

Deutscher Bundestag
19. Wahlperiode
Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Ausschussdrucksache 19(9)107
21. September 2018

Öffentliche Anhörung zum Thema

Export von Rüstungsgütern im

Ausschuß für Wirtschaft und Energie des Deutschen Bundestages

am Mittwoch, den 26. September 2018, 11.00 bis 13.00 Uhr

Stellungnahme von Diplom Volkswirt Dr. jur. Arnold Wallraff

Mitglied der Fachgruppe Rüstungsexporte der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung

Präsident des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle a.D.

Bonn im September 2018

I. Zur Ökonomie von Rüstungsgütermärkten

Rüstungsgütermärkte sind Märkte sui generis ähnlich den Märkten für verschreibungspflichtige Arzneimittel: Angesichts des toxischen bzw. überwiegend sogar letalen Charakters der auf ihnen gehandelten Güter erfolgen – jedenfalls bei den als Kriegswaffen eingestuften Positionen der Rüstungsgüterliste – Produktion /Bewegung / Verkauf / In Verkehr Bringen sowie Export nur mit staatlicher Genehmigung. Insofern besteht konsequenterweise auch kein genereller Ausfuhranspruch wie sonst in § 1 AWG.

Auf der *Angebotsseite* existieren in Deutschland zwar überwiegend private, marktwirtschaftlich organisierte, durchaus im oligopolistischen Wettbewerb stehende Unternehmen. Auf der *Nachfrageseite* dominieren hingegen staatliche Organisationen als monopsonistische Abnehmer, die das jeweilige Produkt überhaupt erst im Hinblick auf Eigenschaften („Fähigkeiten“ in der militärischen Terminologie) kreieren, den Entwicklungsprozess begleiten und durch Bestell- und Abnahmeverträge zu einem handelbaren Marktprodukt machen. Diese staatliche Nachfrage schafft insbesondere bei den Kriegswaffen überhaupt erst Märkte und Produkte.

Regulierungen einschließlich Genehmigungsvorbehalt und Verbot stellen auch im Rüstungsgüterbereich deshalb keinen Verstoß gegen marktwirtschaftliche Grundprinzipien dar, sondern sind angesichts des hochgradig gefährlichen Charakters der in Rede stehenden Güter notwendig und geboten. Exportgenehmigungsentscheidungen sind auf diesem Hintergrund letztlich außen- und sicherheitspolitischer und nicht ökonomischer Natur. „Rüstungsgüterexporte sind kein Instrument der Wirtschaftspolitik“, so mehrfach der frühere Bundesminister für Wirtschaft und Energie Sigmar Gabriel.

Nicht zu leugnen ist der Sachverhalt, daß Regulierungen einschließlich der Unterbindung oder Beschränkung von z.B. Drittlandsexporten betriebswirtschaftlich gesehen bei den davon betroffenen Unternehmen im Vergleich zu unbehinderten Freihandel (§ 1 AWG) Kosten verursachen, die sie an den inländischen Auftraggeber und Regulierer weitergeben. Gesamtwirtschaftlich betrachtet sind das Opportunitätskosten, d.h. höhere inländische Beschaffungskosten der staatlichen Nachfrager als Preis der unterbliebenen Genehmigungserteilung.

Umgekehrt können die im Inland durch Drittlandsexporte möglichen Kostenvorteile/Opportunitätsgewinne bei Unternehmen wie Staat bei fehlerhaftem Einsatz im Ausland zu enormen Kosten bei Dritten und in der Folge im Inland zu korrespondierenden Reputationsschäden oder echten Opportunitätskosten (z.B. Schadensersatz etc.) führen, die den ursprünglichen Opportunitätsgewinn im Einzelfall überkompensieren.

Die ökonomisch atypische und gesamtwirtschaftlich eher nachrangige Bedeutung der Rüstungsgüter wird auch in den Beschäftigtenzahlen deutlich: Lediglich ca. 112000 direkt und indirekt Beschäftigte arbeiten in der Verteidigungsindustrie (BMWi-Studie 2015; dagegen allerdings BDSV-2015: 135000 plus 273000 indirekt und induziert)

Laut Prof. Krause (Deutschlands Rolle im internationalen Handel mit konventionellen Rüstungsgütern) entfällt auch nur ein 0,21% Anteil am Gesamtexport auf Kriegswaffen.

