

Prof. Dr. Thilo Maruhn, Kristoffer Burck, Vera Strobel

# Deutsche Rüstungsexporte – europäische und internationale Verpflichtungen



Herausgeber



## Impressum

### Autor:innen

Prof. Dr. Thilo Marauhn,  
Kristoffer Burck,  
Vera Strobel

Thilo Marauhn ist Professor für Öffentliches Recht und Völkerrecht an der Justus-Liebig-Universität Gießen, leitet die Forschungsgruppe „Völkerrecht“ am Peace Research Institute Frankfurt (PRIF) und hält an der Universität Amsterdam (Asser Institut) eine Professur für Rüstungskontrolle. Vera Strobel ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und Doktorandin an der Professur. Kristoffer Burck ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand an der Professur sowie Assoziierter Forscher am PRIF

### Koordination und Redaktion

Ralf Willinger / terre des hommes Deutschland e.V.  
Susanne Weipert / Aktion Aufschrei – Stoppt den Waffenhandel!  
Charlotte Kehne und Niels Dubrow / Ohne Rüstung Leben e.V.

### Gestaltung

kipconcept gmbh, Bonn

### Herausgeber und im Auftrag von

Aktion Aufschrei – Stoppt den Waffenhandel  
[www.aufschrei-waffenhandel.de](http://www.aufschrei-waffenhandel.de)  
Ohne Rüstung Leben e.V.  
[www.ohne-ruestung-leben.de](http://www.ohne-ruestung-leben.de)  
terre des hommes Deutschland e.V.  
[www.tdh.de](http://www.tdh.de)

Ohne Rüstung Leben e.V. und terre des hommes Deutschland e.V. sind Mitglied im Netzwerk „Aktion Aufschrei – Stoppt den Waffenhandel“

Die in dieser Publikation vertretenen Auffassungen sind die der Autor:innen, nicht notwendigerweise die der Herausgeberorganisationen.

Diese Studie schließt inhaltlich an an die Studie „Kleinwaffen in kleinen Händen – Deutsche Rüstungsexporte verletzen Kinderrechte“, herausgegeben in 2020 von Brot für die Welt und terre des hommes Deutschland.

### Fotonachweise

Titelseite: Banksy: „Soldaten malen Peace-Symbol (Peace Soldiers)“ – Alamy Stock Photo/imageBROKER.com GmbH;  
Seite 5: Alan Hunter, flickr/p/2bDdday, CC BY 2.0 [Lizenz];  
Seite 8: Aktion Aufschrei/Andre Lewski; Seite 13: gemeinfrei;  
Seite 16: picture alliance/AP Photo/thartwell;  
Seite 18: AdobeStock/Anas Alhij Photography;  
Seite 24: Ohne Rüstung Leben; Seite 30: terre des hommes;  
Seite 33: terre des hommes

☞ Bestellnummer bei terre des hommes (kostenlos, gerne gegen Spende): 301.1422.00

© 2024 Alle Rechte vorbehalten

Februar 2024

Prof. Dr. Thilo Marauhn, Kristoffer Burck, Vera Strobel

# Deutsche Rüstungsexportkontrolle vor dem Hintergrund europäischer und internationaler Verpflichtungen

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b>	<b>3</b>
<b>Zusammenfassung</b>	<b>4</b>
<b>1. Einleitung und Rahmenbedingungen</b>	<b>5</b>
1.1 Bisheriger Regelungsrahmen	7
1.2 Deutsche Rüstungsexporte 2022	7
<b>2. Internationale Verpflichtungen, deutsche Umsetzung und Reformvorschläge</b>	<b>8</b>
2.1 Verpflichtungen Deutschlands durch Waffenhandelsvertrag (ATT) und Gemeinsamen Standpunkt der EU zu Rüstungsexporten	9
2.2 Kleinwaffendefinition und Unterscheidung zwischen Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern	12
2.3 Kriterienkatalog	14
a. Menschenrechte	14
b. Humanitäres Völkerrecht	16
c. Bewaffneter Konflikt, Frieden, Sicherheit und Stabilität	17
2.4 Differenzierung nach Ländergruppen	19
2.5 Gemeinschaftsprojekte	21
2.6 Verbandsklagerecht, Opferschutz und Nebenklage	23
2.7 Transparenz und Begründungspflichten	25
2.8 Endverbleib, Post-Shipment-Kontrollen und Re-Export	26
<b>3. Fazit und Empfehlungen</b>	<b>27</b>

# Vorwort

Geht Deutschland einen restriktiven Sonderweg in der Rüstungsexportpolitik? Die vorliegende Studie widerlegt diese Behauptung der Rüstungsindustrie und von Teilen der Politik eindeutig. Ganz im Gegenteil zeigt sie, dass ein großer Teil der von der Bundesregierung erteilten Rüstungsexportgenehmigungen gegen das Völkerrecht und europäisches Recht verstößt – unter anderem gegen den Waffenhandelsvertrag (ATT), die VN-Kinderrechtskonvention und den Gemeinsamen Standpunkt der EU zu Rüstungsexporten – und nicht zuletzt gegen die eigenen Politischen Grundsätze der Bundesregierung zu Rüstungsexporten. Dies belegen die Autor:innen dieser Studie, die drei Völkerrechtler:innen, Prof. Dr. Thilo Maruhn, Kristoffer Burck und Vera Strobel, denen wir herzlich für Ihre Arbeit danken.

Nur weil es bei den genannten internationalen und europäischen Verträgen bisher keine oder nur sehr eingeschränkte Klagemöglichkeiten gibt, ist Deutschland für diese Rechtsverletzungen bisher nicht gerichtlich verurteilt worden. Dies könnte sich bald ändern, nachdem Deutschland Anfang März vor dem Internationalen Gerichtshof in Den Haag wegen Waffenlieferungen an Israel und möglicher Begünstigung von Völkermord im Gazastreifen angeklagt wurde. Auch gibt es eine seit 2019 laufende Strafanzeige vor dem Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag gegen deutsche Behörden und Unternehmen wegen möglicher Beihilfe zu Kriegsverbrechen durch Rüstungsexporte nach Saudi-Arabien und in die Vereinigten Arabischen Emirate, welche zusammen mit anderen verbündeten Ländern wie Ägypten für völkerrechtswidrige und damit illegale Bombardierungen und Tötungen von Tausenden von Zivilist:innen im Jemenkrieg verantwortlich sind, darunter viele Kinder. Scharfe Kritik und Appelle an Deutschland, die Regeln einzuhalten, gibt es schon seit langem von vielen europäischen und internationalen Akteuren, darunter dem EU-Parlament, dem VN-Menschenrechtsrat oder dem VN-Ausschuss für die Rechte des Kindes.

Dies alles macht deutlich, dass das deutsche Rüstungsexportkontrollsystem grobe Mängel hat, die dringend durch ein striktes Rüstungsexportkontrollgesetz behoben werden müssen. Damit dieses nicht erneut ausgehebelt werden kann, muss es Klagerechte für Verbände enthalten, damit Rüstungsexportentscheidungen vor Gericht auf ihre Rechtmäßigkeit hin überprüft und Exporte bei Verstößen gestoppt werden können. In anderen Ländern wie Großbritannien, den Niederlanden, Frankreich, Spanien, Belgien, Italien und Südafrika ist dies schon lange der Fall. Außerdem müssen Opfer von Rüstungsexporten Schadensersatz vor deutschen Gerichten geltend machen und als Nebenkläger:innen bei Strafprozessen auftreten können.

Auch andere europäische Länder verletzen bei Rüstungsexporten regelmäßig europäische und internationale Regeln und Gesetze – mit fatalen Folgen für die Menschen in den Empfängerländern. Dies muss dringend aufhören, künftig müssen bei allen Rüstungsexporten das Völkerrecht, das europäische Recht und die Kinder- und Menschenrechte eingehalten werden – auch und gerade in europäischen Gemeinschaftsprojekten.

Dafür werden sich Aktion Aufschrei – Stoppt den Waffenhandel, Ohne Rüstung Leben und terre des hommes, die Herausgeber dieser Studie, zusammen mit nationalen und internationalen Partnern weiter konsequent einsetzen.

Niels Dubrow,  
Ohne Rüstung Leben

Susanne Weipert,  
Aktion Aufschrei – Stoppt den Waffenhandel

Ralf Willinger,  
terre des hommes

# Zusammenfassung

Für das deutsche Rüstungsexportkontrollregime bestehen völkerrechtliche und europarechtliche Anforderungen, wie der Waffenhandelsvertrag (Arms Trade Treaty, ATT) und der Gemeinsame Standpunkt der EU zu Rüstungsexporten (GS), die VN-Kinderrechtskonvention und andere Völkerrechtsverträge, die sowohl abstrakt als auch konkret bei Rüstungsexportentscheidungen zu berücksichtigen sind. Bisher werden diese Vorgaben innerstaatlich nur unzureichend umgesetzt.

Dies gilt beispielsweise für die deutsche Umsetzung internationaler Prüfkriterien für Rüstungsexporte, für die von der Bundesregierung angewendete Kleinwaffendefinition, die einen Teil der Kleinwaffenexporte nicht erfasst und damit gegen Artikel 5 (3) des Waffenhandelsvertrags verstößt, und für die Praxis einer Differenzierung des Genehmigungsverfahrens nach bestimmten Ländergruppen (EU, NATO, NATO gleichgestellte Länder und Drittländer). Auch die im deutschen Recht enthaltene Differenzierung zwischen Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern findet sich weder im Gemeinsamen Standpunkt noch im Waffenhandelsvertrag und ist besonders wegen der weniger restriktiven Genehmigungspraxis für sonstige Rüstungsgüter kritisch zu sehen.

Es ist dringend notwendig, dass die Vorgaben aus dem Waffenhandelsvertrag und Gemeinsamen EU-Standpunkt in Gesetzesvorhaben und in der Exportpraxis vollumfänglich Niederschlag finden.

Der 2022 von dem federführenden Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) vorgelegte Entwurf der Eckpunkte für ein Rüstungsexportkontrollgesetz stellt einen ersten Schritt dar, bedarf jedoch wesentlicher Nachbesserungen und Schärfungen, um den internationalen Verpflichtungen ausreichend gerecht zu werden. Neben den genannten Punkten ist besonders zu kritisieren, dass auf den Waffenhandelsvertrag kein Bezug genommen wird, dass angedacht ist, den Länderkreis der bevorzugt zu behandelnden NATO-gleichgestellten Staaten auszuweiten, und dass Entscheidungen über Rüstungsexporte aus europäischen Gemeinschaftsprojekten zukünftig per Mehrheitsbeschluss der beteiligten Länder, also ohne nationales Veto-Recht, getroffen werden sollen.

Um eine zurückhaltende und verantwortungsvolle Rüstungsexportpolitik zu erreichen, wie sie unterschiedliche Bundesregierungen seit langem proklamieren, bedarf es entsprechend rechtlicher Verschärfungen und Korrekturen – sowohl in der Praxis, als auch im geplanten Rüstungsexportkontrollgesetz.

Außerdem sollte ein Verbandsklagerecht vorgesehen werden, mittels dem Rüstungsexportgenehmigungen von Gerichten daraufhin überprüft werden können, ob diese im Rahmen der bestehenden Gesetze getroffen wurden.

Zehn konkrete Forderungen dazu finden sich im Fazit am Ende der Studie.



1.

