, muss damit derzeit nicht genehmigt werden.

Die Einschränkung muss gerade angesichts der jüngsten Entwicklungen gestrichen und die technische Unterstützung insgesamt insbesondere bei in Drittstaaten ausgelagerten Rüstungsproduktionen und bei ausgelagerten Rüstungsproduktionen, die dem Export von Rüstungsgütern in Drittstaaten dienen, unter Genehmigungsvorbehalt gestellt werden, wenn Erkenntnisse bestehen, dass dadurch die Weitergabe von Fachkenntnissen an ausländische Rüstungsproduzenten beabsichtigt ist. Das stellt unseres Erachtens einen rechtlich vertretbaren Eingriff in die Berufsfreiheit dar und ist mit Gemeinwohlerfordernissen und sicherheitspolitischen Erwägungen zu rechtfertigen. Darüber hinaus halten wir es für sinnvoll, die Fusionskontrolle und die Anteilerwerbsprüfung in der Außenwirtschaftsverordnung auf Investitionen deutscher Unternehmen an und mit ausländischen Unternehmen bei Rüstungsgütern auszuweiten.

Die bestehende Regelungslücke nutzen die Unternehmen bisher aus, um mit Hilfe von Tochterfirmen und Joint Ventures sowie ihrem Personal die Rüstungsproduktion ins Ausland zu verlagern, ohne dabei die Zustimmung des Bundesamtes für Außenwirtschaft (BAFA) einholen zu müssen.

Mit solchen Konstruktionen gelten dann für die im Ausland mit Unterstützung von deutschen Führungskräften hergestellten Rüstungsgüter die Exportbestimmungen der jeweiligen Länder und nicht mehr die strengen Vorgaben der Bundesrepublik Deutschlands. Sie werden damit -ganz legal im Rahmen des geltenden Rechts- umgangen.

In der Praxis hat dies dazu geführt, dass deutsche Unternehmen Joint Ventures mit ausländischen Rüstungsunternehmen eingehen oder Tochterunternehmen gründen, deutsche Experten dorthin senden, die dann für diese Tochter-Unternehmen an leitender Stelle arbeiten.

Transparenz und Kontrolle bei der Genehmigung von Rüstungsexporten

Die Genehmigung des Exports von Rüstungsgütern braucht klare Regeln, die der Deutsche Bundestag als Gesetzgeber festlegt. Die Bundesregierung trägt die Verantwortung für die Umsetzung und muss in jedem Einzelfall im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben entscheiden, ob der Export nach den Vorgaben des Gesetzgebers statthaft ist.

Der Export von Rüstungsgütern braucht Transparenz und Information der Öffentlichkeit. Es darf nicht der Eindruck entstehen, dass ohne klaren Kompass entschieden wird.

Bereits 2014 haben wir eine Änderung der Geschäftsordnung des Bundessicherheitsrats durchgesetzt. Es wurde beschlossen, dass der Deutsche Bundestag über abschließende Genehmigungsentscheidungen bei Rüstungsexporten innerhalb von zwei Wochen informiert werden muss. Damit erfolgt erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland aktiv - und nicht erst auf Anfrage aus dem Parlament - eine Information durch die Bundesregierung.

Wir wollen die Berichtspflichten der Bundesregierung gesetzlich fixieren und schlagen eine Verkürzung der Berichtszeiträume vor. Wir halten eine vierteljährliche Information des Deutschen Bundestags für geboten. Dabei muss auch über den Umfang der abgelehnten Exportanträge informiert werden.

Darüber hinaus sollten nach dem Vorbild in Großbritannien alle abschließenden Entscheidungen des Bundessicherheitsrats unverzüglich durch die Bundesregierung im Internet für alle transparent veröffentlicht werden.

Darüber hinaus wollen wir die parlamentarische Begleitung von Rüstungsexportgenehmigungen verbessern. Wie z.B. im Vereinigten Königreich sollte die Bundesregierung gegenüber dem Parlament Auskunft geben, nach welchen Kriterien sie im Bundessicherheitsrat Genehmigungen erteilt bzw. versagt hat und die außen- und sicherheitspolitischen Hintergründe den Abgeordneten gegenüber darlegen.

Verbesserung der Endverbleibskontrolle

Um die deutsche Rüstungsexportkontrolle deutlich zu stärken, wurde auf Initiative der SPD am 8. Juli 2015 das Instrument der Post-Shipment-Kontrollen für Kriegs- und Schusswaffen eingeführt. Diese neuen Kontrollen sehen vor, dass nach einem Waffenexport in Drittländer vor Ort geprüft werden kann, ob die Rüstungsgüter tatsächlich in der ausschließlichen Verfügungsgewalt des Empfängerlandes verblieben sind und ein Weiterexport ausgeschlossen ist. In den Endverbleibserklärungen, die die Importeure von Waffen unterzeichnen, wird festgehalten, dass der Verbleib der Rüstungsgüter von Deutschland vor Ort kontrolliert werden darf. In der bisherigen Pilotphase wurde zunächst der Verbleib von sogenannten Kleinwaffen (englisch: SALWs) in mehreren Drittländern überprüft. Nach der Evaluierung soll entschieden werden, ob die Kontrollen beibehalten werden und ob sie gegebenenfalls sogar auf militärisches Großgerät ausgedehnt werden sollen.

