

*lang & schlüssig*

**14**<sup>54</sup>  
*JUNI 2002*

Studie von  
Sibylle Bauer im  
Auftrag der  
Bundestagsfraktion  
Bündnis 90/Die  
Grünen

# „Mehr Licht!“

**Transparenz und parlamentarische Kontrolle von  
Rüstungsexporten im internationalen Vergleich**

## Impressum

Herausgeberin	Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion Platz der Republik 1 11011 Berlin <a href="http://www.gruene-fraktion.de">http://www.gruene-fraktion.de</a>
Verantwortlich	Christian Sterzing MdB Koordinator des Arbeitskreises Außenpolitik, Menschenrechte, Abrüstung Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion Platz der Republik 1 11011 Berlin eMail: <a href="mailto:ak4@bundestag.de">ak4@bundestag.de</a>
Autorin	Sibylle Bauer Institut d'études européennes, Université libre de Bruxelles (IEE/ULB) 39 Ave. F. D. Roosevelt B-1050 Brüssel Belgien eMail: <a href="mailto:sibylle.bauer@ulb.ac.be">sibylle.bauer@ulb.ac.be</a>
Redaktion	Andreas Körner
Bezug	Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion Info-Dienst Platz der Republik 1 11011 Berlin Fax: 030 / 227 56566 eMail: <a href="mailto:public@gruene-fraktion.de">public@gruene-fraktion.de</a>
Schutzgebühr	EUR 1,50
Redaktionsschluss	Juni 2002

## Inhalt

Vorwort.....	5
Zusammenfassung.....	8
Transparenz und Rolle des Parlaments im Bereich der Rüstungsexportpolitik – eine Einführung .....	12
Länderspiegel.....	23
Deutschland .....	24
Belgien.....	28
Dänemark.....	29
Finnland .....	30
Frankreich .....	30
Griechenland .....	31
Großbritannien .....	32
Irland.....	35
Italien.....	36
Luxemburg .....	37
Niederlande.....	37
Österreich .....	38
Portugal.....	38
Schweden.....	39
Spanien .....	41
USA .....	42
Vergleich der Exportberichte .....	46
Wie könnte Deutschland zum Vorreiter in Europa werden?.....	51
Parlamentarische Initiativen .....	51
Initiativen seitens der Regierung .....	57



## Vorwort

Es gibt nur wenige Politikbereiche, die auf Grund ihrer potentiellen Folgewirkung so sensibel sind, wie der Handel mit Rüstungsgütern. Dabei ist das weltweite „Geschäft mit dem Tod“, wie manche Kritiker Rüstungsexporte auch nennen, sehr undurchsichtig und korruptionsanfällig. Seit ihrem Einzug in den Bundestag setzen sich die Grünen in Form von parlamentarischen Anfragen, Anträgen, Anhörungen oder Untersuchungsausschüssen dafür ein, „mehr Licht“ ins Dunkel der weltweiten Rüstungsexporte zu bringen. Denn in dem außenpolitisch besonders sensiblen Rüstungsexportbereich, gibt es national wie international keine hinreichende Transparenz und Kontrolle. „Nationale Sicherheitsinteressen“ oder der „Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen“ müssen als Begründung für die hohe Geheimhaltung herhalten. Entscheidungen fallen deshalb oft im kleinsten Zirkel. Offensichtlich befürchten Viele, dass mehr Licht auch mehr Schatten bedeutet. Lieber lassen sie daher das Parlament und die Öffentlichkeit weitgehend im Dunkeln.

Wie der „Waffenlobbyist“ Karlheinz Schreiber unumwunden zugibt, bemüht sich die Industrie, sensible politische Entscheidungen durch „nützliche Ausgaben“ oder gezielte „politische Landschaftspflege“ zu beeinflussen. Im Falle der umstrittenen Lieferung von 36 Spürpanzern FUCHS an die Vereinigten Arabischen Emirate sollen vom Thyssen-Konzern auf verschlungenen Wegen bis zu 219 Millionen DM – das sind 47 Prozent des Auftragsvolumens! – als (steuerabzugsfähige) „Marketingausgaben“ aufgewendet worden sein. 24,4 Millionen DM sollen allein Schreiber zur Weitergabe zur Verfügung gestanden haben. Der Parteispendenuntersuchungsausschuss hat nachgewiesen, dass auf dubiosen und rechtswidrigen Wegen Geld an einflussreiche Einzelpersonen und die CDU geflossen ist. So landete im August 1991 mindestens 1 Million DM als angebliche Parteispende beim Ex-Schatzmeister der CDU, Walter Leisler Kiep. Der ehemalige CSU-Staatssekretär im Verteidigungsministerium, Holger Pfahls, soll von Schreiber mit 3,8 Millionen DM erhalten haben. Eine Mauer des Schweigens und verschwundene Akten erschweren die Aufklärung des Korruptionsverdachts. Ein rechtsverwertbarer Nachweis, dass es einen direkten Zusammenhang zwischen Geldzuwendungen, politischer Lobbyarbeit und faktischer politischer Entscheidung gibt, ist so nur schwer zu erbringen.

Doch auch unabhängig von der Korruptionsgefahr gilt, dass dort, wo Wenige unter strenger Geheimhaltung und ohne wirksame Kontrolle „politisch“ über hohe Geldsummen oder brisante Vorgänge entscheiden, das Ansehen der Politik und das Vertrauen in die parlamentarische Demokratie nachhaltig beschädigt werden kann. Das Parlament muss zur Wahrnehmung seiner Kontrollfunktion auf Transparenz und Mitwirkungsrechten bestehen. Rüstungsfirmen wissen in der Regel, welche Beschaffungsprojekte anstehen, wer ihre Konkurrenten sind, wer in den Ministerien den Exportantrag behandelt, wann der Bundessicherheitsrat darüber verhandelt, mit welchen Widerständen zu rechnen ist und wie man diesen Widerständen begegnen kann. Die Parlamentarier, Parteien und die breite Öffentlichkeit erfahren in der Regel erst über die Presse davon.

Eine Möglichkeit, diesen Auswüchsen zu begegnen, liegt in der weitestgehenden Offenlegung des internationalen Rüstungsexports. Wir wissen, dass auch in anderen europäischen Staaten z.T. intensiv darüber diskutiert wird. Wir haben Sibylle Bauer, eine der fundiertesten Kennerinnen der internationalen Debatte, gebeten, uns eine Übersicht

zur Diskussion und Praxis in anderen Staaten zu erstellen. Die hier vorgelegte Studie reflektiert den Stand der Entwicklungen bis zum Januar 2001. Sie zeigt zum einen, dass es in allen Staaten eine (unterschiedlich) große Geheimniskrämerei um den Export von Rüstungsgütern gibt. Sie zeigt aber auch, dass sich Nichtregierungsorganisationen und Parlamentarier immer weniger mit dieser Auskunftsverweigerung zufrieden geben. Nicht zuletzt erfahren wir, dass manche Informationen, die in dem einen Land als vertraulich gelten, in anderen Ländern selbstverständlich bereit gestellt werden, dass manche Regierungen ihre Parlamente konsultieren, andere noch nicht. Das Fazit der Studie lautet: Es geht auch anders und vor allem besser. Würde man die Einzelindikatoren in einem Best-Practice Bericht zusammentragen, hätte man eine deutliche Verbesserung der gegenwärtigen Praxis.

Für einen solchen Rüstungsexportbericht und eine stärkere Einbeziehung des Parlaments haben sich die Grünen in den vergangenen Jahren vielfach stark gemacht. Die Grünen waren seit ihrem Einzug in den Bundestag – ob in der Opposition oder in der Regierung – die Partei, die mehr Licht ins Dunkel deutscher Rüstungsexporte gebracht und auf eine restriktive Rüstungsexportpolitik gedrängt hat. Die Lieferung eines Leopard II-Testpanzers an die Türkei hat die Regierungskoalition im Herbst 1999 an den Rand des Koalitionsbruchs gebracht. Den Bündnisgrünen ist es gelungen, die Bundesregierung im Januar 2000 zu einer deutlichen Verschärfung der Rüstungsexportrichtlinien zu bewegen. Bei künftigen Exportentscheidungen spielt die Menschenrechtslage im Empfängerland eine deutlich größere Rolle. Der Rüstungsexport in Staaten außerhalb der NATO oder EU ging ebenso zurück wie die Exporte in die Türkei.

Das Parlament und damit die Öffentlichkeit wird seit 2000 jährlich von der Regierung in Form eines Rüstungsexportberichts über die deutsche Rüstungsexportpolitik informiert. Für dieses Ziel haben wir lange geworben und gestritten. Deutschland schließt damit endlich zu den meisten EU-Staaten auf. Die Qualität des Berichtes ist noch weit von unseren Vorstellungen entfernt. Der Rüstungsexportbericht gibt nur sehr begrenzt, summarisch und nur für bereits erfolgte Genehmigungen oder Ausfuhren Auskunft. Voranfragen, die nach Auffassung von Juristen eine weitgehend hohe rechtliche Bindungswirkung haben, tauchen im Rüstungsexportbericht nicht auf. Auf Initiative unserer Fraktion und mit Unterstützung des Menschenrechtsausschusses konnten wir erreichen, dass der zweite Exportbericht durch Vergleichszahlen für die zurückliegenden fünf Jahre sowie die neuen Kapitel zum Rahmenabkommen der Europäischen Rüstungsindustrie, zum Export von Kleinwaffen, zum internationalen Vergleich von Rüstungsexportstatistiken usw. verbessert wurde.

Für eine wirklich transparente und öffentlich kontrollierbare Politik reicht jedoch auch der vorgelegte Bericht noch nicht aus. Wir haben deshalb dem Koalitionspartner SPD im Frühjahr weitergehende Überlegungen für einen gemeinsamen Antrag im Bundestag vorgelegt. Darin fordern wir u.a. konkrete Verbesserungen im Exportbericht (z.B. Voranfragen, Dual-Use Güter, Länderprofile), Vorabkonsultation des Bundestages bei sensiblen Exportanfragen sowie der Verabschiedung von „weißen Exportlisten“ und einen restriktiven Umgang mit Überschusswaffen der Bundeswehr. Der Menschenrechtsausschuss hat fraktionsübergreifend einen Teil unserer Vorschläge als Beschlussempfehlung akzeptiert. Auf Grund des derzeitigen Widerstandes innerhalb der SPD und einzelner Ministerien ist es uns nicht mehr gelungen, den umfassenderen Entschließungsantrag noch in dieser Legislaturperiode in den Bundestag einzubringen. Fest steht jedoch, dass wir uns auch weiterhin und gut vorbereitet für mehr Restriktivität,

mehr Transparenz, mehr parlamentarische Beteiligung und „mehr Licht“ im Bereich der Rüstungsexporte einsetzen werden.

Berlin, im Juli 2002

Christian Sterzing

Koordinator AK IV – Außenpolitik,  
Menschenrechte, Abrüstung

Christa Nickels

Vorsitzende des Ausschusses für  
Menschenrechte und Humanitäre  
Hilfe

Angelika Beer

Verteidigungspolitische Sprecherin

## „Mehr Licht!“

# Transparenz und parlamentarische Kontrolle von Rüstungsexporten im internationalen Vergleich

## Zusammenfassung

Eine Überprüfung und kritische Beobachtung der Rüstungsexportpolitik durch Parlament und Öffentlichkeit ist nur durch ein Höchstmaß an Transparenz möglich. Transparenz ist die Grundvoraussetzung für parlamentarische Kontrolle und Einflussnahme und erfordert das Offenlegen der angewandten Verfahren, Kriterien und Prinzipien, sowie detaillierter Angaben zur Genehmigungspolitik wie auch zu tatsächlichen Exporten. Transparenz ist darüber hinaus Voraussetzung für eine informierte öffentliche Debatte. Eine restriktive Politik muss durch aktives Interesse von Politikern, Bevölkerung und Nichtregierungsorganisationen (NRO) unterstützt und getragen werden.

Es gibt eine Reihe von Gründen, mit denen die Geheimhaltung im Rüstungsbereich und die weitgehende Nichteinbeziehung von Parlament und Öffentlichkeit in die Entscheidungsfindung über Exporte gerechtfertigt wird. Die Legitimität dieser Begründungen wurde bisher kaum grundsätzlich hinterfragt. Auf der anderen Seite gibt es eine Reihe von Argumenten, die für Transparenz sprechen, u.a. demokratische Grundprinzipien und die außen-, entwicklungs-, beschäftigungs-, industrie-, und regionalpolitische Bedeutung von Rüstungsexportentscheidungen. Auch ist eine ethisch begründete Rüstungsexportpolitik nur glaubwürdig vermittelbar, wenn Entscheidungen öffentlich begründet und transparent gemacht werden.

Im Idealfall stünden folgende Informationen zur Verfügung:

- der gesetzliche Rahmen, alle exportpolitisch relevanten Regelungen; die national und international verfolgte Rüstungsexportpolitik im Berichtszeitraum;
- eine breite Definition der erfassten Rüstungs- bzw. rüstungsrelevanten Güter: militärische Güter, Dienstleistungen, Ausbildung, Ausrüstung für Polizei und Sicherheitskräfte, Kleinwaffen aller Art, Komponenten all dieser Kategorien; kommerzielle Exporte, Lieferungen im Rahmen von Regierungsabkommen und die Abgabe von Überschusswaffen; sowie Dual-Use Güter;
- für jedes Empfängerland der Empfänger, Art, Anzahl, Wert der angefragten, genehmigten und abgelehnten Exporte und der erfolgten bzw. verweigerten Lieferungen; beteiligte Rüstungsfirmen, finanzielle Modalitäten/staatliche Kreditzusagen
- Listen der gemeinsam mit anderen Staaten festgelegten potentiellen Empfängerstaaten;

In der vorliegenden Studie werden Transparenz und die Rolle des Parlaments in der deutschen Rüstungsexportpolitik den übrigen EU Mitgliedstaaten und den USA gegenübergestellt. Die Studie zeigt, dass in anderen Ländern in Teilbereichen eine deutlich höhere Transparenz und parlamentarische Beteiligung praktiziert wird, als derzeit in Deutschland. Zwischen den untersuchten Staaten sind erhebliche Unterschiede festzustellen. Grund für diese Unterschiede sind nationale Traditionen und Kulturen, das

Interesse der Öffentlichkeit, das Engagement von NRO und das Maß, in dem Parlamentarier von sich aus mehr Transparenz und Mitbeteiligung einfordern. Die Geheimhaltung ist in den 90er Jahren in der EU deutlich geringer geworden. Dennoch gibt derzeit kein EU Land umfassenden Einblick in seine Rüstungsexportpolitik. Obwohl Regierungen auf ähnliche Argumente zurückgreifen, um die Geheimhaltung spezifischer Informationen zu rechtfertigen, führt dies zur Offenlegung sehr unterschiedlicher Teildaten. Würde man sich für jeden Teilaspekt an dem jeweils transparentesten Land orientieren, hätte man einen sehr umfassenden Bericht. Idealerweise würde es somit ein (best-practice) Modell geben, das sich für jede Datenkategorie am jeweils besten Vorbild orientiert.

Wie könnte ein solches Modell für Deutschland aussehen? Folgende Handlungsoptionen werden vorgeschlagen:

## **Parlamentarische Initiativen**

### *Schaffung der rechtlichen Grundlage für eine bessere Transparenz*

Zu den Aufgaben des Parlamentes und der einzelnen Parlamentarier gehört es, die Politik der Regierung zu kontrollieren. Die parlamentarische Kontrolle der Regierungspolitik und der Einhaltung des rechtlichen Rahmens durch die Regierung ist nur durch die frühzeitige Bereitstellung umfassender Informationen möglich. Umgekehrt bestimmt das Parlament die rechtlichen Grundlagen und erweitert oder beschränkt damit den eigenen Gestaltungsspielraum. Die gesetzliche Lage, v.a. das Statistikgesetz und das Verwaltungsverfahrensgesetz, stellt derzeit den Schutz von vermeintlichen Betriebsgeheimnissen in den Vordergrund. Dies ist derzeit ein Grund für das Ausklammern bestimmter Aspekte aus dem Exportbericht und für die Tatsache, dass Informationen nicht im Vorfeld der Entscheidungen erhältlich sind. Ein Ausnehmen des Rüstungsbereichs von diesen Bestimmungen könnte sinnvoll im Außenwirtschaftsgesetz (AWG) verankert werden. Auch könnte im Statistikgesetz direkt festgelegt werden, dass Rüstungsgüter von den genannten Regelungen ausgenommen sind. Zur Begründung kann Art. 26, Abs.1 Grundgesetz herangezogen werden. Bereits die Existenz des Kriegswaffenkontrollgesetzes (KWKG) und des AWG zeigt deutlich, dass es sich bei Rüstungsgütern und Kriegswaffen nicht um beliebige Waren handelt, sondern um Güter, die zur Störung des Weltfriedens und der Vorbereitung eines Angriffkrieges geeignet sind. Ebenfalls herangezogen werden könnten internationale oder regionale Verpflichtungen. Ein Präzedenzfall wurde mit der Einführung der Meldepflicht für das UN Waffenregister geschaffen. Ebenfalls mit grundgesetzlichen Erwägungen könnte im Verwaltungsverfahrensgesetz eine Änderung begründet werden, die den Vertrauensschutz entstehend aus Voranfragen im Rüstungsbereich einschränkt.

Von wesentlicher Bedeutung für die Transparenz ist auch das allgemeine Recht auf den Zugang zu Dokumenten. Ein entsprechendes Informationsgesetz könnte auf Bundesebene ein allgemeines Recht auf Zugang zu Information etablieren.

### *Initiative zur Einrichtung einer parlamentarischen Vorabinformation*

Das Grundgesetz bestimmt die Exekutive zur höchsten Genehmigungsinstanz für Rüstungsexporte. Ein Informationsrecht und eine Beratungs- und

Mitentscheidungsfunktion des Bundestages wird aber nicht ausgeschlossen. Für eine parlamentarische Vorabinformation könnte man sich an bereits praktizierten bzw. an entworfenen Modellen orientieren:

- dem öffentlichen Befassen des Parlaments, mit Einspruchsrecht (USA);
- dem vertraulichen Befassen eines Gremiums (Schweden);
- der Begrenzung der vertraulichen Befassung eines Ausschusses z.B. auf Überschusswaffen (Niederlande) oder
- einer Kombination verschiedener Elemente (Vorschlag des *House of Commons*).

Sinnvoll erscheint es, bei der Entwicklung eines eigenen Modells folgende Elemente einzubeziehen:

- Betrauen eines eigenen rechtlich verankerten Gremiums mit dieser Aufgabe (Beteiligung aller Fraktionen; abgestufte Vertraulichkeitsverpflichtung);
- Vorabinformation dieser Gremien über Genehmigungsanträge und sein Recht, an einen Export Bedingungen zu knüpfen;
- das Recht des Parlaments bzw. des zuständigen Ausschusses, von der Regierung zusätzliche –auch vertrauliche oder geheime - Informationen einzuholen;
- eine breite Definition der zu notifizierenden Exporte, die u.a. Überschusswaffen einbezieht;
- eine Einführung von Mehrheitsentscheidungen (ähnlich dem schwedischen Modell).

#### Ausnutzen des gegenwärtigen rechtlichen Spielraums des Parlaments

Die kritische Beobachtung der Anwendung der gesetzlichen Regelungen durch die Regierung und die Erarbeitung von Alternativen ist Voraussetzung für eine demokratische Kontrolle der Rüstungsexportpolitik. Neben einer jährlichen Debatte von Exportberichten könnte, ebenfalls in Anlehnung an bereits praktizierte Modelle, eine Reihe von parlamentarischen Initiativen ergriffen werden:

- parlamentarische Berichte, die den Exportbericht analysieren und Verbesserungsvorschläge zu dem Bericht und dem Informations- und Konsultationssystem an sich erarbeiten (Frankreich, Großbritannien);
- Berichte, Anhörungen und Debatten zu den Konsequenzen internationaler Rüstungskooperations- und Rüstungsexportabkommen für die deutsche Exportpolitik (Großbritannien);
- Anpassung der Formen parlamentarischer Arbeit im Rüstungsbereich auf die Europäisierung der Industrie- und der Exportpolitik; und
- der verstärkte Rückgriff auf externe Expertise (Anhörungen; Studien und Rechtsgutachten; und eine institutionalisierte Zusammenarbeit mit NRO und Forschungsinstituten).

## **Initiativen seitens der Regierung**

### Verbesserung des Exportberichts

In Deutschland könnten, in Anlehnung an die Praxis der untersuchten Länder, sehr viel weitgehendere Informationen als bisher veröffentlicht werden:

- *Zu erteilten Genehmigungen:*  
Nach Empfängerländern aufgeschlüsselt, die genauere Beschreibung der Rüstungsgüter (Großbritannien, USA), die Stückzahl (USA), die Anzahl der Genehmigungen pro Listenposition (Großbritannien) und der Wert einzelner Genehmigungen (USA) bzw. die detaillierte Aufschlüsselung der Genehmigungen nach Firmen (Italien).
- *Zu Exporten:*  
Nach Empfängerländern aufgeschlüsselt, die Stückzahl (USA), der Wert (Belgien, Finnland, Spanien), die Kategorien (Belgien, Finnland, Spanien) und die genauere Beschreibung (USA) bzw. wiederum die detaillierte Aufschlüsselung der Genehmigungen nach Firmen (Italien), und der Empfänger innerhalb des Landes (Belgien).
- *Zu Genehmigungsversagungen:*  
Genauere Beschreibung der Rüstungsgüter, Empfänger innerhalb des Landes und Datum der Genehmigungsversagung (Niederlande).
- *Erweiterung der Bandbreite der erfassten Güter:*  
Dual-Use Güter (u.a. Irland, Spanien).
- *Informationen zu Rüstungsunternehmen:*  
Aufschlüsselung der Exporte nach Unternehmen (Italien); freiwillige Informationen der Rüstungsindustrie zu Export, Beschäftigten, und Umsatz (Schweden).
- *Zu finanziellen Aspekten:*  
Auflistung der an Finanztransfers beteiligten Banken (Italien).
- *Transparenz des Bundessicherheitsrates*  
Geschäftsordnung, Daten und Tagesordnungen der Sitzungen.

Die Europäisierung der Rüstungsindustrie und der Exportpolitik macht es schwerer, den Verantwortungsbereich der Regierung klar abzugrenzen und Relationen zwischen Ursache und Wirkung zu etablieren. Gerade deshalb ist es umso wichtiger, dass mehr Einblick in rüstungspolitische Entscheidungen gegeben und der Rüstungsbereich nicht mehr von demokratischen Grundprinzipien ausgenommen wird. Parlament und Öffentlichkeit können zur Erhöhung von Transparenz und Einflussnahme durch deren Einfordern und, seitens des Parlaments, das Nutzen des bestehenden Handlungsspielraums und der rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten entscheidend beitragen.

