

Antrag

der Abgeordneten Michael Groschek, Uta Zapf, Rainer Arnold, Dr. Hans-Peter Bartels, Edelgard Bulmahn, Dr. h. c. Gernot Erler, Petra Ernstberger, Karin Evers-Meyer, Dagmar Freitag, Iris Gleicke, Günter Gloser, Dr. h. c. Susanne Kastner, Lars Klingbeil, Hans-Ulrich Klose, Fritz Rudolf Körper, Ute Kumpf, Ullrich Meßmer, Dr. Rolf Mützenich, Thomas Oppermann, Johannes Pflug, Christoph Strässer, Franz Thönnies, Heidemarie Wieczorek-Zeul, Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD

sowie der Abgeordneten Katja Keul, Volker Beck (Köln), Marieluise Beck (Bremen), Agnes Brugger, Viola von Cramon-Taubadel, Katja Dörner, Katrin Göring-Eckardt, Thilo Hoppe, Uwe Kekeritz, Sven-Christian Kindler, Ute Koczy, Tom Koenigs, Dr. Tobias Lindner, Kerstin Müller (Köln), Omid Nouripour, Lisa Paus, Claudia Roth (Augsburg), Manuel Sarrazin, Elisabeth Scharfenberg, Dr. Frithjof Schmidt, Hans-Christian Ströbele, Dr. Harald Terpe und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Für einen wirkungsvollen UN-Waffenhandelsvertrag (Arms Trade Treaty)

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Der Arms Trade Treaty (ATT), der im Juli 2012 von den Vereinten Nationen beschlossen werden soll, bietet eine bisher nicht dagewesene Möglichkeit, internationalen Waffenhandel mit rechtlich bindenden Mitteln zu kontrollieren und zu regulieren. Zwar ist die Zustimmung zum Abschluss eines Vertrages unter den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen groß, über die Reichweite des Vertrages gehen die Meinungen zwischen den Staaten allerdings auseinander. Uneinigkeit herrscht nach wie vor über den Geltungsbereich des Vertrages, d. h. welche Rüstungsgüter genau reguliert werden sollen, sowie über menschenrechtliche Kriterien und über die Implementierung des Vertrages.

Das Eintreten der Bundesregierung für einen möglichst hohen Standard in Bezug auf Reichweite und Kriterien des Vertrages ist von hoher Bedeutung. Deutschland muss sich für die Erfassung von Klein- und Leichtwaffen einschließlich Munition durch den Vertrag einsetzen und dafür sorgen, dass so genannte Goldene Regeln aufgenommen werden, die die Berücksichtigung der Menschenrechtslage und der sozio-ökonomischen Entwicklung im Empfängerstaat gebieten. Die Bundesregierung muss sich in den Verhandlungen für eine verpflichtende Berichterstattung über Rüstungsgüterimporte und -exporte stark machen.

Der Deutsche Bundestag bedauert, dass sich die Europäische Union im Namen aller EU-Mitgliedstaaten gegen verpflichtende Berichterstattung ausgesprochen hat. Als Begründung wurde ein Zuviel an Bürokratie angegeben. Dies erscheint paradox, da es seit 2008 eine entsprechende Berichtspflicht auf europäischer Ebene gibt. Dieser haben alle EU-Mitgliedstaaten zugestimmt.

Nur eine detaillierte Berichtspflicht über Waffenlieferungen jeder Art kann dafür sorgen, dass illegaler Waffenhandel zwischen Staaten verhindert und intransparenter Waffenhandel effektiv reguliert werden kann. Eine detaillierte Berichtspflicht über Waffenexporte, wie sie im Chairman's Draft Paper vom Juli 2011 vorgeschlagen wurde, soll Nachweise über Autorisierung, Transfers und Ablehnung von Rüstungsgütern innerhalb des Staatsgebietes beinhalten und neben Details über Art und Anzahl der Lieferungen auch den Empfängerstaat und etwaige Transitstaaten benennen, die in den jeweiligen Handel einbezogen sind. Die Bundesregierung soll sich dafür einsetzen, dass die Europäische Union ihre Haltung revidiert.

