

**STELLUNGNAHME
FÜR DEN KONSULTATIONSPROZESS
„ZUKUNFT DER RÜSTUNGSEXPORTKONTROLLE“
7. Oktober 2016**

**ANFORDERUNGEN AN EINE MENSCHENRECHTLICH WIRKSAME
RÜSTUNGSEXPORTKONTROLLE**

DR. MATHIAS JOHN
VORSTANDSMITGLIED FÜR LÄNDER- UND THEMENARBEIT

AMNESTY INTERNATIONAL
Sektion der Bundesrepublik Deutschland e. V.
Zinnowitzer Straße 8
10115 Berlin

E: mathias.john@amnesty.de

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



ZUSAMMENFASSUNG

ANFORDERUNGEN AN EINE MENSCHENRECHTLICH WIRKSAME RÜSTUNGSEXPORTKONTROLLE

Aus Sicht einer Menschenrechtsorganisation ist festzuhalten, dass sowohl die aktuellen rechtlichen Regelungen zur Rüstungsexportkontrolle als auch die deutsche Genehmigungspraxis keinen umfassenden Schutz der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts gewährleisten. Die Maßnahmen der derzeitigen Regierung zur besseren Kontrolle der Exporte sogenannter Kleinwaffen, für Vor-Ort-Endverbleibskontrollen, zur besseren Kontrolle des Exports von Überwachungstechnik und für mehr Transparenz sind als erste Schritte zu begrüßen, bieten aber keine Lösung für die menschenrechtlichen Defizite der fragmentierten Regelungslandschaft und Exportkontrollpraxis: Nicht selten stehen bei den Abwägungsprozessen über Rüstungsexporte außen- und sicherheitspolitische Interessen im Vordergrund, Menschenrechtsfragen bleiben dann nachrangig. Es mangelt an einer kohärenten Gesetzgebung für alle Rüstungsexporte, die Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht verbindlich zumindest gleichwertig zu anderen Kriterien berücksichtigt. Es mangelt weiterhin an der so notwendigen umfassenden Transparenz, sowohl gegenüber dem Parlament als auch gegenüber der Öffentlichkeit. Zudem sollten dem Bundestag zusätzliche Konsultationsrechte eingeräumt werden. Es mangelt an einer zügigen Umsetzung der beschlossenen Vor-Ort-Endverbleibskontrollen. Und nicht zuletzt ist bei vielen Unternehmen der Rüstungsindustrie die jahrzehntelange Debatte über die menschenrechtliche Verantwortung der Wirtschaft noch nicht angekommen, eine menschenrechtliche Sorgfaltspflicht ist bei diesen offenbar ein Fremdwort.

EMPFEHLUNGEN

1. Schaffung eines kohärenten Rüstungsexportgesetzes für alle Rüstungstransfers (Kriegswaffen, sonstige Rüstungsgüter, militärisch/polizeilich nutzbare dual use-Güter und Güter der Antifolter-Verordnung) mit einer rechtlich verbindlichen Menschenrechtsklausel. Mindeststandards müssen dabei die wirksame Verankerung der menschenrechtlichen Regelungen des internationalen Waffenhandelsvertrags (ATT) und des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP des Rates zu Waffenausfuhren bilden, zudem sollte eine Berichtspflicht der Bundesregierung über die Anwendung der Menschenrechtsklausel verankert sein.
2. Umfassende Transparenz über alle Exportgenehmigungen und tatsächliche Lieferungen.
3. Weitergehende Unterrichtung des Bundestages und verbesserte Konsultationen zu Rüstungsexporten.
4. Zügige, wirksame und transparente Umsetzung der beschlossenen Vor-Ort-Endverbleibskontrollen für deutsche Rüstungsgüter mit nachhaltigen Sanktionen bei Verstößen
5. Verpflichtung der Rüstungsindustrie auf verbindliche menschenrechtliche Sorgfaltspflichten und Risikoabschätzungen