## **Transparenz und Rolle des Parlaments im Bereich der Rüstungsexportpolitik – eine Einführung**

Eine Überprüfung und kritische Beobachtung nationaler Rüstungsexportpolitik durch Parlament und Öffentlichkeit ist nur durch ein Höchstmaß an Transparenz möglich. Transparenz ist die Grundvoraussetzung für parlamentarische Kontrolle und Einflussnahme und erfordert das Offenlegen der angewandten Verfahren, Kriterien und Prinzipien, sowie detaillierter Angaben zur Genehmigungspolitik wie auch zu tatsächlichen Exporten.

Transparenz ist darüber hinaus Voraussetzung für eine informierte öffentliche Debatte und systematische Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen (NRO) und Forschungsinstituten. Eine restriktive Politik muss durch aktives Interesse von Bevölkerung und NRO unterstützt und getragen werden. Dies bezieht sich nicht nur auf Informationen zum Rüstungsexport im engeren Sinne, sondern auch zu finanziellen Aspekten und zur Rüstungsindustrie.

Es gibt eine Reihe von Gründen, mit denen die Geheimhaltung im Rüstungsbereich wie auch eine weitgehende Nichteinbeziehung von Parlament und Öffentlichkeit in die Entscheidungsfindung über individuelle Exporte gerechtfertigt wird, zum Beispiel:

- die nationale Sicherheit und außenpolitische Interessen (z.B. Nicht-Bloßstellung des potentiellen Empfängers bei ablehnendem Entscheid);
- die Wahrung von Geschäftsgeheimnissen;
- Kontinuität, um die Berechenbarkeit von Entscheidungen zu erhöhen und den Ruf eines zuverlässigen Rüstungsexporteurs (u.a. was Ersatzteile betrifft) zu wahren und damit die Wettbewerbs- und Kooperationsfähigkeit der Rüstungsindustrie zu stärken;
- Vorgaben und Präferenzen der Empfängerländer, wiederum zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie und/ oder aus außenpolitischen Gründen der Rücksichtnahme auf Abnehmer;
- Schutz unbeeinflusster Entscheidungsfindung bei den Behörden des Lieferlandes.

Die Legitimität dieser Begründungen wurde bisher kaum grundsätzlich hinterfragt. Nicht nur im Bereich der Rüstungsexportpolitik, sondern in der gesamten Außen- und Sicherheitspolitik ist die Rolle von Parlament und Öffentlichkeit weit geringer als in der Innenpolitik. In der politischen Theorie wurde der weitgehende Ausschluss von Öffentlichkeit und ihren Vertretern im Parlament aus Entscheidungen in Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik, u.a. auch der Rüstungsexportpolitik, mit folgenden Argumenten gerechtfertigt: Unwissenheit und Desinteresse dieser Akteure; ihr Verfolgen von Eigeninteressen anstatt des Gemeinwohls wie auch die Notwendigkeit von Kontinuität und der schnellen Reaktion und Entscheidungsfindung.

Auf der anderen Seite gibt es eine Reihe von Argumenten, die für Transparenz sprechen:

- die außen-, entwicklungs-, beschäftigungs-, industrie-, und regionalpolitische Bedeutung von Rüstungsexportentscheidungen;

- die erwiesene Sensitivität von Parlament und Öffentlichkeit für kontroverse Rüstungsexportentscheidungen;
- das Grundprinzip der demokratischen Kontrolle der Exekutive durch das Parlament;
- eine möglichst überprüfbare Politik, die Rüstungsfragen nicht von sonst anerkannten demokratischen Prinzipien ausnimmt, u.a. Kontrollmechanismen, um sicherzugehen, dass entwicklungspolitische Ziele, Krisenprävention und Menschenrechte als Kriterien eingehalten und nicht wirtschaftlichen Interessen untergeordnet werden;
- das Grundprinzip des offenen Zugangs zu regierungsamtlichen Dokumenten durch die Öffentlichkeit, sofern nicht schwerwiegende Gründe dagegen sprechen;
- die Vermeidung von Skandalen und Bestechungsaffären;
- die Wahrnehmung des Budgetrechts durch das Parlament auch in bezug auf direkte und indirekte Rüstungssubventionen und Bürgschaften sowie das Offenlegen der Verwendungen von Steuergeldern für diesen Zweck.

Darüber hinaus gilt, dass die Verfolgung einer unter anderem auch ethisch begründeten Außen-, Außenwirtschafts- und Rüstungsexportpolitik nur glaubwürdig öffentlich vermittelbar sein kann, wenn Entscheidungen öffentlich begründet und transparent gemacht werden können.

Bei der Gesetzgebung sowie Tag für Tag bei der Interpretation und Anwendung von Gesetzen und Vorschriften muss somit von Parlament bzw. Regierung zwischen den dargestellten Argumenten abgewogen werden. Das Ergebnis dieses bewussten oder unbewussten Abwägungsprozesses ist in den rüstungsproduzierenden und -exportierenden Staaten oft sehr unterschiedlich. Das Gewicht der einzelnen Argumentationsstränge variiert somit von Land zu Land.

Transparenz ist in einer Demokratie Eigenzweck und Mittel zugleich. Im Rüstungsbereich ist sie eine Grundvoraussetzung für die Einflussnahme von Parlament und Öffentlichkeit auf Entscheidungen über Exportpolitik und über konkrete Exporte. Es ist dabei von zentraler Bedeutung, zwischen intergouvermentaler, parlamentarischer und öffentlicher Transparenz zu unterscheiden, je nachdem, wie begrenzt der Kreis ist, dem bestimmte Informationen zugänglich sind. Um Begriffsverwirrungen zu vermeiden, wird der Begriff der Transparenz deshalb in dieser Studie nur verwendet, wenn es für den Zugang zu bestimmten Informationen keine Beschränkungen gibt, das heißt, wenn jeder, der dies wünscht, diese Daten erhalten kann. Ansonsten spreche ich von einem Informationsaustausch zwischen Regierungen oder dem vertraulichen Befassen des Parlaments.

### **Datenbasis**

Grundsätzlich setzt eine Bewertung von Rüstungsexporten die Verfügbarkeit von Daten voraus. Bei der Erfassung von militärischen Daten im allgemeinen und zu Exporten im besonderen entstehen Schwierigkeiten, aufgrund derer die Verfügbarkeit, Vergleichbarkeit und Zuverlässigkeit von Daten sehr begrenzt ist. Der Hauptgrund besteht darin, dass seitens der Regierungen begrenztes Interesse an Transparenz gezeigt wurde, auch wenn in der EU seit Beginn der 90er Jahren, seit Ende des Kalten Krieges, eine deutliche

Reduzierung der Geheimhaltungspraktiken zu verzeichnen ist. Da die Verfügbarkeit zuverlässiger, vergleichbarer und umfassender Daten eine Schlüsselvoraussetzung für eine Einflussnahme des Parlaments auf die Rüstungsexportpolitik darstellt, soll im folgenden auf diese Aspekte näher eingegangen werden.

### *Verfügbarkeit*

In vielen Ländern werden militärische Daten als Staatsgeheimnisse behandelt; der gesamte Rüstungsbereich ist mit einem "Schleier" der Geheimhaltung umgeben. Dies liegt zum einen daran, dass er unmittelbar mit nationaler Sicherheit verbunden wird und an seiner strategischen Bedeutung, um die Daten nicht potentiellen oder tatsächlichen Gegnern verfügbar zu machen. Für eine Abschreckung ist nicht primär die tatsächliche Kapazität von Bedeutung, sondern die von potentiellen Gegnern angenommene. Da die überwiegende Zahl von Konflikten heute innerstaatlicher Natur ist, kann hierbei nicht von traditionellen zwischenstaatlichen Konstellationen ausgegangen werden. Der Versuch der Geheimhaltung kann sich somit auch auf oppositionelle Bewegungen beziehen<sup>1</sup>. Eine Offenlegung erfolgt häufig auch vor der eigenen Bevölkerung nicht, entgegen den demokratischen Grundsätzen der Rechenschaftspflicht und Transparenz. Das Argument der Geheimhaltung von Daten aus strategischen Gründen ist in den Fällen weniger glaubwürdig, in denen der Austausch dieser Informationen zwischen Regierungen innerhalb von internationalen Organisationen und Vereinbarungen (z.B. EU, OSZE, *Wassenaar*) erfolgt, aber der Bevölkerung vorenthalten wird.<sup>2</sup> Als weiterer Grund werden, insbesondere in Hinblick auf Ursprünge und Ziele von Rüstungslieferungen, Vertraulichkeitsverpflichtungen gegenüber den Kunden angeführt (auch von der CDU/CSU/FDP Bundesregierung, vgl. Kapitel 2.1.1.), die den Prinzipien der Transparenz diametral entgegen stehen.

Welche Mechanismen gibt es zur Erfassung rüstungsrelevanter Daten und welche Quellen stehen zur Verfügung? Neben offiziellen regierungsamtlichen Daten, die erst in den 90er Jahren vermehrt zur Verfügung stehen, werden die wichtigsten Daten von Forschungseinrichtungen veröffentlicht:

- das jährlich vom Internationalen Friedensforschungsinstitut Stockholm (SIPRI) veröffentlichte "*SIPRI Yearbook: World Armaments, Disarmament and International Security*";
- der sogenannte *Grimmet* Bericht des "*Congressional Research Service*" des amerikanischen Kongresses, der Rüstungsexporte in Entwicklungsländer dokumentiert ("*Conventional Arms Transfers to Developing Nations*");

---

<sup>1</sup> Michael Brzoska (Hg.), *Militarisierungs- und Entwicklungsdynamik. Eine Exploration mit Fallbeispielen zu Algerien, Iran, Nigeria und Pakistan*, Hamburg, 1994: S. 59f.

<sup>2</sup> Während dies innerhalb von Militärbündnissen verständlich ist, gehört der OSZE und dem Wassenaar Abkommen (vgl. <http://www.wassenaar.org>) ein breites Spektrum von Staaten an.

- *“World Military Expenditures and Arms Transfers”* (WMEAT), bis 1999 jährlich von der *“Arms Control and Disarmament Agency”* (ACDA)<sup>3</sup> der US Regierung herausgegeben, inzwischen (nach Auflösung der ACDA) vom *State Department* der US Regierung veröffentlicht;
- *“Military Balance”*, eine jährliche Veröffentlichung des Londoner *“International Institute for Strategic Studies”* (IISS).

Seit 1996 gibt das *“Bonn International Center for Conversion”* (BICC) ein Jahrbuch heraus, das ebenfalls rüstungsrelevante Daten enthält, jedoch nicht zu Transfers. Diese Nachschlagewerke wiederum greifen auf zum Teil identische, zum Teil unterschiedliche Quellen zurück. SIPRI verwendet nur offene Quellen, u.a. Fachzeitschriften, Informationen der Rüstungsindustrie, Regierungsberichte und in zunehmenden Maße das Internet<sup>4</sup>.

Das seit 1991 bestehende Register für konventionelle Waffen der UNO (UN-Waffenregister) wurde vielfach als Durchbruch bei der Verbesserung der Datentransparenz angesehen. Bei diesem auf freiwilliger Teilnahme basierenden Register werden Transfers bestimmter Kategorien großer konventioneller Waffen erfasst, aber weder der Handel mit anderen Rüstungsgütern (wie z.B. Kleinwaffen), noch bestehende Kapazitäten und Produktion für den nationalen Eigenbedarf. Derartige Informationen können jedoch freiwillig erfolgen, was für die beiden letzten Kategorien bei einem erheblichen Prozentsatz der Rückmeldungen der Fall ist. Bemühungen, das Register zu erweitern sind bisher gescheitert. Die meisten Staaten, die die erfassten Waffenkategorien exportieren (1999 mit Ausnahme u.a. Chinas und Usbekistans), beteiligen sich am Register. Alle Mitgliedstaaten der EU melden Exportdaten und freiwillige Zusatzinformationen an die UNO.<sup>5</sup>

Mehr und mehr Regierungen veröffentlichen eigene Daten über Rüstungstransfers. Während innerhalb der EU 1985 Schweden als erstes Land einen Exportbericht veröffentlichte, folgte Italien diesem Beispiel 1990. Heute gibt es derartige Bericht auch in Belgien, Deutschland, Dänemark, Finnland, Frankreich, Großbritannien, den Niederlanden, Portugal und Spanien. In Irland können entsprechende Daten monatlich im Internet abgefragt werden. Auch der ursprünglich vertrauliche österreichische Bericht kann inzwischen erfragt werden. Außerhalb der EU stehen u.a. in Australien, Kanada, Norwegen, der Schweiz und den USA Exportberichte zur Verfügung; einige osteuropäische Länder wie Polen haben dies ebenfalls angekündigt.<sup>6</sup>

Selbst wenn Zahlen theoretisch öffentlich zugänglich sind, sind sie jedoch z.T. schwer bzw. nur durch erheblichen Aufwand erhältlich. Unter dem Aspekt der Verfügbarkeit müssen somit auch folgende Faktoren berücksichtigt werden:

---

<sup>3</sup> WMEAT wird oft mit erheblicher Verzögerung veröffentlicht. Die derzeit aktuellsten Daten vom August 2000 beziehen sich auf das Jahr 1997. Das SIPRI Jahrbuch, das im Spätfrühling veröffentlicht wird, enthält Daten zum Vorjahr.

<sup>4</sup> Eine detaillierte Beschreibung der Methoden ist auf folgender Website zu finden:  
<http://www.sipri.se/projects/armstrade/atmethods.html>

<sup>5</sup> Vgl. Website des UN Waffenregisters <http://www.un.org/Depts/dda/CAB/register.htm>; vgl. auch Malcolm Chalmers und Owen Greene, In Need of Attention: The UN Register in its Seventh Year. Bradford Arms Register Studies, Working Paper 7, Bradford, Februar 2000.

<sup>6</sup> Einige der genannten Berichte sind im Internet zugänglich, vgl.  
<http://www.projects/sipri.se/armstrade/atlinks.html>.

- der für den Erhalt eines Dokuments benötigte Zeitaufwand (schnelle Verfügbarkeit auf leicht zugänglichen Medien wie dem Internet im Gegensatz zum Anschreiben der zuständigen Ministerien);
- die Übersetzung in andere Sprachen (vor allem wenn die Sprache außerhalb des jeweiligen Landes kaum gesprochen wird);
- eine leserfreundliche und klare Darstellung<sup>7</sup>.

### *Vergleichbarkeit*

Hinsichtlich der Vergleichbarkeit stellt sich zunächst die Frage nach der Abgrenzung und Definition: welche Güter und Dienstleistungen sollen erfasst werden?

Bei nicht-regierungsamtlichen Statistiken entstehen Probleme der Vergleichbarkeit, zunächst durch die verwendeten Methoden der Systematisierung und durch die Definitionen. SIPRI zum Beispiel erfasst nur vollständige Systeme großer konventioneller Waffen, und somit weder Kleinwaffen noch Komponenten. Die meisten nationalen Exportberichte (u.a. der deutsche Bericht) schlüsseln Komponenten und Subsysteme nicht auf, auch wenn sie in den Gesamtwerten enthalten sind. Dual-Use Güter, die sowohl militärisch als auch zivil verwendbar sind, stellen eine Grauzone dar, ebenso Polizeiausrüstung, Dienstleistungen und Folterinstrumente.

Bei Rüstungstransfers stellt sich neben definitorischen Aspekten die Frage nach dem Zeitpunkt. Vertragsabschluß und Lieferung können in unterschiedliche Jahre fallen bzw. die Lieferung kann in mehreren Schritten erfolgen. Problematisch ist auch die politische und militärische Einschätzung des Rüstungspotentials, v.a. bezüglich der Veränderung regionaler Gleichgewichte, des Einflusses auf Wettrüsten etc. Auch kann die tatsächliche Wirkung beispielsweise von Kleinwaffen, die wertmäßig vergleichsweise wenig ins Gewicht fallen, bezüglich der Zerstörungskraft menschlichen Lebens in der Kategorie "Geld" nicht erfasst werden.

Zudem müssen für die Vergleichbarkeit von monetären Größen, vor allem über einen längeren Zeitraum, die Wechselkursschwankungen, die Wahl des Basisjahrs, die Inflationsrate, sowie die Umrechnung von Finanzjahren in Kalenderjahre berücksichtigt werden<sup>8</sup>. Darüber hinaus ist es aufgrund mangelnder Daten zu direkten und indirekten Subventionen, Exportkrediten, *offsets* und Korruptionszahlungen fast unmöglich, Ausgaben und Gewinn der exportierenden und importierenden Staaten sowie der beteiligten Unternehmen korrekt zu bemessen. Das Problem der Messbarkeit der für Rüstung aufgewendeten Ressourcen wird auch durch den Tauschhandel deutlich.

Für wertmäßige Erfassungen entsteht ein weiteres Problem, wenn nicht neue, sondern gebrauchte Waffen aus Surplus-Beständen geliefert werden. Deren Preise sind oft künstlicher Natur und nur artifiziell vergleichbar zu machen. Dies gilt vor allem auch dann, wenn solche Waffen nicht im vorgefundenen Zustand sondern nach einer Modernisierung geliefert werden. Überschusswaffen werden zudem häufig verschenkt oder sehr billig abgegeben.

---

<sup>7</sup> Negativbeispiel ist hier der italienische Exportbericht, vgl. Kap. 2.9.

<sup>8</sup> Michael Brzoska, Rüstung und die Dritte Welt. Zum Stand der Forschung, München, Köln, London, 1981, S. 191ff.

Viele dieser Probleme könnten vermieden werden, wenn sich Regierungen auf ein einheitliches Berichtssystem einigen würden. Aufgrund der sehr unterschiedlichen Methoden und Prioritäten bei der Datenerhebung sind die Angaben in den offiziellen Berichten selten kompatibel und oft nicht oder nur mit großer Mühe in etwa vergleichbar zu machen. Grenzen der Vergleichbarkeit entstehen durch divergierende Ausfuhrlisten und Erfassungszeiträume, Fragmentierung der Datenerhebung durch parallele Zuständigkeit verschiedener Behörden und Ministerien; unterschiedlich detaillierte Erfassung von Daten zu erteilten Genehmigungen und tatsächlichen Exporten; Nichterfassung bestimmter Ausfuhren, z.B. der Weitergabe von Überschusswaffen durch die Regierung selbst; und die Erfassung unterschiedlicher Einzelheiten eines Transfers. Dies wurde bei der Erstellung des ersten Jahresberichts über die Umsetzung des EU Kodexes deutlich: nicht einmal für den Gesamtwert der Ausfuhren sind Angaben aller EU Mitgliedstaaten enthalten. Zwar konnte dies beim zweiten Bericht erreicht werden, jedoch geben einige Staaten tatsächliche Ausfuhren an, andere erteilte Genehmigungen. Je nach Land können diese Zahlen erheblich variieren, da eine Firma trotz Exportgenehmigung nicht unbedingt den Zuschlag erhält oder basierend auf einer Genehmigung aus einem Jahr oft später und über mehrere Jahre verteilt exportiert. Die Erarbeitung einer gemeinsamen Ausfuhrliste militärischer Güter dauerte etwa 2 Jahre; Verhandlungen zu nicht-militärischen Gütern dauern gegenwärtig (Anfang 2001) noch an.

### *Zuverlässigkeit*

SIPRI stützt seine Statistiken grundsätzlich auf offene Quellen, die somit von außen nachvollziehbar sind. ACDA, und in geringem Masse auch IISS, haben dagegen auch Zugang zu geheimdienstlichen Informationen<sup>9</sup>. Wenn Exporteure und Importeure Zahlen bereitstellen, was beim UN-Waffenregister oft der Fall ist, können diese zum Zweck der Verifizierung zumindest miteinander verglichen werden. Regierungsamtliche Quellen können zudem mit anderen öffentlichen Quellen verglichen werden. Nicht zu unterschätzen sind Informationen von "Fanclubs" (Spottern) für bestimmte Waffentypen, die Ein- und Ausfuhr buchstäblich beobachten.

In nationalen Exportberichten sind zum Teil gravierende Fehler enthalten, die meist durch zeitaufwendige Arbeit von Forschungsinstituten aufgedeckt wurden. Neuere Zahlen sind unter anderem aus diesem Grunde im allgemeinen zuverlässiger, da sie oft im nachhinein aufgrund anderer Quellen korrigiert werden.<sup>10</sup> In Italien wurden überhöhte Zahlen von den zuständigen Behörden durch Fehler bei der Währungsumrechnung bzw. -angabe erklärt, was zur Angabe von Milliarden anstelle von Millionen führte. Der Fehler wurde durch einen Vergleich der Berichte verschiedener Ministerien (des Berichts über genehmigte Exporten mit dem Bericht über tatsächliche Exporte) entdeckt, da die Exporte angeblich höher lagen als Genehmigungen. Laut IRES Toscana, einem Forschungsinstitut, das den Bericht alljährlich analysiert, sind die meisten Berichte

---

<sup>9</sup> Es ist schwierig, die Zuverlässigkeit dieser Informationen einzuschätzen, da aus politischen Gründen absichtlich falsche Angaben gemacht werden können und die Bedeutung dieser Quellen für die veröffentlichten Zahlen nicht offengelegt wird.

<sup>10</sup> Dies kann am Beispiel der deutschen Rüstungsexporte im Spiegel der ACDA-Statistiken illustriert werden, für welche die Angaben für dieselben Jahre in verschiedenen Ausgaben um bis zu 2.5 Mrd. DM differieren (Wellmann, Arend, Rüstungsexport- und Rüstungskontrollpolitik der Bundesrepublik Deutschland, Berlin, 1996 (unveröffentlicht), S. 8.

fehlerhaft<sup>11</sup>. Die britische Regierung gab zu, dass in ihren Exportberichten für 1997 und 1998 Fehler enthalten sind<sup>12</sup>, erklärte jedoch nicht, warum die Angaben verschiedener Ministerien bzw. Behörden nicht übereinstimmten.

