

Schluss mit dunklen Rüstungsgeschäften

13.03.2011

Transparenz und parlamentarische Kontrolle müssen verbessert werden

Die Transparenz und parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten im Rüstungsexportbereich haben sich in vielen europäischen Staaten im vergangenen Jahrzehnt vielfach verbessert. Nur in Deutschland herrscht Stillstand. Hier hat sich seit der Einführung des Rüstungsexportberichts unter Rotgrün nicht viel getan. Im Gegenteil. Die Berichte kommen zu spät und parlamentarische Anfragen werden nicht – oder nicht hinreichend – beantwortet. Sensible Entscheidungen werden weiterhin unter strikter Geheimhaltung gefällt und gegenüber dem Parlament nicht begründet. Die Berichte über die Genehmigung modernster Leopard II Lieferungen an Saudi-Arabien und die dreiste Mißachtung des Informationsbedürfnisses von Bundestag und Öffentlichkeit veranlasste die Bundestagsfraktion, am 06.09.2011 im Bundestag eine öffentliche Anhörung zu organisieren.

Die Lücken und Mängel im deutschen Rüstungsexportregime sind so augenfällig, dass Jürgen Trittin als Fraktionsvorsitzender von Bündnis 90/Die Grünen keine große Mühe hatte, schon in seinem Grußwort an die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Anhörung eine Reihe von Verbesserungsschlägen zu machen. So regte er Beteiligungsrechte für das Parlament ebenso an wie ein eigenes Gesetz und einen Wechsel der Federführung vom Wirtschaftsministerium ans Auswärtige Amt. Klar ist, mit Schweigen und Geheimhaltung darf eine Regierung nicht länger durchkommen. Was wir in der Hinsicht von anderen Ländern lernen können, zeigte das Panel 1, mit unseren Gästen aus Schweden und Großbritannien. Im zweiten Teil der Anhörung beschäftigten wir uns damit, was davon in deutsche Praxis übertragbar ist und wie die Transparenz und parlamentarische Kontrolle verbessert werden könnte.

Lesen Sie auf den nächsten Seiten:

Panel 1: Was können wir von anderen lernen?

Panel 2: Mehr Licht! Wie können mehr Transparenz und parlamentarische Kontrolle geschaffen werden?

Panel 1: Was können wir von anderen lernen?

Eine bessere und effektivere Kontrolle von Rüstungsexportgeschäften der eigenen Regierung ist möglich. Das war das zentrale Ergebnis des ersten Panels in der Anhörung von Bündnis 90/Die Grünen am 06.09.2011 im Deutschen Bundestag. Eindrucksvoll schilderten die geladenen Gäste wie das System der Rüstungsexportkontrolle bei ihnen aussieht bzw. dass in anderen Ländern schon heute deren Parlamente früher und umfassender einbezogen sind als der Deutsche Bundestag..

So konnte Sir John Stanley, der Vorsitzende des Ausschusses für Rüstungsexportkontrolle (Committee on Arms Export Control) in Großbritannien, gleich eine Reihe von Instrumenten aufzählen, die die Regierung zwingen, zeitnaher und umfassender über Rüstungsgeschäfte zu informieren. In Großbritannien befasst sich ein eigens geschaffener Ausschuss, der sich aus Mitgliedern des Außen-, Entwicklungs-, Wirtschafts-, und Verteidigungsausschusses zusammensetzt, intensiv mit Rüstungsausfuhren. Dabei habe man entschieden, sich vorrangig auf die Kontrollaufgabe zu konzentrieren und nicht in den Entscheidungsprozess einbinden zu lassen. Für die Wahrnehmung dieser Kontrollaufgabe seien umfassende und möglichst öffentliche Informationen essentiell. Neben dem umfassenden jährlichen Bericht, unterrichtet die Regierung zusätzlich alle drei Monate über Genehmigungen im Rüstungsbereich. Viele Nichtregierungsorganisationen wie amnesty international oder Saferworld nutzen die Gelegenheit, schriftliche Stellungnahmen zu Rüstungsausfuhren einzureichen. Einmal im Jahr findet eine öffentliche Anhörung statt, bei der Mitglieder des Kabinetts im Rahmen des Ausschusses zu Anmerkungen aus Wirtschaft und Gesellschaft Stellung nehmen müssen. Die Protokolle dieses Austausches sind öffentlich. Der Ausschuss selber formuliert Schlussfolgerungen und Empfehlungen an die Regierung, worauf diese wiederum innerhalb einer Frist von zwei Monaten reagieren muss. Auch diese Dokumente sind öffentlich zugänglich und haben viel dazu beigetragen, dass allein über die Nennung von Namen derjenigen Personen und Firmen, die gegen Exportkontrollrecht verstoßen haben, ein großes Maß an Transparenz geschaffen wurde. Außerdem seien eine Reihe von Exportgenehmigungen kompensationslos widerrufen worden.