ERKENNTNISSE UND EMPFEHLUNGEN VON AMNESTY INTERNATIONAL

1. DEFIZITE UND RISIKEN DER DERZEITIGEN RÜSTUNGSEXPORTKONTROLLEN UND DER RECHTLICHEN REGELUNGEN

Sowohl die Regelungslandschaft für Rüstungsexporte und Exportkontrollen als auch die Kontrollinstanzen sind aufgrund der historischen Entwicklung stark fragmentiert. Kriegswaffenkontrollgesetz und Außenwirtschaftsgesetz einschließlich der einschlägigen Listen und Verordnungen werden ergänzt durch die rechtlich nicht bindenden „Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“, den rechtlich verbindlichen „Gemeinsamen Standpunkt 2008/944/GASP des Rates vom 8. Dezember 2008 betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern“, die EU-Anti-Folter-Verordnung und zuletzt noch durch den „Vertrag über den Waffenhandel“ (Arms Trade Treaty, ATT). Ein Beispiel, das menschenrechtlich relevante Rüstungsgüter betrifft, mag diese Fragmentierung illustrieren: So werden auf der einen Seite klassische Tränengase/Reizstoffe in der Position A0007 der Ausfuhrliste Teil I erfasst, während andere Reizstoffe wie Pfefferspray durch die EU-Anti-Folter-Verordnung erfasst sind. Zudem gelten für diverse Rüstungsgüter von der Kriegswaffe über die sonstigen Rüstungsgüter bis hin zu den militärisch oder polizeilich genutzten „dual-use“-Gütern (also grundsätzlich militärisch oder zivil nutzbare Güter) unterschiedliche Genehmigungsverfahren und Kontrollregelungen mit unterschiedlichen Kontroll- und Genehmigungsinstanzen.

Dabei enthalten der „Gemeinsame Standpunkt“ sowie die „Politischen Grundsätze“, insbesondere aber der „Vertrag über den Waffenhandel“ Festlegungen, mit denen im Grundsatz alle solche Rüstungstransfers wirksam verhindert würden, die zu Menschenrechtsverletzungen oder Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht beitragen können. Die Praxis sieht häufig jedoch anders aus, da den Exportentscheidungen ein Abwägungsprozess verschiedener Kriterien vorausgeht, der offenbar vorrangig außen- oder sicherheitspolitische Interessen und Rücksichten berücksichtigt und nicht die Einhaltung von Menschenrechten und/oder humanitärem Völkerrecht.

Am Ende dieses Abwägungsprozesses stehen immer wieder Exportentscheidungen, die für Amnesty International aus menschenrechtlicher Sicht häufig schwer nachvollziehbar sind. Auch wenn das teilweise der fehlenden Erläuterung des Abwägungsprozesses und der mangelnden Transparenz (siehe 2.) geschuldet sein mag, bleiben Beispiele aus Vergangenheit und Gegenwart, bei denen gravierende Risiken für die Menschenrechte oder das humanitäre Völkerrecht nicht ausgeschlossen sind. Weiterhin sind Exportgenehmigungen für Staaten mit massiven Menschenrechtsverletzungen häufig ein völlig falsches Signal der Unterstützung für die dortigen autoritären Regierungen.

Illustriert werden soll das durch einige wenige aktuellere Beispiele solcher Exportgenehmigungen, die aus unserer Sicht ein hohes Risiko für die Menschenrechte darstellen. Diese beziehen sich auf Informationen aus dem „Bericht der

Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2015“ (Rüstungsexportbericht)¹ und den Amnesty International Report 2015/16² (wenn nicht auf andere Quellen verwiesen wird).

