

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Tom Koenigs, Katja Keul, Volker Beck (Köln), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 17/5856 –**

### **Anwendung der Menschenrechtskriterien bei Rüstungsexporten**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Die Kontrolle von Rüstungsexporten in Deutschland und Europa ist im Vergleich zu anderen Regionen gut ausgebaut. § 7 des Außenwirtschaftsgesetzes (AWG) erlaubt, die grundsätzliche unbeschränkte Außenwirtschaft zu regulieren. Das Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen (KrWaffKontrG) konkretisiert die Regulierung des Exports von Waffen, während der Export von Rüstungsgütern im AWG selbst geregelt wird. Die Bundesregierung hat 1982 und 2000 „Politische Grundsätze für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“ beschlossen, die Entscheidungskriterien für die Anwendung der gesetzlichen Vorgaben formulieren. Die Regulierung der Rüstungsexporte richtet sich zudem nach dem Gemeinsamen Standpunkt 2008/944/GASP des Europäischen Rates vom 8. Dezember 2008 und den darin formulierten Kriterien. Auf Grundlage dieser Vorgaben könnten Rüstungsexporte effektiv reguliert werden, um Menschenrechtsverletzungen und interne Repressionen mit Hilfe der Exportgüter zu vermeiden. Jedoch zeigt unter anderem der aktuelle Rüstungsbericht der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 17/4200 vom 16. Dezember 2010), dass deutsche Unternehmen Waffen und Rüstungsgüter in Länder exportieren, deren Menschenrechtslage besorgniserregend ist. Es existiert eine Lücke zwischen der Genehmigungspraxis und den Ansprüchen des Gemeinsamen Standpunktes und den Politischen Grundsätzen, wonach ein Export nicht genehmigt werden darf, wenn die Exportgüter zur internen Repression oder zu sonstigen fortdauernden und systematischen Menschenrechtsverletzungen im Sinne des EU-Verhaltenskodex für Waffenausfuhren missbraucht werden könnten. So erhielt beispielsweise das ägyptische Innenministerium regelmäßige Lieferungen – mitunter in Millionenhöhe – von Handfeuerwaffen deutscher Hersteller, obwohl in Ägypten Folter und Misshandlungen in Haftanstalten des Innenministeriums weit verbreitet sind und, wie ein von der ägyptischen Regierung eingesetztes Komitee 2005 feststellte, routinemäßig angewandt werden. Auch wurden Granatwerfer im Wert von 9 Mio. Euro an Jordanien geliefert, obwohl auch dieser Staat sich nach Auffassung des Komitees gegen Folter der Vereinten Nationen systematisch und routinemäßig foltern lässt und somit augenscheinlich nicht den Kriterien des Rüstungsexportregimes Deutschlands entspricht.

1. Inwieweit existieren Dienstanweisungen oder andere Handreichungen, die regeln, mit welchen Instrumenten und auf welcher Informationsgrundlage im Rahmen der Einzelfallprüfungen von Rüstungsexporten überprüft wird, ob eines der Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes 2008/944/GASP des Rates oder der Politischen Grundsätze für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern erfüllt ist, nach denen eine Exportgenehmigung untersagt werden muss?

Die Anwendung des Gemeinsamen Standpunktes 2008/944/GASP des Rates vom 8. Dezember 2008 betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern der EU, der den 1998 verabschiedeten, lediglich politisch bindenden EU-Verhaltenskodex verstärkt und rechtlich verbindlich gemacht hat, wird durch einen umfangreichen Benutzerleitfaden („user’s guide“) näher erläutert, der in allen EU-Mitgliedstaaten einheitlich Anwendung findet. Er ist auf der homepage der Europäischen Union unter <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/09/st09/st09241.de09.pdf> abrufbar. Für die Prüfung des Menschenrechts-Kriteriums führt der Benutzerleitfaden z. B. unter Nummer 3.2.2. in Betracht kommende mögliche Informationsquellen zur Menschenrechtslage auf.

Die Bewertung einzelner Anträge auf Ausfuhrgenehmigung bedarf einer umfassenden Abwägung anhand aller in dem Gemeinsamen Standpunkt und in den Politischen Grundsätzen der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern aus dem Jahr 2000 genannten Kriterien, teilweise unter unmittelbarer Einbeziehung verschiedener Ressorts der Bundesregierung. Dies erfordert eine komplexe wertende Betrachtung des jeweiligen Einzelfalls. Angesichts dessen erscheint es nicht praktikabel, den Abwägungsvorgang in allgemeiner Form in einer Dienstanweisung abstrakt festzulegen.