Noch geringere oder gar keine Drittlandsexporte ohne Nachteile für die Sicherheits- und Verteidigungsindustrie wären im Übrigen möglich, wenn durch erhöhte interne deutsche Militärausgaben (Umsetzung NATO-Beschluß von Wales) Inlands-, NATO- und EU-Absatz (zB über PESCO) zu Lasten des Drittlandsabsatzes zunehmen könnten. Hier bestehen Möglichkeiten eines Ausgleichs für die bei einer möglichen „Schärfung“ der Exportpolitik ggf. zu erwartenden Einschränkungen von Drittlandsexporten.

Allerdings setzt das voraus, daß auf europäischer Ebene eine Harmonisierung der Rüstungsexportpraxis incl. Kontrollbalance auf einem restriktiven Niveau gelingt, damit nicht über Partnerexporte die im Inland intendierte Schärfung konterkariert wird.

Dies muß ohnehin gewährleisten, wer zur „Schärfung“ von Rüstungsexportrichtlinien auf eine Europäisierung der Rüstungsexportkontrolle setzt. Abstrakte Regeln wie konkrete Implementierungspraxis sind in vielen europäischen Partnerländern jetzt schon weniger strikt.

II. Zu den Möglichkeiten für „Schärfungen“ im Rüstungsexportbereich

Toolbox mit Vorschlägen de lege lata aut ferenda

In ihrem Koalitionsvertrag hatte die Regierungskoalition angekündigt:

„Wir schränken die Rüstungsexporte für Drittländer weiter ein, die weder NATO noch EU-Mitgliedsländer sind, noch diesen gleichgestellt. Ergänzend zu den Kleinwaffengrundsätzen vom Mai 2015 sollen Kleinwaffen grundsätzlich nicht mehr in Drittländer exportiert werden. Wir

schärfer noch im Jahr 2018 die Rüstungsexportrichtlinien aus dem Jahr 2000 und reagieren damit auf die veränderten Gegebenheiten. Wir werden ab sofort keine Ausfuhren an Länder genehmigen, solange diese unmittelbar am Jemen-Krieg beteiligt sind. Firmen erhalten Vertrauensschutz, sofern sie nachweisen, dass bereits genehmigte Lieferungen ausschließlich im Empfängerland verbleiben. Wir wollen diese restriktive Exportpolitik mit Blick auf den Jemen auch mit unseren Partnern im Bereich der europäischen Gemeinschaftsprojekte verabreden. Auf dieser Basis streben wir ebenfalls eine gemeinsame europäische Rüstungsexportpolitik an und wollen den gemeinsamen Standpunkt der EU fortentwickeln.“

Auf diesem Hintergrund enthält der folgende Text eine Art Werkzeugkasten, der Bundesregierung wie den im Deutschen Bundestag vertretenen Fraktionen gleichermaßen Instrumente verschiedener Schärfegrade zur Umsetzung dieser Ankündigungen oder eigener Initiativen bietet. Sie sind - in unterschiedlichem Maße – alle geeignet, die mit Rüstungsexporten in Drittländer verbundenen Risiken im Lichte der „veränderten Gegebenheiten“ (s. Koalitionsvertrag) zu vermindern. Sie können entsprechend den jeweiligen außen- und sicherheitspolitischen Akzentuierungen und politischen und ethischen Wertungen gewählt werden:

