

Verantwortung übernehmen: Plädoyer für einen wirksameren Europäischen Verhaltenskodex für Waffenexporte

Zusammenfassung des Berichts „Taking control: The case for a more effective EU Code of Conduct on Arms Exports“, erstellt von europäischen Nicht-Regierungsorganisationen

1. Einleitung

Die gegenwärtige Überarbeitung des EU-Verhaltenskodexes für Waffenausfuhren bietet eine einmalige Chance, die Schwächen des Verhaltenskodexes anzugehen und den dazu gehörigen Kontrollapparat zu entwickeln und auszubauen. Ungeachtet schon erzielter Fortschritte sollten die Mitgliedsstaaten weiter an der Stärkung des Verhaltenskodexes arbeiten und die Defizite aufdecken, die zusätzlich Aufmerksamkeit erfordern, damit eine umfassende und wirksame Kontrolle von Rüstungstransfers institutionell umgesetzt werden kann.

2. Weiterentwicklung der Kriterien des EU Verhaltenskodexes

Die Kriterien des Verhaltenskodexes sollten mindestens den bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen der Staaten entsprechen. Um sicher zu stellen, dass Staaten ihrer internationalen Verantwortung auch tatsächlich gerecht werden, sind jedoch Änderungen nötig. Außerdem sollten die Exportkriterien eindeutig und so detailliert sein, dass eine einheitliche Auslegung möglich wird, was zur Zeit nicht der Fall ist. Auch wenn die acht Kriterien des Verhaltenskodexes ein breites Spektrum von Problemen abdecken, so sollte Raum für die Aufnahme anderer Fragen bleiben – zum Beispiel Korruption im Rüstungshandel – sei es im Rahmen des bestehenden Kriterienkatalogs oder durch Aufnahme neuer Kriterien.

Es wird schwierig sein, anhand des Wortlauts des Verhaltenskodexes zu vermitteln, wie die Kriterien des Verhaltenskodexes genau anzuwenden sind. Wegen der Komplexität vieler Faktoren, die bei der Genehmigung von Rüstungsexporten zu berücksichtigen sind, sollten die Mitgliedsstaaten erwägen, zusätzliche Leitlinien zu erstellen, aus denen besser hervorgeht, wie bei der Anwendung der Kriterien zu verfahren ist.

3. Weiterentwicklung der Operativen Bestimmungen

Anwendung des EU-Kodexes auf alle relevanten Transaktionen

Die EU-Mitgliedsstaaten sollten dafür sorgen, dass die EU-Kontrollen so ausgeweitet werden, dass sie das ganze Spektrum von Militär-, Sicherheits- und Polizeiausrüstung, Technik, Waffen, Komponenten, Expertise und Dienstleistungen umfassen, um so sicher zu stellen, dass diese nicht zu Menschenrechtsverletzungen oder zum Bruch des humanitären Völkerrechts beitragen, Konflikte oder Instabilität schüren oder Entwicklung hemmen.

Mitteilung über abgelehnte Ausfuhranträge

Die Mitgliedsstaaten sollten rasch klären, unter welchen Bedingungen eine Ablehnung zu erteilen ist. Zu diesem Zweck sollten sich alle Mitgliedstaaten so bald wie möglich an einem Informationsaustausch über nationale Genehmigungsverfahren beteiligen. Damit wäre sichergestellt, dass die Ablehnung von Ausfuhranträgen – ob sie nun in Vorverhandlungen, auf informeller oder auf formeller Ebene ausgesprochen werden – gemeldet werden. Alle Mitgliedsstaaten sollten sich verpflichten, die Ablehnungsbescheide innerhalb eines Monats nach der Verweigerung einer Exportgenehmigung zu melden.

Förderung von Konvergenz und einheitlicher Auslegung in den EU-Staaten bezüglich der Anwendung des Verhaltenskodexes

Die EU-Mitgliedsstaaten sollten darauf hinarbeiten, dass alle Mitglieder in Beratungen über Umgehungen des Verhaltenskodexes einbezogen werden. In einem Zwischenschritt sollten sie sofort vereinbaren, Informationen über Umgehungen allen 25 Staaten zukommen zu lassen.

