

Entscheidungsprozesse und Transparenz

Dr Sibylle Bauer, Director of Studies 'Armament and Disarmament', Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)

Beitrag zur ersten Expertenanhörung im Rahmen des Konsultationsprozesses „Zukunft der Rüstungsexportkontrolle“, Berlin, 7.10.2016

Seit Ende des Kalten Krieges ist eine deutliche **Zunahme der Transparenz** von Rüstungsexporten zu verzeichnen. So wurde 1991 das VN Waffenregister eingerichtet; mindestens 35 Staaten veröffentlichen nationale Berichte; und der Ende 2014 in Kraft getretene internationale Waffenhandelsvertrag ATT führte eine Berichtspflicht aller Vertragsstaaten ein.

Seit 1999 veröffentlicht die EU einen Rüstungsexportbericht, der statt anfangs nur einer Seite Statistiken inzwischen hunderte von Seiten an Daten umfasst. Zudem wurde ein öffentlicher nationaler Rüstungsexportbericht mit dem Gemeinsamen Standpunkt der EU zu Rüstungsexporten von 2008 zur europäischen Norm. Insgesamt ist somit ein **Harmonisierungstrend in der EU** bezüglich der Transparenz zu verzeichnen; es bestehen jedoch nach wie vor starke Divergenzen im Berichtswesen.

Was die **Begründung von Geheimhaltung bzw. Transparenz** betrifft, gibt es ebenfalls Divergenzen, sowohl bezüglich Art und Detail der veröffentlichten Informationen wie auch in Bezug auf Zeitnähe und Häufigkeit. Dabei findet eine Abwägung statt u.a. zwischen außenpolitischen Interessen und diplomatischen Erwägungen, Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen und demokratische Grundprinzipien der Kontrolle. Mit diesen Fragen hat sich 2014 auch das Bundesverfassungsgericht ausführlich beschäftigt. Interessanterweise gab es in vielen Ländern der EU eine deutliche Informationszunahme zu Rüstungsexporten *ohne* Änderung der jeweiligen nationalen Rechtslage. Gründe dafür waren u.a. innenpolitischer Druck (z.B. aufgrund von Skandalen), internationale und regionale Verpflichtungen (VN Register, ATT und EU Verhaltenskodex/Gemeinsamer Standpunkt), sowie „peer pressure“. Transparenz wird aber auch von verfügbaren Ressourcen und bestehenden IT-Systemen beeinflusst. Letztere Faktoren werden oft unterschätzt – sowohl der Bedarf an personellen Ressourcen wie auch die Notwendigkeit, IT Systeme anzupassen.

Eine große **Bandbreite an Daten und Informationen** können zum Verständnis der Rüstungsexportpolitik relevant sein:

- Konkrete Exportentscheidungen (u.a. zu Grundsatzentscheidungen, Präzedenzfällen und besonders sensible Entscheidungen, z.B. Kriegswaffen, Kleinwaffen, und Lieferungen an nicht-staatliche Akteure und Drittstaaten). Hier sind u.a. Gründe für die Ablehnung bzw. Erteilung der Genehmigung relevant, sowie die spezifischen Modalitäten einer Genehmigung (Laufzeiten, eventuelle Bedingungen etc.).
- Daten zu Exporteuren und deren Zuverlässigkeit

- Entscheidungsgrundlagen und politische Vorgaben (bei denen es natürlich Interpretationsspielraum gibt) sowie rechtliche Rahmenbedingungen
- Entscheidungsverfahren
- Informationsquellen und Methodik für die Anwendung der 8 EU-Kriterien, der Rüstungsexportpolitischen Richtlinien und der Vorgaben aus dem internationalen Waffenhandelsvertrag.

Kriterien für Transparenz kann man wie folgt definieren:

- *Verfügbarkeit* von Daten (Wie zeitnah, wie aufbereitet und wie zugänglich?)
- *Zuverlässigkeit* der Informationen/Datenqualität
- *Vollständigkeit* (Welche Güterkategorien, Arten von Genehmigungen, Transaktionen, Akteure werden erfasst?)
- *Vergleichbarkeit* (sowohl zeitlich als auch mit anderen Ländern)
- *Detailliertheit/Aufschlüsselung*
- *Relevanz/Aussagekraft*

Der letzte Punkt – die Relevanz – wird oft nicht ausreichend beachtet. Die Frage, ob die Informationen eine ausreichende Grundlage für die Bewertung der Umsetzung der rechtlichen und politischen Vorgaben darstellen, ist von zentraler Bedeutung. In anderen Worten, werden die Daten veröffentlicht, die leicht verfügbar sind, oder werden die Daten produziert, die wir für eine sinnvolle Analyse und Bewertung benötigen? Oft gibt es eine Fokussierung auf das Finanzvolumen, anstatt eine differenziertere Betrachtung vorzunehmen.