# Einleitung und Rahmenbedingungen

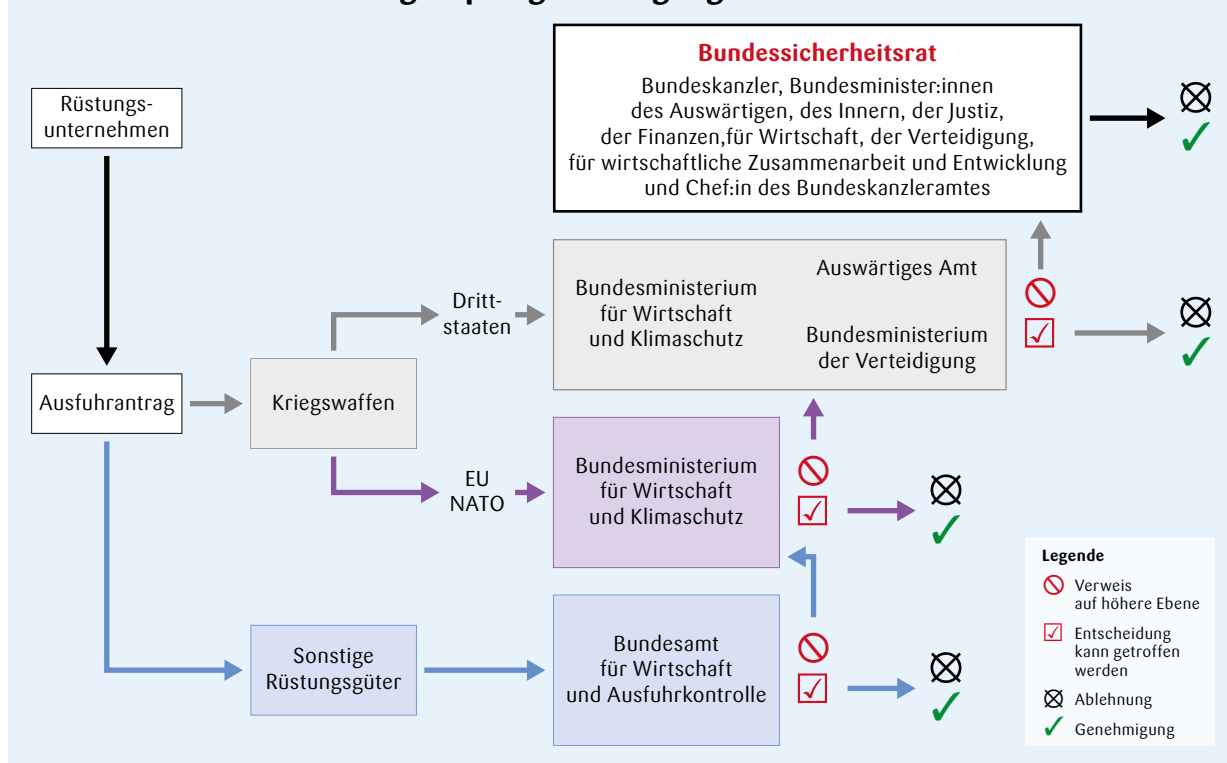


Kampfflugzeuge der saudischen Luftwaffe, die im Jemenkrieg für illegale Bombardierungen von Zivilist:innen eingesetzt werden. Lieferungen von Munition und Teilen für Kampfflugzeuge nach Saudi-Arabien wurden 2022 und 2023 von der Bundesregierung genehmigt.

Die deutsche Bundesregierung setzt sich nach eigener Aussage für eine regelbasierte internationale Ordnung ein und engagiert sich auf globaler Ebene für die Umsetzung und Durchsetzung des Völkerrechts. Jedoch berücksichtigt die Bundesregierung im Bereich der Rüstungsexportkontrolle internationale und europäische Verpflichtungen, die sich aus dem Vertrag über den Waffenhandel (Arms Trade Treaty, ATT) und dem Gemeinsamen Standpunkt (GS) der EU zu Rüstungsexporten (2008/944/GASP), der VN-Kinderrechtskonvention und anderen völkerrechtlichen Verträgen ergeben, nicht ausreichend. Zugleich wird insbesondere von Seiten der Rüstungsindustrie und von Politiker:innen, die Rüstungsexporte ausweiten wollen, behauptet, Deutschland würde durch eine vermeintlich zu restriktive

Position eine Sonderrolle, insbesondere im Kontext europäischer Gemeinschaftsprojekte, einnehmen. Darüber hinaus wird bemängelt, dass es an Regeln fehle, die Rüstungsexporte aus EU-Gemeinschaftsprojekten zu harmonisieren. Dabei sind alle EU-Staaten, die an solchen Gemeinschaftsprojekten beteiligt sind,<sup>1</sup> zumindest an dieselben Kriterien für Rüstungsexporte gebunden, die im rechtsverbindlichen Gemeinsamen Standpunkt festgelegt wurden. Doch werden diese in der Praxis von vielen EU-Ländern, darunter Deutschland, oft nicht eingehalten, und Sanktionsmechanismen fehlen. Zudem kommt es durch divergierende Auslegung und Anwendung dieser Kriterien regelmäßig zu Konflikten zwischen Mitgliedstaaten in Bezug auf Ausfuhrgenehmigungen für Rüstungsexporte aus Gemeinschaftsprojekten.

### Ablaufschema für Rüstungsexportgenehmigungen



Ein Großteil der von Deutschland exportierten Kleinwaffen – je nach Jahr Zweidrittel bis Vierfünftel – wird als „**Sonstige Rüstungsgüter**“ eingestuft – darunter Pistolen, Revolver, Scharfschützengewehre und selbst halbautomatische Waffen, sofern nicht für das Militär bestimmt. Für diese gilt das **Außenwirtschaftsgesetz (AWG)**, das Exporte nach dem Grundsatz der Außenwirtschaftsfreiheit fördert, im Gegensatz zum restriktiveren **Kriegswaffenkontrollgesetz**, das für „**Kriegswaffen**“ angewendet wird. Diese unzureichende deutsche Kleinwaffendefinition verstößt gegen Artikel 5 (3) des Waffenhandelsvertrags ATT und führt zu umfangreichen, kaum kontrollierten Exporten von Kleinwaffen – die als **Massenvernichtungswaffen des 21. Jahrhunderts** gelten.

<sup>1</sup> Großbritannien, das u. a. am Gemeinschaftsprojekt „Eurofighter“ beteiligt ist, ist seit dem Austritt aus der EU nicht mehr an den Gemeinsamen Standpunkt und nur noch an den Waffenhandelsvertrag gebunden.



## 1.1 Bisheriger Regelungsrahmen

Das Grundgesetz schreibt in Artikel 26 (2) vor, dass die Ausfuhr von zur Kriegführung bestimmten Waffen aus Deutschland grundsätzlich verboten ist und nur ausnahmsweise genehmigt werden kann. Die nähere Umsetzung dieses generellen Verbots mit Genehmigungsvorbehalt erfolgt bisher durch einen sprichwörtlichen „Flickenteppich“ an Gesetzen und politischen Regelungen. Dabei wird eine Unterscheidung vorgenommen zwischen „Kriegswaffen“ und „sonstigen Rüstungsgütern“. Kriegswaffen fallen unter das Kriegswaffenkontrollgesetz und, wie durch Artikel 26 (2) vorgegeben, bedürfen einer Ausfuhrgenehmigung, auf deren Erteilung kein Rechtsanspruch besteht. „Sonstige Rüstungsgüter“, welche nicht durch Artikel 26 (2) erfasst werden, fallen unter das Außenwirtschaftsgesetz (AWG) sowie die ergänzende Außenwirtschaftsverordnung (AWV), welche grundsätzlich die Freiheit des Exportes gewähren, gemäß § 5 Außenwirtschaftsgesetz aber Beschränkungen in Form von Genehmigungserfordernissen i. S. d. § 4 (3) Außenwirtschaftsgesetz vorsehen. Zwar sind für Exporte beider Güterkategorien Genehmigungen erforderlich, jedoch bestehen deutliche Unterschiede im Genehmigungsverfahren und in der Anfechtbarkeit von Entscheidungen.

Darüber hinaus gibt es die „Politischen Grundsätze für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“ (Politische Grundsätze), die 1970 verabschiedet wurden und von verschiedenen Bundesregierungen überarbeitet wurden, zuletzt im Jahr 2019. Die Politischen Grundsätze legen Ansätze über den Dualismus zwischen Kriegswaffenkontrollgesetz und Außenwirtschaftsgesetz / Außenwirtschaftsverordnung hinaus fest und versuchen so eine einheitlichere Praxis herzustellen. Diese stellen jedoch lediglich politisch verbindliche Binnenregelungen der Regierung dar. Sie entfalten keine rechtliche Bindungswirkung. Die genaue Ausgestaltung und Interaktion der jeweiligen Bundesgesetze mit den Politischen Grundsätzen und potentielle Widersprüche gegenüber internationalen Verpflichtungen Deutschlands werden in Abschnitt II. dieser Studie dargestellt. Unter diesem Blickwinkel werden auch die in dem Eckpunkteentwurf für das Rüstungsexportkontrollgesetz formulierten Reformvorschläge untersucht und einer Bewertung unterzogen.

## 1.2 Deutsche Rüstungsexporte 2022

Laut den vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) herausgegebenen Zahlen wurden im Jahr 2022 Einzelgenehmigungen für Rüstungsexporte in Höhe von ca. 8,4 Milliarden Euro erteilt.<sup>2</sup> Hiervon entfallen laut BMWK 2,2 Milliarden Euro auf Lieferungen an die Ukraine sowie 5,1 Milliarden Euro auf Lieferungen an EU-, NATO- und NATO-gleichgestellte Länder.<sup>3</sup> Der Gesamtwert der Lieferungen an Drittländer beläuft sich insgesamt auf 3,2 Milliarden Euro, dies entspricht einem wertmäßigen Anteil von 38 % im Vergleich zu 61,6 % im Vorjahr. Bei den tatsächlichen Ausfuhren von Rüstungsgütern zeigt sich allerdings eine starke Diskrepanz in der Genehmigungspolitik der unterschiedlichen Bundesregierungen. Nach Zahlen des Friedensforschungsinstitutes SIPRI wurden im Jahr 2022 Rüstungsgüter vor allem an Ägypten, Israel und Südkorea verkauft.

” Im Zeitraum von 2018 bis 2022 war Ägypten mit 18 % aller Rüstungsexporte Hauptabnehmer deutscher Rüstungsgüter.<sup>4</sup> Weiterhin gehörten im selben Zeitraum Drittländer wie Algerien, Brasilien, Indien und Saudi-Arabien zu den größten Importeuren deutscher Rüstungsgüter.<sup>5</sup>

Anzumerken ist darüber hinaus, dass weder die Zahlen des BMWK noch die von SIPRI vollständige Daten für Kleinwaffen beinhalten.

2 Factsheet: Rüstungsexportgenehmigungen 2022, verfügbar unter [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/F/Faktenblaetter/factsheet-ruestungsexportgenehmigungen-2022.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/F/Faktenblaetter/factsheet-ruestungsexportgenehmigungen-2022.pdf?__blob=publicationFile&v=1), die Zahlen vom BMWK bilden dabei jedoch nur die Ausfuhren nach der EU-Definition ab.

3 Ibid.

4 Tabelle 1. verfügbar unter [https://www.sipri.org/sites/default/files/2023-03/2303\\_at\\_fact\\_sheet\\_2022\\_v2.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2023-03/2303_at_fact_sheet_2022_v2.pdf).

5 SIPRI Arms Transfers Database, TIV of arms exports from Germany by recipient, 2018-2022, verfügbar unter <https://armstrade.sipri.org/armstrade/page/values.php>.

# 2.

## Internationale Verpflichtungen, deutsche Umsetzung und Reformvorschläge

DEM DEUTSCHEN VOLKE



### Rüstungsexporte können tödlich sein!

Wollen Sie auch, dass Rüstungsexporte gestoppt werden?  
Unterstützen Sie Aktion Aufschrei – Stoppt den Waffenhandel!



Protestaktion von  
Aktion Aufschrei –  
Stoppt den Waffenhandel  
vor dem Reichstag

## 2.1 Verpflichtungen Deutschlands durch Waffenhandelsvertrag (ATT) und Gemeinsamen Standpunkt der EU zu Rüstungsexporten

Zwar verfügt die EU über keine primärrechtliche Zuständigkeit für Rüstungsexporte. Die Mitgliedsstaaten haben jedoch am 8. Dezember 2008 im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) den Gemeinsamen Standpunkt der EU zu Rüstungsexporten (2008/944/GASP) verabschiedet. Eine Überarbeitung des Gemeinsamen Standpunktes ist im Jahr 2019 erfolgt, und ein Verweis auf den Waffenhandelsvertrag (ATT) wurde im Zuge dessen eingefügt.<sup>6</sup> Der Gemeinsame Standpunkt enthält gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern. Er soll Mindeststandards für Rüstungsexporte der EU-Mitgliedstaaten setzen, eine zurückhaltende Praxis etablieren und größere Transparenz als bislang sicherstellen. Unter anderem beinhaltet der Gemeinsame Standpunkt in Artikel 2 acht Kriterien, anhand welcher Rüstungsexportentscheidungen beurteilt werden sollen. Sind die Kriterien 1–4<sup>7</sup> erfüllt, muss die Genehmigungsbehörde eine Genehmigung versagen. Die Kriterien 5–8<sup>8</sup> sollen von der zuständigen Behörde jeweils bei ihrer Entscheidungsfindung berücksichtigt werden, gebieten jedoch für sich genommen keine Genehmigungsversagung.

» Der Gemeinsame Standpunkt ist ein intergouvernementales, also völkerrechtliches Instrument und für alle Mitgliedstaaten rechtsverbindlich.