1. *Absolutes Verbot jeglicher Drittlandsexporte von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern*
2. *Absolutes Verbot von Drittlandsexporten von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern; zulässig aber im Einzelfall zur Unterstützung von UN-legitimierten Einsätzen.*
3. *Absolutes Verbot von Drittlandsexporten von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern mit Ausnahme von nicht-letalen.*
4. *Grundsätzliches Verbot von Drittlandsexporten von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern mit a priori-Ausnahmen für bestimmte Länder (Listenansatz)*
5. *Wertmäßige Reduktion der Rüstungsexportgenehmigungen an Drittländer (unter Beachtung der dann geltenden jeweiligen Rüstungsexportregeln) im Verhältnis 1:1 zu einer Erhöhung des Verteidigungshaushaltes bzw. der investiven Ausgaben / Sicherstellung durch entsprechende bindende Haushaltsvermerke im Einzelplan 14 / Freigabe nur, wenn die Bundesregierung die Einhaltung der Reduktionsregel dem BT-Haushaltsausschuß nachgewiesen hat (der auch jetzt schon BMVg-Ausgaben ab einem bestimmten Schwellenwert zustimmen muß).*
6. *Keine Genehmigung für die Ausfuhr von Klein- und Leichtwaffen (gemäß Definition der BuReg in ihren Kleinwaffengrundsätzen) sowie Munition an Staaten außerhalb der EU, Nato und Nato-gleichgestellten Staaten.*
7. *Gleiches Verbot auch bei Lieferungen von Klein- und Leichtwaffen an nichtstaatliche Stellen und Händler überall, d.h. auch in NATO und gleichgestellte Staaten, zumindest bei Lieferung von Klein- und Leichtwaffen an nichtstaatliche Stellen in Drittstaaten*
8. *Genehmigung für die Ausfuhr von Klein- und Leichtwaffen nur bei Anwendung der Alt-für-Neu Grundsätze, der Zulassung von Post Shipment-Kontrollen sowie der Flankierung durch Outreach-Maßnahmen*
9. *Genehmigung für die Ausfuhr von Klein- und Leichtwaffen sowie Munition nur mit der Auflage für die Empfängerstaaten, sich aktiv am UN-Waffenregister sowie am*

Kleinwaffenaktionsprogramm der Vereinten Nationen zu beteiligen

10. *Genehmigungspflicht für Technische Unterstützung in Drittländern durch einen Deutschen oder einen Inländer, wenn der Deutsche oder der Inländer vom Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) darüber unterrichtet worden ist, dass die technische Unterstützung bestimmt ist zur Verwendung im Zusammenhang mit der Entwicklung, der Herstellung, der Handhabung, dem Betrieb, der Wartung, der Lagerung, der Ortung, der Identifizierung oder der Verbreitung von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern (Erweiterung §§ 49f. AWV auf sämtliche Rüstungsgüter)*
11. *Einführung einer Genehmigungspflicht schon für den Abschluß von Lizenzverträgen (wie in Frankreich und Schweden) für Kriegswaffen und sonstige Rüstungsgüter*
12. *Verbot der Vergabe von Lizenzen zur Produktion von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern (KWKG / AWG) in Drittstaaten einschließlich des Exports von Technologien zu deren Herstellung*
13. *Möglichkeit eines Widerrufs für in der Vergangenheit erteilte Lizenzgenehmigungen und Technologieausfuhren in Drittländer zur Herstellung von Kleinwaffen sowie deren Munition*
14. *Untersagungsmöglichkeit für den Export nicht gelisteter, für eine Herstellung konventioneller Rüstungsgüter bestimmter Dual-Use-Güter bzw. Technologien generell und damit auch für Nicht-Embargoländer*
15. *Analog Kleinwaffengrundsätze weitere selbstbindende Grundsätze für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern anderer Kategorien wie Marine, Luftwaffe, Heer statt absoluter oder relativer Exportverbote*
16. *Beseitigung des Genehmigungsanspruches in § 8 des Außenwirtschaftsgesetzes zumindest für den Export von Rüstungsgütern an Drittstaaten*
17. *Gesetzliche Klarstellung, daß alle Genehmigungen nach Kriegswaffenkontrollgesetz und Außenwirtschaftsgesetz nur unter Widerrufsvorbehalt erteilt werden.*
18. *Grundsätzliche Befristung von Genehmigungen von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern -ggf. Verlängerungsmöglichkeit- z.B. auf zwei Jahre; evtl. Differenzierung nach EU/Nato/gleichgestellte, sonstige Drittstaaten (so schon 2003-2016 z.T. mit nur ½ Jahren gegenüber Drittstaaten)*
19. *Nachweis des Vorhandensein eines internen Compliance-Programms vor der Bescheidung durch alle Ausführer von Rüstungsgütern nach AWK und KWKG. Dies ist im Nachgang im Einzelfall zu prüfen und die Genehmigung ggf. zu widerrufen*
20. *Verneinung der Zuverlässigkeit eines Exporteurs nach KWKG und AWG auch schon bei Anhaltspunkten für eine persönliche Unzuverlässigkeit einzelner Handelnder im Unternehmen oder bei einem Organisationsmangel*