So genehmigte die Bundesregierung 2015 Lieferungen an Brasilien im Gesamtwert von rund 61 Millionen Euro, darunter auch Teile für Panzer, gepanzerte Fahrzeuge und LKW sowie ausweislich der Positionen der Ausfuhrliste auch zumindest kleine Mengen Kleinwaffen (A0001) und Munition (A0003), alles Güter, die Amnesty International häufig im Zusammenhang mit Menschenrechtsverletzungen findet. Im Amnesty Report heißt es zu Brasilien: „Nach wie vor gingen Berichte über schwere Menschenrechtsverletzungen ein, darunter Tötungen durch die Polizei sowie Folter und anderweitige Misshandlung von Häftlingen. Junge afro-brasilianische Bewohner von Favelas (städtische Armenviertel) und marginalisierte Bevölkerungsgruppen waren einem besonders hohen Risiko ausgesetzt. Sicherheitskräfte wendeten häufig exzessive oder unnötige Gewalt an, um Proteste zu unterbinden. Landkonflikte und Konflikte über natürliche Ressourcen führten dazu, dass zahlreiche Personen getötet wurden.“

Für Exporte nach Indien wurden Exportgenehmigungen im Gesamtwert von rund 154 Millionen Euro erteilt, darunter für Kleinwaffen (mindestens 226 Maschinenpistolen) und Munition. Für Indien wurden schon in den Vorjahren immer wieder Exporte von Maschinenpistolen genehmigt, so 2012 für 12.957 Stück³. Gerade aus Indien gibt es weiterhin Berichte über außergerichtliche Hinrichtungen sowie über Folter und andere Misshandlungen. Die Behörden gingen 2015 mit aller Härte gegen zivilgesellschaftliche Organisationen vor, die der Regierungspolitik kritisch gegenüberstanden.

Für Saudi-Arabien wurden Rüstungsexportgenehmigungen im Gesamtwert von rund 270 Millionen Euro erteilt, darunter Munition und Teile für Kampfflugzeuge, obwohl die von Saudi-Arabien geführte Militärallianz seit März 2015 Stellungen der Huthi im Jemen angreift. Dazu der Amnesty Report: „In den folgenden Monaten verübten die Militärallianz und andere Kräfte zahlreiche Angriffe, bei denen Tausende Menschen getötet oder verletzt wurden, darunter viele Zivilpersonen. Einige der Luftangriffe der Militärallianz verstießen gegen das humanitäre Völkerrecht und könnten Kriegsverbrechen gleichkommen. Die Militärallianz setzte auch Bodentruppen im Jemen ein und verhängte eine Luft-, Land- und Seeblockade, durch die sich die humanitäre Situation der jemenitischen Zivilbevölkerung weiter verschlechterte.“ Weiterhin genehmigte die Bundesregierung die Zulieferung von Fahrgestellen für „unbewaffnete Transporter [über Frankreich]“, hier handelt es sich mit hoher Wahrscheinlichkeit um gepanzerte Fahrzeuge, ähnlich wie sie bei Sicherheitskräften beispielsweise im arabischen Frühling in Ägypten gegen Demonstrationen eingesetzt wurden.

Für die Vereinigten Arabischen Emirate werden zum wiederholten Male in großem Umfang Exportgenehmigungen erteilt (rund 107 Millionen Euro Gesamtwert), obwohl das Land sich an den Angriffen der von Saudi-Arabien geführten Militärallianz im Jemen beteiligt. Die Regierung schränkte das Recht auf freie Meinungsäußerung 2015 willkürlich ein. Regierungskritiker wurden festgenommen und strafrechtlich verfolgt. Die Rechte auf freie Meinungsäußerung und Vereinigungsfreiheit wurden durch ein neues Gesetz zur Bekämpfung von Diskriminierung und Hassreden weiter unterdrückt.

Die Sicherheitskräfte ließen zahlreiche Personen "verschwinden". Folter und andere Misshandlungen waren an der Tagesordnung.