Um eine effektive Implementierung der Berichtspflicht und des gesamten Waffenhandelsvertrages zu gewährleisten, ist zudem in einem Entwurf des Vertrages vom Juli 2011 die Erschaffung einer sogenannten Implementation Support Unit (ISU) vorgeschlagen worden. Diese könnte nach bisherigen Vorstellungen die jeweiligen Berichte der einzelnen UN-Mitgliedstaaten als zentraler Verwaltungsort sammeln und auf Anfrage anderen Staaten zur Verfügung stellen. Die Bundesregierung hat der Einrichtung einer ISU zwar zugestimmt, möchte ihr aber, von administrativen, „minimalen“ Strukturen abgesehen, keine weiteren Kompetenzen zugestehen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. sich auf internationaler Ebene für einen starken und wirkungsvollen ATT einzusetzen und dafür unter den UN-Mitgliedstaaten zu werben;
2. sich dafür einzusetzen, dass der Geltungsbereich des ATT auch Kleinwaffen und leichte Waffen sowie Munition, Sprengstoffe und andere Rüstungskomponenten beinhaltet;
3. den ATT nicht nur als Exportkontrollabkommen zu behandeln, sondern in seiner Reichweite auf Import, Transit, Lizenzherstellung und Technologietransfer auszudehnen;
4. sich mindestens um die Aufnahme der „Goldenen Regeln“ in den ATT zu bemühen, damit Rüstungsgüter nicht an Staaten geliefert werden, in denen sie für Verstöße gegen die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht genutzt werden;
5. sich für die Aufnahme von Kriterien in den ATT einzusetzen, die zur Beachtung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Staates beim Handel mit Rüstungsgütern führen;
6. sich für eine umfassende, regelmäßige und transparente Berichtspflicht einzusetzen und eine starke ISU zu fördern, die
 - die Umsetzung des ATT überwacht,
 - Nachweise über den Handel mit und den Endverbleib von Rüstungsgütern von UN-Mitgliedstaaten einfordern darf,
 - die Auswertung der eingegangenen Berichte sicherstellt;
7. sich für die Bereitstellung von ausreichenden Mitteln für die ISU einzusetzen;
8. sich dafür stark zu machen, dass die Länder verpflichtet werden, auch die Ablehnung von einzelnen Rüstungsexportentscheidungen anzugeben.

Berlin, den 12. Juni 2012

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion
Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

Begründung

Der Arms Trade Treaty (ATT) stellt eine historische Chance dar, die zerstörerischen Auswirkungen des weltweiten Waffenhandels nachhaltig und wirkungsvoll einzuschränken. Nach anfänglichem Zögern und anfänglicher Ablehnung ist die Zustimmung zum ATT heute so hoch wie nie: Alle UN-Mitgliedstaaten haben die generelle Notwendigkeit eines ATT mittlerweile anerkannt. Trotzdem besteht nach wie vor Uneinigkeit u. a. über die Rüstungsgüter, die durch den Vertrag reguliert werden sollen, über die rechtlichen Parameter, die der Vertrag beinhalten sollte (z. B. Verbot der Verletzung von bestehenden völkerrechtlichen Verträgen), und die Implementierung des Vertrages. Auf dem letzten Vorbereitungstreffen (Preparatory Committee Meeting) vor dem geplanten Abschluss des Vertrages im Juli 2012 hat das United Nations Committee on the Arms Trade Treaty (UNCATT) entschieden, den ATT im Juli 2012 im Konsens zu verabschieden. Angesichts der Uneinigkeit bei den genannten Themen steht zu befürchten, dass zugunsten des Konsensprinzips ein inhaltlich schwacher und nicht bindender ATT beschlossen wird (Rüstungsexportbericht 2011 der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung). Deswegen ist das Eintreten der Bundesregierung für einen starken, bindenden ATT von hoher Bedeutung. Da schon das Veto eines einzigen Staates ausreicht, um den Vertrag abzulehnen, kommt Deutschland als einem der führenden Rüstungsexporteure eine besondere Vorbildfunktion zu, insbesondere im Hinblick auf die Tatsache, dass andere Nationen wie z. B. Russland sich für einen abstrakt gehaltenen und damit schwachen ATT ausgesprochen haben. Ein schwacher ATT wird das Problem des unregulierten globalen Waffenhandels nicht lösen können. Dafür sind konkrete, rechtlich bindende Maßnahmen nötig. Deshalb fordern wir die Bundesregierung auf, ihr diplomatisches Gewicht für einen starken ATT einzusetzen, um die historische Chance nicht zu verpassen.