2. Wie wird von welchen Stellen dokumentiert, welche Dokumente und Informationen für Einzelfallprüfungen herangezogen und bewertet wurden, um zu ermitteln, ob ein beantragter Rüstungsexport Güter betrifft, die vom angegebenen Endverwender in dieser oder einer ähnlichen Form nachweislich zu interner Repression benutzt worden sind oder bei denen Grund zu der Annahme besteht, dass sie an der angegebenen Endverwendung bzw. am angegebenen Endverwender vorbeigeleitet werden und zu interner Repression genutzt werden, und kann diese Dokumentation der informationellen Grundlage von Einzelfallgenehmigungen nachgefragt und den Abgeordneten des Deutschen Bundestages zugänglich gemacht werden?

Die Dokumentation der maßgeblichen Entscheidungsgründe erfolgt im jeweiligen Einzelfall bei den an der Entscheidung beteiligten Stellen der Bundesregierung in den dort geführten Akten. Eine allgemeine Dokumentation über die Einzelfallerwägungen, die den Abgeordneten des Deutschen Bundestages zugänglich gemacht werden könnten, erfolgt nicht.

Über ihre generelle Rüstungsexportpolitik berichtet die Bundesregierung in dem jährlich dem Parlament vorzulegenden Rüstungsexportbericht. Diesem lassen sich auch Informationen über abgelehnte Anträge auf Ausfuhrgenehmigung sowie die Kriterien gemäß dem Gemeinsamen Standpunkt der EU, die zur Ablehnung geführt haben, entnehmen.

3. Wie definiert die Bundesregierung im Rahmen der Einzelfallprüfung von Rüstungsexporten, was gemäß Kriterium 2 des Gemeinsamen Standpunktes 2008/944/GASP des Rates „interne Repression“ darstellt, und ist die Bundesregierung der Auffassung, dass weitverbreitete, routinemäßig angewandte und kaum juristisch verfolgte Folter und Misshandlungen durch staatliche Sicherheitskräfte als interne Repression im Sinne des Gemeinsamen Standpunktes 2008/944/GASP und der Politischen Grundsätze für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern gelten?

Interne Repression umfasst entsprechend dem Gemeinsamen Standpunkt 2008/944/GASP, Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b unter anderem Folter sowie andere grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung oder Bestrafung, willkürliche oder Schnell-Hinrichtungen, das Verschwindenlassen von Personen, willkürliche Verhaftungen und andere schwere Verletzungen der Menschenrechte und Grundfreiheiten, wie sie in den einschlägigen Menschenrechtsübereinkünften, einschließlich der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte, niedergelegt sind.

Weitere Erläuterungen zur „internen Repression“ ergeben sich aus dem Handbuch über die Anwendung des Gemeinsamen Standpunktes 2008/944/GASP unter dem Abschnitt „Richtschnur für die Auslegung von Kriterium 2“. Das Handbuch wird in der EU einheitlich angewandt.

Entsprechend ist die Bundesregierung der Auffassung, dass weitverbreitete, routinemäßig angewandte und kaum juristisch verfolgte Folter und Misshandlungen durch staatliche Sicherheitskräfte als interne Repression im Sinne des Gemeinsamen Standpunktes 2008/944/GASP und der Politischen Grundsätze bewertet werden muss.

4. Inwieweit sind die Mitarbeiter des Bundesamts für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) angewiesen, bei der Prüfung einer beantragten Exportgenehmigung von Rüstungsgütern im Auswärtigen Amt einen Sachstand zur Menschenrechtslage im Endverwenderstaat einzuholen, und wenn nein, in welcher Form werden welche Stellen des Auswärtigen Amtes an den Einzelfallprüfungen von Rüstungsexporten in Länder mit problematischer Menschenrechtslage beteiligt?

Zwischen dem BAFA und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) ist geregelt, dass politisch sensible Fälle dem BMWi vorgelegt werden müssen. Dazu gehören insbesondere auch Anträge auf Ausfuhrgenehmigung in Staaten mit einer problematischen Menschenrechtslage, es sei denn, die zur Ausfuhr beantragten Güter sind offensichtlich nicht für Menschenrechtsverletzungen geeignet. Das BMWi holt in der Regel in allen politisch sensiblen Fällen eine außen- und sicherheitspolitische Bewertung des Auswärtigen Amtes ein.

Bei der außen- und sicherheitspolitischen Bewertung durch das Auswärtige Amt werden regelmäßig auch die für die Beobachtung der Menschenrechtslage im jeweiligen Empfängerland zuständigen Arbeitseinheiten beteiligt. Um bei Anträgen auf Ausfuhrgenehmigung die Konsequenzen der beantragten Ausfuhren für die Achtung der Menschenrechte durch das Endbestimmungsland bewerten zu können, beobachtet die Bundesregierung die Menschenrechtslage in anderen Ländern sorgfältig. Die deutschen Auslandsvertretungen berichten regelmäßig und umfassend über die Menschenrechtslage in den betreffenden Ländern und werden darüber hinaus auch einzelfallbezogen befasst. Weitere Erkenntnisse der Bundesregierung können sich z. B. aus dem Informationsaustausch mit anderen Dienststellen und Regierungen, sowie Berichten von Nichtstaatlichen Organisationen und Untersuchungen unabhängiger Einrichtungen ergeben.