Angesichts immer neuer Beispiele menschenrechtlich fragwürdiger Rüstungsexportgenehmigungen ist eine Reform der deutschen Rüstungsexportgesetzgebung unbedingt notwendig. Vorzugsweise sollte ein kohärentes Rüstungsexportgesetz für alle Rüstungstransfers (Kriegswaffen, sonstige Rüstungsgüter, militärisch/polizeilich nutzbare dual use-Güter und Güter der Antifolter-Verordnung) mit einer rechtlich verbindlichen Menschenrechtsklausel die bisherigen Gesetze und Regelungen ablösen. Dabei müssen als eine wirksame Menschenrechtsklausel mindestens die Regelungen des internationalen Waffenhandelsvertrags (ATT) und des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP des Rates zu Waffenausfuhren verankert und bei Genehmigungsverfahren für alle oben genannten Rüstungsgüter auch angewendet werden. Zudem sollte eine Berichtspflicht der Bundesregierung über die Anwendung der Menschenrechtsklausel in den Einzelfällen aufgenommen werden. Das Rüstungsexportgesetz sollte auf jede Form von Rüstungstransfer angewendet werden, einschließlich Waffenvermittlungsgeschäften.

2. UNZUREICHENDE TRANSPARENZ

Bis heute ist die Transparenz über die deutschen Rüstungsexportgenehmigungen und die tatsächlichen Exporte unzureichend. Zu begrüßen ist zwar, dass der Bundeswirtschaftsminister in dieser Legislaturperiode eine schnellere Veröffentlichung des Rüstungsexportberichts realisiert hat und es nun auch einen Zwischenbericht im laufenden Kalenderjahr gibt, der eine erste Einschätzung der Entwicklungen erlaubt. Letztlich bleiben aber die zur Verfügung gestellten Informationen nur Stückwerk, die eine Gesamtbewertung unnötig erschweren. Das Gesamtbild bleibt lückenhaft, selbst unter Berücksichtigung des jährlichen Rüstungsexportberichts, des neu eingeführten Zwischenberichts im laufenden Jahr, der Antworten der Bundesregierung auf einschlägige Fragen von Abgeordneten, des konsolidierten Berichts auf EU-Ebene und der Berichterstattung über Großwaffen sowie so genannte Kleinwaffen und leichte Waffen an das VN-Register für konventionelle Waffen. Es bleibt unverständlich, warum die zuständigen Stellen buchstäblich seit Jahrzehnten nicht in der Lage sind, im Rüstungsexportbericht der Bundesregierung neben den tatsächlichen Kriegswaffenexporten auch die tatsächlichen Exporte sonstiger Rüstungsgüter auszuweisen. Und es bleibt unverständlich, warum die Bundesregierung nicht bereit ist, die Berichte deutlich detaillierter zu gestalten als derzeit praktiziert. Die Optionen bestehen durchaus, wie die Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage aus dem Bundestag zu Rüstungsexportgenehmigungen des Bundessicherheitsrates⁴ zeigt: Hier werden neben Entscheidungsdatum, Empfängerland auch ausführliche Angaben zu den Rüstungsgütern, in den meisten Fällen zum Volumen in Euro und zum exportierenden Unternehmen gemacht. Eine Verbesserung der Informationsqualität und der Detailangaben sollte durchaus auch im wohlverstandenen Interesse der

Bundesregierung sein. So kann sie zum einen gegenüber anderen Staaten mit gutem Beispiel vorgehen, zum anderen aber auch Missverständnisse oder Rechtfertigungsdruck bei bestimmten Genehmigungen vermeiden.