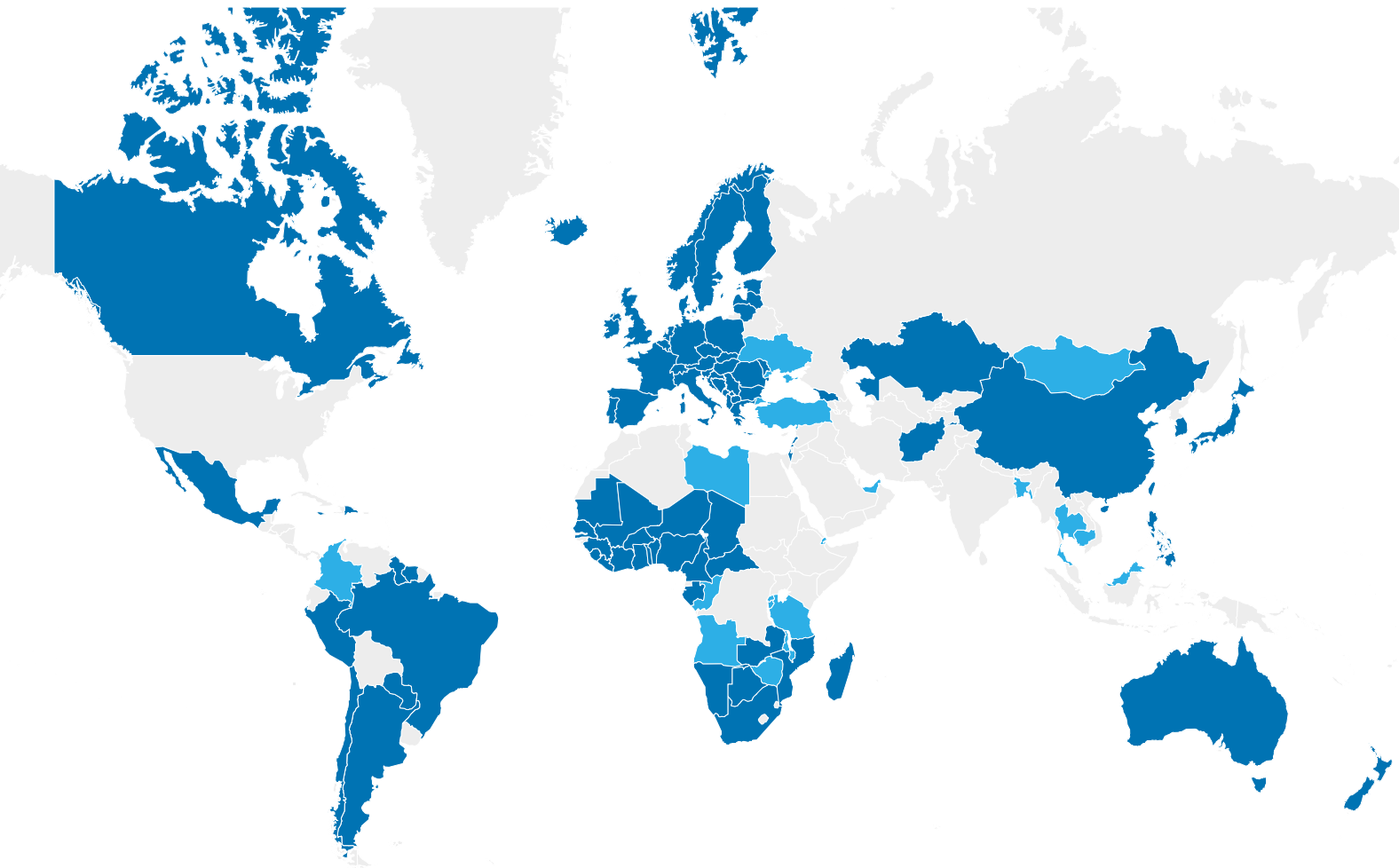
Die Umsetzung bzw. Anwendung dessen liegt jedoch in der Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten, die dabei einen Ermessensspielraum haben. Ebenso ist eine gerichtliche Durchsetzung bei Verstößen hiergegen unmöglich, nicht zuletzt aufgrund der mangelnden Durchsetzbarkeit und der fehlenden Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Ohne nationale Umsetzung und Ausgestaltung von Klagerechten Betroffener oder von Verbänden ist eine Durchsetzung vor nationalen Gerichten nicht zu erreichen.

Der Waffenhandelsvertrag (ATT) ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der Regelungen zum Handel mit bestimmten Rüstungsgütern beinhaltet. Er wurde von der Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN) verabschiedet und ist am 24. Dezember 2014 in Kraft getreten. Bislang haben 113 Staaten diesen Vertrag ratifiziert und sich den darin enthaltenen völkerrechtlichen Verpflichtungen unterworfen. Der Waffenhandelsvertrag stellt einen Versuch dar, internationale Mindeststandards für Rüstungsexporte zu setzen und den illegalen Handel mit Rüstungsgütern zu verhindern. Laut den Vorgaben des Waffenhandelsvertrags müssen Staaten vor dem Export von Rüstungsgütern bestimmte Bewertungskriterien beachten, Verbote umsetzen sowie Berichts- und Kooperationspflichten erfüllen.

6 Council Decision (CFSP) 2019/1560 of 16 September 2019 amending Common Position 2008/944/CFSP defining common rules governing control of exports of military technology and equipment, verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/eli/compos/2008/944/2019-09-17>.

7 Kriterium 1: Einhaltung internationaler Verpflichtungen; Kriterium 2: Achtung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts im Endbestimmungsland; Kriterium 3: Innere Lage im Endbestimmungsland; Kriterium 4: Aufrechterhaltung von Frieden, Sicherheit und Stabilität in der Region.

8 Kriterium 5: Nationale Sicherheit der Mitgliedstaaten und verbündeter Länder; Kriterium 6: Verhalten des Käuferlandes gegenüber der internationalen Gemeinschaft; Kriterium 7: Risiko der Abzweigung im Käuferland oder Wiederausfuhr unter unerwünschten Bedingungen; Kriterium 8: Vereinbarkeit der Ausfuhr mit der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Empfängerlandes.



**Waffenhandelsvertrag (Arms Trade Treaty, ATT):** 113 Vertragsstaaten haben den Vertrag ratifiziert (dunkelblau), 28 Unterzeichnerstaaten haben den Vertrag unterschrieben aber noch nicht ratifiziert (hellblau), 54 Staaten sind dem Vertrag noch nicht beigetreten (grau).

Quelle: <https://thearmstradetreaty.org/>

Die Bewertungskriterien unterscheiden, ähnlich wie beim Gemeinsamen Standpunkt der EU, zwischen solchen Fällen, in denen der Export verboten werden muss,<sup>9</sup> und solchen, in denen die Einschätzung der jeweiligen Kriterien in die Bewertung einfließen muss.<sup>10</sup> Zwar sind die Kategorien des Gemeinsamen Standpunkts detaillierter als die des Waffenhandelsvertrags, jedoch finden sich in beiden Regelwerken Kriterien, die

im jeweils anderen nicht enthalten sind, so zum Beispiel das Kriterium der geschlechtsspezifischen Gewalt, das im Waffenhandelsvertrag vorgesehen ist, im Gemeinsamen Standpunkt jedoch nicht genannt wird. Außerdem fordert der Waffenhandelsvertrag eine Anwendung der umfassenderen VN-Definition für Kleine und Leichte Waffen,<sup>11</sup> während der Gemeinsame Standpunkt auf die europäische Definition für diese Kategorie abstellt, die

9 Verbot in Fällen, in denen der Export Verpflichtungen aus Maßnahmen des VN-Sicherheitsrates nach Kapitel VII entgegenläuft würde (Art. 6 (1)), in denen die Ausfuhr internationalen Verpflichtungen und Verträgen entgegenstehen würde (Art. 6 (2)), und in denen zum Zeitpunkt der Genehmigung Wissen darüber besteht, dass die Rüstungsgüter zur Durchführung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Schwere Brüche der Genfer Konventionen, Angriffe auf Zivilpersonen und Objekte, sowie weitere Kriegsverbrechen die sich aus internationalen Abkommen ergeben, eingesetzt werden (Art. 6 (3)).

10 Einbeziehung in die Genehmigungsentscheidung, ob der Export internationalen Frieden und Sicherheit unterminieren würde (Art. 7 (1)a)), zu schweren Verletzungen humanitären Völkerrechts und Menschenrechten, Terrorismus oder organisiertem transnationalen Verbrechen gebraucht werden könnte (Art. 7 (1)b) i–iv)) und dem möglichen Einsatz der Güter in geschlechtsbasierten Gewalttaten und schweren Gewalttaten gegen Frauen und Kinder (Art. 7(4)).

11 So verweist Artikel 5(3) i. V. m. Artikel 2(1) auf die geltende VN-Definition, welche für diese Waffenklasse im International Instrument to Enable States to Identify and Trace, in a Timely and Reliable Manner, Illicit Small Arms and Light Weapons, unter II (4) zu finden ist. Vergleiche dazu: Casey-Maslen, S. (2016), *The Arms Trade Treaty: A Commentary*, S. 104 para 2.176–2.178.

**GEMEINSAMER STANDPUNKT 2008/944/GASP DES RATES**

vom 8. Dezember 2008

**betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern**

## Artikel 2

**Kriterien**

**Kriterium 1:** Einhaltung der internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, insbesondere der vom VN-Sicherheitsrat oder der Europäischen Union verhängten Sanktionen, der Übereinkünfte zur Nichtverbreitung und anderen Themen sowie sonstiger internationaler Verpflichtungen

**Kriterium 2:** Achtung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts durch das Endbestimmungsland

**Kriterium 3:** Innere Lage im Endbestimmungsland als Ergebnis von Spannungen oder bewaffneten Konflikten

**Kriterium 4:** Aufrechterhaltung von Frieden, Sicherheit und Stabilität in einer Region

**Kriterium 5:** Nationale Sicherheit der Mitgliedstaaten und der Gebiete, deren Außenbeziehungen in die Zuständigkeit eines Mitgliedstaats fallen, sowie nationale Sicherheit befreundeter und verbündeter Länder

**Kriterium 6:** Verhalten des Käuferlandes gegenüber der internationalen Gemeinschaft, unter besonderer Berücksichtigung seiner Haltung zum Terrorismus, der Art der von ihm eingegangenen Bündnisse und der Einhaltung des Völkerrechts

**Kriterium 7:** Risiko der Abzweigung von Militärtechnologie oder Militärgütern im Käuferland oder der Wiederausfuhr von Militärgütern unter unerwünschten Bedingungen

**Kriterium 8:** Vereinbarkeit der Ausfuhr von Militärtechnologie oder Militärgütern mit der technischen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Empfängerlandes, wobei zu berücksichtigen ist, dass die Staaten bei der Erfüllung ihrer legitimen Sicherheits- und Verteidigungsbedürfnisse möglichst wenige Arbeitskräfte und wirtschaftliche Ressourcen für die Rüstung einsetzen sollten

sich aus der Gemeinsamen Aktion des Rates aus dem Jahre 2002<sup>12</sup> ergibt. Beide Regelwerke bedürfen nationaler Implementierung mittels innerstaatlicher Regelungen, ohne aber Umsetzungsmodalitäten festzulegen. Der Waffenhandelsvertrag wurde im Oktober 2013 durch das Gesetz zu dem Vertrag über den Waffenhandel in deutsches Recht übernommen. Dieses beinhaltet jedoch lediglich die Zustimmung zum Waffenhandelsvertrag. Obwohl das Gesetz selbst keine zusätzlichen Verpflichtungen über den bestehenden Regelungsrahmen des Kriegswaffenkontrollgesetzes und des Außenwirtschaftsgesetzes sowie der Außenwirtschaftsverordnung hinaus normiert, ist die Bundesrepublik jedoch durch die Unterzeichnung des Waffenhandelsvertrags

völkerrechtlich zur Einhaltung desselben verpflichtet. Gegenwärtig besteht in der Folge eine Diskrepanz zwischen völkerrechtlicher und nationaler Umsetzung in der Praxis und Gesetzeslage.

Eine umfangreiche Reform im Zuge eines detaillierteren Ausführungsgesetzes hätte das Potential, Grauzonen zwischen rechtlicher und politischer Verbindlichkeit zu beseitigen und dadurch ein Mehr an Rechtssicherheit zu schaffen. Im System der Rüstungsexportkontrolle der Bundesrepublik stellt daher ein ordentliches Parlamentsgesetz mit klarer Bindungswirkung, wie das geplante Rüstungsexportkontrollgesetz, die rechtsicherste Option dar.

<sup>12</sup> Europäische Union, Gemeinsame Aktion des Rates vom 12. Juli 2002 betreffend den Beitrag der Europäischen Union zur Bekämpfung der destabilisierenden Anhäufung und Verbreitung von Handfeuerwaffen und leichten Waffen und zur Aufhebung der Gemeinsamen Aktion 1999/34/GASP, (2002/589/GASP).