5. Inwieweit ist die Bundesregierung der Auffassung, dass Kriterium 2 des Gemeinsamen Standpunktes 2008/944/GASP des Rates und die Kriterien 3 und 4 der Politischen Grundsätze für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern restriktiv ausgelegt werden sollten und entsprechend – auch im Geiste des hohen Wertes von Menschenrechten für die Außenpolitik Deutschlands gemäß des Koalitionsvertrags zwischen CDU, CSU und FDP – Rüstungsexporte in Länder mit zweifelhafter Menschenrechtslage auch dann nicht genehmigt werden sollten, selbst wenn unklar ist, ob das betreffend Gut direkt für Menschenrechtsverletzungen benutzt werden wird, aber der Endverwender grundsätzlich systematisch Menschenrechte seiner Bürgerinnen und Bürger verletzt?

Nach Kriterium 2 Buchstabe a des Gemeinsamen Standpunktes 2008/944/GASP verweigern die Mitgliedstaaten der EU eine Ausfuhrgenehmigung, wenn eindeutig das Risiko besteht, dass die Militärtechnologie oder die Militärgüter, die zur Ausfuhr bestimmt sind, zur internen Repression genutzt werden können. Eine entsprechende Regelung findet sich auch in Kapitel I Nummer 3 der Politischen Grundsätze der Bundesregierung.

Nach Kriterium 2 Buchstabe b des Gemeinsamen Standpunktes 2008/944/GASP lassen die Mitgliedstaaten der EU besondere Vorsicht und Wachsamkeit bei der Erteilung von Ausfuhrgenehmigung an Länder walten, in denen von den zuständigen Gremien der Vereinten Nationen, der Europäischen Union oder des Europarates schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen festgestellt wurden und nehmen dabei eine Einzelfallprüfung unter Berücksichtigung der Art der Militärtechnologie oder der Militärgüter vor. Eine entsprechende Regelung findet sich auch in Kapitel I Nummer 4 der Politischen Grundsätze der Bundesregierung. Eine darüber hinausgehende Ausweitung dieser für alle EU-Mitgliedstaaten verbindlichen Kriterien ist nicht vorgesehen.

6. Erwägt die Bundesregierung, einen Demokratievorbehalt in die Politischen Grundsätze für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern aufzunehmen, der Rüstungsexporte in nichtdemokratische Staaten generell untersagt, und wenn nein, warum nicht?

Ein „Demokratie-Vorbehalt“ ist weder in den Politischen Grundsätzen der Bundesregierung aus dem Jahr 2000 noch im Gemeinsamen Standpunkt der EU von 2008 vorgesehen. In der generellen Form, wie er in der Fragestellung formuliert ist, wäre er mit § 1 Absatz 1 i. V. m. § 7 Absatz 1 AWG nicht vereinbar. Darüber hinaus gibt es keinen anerkannten, praktikablen Demokratiemaßstab, der für eine derartige Prüfung herangezogen werden könnte.

7. Erwägt die Bundesregierung, die Politischen Grundsätze für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern so zu ergänzen, dass Rüstungsexporte in Staaten, in denen Menschenrechtsverletzungen von internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen oder anderen regionalen Staatenbündnissen festgestellt wurden, generell untersagt werden, und wenn nein, warum nicht?

Es wird auf die Antwort zu Frage 5 verwiesen. Die generelle Untersagung von Rüstungsexporten in bestimmte Staaten widerspricht dem Gemeinsamen Standpunkt der EU von 2008 festgeschriebenen Prinzip der Einzelfallprüfung und käme einem Waffenembargo gleich.

Über solche Embargos entscheidet der Rat der EU im Rahmen von Beschlüssen über restriktive Maßnahmen/Sanktionen vor dem Hintergrund der spezifischen Lage in einem Land; die Lage der Menschenrechte spielt hierbei häufig eine entscheidende Rolle.

8. Inwieweit ist die Bundesregierung der Auffassung, dass in § 7 AWG das Kriterium der Menschenrechtslage im Empfängerland als Grund für eine Beschränkung des Außenhandels aufgenommen werden sollte?

Nach § 7 Absatz 1 Nummer 3 AWG können Rechtsgeschäfte und Handlungen im Außenwirtschaftsverkehr beschränkt werden, um zu verhüten, dass die auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland erheblich gestört werden. Das Kriterium der Menschenrechtslage im Empfängerland gemäß den Politischen Grundsätzen der Bundesregierung aus dem Jahr 2000 und dem Gemeinsamen Standpunkt der EU von 2008 wird im Rahmen dieser Einzelfallprüfung berücksichtigt. Eine weitergehende Festschreibung in § 7 AWG erscheint nicht erforderlich.