Mehr Transparenz nach innen

Die Datenbank der Mitteilungen über abgelehnte Ausfuhranträge sollte alle Ablehnungen seit der Verabschiedung des Verhaltenskodexes im Jahr 1998 enthalten und außerdem alle für die Ablehnung relevanten Informationen. Mitgliedsstaaten sollten sofort einen Informationsaustausch zwischen allen Mitgliedsstaaten über Konsultationen und ihre Ergebnisse vereinbaren, wie auch Informationen über zweifelhafte Endverwender austauschen, die für Weiterexporte, Umlenkungen oder Missbrauch kontrollierter Güter bekannt sind.

Erweiterung der Wirkung des EU-Kodexes

Die EU-Mitglieder sollten formale „Einhaltungskriterien“ formulieren, die von den Staaten ein angemessenes Gesetzgebungs- und Verwaltungsverfahren sowie die Veröffentlichung eines jährlichen Rüstungsexportberichts verlangen. EU-Kandidatenländer/Beitrittsländer, die den Verhaltenskodex übernehmen wollen und deren nationale Exportkontrollsysteme als nicht sehr leistungsfähig eingeschätzt werden, sollen Hilfe und Förderung beim Aufbau von Kontrollinstitutionen erhalten. Alle Länder, die den Verhaltenskodex übernehmen, sollen Hilfe bei der Auslegung und der Umsetzung verschiedener Aspekte der EU-Vereinbarungen zur Rüstungsexportkontrolle in Anspruch nehmen können. Alle Staaten, die den Kodex übernehmen, sollten zu einem jährlichen Treffen eingeladen werden, auf dem die aktuelle Entwicklung bei der Anwendung der Kriterien und die Umsetzung flankierender Abkommen diskutiert wird.

EU-Kontroll-Listen

Die Mitgliedsstaaten sollten auf eine schnelle Annahme der EU-Handelsverordnung dringen, die sich mit dem Handel von Ausrüstung befasst, die für Todesstrafe, Folter oder andere unmenschliche oder entwürdigende Behandlung oder Bestrafung eingesetzt werden können. Sie sollten sicherstellen, dass darunter alle Gegenstände fallen, die potenziell bei der Vollstreckung der Todesstrafe eingesetzt werden

können. Sie sollten das Export- und Importverbot von „Spezialseilen für Hinrichtungen und Erhängungen“ wieder einführen, das von der Liste im Anhang 1 der geplanten EU-Handelsverordnung gestrichen wurde. Die Mitgliedsstaaten sollten den Handel mit Sicherheitsausrüstung wie Elektroschockgeräten, deren medizinische Wirkung nicht umfassend erforscht ist, solange einstellen, bis Ergebnisse einer genauen und unabhängigen Prüfung darüber vorliegen.

Jährliche Berichte über die Rüstungsausfuhren der EU: ein wichtiges Instrument zur Schaffung von Transparenz

Die derzeitige Überarbeitung des Verhaltenskodexes bietet für EU-Mitgliedsstaaten eine gute Gelegenheit, sich auf die Erstellung eines umfassenden Jahresberichts über ihre Rüstungstransfers zu verpflichten. In den revidierten Verhaltenskodex sollte als besondere Auflage aufgenommen werden, dass alle Mitgliedsstaaten die Berichte nach einheitlichem Muster erstellen und dass darin alle relevanten Informationen über ihre Rüstungsexportgeschäfte enthalten sein müssen.

Die Mitgliedsstaaten sollten den Prozess der Harmonisierung der Datenerhebung, ihrer Abfrage und Darstellung schnell zum Abschluss bringen, um eine konsistente Informationsbeschaffung im Rahmen des gemeinsamen Berichts über den Verhaltenskodex zu erleichtern. Dazu gehören auch detailliertere Informationen über Kategorie und Art der von jedem einzelnen Mitgliedsstaat für jedes Bestimmungsland genehmigten Exportgüter. In allen Fällen der Verweigerung von Ausfuhrgenehmigungen sollten Informationen über den vorgesehenen Empfänger sowie Art und Menge des für den Transfer vorgeschlagenen Geräts und den Grund für die Ablehnung in den Gemeinsamen Bericht aufgenommen werden. Er sollte auch Basisinformationen über die Ergebnisse der stattgefundenen Beratungen enthalten.