## 2.2 Kleinwaffendefinition und Unterscheidung zwischen Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern

Die Bundesregierung gibt an, der Problematik von Kleinwaffen<sup>13</sup>, vor allem in nicht-internationalen Konflikten, besondere Aufmerksamkeit zu widmen, und hat im Jahr 2015 die „Grundsätze der Bundesregierung für die Ausfuhrgenehmigungspolitik bei der Lieferung von Kleinen und Leichten Waffen, dazugehöriger Munition und entsprechender Herstellungsausrüstung in Drittländer“ (Kleinwaffen-Grundsätze) veröffentlicht. Demnach soll Herstellungsausrüstung für die Produktion von Kleinen und Leichten Waffen in Drittstaaten nicht mehr genehmigt werden, wenn dadurch eine neue Fertigungslinie entsteht. Die Politischen Grundsätze greifen diese auf und formulieren darüber hinaus ein grundsätzliches Exportverbot von Kleinwaffen in Drittländer. Dies stellt im internationalen Vergleich eine restriktive Position dar. Diese relativiert sich aber durch die verwendete enge Kleinwaffendefinition, die viele Kleinwaffentypen nicht erfasst. Während in den Politischen Grundsätzen keine Definition von „Kleinwaffen“ vorgenommen wird, verweisen die Kleinwaffengrundsätze auf die obengenannte Definition der Gemeinsamen Aktion des EU-Rates vom 12. Juli 2002, welche von der durch den Waffenhandelsvertrag vorgegebenen umfangreicheren VN-Definition deutlich abweicht.

Daraus folgend werden in Deutschland lediglich eine abschließende Liste spezifischer Handfeuerwaffen, beispielsweise Sturmgewehre und Maschinenpistolen, als „Kleinwaffen“ definiert.

» Dagegen fallen verschiedene Waffenklassen wie Pistolen, Revolver, Scharfschützengewehre und Karabiner (v.a. Jagdgewehre und Sportwaffen) und selbst halbautomatische Waffen (sofern nicht für das Militär bestimmt) nicht unter die deutsche bzw. europäische Definition von Kleinwaffen – diese umfassen etwa Zweidrittel bis Vierfünftel aller jährlichen deutschen Kleinwaffenexporte.<sup>14</sup>

Dies hat wiederum zur Folge, dass diese Waffenklassen weder unter das Kriegswaffenkontrollgesetz noch unter das grundsätzliche Exportverbot in Drittstaaten aus den Politischen Grundsätzen fallen und stattdessen lediglich als sonstige Rüstungsgüter im Rahmen von Außenwirtschaftsgesetz und Außenwirtschaftsverordnung überwacht werden. Die Verwendung dieser Definition verstößt gegen das Gebot aus Artikel 5 (3) des Waffenhandelsvertrags, dass Vertragsstaaten keine engeren Definitionen anwenden dürfen als die im Vertragstext enthaltenen.

» Die im deutschen Recht enthaltene Differenzierung zwischen Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern findet sich weder im Gemeinsamen Standpunkt der EU noch im Waffenhandelsvertrag.

Sie ist besonders wegen der weniger restriktiven Genehmigungspraxis für sonstige Rüstungsgüter kritisch zu sehen. Während bei Kriegswaffen weiterhin kein Anspruch auf Genehmigungserteilung besteht und erteilte Genehmigungen grundsätzlich jederzeit widerrufbar sind, gilt für sonstige Rüstungsgüter der Grundsatz der Außenwirtschaftsfreiheit.<sup>15</sup> Vor allem in Anbetracht der von VN-Standards abweichenden Definition von Kleinwaffen, welche in großen Teilen nicht als Kriegswaffen eingestuft sind, ist die Aufrechterhaltung dieser Differenzierung zu kritisieren. Sie stellt eine deutliche Besonderheit dar.

<sup>13</sup> Die Bezeichnung „Kleinwaffen“ wird im deutschen Sprachgebrauch oft synonym mit der genaueren Bezeichnung von Kleinen und Leichten Waffen (im Englischen üblich: Small Arms and Light Weapons) genutzt. Wie in Abschnitt II. 2. a. beschrieben gibt es jedoch abweichende Definitionen, je nach Rechtsrahmen.

<sup>14</sup> Im Jahr 2021 wurde bspw. über Exportgenehmigungen für „Kleinwaffen“ in Höhe von 43,9 Mio. Euro berichtet, jedoch wurden Ausfuhren für Handfeuerwaffen (nach Ausfuhrlistenposition A0001) in Höhe von 234 Mio. Euro freigegeben. Vergleiche dazu: Rüstungsexportkontrollbericht der Bundesregierung 2021, S. 32 Fußnote 36, S. 10, S. 29. Vergleiche dazu: Steinmetz, Studie „Kleinwaffen in kleinen Händen – Deutsche Rüstungsexporte verletzen Kinderrechte“, 2020, S. 33 Infobox 8b, und S. 35.

<sup>15</sup> §1 Außenwirtschaftsgesetz i. V. m. Art. 2 Abs. 1 GG.



Mehr als 38.000 solcher Pistolen „SIG Sauer SP2022“ wurden von Deutschland aus illegal über die USA in den bewaffneten Konflikt nach Kolumbien geliefert. Dafür wurden drei Top-Führungskräfte von SIG Sauer vor Gericht verurteilt, das Unternehmen musste 11 Millionen Euro zahlen.

Laut Eckpunkteentwurf für das Rüstungsexportkontrollgesetz soll diese Unterscheidung nun auch weiterhin Anwendung finden.<sup>16</sup> Es ist jedoch vorgesehen, die Genehmigungsprüfung von sonstigen Rüstungsgütern nicht allein im Lichte einer isolierten Betrachtung ihrer Klassifizierung vorzunehmen, sondern in stärkerem Maße nicht weiter konkretisierte kontextuale Aspekte einzubeziehen.

Das Vorliegen eines konkreten Ausführanspruchs in Bezug auf sonstige Rüstungsgüter soll laut Eckpunkteentwurf anhand der im Rüstungsexportkontrollgesetz „neu gefassten, verbindlichen Kriterien“ sowie der „außen- und sicherheitspolitischen Bewertung der Bundesregierung“ entschieden werden. Gleiches gilt für einen etwaigen Widerruf. Ebenso sollen der konkrete Endverwender sowie die konkrete Endverwendung anhand der Kriterien und Grundsätze bewertet werden.

Weiterhin soll die Kriegswaffenliste überarbeitet und aktualisiert werden, vor allem in Anbetracht neuer technologischer Entwicklungen.<sup>17</sup> Zwar bleibt die Ausgestaltung dessen noch unklar. Grundsätzlich ist eine Aktualisierung jedoch zu begrüßen, sofern diese dazu beiträgt, dass einige sonstige Rüstungsgüter als Kriegswaffen klassifiziert werden. Die zugrundeliegende Problematik der völkerrechtlich nicht zugestandenen Unterscheidung wird dies jedoch nicht lösen.

Der Eckpunkteentwurf trifft keinerlei Aussagen über den zukünftigen Umgang mit Kleinwaffen.

” Das Rüstungsexportkontrollgesetz sollte sich klar an der umfassenderen VN-Definition für Kleine und leichte Waffen orientieren, ...

... um Deutschlands Verpflichtungen aus dem Waffenhandelsvertrag nachzukommen und der verheerenden Relevanz von Kleinwaffen in bewaffneten Konflikten gerecht zu werden.

<sup>16</sup> Entwurf: Eckpunkte für das Rüstungsexportkontrollgesetz, Punkt 7.

<sup>17</sup> Ibid.

## 2.3 Kriterienkatalog

Als „Kernelement“ soll nach dem Eckpunkteentwurf für das Rüstungsexportkontrollgesetz ein verbindlicher Kriterienkatalog für die Bewertung von Ausführanträgen und die Ermessensausübung bei Rüstungsexportentscheidungen vorgegeben werden.<sup>18</sup> Dieser soll auf den acht Kriterien des Gemeinsamen Standpunkts aufbauen, diese jedoch um weitere Aspekte ergänzen. Überwiegend nicht verwiesen wird jedoch auf die Kriterien des Waffenhandelsvertrags, welche teilweise restriktiver sind als die des Gemeinsamen Standpunkts. Diese finden zwar über den Umweg der Politischen Grundsätze und des Gemeinsamen Standpunkts Bedeutung in einem zukünftigen Rüstungsexportkontrollgesetz, jedoch erzeugt die Nichtnennung den Eindruck einer Normenhierarchie. Dies ist bedauerlich, da dem Waffenhandelsvertrag und dessen Verpflichtungen gegenüber dem Gemeinsamen Standpunkt augenscheinlich eine geringere Rolle zugemessen wird. Die Vorgaben der Politischen Grundsätze sollen bestehen bleiben und die Kriterien ergänzen und erweitern.

Hier sollte eine direkte Aufnahme dieser Ergänzungen und Erweiterungen in ein Gesetzesvorhaben aus den oben beschriebenen Gründen erfolgen. Sofern die Politischen Grundsätze restriktivere Vorgaben als der Gemeinsame Standpunkt machen, sollen diese vorrangig Anwendung finden. Diese vorrangige Anwendung sollte auch für restriktivere Vorgaben aus dem Waffenhandelsvertrag gelten. Im Folgenden werden die Kriterien der Einhaltung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts sowie die Kriterien des bewaffneten Konflikts und von Frieden, Sicherheit und Stabilität im Einzelnen adressiert.

### a. Menschenrechte

Weder das Kriegswaffenkontrollgesetz noch das Außenwirtschaftsgesetz enthalten die Achtung der Menschenrechte im Empfängerland als eigenständiges Kriterium für die Genehmigungsfähigkeit eines Rüstungsexportes. Die Einhaltung der Menschenrechte

ist sowohl in Artikel 7 (1, b) (ii) Waffenhandelsvertrag als auch in Artikel 2 (2) Gemeinsamer Standpunkt als Kriterium enthalten. Durch die internationalen und innerstaatlichen Verpflichtungen zur Achtung von Menschenrechten, darunter die in der VN-Kinderrechtskonvention verbrieften Kinderrechte, ist die staatliche Hoheitsgewalt umfassend an Grund- und Menschenrechte gebunden.

Die Politischen Grundsätze weisen der Menschenrechtssituation im Empfänger- und Endverbleibsland ein besonderes Gewicht zu.<sup>19</sup> Dies steht zunächst im Einklang mit den Vorgaben von Artikel 7 (1) (ii) des Waffenhandelsvertrags und Artikel 2 (2) des Gemeinsamen Standpunktes.

„ Gemäß Waffenhandelsvertrag (ATT) ist eine Genehmigung zu versagen, wenn „ein überwiegendes Risiko“ besteht, dass die Güter dazu verwendet werden könnten, „schwere Verletzungen der internationalen Menschenrechtsnormen zu begehen oder zu erleichtern“.

Der Gemeinsame Standpunkt sieht vor, dass eine Ausführungsgenehmigung zu versagen ist, wenn eindeutig das Risiko besteht, dass das Rüstungsgut für innere Repressionen benutzt werden könnte. Bei anderen schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen sollte besondere Vorsicht bei einer möglichen Genehmigungserteilung gelten. Die Politischen Grundsätze enthalten die Maßgabe jedoch nur in Bezug auf Drittländer, Genehmigungen sowohl nach Kriegswaffenkontrollgesetz als auch nach Außenwirtschaftsgesetz zu verwehren, sofern die innere Lage des betreffenden Landes dem entgegensteht.<sup>20</sup> Als Beispiele werden interne Auseinandersetzungen und ein hinreichender Verdacht der Nutzung der Güter zur Repression sowie fortdauernde und systematische Menschenrechtsverletzungen genannt. Damit reduzieren und verkürzen die Politischen Grundsätze Elemente der Kriterien 2 und 3 des Gemeinsamen Standpunktes auf ein Kriterium, ohne dieses genauer auszugestalten, und beschränken den Geltungsbereich eben lediglich auf Drittländer.

<sup>18</sup> Entwurf: Eckpunkte für das Rüstungsexportkontrollgesetz, Punkt 1.

<sup>19</sup> Politische Grundsätze Punkt I (2, 3).

<sup>20</sup> Politische Grundsätze Punkt III (6).



Zudem beinhalten die Politischen Grundsätze keinen expliziten Verweis auf die Berücksichtigung von geschlechtsspezifischer Gewalt und Gewalt gegen Frauen und Kinder, anders als dies in Artikel 7 (4) Waffenhandelsvertrag der Fall ist, und obwohl dies durch Artikel 19 und 38 der VN-Kinderrechtskonvention vorgegeben ist. Zwar wurde in der Überarbeitung der Politischen Grundsätze 2019 der Waffenhandelsvertrag als Leitlinie der Genehmigungspolitik der Bundesregierung erfasst,<sup>21</sup> eine explizite Nennung dieses Kriteriums bleibt jedoch aus. Eine klare Bezugnahme im Rahmen des Rüstungsexportkontrollgesetzes und in der Exportpraxis wäre wünschenswert, vor allem in Anbetracht der damit verbundenen notwendigen Gewichtung dieser Kriterien in ordentlicher Gesetzesform sowie der von der Regierung proklamierten Ansätze feministischer Außenpolitik.