Eine dieser Maßnahmen ist eine regelmäßige Berichterstattung über sämtliche Rüstungsexporte, -importe und -transfers auf dem Staatsgebiet der UN-Mitglieder. Um den Handel mit Rüstungsgütern zukünftig transparent zu gestalten, ist eine Berichtspflicht unabdingbar. Im ersten Entwurf zum ATT, der im Juli letzten Jahres vom Vorsitzenden des UNCATT, Roberto García Moritán, vorgelegt wurde, sind regelmäßige Berichterstattungen seitens der Staaten vorgesehen, die u. a. die Anzahl von Rüstungsgütern, den Modelltyp, Details zum Empfänger der Lieferungen und Informationen über die Ablehnung von Rüstungslieferungen beinhalten. Diese vorgeschlagene Berichtspflicht schließt den multilateralen Handel zwischen Staaten wie auch zwischen nichtstaatlichen Akteuren mit ein. Sie ist dem institutionellen, staatlichen Rahmen des ATT angemessen, da sie den Staat als Akteur auf der internationalen politischen Ebene in die Verantwortung nimmt. Nur mit einer entsprechenden Berichtspflicht kann der Anspruch des ATT durchgesetzt werden, globalen Rüstungshandel zukünftig transparenter zu gestalten. Mangelnde Transparenz und die fehlende Berichtspflicht haben in der Vergangenheit immer wieder zu Gewalt, Gefährdung der Zivilbevölkerung und Menschenrechtsverletzungen geführt, wie die Berichte von NGOs wie z. B. von Amnesty International veranschaulichen. Nur in seltenen Fällen erfahren dubiose Waffendeals die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit, wie es z. B. der Fall bei der Bestellung von deutschen Panzern vom Typ „Leopard 2“ durch Saudi-Arabien im Juli 2011 war. Eine Berichtspflicht, die Staaten zwingt, sämtliche Informationen über Rüstungsexporte offenzulegen, würde Geschäfte wie diese in Zukunft im Vorfeld stark erschweren und potentielle Menschenrechtsverletzungen mit gelieferten Rüstungsgütern im Empfängerland verhindern können. Zudem würde die normative Priorität der Menschenrechte rechtlich festgeschrieben werden, die gegenüber allen anderen wirtschaftlichen oder politischen Interessen eines Staates vorrangig sein sollten. Die ablehnende Haltung der Bundesregierung gegenüber einer Berichtspflicht ist angesichts der Menschenrechtssituation in vielen Staaten der Welt,

die Rüstungsexporte anderer Staaten empfangen, nicht nachvollziehbar. Das Argument, eine entsprechende rechtlich bindende Berichtspflicht sei mit zu hohem bürokratischen Aufwand verbunden, um sie auf internationaler Ebene einzuführen, scheint angesichts bestehender Regelungen auf europäischer Ebene widersprüchlich. Schon seit 2008 ist in Artikel 8 des „Gemeinsamen Standpunktes 2008/944“ der EU-Mitgliedstaaten festgesetzt, dass jeder EU-Mitgliedstaat allen anderen Mitgliedstaaten jährlich über „seine Ausfuhren von Militärtechnologie und Militärgütern“ zu berichten hat. Die Berichte werden jedes Jahr im „Amtsblatt der Europäischen Union“ veröffentlicht. Auch wenn der bürokratische Aufwand der Berichtspflicht im ATT größer wäre, beweist die bisher erfolgreiche Anwendung von Artikel 8 des „Gemeinsamen Standpunktes“, dass eine Berichterstattung auf europäischer Ebene möglich ist.

Um die Berichtspflicht organisatorisch umzusetzen, erscheint die Einrichtung einer „Implementation Support Unit“ (ISU), wie sie im Chairman’s Draft Paper vom Juli 2011 vorgesehen wird, sinnvoll. Die Bundesregierung hat zwar die Einrichtung einer ISU begrüßt, fordert allerdings, dass die ISU über „minimale Strukturen“ verfügen und nur administrativen Aufgaben nachkommen solle. Die von der Bundesregierung geforderten minimalen Strukturen werden dem komplexen Problem internationalen Waffenhandels nicht gerecht und sind im besten Fall ineffektiv. Die ISU hat das Potential, nicht nur die Berichterstattung, sondern auch andere Forderungen des ATT effektiv zu unterstützen, zu organisieren und umzusetzen, wie z. B. Informationsaustausch über die nationalen Regulierungen oder finanzielle Unterstützung bei der Implementierung des ATT für hilfebedürftige UN-Mitgliedstaaten. Angesichts einer mangelnden Organisations- und Verwaltungseinheit auf internationaler Ebene, die diese Aufgaben koordinieren könnte, ist eine umfangreiche ISU zu befürworten, wie sie im Chairman’s Draft Paper vorgeschlagen wird. So soll die ISU neben der Verwaltung der jährlichen Rüstungsexportberichte als Ansprechpartner bei abgelehnten Rüstungsgütertransfers fungieren.

Eine weitere Forderung bezieht sich auf das als „Goldene Regel“ bezeichnete Verbot, Rüstungsgüter an Staaten zu liefern, in denen sie für Verstöße gegen die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht genutzt werden. Im „Gemeinsamen Standpunkt“ der EU-Mitgliedstaaten ist eine entsprechende Regelung schon in Artikel 2 Absatz 2 getroffen. Diese Regel wird von vielen NGOs, wie z. B. Amnesty International, für den ATT gefordert und ist bisher auch von der Bundesregierung unterstützt worden. Diese Forderung ist weniger als Kritik denn viel mehr als Bestärkung der Bundesregierung gedacht. Angesichts der Forderungen von Staaten wie z. B. Russland nach einem abstrakten, schwach bindenden ATT mit explizitem Ausschluss von Menschenrechten ist das Eintreten der Bundesregierung für die Aufnahme der „Goldenen Regel“ und von Menschenrechtskriterien in den ATT auf internationaler Ebene von hoher Bedeutung. Deutschland ist zwar drittgrößter Exporteur von Rüstungsgütern, kann in diesem Fall aber als Vorbild für andere Staaten dienen.