Weltweit nutzen neben Deutschland bisher nur die USA und die Schweiz das Instrument der Post-Shipments-Kontrollen. Spanien und Schweden prüfen derzeit eine mögliche Einführung.

Die Erfahrungen mit den Post-Shipments-Kontrollen unterstreichen die exportkontrollpolitische Bedeutung dieses Instruments. Es sollte daher künftig nicht nur beim Export von Kleinwaffen in Drittländer angewendet, sondern auch auf jegliche Rüstungsgüter (z. B. auch militärisches Großgerät) ausgeweitet werden

Im Rahmen der stärker werdenden europäischen Rüstungskooperation sollte sich Deutschland nachdrücklich dafür einsetzen, dass unsere EU-Partner ebenfalls Post-Shipments-Kontrollen einführen, um eine einheitliche europäische Praxis zu befördern, so dass zum Beispiel auch ins europäische Ausland ausgelagerte Rüstungsproduktionsstätten unter diese Regelung fallen.

Hinsichtlich der wachsenden Bedeutung der parlamentarischen Einbeziehung in Fragen des Rüstungsexports sollte dem Bundestag regelmäßig ein Bericht über die Post-Shipments-Kontrollen vorgelegt werden.

Rüstungsexportkontrolle von Kleinwaffen

Kleinwaffen verursachen mehr Opfer als jede andere Waffenart, verschärfen Konflikte, destabilisieren Gesellschaften und hemmen Entwicklung. Die Kontrolle des Exports von Kleinwaffen als wesentliches Element von Krisenprävention und Friedenskonsolidierung ist daher ein zentrales Anliegen deutscher und europäischer Außen- und Sicherheitspolitik.

Auf Initiative der SPD wurden im Mai 2015 die Kleinwaffengrundsätze der Bundesregierung beschlossen. Sie sind ein neues und wirkungsvolles Instrument nationaler Rüstungsexportrestriktion. Sie müssen daher Teil eines künftigen Rüstungsexportgesetzes werden.

Im Koalitionsvertrag haben wir durchgesetzt, dass Kleinwaffen grundsätzlich nicht mehr in Drittländer exportiert werden sollen. Die Genehmigungszahlen für 2018 beweisen: Die Kleinwaffenexporte in Drittländer sind im vergangenen Jahr drastisch zurückgegangen: von 15,1 Millionen Euro im Jahr 2017 auf nur noch 13.365 Euro im Jahr 2018. Damit liegen die Exportzahlen erstmals seit über einem Jahrzehnt unter der 1-Million-Euro-Grenze. Es bleibt unser politisches Ziel, die Genehmigungszahlen für Kleinwaffen auf einem signifikant niedrigen Niveau zu halten und – wenn überhaupt – Genehmigungen nur noch in den Fällen zu erteilen, die auch öffentlich über jeden Zweifel erhaben sind.

Leider gibt es keine international abgestimmte Definition von Kleinwaffen. Während die UN-Definition alle tragbaren Schusswaffen als Kleinwaffe definiert, weichen die Definitionen der OSZE und der EU hiervon ab und lassen deutlich mehr Ausnahmen zu. Dies betrifft unter anderem Pistolen und Scharfschützengewehre, die weder von der EU-Definition erfasst werden noch Bestandteil der deutschen Kleinwaffengrundsätze sind. Angesichts der politischen Bedeutung von Kleinwaffenexporten insgesamt plädieren wir dafür, in Abstimmung mit unseren europäischen Partnern den Regelungsbezug sowie die statistische Erfassung auf die sonstigen Handfeuerwaffen, die zum tödlichen Einsatz geeignet sind, auszuweiten und damit der UN-Definition mehr Geltung zu verleihen. Dies bedeutet, dass auch die europäischen Vereinbarungen zum Kleinwaffenexport aus dem Jahr 2002 angepasst werden müssen. Im nationalen Rahmen sollte die Bundesregierung kurzfristig Pistolen und Scharfschützengewehre in die Kleinwaffengrundsätze aufnehmen.

Wichtig ist es, dass künftig alle Kleinwaffen neben der bereits bestehenden Kennzeichnungspflicht mit einem standardisierten, integrierten Chip ausgestattet werden, der in die Waffe eingegossen wird.

Genehmigungen für die Ausfuhr von Technologie und Komponenten in Drittländer, die in dem Drittland eine neue Herstellungslinie für Kleinwaffen und entsprechende Munition eröffnen würden, werden grundsätzlich nicht erteilt.

Mit den Kleinwaffengrundsätzen von 2015 und der Verpflichtung im Koalitionsvertrag, grundsätzlich keine Kleinwaffen in Drittstaaten zu exportieren, haben wir bereits große Fortschritte bei der Eindämmung dieser Exporte erzielt. Auf diesen Erfolg sollten wir aufbauen und diese äußerst restriktive Genehmigungspraxis gegenüber Drittländern fortsetzen. Wir sollten uns im EU-Rahmen nachdrücklich dafür einsetzen, dass sich die EU-Definition von Kleinwaffen an der weitergehenden UN-Definition orientiert, damit zum Beispiel auch Pistolen und Scharfschützengewehre endlich in diese Kategorie aufgenommen werden. Als ersten Schritt sollte Deutschland diese beiden Waffen in die nationalen Kleinwaffengrundsätze aufnehmen.