Aus Sicht von Amnesty International ist es notwendig, in einem konsolidierten deutschen Rüstungsexportbericht zukünftig die Berichterstattung über die Genehmigungen hinaus auf die tatsächlichen Exporte (unter Angabe des jeweiligen Genehmigungsjahrs) für alle Rüstungsgüter (im unter 1. dargestellten Sinn) zu erweitern. Als Mindeststandard für die Detailangaben sollten die im Artikel 12 des Vertrags über den Waffenhandel⁵ für Aufzeichnungen über Rüstungstransfers empfohlenen Angaben verwendet werden: „Menge, Wert, Modell-/Typenbezeichnung, genehmigte internationale Transfers von konventionellen Waffen im Sinne des Artikels 2 Absatz 1, tatsächlich transferierte konventionelle Waffen, Angaben über den/die ausführenden Staat(en), den/die einführenden Staat(en), den/die durchführenden und umladenden Staat(en) und die Endverwender.“

3. DEFIZITE BEI DER INFORMATION DES BUNDESTAGES UND FEHLENDE KONSULTATION

Nachdem das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil vom 21. Oktober 2014⁶ die Offenlegungspflicht der Bundesregierung bei Entscheidungen des Bundessicherheitsrates gegenüber dem Parlament und deren Grenzen mit dem ausdrücklichen Verweis auf den „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ definiert hat, werden die Abgeordneten hierzu jeweils zeitnah informiert. Allerdings bleibt doch eine erhebliche Informationslücke hinsichtlich aller anderen Genehmigungen für deutsche Rüstungsexporte (siehe auch unter 2.), die die verhältnismäßig geringe Zahl der Beschlüsse des Bundessicherheitsrats zu Rüstungsexportvorhaben um ein Vielfaches übersteigen. So weist der Rüstungsexportbericht 2015 eine Gesamtzahl von 12.687 Einzelgenehmigungen aus, während aus der oben genannten Bundestagsdrucksache 18/4194 hervorgeht, dass im Bundessicherheitsrat eine zweistellige Anzahl von Genehmigungen erteilt wird. Wie oben bereits ausgeführt, können die bestehenden regelmäßigen Berichte die notwendigen Transparenzansprüche nicht sicherstellen. Dies wird auch durch Antworten der Bundesregierung auf Fragen der Abgeordneten nicht erreicht. Daher ist es notwendig, den Abgeordneten des deutschen Bundestages zumindest die unter 2. dargestellten erweiterten Berichtsformate zeitnah zur Verfügung zu stellen. Darüber hinaus ist es aus Sicht von Amnesty International sinnvoll, ein Konsultationsverfahren mit dem Bundestag zu verankern, das über die bisherige jährliche Beratung des Rüstungsexportberichtes hinausgeht.

4. ZÜGIGE UND WIRKSAME UMSETZUNG VON ENDVERBLEIBSKONTROLLEN

Amnesty International begrüßt die von der Bundesregierung beschlossenen Vor-Ort-Endverbleibskontrollen (Post-Shipment-Kontrollen) in Drittländern, da eine solche

Kontrolle grundsätzlich menschenrechtliche Risiken mindern können. Amnesty erwartet jedoch eine zügige Umsetzung der geplanten Pilotprojekte, die transparent durchgeführt werden sollten.

Im Vorfeld sollte die Bundesregierung offenlegen, welche Maßnahmen sie im Einzelnen plant und vor allem, welche Sanktionsmaßnahmen sie bei Verstößen gegen Endverbleibserklärungen gegenüber dem Empfänger vorsieht.

Aus Sicht von Amnesty International sollten Auflagen von Vor-Ort-Kontrollen zeitnah auch auf weitere Rüstungsgüter ausgedehnt werden, insbesondere solche, die ein hohes Risiko für die Menschenrechte bedeuten können. Neben den so genannten Kleinwaffen und leichten Waffen sollte vor allem auch der Verbleib von Munition beim Aussteller der Endverbleibserklärung kontrolliert werden.