Obwohl Deutschland inzwischen einen relativ umfassenden nationalen Rüstungsexportbericht vorlegt, gibt es eine Reihe von Bereichen in denen **andere EU Länder transparenter** sind. Der deutsche Bericht wird seit kurzem deutlich *zeitnaher* vorgelegt als in der Vergangenheit. In Finnland können Informationen jederzeit nach Genehmigung angefragt werden und in Großbritannien gibt es eine online Datenbank. In den Niederlanden gibt es monatliche Statistiken; darüber hinaus informiert die niederländische Regierung das Parlament bei Exporten über 2 Millionen € innerhalb von 2 Wochen im Detail und liefert u.a. eine detaillierte *Begründung der Genehmigung*. Der britische Bericht enthält detaillierte Fallstudien zu Einzelentscheidungen bzw. Empfängerländern. Für *abgelehnte Genehmigungen* veröffentlichen die Niederlande u.a. Namen des Empfängers und Endempfängers, Datum und eine genaue Güterbeschreibung. Zum Endverbleib veröffentlicht Schweden Informationen zu *Re-exporten*; die Niederlande zum (End)empfängerland bei Re-exporten.

Zu *tatsächlich erfolgten Lieferungen* aller Rüstungsgüter (nicht nur von Kriegswaffen) veröffentlichen eine Reihe von EU Staaten Informationen, wie aus dem Jahresbericht der EU ersichtlich. Über Finanzvolumen und Güterkategorien hinausgehende *Detailinformationen zu Exportgenehmigungen* findet man u.a. in Dänemark, wo Industrie oder Militär als Art des Empfängers benannt wird, sowie Stückzahl bzw. Gewicht in Finnland und Estland. Im schwedischen

Rüstungsexportbericht finden sich Daten zu sogenannten *Folgelieferungen*. Was *Rüstungsfirmen* betrifft, veröffentlicht Schweden eine Liste von Rüstungsfirmen bei denen das Finanzvolumen von Rüstungsexporten unter bzw. über 1 Million schwedischer Kronen liegt, sowie genehmigte Rüstungsk Kooperationen mit ausländischen Unternehmen. In Italien lassen sich Firmennamen aus den Daten zu Finanzvolumen, Gütern und Empfängerländern erschließen. Schließlich finden sich in britischen und estnischen Berichten *Informationen zu Strafverfahren bei Verstößen*. Eine *rechtliche Verankerung der Berichtspflicht* gibt es u.a. in Spanien, dort in sehr detaillierter Form.

Da der Zugang zu Informationen Voraussetzung für eine Einflussnahme des **Parlaments** ist, stellt sich die Frage, welche Informationen *wann* (ex-ante oder ex-post), *durch welche Verfahren, wem* zugänglich gemacht werden. Dabei führt ein Mehr an Informationen nicht unbedingt zu einer stärkeren Rolle des Parlaments, sondern folgende Faktoren können relevant sein: Interesse, politischer Kontext, Expertise, personelle und Finanzressourcen, sowie Ausmaß und Form der Institutionalisierung.

In Zusammenhang mit der Transparenz sollten auch einige **Besonderheiten der deutschen Rüstungsexportpolitik** Erwähnung finden. Erstens hat kein anderes Land in der EU ein Instrument, da mit der Voranfrage vergleichbar ist. Für Kriegswaffen wurde die rechtliche Verbindlichkeit der Voranfrage vom Bundesverfassungsgericht vor 2 Jahren neu definiert und eingeschränkt. Zweitens sind Genehmigungsverfahren durch die unterschiedlichen institutionellen Zuständigkeiten und gesetzlichen Grundlagen komplex und fragmentiert. Drittens gibt es in Deutschland keine klare rechtliche Regelung für den Widerruf von Genehmigungen, wie dies in anderen Ländern wie zum Beispiel Großbritannien der Fall ist. Dort ist rechtlich klar geregelt, unter welchen Umständen „suspend, amend, revoke“ möglich ist. Und viertens gibt es einen Widerspruch zwischen den nach geografischen Kriterien strukturierten Rüstungsexportrichtlinien und dem Güterkategorienprinzip, das dem Außenwirtschaftsgesetz und Kriegswaffenkontrollgesetz zugrunde liegen.

Und schließlich verkompliziert die **Komplexität von Produktion und Exporten** das Transparentmachen von Rüstungsexportpolitik. Die Rüstungsproduktion ist schon seit langem nicht mehr national strukturiert. Strenggenommen gibt es „die“ deutsche, schwedische oder britische Rüstungsindustrie nicht. Bei der Zulieferung von Komponenten und Subsystemen, Koproduktion und bei Transfers innerhalb der EU, die nicht in der EU verbleiben, sowie Produktionslizenzen stellt sich somit die grundsätzliche Frage, wie Rechenschaftslegung und Verantwortung definiert und abgegrenzt werden.