### *Vollständigkeit*

Rüstungsexportinformationen sind nur dann umfassend, wenn Rüstungsexportpolitik dadurch transparent gemacht wird. Dies erfordert das Offenlegen von:

- Erteilten und abgelehnten Exportgenehmigungen und tatsächlich erfolgten Exporten im Detail (jeweils Empfängerland; Stückzahl; Listenposition und genauere Beschreibung, u.a. Alter, Typ und Modell; und Wert);
- Listen möglicher Empfängerländer, die mit Kooperationspartnern vereinbart wurden (z.B. im Rahmen der im Rahmenabkommen über Rüstungskooperation vom Juli 2000 zwischen Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Schweden und Spanien vereinbarten Verfahren);
- Transfers von Komponenten, Gütern und Dienstleistungen im militärischen wie auch im Dual-Use Bereich sowie Ausrüstung für Polizei, Sicherheitseinheiten, und Transfers von Folterinstrumenten und Repressionstechnologie;
- Transfers von Lizenzen, Blaupausen und Produktionsunterlagen;
- Entscheidungskriterien und -prozessen, unter anderem Regierungsabkommen, die für die Rüstungsexportpolitik relevant sind (z.B. das deutsch-französische Schmidt-Debré Abkommen von 1972<sup>13</sup>, das vom Verteidigungsministerium lange vertraulich behandelt wurde);
- beteiligten Rüstungsfirmen;
- finanziellen Aspekte<sup>14</sup> (*offsets*, Finanzierungsmodalitäten, Bürgschaften und anderen indirekten und direkten Subventionen);
- eventuellen Konditionen, die vertraglich festgelegt werden, z.B. das Verbot des Weiterexports bzw. die vorherige Einwilligung des Lieferlandes;
- Exportanträgen, bevor die Entscheidung gefällt wird (wie dies in den USA, wenn auch eingeschränkt, der Fall ist).

---

<sup>11</sup> Vgl. Chiara Bonaiuti, "Le esportazioni italiane di armi nel 1998", in: OSCAR Report (Rapporto Informativo dell'Osservatorio sul commercio delle armi e sull'applicazione della legge), Nr. 17, Juli-August 1999, IRES Toscana, Florenz, S. 2-16 und frühere OSCAR Berichte.

<sup>12</sup> Defence Committee, Third Report, Foreign Affairs Committee, Second Report, International Development Committee, Third Report, Trade and Industry Committee, Fourth Report, Session 1999-2000, Annual Reports for 1997 and 1998 on Strategic Export Controls, Response of the Secretaries of State for Defence, Foreign and Commonwealth Affairs, and Trade and Industry, Presented to Parliament by the Secretary of State for Defence, Foreign and Commonwealth Affairs, and Trade and Industry by Command of Her Majesty, July 2000, London: The Stationary Office, S.8.

<sup>13</sup> Der Text ist auf französisch als Anhang zu einem Bericht des Verteidigungsausschusses verfügbar (<http://www.assemblee-nationale.fr/2/rap-info/i2334.htm>).

<sup>14</sup> Zu finanziellen Aspekten des Waffenhandels, u.a. Subventionen, vgl. Michael Brzoska, "The financing factor in military trade" in: Defence and peace economics, 1994, vol. 5, S. 67-80; Samuel Brittan, "Time for a sceptical look at the export drive" in: Financial Times, 21. Juni 2000; Stephen Martin, "The subsidy savings from UK arms exports" in: Journal of Economic Studies, Jg. 26, Nr. 1, 1999, S. 15-37.

Derzeit stellt kein Land all diese Informationen zur Verfügung. Würde man sich jedoch für jeden Teilaspekt an dem jeweils transparentesten Land orientieren, hätte man einen sehr umfassenden Bericht. Obwohl Regierungen auf sehr ähnliche Argumente zurückgreifen, um die Geheimhaltung spezifischer Informationen zu rechtfertigen, führt dies zur Offenlegung bzw. Geheimhaltung sehr unterschiedlicher Teildaten aus dem Bereich der Rüstungsexportpolitik.

### **Parlamentarische Gestaltungsmöglichkeiten**

Es gibt eine Reihe von Möglichkeiten für das Parlament, die Rüstungsexportpolitik mitzubestimmen und mitzugestalten.

- Die Arbeit im Plenum und in den Ausschüssen auf der Basis von allgemein zugänglichen Informationen:

Sie umfasst die Gestaltung des rechtlichen Rahmens, die Debatte über die konkrete Umsetzung der rechtlichen Regelungen, sowie die Erarbeitung von Alternativen. Der rechtliche Rahmen umfasst neben der Verfassung die Exportgesetzgebung; Verwaltungsverfahrensgesetze; Statistikgesetze; die Regelung des Zugangs zu Dokumenten; das Recht des Parlaments, parlamentarische Untersuchungsausschüsse in diesem Bereich einzusetzen; und das Recht des Parlaments auf Konsultation und Information, wobei die Detailliertheit und Aktualität solcher Informationen besonders relevant sind.

Eine Überprüfung und Beobachtung der Interpretation und Umsetzung des rechtlichen Rahmens durch die Regierung ist nur durch Transparenz möglich. Umgekehrt jedoch bestimmt das Parlament aufgrund seiner gesetzgebenden Macht die rechtliche Grundlage der Regierungspolitik, unter anderem für Informationsverpflichtungen, und erweitert oder beschränkt damit den eigenen Gestaltungsspielraum.

- Vertrauliche Vorabinformation des Parlaments:

Darüber hinaus gibt es die Möglichkeit, das Parlament (wie in den USA) oder einen Ausschuss (wie in Schweden) mit Exportvorhaben zu befassen. Dies kann öffentlich wie in den USA oder vertraulich wie in Schweden vorab geschehen. Darüber hinaus kann das Parlament ein, wenn auch eingeschränktes, Einspruchsrecht erhalten, wie das in den USA der Fall ist.

### **Auswirkungen der Europäisierung der Rüstungspolitik**

Seit den frühen neunziger Jahren findet eine zunehmende Konzentration der europäischen Rüstungsindustrie statt, und zwar in Form von internationalen Übernahmen, Zusammenschlüssen, Joint Ventures und Koproduktion. Damit einher geht die zunehmende Abhängigkeit der Produktion von Waffen und Rüstungsgütern von im Ausland produzierten Komponenten und Subsystemen. Diese Transformation der Rüstungsindustrie ist eine Reaktion auf Überkapazitäten und die Notwendigkeit, kostengünstiger zu produzieren, u.a. aufgrund der gesunkenen Nachfrage im In- und Ausland, der starken Konkurrenz anderer Anbieter sowie das seit Ende des Kalten Krieges reichliche Angebot gebrauchter Waffen.

Dieser Europäisierungsprozess hat die Struktur unter anderem der deutschen Rüstungsindustrie grundlegend verändert, so dass eine nationale Industrie nicht mehr klar

abgegrenzt werden kann. Zum Beispiel liefern deutsche Firmen viele Schlüsselkomponenten für Waffensysteme und Rüstungsgüter, die wiederum von anderen Ländern exportiert werden, in denen die Endfertigung stattfindet.

Diese Prozesse haben zur Folge, dass die Wertschöpfungsanteile der verschiedenen an der Produktion eines Waffensystems beteiligten Länder nicht mehr klar ermittelt und gegeneinander abgegrenzt werden können. Damit kann das Produktionsland nicht mehr eindeutig identifiziert werden. Es ist somit noch schwieriger als bisher, nationale Anteile am weltweiten Waffenhandel zu bemessen. Kaum nachvollziehbar ist gegenwärtig die Zulieferung von Subsystemen und Komponenten, die öffentlich verfügbare Statistiken nicht aufschlüsseln. Relevante Informationen kann man im allgemeinen nur den einschlägigen Fachzeitschriften oder den Websites der Unternehmen selbst entnehmen, nicht aber regierungsamtlichen Angaben.

Der französische Panzer Leclerc *Tropicalisé* z.B. wurde für den Export in die Vereinigten Arabischen Emirate mit einem deutschen, von MTU gefertigten Getriebe ausgerüstet.<sup>15</sup> Die Ausfuhr dieser Schlüsselkomponente wird aber in den verfügbaren Statistiken nur unter deutschen Ausfuhren nach Frankreich erfasst, und ist auch dann nur in einer breit gefassten Listenposition enthalten. Auch das schwedische Kampfflugzeug *Gripen* enthält neben britischen, US-amerikanischen, österreichischen, schwedischen und im Lizenzbau in Polen hergestellten auch deutsche Teile.<sup>16</sup> Diese Teile werden als deutsche Ausfuhr nach Schweden erfasst; ein Weiterexport der Komponenten in ein Drittland (z.B. nach Südafrika), nachdem sie in das Kampfflugzeug integriert sind, ist aus dem deutschen Exportbericht nicht ersichtlich, das die deutschen Statistiken nur über Direktexporte Auskunft geben.

Diese Prozesse haben zur Folge, dass immer mehr Entscheidungen über Rüstungsexporte nicht mehr nur auf nationaler Ebene stattfinden können. Um die unterschiedlichen Exportsysteme in den einzelnen EU Staaten an die veränderten Rahmenbedingungen anzupassen, werden seit Beginn der 90er Jahre gemeinsame Richtlinien für den Rüstungsexport entwickelt. Dies geschieht vor dem Hintergrund, dass zum einen die Industrie auf eine Harmonisierung auf niedrigem Niveau drängt, während andererseits NRO, eine Reihe von Abgeordneten und einige Regierungen restriktive, effektive und überprüfbare Mindeststandards fordern. Im Juni 1998 wurde der EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte beschlossen, auf den in dieser Studie nicht näher eingegangen werden kann<sup>17</sup>. Die darin festgelegten Kriterien sind jedoch derart weit gefasst, dass ein erheblicher Interpretationsspielraum besteht.

Bisher wurde die Entscheidung über den Export meist dem Land übertragen, in dem die Endfertigung stattfand, wie u.a. im Schmidt-Debré Abkommen von 1972 vereinbart. Im

---

<sup>15</sup> "Engine Orders for MTU from France, German and Denmark", 16.4.1999, Defence Systems Daily. The Latest Defence & Aerospace News (<http://www.defence-data.com>).

<sup>16</sup> Saab-BAE Systems Gripen, "Gripen production starts in Poland." Presseerklärung, 24. Juli 2000; Saab-BAE Systems Gripen, "Gripen-Teile aus Österreich." Presseerklärung, Juni 2000 (zu finden auf <http://www.saab.se>).

<sup>17</sup> Vgl. dazu z.B. Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE), Rüstungsexportbericht 1998 der GKKE. Vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte. Bonn, 1998; Amnesty International, British American Security Information Council, Oxfam et Saferworld, The EU Code of Conduct on the arms trade: Essential Standards, London, Oxford, o.D. [1998]; Sibylle Bauer, "EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte - (k)eine Antwort auf die Kleinwaffenproblematik?", in: Wissenschaft und Frieden, Jg.16, Nr. 3, September 1998, S. 60-63.

Juli 2000 wurde von den Verteidigungsministern der sechs größten Rüstungsproduzenten der EU (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Schweden und Spanien) ein Rahmenabkommen über Maßnahmen zur Erleichterung der Umstrukturierung der europäischen Rüstungsindustrie unterzeichnet. Dieses geht auf eine entsprechende Absichtserklärung von 1998 zurück, den sogenannten *Letter of Intent (LoI)*<sup>18</sup>. Ziel ist die Schaffung eines gemeinsamen politischen und rechtlichen Rahmens für die Rüstungsproduktion in den beteiligten Staaten. Der Vertragsentwurf muss von den nationalen Parlamenten, wo erforderlich, ratifiziert werden und tritt bereits nach der Ratifizierung durch zwei Vertragsparteien zwischen diesen Ländern in Kraft.

Die Vereinbarung umfasst die folgenden Bereiche: Versorgungssicherheit, Weitergabe- und Exportverfahren, Sicherheit geheimhaltungsbedürftiger Informationen, rüstungsbezogene Forschung und Technologie, Behandlung technischer Informationen, Harmonisierung des militärischen Bedarfs, sowie Schutz kommerziell sensibler Informationen. Eine der Neuerungen im Export besteht darin, dass Transfers innerhalb von Rüstungskoperationen zwischen den Unterzeichnerstaaten erheblich vereinfacht werden. Auch wurde ein neues Verfahren für Entscheidungen über Rüstungsexporte außerhalb der sechs LoI-Staaten vereinbart, wenn ein Produkt gemeinsam hergestellt wird. Vor Beginn der Produktion erstellen die Regierungen der beteiligten Länder gemeinsam Listen möglicher Empfängerländer für spezifische Rüstungsgüter ("weiße Listen"), die je nach technischer Variante differieren können. Wenn sich die Situation in einem Empfängerland im Laufe der Jahre und Jahrzehnte, die zwischen Produktionsentscheidung und der Lieferung fertiger Waffen liegen, "einschneidend" geändert hat, (z.B. durch eine "ernsthafte" Verschlechterung der Menschenrechtssituation) können die Listen geändert werden. Fordert ein projektbeteiligtes Land das Streichen eines möglichen Empfängerlandes, so folgen Konsultationen für höchstens drei Monate. Wenn diese nicht zum Konsens über Entfernen oder Verbleib führen, wird das Land von der Liste beliefbarer Länder gestrichen. Damit wird den einzelnen Staaten die Möglichkeit gegeben, eine restriktive Praxis weiterzuführen. Es ist jedoch abzusehen, dass auf diese Ländern erheblicher Druck ausgeübt werden wird, ihre Exportpraxis anzupassen.

Der EU-Verhaltenskodex stellt laut Rahmenabkommen den Mindeststandard für Exportentscheidungen dar. Zu befürchten ist dabei, dass er im Sinne niedriger Standards interpretiert wird, weil es erhebliche Ermessensspielräume gibt. Zudem ist davon auszugehen, dass auf Staaten mit vergleichsweise restriktiven Rüstungsexportbestimmungen, zum Beispiel Deutschland oder Schweden, Druck ausgeübt werden wird, das Vetorecht nur in Sonderfällen wahrzunehmen. Im Verhandlungsprozess um die Listen werden möglicherweise Kompromisse mit Zugeständnissen in anderen Feldern oder im Tausch mit je nach Lieferstaat und Produkt unterschiedlich bevorzugten Exportdestinationen (deren Summe bei sechs EU-Staaten sicher recht groß ist) erreicht. Zudem kann das Verfahren der weißen Listen im gegenseitigen Einverständnis der an den jeweiligen Koproduktionen beteiligten Staaten auch auf Kooperationsprojekte aus der Vergangenheit angewandt werden. Würden aus solchen Fällen (z.B. *Milan*) die Präzedenzfälle für die Handhabung des neuen Systems abgeleitet, könnte dies eine Liberalisierung der Rüstungsexporte zur Folge haben. Auch kann das Interesse, an einem Kooperationsprojekt teilzunehmen, stärker sein als das Anliegen, bei der Exportent-

---

<sup>18</sup> Dieses Dokument und das Rahmenabkommen sind auf der SIPRI-website zu finden: <http://www.sipri.se>.

scheidung restriktive Kriterien durchzusetzen. Der Einfluss einzelner Staaten auf die Länderlisten hängt zudem davon ab, in welchem Umfang sie jeweils an dem Vorhaben beteiligt sind.

Problematisch ist, dass es bisher keine breite öffentliche und parlamentarische Diskussion zu diesem Thema in Deutschland gab, u.a. weil Details der Verhandlungen bis zur Unterzeichnung geheimblieben. Noch einige Monate danach hat das deutsche Verteidigungsministerium den Text des Rahmenabkommens nicht veröffentlicht, im Gegensatz zu z.B. Schweden, wo er nach der Unterzeichnung von der Regierung problemlos erhältlich war.

Der Vertrag verändert deutlich die Rahmenbedingungen, unter denen Parlamente operieren. Einige Regierungen (u.a. Großbritanniens) haben angekündigt, dass die weißen Listen unter Verschluss gehalten werden sollen, obwohl dies nicht vertraglich verankert ist. Dies würde die Einflussmöglichkeiten der Parlamente erheblich einschränken. Es wäre nicht überprüfbar, wie die Kodexkriterien der EU von den nationalen Regierungen angewendet werden. Die Entscheidung über die weißen Listen wird jedoch in Zukunft ein zentrales Element nationaler Exportpolitik darstellen. Fragen der Transparenz stellen sich auch in Zusammenhang mit der Abbildung der Komponententransfers und des Exports der Endprodukte in den nationalen Berichten.

## Länderspiegel

Die Rolle nationaler Parlamente in der Rüstungsexportpolitik und die Verfügbarkeit relevanter Informationen unterscheidet sich innerhalb der EU erheblich. Die wichtigsten Informationsquellen sind nationale Exportberichte, parlamentarische Anfragen, Meldungen an das UN Waffenregister und der neue EU Bericht über die Umsetzung des EU Verhaltenskodex. Außer den regierungsamtlichen Quellen sind viele Informationen auf den *websites* der Rüstungsfirmen und in den einschlägigen Zeitschriften (*Jane's Defence Weekly, Defense News, Military Technology, Soldat und Technik* etc.) enthalten.

Derzeit gibt kein EU Land umfassenden Einblick in seine Rüstungsexportpolitik. Dennoch ist die Geheimhaltung in den neunziger Jahren innerhalb der EU deutlich geringer geworden. Zum Beispiel veröffentlicht die Mehrheit einen jährlichen Rüstungsexportbericht. Dabei gibt es große Diskrepanzen bezüglich der Aussagekraft, und zwar bei Staaten mit einer kleinen Rüstungsindustrie wie auch bei den größten Rüstungsexporturen. Der kleinste gemeinsame Nenner der Transparenz in der EU ist die Beteiligung aller EU Mitgliedstaaten am UN Waffenregister (seit seiner Einrichtung) und am jährlichen Bericht über den EU Verhaltenskodex (seit dem ersten Bericht 1999).

Der erste Kodexbericht enthält die Anzahl aller erteilten und abgelehnten Genehmigungen und (für die meisten, aber nicht alle Staaten) wertmäßige Angaben zu Exporten. Leider sind diese Zahlen nicht vergleichbar, weil die Regierungen diese entweder auf Genehmigungen oder auf tatsächliche Exporte und zum Teil auch auf unterschiedliche Zeiträume beziehen (s.u.). Dieses Problem konnte auch im Folgejahr nicht gelöst werden. Der nächste Bericht wurde im Dezember 2000 verabschiedet, enthielt aber nur geringfügige Verbesserungen. So sind jetzt zwar erstmals auch für Griechenland und Österreich (aber nicht für Dänemark, das erst nach Veröffentlichung des Dokuments seinen ersten Exportbericht veröffentlichte) wertmäßige Angaben zu Rüstungsexporte enthalten.

Das UN-Waffenregister beschränkt sich auf die Angabe der Rüstungsgüter, die innerhalb von sieben Kategorien exportiert wurden, und das jeweilige Empfängerland. Erfasst werden Kampfpanzer, gepanzerte Kampffahrzeuge, großkalibrige Artilleriesysteme, Kampfflugzeuge, Angriffshubschrauber, Kriegsschiffe, und Raketen und Raketenwerfer. Neben der Anzahl wird von allen EU-Staaten auch eine nähere Beschreibung der Waffen mitgeteilt.

Angesichts der zunehmenden Europäisierung mag überraschen, dass die Debatte um die Verbesserung des deutschen Systems bisher vorwiegend im nationalen Kontext geführt wurde, ohne zu berücksichtigen, ob sich die Praxis anderer Ländern übertragen und anpassen lässt. Im folgenden wird ein Überblick gegeben über verschiedene nationale Modelle der Transparenz und der Rolle des Parlaments in der Rüstungsexportpolitik. Deutschland soll den übrigen Mitgliedstaaten der EU, sowie den USA gegenübergestellt werden. Der Schwerpunkt liegt dabei auf "*best practice*", d.h. der näheren Beschreibung derjenigen Modelle oder einzelnen Aspekte, die im Vergleich mit anderen Ländern ein hohes Maß an Transparenz bzw. eine starke Rolle des Parlaments realisieren.

## Deutschland

*“[Das] beste Argument für Transparenz sei, dass im Grund keiner hier behaupten kann zu wissen, wie hoch die deutschen Rüstungsexporte seien”.*<sup>19</sup> So Michael Brzoska 1984 in einer Bundestagsanhörung zum Thema Rüstung und Entwicklung. Auch wenn heute mehr Informationen zugänglich sind als damals, sind umfassende Daten über deutsche Rüstungsexporte noch immer nicht verfügbar. Dies ist zum einen auf die rechtliche Situation zurückzuführen, zum anderen auf deren Interpretation und Anwendung.

### Transparenz – rechtliche Lage und Umsetzung

Das Statistikgesetz schützt Daten, von denen eindeutig Informationen über eine spezifische Firma abgeleitet werden können (§16 Geheimhaltung), und damit Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse.

*“(1) Einzelangaben über persönliche und sachliche Verhältnisse, die für eine Bundesstatistik gemacht werden, sind von den Amtsträgern und für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteten, die mit der Durchführung von Bundesstatistiken betraut sind, geheimzuhalten, soweit durch besondere Rechtsvorschrift nichts anderes bestimmt ist. Dies gilt nicht für*

*1. Einzelangaben, in deren Übermittlung oder Veröffentlichung der Befragte schriftlich eingewilligt hat.*

*2. Einzelangaben aus allgemein zugänglichen Quellen, wenn sie sich auf die in § 15 Abs.1 genannten öffentlichen Stellen beziehen, auch soweit eine Auskunftspflicht aufgrund einer eine Bundesstatistik anordnenden Rechtsvorschrift besteht,*

*3. Einzelangaben, die vom Statistischen Bundesamt oder den statistischen Ämtern der Länder mit den Einzelangaben anderer Befragter zusammengefasst und in statistischen Ergebnissen dargestellt sind (...)*

*4. Einzelangaben, wenn sie dem Befragten oder Betroffenen nicht zuzuordnen sind. (...)*“

Dies ist besonders relevant für den Rüstungsbereich, weil es in Deutschland oft nur wenige oder gar nur einen einzigen Produzenten bestimmter Waffen oder Rüstungsgüter gibt und zudem mit einzelnen Empfängerländern nur äußerst selten mehr als drei Geschäfte in einem Jahr getätigt werden. Diese Tendenz hat sich durch die zunehmende Konzentration und Rationalisierung noch verstärkt. Es gibt zum Beispiel nur wenige Handfeuerwaffenproduzenten, von denen der größte die Firma “Heckler und Koch”<sup>20</sup> ist. Eine genaue Beschreibung der Lieferung einer bestimmten Anzahl einer bestimmten Art von Handfeuerwaffen an die meisten Länder würde den Produzenten offen legen, selbst wenn er nicht namentlich genannt ist. Ähnlich legen Informationen über Panzerexporte die Beteiligung der Firma Krauss-Maffei-Wegmann nahe. Gemäß der gängigen Interpretation seitens der Behörden sind aus Datenschutzgründen mindestens drei Fälle

---

<sup>19</sup> Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Protokoll der 40. Sitzung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zum Thema ‘Rüstung und Entwicklungszusammenarbeit’ am 16. Oktober 1996, Bonn, S. 34.

<sup>20</sup> Heckler und Koch wurde von British Aerospace aufgekauft, unterliegt aber für die Produktion in Deutschland nach wie vor der deutschen Gesetzgebung.

pro Berichtszahl erforderlich, außer wenn es auch bei weniger als drei Fällen nicht möglich ist, auf Geschäftsgeheimnisse zu schließen.