Zu begrüßen ist, dass laut Eckpunkteentwurf der „Berücksichtigung der Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit im Empfängerland“ ein „größeres Gewicht“ zukommen soll. Dabei wird auch „die Lage von Frauen und Mädchen sowie marginalisierten Gruppen“ benannt, sodass künftig auf besondere Vulnerabilitäten verstärkt geachtet werden muss. Es soll dafür ein „erweitertes Menschenrechtskriterium unter Einbeziehung zusätzlicher konkreter Menschenrechtsaspekte“ eingeführt werden.<sup>22</sup>

» Exportgenehmigungen sollen „grundsätzlich nicht erteilt“ werden, wenn ein „hinreichender Verdacht“ besteht, dass die Güter „zur internen Repression, zu fortdauernden und systematischen Menschenrechtsverletzungen sowie zu gender- oder minderheitenspezifischer Gewalt oder im Zusammenhang mit dem Einsatz von Kindersoldaten verwendet werden“.<sup>23</sup>

Diese Erweiterung schließt die Lücke zu dem Kriterium in Artikel 7 (4) des Waffenhandelsvertrags. Zusätzlich sollte hier noch „andere Gewalt gegen Kinder“ explizit genannt werden (gemäß Artikel 19 und 38 der VN-Kinderrechtskonvention).

Zudem ist in dem Eckpunkteentwurf vorgesehen, die „ausnahmsweise Beschränkung“ von Rüstungsexporten in EU-, NATO- und NATO-gleichgestellte Länder auch auf die „Achtung der Menschenrechte“ auszuweiten.<sup>24</sup> Bisher sollten Beschränkungen für diesen privilegierten Länderkreis nur in Einzelfällen „bei besonderen politischen Gründen“ vorgenommen werden.

Darüber hinaus soll für Drittländer Ermessen bestehen bei „Empfängerländer(n) mit angespannter Menschenrechtslage“ in Fällen von „fortdauernden und systematischen Verletzungen von Menschenrechten“, auch unabhängig vom „konkreten Rüstungsgütereinsatz“. Hierfür sollen konkretisierende Regelbeispiele formuliert werden.<sup>25</sup> Dieser Vorschlag geht deutlich über die Vorgaben der Artikel 2 (2) des Gemeinsamen Standpunkts sowie Artikel 7 (1) (ii) des Waffenhandelsvertrags hinaus, die eine explizite Verbindung der exportierten Güter zu Menschenrechtsverletzungen vorsehen. Damit wird erfreulicherweise ein grundsatzbasierter Ansatz und kein Missbrauchsgefahren bergender, funktionaler Ansatz formuliert. Dennoch bestehen gegenüber einem Ermessensspielraum bei Rüstungsexportentscheidungen die oben genannten Bedenken.

Die Beachtung menschenrechtlicher Aspekte, inklusive geschlechtsspezifischer Gewalt und Gewalt gegen Frauen und Kinder sollte bei Ausfuhrentscheidungen gesetzlich klar und verbindlich festgeschrieben werden. Nur so kann gewährleistet werden, dass diese in der Rüstungsexportpraxis konsequent befolgt werden und Verstöße Konsequenzen nach sich ziehen. Ermessensspielräume müssen so weit wie möglich vermieden werden, denn ansonsten können, entgegen der internationalen Vorgaben, im deutschen Rechtsrahmen Ausfuhren in Länder genehmigt werden, in denen die Menschenrechte nur unzureichend geschützt sind, sofern bündnis- oder sicherheitspolitische Argumente in der Abwägung durchschlagen.

21 Politische Grundsätze Punkt I (1).

22 Entwurf: Eckpunkte für das Rüstungsexportkontrollgesetz, Punkt 2.

23 Ibid.

24 Ibid, S. 2, Punkt 3.

25 Ibid.



Wohnhäuser in Sa'da (Jemen), die durch Luftschläge der von Saudi-Arabien und Vereinigten Arabischen Emiraten geführten Militärallianz zerstört wurden. Durch diese völkerrechtswidrigen Angriffe sind mehr als 20.000 Zivilist:innen getötet und verstümmelt worden, darunter viele Kinder.

## b. Humanitäres Völkerrecht

Weder das Kriegswaffenkontrollgesetz noch das Außenwirtschaftsgesetz enthalten als eigenständiges und eindeutiges Kriterium für die Genehmigungsfähigkeit eines Rüstungsexportes die Einhaltung des humanitären Völkerrechts durch das Empfängerland. Die Politischen Grundsätze sehen eine Berücksichtigung der Einhaltung des humanitären Völkerrechts durch das potentielle Empfängerland unabhängig von dem spezifischen Rüstungsgut vor.<sup>26</sup> Sie beschränken diese Maßgabe jedoch auf Drittländer und formulieren keine daraus zwingend resultierende Versagung der Genehmigung. Der Gemeinsame Standpunkt verlangt in Artikel 2, (2), c ebenso die Einbeziehung der generellen Einhaltung des humanitären Völkerrechts,<sup>27</sup> gebietet jedoch bei einer klaren Gefahr eines rechtswidrigen Einsatzes des konkreten Rüstungsgutes die Versagung der Exportgenehmigung, unabhängig von dem Status

des Empfängerlandes<sup>28</sup>. Auch der Waffenhandelsvertrag schreibt in Artikel 7, (1), b, i und 7 (2) vor, dass eine Exportgenehmigung nicht erteilt werden darf, wenn ein „überwiegendes Risiko“ besteht, dass das explizite Rüstungsgut dazu verwendet wird, „eine schwere Verletzung des humanitären Völkerrechts zu begehen oder zu erleichtern“.

Laut dem Eckpunkteentwurf für ein Rüstungsexportkontrollgesetz soll dem humanitären Völkerrecht „durch eine Neufassung dieses Kriteriums besondere Bedeutung zugemessen“ werden,<sup>29</sup> ohne dies jedoch weiter auszuformulieren.

” Um sich glaubwürdig auf eine regelbasierte Exportpolitik berufen zu können, muss das Rüstungsexportkontrollgesetz die Einhaltung des humanitären Völkerrechts deutlich stärker verankern.

<sup>26</sup> Politische Grundsätze Punkt III (9 Absatz 2).

<sup>27</sup> Artikel 2 (6) (b) Gemeinsamer Standpunkt der EU zu Rüstungsexporten.

<sup>28</sup> Artikel 2 (2) (c) Gemeinsamer Standpunkt der EU zu Rüstungsexporten.

<sup>29</sup> Entwurf: Eckpunkte für das Rüstungsexportkontrollgesetz, Punkt 1.

Dies sollte beinhalten, dass bei Verstößen oder der Gefahr von Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht durch das Empfängerland, unabhängig von dem spezifischen Rüstungsgut, Exportgenehmigungen zu versagen sind. Dies muss für alle Empfängerländer gelten und nicht nur für Drittstaaten.

Mit Verweis auf schwere Verletzungen des humanitären Völkerrechts und Kriegsverbrechen hatte das Europäische Parlament wiederholt einen Rüstungsexportstopp an alle Länder, die am Jemen-Krieg beteiligt sind, gefordert<sup>30</sup> – darunter Saudi-Arabien, Vereinigte Arabische Emirate und Ägypten. Stattdessen gehörten diese Länder in den letzten Jahren zu den größten Empfängern von Rüstungsgütern aus Deutschland und anderen europäischen Ländern. Auch die im Oktober 2022 erfolgte Genehmigung des Exports von Bauteilen an Großbritannien für den Bau und Export von Eurofighter nach Saudi-Arabien hätte vor diesem Hintergrund nie erteilt werden dürfen. Mit diesen und anderen Kampfflugzeugen wurden nach VN-Angaben Krankenhäuser, Schulen, Märkte und andere zivile Ziele bombardiert und tausende von Zivilisten verletzt und getötet.

### c. Bewaffneter Konflikt, Frieden, Sicherheit und Stabilität

Das Kriegswaffenkontrollgesetz in §6 (3) 1. gebietet die Genehmigungsversagung in Fällen, in denen die Gefahr besteht, dass Kriegswaffen „bei friedensstörenden Handlungen, insbesondere bei einem Angriffskrieg“, verwendet werden können. Für sonstige Rüstungsgüter gibt das Außenwirtschaftsgesetz kein solches Gebot der Versagung vor, lediglich in §4 (1) 2. die Möglichkeit einer Beschränkung solcher Exporte. Die Politischen Grundsätze verneinen die Genehmigungsfähigkeit des Exports von Kriegswaffen und kriegswaffennahen sonstigen Rüstungsgütern (wie Anlagen und Unterlagen zur Herstellung von Kriegswaffen) in Drittländer, die in einen bewaffneten

(zwischenstaatlichen)<sup>31</sup> Konflikt verwickelt sind oder in denen eine bewaffnete Auseinandersetzung (innerstaatlicher Konflikt) droht.<sup>32</sup> Als einzige Ausnahme, Rüstungslieferungen in diesen Fällen dennoch zu erlauben, wird nur bei zwischenstaatlichen Konflikten die Selbstverteidigung nach Artikel 51 der VN-Charta benannt.

Der Gemeinsame Standpunkt verbietet in Artikel 2 (3) lediglich Exportgenehmigungen explizit für die Rüstungsgüter, die einen innerstaatlichen bewaffneten Konflikt provozieren oder verlängern oder bestehende Spannungen verschärfen würden. In Artikel 2 (4) verlangt der Gemeinsame Standpunkt, die Exportgenehmigung zu versagen, wenn eindeutig das Risiko besteht, dass explizit das Rüstungsgut „zum Zwecke der Aggression gegen ein anderes Land oder zur gewaltsamen Durchsetzung eines Gebietsanspruchs“ (zwischenstaatlicher Konflikt) benutzt wird. Folglich geht das Genehmigungsverbot der Politischen Grundsätze in Bezug auf Kriegswaffenexporte in Länder mit innerstaatlichen oder zwischenstaatlichen Konflikten über die Maßgaben des Gemeinsame Standpunkts hinaus.

Nach den Vorgaben in Artikel 7 (1) (a) und (3) des Waffenhandelsvertrags muss der mögliche Beitrag einer Ausfuhr zur Untergrabung von Frieden und Sicherheit in die Prüfung einbezogen werden, führt jedoch nur dann zur Genehmigungsversagung, wenn „ein überwiegendes Risiko besteht“, dass das explizite Rüstungsgut zu einer friedensstörenden Handlung (zwischenstaatlicher Konflikt) eingesetzt wird. Somit sind auch hier die Politischen Grundsätze zumindest in Bezug auf Lieferungen von Kriegswaffen und kriegswaffennahen sonstigen Rüstungsgütern an Drittländer, die in zwischenstaatliche Konflikte verwickelt sind, rigider. Aufgrund der deutschen Differenzierung zwischen Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern sind allerdings Situationen denkbar, in denen die deutsche Praxis trotzdem hinter den Vorgaben

30 Vergleiche Absatz 32, Entschließung des Europäischen Parlaments vom 20. Januar 2021, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0012\\_DE.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0012_DE.html).

31 Hier sind die Politischen Grundsätze unter Punkt III (7) uneindeutig formuliert. Während Satz 1 lediglich „bewaffnete Auseinandersetzungen“ als Kriterium formuliert, wird in Satz 2 auf „bewaffnete[n] äußere[n] Konflikte[n]“ verwiesen. Damit bleibt unklar, ob dieses Kriterium lediglich für zwischenstaatliche Konflikte Anwendung finden soll oder auch für innerstaatliche Konflikte gelten soll. Es wurde dem Anschein nach der Struktur des EU-Gemeinsamen Standpunkts (GS) gefolgt, wobei III (7) Satz 1 Option 1 an Art. 2 (4) GS angelehnt ist, während III (7) Satz 1 Option 2 ähnlich dem Art. 2 (3) GS funktionieren soll. Durch unpräzise Formulierungen der Politischen Grundsätze stehen diese jedoch dem Regelungsrahmen des Gemeinsame Standpunkts nach und fügen weder einen zusätzlichen Prüfungsmaßstab hinzu, noch tragen sie zu mehr Rechtssicherheit bei.

32 Politische Grundsätze Punkt III (7).



des Gemeinsame Standpunkts zurückbleiben, wenn Exportgenehmigungen von sonstigen Rüstungsgütern nicht verwehrt werden, obwohl das Risiko besteht, dass diese rechtswidrig, sprich beispielsweise als Auslöser oder in aggressiver Form bei einem bewaffneten (innerstaatlichen oder zwischenstaatlichen) Konflikt eingesetzt werden könnten.<sup>33</sup>

Damit ist, zumindest in der Theorie und in Bezug auf die Lieferung von Kriegswaffen an Drittländer, die politische Vorgabe in Deutschland tatsächlich restriktiver als der Gemeinsame Standpunkt und der Waffenhandelsvertrag.