Eine einheitliche Auslegung der Grundprinzipien sicherstellen

Die Mitgliedsstaaten haben sich bisher nicht auf eine eindeutige Auslegung darüber verständigt, was als eine „im wesentlichen gleichartige Transaktion“ anzusehen ist. Die Mitgliedsstaaten sollten den Stand der Entwicklung in der Frage der „im wesentlichen gleichartigen Transaktion“ klarstellen und darlegen, wie dieser Terminus in der Praxis interpretiert wird. Die Mitgliedsstaaten sollten für den Gemeinsamen Bericht Informationen über die entsprechenden Konsultationen liefern und auch darüber, ob eine Transaktion als „im wesentlichen gleichartig“ angesehen wurde oder nicht. Transaktionen sollten nicht nur als „im wesentlichen gleichartig“ angesehen werden, wenn es sich um identische oder ähnliche Arten militärischen Geräts für einen bestimmten Endverwender handelt, sondern auch, wenn sie zu ähnlichen Besorgnissen hinsichtlich irgendeines Kriteriums im Verhaltenskodex Anlass geben.

4. Sonstige Fragen

Wirksame Endverbleibskontrollen in der EU

Die Mitgliedsstaaten haben die Notwendigkeit einheitlicher Standards für Endverwendungskontrollen anerkannt, indem sie eine Liste mit Basisinformationen vereinbarten, die in Endverwendungserklärungen enthalten sein müssen. Sie

vereinbaren auch eine Liste mit weiteren Maßnahmen, die „ebenfalls erforderlich sein könnten“. Die Liste der geforderten Bedingungen sollte so erweitert werden, dass sie auch die bisher optionalen Bedingungen umfasst, und die Mitgliedsstaaten sollten Bedingungen vereinbaren, unter denen eine Endverwendungserklärung erforderlich ist. Eine Endverwendungserklärung sollte weiterhin enthalten:

- eine Missbrauchsabschluss-Klausel, in der erklärt wird, dass das militärische Gerät nicht für verbotene/vertragswidrige Zwecke im Sinne des Verhaltenskodexes eingesetzt wird
- Strafbestimmungen für die Verletzung der Endverwendungsgarantie, darunter die Einstellung aller weiterer Rüstungslieferungen durch das ausstellende Land (und im Idealfall aller EU-Staaten)
- das Recht, den Verbleib bereits exportierter Rüstungsgüter nachzuverfolgen und ihren Endverbleib zu prüfen. Endverwendungserklärungen sollten rechtsverbindlich sein und von Regierungsstellen des Bestimmungslandes unterzeichnet sein, welche auch die beteiligten Importfirmen überwachen sollten.

Entwicklung wirksamer EU-Kontrollen für Waffenvermittlungsgeschäfte ("Arms Brokering")

Die EU-Staaten sollten vereinbaren, den „Gemeinsamen Standpunkt zur Überwachung der Vermittlung von Waffengeschäften“ dadurch zu stärken, dass sie sich auf die Einführung von extraterritorialen Kontrollen verpflichten und bis Juni 2006 nationale Register für Vermittler von Rüstungsgeschäften einführen. Sie sollten auch einen detaillierten Informationsaustausch über erteilte und verweigerte Genehmigungen für Vermittlungstätigkeiten sowie über die entsprechenden Konsultationen vereinbaren. Die Mitgliedsstaaten sollten auch angemessene Methoden des Informationsaustauschs über einzelne Vermittler von Rüstungsgeschäften formulieren, die sie für ungeeignet halten, eine Zulassung zur Vermittlung von Rüstungsgeschäften zu erhalten. Eine Prüfung der Umsetzung des Gemeinsamen Standpunkts sollte bis Juni 2007 erfolgen. Dabei sollte versucht werden, die Vereinbarung dahingehend zu ergänzen, dass sie auch Kontrollen von Dienstleistungen wie etwa Transport und Finanzierung von Rüstungstransfers umfasst.