Des Weiteren ist eine wichtige rechtliche Bestimmung im Verwaltungsverfahrensgesetz zu finden (§30 Geheimhaltung). Demzufolge können keine Einzelheiten über laufende Verwaltungsverfahren offengelegt werden, unter anderem Anträge auf die Erteilung von Exportgenehmigungen. Laut heutiger Auslegung der Genehmigungsbehörden ist damit eine Vorabinformation von Parlament oder Öffentlichkeit nicht möglich.

Anders als in den meisten EU Staaten gibt es in Deutschland kein allgemeines Recht auf Zugang zu Information bzw. Dokumenten auf Bundesebene. Das Verwaltungsverfahrensgesetz regelt Verwaltungsverfahren auf Bundesebene. Nur diejenigen, die direkt an einem laufenden Verwaltungsverfahren beteiligt sind, haben das Recht auf Zugang zu entsprechenden Dokumenten. Auf Länderebene dagegen ist das Recht auf Zugang zu Dokumenten in einigen Verfassungen rechtlich verankert. Dies ist in entsprechenden Gesetzen, wie dem Berliner Informationsgesetz vom 15. Oktober 1999<sup>21</sup> näher geregelt. Bisher gibt es keine Initiativen in dieser Richtung auf Bundesebene.<sup>22</sup>

Laut Bundesregierung können aufgrund des Statistikgesetzes und des Verwaltungsverfahrensgesetzes keine Einzelheiten eines Rüstungstransfers offengelegt werden, und keine Informationen vorab veröffentlicht werden (s. Rüstungsexportbericht 2000). Die Geheimhaltung detaillierter Informationen über konkrete Rüstungsexporte wurde bisher vor allem mit dem Geschäftsgeheimnis begründet.

Als weiterer Grund wurde von der christlich-liberalen Koalition die Sensitivität derartiger Daten aus (nicht näher erläuterten, u.a. nicht als innen- oder außenpolitisch definierten) politischen Gründen angegeben:

*“Angaben zu Rüstungsexporten sind aus Gründen wirtschaftlicher Geheimhaltung der Industrieunternehmen, aber auch aus politischen Gründen sensitiv und daher nicht in Details für eine Publizierung geeignet.”<sup>23</sup>*

Veränderungen in der Informationspolitik der Bundesregierung in den vergangenen Jahren ohne Änderung der Gesetzeslage beweisen, dass trotzdem ein erheblicher Interpretationsspielraum besteht. So wurde im Jahre 2000 erstmals ein Rüstungsexportbericht veröffentlicht, der u.a. Daten enthält, die bisher vertraulich behandelt wurden bzw. nur durch zeitaufwendiges Zusammentragen von Einzelinformationen aus verschiedenen Quellen erhältlich waren.

Wie im Koalitionsvertrag und später in den Politischen Grundsätzen vom Januar 2000 vereinbart, hat sich die Bundesregierung verpflichtet, dem Parlament jährlich einen Rüstungsexportbericht vorzulegen. Dessen Inhalt wurde nicht genauer definiert; auch ein Zeitrahmen für die Vorlage wird nicht vorgegeben. Dieser Verpflichtung kam die Regierung erstmals im September 2000 für das Jahr 1999 nach. Zu diesem Zeitpunkt

---

<sup>21</sup> Berliner Informationsfreiheitsgesetz, GVBl 1999, Nr. 45.

<sup>22</sup>Vgl. dazu European Commission, Secretariat-General, Directorate C, Co-ordination II: Transparency and access to documents; grants; relations with interest groups, Subject: Comparative analysis of the Member States' legislation concerning the access to documents, SG.C.2/VJ/CD D (2000) 545158, Brüssel, 9. August 2000; Schiffauer P. und G. Jeffreys-Jones, The Principle of Transparency: A comparative overview of the legislation of the EU Member States and the rules applied by Community institutions, Working Paper. Political Series. POLI 106 EN. European Parliament, Directorate-General for Research. Januar 1999.

<sup>23</sup> BT-Drucksache 11/5399 vom 18.10.1989. Ähnlich wird in BT-Drucksache 10/2858 vom 2.8. 1985 argumentiert.

hatten bereits zwei Drittel der EU Länder einen Exportbericht veröffentlicht<sup>24</sup>. Der für das Vorjahr im Entwurf bereits vorliegende deutsche Bericht wurde bisher nicht veröffentlicht, so dass keine Vergleichszahlen vorliegen. Daten zu vorhergehenden Jahren sind nur dann verfügbar, wenn entsprechende parlamentarische Anfragen gestellt wurden. Die von der Regierung bis dahin vorlegten Statistiken beschränkten sich zudem auf Genehmigungswerte für Kriegswaffenexporte, nach Regionen und Ländergruppen aufgeschlüsselt. Zu Rüstungs- und Dual-Use Gütern wurden Genehmigungswerte nach sehr breiten Warenkategorien, sowie nach Länderkategorien und einzelnen Ländern aufgeschlüsselt. Zudem veröffentlicht das Bundesamt für Statistik Statistiken, in denen nach Waren und Warengruppen und Empfängerländern gegliedert auch die realen Exporte verfügbar sind. Aus diesen Zahlen lassen sich jedoch nur in Kombination mit anderen Informationen und unter Voraussetzung von Fachwissen umfassende Rüstungsexportinformationen erschließen.

Der Bericht schlüsselt genehmigte Listenpositionen (22), Anzahl und Gesamtwert der Genehmigungen, nach Empfängerländern auf. Eine weitere Aufschlüsselung innerhalb der 22 Listenpositionen, unter Angabe des jeweiligen Prozentsatzes, erfolgt nur teilweise. Für abgelehnte Exportanträge wird das Empfängerland, der Gesamtwert, die Listenposition und das für die jeweilige Listenposition ausschlaggebende Kriterium (bzw. die Kriterien) nach dem EU-Kodex angegeben. Zu tatsächlich erfolgten Exporten sind die Daten spärlicher, lediglich der Gesamtexportwert für Kriegswaffen wird angegeben. Für kommerzielle Exporte (und somit nicht für Überschusswaffen) ist, wiederum nur für Kriegswaffen, auch der Wert der Lieferungen in die zehn wichtigsten Empfängerländer zu finden. Zum Teil werden die gelieferten Güter dabei weiter aufgeschlüsselt.

Teil 1, Abschnitt C (Dual-Use Güter) und Teil 1, Abschnitt B der Außenwirtschaftsliste ("übrige Güter") werden in dem Bericht nicht erfasst. Letzterer Abschnitt wurde erst vor einigen Jahren eingeführt und umfasst Repressionstechnologie (vor allem Elektroschockinstrumente, Daumenschrauben und Fußfesseln).

### **Rolle der Bundestages**

Der Bundestag als gesetzgebende Gewalt schafft den gesetzlichen Rahmen für die Rüstungsexportpolitik und hat somit beträchtlichen Einfluss. Neben Grundgesetz (GG), Kriegswaffenkontrollgesetz (KWKG) und Außenwirtschaftsgesetz (AWG)<sup>25</sup> gehören dazu die Regelung des Zugangs zu Dokumenten, das Verwaltungsverfahrensgesetz und das Statistikgesetz. Der Bundestag bestimmt somit selbst den Rahmen für seinen Handlungsspielraum, seine Einflussmöglichkeiten und die Informationspflichten der Exekutive gegenüber der Legislative wie gegenüber der Öffentlichkeit.

Die Rolle des Bundestages bei der konkreten Umsetzung der Rüstungsexportgesetzgebung ist weit schwächer. Die Kontrolle der Exekutive kann durch eine Reihe von allgemeinen parlamentarischen Instrumenten wahrgenommen werden, unter anderem Entschließungsanträge bzw. Bundestagsbeschlüsse, schriftliche und mündliche Fragen von Bundestagsabgeordneten sowie kleinen und großen Anfragen<sup>26</sup>. Bis zur

---

<sup>24</sup> Die genaue Rangfolge hängt davon ab, welche nationalen Formen der Berichterstattung als Exportbericht definiert werden.

<sup>25</sup> Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen vom 20. April 1961; Außenwirtschaftsgesetz vom 28. April 1961.

<sup>26</sup> Vgl. z.B. folgende großen und kleine Anfragen: BT-Drucksachen 13/5165; 13/5410; 13/8515; 14/2201;

Veröffentlichung des ersten Exportberichts waren große und kleine Anfragen die einzige Möglichkeit für Abgeordnete, manche Daten und offizielle Statistiken zu Rüstungsexporten zu erhalten. Davon wurde regelmäßig Gebrauch gemacht.

In den Politischen Grundsätzen vom Januar 2000 wurde eine Berichtspflicht der Bundesregierung gegenüber dem Parlament festgelegt. Um diese bereits im Koalitionsvertrag eingegangene Verpflichtung einzulösen, wurde im September 2000 erstmals ein Exportbericht vorgelegt, und zwar für das Jahr 1999.

Bisher ist nicht bekannt, ob regelmäßig eine Bundestagsdebatte zu den Rüstungsexportberichten der Regierung stattfinden wird. Ein kurze Debatte fand im November 2000 statt, jedoch erst spät abends.<sup>27</sup> Damit war die Anwesenheit gering und Redebeiträge wurden zum Teil lediglich zu Protokoll gegeben. Danach wurde der Bericht an die Ausschüsse verwiesen. Des Weiteren finden Debatten auch zu konkreten Anträgen und Anlässen statt, im allgemeinen wegen umstrittener Exporte, aber auch zu Grundsatzfragen wie den Politischen Grundsätzen vom Januar 2000.

Zu den gesetzlich verankerten Rechten des Parlaments gehört zudem die Einrichtung von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen, die im Falle besonders umstrittener Exporte (z.B. U-Boote nach Südafrika oder Spürpanzer Fuchs nach Saudi-Arabien in Zusammenhang mit der Schreiber-CDU-Spenden-Affäre) eingesetzt wurden. Die Modalitäten des im Grundgesetz verankerten Rechts auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses sollen erst 2001 gesetzlich geregelt werden.<sup>28</sup>

Auf der informellen Ebene sind auch Briefe und Anfragen von Bundestagsabgeordneten an Regierung und Behörden und die Einflussnahme durch persönliche Kontakte von Bedeutung. Ebenfalls nicht rechtlich verankert ist die Beteiligung von Bundestagesabgeordneten am Entscheidungsprozess über Politische Grundsätze, die vom Bundessicherheitsrat beschlossen werden und für Regierung und Administration verbindlich sind. Dennoch wurden parlamentarische Vertreter der Regierungsparteien (Gernot Erler, SPD und Claudia Roth, Bündnis 90/Die Grünen) eingeladen, an der Verhandlung der neuen Richtlinien vom Januar 2000 teilzunehmen. Sie waren in der zuständigen ad-hoc Gruppe vertreten, die ansonsten aus Vertretern der Ministerien bestand.

Mit der Berichtspflicht wurde ein (wenn auch begrenztes) Informationsrecht des Parlaments eingeführt. In Deutschland besteht jedoch bisher kein Konsultations- oder Mitspracherecht der Abgeordneten. Es gibt keine institutionalisierte parlamentarische oder öffentliche Vorabinformation über konkrete Exportentscheidungen. Die beschriebenen Mechanismen beschränken sich auf die Überprüfung der Umsetzung im nachhinein.

Eine Ausnahme in Deutschland stellten die dem Parlament von der Exekutive über die Auflösung der NVA zur Verfügung gestellten Informationen dar. Annähernd gilt ähnliches für Überschusswaffen aus Beständen der Bundeswehr, zu denen Verteidigungsausschuss und Haushaltsausschuss Informationen bekommen können, teils vorab und teils im nachhinein. Dies legt den Schluss nahe, dass Geschäftsgeheimnisse oft der Hauptgrund für Geheimhaltung sind.

---

14/3136; 14/3222 (im Volltext auf der Website des Bundestages verfügbar).

<sup>27</sup> Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 14/133, 16. November 2000, Tagesordnungspunkt 17b.

<sup>28</sup> Frankfurter Rundschau, 26.2.2001.

Die Einführung eines parlamentarischen Gremiums oder die Information zuständiger Ausschüsse wurde schon Ende der 70er Jahre von der damaligen SPD Opposition gefordert. Die damalige Bundesregierung sprach sich gegen die Einrichtung derartiger Formen parlamentarischer Kontrolle und Mitwirkung aus, aber nicht prinzipiell gegen eine Information des Parlaments. Begründet wurde die Ablehnung eines Kontrollgremiums mit Art.26 (2) GG. Bezüglich der Veröffentlichung von Daten vertrat die Bundesregierung die Position, dies solle nicht unilateral erfolgen sondern auch seitens anderer Im- und Exporteure. Als weitere Argumente wurden der erforderliche personelle Mehraufwand und die Wahrung des Geschäfts- und Betriebsgeheimnisses herangezogen. Auch in einem Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages wurden rechtliche Bedenken geäußert.<sup>29</sup>

Auch 1982 und 1991 wurden von Sozialdemokraten Vorschläge eingebracht, den Bundestag zu konsultieren bzw. mitentscheiden zu lassen, bevor vom Bundessicherheitsrat Entscheidungen getroffen werden.<sup>30</sup> In einem Artikel in der Süddeutschen Zeitung vom 3.11.1999 plädiert der ehemalige FDP-Bundestagsabgeordnete Burkhard Hirsch unter Berufung auf das Art. 26 (1) GG für die Einführung einer parlamentarischen Kontrolle von Rüstungsexporten<sup>31</sup>. Bisher gibt es jedoch keine konkreten parlamentarischen Initiativen zur Einrichtung einer Vorabinformation, -konsultation oder Mitentscheidung.

## Belgien

In Belgien besteht seit 1991 die rechtliche Verpflichtung, dem Parlament jährlich einen Bericht über die Umsetzung des "Gesetzes über Import, Export und Transit von Waffen, Munition und Material für den militärischen Gebrauch und verwandter Technologie" vorzulegen. Inzwischen wird dieser Bericht auch veröffentlicht und ist auf französisch und flämisch im Internet erhältlich<sup>32</sup>. Er enthält die Anzahl der Genehmigungen pro Empfängerland für vier breite Kategorien von Rüstungsgütern sowie den Gesamtwert aller Rüstungsexporte in einzelne Länder und Regionen, und für 10 Rüstungskategorien. Einzigartig in der EU ist, dass der Empfänger innerhalb des Land genannt wird. Diese Informationen sind jedoch nur in die Kategorien Industrie (bei Komponenten), privat und "andere" aufgeschlüsselt. Zu den abgelehnten Exporten werden nur die Anzahl und der Gesamtwert angegeben, aber nicht die Gründe, die Waffenkategorie oder die Empfängerländer.

---

<sup>29</sup> Vgl. Michael Brzoska, Rüstungsexportpolitik: Lenkung, Kontrolle und Einschränkung bundesdeutscher Rüstungsexporte in die Dritte Welt, Haag und Herchen, Frankfurt a.M., 1986, S. 106-108.

<sup>30</sup> Vgl. Otfried Nassauer, Optionen einer veränderten Rüstungsexportpolitik. Eine Ideenskizze zur aktuellen Debatte. BITS Policy Note 99.3, Berlin, 30. Oktober 1999 (<http://www.bits.de>).

<sup>31</sup> Burkhard Hirsch, "Augen auf beim Panzerverkauf. In den USA hat sich ein Parlamentsausschuss bewährt", Süddeutsche Zeitung, 3.11.1999.

<sup>32</sup> Über die Website des belgischen Außenministeriums (<http://www.diplobel.org>).

## Dänemark

### Transparenz

Die dänische Regierung hat am 21.1.2001 erstmals einen Exportbericht veröffentlicht. Auf diesen kann über die Website des Außenministeriums zugegriffen werden<sup>33</sup>. Bisher wurde er nicht in andere Sprachen übersetzt. Er umfasst sowohl Rüstungs- wie auch Dual-Use-Exporte.

Zunächst wird ein Überblick über gesetzliche Regelungen und Verfahren im Bereich der Rüstungsproduktion und der Rüstungsexporte gegeben. Interessanterweise ist dort das Justizministerium für die Lizenzvergabe zuständig. In Dänemark gibt es keine schriftlichen Richtlinien für den Export, es hat sich jedoch eine gewisse Vergabepaxis entwickelt. Laut Bericht werden Exporte in der Regel genehmigt, wenn sie in nordische und EU-Länder gehen. Das Außenministerium ist für außenpolitische Kriterien, u.a. die Einhaltung der EU Kriterien verantwortlich und wird vom Justizministerium vor der Genehmigungserteilung konsultiert.

Neben einer Übersicht über internationale Exportkontrollregime sind im Anhang der EU-Kodex im Wortlaut und eine Liste aller derzeit gültigen Waffenembargos zu finden. Im statistischen Teil wird für 1999 die Anzahl der genehmigten Exporte nach Empfängerländern aufgeschlüsselt. Für jedes Land sind die Genehmigungen in drei Kategorien aufgeteilt: Verteidigungsausrüstung (laut Bericht "typischerweise" Komponenten und Subsysteme für Großwaffen, z.B. für Leopard- und Leclerc-Panzer, F-16-Kampfflugzeuge und Cougar- und Chinook-Hubschrauber), andere Waffen (Kleinwaffen und Munition) und Polizeiwaffen. Im Datenteil ebenfalls enthalten ist die Wassenaar Meldung Dänemarks für 1999, die im Rahmen dieses Abkommens an die beteiligten Regierungen weitergegeben wurde. Darin sind keine Exporte in den erfassten Kategorien verzeichnet

Zu Dual-Use Gütern wird ein Überblick über gültige Regelungen und Verfahren gegeben und für neun Genehmigungskategorien (z.B. Individuell, Globaler Elektronikhandel, etc.) die Anzahl der Anträge, der erteilten und abgelehnten Genehmigungen, und der Hersteller benannt. Dies ist wenig aussagekräftig.

### Rolle des dänischen Parlaments<sup>34</sup>

Nach Auskunft des dänischen Außenministeriums ist eine parlamentarische Debatte des Exportberichts derzeit nicht vorgesehen<sup>35</sup>. Dänische Abgeordnete stellen jedoch regelmäßig Anfragen an die Regierung, die (auf dänisch) im Volltext auf der Website des Parlaments nachzulesen sind ([www.ft.dk](http://www.ft.dk)).

Dem *Folketingets Udenrigspolitiske Nævn*, dem außenpolitischen Gremium des Parlaments, muss aufgrund gesetzlicher Änderungen seit 1990 jährlich eine Übersicht

---

<sup>33</sup> <http://www.um.dk> (Udførsel af våben og produkter med dobbelt anvendelse fra Danmark i 1999, Dezember 2000, Kopenhagen, 2000).

<sup>34</sup> Falls keine andere Quelle benannt, beruht dieses Unterkapitel auf Informationen von Tom Vilmer Paamard.

<sup>35</sup> Telefonische Nachfrage beim Büro Jesper Toftlund, dänisches Außenministerium durch Frederik Jensen, 19.1.2001.

über Herstellungslizenzen vorgelegt werden<sup>36</sup>. Diese wurde bis 1995 vertraulich behandelt und ist inzwischen öffentlich verfügbar, entweder auf Anfrage beim Justizministerium oder im Internet auf der Website einer Nichtregierungsorganisation ([www.fred.dk/artikler/vaabprod/](http://www.fred.dk/artikler/vaabprod/)). Die Aufstellung beschränkt sich auf die erteilten Produktionsgenehmigungen und enthält weder Firmennamen, nähere Details noch Informationen über den eventuellen Export der produzierten Güter. Der *Folketingets Retsudvalg* (Justizausschuss) wird vom Justizministerium über die Vergabepaxis informiert, aber nicht über Einzelheiten.

## **Finnland**

Im finnischen Bericht werden sieben Kategorien erfasst, die wiederum unterteilt sind. Für diese insgesamt 19 Kategorien (z.B. *“sniper rifles and their components“* oder *“armoured wheeled vehicles“*) wird der Wert der erfolgten Lieferungen angegeben, nach Empfängerländern aufgeschlüsselt. Das Dokument ist auf finnisch und englisch im Internet zu finden.<sup>37</sup> Informationen zu Genehmigungen sind nicht im Exportbericht enthalten, sind aber vom Verteidigungsministerium erhältlich. Informationen zu umstrittenen Exporten werden nach Beratung im Staatsrat gemeinsam mit anderen Regierungsentscheidungen im Internet veröffentlicht. Es gibt keine jährliche parlamentarische Debatte zum Rüstungsexportbericht. Auf parlamentarische Anfragen zum Rüstungsexport gibt es jedoch detaillierte Antworten, die im Internet<sup>38</sup> veröffentlicht werden<sup>39</sup>.

## **Frankreich**

### **Transparenz**

In Frankreich wurde 2000 erstmals ein Exportbericht veröffentlicht. Dieser enthält den Wert der Verträge und der Exporte pro Empfängerland, jeweils unterteilt in drei umfassende, und damit wenig aussagekräftige Kategorien (See, Land und Luft). Genauere Angaben (z.B. zu Waffenart und Stückzahl) werden nicht gemacht. Für jede Kodexkategorie wird die Anzahl der Ablehnungen angegeben. Transfers militärischer Ausrüstung innerhalb von Militärkooperationen zwischen Frankreich und anderen Staaten werden nicht erfasst.

### **Rolle des Parlaments**

Die Nationalversammlung hat neben den allgemeinen Instrumenten (parlamentarische Anfragen etc.) keine besonderen Rechte. Im Jahr 2000 hat der Verteidigungsausschuss jedoch erstmals einen Bericht zur französischen Rüstungsexportkontrollpolitik vorgelegt,

---

<sup>36</sup> Artikel 8 des Lov om Krigsmateriel [Kriegsmaterialgesetz], No. 400, 13. Juni 1990.

<sup>37</sup> <http://www.vn.fi/plm/ekvas.htm>

<sup>38</sup> <http://www.eduskunta.fi>

<sup>39</sup> Vgl. Bernardo Mariani und Angus Urquart, *Transparency and accountability in European arms export controls: Towards common standards and best practice*, London, 2000, S.8-9.

der der Frage der Transparenz ein umfangreiches Kapitel widmet.<sup>40</sup> Das Dokument befasst sich im großen und ganzen mit folgenden Themenkomplexen:

- dem französischen Rüstungsexportsystem (rechtlicher Rahmen, Genehmigungsverfahren, zuständige Behörden und Ministerien, und Exportkontrollmechanismen);
- der internationalen Dimension (Rüstungsexportkontrolle in anderen Ländern, darunter Deutschland; internationale Kontrollregime, der EU-Verhaltenskodex; die institutionelle Anpassung des französischen Systems an die veränderten Rahmenbedingungen; und der LoI Prozess);
- der Frage der Transparenz.