9. Inwieweit erwägt die Bundesregierung, § 6 KrWaffKontrG dergestalt zu ergänzen, dass Genehmigungen aufgrund der Menschenrechtslage im Empfängerland versagt werden können, selbst wenn zu erwarten ist, dass das Exportgut nicht unmittelbar für Menschenrechtsverletzungen eingesetzt werden wird?

Nach § 6 Absatz 2 Nummer 1 des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes kann eine Genehmigung insbesondere dann versagt werden, wenn Grund zu der Annahme besteht, dass ihre Erteilung dem Interesse der Bundesrepublik an der Aufrechterhaltung guter Beziehungen zu anderen Ländern zuwiderlaufen würde. Das Kriterium der Menschenrechtslage im Empfängerland gemäß den Politischen Grundsätzen der Bundesregierung aus dem Jahr 2000 und dem Gemeinsamen Standpunkt der EU von 2008 wird im Rahmen dieser Einzelfallprüfung berücksichtigt. Die Schaffung einer weitergehenden Regelung im Sinne der Fragestellung ist in § 6 des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes gegenwärtig nicht geplant.

10. Wie und in welcher Form (Dienstvorschrift o. Ä.) definiert die Bundesregierung oder das BAFA, ab wann ein entscheidungserhebliches Risiko besteht, dass die Militärtechnologie oder die Militärgüter, die zur Ausfuhr bestimmt sind, zur internen Repression benutzt werden könnten, und folglich gemäß Kriterium 2 des Gemeinsamen Standpunktes 2008/944/GASP des Rates und der Kriterien 3 und 4 der Politischen Grundsätze für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern eine Ausfuhrgenehmigung versagt werden muss?

Ab wann ein entscheidungserhebliches Risiko besteht, dass die Militärtechnologie oder die Militärgüter, die zur Ausfuhr bestimmt sind, zur internen Repression genutzt werden können, bestimmt sich jeweils im Einzelfall und kann nicht in abstrakter Form für alle künftigen Fälle festgelegt werden. Im Übrigen wird auf die Beantwortung der Fragen 1 und 4 verwiesen.

11. In welcher Form ist der Ermessensspielraum der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BAFA bezüglich der Auslegung der bekannten gesetzlichen und sonstigen Vorschriften, die auf der Internetseite des BAFA genannt werden, in einer anderen Art und Weise beschränkt, und welchen Inhalt hat diese Beschränkung?

Die Bewertung der und Entscheidung über Anträge auf Ausfuhrgenehmigung erfordert eine komplexe wertende Betrachtung des jeweiligen Einzelfalls auf der Grundlage der zu beachtenden Vorschriften. Angesichts dessen ist es nicht möglich, die erforderlichen Auslegungs- und Beurteilungsspielräume der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BAFA in allgemeiner Form zu beschränken. Grundsätzliche Auslegungsfragen werden mit dem BMWi abgestimmt. Darüber

hinaus legt das BAFA in sensiblen Fällen die entsprechenden Anträge dem BMWi vor, das seinerseits eine außen- und sicherheitspolitische Bewertung des Auswärtigen Amtes einholt und ggf. andere Ressorts innerhalb der Bundesregierung am Entscheidungsprozess beteiligt.

12. Wo existieren nach Auffassung der Bundesregierung Schwächen in der Regelung und Überprüfung des Exportes von Waffen- und Rüstungsexporten, und inwiefern plant die Bundesregierung diese Schwächen zu beheben?

Für die Bewertung von Anträgen auf Ausfuhrgenehmigung ist eine umfangreiche Sachverhaltsaufklärung erforderlich, um sicherzustellen, dass alle entscheidungserheblichen Aspekte bei einer Entscheidung über den jeweiligen Antrag berücksichtigt werden. Bei dieser Bewertung werden die Kriterien des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP sowie die Politischen Grundsätze der Bundesregierung bei der Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe des Außenwirtschaftsgesetzes herangezogen. Eine Gesetzesänderung ist nach Ansicht der Bundesregierung nicht erforderlich.

13. Inwieweit werden Erkenntnisse aus bereits bearbeiteten Genehmigungsverfahren in den Einzelfallprüfungen neu eröffneter Genehmigungsverfahren herangezogen?

Bei Entscheidungen über Genehmigungen von Anträgen auf Ausfuhrgenehmigung wird in jedem Einzelfall eine Abwägung im Hinblick auf die aktuellen und – soweit vorhersehbar – künftigen Entwicklungen vorgenommen. Erkenntnisse aus in der Vergangenheit bearbeiteten Genehmigungsverfahren werden hierbei ebenfalls berücksichtigt.