Lizenzfertigung im Ausland

Wenn die derzeitige Entwicklung so weiter geht, wird die Zahl ausländischer Lizenzvereinbarungen in der Rüstungsproduktion weiter zunehmen, immer vielfältiger werden und damit schwerer zu kontrollieren sein. Die EU-Staaten sollten vereinbaren, dass alle zukünftigen Lizenzfertigungen im Ausland, an denen Unternehmen aus der EU beteiligt sind, vorab von nationalen Regierungsbehörden genehmigt werden müssen. Das Genehmigungsverfahren sollte eine Prüfung der voraussichtlichen Exportmärkte und der Endverwendung der gefertigten Güter umfassen und sollte genauso strikt gehandhabt werden wie beim direkten Rüstungsexport. Lizenzfertigungsabkommen sollten die Mengen der für Militär, Sicherheitsdienste und Polizei produzierten Güter streng beschränken. Laufzeit oder Dauer solcher Abkommen und detaillierte Angaben über die vorgesehenen Endverwender sollten eindeutig festgelegt werden. Die lizenzgebende Regierung sollte sich in Verträgen zum Aufbau einer Lizenzfertigungsanlage das Recht

vorbehalten, diese zu überwachen. Gibt es Beweise dafür, dass Rüstungsgüter aus einer Lizenzfertigung im Lande des Lizenznehmers missbräuchlich verwendet oder an vertraglich nicht vereinbarte Bestimmungsländer exportiert wurden, so sollte die Lizenz unverzüglich zurückgezogen und die damit verbundene Lieferung von Teilen, Technologie und Schulung gestoppt werden.

Komponenten und Montage

Die wirksame Kontrolle des internationalen Handels mit Komponenten für Waffensysteme stellt eine große Herausforderung für die EU dar. Die Mitglieder sollten zu ihren Verpflichtungen bezüglich des Verhaltenskodexes stehen und bestätigen, dass die dort formulierten Exportkriterien auch für Komponenten und nicht nur für komplette Waffensysteme gelten und von daher das Endverbleibland und die Endverwendung des Endprodukts zu berücksichtigen sind. Sie sollten alle Versuche zurückweisen, die Kriterien beim Export von strategischen Komponenten zur Endmontage anderenorts aufzuweichen. Die EU-Mitgliedsstaaten sollten in ihren Jahresberichten die Informationen zu den Komponenten verbessern und spezifizieren, ob Komponenten als Ersatzteile und der Nachrüstung dienen oder zur Montage in andere Produkte. Alle EU-Mitglieder sollten gewährleisten, dass der Transfer von Produktionstechnik durch Lizenzvergabe für kontrollierte Güter für militärische, sicherheits- und polizeiliche Zwecke genehmigungspflichtig ist. Die Kriterien, die Regierungen für diese Lizenzbestimmungen anwenden, sollten genauso streng sein wie für den Transfer von Militär-, Sicherheits- und Polizeiausrüstung und Waffen.

Kontrolle des Transitverkehrs von Rüstungsgütern durch die EU

Ungeachtet der Herkunft und Endverwender sollten die EU-Mitglieder den Transport strategischer Güter durch ihr Territorium kontrollieren. Sie sind dafür verantwortlich, dass ihr Territorium nicht als Transitroute für Rüstungstransfers in Konfliktgebiete oder Regionen mit humanitären Krisen dient. Die Mitgliedsstaaten sollten möglichst bald einen gemeinsamen Ansatz in Richtung auf eine Genehmigung des Transits strategischer Güter durch die EU entwickeln. Eine neue gemeinsame EU-Politik sollte bewährte Erfahrungen nutzen (best practice-Methode) und

- formulieren unter welchen Bedingungen eine Transitzugenehmigung erforderlich ist
- ein umfassendes Vorwarnsystem über Transitrouten für die zuständigen Behörden einrichten
- Strafen für den Fall der Verletzung des Transitrechts festsetzen.

Hilfe für Neu-Mitglieder und assoziierte Länder bei der Umsetzung des EU-Verhaltenskodexes

Die effektive Anwendung des Verhaltenskodexes durch die Mitgliedsstaaten und Kandidaten-Länder kann nur erreicht werden, wenn diese Länder durch die entsprechenden EU-Institutionen systematisch unterstützt werden. Deshalb sollte der EU-Ministerrat den neuen EU-Mitgliedern die nötigen Mittel für technische Hilfe bereitstellen, damit diese eine eigene Infrastruktur zur Exportkontrolle aufbauen können. Wenigstens einmal im Jahr sollten sich die Mitgliedsstaaten und alle

Beitritts- und Kandidatenländer zur Diskussion über die Erfordernisse der Exportkontrolle treffen und einen Arbeitsplan für das darauffolgende Jahr erarbeiten.