Unter diesem Gesichtspunkt wird auf Aspekte der Rentabilität von Rüstungsexporten, gesetzliche und andere Regelungen, die Transparenz in anderen Ländern (Deutschland, Großbritannien, Italien, Schweden und den USA), und den neuen Regierungsbericht eingegangen. Abschließend werden konkrete Empfehlungen gemacht:

- Ein detaillierter Exportbericht, der u.a. Kleinwaffen und Polizeiausrüstung erfasst und nach Empfängerländern aufschlüsselt, die Gründe für die Versagung von Genehmigungen angibt, und Transfers im Rahmen von militärischer und Verteidigungskooperation einbezieht.
- Einrichtung eines beratenden Gremiums zu Rüstungsexporten, das nicht aus Vertretern des Parlaments, sondern der Rüstungsindustrie, der Gewerkschaften, von Verbänden aus dem Bereich des Rüstungsexports und Industrieverbänden, und von NRO, aus dem Generalsekretär der Nationalen Verteidigung und aus "geeigneten Persönlichkeiten" bestehen soll. Aufgabe des Gremiums wäre die kritische Analyse der französischen Rüstungsexportpolitik, insbesondere auf Grundlage des Regierungsberichts, und das Erarbeiten von Verbesserungsvorschlägen.
- Eine jährliche Information des Auswärtigen und des Verteidigungsausschusses durch den Verteidigungs- und den Außenminister und daraufhin eine öffentliche parlamentarische Debatte.
- Einrichtung eines "Gremiums zur Beobachtung von Rüstungsexporten" ("*observatoire des exportations d'armement*"), das sich der Frage der wirtschaftlichen Rentabilität von Rüstungsexporten widmen soll.

Es mag überraschen, dass die Empfehlungen neben der Einrichtung einer regelmäßigen Debatte keine Stärkung der Rolle des Parlaments beinhalten. Auch in der Zusammensetzung des beratenden Ausschusses ist keine Beteiligung parlamentarischer Vertreter vorgesehen. Dies wurde von Nichtregierungsorganisationen kritisiert.

## Griechenland

Griechenland veröffentlicht außer den Beiträgen zum EU Kodex und zum UNO Register keine Exportdaten.

---

<sup>40</sup> Assemblée Nationale. Rapport d'information sur le contrôle des exportations d'armement. Présenté par MM. Jean-Claude Sandrier, Christian Martin et Alain Veyret, Députés. No. 2334. Paris, 25. April 2000 (<http://www.assemblee-nationale.fr/rap-info/i2334.asp>).

## Großbritannien

Anlässlich des Skandals um britische Rüstungsexporte in den Irak und der diesbezüglichen jahrelangen Irreführung des Parlaments wurde von der Major-Regierung eine Untersuchungskommission eingesetzt. Unter Leitung des Richters Sir Richard Scott wurde eine Reihe von Vorschlägen zur Verbesserung des britischen Rüstungsexportsystems erarbeitet, um in Zukunft ähnlichen Skandalen vorzubeugen. Der Abschlußbericht von 1996 (der sogenannte Scott-Bericht<sup>41</sup>) kritisierte vor allem die fehlende Transparenz der Entscheidungsprozesse über Rüstungsexporte und die unzureichenden Möglichkeiten des Parlaments, die Regierung zur Rechenschaft zu ziehen. Entsprechende Empfehlungen reichen von der Umstrukturierung des Genehmigungsverfahrens bis zur Erhöhung der Transparenz u.a. durch Verbesserung der Berichterstattung an das Parlament. Unter der konservativen Regierung wurde daraufhin mit der Einleitung eines Reformprozesses begonnen, der nach dem baldigen Regierungswechsel von der Labour-Regierung weitergeführt wurde. Die empfohlene Berichtspflicht wurde von der Regierung 1997 eingeführt.

### Transparenz

Nach dem Regierungswechsel in Großbritannien erarbeitete die Labour-Regierung politische Richtlinien, die im Juli 1997 vorgelegt wurden. Neben der Einführung der Berichtspflicht enthalten diese eine Reihe von Exportkriterien, wie z.B. Menschenrechte. 1999 legte die Regierung erstmals einen (weit früher erwarteten) Bericht vor, und zwar für 1997. Noch im gleichen Jahr folgte der Bericht über 1998, im Folgejahr für 1999<sup>42</sup>. Die Berichte wurden über diesen Zeitraum umfangreicher und detaillierter gestaltet und dürften gegenwärtig innerhalb der EU am transparentesten sein (s.u.). Einige dieser Verbesserungen sind nachweislich auf konkrete Vorschläge des Parlaments zurückzuführen, die von der Regierung aufgegriffen wurden. Auch die detaillierten Kritiken von NRO mit konkreten Verbesserungsvorschlägen dürften einflussreich gewesen sein.<sup>43</sup>

Für jedes Empfängerland werden Gesamtzahl und Wert der exportierten Rüstungsgüter benannt, sowie Anzahl und gerundeter Wert der erteilten Genehmigungen, die Anzahl der pro Listenposition erteilten Genehmigungen und eine Auflistung aller Güter, für die eine Exportgenehmigung erteilt wurde (s. Anhang). Auch die Anzahl der pro Listenposition abgelehnten Exporte wird angegeben. Darüber hinaus wird benannt, wie viele Genehmigungen jeweils in spezifischen Begründungskategorien (die sich den Kodexkriterien zuordnen lassen, sowie strengeren nationalen Regelungen als zusätzlicher Kategorie) abgelehnt wurden. Auch Daten zu Dual-Use Exporten werden veröffentlicht.

---

<sup>41</sup> The Rt. Hon. Sir Richard Scott, the Vice-Chancellor, Report on the Inquiry into the Export of Defence Equipment and Dual-Use Goods to Iraq and Related Prosecutions, House of Commons Papers 115, London, 1996.

<sup>42</sup> <http://www.fco.gov.uk>

<sup>43</sup> Vgl. z.B. Ian Davis and John Heathershaw, The Second UK Annual Report on Strategic Export Controls: Some early reflections, Saferworld, London, November 1999 sowie folgende 164 Seiten umfassende Veröffentlichung, in der Vorschläge für die Verbesserung des Berichts gemacht werden und Länder, in die britische Exporte genehmigt wurden, auf Grundlage der britischen Exportkriterien untersucht werden: Ian Davis (Hg.), An Independent Audit of the first UK Annual Report on Strategic Export Controls, Saferworld, London, September 1999.

## Rolle des Parlaments

Im britischen Parlament wurde 1999 ein *“Quatripartite Committee”* eingerichtet, das sich mit Rüstungsexportfragen befasst. Ihm gehören der Verteidigungs-, Auswärtige, Industrie- und Handels, und der Entwicklungsausschuss an. Er hat zu den Exportberichten der Regierung detaillierte Reaktionen erarbeitet: im Februar 2000<sup>44</sup> zu den beiden ersten Berichten (1997 und 1998); im Juli 2000<sup>45</sup> wiederum zu diesen Berichten<sup>46</sup> (auf der Basis weitergehender Informationen, die von der Regierung erfragt wurden) sowie zu grundsätzlichen Fragen, vor allem der parlamentarischen Vorabinformation und -konsultation. In diesem Zusammenhang wurden unter anderem mündliche und/ oder schriftliche Stellungnahmen von NRO (u.a. von BASIC, British American Security Information Council), Rüstungsfirmen, Behörden und Regierungsvertretern eingeholt, die als Anhang mit dem Bericht veröffentlicht werden und auch auf der Website des Parlaments verfügbar sind.

Der Bericht vom Februar 2000 enthält eine detaillierte Analyse und Kritik der ersten beiden Rüstungsexportberichte. Zum einen werden konkrete Exportfälle im Detail analysiert, zum anderen grundsätzliche Empfehlungen zur Änderung und Verbesserung des Formats für den Regierungsbericht unterbreitet. Kurz wird auch auf die Frage eingegangen, ob und wie eine Beteiligung des Parlaments an rüstungsexportpolitischen Entscheidungen im voraus, und nicht erst nach Vollendung der Tatsachen erfolgen sollte. Unter anderem wurde über einen Besuch einiger Vertreter des Ausschusses in Schweden berichtet, der zum Ziel hatte, über das dortige Modell zu lernen und es eventuell an britische Gegebenheiten anzupassen.<sup>47</sup>

Für die Analyse der Einzelfälle wurde eine Fülle von Informationen von der Regierung eingeholt, die nicht im Exportbericht selbst enthalten sind. Diese Informationen wurden, wenn auch nicht unbedingt im Wortlaut, so doch in ihrer Relevanz für ungeklärte Fragen und brisante Fälle in das Parlamentsdokument aufgenommen, was erheblich zur Verbesserung der Transparenz beiträgt. Eine Reihe von Empfängerstaaten, unter anderem Indonesien, Pakistan und Simbabwe, werden genauer untersucht.

Die Regierung legte daraufhin im Juli 2000 eine detaillierte Antwort auf den Parlamentsbericht vor.<sup>48</sup> Darin wird auf Vorwürfe und Fragen eingegangen und spezifische Empfehlungen werden entweder akzeptiert oder begründet abgelehnt.

---

<sup>44</sup> Defence Committee, Third Report, Foreign Affairs Committee, Second Report, International Development Committee, Third Report, Trade and Industry Committee, Fourth Report, Session 1999-2000, Annual Reports for 1997 and 1998 on Strategic Export Controls, prepared 11 February 2000, London. Dieser und die folgenden Berichte sind auf der website des House of Commons (<http://www.parliament.uk/commons/hsecom.htm>) im Volltext zu finden.

<sup>45</sup> House of Commons, Defence Committee, Eleventh Report, Foreign Affairs Committee, Seventh Report, International Development Committee, Seventh Report, Trade and Industry Committee, Eleventh Report, Strategic Export Controls: Further Report and Parliamentary Prior Scrutiny, prepared 25 July 2000.

<sup>46</sup> Der Exportbericht der Regierung für 1999 lag zu spät vor (ebenfalls Ende Juli), um im Juli-Bericht des Parlaments Berücksichtigung finden zu können.

<sup>47</sup> Cf. Clerk's Note of Visit to Sweden, 29 November 1999, Annex II, Select Committee on Defence, Foreign Affairs, International Development and Trade and Industry Third, Second, Third and Fourth Report, prepared 11 February 2000.

<sup>48</sup> Defence Committee, Third Report, Foreign Affairs Committee, Second Report, International Development Committee, Third Report, Trade and Industry Committee, Fourth Report, Session 1999-2000, Annual Reports for 1997 and 1998 on Strategic Export Controls, Response of the Secretaries of State for Defence, Foreign and Commonwealth Affairs, and Trade and Industry, Presented to Parliament by the Secretary of

Im Ausschussbericht vom gleichen Monat wird auf diese offizielle Antwort reagiert. Des Weiteren werden Fragen aufgegriffen, die im vorigen Bericht behandelt wurden und erst auf der Basis zusätzlicher Informationen beantwortet werden konnten. Konkrete Fälle, z.B. Lieferungen nach Pakistan und Simbabwe, werden vertieft. Schließlich wird die Frage der Vorabinformation aufgegriffen und es werden dafür konkrete Vorschläge unterbreitet. Diese gründen sich auf einen Vergleich der Modelle, die in Schweden und den USA, in unterschiedlicher Form, seit Jahren praktiziert werden. Diese werden auf ihre Übertragbarkeit auf die britischen Gegebenheiten hin überprüft. Begründet werden Forderungen des Ausschusses, in Großbritannien ebenfalls ein System parlamentarischer Vorabinformation und –konsultation einzurichten, damit, dass wenige Entscheidungen der Regierung von so weitreichender Bedeutung seien wie Rüstungsexportfragen. Zudem würden weder Geschäftsgeheimnisse noch die Wettbewerbsfähigkeit der britischen Rüstungsindustrie durch die für Großbritannien vorgeschlagene Variante parlamentarischer Beteiligung beeinträchtigt.

Der Entwurf beinhaltet folgende Elemente: Der bereits eingerichtete gemeinsame Ausschuss soll vorab über alle Genehmigungsanträge (auch für Sammelgenehmigungen und Dual-Use Güter) informiert werden (und zwar über Empfängerland, Stückzahl und Art der Rüstungsgüter). Der Ausschuss geht davon aus, dass, basierend auf zukünftigen Erfahrungen im Verlauf dieser Arbeit Kriterien erarbeitet werden, um die Auswahl der Genehmigungsanträge, über die informiert werden muss, aus praktischen Gründen zu begrenzen. Als eine mögliche Eingrenzung werden Empfängerländer außerhalb der NATO genannt. Die in dieser Phase übermittelten Informationen werden vertraulich behandelt. Der Ausschuss berät, über welche Anträge er wiederum spätestens 10 Arbeitstage vor einer Genehmigungserteilung informiert werden will. Um diese Entscheidung treffen zu können, sollen, wenn erforderlich, weitere Informationen von der Regierung eingeholt werden.

Informationen über diese zweite Kategorie geplanter Exporte sollten möglichst nicht der Geheimhaltung unterliegen, so die Empfehlung. Es wird aber Verständnis dafür geäußert, dass dies in bestimmten Fällen nicht möglich sein mag. Reaktionen und Kommentare zu diesen Anträgen werden der Regierung mitgeteilt. Wenn ernsthafte Einwände gegen einen Export bestehen, will sich der Ausschuss das Recht vorbehalten, das Plenum zu unterrichten.

Schließlich wird wiederum erklärt, dass es in außergewöhnlichen Situationen (Krisen, Konflikte, Gründe der nationalen Sicherheit, operationelle Erwägungen) Ausnahmen zu dem vorgeschlagenen System parlamentarischer Mitsprache geben könne.

Die britische Regierung hat im Weißbuch von 1998 eine parlamentarische Beteiligung am Genehmigungsverfahren abgelehnt. In ihrer offiziellen Antwort auf den Bericht vom Dezember 2000 reagierte sie ebenfalls ablehnend<sup>49</sup>, wies aber darauf hin, dass das

---

State for Defence, Foreign and Commonwealth Affairs, and Trade and Industry by Command of Her Majesty, Juli 2000, London.

<sup>49</sup> "The Government stands by its conclusion in the 1998 White Paper on Strategic Export Controls that such scrutiny would not be right and would moreover cause delays and risk breaching the confidentiality of UK exporters and their legitimate overseas customers" (Defence Committee, Eleventh Report, Foreign Affairs Committee, Seventh Report, International Development Committee, Seventh Report, Trade and Industry Committee, Eleventh Report, Session 1999-2000, Strategic Export Controls: Further Report and Parliamentary Prior Scrutiny, Response of the Secretaries of State for Defence, Foreign and Commonwealth Affairs, and Trade and Industry, Presented to Parliament by the Secretary of State for

Parlament im Rahmen einer vorgesehenen Überarbeitung der Exportgesetzgebung die Rolle des Parlaments konkret diskutieren könne. In der parlamentarischen Debatte der Ausschussberichte und der entsprechenden Antworten der Regierung am 14.12.2000 wird letztere aufgefordert, Möglichkeiten der Beteiligung des Parlaments in rüstungsexportpolitischen Entscheidungsprozessen zu untersuchen<sup>50</sup>.

Soweit zur parlamentarischen Vorabinformation. Vor allem aufgrund der zunehmenden Europäisierung ist auch die Rolle des britischen Parlaments im LoI Prozess von Bedeutung. Das Rahmenabkommen wurde dem britischen Parlament am 1.11.2000 offiziell vorgelegt<sup>51</sup>. Eine Ratifikation des Rahmenabkommens durch das Parlament ist nicht erforderlich<sup>52</sup>, eine Vorlage des Dokuments gemeinsam mit einem erklärenden Memorandum muss jedoch erfolgen<sup>53</sup>. Der Verteidigungsausschuss befasst sich derzeit mit dem Vertragsentwurf und hat im Februar 2001 einen Bericht dazu veröffentlicht, der auf der Website des *House of Commons* zu finden ist. Der Ratifizierungsprozess wird erst nach Vorlage des Berichts und einer parlamentarischen Debatte eingeleitet. Der Ausschuss hat Stellungnahmen von NRO erbeten, die daraufhin u.a. von BASIC, CAAT (Campaign Against the Arms Trade), dem *Quaker Council on European Affairs*, und Saferworld erarbeitet wurden.

Insgesamt kommt Großbritannien also inzwischen im europäischen Vergleich eine Vorreiterrolle zu. Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass die Diskussion mit Parlament und Öffentlichkeit gesucht wurde und von dort viele konstruktive Vorschläge gekommen sind.

## Irland

Zur Gruppe der transparentesten Staaten gehört Irland. Dort werden lediglich Komponenten, die primär für den militärischen Gebrauch sind, sowie Dual-Use Güter hergestellt und exportiert. Es gibt keinen formellen Exportbericht. Im Internet werden jedoch monatlich Statistiken mit Angabe des Empfängerlandes und der Art der exportierten Güter veröffentlicht<sup>54</sup>.

---

Defence, Foreign and Commonwealth Affairs, and Trade and Industry by Command of Her Majesty, December 2000, London, S. 10, Abschnitt 24).

<sup>50</sup> "I urge the Government to explore, with the Committee, ways of introducing prior scrutiny that could reduce potential problems foreseen by the Government by provide proper and effective parliamentary oversight." House of Commons, Hansard Debates for 14 December 2000, Column 23WH (verfügbar via <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmhansrd.htm>).

<sup>51</sup> House of Commons, Session 1999-2000, Hansard Written Answers for 10 November 2000, European Defence Industry, (Question by Mr. Cohnen, Answer by Mr. Hoon).

<sup>52</sup> Kathleen Miller and Theresa Hitchens, "European Accord Threatens to Lower Export Controls", BASIC Papers, August 2000, S.2.

<sup>53</sup> Nähere Informationen zum Verfahren und der Text des Explanatory Memorandum sind auf der Website des britischen Außenministeriums zu finden (<http://www.fco.uk>).

<sup>54</sup> Vgl. <http://www.entemp.ie/export/statistics.htm>.

# Italien

## Transparenz

Der seit Anfang der 90er Jahre jährlich erscheinende italienische Bericht besteht aus sechs Einzelberichten verschiedener Ministerien (Verteidigungs-, Auswärtiges, Außenhandels-, Finanz- und "Schatzministerium"/ "Tresoro"). Er ist als parlamentarisches Dokument öffentlich zugänglich und beinhaltet eine Fülle von Informationen, von italienischen NRO wird aber die Unübersichtlichkeit der an sich verfügbaren Daten beklagt.

Als einziges Land schlüsselt Italien Wert, Stückzahl und Waffentyp (aber nicht das Empfängerland) der erteilten Genehmigungen (im Bericht des Außenministeriums) und erfolgten Exporte (im Bericht des Finanzministeriums) *nach einzelnen Unternehmen* auf (vgl. Anhang; in Schweden wird zumindest für die größten Rüstungsunternehmen der Gesamtwert der exportierten Rüstungsgüter benannt; auch Portugal macht statistische Angaben zu Unternehmen, s.u.). In Italien erfolgt eine detaillierte Beschreibung des Waffentyps. Für jedes Empfängerland wird der Gesamtexportwert angegeben. Einzigartig ist auch, dass Angaben zur Beteiligung von Banken an der Finanzierung des Rüstungsexports gemacht werden<sup>55</sup>. Das Verteidigungsministerium informiert über die Empfänger militärischer Dienstleistungen und macht dazu numerische und wertmäßige Angaben. Statistiken zu Dual-Use Gütern sind vom Außenhandelsministerium erhältlich. Der Bericht des Innenministeriums bezieht sich nur auf Genehmigungen für zeitlich begrenzte Importe.

Während in anderen EU-Staaten eine (wenn auch unterschiedlich schnell) zunehmende Transparenz zu verzeichnen ist, war in Italien das Gegenteil der Fall. Als Grund wird dafür vor allem der Druck der Rüstungsindustrie genannt, die sich über einen aus der Transparenz resultierenden Verlust der Wettbewerbsfähigkeit beklagt habe. Bis 1993 enthielten die Berichte noch eine Auflistung von Anzahl, Wert und Beschreibung genehmigter Rüstungsexporte, aufgeschlüsselt nach Empfängerland und Lieferfirma. Derart detaillierte Informationen wurden bis dahin noch von keinem anderen Land veröffentlicht. Auch wurde das Spektrum der erfassten Güter vom vorwiegend militärischen auf den ausschließlich militärischen Gebrauch verengt. Damit werden vor allem weniger Kleinwaffenexporte statistisch sichtbar gemacht.<sup>56</sup>

## Rolle des Parlaments

1990 wurde in Italien eine Berichtspflicht der Regierung gegenüber dem Parlament im Exportrecht verankert. Diese bezieht sich auf Genehmigungen und Lieferungen von Import, Export und Transit von Rüstungsgütern. Auch eine Frist für die Vorlage wurde gesetzlich festgelegt, der 31. März.

---

<sup>55</sup> Vgl. dazu auch Francesco Terreri, "Banche armate: il finanziamento dell'export di armi", in: OSCAR Report, Nr. 17. Juli-August 1999, IRES Toscana, Florenz, S. 17-20.

<sup>56</sup> Vgl. dazu das Kapitel über Italien in: Mariani und Urquart, 2000, a.a.O.

Es findet keine jährliche Debatte des Exportberichts statt, aber es gab in der Vergangenheit eine Reihe von Debatten und Resolutionen zu konkreten Exporten bzw. Empfängerländern. Auch das Fragerecht wird wahrgenommen.<sup>57</sup>

## Luxemburg

Luxemburg hat keine Rüstungsindustrie, aber exportiert dennoch in geringen Mengen Jagd- und Sportwaffen. Wichtig ist in diesem Zusammenhang vor allem die Rolle der Banken und Finanzinstitutionen, sowie von Firmen, die im Rüstungshandel vermittelnd und beratend tätig sind und in Luxemburg ihren Sitz haben.<sup>58</sup> Es gibt jedoch keinen Exportbericht.<sup>59</sup>

## Niederlande

### Transparenz

Die niederländische Regierung ist seit 1998 verpflichtet, dem Parlament einen Bericht vorzulegen. Dieser Bericht, der auf holländisch und englisch im Internet veröffentlicht wird<sup>60</sup>, informiert über den Wert der für die jeweiligen Empfängerländer und für 20 Kategorien erteilten Genehmigungen. Die Niederlande stellen für Genehmigungsversagungen die in der EU umfassendsten Informationen zur Verfügung: vorgesehene Bestimmungsland, Empfänger innerhalb des Landes (z.B. die pakistanische Luftwaffe), Endverbleib (falls nicht identisch), detaillierte Beschreibung der Rüstungsgüter, Ablehnungsgrund mit Bezugnahme auf Kodexkriterien, sowie Datum und Nummer des Ablehnungsbescheids innerhalb des mit dem Kodex eingeführten Notifikationssystems.

Darüber hinaus gibt es in den Niederlanden einen *Freedom of Information Act*, aufgrund dessen zum Teil detaillierte Informationen über Rüstungsexporte wie über Exporte von Dual-Use Gütern erhältlich sind.