” In der Praxis wurden jedoch, entgegen der Vorgaben von Politischen Grundsätzen, Gemeinsamem Standpunkt und Waffenhandelsvertrag, wiederholt Exportgenehmigungen in Länder erteilt, die sich in einem bewaffneten Konflikt befinden oder befanden.<sup>34</sup>

Darüber hinaus wurden dezidiert Kriegswaffen und andere Rüstungsgüter an nicht-staatliche Akteure geliefert, um diese in einem aktiven nicht-internationalen Konflikt zu unterstützen.<sup>35</sup> Die Genehmigungspraxis der letzten Jahre hat den Vorgaben von Politischen Grundsätzen, Waffenhandelsvertrag und Gemeinsamem Standpunkt jedenfalls insoweit nicht entsprochen.

Bewaffneter Junge im Süd-Jemen, 2019.  
Im Jemenkrieg werden auf beiden Seiten Minderjährige als Kindersoldat:innen rekrutiert. Sie kämpfen auch mit deutschen Waffen wie G3-Gewehren. Solche ließ Saudi-Arabien für verbündete Bodentruppen im Jemen kistenweise aus der Luft abwerfen - sie waren zuvor mit deutscher Lizenz in Saudi-Arabien gefertigt worden.

33 So könnten nach den Vorgaben der Politischen Grundsätze weiterhin sonstige Rüstungsgüter wie beispielsweise Kommunikations- und Ortungstechnik, an Beteiligte des Jemen Krieges geliefert werden, welche diesen verlängern könnten und daher, zumindest nach extensiver Auslegung des GS, nach diesem versagt werden müssten.

34 Hier beispielsweise Lieferungen an Indien und Pakistan, Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabische Emirate als beteiligte Staaten im Jemen Krieg und an die Regierung Kolumbiens, welche sich in einem innerstaatlichen Konflikt befand. Weiterhin wurde zwar ab 2018 ein Exportstopp an Saudi-Arabien mit Verweis auf die Beteiligung am Jemen Krieg verhängt, dies galt jedoch nicht für andere an diesem Krieg beteiligte Länder. Auch dies macht deutlich, dass die Anwendung dieses Gebots in der Praxis nicht stringent geschieht.

35 Waffenlieferungen an irakische Kurden in 2014 und 2016 um diese im Kampf gegen den Islamischen Staat zu unterstützen.

## 2.4 Differenzierung nach Ländergruppen

Die Politischen Grundsätze unterscheiden zwischen Bündnispartnern (EU, NATO, NATO-gleichgestellte Länder) und Drittstaaten.<sup>36</sup> Der ausführliche Prüfprozess anhand der Kriterien von Gemeinsamen Standpunkt, Waffenhandelsvertrag und der Politischen Grundsätze für Exportgenehmigungen findet danach in der Praxis nur für Drittstaaten statt, während Genehmigungen für Bündnispartner grundsätzlich nicht zu beschränken sind und lediglich im Einzelfall, sofern besondere politische Gründe vorliegen, beschränkbar sind. Ein praktischer Verzicht auf die Anwendung der Kriterien für Exporte an Bündnispartner ist problematisch, da erstens die bloße Mitgliedschaft in einem Bündnis nicht die Einhaltung der vorhandenen Kriterien garantiert und zweitens sicherheitspolitische Gründe pauschal über die Einhaltung der Kriterien gestellt werden.

Da Artikel 26 (2) GG ein explizites Verbot mit Genehmigungsvorbehalt für Exporte von Kriegswaffen vorsieht, ist eine solche (untechnische) Generalgenehmigung rechtlich zumindest fragwürdig. Da diese jedoch weiterhin die Möglichkeit der Prüfung und Genehmigungsverweigerung bietet, bleibt die Formulierung theoretisch im Rahmen der grundgesetzlichen Vorgaben – praktisch besteht jedoch die Gefahr, dass sich durch diese weite Formulierung ein Automatismus der Genehmigungserteilung einstellt. Weiterhin unterminiert die Differenzierung das Diskriminierungsverbot aus Artikel 5 (1) und 7 (1) des Waffenhandelsvertrags und die Vorgabe einer Prüfung entlang der Kriterien des Waffenhandelsvertrags. Der Gemeinsame Standpunkt verweist in seinem Artikel 2 (6) auf die Berücksichtigung der Natur der Allianzen eines Empfängerstaates, was verdeutlicht, dass dies lediglich ein Faktor in einer umfassenden Prüfung sein kann, nicht jedoch die übrigen Kriterien überlagern darf. In keiner Form entlässt der Gemeinsame Standpunkt den exportierenden Staat aus seiner Prüfungspflicht.

” Um den Vorgaben des Grundgesetzes, des Waffenhandelsvertrags und des Gemeinsamen Standpunkts nach einer sorgfältigen Prüfung in allen Rüstungsexportentscheidungen gerecht zu werden, muss diese Differenzierung bzw. Privilegierung der EU-, NATO- und NATO-gleichgestellten Staaten in einem Rüstungsexportkontrollgesetz abgeschafft werden ...

... oder zumindest so gefasst werden, dass die Zugehörigkeit zu dieser Ländergruppe lediglich eines unter mehreren Prüfkriterien ist.

Diese Privilegierung der Mitglieder der EU und der NATO sowie NATO-gleichgestellter Länder bleibt im Entwurf der Eckpunkte erhalten. Lediglich Rüstungsexporte in Drittländer sollen restriktiv gehandhabt werden und Exporte nur bei „besondere[n] außen- und sicherheitspolitische[n] Interessen“ genehmigt werden.<sup>37</sup> Nur in Ausnahmefällen sind Beschränkungen von Rüstungsexporten in die privilegierten Länder aus „besonderen außen- und sicherheitspolitischen Gründen oder im Hinblick auf die Achtung der Menschenrechte“ möglich. Letzteres ist als begrüßenswerte Neuerung besonders hervorzuheben.<sup>38</sup> Dies deutet jedoch darauf hin, dass bei Exportgenehmigungen an privilegierte Länder keine vollständige Prüfung entlang der Kriterien vorgenommen wird. Gegen diese Aufrechterhaltung der Differenzierung und Privilegierung können die oben genannten Gründe der rechtlichen Notwendigkeit einer Prüfung entlang der Kriterien des Gemeinsamen Standpunkts und des Waffenhandelsvertrags vorgebracht werden.

Eine Erweiterung des Länderkreises der NATO-gleichgestellten Länder wie in Punkt 4 der Eckpunkte vorgesehen ist aus ebendiesen Gründen kritisch zu sehen. Besonders problematisch ist eine solche Erweiterung mittels Regierungsbeschluss, würde dies doch die parlamentarische Kontrolle weiter schwächen und der Bundesregierung weitere Möglichkeiten einräumen, Exporte praktisch ohne Prüfung entlang der völkerrechtlichen und gesetzlichen Kriterien zu ermöglichen. Auch hier steht die Privilegierung potentiell im Konflikt

<sup>36</sup> Politische Grundsätze Punkt II.

<sup>37</sup> Entwurf: Eckpunkte für das Rüstungsexportkontrollgesetz, Punkt 3.

<sup>38</sup> Ibid.

mit dem Gebot der Nicht-Diskriminierung aus Artikel 7 des Waffenhandelsvertrags, wenn nicht ersichtlich ist, dass die regierungsseitig angewandten Kriterien deckungsgleich mit den Kriterien sind, die bei Genehmigungsentscheidungen Anwendung finden müssen. Schließlich führt diese Erweiterung der Gleichstellung dazu, dass über diese Exporte nicht mehr zeitnah berichtet wird, weil diese Länder nicht mehr als Drittländer zählen und damit Berichtspflichten gegenüber dem Bundestag beziehungsweise seinen Ausschüssen nicht mehr zur Anwendung kommen.

Eine solche Erweiterung des privilegierten Länderkreises durch Regierungsbeschluss, basierend auf feststehenden Kriterien, soll laut Eckpunkteentwurf gesetzlich ermöglicht werden.<sup>39</sup> Der Länderkreis soll mindestens alle zwei Jahre von der Bundesregierung überprüft werden. Berücksichtigt werden sollen „besonders strategisch wichtige und gleichgesinnte Partner“, die „für die Einhaltung der regelbasierten internationalen Ordnung stehen“.<sup>40</sup> Jedoch ist aus den Eckpunkten nicht ersichtlich, wie diese Kriterien inhaltlich ausgestaltet sein sollen, ob diese öffentlich zugänglich gemacht werden und ob es klare Mindeststandards geben soll.

” Eine Erweiterung um Südkorea, Singapur, Chile und Uruguay ist bereits in den Eckpunkten enthalten. Die Möglichkeit der Erweiterung per Regierungsbeschluss ist aus den schon genannten Gründen problematisch.<sup>41</sup>

Grundsätzlich ist die in Punkt 5 der Eckpunkte genannte differenziertere Betrachtung der jeweiligen Situation von miteinander im Konflikt befindlichen Staaten hinsichtlich der Androhung oder Anwendung von Gewalt gegen den Empfängerstaat zu begrüßen. Jedoch ist schwerlich davon auszugehen, dass die Einteilung in Aggressor und angegriffenes Land stets eindeutig möglich ist. Eine Flexibilisierung über die bereits in den Politischen Grundsätzen enthaltenen Fälle der Selbstverteidigung

nach Artikel 51 VN-Charta hinaus<sup>42</sup> birgt daher auch die Gefahr, dass Waffenlieferungen an Staaten ermöglicht werden, bei denen sich, gegebenenfalls erst in einer Nachbetrachtung, herausstellt, dass diese sich nicht auf ihr Selbstverteidigungsrecht berufen konnten. Auch der Bezug auf Sicherheitspartnerschaften birgt das Risiko, dass Waffenlieferungen genehmigt werden, die im Widerspruch zum geltenden Völkerrecht, einschließlich der Menschenrechte, eingesetzt werden könnten.

Differenzierungen im Hinblick auf bestimmte Drittländer sollen laut dem Eckpunkteentwurf auf Grundlage einer Einzelfallprüfung unter Berücksichtigung „der Achtung der Menschenrechte, des humanitären und sonstigen Völkerrechts, der Einhaltung demokratischer und rechtstaatlicher Grundsätze durch das Endbestimmungsland, dessen Aggressionspotentials sowie zentraler außen- und sicherheitspolitischer Interessen“ zulässig sein.<sup>43</sup> So können einerseits besondere „Werte- oder Sicherheitspartnerschaften“ und andererseits Fälle „fortdauernder und systematischer Menschenrechtsverletzungen sowie schwerwiegender Demokratiedefizite“ berücksichtigt werden.<sup>44</sup> Weiterhin soll die Unterstützung von Ländern in andauernden oder bevorstehenden Konflikten „im Einklang mit den der deutschen Außenpolitik zugrunde liegenden Werten und den Zielen und Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen und geltendem Völkerrecht in ihren legitimen Interessen, insbesondere dem Recht auf Selbstverteidigung“ festgeschrieben werden.

Diese Formulierung räumt einen deutlich weiteren Entscheidungsspielraum ein als in der gegenwärtigen Regelung der Politischen Grundsätze, welche eine Genehmigung grundsätzlich ausschließt, sofern der Empfängerstaat sich in einem aktiven bewaffneten Konflikt befindet, der keinen Fall der Selbstverteidigung nach Artikel 51 der VN-Charta darstellt. Die oben genannten Bedenken finden im Hinblick auf diese angestrebten Änderungen direkt Anwendung.

<sup>39</sup> Ibid. Punkt 4.

<sup>40</sup> Ibid.

<sup>41</sup> Der jüngste Erlass von Allgemeingenehmigungen für bestimmte sonstige Rüstungsgüter nicht nur in EU-, NATO- und NATO-gleichgestellte Staaten, sondern auch Chile, Singapur, Südkorea und Uruguay ist zu kritisieren. Hier wurde der Regierungsbeschluss also „vorweggenommen“. Möglicherweise braucht es den offiziellen Beschluss, wenn auch Kriegswaffen an diese Länder „grundsätzlich nicht mehr beschränkt“ werden sollen, siehe: Pressemitteilung des BAFA, [https://www.bafa.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/Aussenwirtschaft/2023\\_13\\_verfahren\\_beschleunigt.html](https://www.bafa.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/Aussenwirtschaft/2023_13_verfahren_beschleunigt.html); Neue und überarbeitete Allgemeingenehmigung, [https://www.bafa.de/DE/Aussenwirtschaft/Ausfuhrkontrolle/Antragsarten/Allgemeine\\_Genehmigungen/allgemeine\\_genehmigungen\\_node.html](https://www.bafa.de/DE/Aussenwirtschaft/Ausfuhrkontrolle/Antragsarten/Allgemeine_Genehmigungen/allgemeine_genehmigungen_node.html).