In Schweden existiert seit vielen Jahren ein monatlich tagender Exportkontrollrat. Die 12 Mitglieder werden je nach Parteistärke benannt. Um den Parlamentsbezug herzustellen, können dem Ausschuss neben aktiven auch ehemalige Parlamentarier wie unser Gast, Göran Lennmarker, angehören. Er besitzt nicht nur die langjährige Erfahrung als Mitglied dieses Ausschusses sondern ist mittlerweile auch der Vorsitzende des Aufsichtsrats des schwedischen Friedensforschungsinstituts SIPRI (Stockholm International Peace Research Institut). Der schwedische Exportkontrollrat kümmere sich insbesondere um strittige und besonders bedeutsame Exportvorhaben und habe de facto ein Mitentscheidungsrecht. Es sei noch nicht vorgekommen, so Lennmarker, dass sich der Generaldirektor der schwedischen Ausfuhrbehörde ISP als Vorsitzender des Ausschusses gegen die von den Mitgliedern in der Regel im Konsens beschlossenen Empfehlungen entschieden hätte. Eine Voraussetzung ist auch hier, dass den Parlamentariern Zugang zu allen relevanten Informationen gewährt wird. Allerdings kann die Regierung in Einzelfragen – wie z.B. beim Export des Jagdflugzeugs GRIPEN an Südafrika – die Exportentscheidung an sich ziehen.

Sibylle Bauer, die Leiterin des Exportkontrollprojekts bei SIPRI, hat in ihrer Darstellung darauf verwiesen, dass es inzwischen in vielen Staaten der NATO und EU aber auch im Europäischen Parlament in den vergangenen Jahren sichtbare Weiterentwicklungen gegeben habe. Die zeitnahe Bereitstellung der Informationen sei Grundvoraussetzung. Einige Länder berichten monatlich, viertel- oder halbjährlich. In den Niederlanden wird das Parlament bei bestimmten Entscheidungen inzwischen binnen 2 Wochen informiert.

Ausschließlich jährliche Rüstungsexportberichte seien inzwischen eher unüblich. In Deutschland wird der Rüstungsexportbericht dem Bundestag erst im Dezember des darauffolgenden Jahres vorgelegt. In Belgien ist die Vorlagefrist gesetzlich geregelt. In Großbritannien liegt der Bericht spätestens im II. Quartal vor.

Auch die Inhalte des Berichts können hinsichtlich Detailliertheit und Vollständigkeit konkreter und aussagekräftiger sein als in Deutschland. Auf das reine Finanzvolumen, so Sibylle Bauer, komme es nicht immer an. Wichtig ist, was an wen geliefert wurde und welche Auflagen damit verknüpft sind. In den Niederlanden wird nicht nur über die Ausfuhr sondern auch Durchfuhr informiert. Italien listet gar die Ausfuhren nach Firmennamen auf.

Fazit

Die Behauptungen der Bundesregierung, elementare Betriebsgeheimnisse oder die diplomatischen Beziehungen zu anderen Ländern wären Grund für die restriktive Informationspraxis, sind nicht mehr haltbar. Mehr Transparenz und parlamentarische Kontrolle sind möglich. Claudia Roth, die dieses Panel moderierte und die die Überarbeitung der Rüstungsexportrichtlinie 2000 maßgeblich vorangetrieben hatte, nahm die Anregungen gern auf. Unsere seit Jahren erhobene Forderung, dass die Bundesregierung sich an anderen Ländern ein gutes Beispiel nehmen ("Best-Practice") und eine Vorreiter-Rolle entwickeln solle, wurde bestärkt. Mehr Licht ins Dunkel der Rüstungsgeschäfte zu bringen und Bundestag und Öffentlichkeit umfassender und zeitnaher zu informieren ist möglich.

Panel 2: Mehr Licht! Wie können mehr Transparenz und parlamentarische Kontrolle geschaffen werden?

Die Frage nach der Übertragbarkeit der Modelle aus anderen Ländern gab Dr. Bernhard Moltmann, dem langjährigen Mitherausgeber des Rüstungsexportberichts der GKKE (Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung) die Gelegenheit, sämtliche Transparenzdefizite des deutschen Systems den Anwesenden nochmal eindringlich vor Augen zu führen. Er sparte auch nicht mit Widersprüchen, die diesem System immanent sind. Und das alles vor dem nicht zu vernachlässigenden Hintergrund, dass wir nicht von Bagatellen sondern Rüstungsgütern reden, die im Extremfall zu Menschenrechtsverletzungen und Tod führen.