5. FEHLENDE MENSCHENRECHTLICHE SORGFALTPFLICHT UND RISIKOABSCHÄTZUNG BEI DER RÜSTUNGSINDUSTRIE

Seit langen Jahren wird international und auch in Deutschland eine intensive Diskussion über die menschenrechtliche Verantwortung und Verpflichtung von Wirtschaftsunternehmen geführt. Seit dem Jahr 2000 besteht der Global Compact der Vereinten Nationen, in dem sich Unternehmen unter anderem dazu verpflichten, den „Schutz der internationalen Menschenrechte zu unterstützen und zu achten“ und sicherzustellen, „dass sie sich nicht an Menschenrechtsverletzungen mitschuldig machen“⁷. Im Jahr 2011 hat der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen mit der Resolution 17/4 Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte verabschiedet, die neben der Schutzpflicht des Staates und dem Zugang zur Abhilfe für Betroffene auch Prinzipien für die Verantwortung von Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte umfassen⁸. Dabei ist ein wichtiger Punkt, dass alle Unternehmen Verfahren zur Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten entwickeln und einhalten, in deren Rahmen unter anderem faktische und mögliche Risiken ihrer Aktivitäten für die Menschenrechte abzuschätzen und zu vermeiden sind. Nun stellen Rüstungsexporte in vielen Fällen ein besonderes Risiko für die Menschenrechte dar, wie unter 1. ausgeführt wurde. Allerdings scheint, dass gerade bei der Rüstungsindustrie kein Bewusstsein für die besondere Verantwortung gegenüber den Menschenrechten besteht. Das zeigen es die Erfahrungen aus Vergangenheit und Gegenwart. Exportanträge werden auch gestellt, obwohl Menschenrechtsrisiken gegeben sind – offensichtlich verlässt sich die Industrie auf das Genehmigungsverfahren der Bundesregierung.

Hier ist ein Paradigmenwechsel notwendig, und dieser muss von der Bundesregierung angestoßen werden. Denn die Leitprinzipien fordern die Staaten auf, dass sie im Sinne ihrer Schutzpflicht „klar die Erwartung zum Ausdruck bringen, dass alle in ihrem Hoheitsgebiet ansässigen und/oder ihrer Jurisdiktion unterstehenden Wirtschaftsunternehmen bei ihrer gesamten Geschäftstätigkeit die Menschenrechte achten.“ Und weiter: „Zur Wahrnehmung ihrer Schutzpflicht sollten Staaten: (a) Rechtsvorschriften durchsetzen, deren Ziel oder Wirkung darin besteht, von Wirtschaftsunternehmen die Achtung der Menschenrechte einzufordern...“

Notwendig sind verbindliche Auflagen der Bundesregierung für die Unternehmen, menschenrechtliche Sorgfaltspflichten einzuhalten. Das bedeutet auch, dass Unternehmen Lieferungen notfalls auch anzuhalten haben, wenn sich nach erteilter Genehmigung Rahmenbedingungen ändern und Menschenrechtsrisiken festgestellt werden. Dabei sollte auch erwogen werden, in diesem Zusammenhang allen Unternehmen die notwendige Zuverlässigkeit als Exporteur zu versagen, wenn diese keine entsprechenden Verfahren zur Einhaltung ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht eingeführt haben.

¹ <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/ruestungsexportbericht-2015,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>

² <https://www.amnesty.org/en/latest/research/2016/02/annual-report-201516/>

³ UN-Register für konventionelle Waffen 2013: <http://www.un-register.org/SmallArms/CountrySummaryId.aspx?CoI=73>

⁴ Drucksache 18/4194 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken, Christine Buchholz, Annette Groth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 18/3002 – Rüstungsexportentscheidungen des Bundessicherheitsrates

⁵ Bundesgesetzblatt Jahrgang 2013 Teil II Nr. 31, ausgegeben zu Bonn am 25. Oktober 2013: Gesetz zu dem Vertrag vom 2. April 2013 über den Waffenhandel vom 19. Oktober 2013

⁶ http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2014/10/es20141021_2bve000511.html

⁷ http://globalcompact.de/de/ueber-uns/dgcn-ungc.php?navid=539859539859#anchor_13c756dc_Accordion-1-Menschenrechte

⁸ https://www.globalcompact.de/wAssets/docs/Menschenrechte/Publikationen/leitprinzipien_fuer_wirtschaft_und_menschenrechte.pdf