### Rolle des Parlaments

Jährlich findet im Parlament eine Debatte über den Rüstungsexportbericht statt. Zudem gibt es ein Element parlamentarischer Vorabinformation. Dem Verteidigungsausschuss werden auf vertraulicher Basis Listen zu exportierender Überschusswaffen vorgelegt. Entsprechende Empfehlungen zum Umgang mit den Waffen (Export, eventuell mit bestimmten Restriktionen oder Zerstörung) werden an die Regierung gerichtet.<sup>61</sup>

---

<sup>57</sup> Mariani und Urquart 2000, a.a.O.

<sup>58</sup> Zur Vermittlung von Waffengeschäften, dem sogenannten "Brokering" sei hier auf die Studie von Brian Wood und Johan Pelemann verwiesen (The Arms Fixers – Controlling the Brokers and Shipping Agents, A joint report by BASIC, NISAT and PRIO, PRIO, Oslo, 1999).

<sup>59</sup> Vgl. dazu näher Mariani und Urquart 2000, a.a.O.

<sup>60</sup> <http://www.minez.nl>

<sup>61</sup> Gespräch mit Mario Weima, Novib.

## Österreich

Dem Rat für auswärtige Angelegenheiten wird regelmäßig ein Exportbericht vorgelegt, der bisher vertraulich war. Die Änderung zum Kriegsmaterialgesetz von 1982 legt unter anderem fest:

*“§ 3a. (1) In den ersten sechs Monaten jedes Jahres hat die Bundesregierung dem Rat für Auswärtige Angelegenheiten eine Übersicht der im vorangegangenen Jahr gemäß §3 Abs.5 gemeldeten Ausfuhren von Kriegsmaterial, gegliedert nach Kriegsmaterialarten und geographischen Regionen, zu erstatten.*

*(2) Der Rat für Auswärtige Angelegenheiten kann im Rahmen eines Bewilligungsverfahrens nach §1 zu Fragen gemäß §3 Abs.1 Z 1 bis 4<sup>62</sup> gehört werden; in diesem Falle steht auch dem Bundesminister für Inneres die Befugnis zu, die Einberufung dieser Rates zu verlangen”.*<sup>63</sup>

Dem Gremium gehören neben Kanzler und Vizekanzler Vertreter aller Parlamentsfraktionen und relevanter Ministerien an. Nach einer Neuinterpretation der Bestimmungen wegen der Verpflichtung, den anderen EU-Staaten im Rahmen des EU-Kodex einen Bericht vorzulegen, kann dieser inzwischen erfragt werden. Der "Bericht der Bundesregierung über die Ausfuhr von Kriegsmaterial" wird vom Innenministerium veröffentlicht. Dieses entscheidet über die Genehmigung des Exports, Imports und Transits von "Kriegsmaterial", in Übereinstimmung mit dem Außen- und Verteidigungsministerium und nach Beratung mit dem Kanzleramt.

Dieser Bericht des Innenministeriums enthält die Anzahl von sieben Kategorien von Rüstungsgütern (Waffen, Munition, Geräte, Kriegslandfahrzeuge, Kriegsluftfahrzeug, Kriegswasserfahrzeuge, Maschinen und Anlagen), die in bestimmte Regionen geliefert wurden (12 Einzelregionen, Afrika z.B. ist unterteilt in Nordafrika, Zentralafrika und Südliches Afrika).

Der österreichische Bericht über die Umsetzung des EU-Kodex ist ebenfalls von den dortigen Behörden erhältlich. Der Kodexbericht besteht neben allgemeinen Informationen aus dem erwähnten Bericht zu Kriegsmaterialexporten sowie Informationen des Wirtschaftsministeriums zu anderen Rüstungsgütern. Des weiteren wird die Gesamtzahl der für Kriegsmaterial und der für andere Rüstungsgüter erteilten und abgelehnten Genehmigungen benannt. Eine Statistik, die Zahl und Wert der pro Land erteilten Genehmigungen enthält, soll den anderen EU Mitgliedstaaten übermittelt werden. Im konsolidierten EU-Kodexbericht für das Jahr 1998 wird der Wert der Genehmigungen für andere Rüstungsgüter angegeben, für den Export von Kriegsmaterial dagegen nur die Anzahl. Im Bericht für 1999 wird eine Gesamtsumme für die Genehmigungen genannt.

## Portugal

In Portugal werden in den jährlichen Statistiken des Verteidigungsministeriums (*“Anuário Estatístico do Ministério da Defesa Nacional”*) auch Daten zu Rüstungsexporten

---

<sup>62</sup> Dieser Abschnitt listet die Exportkriterien auf, u.a. Menschenrechtskriterien und bewaffnete Konflikte.

<sup>63</sup> Bundesgesetz vom 1. Juli 1982, mit dem das Bundesgesetz über die Ein-, Aus- und Durchfuhr von Kriegsmaterial geändert wird. Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, Ausgegeben am 19. Juli 1982, Nr. 358, S. 1839.

veröffentlicht: Neben allgemeinen Informationen sind daraus u.a. wertmäßige Angaben zu Exporten zu entnehmen, aufgeschlüsselt nach Regionen. Ein seit 1998 verfasster Bericht des Verteidigungsministeriums, der dort auf Anfrage erhältlich ist, macht Angaben zum Wert von Exporten (aber nicht Genehmigungen), aufgeschlüsselt nach 18 Kategorien, Empfängerländern und beteiligten Unternehmen. Eine weitere Statistik ist nach Empfängerländer aufgeschlüsselt. Ihr sind der entsprechende Exportwert und die Art der Exporte zu entnehmen.<sup>64</sup>

## **Schweden**

### **Transparenz**

Während Schweden 1985 als erstes europäisches Land einen Rüstungsexportbericht veröffentlichte, hat es heute im Bereich der Transparenz (im Gegensatz zum Bereich parlamentarischer Einflussmöglichkeiten) keine Vorreiterrolle mehr. Unter anderem erteilt die schwedische Regierung aus Rücksicht auf die Empfängerländer (und damit zum Erlangen bzw. Erhalt eines Wettbewerbsvorteils) keine Auskunft darüber, welche Waffen in bestimmte Länder geliefert wurden. Eine Aufschlüsselung nach Empfängerländern erfolgt nur in den Meldungen an das UN Waffenregister.

Der Bericht<sup>65</sup> enthält den Gesamtwert der Genehmigungen, aufgeteilt in die beiden breiten Kategorien "militärische Ausrüstung für den Kampfeinsatz", und "andere militärische Ausrüstungen", und den Wert der Exporte in den beiden Kategorien, aufgeteilt in Regionen und Länder. Ein weitere Statistik informiert über den Wert der Exporte, aufgeteilt in 11 bzw. 17 Unterkategorien der erwähnten Gruppen. Ungewöhnlich ist im europäischen Vergleich, dass für die größten Rüstungsfirmen der Wert der exportierten Güter benannt wird.

Neben den unterschiedlichen Berichtssystemen gibt es in der EU auch gravierende Unterschiede im Zugang zu Dokumenten. In Schweden gibt es im Vergleich zu Deutschland sehr viel weitgehendere Rechte der Bevölkerung. So müssen z.B. Dokumente prinzipiell der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden, auch wenn zum Teil als vertraulich angesehene Textstellen herausgestrichen werden. So kann aber nachgewiesen werden, dass bestimmte Vorgänge stattgefunden haben, wie z.B. die staatliche Unterstützung von Rüstungsexporten.

### **Rolle des Parlaments und des Exportkontrollrates**

Die schwedischen Abgeordneten haben neben denen der USA weltweit die stärkste Rolle in der Rüstungsexportpolitik. Dies ist zum einen auf die traditionell starke Rolle des Parlaments in allen Politikbereichen zurückzuführen, zum anderen auf die politische Kultur der Offenheit und Transparenz.

Die Rolle des schwedischen Parlaments ist bei der Ratifikation internationaler Verträge zentral. So muss das rüstungspolitische Rahmenabkommen der LoI Staaten vom

---

<sup>64</sup> Mariani und Urquart 2000, a.a.O., S. 21-22 und Costa J.-P and P. Pereira, The Policy of the Member States of the European Union in the Fields of Arms Exports, Working paper, Political Series POLI 112 EN 8-1999, Directorate General for Research, Europäisches Parlament, Luxemburg, 1999. S. 42.

<sup>65</sup> Auf englisch und schwedisch auf folgender Website erhältlich: <http://www.ud.se>.

schwedischen Parlament ratifiziert werden. Es wurde dem Parlament Ende Januar 2001 vorgelegt.<sup>66</sup>

Der königliche Rat, in dem alle Parlamentsfraktionen vertreten sind, befasst sich in beratender Funktion mit außenpolitischen Grundentscheidungen, unter anderem der Rüstungsexportpolitik. Das Parlament hält alljährlich (zuletzt im Mai 2000) eine Debatte über den von der Regierung seit 1985 vorgelegten Exportbericht und kann dort zu konkreten Exporten nachfragen.

Der Exportkontrollrat<sup>67</sup>, ein weltweit einzigartiges Gremium, befasst sich in beratender Funktion mit konkreten Entscheidungen über die Vergabe von *advisory opinions* – die Vergabe der eigentlichen Genehmigungen erfolgt erst unmittelbar vor dem Export. Die positive Vorinformation kann zurückgezogen werden und ist in keiner Weise rechtlich verbindlich. Das Gremium wurde 1985 eingerichtet, damals als Beratungsgremium (*Advisory Board on Exports of Military Equipment*). Schon damals gab es auch eine rechtliche Verankerung des Gremiums. Anlass waren kontroverse Rüstungsexporte zu Beginn der 80er Jahre, vor allem die Bofors Exporte nach Indien. Nur die großen Parteien waren anfangs vertreten. Nachdem Mitte der 90er Jahre auch kleinere Parteien (die Linken, Grünen und Christdemokraten - dort eine kleine Partei) in den *Riksdagen* gewählt wurden, wurden 1996 alle im Parlament vertretenen Parteien eingeladen, Vertreter zu entsenden. Das Gremium wurde in den Exportkontrollrat umbenannt und grundsätzliche Modalitäten rechtlich festgelegt<sup>68</sup>. Bis dahin herrschte das Einstimmigkeitsprinzip, d.h., ohne Zustimmung aller Mitglieder wurde keine Exportgenehmigung erteilt. Seit 1996 gilt das Mehrheitsprinzip, da eine Blockierung aller Exportgenehmigungen v.a. durch die linke und die grüne Partei befürchtet wurde. Für ein Vetorecht gibt es zwar keine rechtliche Grundlage, da das Gremium formal nur Beraterstatus hat, de facto wurde das jeweilige Votum aber durch die schwedische Regierung bisher respektiert.

Das Gremium ist kein parlamentarischer Ausschuss (wie manchmal fälschlich angenommen), aber die zehn Mitglieder sind oder waren Abgeordnete. In seiner gegenwärtigen Zusammensetzung gehören dem Rat sieben Abgeordnete an (ein Christdemokrat, zwei Vertreter der pro-europäischen *Moderate Party*, eine Vertreterin der Linken Partei, eine Liberale, eine Sozialdemokratin und ein Grüner), und drei ehemalige Abgeordnete (zwei Sozialdemokraten und ein Mitglied der Zentrumspartei). Die Mitglieder werden von den Parteien nominiert und von der Regierung ernannt. Die Länge des Mandat wird durch den Rhythmus der Legislaturperioden bestimmt.

Es gibt kein formell festgelegtes Verfahren, aber über die Jahre hat sich ein gewisser Routineablauf eingespielt. Der Rat trifft sich etwa 8-10 mal pro Jahr für etwa zwei Stunden im Parlament. Er beschäftigt sich nur mit einzelnen Genehmigungsanträgen, die Präzedenzfälle darstellen, und somit weder mit Routineanträgen noch mit Änderungen in der Exportgesetzgebung. Pro Sitzung werden zwei bis sechs Fälle besprochen, und somit etwa 40 pro Jahr. Die zuständige Exportkontrollbehörde (*Inspectorate for Strategic*

---

<sup>66</sup> Vgl. die entsprechende Presseerklärung der schwedischen Regierung (verfügbar über <http://www.regeringen.se>).

<sup>67</sup> Die Informationen zum Exportkontrollrat basieren, soweit andere Quellen nicht ausdrücklich erwähnt sind, auf Interviews, die die Autorin im Juni 2000 mit sechs Mitgliedern und einem ehemaligen Mitglied des Gremiums sowie dem damaligen Direktor des Rüstungsexportbehörde durchgeführt hat, und dem erwähnten Bericht der britischen Abgeordneten über den Besuch in Schweden.

<sup>68</sup> *Förordning (1995:1680) med instruktion för Inspektionen för strategiska produkter.*

*Products, ISP*)<sup>69</sup> entscheidet, welche Fälle dem Rat vorzulegen sind. Den Ratsmitgliedern wird jedoch bei jeder Sitzung eine Liste aller Exportentscheidungen der vorangegangenen 1-2 Monate vorgelegt, zu der Fragen gestellt werden können. Dadurch soll die Möglichkeit gegeben werden, zu überprüfen, ob eine Entscheidung nach Meinung eines Ratsmitgliedes dem Gremium zuvor hätte vorgelegt werden müssen. Nach Auskunft mehrerer Mitglieder unterschiedlicher Parteien war dies bisher nicht der Fall.

Die Sitzungen verlaufen wie folgt: das Außenministerium stellt die Situation im Empfängerland dar (Menschenrechtssituation; gewaltsame Konflikte etc.); das ISP berichtet von relevanten früheren Entscheidungen und legt dar, welche Bedeutung der Erhalt der betroffenen Produktionskapazität für die schwedische Industrie hat; das Verteidigungsministerium erläutert, welche Bedeutung die jeweilige Technologie oder das jeweilige Produkt für die schwedische Verteidigungspolitik hat. Nach einer Debatte, falls diese gewünscht wird, folgt die Abstimmung. Auf Antrag der Mehrheit der Mitglieder kann die Entscheidung verschoben werden, z.B. um weitere Informationen einzuholen. Die von jeder Sitzung erstellten Protokolle sind vertraulich. Sie enthalten lediglich eine Zusammenfassung, u.a. das Abstimmungsergebnis, aber keine Einzelheiten über die Debatte.

Mit Inkrafttreten des Rahmenabkommens zwischen den sechs LoI Ländern wird sich die Rolle des Exportkontrollrates verändern. Es ist davon auszugehen, dass weniger über schwedische Exportanträge entschieden als über Listen möglicher Empfängerländer diskutiert wird. Somit könnte der schwedischen Regierung ein - nicht bindendes - Verhandlungsmandat erteilt werden. Nur wenn in Kooperation produzierte Güter in der Folge aus Schweden exportiert werden sollen und bei national hergestellten Gütern wird der Rat seine traditionelle Rolle wahrnehmen.

Die Funktion des Gremiums besteht nach Ansicht seiner Mitglieder darin, die schwedische Gesetzgebung zu interpretieren und deren Umsetzung zu überwachen. Demnach ist ein ablehnendes Votum nur dann möglich, wenn sich dies aus den rechtlichen Bestimmungen ableiten lässt. Die Änderung der Gesetzgebung dagegen ist auf parlamentarischem Wege einzuleiten. Durch die Debatte kann auf bisher übersehene oder unterbeleuchtete Aspekte hingewiesen werden. Auch wird durch die Debatten klar, wo die Gesetzeslage nicht eindeutig und eine Klarstellung bzw. Änderung erforderlich ist. Darüber hinaus kann die Diskussion Meinungsänderungen bzw. eine restriktivere Haltung herbeizuführen.

Mitglieder des Rates sind zur Vertraulichkeit verpflichtet. Dies wird von den Mitgliedern unterschiedlich interpretiert. Während einige der Auffassung sind, nur Informationen, die durch die Teilnahme an den Sitzungen erworben wurden, seien vertraulich zu behandeln, sind andere der Meinung, jeglicher öffentliche Kommentar zum Thema Rüstungsexporte sollte vermieden werden.

## **Spanien**

In Spanien gibt es seit 1998 einen jährlichen Bericht über Rüstungsexporte. Der Bericht für 1999<sup>70</sup> enthält Angaben zu Exporten von Rüstungs- und Dual-Use Gütern, und zwar

---

<sup>69</sup> Auch wenn dies nicht unter in die Fragestellung der Studie fällt, dürfte von Interesse sein, dass das ISP für die Bearbeitung von Genehmigungsanträgen Gebühren erhebt, die zur Finanzierung der Behörde dienen.

<sup>70</sup> Ministerio de Economía, Secretaría des Estado e Comercio y Turismo, Informe sobre las estadísticas

den Wert der exportierten Güter je Empfängerland. Der Wert der exportierten Rüstungsgüter wird in einer weiteren Statistik in sechs Kategorien aufgeschlüsselt. Für den Gesamtexportwert werden Vergleichszahlen für die Jahre 1995 bis 1998 angegeben. Für Genehmigungsversagungen wird die Anzahl benannt. Es sind jedoch keine Daten zu Genehmigungen zu finden. Wie in vielen anderen Berichten werden darüber hinaus die spanische Exportgesetzgebung, Exportverfahren und der EU-Verhaltenskodex näher erläutert. Auch wird eine Übersicht über derzeit gültige Embargos und über internationale Kontrollregime gegeben.

Berichte des *UNESCO Chair for Peace and Human Rights* an der *Universitat Autònoma de Barcelona* und spanische NRO, die in der Kampagne "*Farewell to arms: campaign to control small arms*" zusammenarbeiten (Amnesty International, Greenpeace, Intermón-Oxfam und Ärzte ohne Grenzen) kritisieren u.a. die Unvollständigkeit des Berichts. So seien eine Reihe von Exporten, vor allem von Kleinwaffen, in den Berichten einfach nicht erfasst.<sup>71</sup>

## USA<sup>72</sup>

### Transparenz

Die US-Regierung ist rechtlich verpflichtet (Abschnitt 655 des *Foreign Assistance Act*), jährlich am 1. Februar einen Bericht über die Exporte des vergangenen Jahres zu veröffentlichen (auch wenn diese Frist nicht unbedingt eingehalten wird). Dieser informiert, nach Ländern aufgeschlüsselt, über Anzahl, Wert und Art der gelieferten Rüstungsgüter. Dieser Bericht ist seit kurzem auf der Website der *Federation of American Scientists* zu finden<sup>73</sup>. Bei kommerziellen Exporten werden erteilte Genehmigungen, nicht aber erfolgte Lieferungen aufgeführt. Diese Informationen beziehen sich nicht auf Transfers, die zeitlich begrenzt sind. Auch Angaben zum Wert einzelner Produktionslizenzen und Abkommen über Ausrüstungshilfe (*technical assistance*) sind enthalten. Der Bericht wird seit 1997 in zwei Teilen erstellt, vom Außenministerium und vom Verteidigungsministerium. Außerdem gibt es eine interne, nur einigen Ausschüssen vorgelegte Liste, in der die geplanten *Foreign Military Sales* Vorhaben (s.u.) für das nächste Jahr aufgelistet werden.

Im Prinzip gibt es in den USA eine öffentliche Vorabinformation, die seit 1996 rechtlich verankert ist (inzwischen Abschnitt 36(e) des Rüstungsexportkontrollgesetzes), aber mit erheblichen Einschränkungen. Ein Teil der im folgenden Abschnitt beschriebenen Vorabinformationen wird auch der Öffentlichkeit zugänglich gemacht, allerdings nur nicht-vertrauliche Aspekte und dies zum Teil mit erheblicher Verzögerung. Die

---

españolas de exportación de material de defensa y de doble uso realizadas en 1999, Madrid, 2000.

<sup>71</sup> Vgl. dazu die Website [www.pangea.org/unescopau](http://www.pangea.org/unescopau).

<sup>72</sup> Die Informationen im USA-Kapitel basieren auf folgenden Quellen: Lora Lumpe und Jeff Donarski, *Federation of the American Scientists Arms Sales Project, The Arms Trade Revealed: A Guide for Investigators and Activists*", Washington D.C., 1998; "Memorandum submitted by the British American Security Information Council on US Prior Notification", Annex 6, Select Committee on Defence, Third Report, Minutes of Evidence, London, 11. Februar 2000.

<sup>73</sup> <http://www.fas.org/asmp/profiles/655-99/655rep.html>

Veröffentlichung der Daten erfolgt im Bundesregister, einem täglich erscheinenden Amtsblatt der Regierung, das auch im Internet erhältlich ist<sup>74</sup>.

### Rolle des Parlaments

Der US-amerikanische Kongress hat das Recht, zu bestimmten Exportanträgen Informationen vorab einzusehen und gegen von der Administration befürwortete Exporte Einspruch zu erheben. Dieses Recht und die entsprechenden Modalitäten sind im *Arms Export Control Act (AECA)* von 1976 rechtlich verankert. Die Rechte des Kongresses sind dabei abhängig von der Art und dem finanziellen Umfang des Transfers.

Folgende Transfers müssen notifiziert werden, wenn der Exportwert über \$14 Mio. (für größere Verteidigungsausrüstung, "*major defence equipment*"<sup>75</sup>) bzw. \$50 Mio. (für allgemeine Verteidigungsgüter, "*general defence items*") liegt:

- *Foreign Military Sales* (neue oder gebrauchte Rüstungsgüter, die von anderen Regierungen mit Hilfe der US-Regierung gekauft werden; Exportgenehmigungen werden vom Verteidigungsministerium erteilt, nach Absprache mit anderen Ressorts);
- Das temporäre Überlassen bzw. Ausleihen von Rüstungsgütern (die dem gleichen Verfahren unterliegen wie die erste Kategorie);
- *Direct Commercial Sales* (Verträge, die direkt zwischen Industrie und Kunden verhandelt werden; Genehmigungen unterliegen dabei den allgemeinen Verfahren unter Aufsicht des Außenministeriums).

Transfers von Überschusswaffen, die umsonst oder preisgünstig abgegeben werden, müssen dem Kongress dann mitgeteilt werden, wenn es sich um "bedeutende militärische Ausrüstung" ("*significant military equipment*"<sup>76</sup>) handelt oder wenn der Wert \$7 Mio. übersteigt. Genehmigungen für diese Kategorie erteilt das Verteidigungsministerium.

Der Kongress muss in jedem Fall informiert werden, wenn in "unvorhergesehenen Notfällen" Ausrüstung oder Ausbildung aus vorhandenen Beständen vom Verteidigungs-, Außen-, Finanz- oder Justizministerium kostenlos vergeben wird ("*Emergency Drawdowns from Stock*").

Ausgenommen sind Dual-Use Güter, deren Exportgenehmigung vom Wirtschaftsministerium erteilt wird und die nicht unter das Rüstungsexportkontrollgesetz fallen. Ebenfalls ausgenommen sind Waffen, deren Transfers aufgrund ihrer besonderen Sensitivität oder aus Gründen der "nationalen Sicherheit" der Geheimhaltung unterliegen, sowie vom Geheimdienst getätigte Transfers.