III. Zu möglichen Umsetzungsinstrumenten

Die Bundesregierung sollte unabhängig von allen nationalen Reformbemühungen und deren Rechtsform ihr Möglichstes tun, um internationale Instrumente zur Überwachung und Kontrolle des Waffenhandels zu stärken. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf den **Internationalen Waffenhandelsvertrag (ATT)**. Sie sollte deshalb keine Waffen mehr an Staaten exportieren, die den ATT nicht unterzeichnet haben. Außerdem sollten alle im ATT aufgeführten Kriterien auch im inländischen Genehmigungsverfahren nach Außenwirtschaftsgesetz und Kriegswaffenkontrollgesetz transparent mit geprüft werden.

Soweit sich die Politik für eine Umsetzung einzelner oder mehrerer der genannten Bausteine oder anderer Vorschläge zur „Schärfung der Rüstungsexportrichtlinien“ entscheiden sollte, was im Koalitionsvertrag „noch für 2018“ angekündigt wurde, sollten die entsprechenden Regelungen in Gesetzesform in das AWG und das KWKG oder als eigenständiges Rüstungsexportkontrollgesetz aufgenommen werden, um sie so rechtsverbindlich(er) auszugestalten.

Das sollte auch für die inhaltlichen Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes der EU (GS) und der Politischen Grundsätze gelten. Es trifft zwar zu, daß beide Regelwerke unbestimmte Rechtsbegriffe enthalten. Aber insbesondere die acht GS-Kriterien sind auf jeden Fall konkreter und umfangreicher als die fünf Elemente des § 4 AWG. Außerdem besteht schon jetzt und würde sich noch mehr in der Zukunft eine Rechtsanwendungspraxis mit typischen Fallkonstellationen herausbilden. Jedenfalls dürfte eine derartige Konkretisierung der Genehmigungs- bzw. Untersagungskriterien nicht am Bestimmtheitsgebot des Art. 20 Abs. 3 GG scheitern. Denn gegenüber dem Status quo wäre damit durchaus ein Mehrwert an Vorhersehbarkeit und Berechenbarkeit für die jeweiligen Normadressaten verbunden.

Die Konkretisierung könnte im Übrigen auch über Durchführungsverordnungen erfolgen, wie es schon jetzt beim KWKG und beim AWG mit der AWV der Fall ist.

Alternativ besteht weiterhin das Instrument der dispositiven „Politischen Grundsätze“, die dann entsprechend fortzuentwickeln wären.

Was eine verstärkte unmittelbare Kontrolle der Einhaltung der bestehenden sowie möglicher neuer gesetzlicher Regelungen für den Rüstungsgüterexport durch den Deutschen Bundestag anbetrifft, so hat die Rechtsprechung des BVerfG (vgl. BVerfG 137,185 ff.) sehr enge Grenzen gezogen.

Gleichwohl ließe sich die Parlamentskontrolle verstärken, wenn beim Bundestag nach dem Vorbild des Wehrbeauftragten ein Rüstungsexportbeauftragter zur Überprüfung der Einhaltung dieses Gesetzes installiert werden würde. Er sollte insbesondere auch berichten, ob ein konkretes Rüstungsexportgeschäft geeignet ist / war, Leben oder Gesundheit deutscher Staatsbürger einschließlich deutscher Soldatinnen / Soldaten im Auslandseinsatz zu gefährden.