<sup>42</sup> Politische Grundsätze Punkt 3 (7).

<sup>43</sup> Entwurf: Eckpunkte für das Rüstungsexportkontrollgesetz, Punkt 5.

<sup>44</sup> Ibid.

## 2.5 Gemeinschaftsprojekte

Weder der Gemeinsame Standpunkt noch der Waffenhandelsvertrag beschreiben Verfahren für die Kontrolle der Ausfuhr von Rüstungsgütern, die grenzüberschreitend hergestellt werden – seien es Rüstungskoooperationen zwischenstaatlicher oder rein industrieller Art. Beide Dokumente sehen vor, dass die Verantwortung für die Ausfuhrkontrolle bei den jeweiligen exportierenden Staaten liegt und diese entsprechend verpflichtet sind, eigene Prüfungen anhand der jeweiligen Kriterien vorzunehmen. Eine Auslagerung dieser Prüfung auf Kooperationspartner bzw. die Anwendung von Mehrheitsentscheidungen in Fällen von divergierenden Auffassungen widerspricht zumindest dem Geiste der individuellen Verantwortung aller Staaten, die Kriterien möglichst restriktiv anzuwenden.

» Weiterentwicklungen von Entscheidungskompetenzen bei bi- und multinationalen Abkommen sind ambivalent zu bewerten und unterstreichen Zweifel an der Vereinbarkeit mit Artikel 26 (2) GG sowie den Verpflichtungen des Waffenhandelsvertrags und des Gemeinsamen Standpunktes, welche bereits bei *de minimis*-Vereinbarungen bestehen. Der Verzicht auf die im Waffenhandelsvertrag vorgesehenen Kontrollpflichten könnte gegebenenfalls dazu führen, dass der Entwurf des Rüstungsexportkontrollgesetzes in der Ausgestaltung der Eckpunkte bereits unmittelbar innerstaatlich rechtswidrig wäre.<sup>45</sup>

Der im Eckpunkteentwurf erklärte Einsatz der Bundesregierung für eine EU-Rüstungsexportverordnung ist zu begrüßen.<sup>46</sup> Hierdurch sollen die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die verteidigungswirtschaftliche Zusammenarbeit vertieft sowie u. a. die Konvergenz von Rüstungsexportentscheidungen gefördert werden. Die vertragliche Zusammenarbeit mit den europäischen Partnern soll laut Eckpunkteentwurf gestärkt und durch weitere Partner oder Abkommen ausgeweitet werden. Den völkerrechtlichen Vereinbarungen soll dabei im Fall der Abweichung von

nationalen Regelungen Vorrang zukommen. Hierbei legt der Wortlaut jedoch nahe, dass dieser Vorrang vor allem bi- und multilateralen Verträgen zugutekommt, die zukünftig zur Vereinfachung von Rüstungsprojekten geschlossen werden sollen, und weniger den Verpflichtungen des Waffenhandelsvertrags gilt. Das als Beispiel genannte Übereinkommen zwischen Frankreich, Spanien und Deutschland<sup>47</sup> beinhaltet unter anderem eine *de minimis*-Regelung für Zulieferungen, nach der erst ab einer Projektbeteiligung von mindestens 20% eine Genehmigungsprüfung möglich wäre. Diese sind bereits nach den Politischen Grundsätzen möglich, die Betonung im Entwurf des Rüstungsexportkontrollgesetzes legt jedoch nahe, dass solche Regelungen in Zukunft vermehrt zur Anwendung kommen sollen und über bloße Zulieferungen hinausgehen könnten.

Damit wird die Option von Mehrheitsentscheidungen zwischen den Kooperationspartnern eröffnet, bei denen jeweils die Projektbeteiligung Deutschlands dafür ausschlaggebend ist, welche Entscheidungsmacht der Bundesregierung zukommt.

» Dies kann auch zu einer Umgehung oder jedenfalls Absenkung der eigentlich innerstaatlich restriktiven Ausfuhrkriterien führen.

Damit geht der Entwurf sogar über die Option einer *de minimis*-Regelung für Zulieferungen, wie sie gegenwärtig in den Politischen Grundsätzen enthalten ist, hinaus. Bestehende vertraglich geregelte Kooperationen, wie beispielsweise das Übereinkommen über Ausfuhrkontrollen im Rüstungsbereich zwischen Deutschland, Frankreich und Spanien, sollen um ein projektübergreifendes Steuerungsgremium erweitert werden, welches mehrheitlich auf Basis des Gemeinsamen Standpunkts bzw. der etwaigen EU-Rüstungsexportverordnung entscheiden soll. Bei veränderter Lage soll ein Revisionsrecht mit Abstimmung über eine Aufhebung oder Änderung der Exportentscheidung bestehen. Diese, möglicherweise qualifizierte Mehrheitsentscheidung

<sup>45</sup> Vergleiche dazu analog: Boysen, S., Rechtsfragen des deutsch-französischen Abkommens über Ausfuhrkontrollen im Rüstungsbereich vom 23. Oktober 2019, (2020), S. 32–34, abrufbar unter: [https://www.greenpeace.de/sites/default/files/publications/20200226\\_rechtsfragen\\_des\\_deutsch-franzosischen\\_abkommens.pdf](https://www.greenpeace.de/sites/default/files/publications/20200226_rechtsfragen_des_deutsch-franzosischen_abkommens.pdf).

<sup>46</sup> Entwurf: Eckpunkte für das Rüstungsexportkontrollgesetz, Punkt 12.

<sup>47</sup> Bei dem Abkommen handelt es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag, welcher jedoch innerstaatlich als Verwaltungsabkommen behandelt wird und daher keine Zustimmung des Bundestages benötigt. Die innerstaatliche Behandlung erzeugt keine Effekte auf die zwischenstaatliche Bindung des Vertrages und ist für die völkerrechtliche Bewertung unerheblich. Vergleiche zur innerstaatlichen Bewertung: Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, das Deutsch-Französische Abkommen vom 21. Oktober 2019 über Ausfuhrkontrollen im Rüstungsbereich im Lichte des Art. 59 Abs. 2 GG, WD 2 - 3000 - 122/19 (2019), S. 11.

**FRIEDEN BEGINNT HIER!**

**Rüstungsexportkontrollgesetz**

**JETZT!**

Wollen Sie auch, dass Rüstungsexporte gestoppt werden?  
Unterstützen Sie Aktion Aufschrei - Stoppt den Waffenhandel!  
www.aufschrei-waffenhandel.de  
#rüstungsexportkontrollgesetz #friedenbeginnthier

**AKTION AUFSCHEI!** Stoppt den Waffenhandel!

soll für alle beteiligten Länder bindend sein. Eine solche Weiterentwicklung der Entscheidungskompetenzen soll zwar dem Bundestag zur Zustimmung vorgelegt werden, was zumindest die teilweise Einbindung des Parlaments im Abschluss solcher Verträge sicherstellt,<sup>48</sup> führt jedoch nach dessen Zustimmung zur beinahe gänzlichen Kompetenzabtretung. Der Bundestag soll über Entscheidungen des Steuerungsgremiums entsprechend der Informationspraxis des Bundessicherheitsrates informiert werden. Die oben ausgeführten Bedenken in Bezug auf die Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz sowie völker- und europarechtlichen Verpflichtungen, die Deutschland selbst treffen, greifen hier vollumfänglich.

Ziel der Bundesregierung ist gemäß dem Eckpunkteentwurf darüber hinaus, bei zukünftigen Gemeinschaftsprojekten mit weiteren EU-, NATO- und NATO-gleichgestellten Ländern zwischenstaatliche Vereinbarungen zu entsprechenden Verfahrensweisen bei Entscheidungsprozessen zu treffen. Besonders bei NATO- und NATO-gleichgestellten Staaten ist auf die bereits oben aufgeworfenen Bedenken hinzuweisen, welche in Anbetracht der in Teilen sehr unterschiedlichen rechtsstaatlichen Standards noch deutlich schwerer wiegen als im Falle der engsten EU-Partnerländer.

” Auch hier könnten somit Rüstungsprojekte mit Staaten zustande kommen, die weder die Kriterien des Waffenhandelsvertrags noch die des Gemeinsamen Standpunkts anwenden, und somit die restriktiven Kriterien Deutschlands durch Mehrheitsentscheidung ausgehebelt werden. Dies widerspricht Deutschlands Prüfungsverpflichtungen aus beiden Regelwerken sowie der grundgesetzlichen Verpflichtung zur Prüfung für Kriegswaffen aus Artikel 26 (2) GG.

<sup>48</sup> Im Gegensatz zum Deutsch-Französischen Abkommen, welches durch die Bundesregierung lediglich als Verwaltungsabkommen bewertet wurde, weshalb das Parlament nicht eingebunden werden musste.



## 2.6 Verbandsklagerecht, Opferschutz und Nebenklage

Weder das Kriegswaffenkontrollgesetz noch das Außenwirtschaftsgesetz und die Außenwirtschaftsverordnung oder die Politischen Grundsätze sehen ein generelles Klagerecht oder ein spezifisches Verbandsklagerecht gegen Exportgenehmigungen vor. Auch der Gemeinsame Standpunkt oder der Waffenhandelsvertrag enthalten keine Vorgaben zur Verbandsklage oder zum Opferschutz. Ein Vergleich mit anderen Exportländern zeigt jedoch, dass bereits in einigen anderen Staaten die Möglichkeit einer Verbandsklage besteht. So haben Nichtregierungsorganisationen bereits in zahlreichen europäischen Ländern juristische Verfahren zur Überprüfung von Rüstungsexportentscheidungen angestrengt.<sup>49</sup> Die Möglichkeit von Verbandsklagen ist in Deutschland bereits u.a. im Umweltrecht für Naturschutzverbände gegeben.

» Mittels Verbandsklagen können exekutive Entscheidungen von Gerichten daraufhin überprüft werden, ob diese im Rahmen der bestehenden Gesetze getroffen wurden.

Die über Rüstungsexporte entscheidende Exekutive ist an das Grundgesetz und dessen Vorgaben sowie an die gesetzliche Ordnung gebunden. Für eine regelbasierte Rüstungsexportkontrollpolitik, die auf rechtsstaatliche Mechanismen Wert legt, bewirkt ein Verbandsklagerecht ein quantitatives und qualitatives Mehr an Rechtsschutz. Denn hierdurch könnten Verbände die gerichtliche Überprüfung von erteilten Genehmigungen anhand eines zukünftigen Rüstungsexportkontrollgesetzes bzw. der jeweiligen Gesetzeslage erreichen. Ebenso wäre es Verbänden möglich eine gerichtliche Durchsetzung von menschen- und grundrechtlichen Ansprüchen von geschützten Personen zu erstreiten.

In dem Eckpunkteentwurf findet sich jedoch keine Formulierung, die auf die Einführung eines Verbandsklagerechts abstellt. Ein solches sollte jedoch dringend in einem Gesetzentwurf berücksichtigt werden, um die verfassungsmäßig vorgeschriebene Bindung der vollziehenden Gewalt an Recht und Gesetz (Art. 20 (3) GG) wirksam kontrollieren zu können.

Derzeit ist es für Verbände sowie für Betroffene, die durch illegale Rüstungsexporte bewirkte etwaige Grundrechts- oder Menschenrechtsverletzungen geltend machen möchten, fast unmöglich, mit Aussicht auf Erfolg den Klageweg zu beschreiten. Daher ist es zu begrüßen, dass gemäß des Eckpunkteentwurfs, die Rechte Betroffener gestärkt werden sollen. Bei qualifizierten gesetzlichen Verstößen des Unternehmens oder der verantwortlichen Mitarbeiter:innen haben diese Schadenersatz für Verletzungen an Leib oder Leben durch das exportierte Rüstungsgut zu leisten.<sup>50</sup> Negativ ist zu werten, dass eine bestimmte Qualifikation der Pflichtverletzung notwendig ist, bloße Sorgfaltspflichtverletzungen werden nicht als ausreichend erachtet. Die Anwendbarkeit der Schadenersatzregelungen soll abgesichert werden und eine Einklagbarkeit vor deutschen Zivilgerichten bestehen. Ein möglicher Ausschluss des Anspruches bei Erlaubnis der Verletzungshandlung nach dem Völkerrecht oder dem jeweiligen Ortsrecht lässt diesen jedoch weitgehend leerlaufen. Demnach stünde für beispielsweise vorsätzlich gegen Ausfuhrregelungen verstoßende Exporte, betroffenen Zivilpersonen kein Anspruch zu, wenn diese nach humanitärem Völkerrecht als zulässige Kollateralschäden in bewaffneten Konflikten eingestuft werden können. Dies ist in einem Gesetzentwurf dringend anzupassen.