Das Notifizierungsverfahren verläuft wie folgt:

Wenn einer der oben erläuterten Fälle eintritt, sendet der Präsident eine Benachrichtigung an den Sprecher des Repräsentantenhauses und an den Senatsausschuss für Auswärtige Beziehungen. Der letztgenannte Ausschuss sowie der

---

<sup>74</sup> <http://www.access.gpo.gov/su-docs/aces/aces140html>.

<sup>75</sup> Im Rüstungsexportkontrollgesetz, Abschnitt 47(6) wird dies wie folgt definiert: "any item of significant military equipment on the United States Munitions List having a nonrecurring research and development cost of more than \$50,000,000 or a total production cost of more than \$ 200,000,000".

<sup>76</sup> Im gleichen Gesetz (Fußnote 75) wie folgt definiert: "(...)articles (a) for which special export controls are warranted because of the capacity of such articles for substantial military utility or capability, and (b) identified on the United States Munitions List".

Ausschuss des Repräsentantenhauses für Internationale Beziehungen haben die Aufgabe, weitere Informationen einzuholen, wenn sie den Transfer als potentiell kontrovers oder brisant erachten und möglicherweise ein Verfahren einzuleiten, um den Export zu verhindern.

Nach Auskunft der im Senat und im Haus zuständigen Mitarbeiter werden etwa 85% der Genehmigungsanträge als Routinefälle angesehen, bei den anderen wird nachgehakt. Um gegen einen geplanten Export Einspruch zu erheben, ist ein Beschluss der beiden auswärtigen Ausschüsse und des Plenums in beiden Häusern erforderlich. Für das Verfahren stehen lediglich 15 Tage (bei NATO Staaten sowie Japan, Australien und Neuseeland) bzw. 30 Tage (für alle anderen Staaten) zur Verfügung. Der Präsident besitzt ein Veto-Recht. Um ein Veto des Präsidenten gegen diesen Beschluss zu überstimmen, benötigt man eine Zweidrittelmehrheit beider Häuser. Selbst dann kann der Präsident einen Export durch Verweis auf eine Notfallsituation rechtfertigen.

Es kann deshalb wenig überraschen, dass ein Export durch ein parlamentarisches Veto bisher nie verhindert wurde. Dennoch üben die Mitglieder des Kongresses erheblichen Einfluss auf die US-amerikanische Rüstungsexportpolitik aus. Zum einen ist es bereits vorgekommen, dass der Präsident aufgrund parlamentarischen Drucks einen Exportantrag zurückzog. Einfluss wird auch dadurch ausgeübt, dass Mitglieder des Kongresses durch ausgeprägte Kontaktnetze im Bereich der Administration Exporte verzögern oder ihre Modalitäten bestimmen bevor eine Notifizierung stattfindet. So werden entweder geringere Mengen geliefert, weniger moderne und technisch entwickelte Generationen oder Typen eines Waffensystems, oder Bedingungen an Transfers geknüpft. Zum Beispiel hat die US-Regierung 1996 unter Druck des Kongresses die Lieferung von 10 Supra-Cobra Angriffshubschraubern an die Türkei an die Bedingung geknüpft, sie müsse zuerst die Menschenrechtsituation verbessern. Auch kann man von einer gewissen Abschreckungswirkung ausgehen, wodurch bestimmte Exporte in Erwartung parlamentarischen Widerstandes nicht genehmigt werden.

Eine zentrale Schwäche des Systems besteht darin, dass die monetären Grenzen nichts über die mögliche Brisanz eines Exports aussagen, vor allem, was Kleinwaffen betrifft. Auch kann ein Export in mehrere Tranchen aufgeteilt werden, um die Notifizierungsverpflichtung zu umgehen. Des weiteren ist es angesichts der Arbeitsüberlastung von Mitarbeitern und Abgeordneten und der engen Fristen äußerst schwierig, ein Ablehnungsverfahren einzuleiten und dafür die nötige Unterstützung zu mobilisieren. Ein weiteres Problem besteht darin, dass Genehmigungsanträge naturgemäß nicht automatisch in Sitzungswochen fallen und seitens der Administration auch zu Terminen notifiziert werden, zu denen der Kongress in Urlaub ist.

Obwohl die Dollargrenzen häufig diskutiert und kritisiert werden, sind Veränderungen derzeit nicht absehbar. Während die Rüstungsindustrie argumentiert, diese Grenzen müssten erhöht werden, um das Genehmigungsverfahren zu beschleunigen, wollen vor allem NRO das Gegenteil erreichen. Auch eine Erarbeitung alternativer Kriterien für die Eingrenzung der zu notifizierenden Exportgenehmigungen (z.B. bestimmte Empfängerländer) oder eine Verlängerung des vorgesehenen Zeitrahmens für die Einleitung eines Einspruchsverfahrens ist gegenwärtig nicht zu erwarten.

Neben der bereits erwähnten Berichtspflicht der Regierung hat der Kongress weitere Einflussmöglichkeiten. So kann er durch die Gesetzgebung nicht nur auf Exportkriterien, sondern auch auf Exporte in einzelne Länder Einfluss nehmen. So kann er z.B. durch

spezielle Gesetze Exporte in bestimmte Länder verbieten. Im Rahmen des Budgetrechts kann auch auf die Abgabe von Überschusswaffen Einfluss ausgeübt werden, weil die kostenintensive Verpackung und Lieferung vom Kongress bewilligt werden muss.

## Vergleich der Exportberichte

Der Ländervergleich macht deutlich, dass die in den nationalen Exportberichten enthaltenen Informationen sehr unterschiedlich sind. Es wird nun im einzelnen auf Elemente eingegangen, die ein idealer Bericht enthalten könnte. Dabei soll der Idealfall maximaler Transparenz dem jeweils höchsten Grad an Transparenz in der EU und der deutschen Situation gegenübergestellt werden.

### **Genehmigungen und tatsächlich erfolgte Lieferungen**

Es ist wichtig, dass nicht nur Informationen zu Genehmigungen, sondern auch zu erfolgten Exporten zur Verfügung gestellt werden, weil nicht alle Genehmigungen in Anspruch genommen werden und es darüber hinaus erhebliche Verzögerungen geben kann. Die Lieferungen können sich dabei über mehrere Jahre hinziehen und in mehrere Lieferungen aufgeteilt werden. Informationen zu Genehmigungen sind wichtig, um die Genehmigungspolitik einer Regierung überprüfen und mit der Gesetzeslage und politischen Positionen vergleichen zu können. Exportzahlen sind aus offensichtlichen Gründen wichtig - u.a. um zu sehen, welche Waffen in Konfliktregionen exportiert werden, aber auch zur besseren Vergleichbarkeit mit den Statistiken anderer Länder und von Forschungsinstituten. Die Unterschiede zwischen den beiden Zahlen sind oft beträchtlich.

Im Idealfall ginge aus den Daten für jedes Empfängerland Anzahl, Wert, Art und Empfänger der genehmigten und abgelehnten Exporte und der erfolgten Lieferungen hervor.

- Erteilte Genehmigungen

Deutschland gibt für jedes Empfängerland Anzahl und Gesamtwert der erteilten Genehmigungen an und genehmigte Listenpositionen. Manchmal wird der Anteil einzelner Listenpositionen am Gesamtwert näher aufgeschlüsselt, aber nur, wenn sich daraus nicht die Lieferfirma ableiten lässt, aus Gründen des Betriebsgeheimnisses. Großbritannien listet für jedes Land alle Güterkategorien (die detaillierter sind als die 22 deutschen Listenpositionen) auf, für die eine Exportgenehmigung erteilt wurde. Der britische Bericht benennt (wie der deutsche) Anzahl und gerundeten Gesamtwert, aber (über den deutschen hinausgehend) auch die Anzahl der pro Listenposition erteilten Genehmigungen. Die USA machen neben Wert und Anzahl auch genaue Angaben über die Art der Güter, für die für die jeweiligen Länder Genehmigungen erteilt wurden.

- Erfolgte Lieferungen

In den meisten Ländern werden mehr Daten zu Genehmigungen als zu tatsächlichen Exporten veröffentlicht. Im deutschen Bericht wird lediglich der Gesamtwert aller gelieferten Kriegswaffen und der Wert der kommerziellen Exporte in die 10 wichtigsten Empfängerländer benannt. Dies wird damit erklärt, dass detailliertere Statistiken einfach nicht erstellt (und damit nicht priorisiert) werden.

Spanien, Finnland und Belgien benennen für jedes Empfängerland den Wert der exportierten Rüstungsgüter, letztere beiden auch die Kategorien. Die USA geben bei nicht-kommerziellen Gütern neben Wert auch Anzahl und Art der erfolgten Exporte an.

## **Abgelehnte Genehmigungen**

Informationen zu abgelehnten Genehmigungen sind aus den bereits erwähnten Gründen der Überprüfbarkeit der Regierungspolitik, aber auch der Effektivität der Kodexmechanismen notwendig. Laut EU Kodex sind die EU Regierungen verpflichtet, untereinander Ablehnungen von Exportanträgen auszutauschen. Wenn ein Land Rüstungsgüter liefert, deren Export zuvor von einem anderen EU-Staat abgelehnt wurde, muss es diesen anderen EU-Staat (bzw. diese EU-Staaten) informieren. Wie oft Ablehnungen von anderen Staaten unterlaufen werden, und wie oft der Kodex somit unterschiedlich interpretiert wird, ist nur dann erkennbar, wenn detaillierte Informationen zu ablehnten und bewilligten Exportanträgen öffentlich verfügbar sind. Entsprechend müsste ein Exportbericht Angaben zu dem jeweiligen Waffentyp, Empfänger, Empfängerland und Endverbleib (falls nicht identisch) sowie Begründung und Datum der Ablehnung enthalten.

Der deutsche Bericht benennt für jedes Empfängerland abgelehnte Listenposition(en) und die für die Ablehnung ausschlaggebenden Kodexkriterien. Die Niederlande haben in diesem Bereich Vorbildfunktion. Alle in der obigen "Wunschliste" genannten Aspekte werden veröffentlicht.

Auch im Rahmen von Wassenaar werden Notifizierungen über die Ablehnung ausgetauscht. Während die Mitteilungen anderer Staaten vertraulich behandelt werden müssen, könnte die Veröffentlichung der eigenen Informationen die Transparenz deutlich erhöhen. Die Notifizierungen sind auf Exporte in Staaten außerhalb von Wassenaar begrenzt. Dabei müssen das Liefer- und das Empfängerland, die Listenposition gemäß Wassenaar-Kontrollliste, der Ablehnungsgrund und die Anzahl der abgelehnten Genehmigungen sowie der angefragten Güter benannt und die Güter kurz beschrieben werden. Bei als sensibler eingestuftem Gütern müssen auch Namen und Adressen der Zwischen- und Endempfänger, der Endverbleib und andere wichtige Zusatzinformationen angegeben werden.<sup>77</sup>

Ähnlich wie beim EU-Kodex müssen Transfers von Rüstungsgütern, deren Export von einem anderen Wassenaar-Staaten in den letzten 3 Jahren abgelehnt wurde, innerhalb von 30 Tagen, spätestens aber nach 60 Tagen allen Staaten mitgeteilt werden. Damit geht Wassenaar über den EU-Kodex hinaus, der lediglich eine Notifizierung der Regierung(en) vorsieht, die den Export abgelehnt haben.

## **Empfänger innerhalb des Landes**

Nicht nur das Empfängerland, sondern auch der tatsächliche Empfänger, sei es Armee, Polizei, Industrie oder Privatperson ist von Bedeutung, wenn Exportentscheidungen transparent gemacht werden sollen. Besonders wichtig ist dies für die Kontrolle des Endverbleibs und bei Komponententransfers, die oft in ein Produkt eingebaut und reexportiert werden.

Derartige Informationen sind nur in Belgien verfügbar, aber auch dort wird nur zwischen den Kategorien Industrie, "privat" und "anderen" unterschieden. In den vertraulichen

---

<sup>77</sup> Vgl. The Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies. Initial Elements. As adopted by the Plenary of 11-12 July 1996 (zu finden auf [www.wassenaar.org](http://www.wassenaar.org)).

Austausch zwischen Regierungen werden im Rahmen von Wassenaar auch detaillierte Informationen über die Empfänger einbezogen (vgl. 3.2) aber nicht öffentlich gemacht.

### **Erfasste Güter**

Eine breite Definition von Rüstungsgütern umfasst militärische Güter, Dienstleistungen und Ausbildung, Ausrüstung für Polizei und Sicherheitskräfte, Kleinwaffen aller Art (inklusive Sport- und Jagdwaffen) sowie Komponenten all dieser Kategorien. Des weiteren fallen darunter nicht nur kommerzielle Exporte von Firmen an ausländische Käufer, sondern auch Lieferungen im Rahmen von Regierungsabkommen sowie die Abgabe von Überschusswaffen. Um einen umfassenden Einblick in die Rüstungsexportpolitik eines Landes zu geben, sind des weiteren Informationen zu Dual-Use Gütern erforderlich.

In der Praxis wird dies sehr unterschiedlich gehandhabt. Eine Reihe von Staaten veröffentlicht Angaben zu Dual-Use Exporten, u.a. Irland, Großbritannien und Spanien, nicht aber Deutschland. Im deutschen Bericht fehlen des weiteren Daten zum Export von Repressionstechnologie. Komponenten werden erfasst, es geht aber nicht hervor, welche Komponenten an welches Land geliefert wurden und schon gar nicht, wohin diese, integriert in größere Waffensysteme, weiterexportiert wurden. Denn die deutsche Regierung berichtet nur über Direktexporte. Komponententransfers sind, wenn auch sehr begrenzt, aus dem britischen Bericht ersichtlich.

### **Stückzahl**

Stückzahlen pro Waffenkategorie und Empfängerland werden von allen untersuchten Staaten für das UN-Waffenregister angegeben, aber von den wenigsten in den nationalen Berichten. Dies weist darauf hin, dass ein gemeinsames Minimalformat in der EU für offenzulegende Daten die Transparenz erheblich erhöhen könnte.

Der deutsche Bericht macht keine Angaben zu Stückzahlen. Italien gibt die Stückzahl pro Rüstungsfirma an. Dem britischen Bericht ist die Anzahl der pro Listenposition und Land erteilten Genehmigungen zu entnehmen. Aus dem US-amerikanischen Daten kann auf die Stückzahl konkreter Rüstungsgüter geschlossen werden, die in einzelne Länder geliefert werden.

### **Beschreibung der Rüstungsgüter**

In Großbritannien werden die Waffenarten relativ genau beschrieben, aber nicht bis hin zu Details wie Modell und Alter. In Deutschland werden die Rüstungsgüter über die Listenposition hinaus (in der u.a. Komponenten und Waffensysteme zusammengefasst sind) nicht genauer beschrieben - außer wiederum im UN-Waffenregister, wo alle EU Staaten genauere Angaben zu Modell machen und z.T. auch angeben, dass es sich um Gebrauchtwaffen handelt. In Italien werden Exporte genau beschrieben, aber nicht nach Ländern aufgeschlüsselt. In den USA werden die in ein bestimmtes Land gelieferten Waffen näher beschrieben (s.o.).

### **Beteiligte Rüstungsfirmen**

Lediglich in Italien werden exportierte Rüstungsgüter im Detail nach Unternehmen aufgeschlüsselt. Schweden benennt zumindest die wichtigsten Lieferfirmen, auch

Portugal macht Angaben zu Unternehmen. Neben den Regierungen könnte auch die Rüstungsindustrie selbst, wie in Schweden, Daten über die Produktion, Exporte und Beschäftigte im Rüstungsbereich bereitstellen. In Deutschland ist der Zugang zu Daten über die Rüstungsindustrie vielfach schwierig.

### **Wert und finanzielle Modalitäten**

Angaben zum Gesamtexportwert (der Genehmigungen und/ oder der Exporte) werden von allen EU Staaten veröffentlicht. Zum Teil wird auch (wie in Deutschland) der Wert pro Empfängerland angegeben, jedoch nicht für einen konkreten Export. Der Wert einzelner Exporte ist dem US-Bericht zu entnehmen.

Der Aspekt finanzieller Modalitäten (Bürgschaften, Kredite, und andere indirekte oder direkte Subventionen, Beteiligung von Banken, *Offsets* etc.) ist einer der undurchsichtigsten im Bereich der Rüstungsexporte, auch wenn einige dieser Informationen durch Fachzeitschriften publiziert werden. Italien veröffentlicht als einziges Land, wenn auch begrenzt, regierungsamtliche Daten, indem es Banken auflistet, die bestimmte Transfers finanzieren .

### **Zugänglichkeit**

Ein wichtiges Kriterium öffentlicher Transparenz ist die Zugänglichkeit. Die Exportberichte werden in Schweden, Finnland und den Niederlanden ins englische übersetzt und sind für diese Länder, sowie Belgien, Frankreich, Großbritannien und Deutschland im Internet erhältlich. In Irland werden sogar monatlich Exportstatistiken im Internet veröffentlicht.

### **Details der Exportverträge**

Nur wenn vertraglich verankerte Bedingungen offengelegt werden (wie z.B. ein Verbot des Weiterexports bzw. eine dafür erforderliche Genehmigung des Lieferlandes), ist die Einhaltung dieses Abkommen für Öffentlichkeit und Parlamente nachvollziehbar. Wenn zum Beispiel im Fall der Lieferung einer Munitionsfabrik an die Türkei vertraglich festgelegt würde, dass Munition nur für den Eigenbedarf produziert werden darf, könnten und müssten gemäß den politischen Richtlinien bei einem von der Bundesregierung nicht gewünschten Export weitere Exporte kategorisch abgelehnt werden. Derartige Informationen sind derzeit in der EU nicht öffentlich verfügbar, es ist aber möglich, dass dem schwedischen Exportkontrollrat derartige Informationen bekannt sind. Wie oben beschrieben, werden in den USA dem Kongress einige dieser Informationen unter bestimmten Umständen zugänglich gemacht.

### **Listen potentieller Empfängerstaaten**

Wie eingangs beschrieben, werden die LoI Staaten für konkrete Kooperationsprojekte Listen mögliche Empfängerländer vereinbaren. Derzeit ist nicht entschieden, ob diese öffentlich zugänglich gemacht werden, aber Regierungsaussagen deuten auf das Gegenteil hin. Es ist jedoch anzunehmen, dass dem schwedische Exportkontrollrat die Listen bekannt sein werden.

## **Gesetzlicher Rahmen und relevante Regelungen**

Eine transparente Exportpolitik erfordert das Offenlegen der Entscheidungsgrundlagen, und somit relevanter Regelungen (wie Politische Grundsätze) und des gesetzlichen Rahmens, inklusive völkerrechtlicher Verträge (wie dem LoI Rahmenabkommen) und bilateraler Regierungsabkommen (wie dem deutsch-französischen Abkommen von 1972). Ebenso sind die Genehmigungsverfahren und Zuständigkeiten von Bedeutung. Die meisten Exportberichte enthalten detaillierte Hintergrundinformationen zu Regelungen und Verfahren in der EU und auf nationaler Ebene.

## **Zusammenfassung**

Interessanterweise sind die Informationssysteme in den EU Staaten zum Teil sehr unterschiedlich. Grund für diese Unterschiede sind nationale Traditionen und Kulturen, auch innerhalb bestimmter Ministerien, eine mehr oder weniger interessierte Öffentlichkeit und mehr oder weniger aktive NRO. Von zentraler Bedeutung ist, inwieweit das Parlament selbst Transparenz und Mitbeteiligung einfordert. Generell werden Praktiken und rechtliche Grundlagen wenig hinterfragt. Die Geheimhaltung bestimmter Aspekte wird jedoch mit sehr ähnlichen Argumenten gerechtfertigt. Würde man auf der Grundlage der *“best practice”* jedes Aspekts einen Bericht zusammenstellen, würde dieser in sehr umfassender Weise über die jeweilige Exportpolitik informieren. Idealerweise würde es also ein Modell geben, das sich für jede Datenkategorie am jeweils besten Vorbild orientiert.

## **Wie könnte Deutschland zum Vorreiter in Europa werden?**

Nur Transparenz macht eine ethische Außenpolitik glaubwürdig, weil vermittelbar. Die bisherigen Ausführungen zeigen, dass es in Bezug auf Transparenz und parlamentarische Einflussmöglichkeiten in der Rüstungsexportpolitik Vorbilder gibt, an denen sich deutsche Politik orientieren könnte. Es wurde deutlich, dass eine deutlich höhere Transparenz und parlamentarische Beteiligung, als derzeit in Deutschland praktiziert, in anderen Ländern bereits umgesetzt wird.

Zum Teil würde dies eine Anpassung der gesetzlichen Lage erfordern, zum Teil ist dies auch ohne gesetzliche Änderungen möglich. Darüber hinaus sind eine Reihe von Optionen möglich, die zwar angedacht, aber auch in anderen Ländern bisher nicht realisiert wurden. Durch unilaterale Schritte könnte Deutschland auch Vorbildfunktion in Bezug auf einzelne Elemente der Transparenz und parlamentarischen Einflussnahme einnehmen.

Für die parlamentarische Einflussnahme gibt es zwei grundsätzliche Modelle, die kombiniert werden können: erstens, eine vertrauliche Vorabinformation und zweitens, parlamentarische Aktivitäten auf der Basis von öffentlich verfügbaren Informationen. In beiden Bereichen gibt es konkrete Schritte, die in Deutschland sowohl mit wie auch ohne gesetzliche Änderungen unternommen werden können. Dabei lassen sich unterschiedliche Funktionen und Rechte parlamentarischer Gremien oder des Plenums unterscheiden: Information und, darüber hinausgehend, Beratung und Mitentscheidung, die beide eine Vorabinformation voraussetzen.

Im folgenden soll auf konkrete Möglichkeiten der Verbesserung der Transparenz und parlamentarischen Beteiligung in Deutschland eingegangen werden, sowohl auf Schritte, die ohne rechtliche Änderungen unternommen werden können, wie auch auf eventuelle Änderungen der Gesetzgebung, um den Handlungsspielraum der Akteure Parlament und Öffentlichkeit zu erweitern. Dabei wird unterschieden zwischen Initiativen, die vom Parlament ausgehen können, und Initiativen, die zwar vom Parlament eingefordert aber von der Regierung ergriffen werden müssen.

### **Parlamentarische Initiativen**

#### **Schaffung der rechtlichen Grundlage für eine bessere Transparenz**

Als Legislative besteht für den Bundestag (bzw. die jeweils erforderliche Mehrheit im Bundestag) die Möglichkeit, den gesetzlichen Rahmen zu gestalten und zu verändern. Die gesetzliche Lage, v.a. das Statistikgesetz und das Verwaltungsverfahrensgesetz, bzw. deren Interpretation, ist derzeit ein Grund für das Ausklammern bestimmter Aspekte aus dem Exportbericht und für die Tatsache, dass Informationen nicht im Vorfeld der Entscheidungen erhältlich sind.