Den EU-Verhaltenskodex für Rüstungsausfuhren zu einem „Gemeinsamen Standpunkt“ entwickeln

Ein „Gemeinsamer Standpunkt“ bietet die Chance zur Stärkung und Harmonisierung der nationalen Rüstungsexportgesetzgebung innerhalb der EU, da die Mitgliedsstaaten so verpflichtet werden, dafür zu sorgen, dass ihre nationale Politik mit dem Verhaltenskodex übereinstimmt. Die Mitgliedsstaaten sollten

- alle Aspekte des Verhaltenskodexes entsprechend den in diesem Bericht formulierten Empfehlungen bekräftigen
- den bekräftigten Verhaltenskodex als „Gemeinsamen Standpunkt“ verabschieden
- festlegen, dass die vereinbarten einheitlichen Praktiken ihren politischen Charakter solange bewahren, bis Übereinstimmung über die Aufnahme der Praktiken in den „Gemeinsamen Standpunkt“ erzielt wird.

Konsistente Umsetzung internationaler Embargos

Mangelnde Konsistenz in der Umsetzung multilateraler Embargos hat nicht gerade dazu beigetragen, dass der Verhaltenskodex und seine Ziele an Glaubwürdigkeit gewinnen konnten. Die Mitgliedsstaaten sollten sich ausdrücklich verpflichten, zu gewährleisten, dass alle zukünftigen EU-Embargos eine Kategorisierung von Ausrüstungen/Gerät benutzen, wie sie in der „Gemeinsamen Liste Militärischen Geräts“ oder in den Anhängen der „EG-Dual-Use-Verordnung für Güter mit doppelter Nutzung“, für die ein Embargo gilt, verwendet wird. Bis eine entsprechende Handelsverordnung der Gemeinschaft verabschiedet und umgesetzt wird, sollte weiterhin die Formulierung von zukünftigen Embargos, die genaue Art der für Militär, Paramilitärs, interne und sonstige Sicherheitskräfte geeigneten Ausrüstung enthalten. Alle schon bestehenden EU-Embargos sollten entsprechend dieser Verpflichtung abgeändert werden.

Verbesserung der Konsistenz bezüglich gefährdeter Regionen, Länder und Endverwender

Die bisherigen Schritte der Mitgliedsstaaten in Richtung auf ein gemeinsames Vorgehen bezüglich gefährdeter Regionen, Länder und Endverwender sind als solche nicht ausreichend, um eine konsistente Anwendung des Verhaltenskodexes in der ganzen EU zu gewährleisten. Die Mitgliedsstaaten sollten eine Checkliste mit „roten Fähnchen“ als Frühwarnindikatoren entwickeln, um den verantwortlichen Beamten in den zuständigen Ministerien ernsthafte Bedenken bezüglich eines speziellen Endverwenders zu signalisieren. Sie sollten außerdem – ähnlich dem Meldeverfahren bei Genehmigungsverweigerungen – ein Meldesystem zu „Missbrauch und Umlenkung“ einrichten, so dass alle Mitgliedsstaaten über Missbrauchs- und Umlenkungsfälle bei früheren EU-Rüstungstransfers informiert sind.

Mehr parlamentarische Kontrolle der Rüstungsexportpolitik der EU

Die Mitgliedsstaaten sind dabei, den Dialog mit dem Europäischen Parlament aufzubauen. Hier ist es wichtig, dem Parlament eine wichtigere Rolle in der Prüfung der Umsetzung des Verhaltenskodexes und in Bezug auf Verbesserungsvorschläge anzubieten. Die Revision des Verhaltenskodexes bietet eine ideale Gelegenheit, bestimmte Mindeststandards zu formulieren, die gewährleisten, dass die nationalen Parlamente und das EU-Parlament eine aktive Rolle bei der Überwachung der Umsetzung des Verhaltenskodexes durch die Mitgliedsstaaten übernehmen.