Rüstungsexporte sind immer sehr skandalanfällig. Gerade wenn Entscheidungen hinter geschlossenen Türen getroffen werden ist es schwer, öffentliche und parlamentarische Akzeptanz herzustellen. Transparenz, so der Friedens- und Konfliktforscher, sei kein Selbstzweck, sondern Voraussetzung, um verantwortliche Entscheidungen treffen und Kontrolle ausüben zu können. Auch wenn Rüstungsexporte weniger als ein Prozent Anteil am Gesamtexportvolumen Deutschlands haben, so sei doch Rüstungsexportpolitik ein Ausweis für die Glaubwürdigkeit von Demokratien in ihrem Außenverhalten. Wenn hierbei die Regierung völlig ohne wirkliche Kontrolle verfahren könne, sei dies einer Demokratie nicht würdig.

Als Abhilfe schlug er vor, sich einer Reihe klarer Forderungen anzuschließen, wie sie zum Teil schon lange von der GKKE – u.a. in Anlehnung an Anträge und Vorschläge der Grünen – gefordert werden. Hierzu zählt eine gesetzliche Berichtspflicht ebenso wie die Einrichtung eines parlamentarischen Unterausschusses. Für die Weiterverwendung der überflüssigen Bundeswehrbestände sollte sogar ausdrücklich die Zustimmung des Bundestages eingeholt werden. Auch für die inhaltliche Ausgestaltung des Rüstungsexportberichts gibt es klare Verbesserungsvorschläge. Warum es seit Jahren nicht gelingt, die statistischen Verfahren zur Erfassung und Bewertung von verschiedenen Arten von Rüstungsausfuhren anzupassen und gesetzlich zu verankern, sei unbegreiflich. Ebenso wenig nachvollziehbar ist, wieso die tatsächlichen Ausfuhren nicht angegeben werden können. Dass von vornherein auf den Bezug zu anderen Tätigkeitsfeldern der Politik wie dem Abrüstungs-, Menschenrechts- oder Umsetzungsbericht Zivile Krisenprävention verzichtet wird, spräche ebenfalls Bände und müsse geändert werden. Den Vortag können Sie hier herunterladen.

Karl Wendling, Unterabteilungsleiter aus dem Bundeswirtschaftsministerium, sah die Veröffentlichung von Rüstungsexporten über ein Maß hinaus wie es bereits im Rüstungsexportbericht geleistet wird, als kritisch an. Um eine zeitnahe Berichtsmöglichkeit einzurichten, bräuchte man eine massive Personalaufstockung. Eine dreimonatige Berichtspflicht wie z.B. in Großbritannien hielt er unter den gegebenen Umständen für unerreichbar. Allein die Ressortabstimmung beanspruche einen Großteil der Zeit. Eine Veröffentlichung konkreter Firmennamen, die Exportgenehmigungen erhalten haben, sei mit geltendem Recht nicht vereinbar. Dadurch entstünde ein Wettbewerbsnachteil für Firmen. Er musste sich allerdings die Frage gefallen lassen worin dieser Nachteil liegt, wenn andere Länder diese Art von Transparenz in ihren jeweiligen Berichten bereits erreicht haben.

Der Staatsrechtler Sebastian Roßner machte in seinem Beitrag darauf aufmerksam, dass die Bundesregierung schon heute verfassungsrechtlich dazu verpflichtet sei, den Bundestag zu informieren. Die Informationspolitik wie sie im Falle der Panzerlieferung an Saudi-Arabien erfolgte, sei demnach verfassungswidrig gewesen. So etwas müsse sich das Parlament nicht

gefallen lassen. Aber die Abgeordneten tragen ihrerseits auch mit dazu bei, dass sie im Dunkeln tappen. Bereits jetzt gäbe es Möglichkeiten der parlamentarischen Beteiligung, wie Frage- und Erforschungsrechte, die mehr Informationen ans Licht bringen könnten. Zwar bestehe derzeit keine Berichtspflicht, aber diese könnte vom Bundestag per Gesetz eingeführt werden. Auch ansonsten sind rechtliche Änderungen möglich, bis hin zu einer Grundgesetzänderung, wenn dies gewünscht ist.

Fazit

Eine bessere Unterrichtung und Kontrolle der Rüstungsexportgenehmigungen der Bundesregierung durch das Parlament ist notwendig. Hier gibt es im bestehenden System Möglichkeiten der Verbesserung. Katja Keul, Parlamentarische Geschäftsführerin und Organisatorin dieser Anhörung griff die Anregung gern auf. Ob der Apell für gemeinsame Anstrengungen für Veränderungen im Kreis der anwesenden Parlamentarier gehört wurde, wird sich in folgenden parlamentarischen Initiativen zeigen. Die Bundesregierung muss liefern und die Voraussetzungen dafür schaffen, dass das Parlament seiner Kontrollpflicht nachkommen kann. Angesichts der Dauerblockade ist eine gesetzliche Regelung unabdingbar. Es ist nicht zuletzt Aufgabe der Abgeordneten aller Fraktionen, die Informations- und Beteiligungsrechte sowie die Einhaltung der Rüstungsexportrichtlinien verbindlich einzufordern.