Um Unklarheiten zu vermeiden und um für die zuständigen Behörden mehr Rechtssicherheit zu schaffen, könnten gesetzliche Ausnahmen von den Bestimmungen des Statistikgesetzes und des Verwaltungsverfahrensgesetzes festgelegt werden. Der Rüstungsbereich bzw. der Rüstungsexportbereich könnte in die in §2 des

Verwaltungsverfahrensgesetzes angeführten "Ausnahmen vom Anwendungsbereich" aufgenommen werden:

Das Verwaltungsverfahrensgesetz "gilt für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden

1. des Bundes, der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts,
2. der Länder, der Gemeinden und Gemeindeverbände, der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts, wenn sie Bundesrecht im Auftrag des Bundes ausführen,

**soweit nicht Rechtsvorschriften des Bundes inhaltsgleiche oder entgegenstehende Bestimmungen enthalten"** (§1, Abs. 1) [Hervorhebung d.Verf.].

Entsprechend könnten nach §16 (1) des Statistikgesetzes für den Rüstungsbereich Regelungen geschaffen werden, nachdem die genannten Beschränkungen auf den Rüstungsbereich nicht zutreffen:

*"(1) Einzelangaben über persönliche und sachliche Verhältnisse, die für eine Bundesstatistik gemacht werden, sind von den Amtsträgern und für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteten, die mit der Durchführung von Bundesstatistiken betraut sind, geheimzuhalten, **soweit durch besondere Rechtsvorschrift nichts anderes bestimmt ist.**"* [Hervorhebung d.Verf.].

Diese besondere Rechtsvorschrift könnte sinnvoll im AWG verankert werden. Auch könnte im Statistikgesetz (§16 Geheimhaltung) direkt festgelegt werden, dass die Kriegswaffen und Rüstungsgüter von den genannten Regelungen ausgenommen sind. Zur Begründung kann Art. 26, Abs.1 Grundgesetz herangezogen werden:

*"(1) Handlungen, die geeignet sind und in der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, insbesondere die Führung eines Angriffskrieges vorzubereiten, sind verfassungswidrig. Sie sind unter Strafe zu stellen."*

Bereits die Existenz des Kriegswaffenkontrollgesetzes und des Außenwirtschaftsgesetzes zeigt eindeutig, dass es sich bei Rüstungsgütern und Kriegswaffen nicht um beliebige Waren handelt, sondern um Güter, die zur Störung des Weltfriedens und der Vorbereitung eines Angriffskrieges geeignet sind. Deshalb wird ihnen rechtlich klar eine andere Stellung zugewiesen als beispielsweise Waschmaschinen, was schon dadurch erkennbar ist, dass bereits der Transport genehmigungspflichtig ist. Die Wichtigkeit der grundgesetzlichen Bestimmung, so kann weiter argumentiert werden, mache es erforderlich, dass eine Überprüfung der Umsetzung durch den Bundestag und/ oder die Öffentlichkeit möglich sind. So könnte der Bürger durch die entsprechende Transparenz selbst Verfassungsschutz betreiben.

Ebenfalls herangezogen werden könnten internationale oder regionale Verpflichtungen. Ein Präzedenzfall wurde bereits durch das UN-Waffenregister geschaffen, dessen Einrichtung auf einer UN-Resolution basierte. Der Meldepflicht wurde in dem Fall erst nach einer Änderung des KWKG nachgekommen.

Auch der EU Verhaltenskodex wäre als zusätzliche Begründung denkbar, da er, wenn auch nicht rechtlich, so doch politisch verbindlich ist und auch in die politischen Richtlinien explizit aufgenommen wurde. Die Berichtspflicht im Rahmen des Kodex könnte derart

interpretiert werden, dass aus den veröffentlichten Daten die Einhaltung und Interpretation der Kriterien und der operationalen Bestimmungen hervorgehen muss.

Ebenfalls mit grundgesetzlichen Erwägungen könnte im Verwaltungsverfahrensgesetz eine Änderung begründet werden, die den Vertrauensschutz entstehend aus Voranfragen im Rüstungsbereich ausschließt. Wiederum geht aus der Schaffung eigener gesetzlicher Regelungen im KWKG und AWG hervor, dass für den Rüstungsexport nicht die gleichen Verfahren gelten können wie für den Bau einer Doppelgarage.

Die Voranfrage vor einem formellen Genehmigungsantrag ist im Rüstungsexportrecht nicht explizit verankert. Die Praxis des Bundesausfuhramtes beruht jedoch darauf, dass die positive Antwort auf eine Voranfrage als Zusage, einen bestimmten Verwaltungsakt später zu erlassen, aufgrund von §38 Verwaltungsverfahrensgesetz rechtlich verbindlich ist, solange sich die Rechts- und Sachlage nicht geändert hat:

*“(1) Eine von der zuständigen Behörde erteilte Zusage, einen bestimmten Verwaltungsakt später zu erlassen oder zu unterlassen (Zusicherung), bedarf zu ihrer Wirksamkeit der schriftlichen Form. (...)*

*(2) (...)*

*(3) Ändert sich nach Abgabe der Zusicherung die Sach- oder Rechtslage derart, dass die Behörde bei Kenntnis der nachträglich eingetretenen Änderung die Zusicherung nicht gegeben hätte oder aus rechtlichen Gründen nicht hätte geben dürfen, ist die Behörde an die Zusicherung nicht mehr gebunden.”*

Ebenfalls im AWG verankert werden könnten die Rüstungsexportpolitischen Richtlinien und damit die Verpflichtung der Regierung zur Erstellung eines Exportberichts. Die fehlende rechtliche Verankerung der Berichtspflicht (im Gegensatz zu u.a. den USA, Schweden, Italien, Belgien und den Niederlanden) könnte in der Zukunft zur Folge haben, dass diese einseitig durch die Regierung abgeschafft wird. Eine derartige Verankerung wäre auch im Sinne der stärkeren Verbindlichkeit dieser Richtlinien wünschenswert.

Von wesentlicher Bedeutung für die Transparenz im Rüstungsbereich ist auch das allgemeine Recht auf den Zugang zu Dokumenten. Deutschland ist einer der wenigen EU-Staaten, in dem es auf Bundesebene kein Recht auf Zugang zu Dokumenten gibt, wenn der Bürger nicht unmittelbar betroffen ist. Ein entsprechendes Informationsgesetz (zum Beispiel angelehnt an das System in Irland<sup>78</sup>, den Niederlanden, den USA oder Schweden) könnte auf Bundesebene ein allgemeines Recht auf Zugang zu Information etablieren, für das konkrete Ausnahmen festgelegt werden könnten.

### **Initiative zur Einrichtung einer parlamentarischen Vorabinformation**

Das Grundgesetz (Art.26, Abs.2) bestimmt die Exekutive zur höchsten Genehmigungsinstanz für Rüstungsexporte:

*“(2) Zur Kriegführung bestimmte Waffen dürfen nur mit Genehmigung der Bundesregierung hergestellt, befördert und in Verkehr gebracht werden. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.”*

---

<sup>78</sup> Vgl dazu die detaillierten Informationen auf folgender Website: <http://www.entemp.ie/foi.htm>

Ein Informationsrecht oder eine Beratungs- und eine Mitentscheidungsfunktion des Bundestages wird weder explizit erwähnt noch ausgeschlossen. Auch in Schweden hat die Regierung die Kompetenz in diesem Bereich, was sie jedoch nicht davon abhält, ein Beratungsgremium einzuberufen und auf freiwilliger Basis Entscheidungen von Mehrheitsmeinungen dieses Gremiums abhängig zu machen.

Die Einrichtung eines Gremiums im Bundestag, das vorab über Entscheidungen informiert wird, ist zwar unter der gegenwärtigen rechtlichen Situation mit gewissen Einschränkungen möglich. Vorzuziehen ist aber eine klare rechtliche Grundlage im AWG, die ein solches Gremium als Teil des Genehmigungsweges betrachtet. Damit wäre auch eine rechtliche Absicherung des Weiterbestehens gegeben, die ein solches Gremium nicht von den Entscheidungen der Bundesregierung abhängig macht. Es ist bemerkenswert, dass die Ablehnung eines Systems der parlamentarischen Beteiligung (sei es in beratender oder mitentscheidender Form) meist unter Rückgriff auf die rechtliche Lage begründet wird, weniger mit substantiellen politischen Argumenten - denn die rechtliche Lage kann, wenn sinnvoll und erforderlich, geändert werden.

Für eine parlamentarische Vorabinformation könnten sich an den in Schweden und den USA (und in sehr begrenzter Weise in den Niederlanden) praktizierten und in Großbritannien vorgeschlagenen Modelle orientieren. Dabei wären, wie in Großbritannien, neue, den politischen, rechtlichen und kulturellen Gegebenheiten angepasste, Elemente und Formen zu entwickeln. Sinnvoll erscheint dabei das Einbeziehen unter anderem folgender Elemente:

- Betrauen eines eigenen Ausschusses mit dieser Aufgabe, der sich aus den relevanten Ausschüssen zusammensetzt und/ oder die Einrichtung eines separaten Gremiums, in dem Bundestagsabgeordnete aller Fraktionen vertreten sind und der zur Vertraulichkeit verpflichtet ist (wie dies gegenwärtig bereits bei geheimdienstlichen und Verteidigungsfragen gehandhabt wird);
- Vorabinformation dieser Gremien über Genehmigungsanträge;
- ein Recht des Parlaments bzw. des zuständigen Ausschusses, von der Regierung zusätzliche Informationen einzuholen;
- keine Begrenzung der Notifizierungspflicht nach monetären Kriterien, sondern eigene Erarbeitung politischer Kriterien durch das zuständige Gremium (z.B. Vorlage aller vom BSR zu bewilligenden Genehmigungen);
- Möglichkeit des zuständigen Gremiums bzw. des Parlaments, an einen Export Bedingungen zu knüpfen. Denkbar wäre die vertragliche Festlegung bestimmter Bedingungen, wie ein Verbot des Re-exports ohne Zustimmung des Lieferlandes, und eine Veröffentlichung dieser Bedingungen, um die Einhaltung überprüfen zu können;
- eine breite Definition der zu notifizierenden Exporte, die u.a. auch den Transfer von Überschusswaffen einbezieht. Dabei könnte in der Bundesrepublik auf Präzedenzfällen aufgebaut werden. Die derzeitige gesetzliche Hürde des Geschäftsgeheimnisses trifft auf diesen Bereich nicht zu;
- Einführung eines Mehrheitsprinzips, ähnlich dem schwedischen Modell;
- gesetzliche Verankerung des Gremiums.

Die konkrete Struktur, Rechte und Funktionen des Parlaments in diesem Bereich könnten von den zuständigen Ausschüssen und einem zu diesem Zweck zu ernennenden Gremium erarbeitet werden.

Um die rechtliche Lage dahingehend zu ändern, dass Informationen schon im vorab zugänglich sind, sind neben der Begründung durch das Grundgesetz auch andere Argumentationslinien denkbar. So wurde die Notwendigkeit einer Vorabinformation und -konsultation des Parlaments vom *Quatripartite Committee* im britischen Parlament mit den weitreichenden Folgen rüstungspolitischer Entscheidungen begründet, die nicht allein den Regierungen überlassen werden kann:

*“There can be few decisions of greater potential impact on the conduct of foreign relations, and on the lives of many people overseas, than decisions as to whether to permit weapons made in this country to be put into the hands of overseas governments and their forces. (...)*

*If Government is to be judged on the exercise of its powers, this can best be done on a continuous basis rather than months or years after the event. We are convinced that accountability demands that Parliament is engaged in scrutiny of arms export licences before as well as after their grant. (...) Issues of such importance warrant democratic involvement.”<sup>79</sup>*

### **Ausnutzen des gegenwärtigen rechtlichen Spielraums des Parlaments**

Eine Ausnützung des gegenwärtigen Gestaltungsspielraums durch das Parlament und die kritische Beobachtung und Überprüfung der Auslegung und Anwendung der gesetzlichen Regelungen durch die Regierung (durch Debatten, Anhörungen, Anfragen etc.) ist Voraussetzung für eine demokratische Kontrolle der Rüstungsexportpolitik. So sind im deutschen Exportbericht ohne gesetzliche Änderungen Informationen enthalten, die in vorigen Jahrzehnten als geheimhaltungsbedürftig angesehen wurden. Während die rechtliche Situation die Informationspolitik der Bundesregierung einschränkt, gibt es also einen erheblichen Interpretationsspielraum. Manchmal dient die gesetzliche Lage nur als Ausrede für den Erhalt einer Tradition bzw. Kultur der Geheimhaltung.

Der Ermessensspielraum ist derzeit noch nicht ausgenutzt. Auch ohne gesetzliche Änderungen könnten mehr Informationen zur Verfügung gestellt werden können, ohne dass dadurch auf die Exporte einzelner Firmen geschlossen werden könnte, z.B. die Veröffentlichung von Daten über Exporte in ebenso detaillierter Weise wie dies bereits für Genehmigungen erfolgt. Auch auf freiwilliger Basis könnten Firmendaten veröffentlicht werden, wodurch nach Art. 16 (1) Absatz 1 Statistikgesetz die Bestimmungen zur Geheimhaltung nicht zuträfe.

Neben einer jährlichen Debatte von Exportberichten, wie dies u.a. in den Niederlanden, Schweden und Großbritannien üblich ist, können zu diesem Themenkomplex auch konkrete Änderungsvorschläge zur Transparenz und/ oder der Rolle des Parlaments in der Rüstungsexportpolitik erarbeitet werden. Ebenfalls in Anlehnung an bereits praktizierte Modelle, könnte eine Reihe von parlamentarischen Initiativen ergriffen werden:

---

<sup>79</sup> House of Commons, Defence Committee, Eleventh Report, Foreign Affairs Committee, Seventh Report, International Development Committee, Seventh Report, Trade and Industry Committee, Eleventh Report, Strategic Export Controls: Further Report and Parliamentary Prior Scrutiny, prepared 25 July 2000, paragraph 80.

parlamentarische Berichte, die den Exportbericht analysieren und Verbesserungsvorschläge zu dem Bericht und dem Informations- und Konsultationssystem an sich erarbeiten (Frankreich, Großbritannien); Berichte, Anhörungen und Debatten zu den Konsequenzen des Rahmenabkommens für die deutsche Exportpolitik (Großbritannien).

Einige konkrete Handlungsmöglichkeiten sollen im folgenden aufgelistet werden:

#### *Diskussion und Analyse der Rüstungsexportberichte*

Eine detaillierte Analyse und regelmäßige parlamentarische Debatte der Rüstungsexportberichte, das Aufzeigen von Lücken und die Erarbeitung von Verbesserungsvorschlägen ist integraler Bestandteil eines aktiven Einforderns von Transparenz seitens der Parlaments. Ähnlich wie z.B. in Großbritannien kann dies in Form von Debatten, dem Einholen von Stellungnahmen und dem Verfassen von detaillierten Berichten geschehen. Wichtig ist auch, dass Zeitraum und Tageszeit einer Debatte der Bedeutung des Themas angemessen sind.

#### *Analyse der Folgen des LoI Rahmenabkommens für Deutschland*

Das "Rahmenabkommen über die Schaffung eines rechtlichen und politischen Rahmens für die Umstrukturierung der europäischen Rüstungsindustrie" fand bisher bei Bundestag (und Öffentlichkeit) wenig Beachtung, obwohl es weitreichende Konsequenzen für die nationale Exportpolitik haben wird. Im "erklärenden Memorandum", das dem britischen Parlament von seiner Regierung vorgelegt wurde, wird dargelegt, dass für die Ratifizierung des Abkommens keine Änderung der britischen Gesetzgebung erforderlich ist, dass aber spätere Folgeabkommen rechtliche Änderungen erfordern könnten.<sup>80</sup> Die Rolle des Parlaments im LoI Prozess könnte durch die Nutzung folgender Handlungsoptionen verstärkt werden:

- Vor der Ratifizierung eine gründliche Analyse möglicher Folgen durch intensive Debatte und durch Rückgriff auf externe Expertise;
- Informationsaustausch und Zusammenarbeit mit den Abgeordneten der anderen LoI Länder bzw. die Einrichtung eines LOI-Rates, in dem Parlamentarier und gesellschaftliche Gruppen vertreten sind, um die Regierungen zu beraten;
- Erarbeitung von Bedingungen und Forderungen bezüglich der konkreten Umsetzung und der Folgeabkommen.

#### **Rückgriff auf externe Expertise**

Die Qualität parlamentarischer Arbeit kann durch eine systematische Einbeziehung von externem Fachwissen in die Entscheidungsfindung verbessert werden:

---

<sup>80</sup> Auch wird daraufhin hingewiesen, dass bei der Unterzeichnung Deutschland als einziges Land zwei Erklärungen mit gewissen Vorbehalten abgab: zum einen zum weiteren Erfordernis von Endverbleibszertifikaten, zum anderen dazu, dass das Abkommen Verpflichtungen der Rüstungsindustrie unter europäischem Recht nicht berührt (vgl. United Kingdom. Explanatory Memorandum for an Agreement to Facilitate the Restructuring and Operation of the European Defence Industry. London, November 2000, [www.fco.gov.uk/directory/expmentxt.asp](http://www.fco.gov.uk/directory/expmentxt.asp)).

- Anhörungen
- Studien und Rechtsgutachten
- Institutionalisierte Zusammenarbeit mit NRO und Forschungsinstituten, z.B. durch Einrichtung einer Arbeitsgruppe im Parlament, in der sich regelmäßig Mitarbeiter und Abgeordnete aller Parteien sowie NRO und Akademiker zum Ziel des Informationsaustauschs treffen. Eine ähnliche Gruppe, die auch die europäischen Institutionen (Rat und Kommission) einbezieht, gibt es seit über drei Jahren im EU-Parlament<sup>81</sup>.

### **Anpassung der Formen parlamentarischer Arbeit im Rüstungsbereich auf die Europäisierung der Industrie und der Exportpolitik**

- Systematische und institutionalisierte Zusammenarbeit und Informationsaustausch mit anderen nationalen Parlamenten und deren Ausschüssen, vor allem mit denen der anderen LOI Staaten;
- Thematisierung des Rüstungsbereichs in COSAC;
- Systematischer und institutionalisierter Informationsaustausch zwischen Europäischem Parlament und Bundestag zu Rüstungsfragen.

### **Initiativen seitens der Regierung**

#### **Verbesserung des Exportberichts**

Zu Elementen, die übernommen bzw. angepasst werden könnten, gehört die Einbeziehung weiterer, und detailliertere Abbildung bereits erfasster Informationskategorien. So könnten in Deutschland, in Anlehnung an die Praxis der bereits erwähnten Länder weitgehendere Informationen veröffentlicht werden:

- Zu erteilten Genehmigungen:  
Nach Empfängerländern aufgeschlüsselt, die genauere Beschreibung der Rüstungsgüter (Großbritannien, USA), die Stückzahl (USA), die Anzahl der Genehmigungen pro Listenposition (Großbritannien) und der Wert einzelner Genehmigungen (USA) bzw. die detaillierte Aufschlüsselung der Genehmigungen nach Firmen (Italien) und der Empfänger innerhalb des Landes (Belgien).
- Zu Exporten:  
Nach Empfängerländern aufgeschlüsselt, die Stückzahl (USA), der Wert (Belgien, Finnland, Spanien), die Kategorien (Belgien, Finnland, Spanien) und die genauere Beschreibung (USA) bzw. wiederum die detaillierte Aufschlüsselung der Genehmigungen nach Firmen (Italien).
- Zu Genehmigungsversagungen:  
Genauere Beschreibung der Rüstungsgüter, Empfänger innerhalb des Landes und Datum der Genehmigungsversagung (Niederlande).

---

<sup>81</sup> Vgl. <http://www.isis-europe.org>

- Erweiterung der Bandbreite der erfassten Güter: Dual-Use Güter (u.a. Irland, Spanien).
- Informationen zu Rüstungsunternehmen: Aufschlüsselung der Exporte nach Unternehmen (Italien); freiwillige Informationen der Rüstungsindustrie zu Export, Beschäftigten, und Umsatz (Schweden).
- Zu finanziellen Aspekten  
Auflistung der an Finanztransfers beteiligten Banken (Italien).

### **Transparenz des Bundessicherheitsrates**

Der Bundessicherheitsrat ist das höchste Entscheidungsgremium für Rüstungsexporte - und gleichzeitig das undurchsichtigste. Weder die Geschäftsordnung noch die Daten und Tagesordnungen der Sitzungen sind offiziell verfügbar. Sinnvoll wäre also, dies transparent zu machen. Die Einführung eines Einspruchsrechts von AA und BMZ würde darüber hinaus ein ernsthaftes Interesse daran zeigen, dass Kriterien wie die der Krisenprävention und die Menschenrechtsituation im Empfängerland nicht kurzfristigen kommerziellen oder bündnispolitischen Interessen untergeordnet werden. Das Auswärtige Amt könnte damit die Einhaltung der Kodexkriterien überwachen und des BMZ für die entwicklungspolitischen Aspekte Verantwortung tragen.

### **Schlusswort**

*“En matière d’exportation d’armements, l’heure est à la transparence.”<sup>82</sup>*

Die Europäisierung der Rüstungsindustrie und der Exportpolitik macht es schwerer, den Verantwortungsbereich der Regierung klar abzugrenzen und Relationen zwischen Ursache und Wirkung zu etablieren. Gerade deshalb ist es umso wichtiger, dass mehr Einblick in rüstungspolitische Entscheidungen gegeben und der Rüstungsbereich nicht mehr von demokratischen Grundprinzipien ausgenommen wird. Im letzten Jahrzehnt hat die Transparenz im Rüstungsexportbereich in der EU deutlich zugenommen, was nicht nur mit dem Ende des Kalten Krieges zu tun hat, sondern auch mit den zunehmenden Kenntnissen der Regierungen, Parlamente und Öffentlichkeit über alternative Formen der Informationspolitik in anderen Ländern. So entsteht durch den direkten Vergleich ein gewisser Druck, der eine allmähliche Etablierung europäischer Normen im Bereich der Transparenz zur Folge hat. In welchem Tempo sich der Trend zur Transparenz entwickeln wird, ist derzeit nicht absehbar. Deutlich ist jedoch, dass Parlamente und Öffentlichkeit zu diesem Prozess durch das Einfordern von Transparenz und Mitwirkung und, seitens des Parlaments, das Nutzen des bestehenden Handlungsspielraums und der rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten entscheidend beitragen können.

---

<sup>82</sup> Assemblée Nationale, 2000, a.a.O., Abschnitt D1. [Es ist die Stunde der Transparenz im Rüstungsexportbereich. Übersetzung S.B.]