49 So haben Nichtregierungsorganisationen bereits im Vereinigten Königreich (Campaign Against Arms Trade), in den Niederlanden (PAX), Frankreich (ASER), Spanien (Greenpeace), Belgien (LDH und CNAPD), Südafrika (Southern Africa Litigation Centre and Open Secrets) und in Italien (ECCHR und Rete Italia) Verfahren zur Überprüfung von Rüstungsexportentscheidungen angestrengt. Vergleiche: Saferworld ATT Expert Group, Domestic accountability for international arms transfers: Law, policy and practice (2021), S. 10–45.

50 Entwurf: Eckpunkte für das Rüstungsexportkontrollgesetz, Punkt 11.



Mahnwache in Stuttgart 2018, Prozessaufakt gegen Heckler und Koch wegen illegaler G36-Exporte nach Mexiko. Eine Nebenklage der Angehörigen der Opfer wurde nicht zugelassen. Illegal gelieferte G36-Gewehre wurden beim sog. Ayotzinapa-Massaker eingesetzt, bei dem 43 Student:innen ermordet wurden.

Weitere Rechtszugangshürden werden erkannt und erfreulicherweise eine Durchsetzung der Ansprüche Betroffener mittels prozessstandschaftlicher Vertretung von anerkannten Verbänden soll laut Eckpunktentwurf ermöglicht werden.<sup>51</sup> Dies ist wichtig, da Betroffene überwiegend Ausländer:innen im Ausland sein werden und daher bei einer Geltendmachung von Ansprüchen vor Gerichten in Deutschland vor einer Vielzahl an Hürden stehen. Ein Verbandsklage-recht im oben genannten Sinne wird hierdurch nicht geschaffen.

Das Kriegswaffenkontrollgesetz soll hinsichtlich der Straftatbestände überprüft werden. Das Recht der Nebenklage soll bei Strafprozessen im Zusammenhang mit der Ausfuhr von Rüstungsgütern nach Kriegswaffenkontrollgesetz und Außenwirtschaftsgesetz eingeführt werden, damit Betroffene sich so am Verfahren beteiligen können. Während auch hier das Problem der Barrieren für die wohl überwiegend betroffenen Ausländer:innen im Ausland besteht, würde dies zumindest mittels anwaltlicher Nebenklagevertretung die Möglichkeit schaffen, hierüber im Prozess eigene Belange einzubringen.

<sup>51</sup> Ibid.

## 2.7 Transparenz und Begründungspflichten

Der Gemeinsame Standpunkt enthält in Artikel 4 eine Begründungspflicht für Fälle, in denen Exportgenehmigungen versagt wurden – und zwar gegenüber anderen Mitgliedsstaaten. Eine Ausweitung darüber hinaus auf nationale Gremien und die Öffentlichkeit schafft in demokratischer Hinsicht mehr Transparenz.

„ Die Begründungspflicht wird auch der Tatsache gerecht, dass Kriegswaffenexporte gemäß Grundgesetz grundsätzlich verboten sind und nur Ausnahmen darstellen sollen.

Es sollten Begründungspflichten für alle Rüstungsexportentscheidungen gelten, also neben den besonders sensiblen Kriegswaffenexporten in Drittländer auch jene in privilegierte Länder sowie für Exporte von sonstigen Rüstungsgütern.

Die im Eckpunkteentwurf in Punkt 9 vorgesehene Ausweitung des Unterrichtsverfahrens auf alle abschließenden Genehmigungsentscheidungen für Exporte von Kriegswaffen in Drittländer ist zu begrüßen. Hierdurch wird der Bundestag zukünftig auch in Fällen informiert, in denen keine Befassung im Bundessicherheitsrat stattfand. Es bleibt zu kritisieren, dass dies nicht für sonstige Rüstungsgüter sowie Exporte in alle anderen Länder gilt. Die vorgesehene Ausweitung schafft mehr Transparenz für die Ausschussmitglieder, jedoch nicht notwendigerweise für die Öffentlichkeit. Die Gründe werden außerdem weiterhin nur auf „Anforderungen“ der vorgesehenen Ausschüsse und nur mündlich erörtert. Es ist geboten, dass die Begründung auch öffentlich zugänglich wird. Außerdem ist nur vorgesehen, die Begründungspflicht für erteilte Genehmigungen auszuweiten, nicht für die Ablehnung dieser.

Im Hinblick auf die Transparenz von Rüstungsexportentscheidungen macht der Waffenhandelsvertrag in Artikel 12 (1) Vorgaben zur Dokumentation und in Artikel 13 (3) zur Kommunikation dieser an andere Vertragsstaaten. Diese müssen aber nicht mit der Öffentlichkeit geteilt werden und können im Interesse der nationalen Sicherheit oder zur Wahrung von Wirtschaftsgeheimnissen beschnitten werden. Die EU unterhält bereits eine Datenbank mit den jeweiligen positiv beschiedenen Genehmigungsentscheidungen und zusätzlichen Daten.<sup>52</sup> Jedoch ist die Vergleichbarkeit der Daten dadurch erschwert, dass Deutschland zwar die Werte der erteilten Genehmigungen für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern angibt. Die Werte der tatsächlichen Ausfuhren werden jedoch nur für Kriegswaffen angegeben, weil nur diese statistisch überhaupt erfasst werden. Andere Staaten kennen diese Unterscheidung nicht und geben daher in Teilen deutlich mehr Informationen an.

Das Ziel im Eckpunkteentwurf, die Berichterstattung und Informationsbereitstellung zu Genehmigungsentscheidungen transparenter zu gestalten, ist zu begrüßen, ebenso die Prüfung des Aufbaus einer recherchierbaren Datenbank hierzu.<sup>53</sup> Daher geht der Ansatz des Rüstungsexportkontrollgesetzes über die Minimalvorgaben des Waffenhandelsvertrags hinaus. Die genaue Ausgestaltung des Vorschlags der statistischen Transparenz im Rüstungsexportkontrollgesetz bleibt jedoch undeutlich.

52 Verfügbar unter <https://webgate.ec.europa.eu/eeasqap/sense/app/75fd8e6e-68ac-42dd-a078-f616633118bb/sheet/74299ecd-7a90-4b89-a509-92c9b96b86ba/state/analysis>.

53 Entwurf: Eckpunkte für das Rüstungsexportkontrollgesetz, Punkt 10.

## 2.8 Endverbleib, Post-Shipment-Kontrollen und Re-Export

Kontrollmechanismen zum Endverbleib können einen wichtigen Beitrag zur Verhinderung der unerwünschten Weitergabe leisten. Die alleinige Abgabe einer „Endverbleibserklärung“ durch das Empfängerland reicht jedoch nicht aus. Nur tatsächliche „Vor-Ort-Kontrollen“ (sog. Post-Shipment-Kontrollen) oder die vertraglich zugesicherte Möglichkeit dazu, können ein gewisses Maß an Sicherheit über den Endverbleib gewährleisten. Zudem müssen bei Verstößen auch Konsequenzen für das Empfängerland folgen.

» Artikel 11 (2) des Waffenhandelsvertrags enthält die Verpflichtung der Vertragsstaaten nationale Kontrollsysteme aufzubauen, die den Endverbleib der Exporte überprüfbar machen, ...

... ohne jedoch genaue Vorgaben zur Ausgestaltung zu machen. Auch wäre eine gesetzliche Verankerung dahingehend ein wichtiger Schritt zur konsequenten Umsetzung von Verpflichtungen zur Klärung des Endverbleibes deutscher Rüstungsgüter. Das kann unter anderem zur besseren Überwachung von Waffenembargos beitragen.

Zu begrüßen ist die geplante Ausweitung der Post-Shipment-Kontrollen sowie deren gesetzliche Verankerung laut Eckpunkteentwurf. Zukünftig sollen Post-Shipment-Kontrollen nicht nur in Drittstaaten, sondern auch in EU-, NATO- und NATO-gleichgestellten Staaten möglich sein, soweit im Einzelfall angezeigt. Gegenstand dieser sollen „zukünftig alle Kriegswaffen sowie alle Schusswaffen sein, die an staatliche Empfänger geliefert werden“.<sup>54</sup> Bei besonderen Einzelfallumstän-

den können zukünftig auch bei sonstigen Rüstungsgütern die Zustimmung zur Post-Shipment-Kontrolle als Voraussetzung zur Genehmigung verlangt werden. Problematisch ist jedoch, dass Zulieferungen und Bestandteile, die in andere Güter integriert werden sollen, davon ausgenommen werden. Bei Verstößen soll ein abgestuftes Sanktionskonzept orientiert an Art, Schwere und Häufigkeit des Verstoßes greifen. Zur Herstellung von Transparenz sind Informationen über Post-Shipment-Kontrollen und deren Ergebnisse im Rüstungsexportbericht zu begrüßen, wobei zeitnähere Informationen erforderlich wären. Besonders wichtig sind die angestrebte Meldestelle im Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) für Hinweise zu „unbefugt weitergeleiteten oder abhandengekommenen Waffen“ und die Berücksichtigung verifizierter Hinweise bei zukünftigen Genehmigungsbescheiden.

Bereits mit der *de minimis*-Regelung in Artikel 3 (2) des deutsch-französischen Abkommens ist der erste Schritt hin zu einem weitgehenden Verzicht auf das Zustimmungserfordernis zum Re-Export gemacht worden. Gemäß dem Eckpunkteentwurf soll die Bundesregierung zukünftig bei verbündeten EU-, NATO- und NATO-gleichgestellten Partnern auf das Zustimmungserfordernis beim Re-Export verzichten können – und zwar bei zugelieferten Gütern im Wert von 100.000 € oder weniger.<sup>55</sup> Diese Ausnahme vom Zustimmungserfordernis soll jedoch nicht für Handfeuerwaffen, Technologie und Software, sowie grundsätzlich alle Kriegswaffen gelten. Fraglich ist, warum sich die Bundesregierung von diesem zusätzlichen Kontroll- und Sicherstellungsinstrument lossagen möchte.

<sup>54</sup> Entwurf: Eckpunkte für das Rüstungsexportkontrollgesetz, Punkt 6.

<sup>55</sup> Ibid. Punkt 13.

3.

Fazit  
und Empfehlungen



**Rüstungsexporte  
in die Schranken weisen!**

**Es bestehen klare völkerrechtliche und europarechtliche Anforderungen an Rüstungsexporte, die Deutschland im Rahmen seines Rüstungsexportkontrollregimes zu beachten hat. Diese wurden bisher in den bestehenden nationalen Gesetzen und in der Exportpraxis nur unzureichend umgesetzt. Auch der Eckpunktentwurf für das geplante Rüstungsexportkontrollgesetz wird den internationalen Anforderungen nicht ausreichend gerecht und eröffnet zudem neue problematische Räume der Abweichung von internationalen Vorgaben. Es ist daher dringend notwendig, dass das geplante Rüstungsexportkontrollgesetz mindestens die internationalen und europäischen Vorgaben vollumfänglich umsetzt. Darüber hinaus sollten weitergehende Maßgaben, wie das grundsätzliche Kleinwaffenexportverbot in Drittstaaten und Vor-Ort-Kontrollen Eingang in das Gesetz finden.**

1. Auf die Kriterien des Waffenhandelsvertrags (ATT) sollte ebenso wie auf die des Gemeinsamen Standpunkts der EU verwiesen werden. Sie sollten Grundlage für die Ausarbeitung von nationalen Kriterien für Rüstungsexportkontrollentscheidungen sein. Falls die Kriterien von Waffenhandelsvertrag oder Gemeinsamen Standpunkt restriktivere Vorgaben machen, sollten diese vorrangig Anwendung finden. Das gleiche gilt für die Kriterien der Politischen Grundsätze. Eine Aufnahme der Vorgaben der Politischen Grundsätze in ein Gesetzesvorhaben wäre wünschenswert, um diese nicht weiter außergesetzlich als Ergänzungen und Erweiterungen daneben bestehen zu lassen. Die besonders zu berücksichtigenden weiteren Aspekte des Waffenhandelsvertrags und des Gemeinsamen Standpunkts sind vollumfänglich umzusetzen. Ermessensspielräume müssen so weit wie möglich vermieden werden, denn ansonsten können weiterhin aus geostrategischen oder sicherheitspolitischen Gesichtspunkten Rüstungsexporte in Länder genehmigt werden, in denen Menschenrechte (inkl. Kinderrechte) nur unzureichend geschützt sind oder die gegen das (humanitäre) Völkerrecht verstoßen.
2. Die VN-Definition von Kleinen und Leichten Waffen gemäß Waffenhandelsvertrag muss übernommen werden. Es sollte nicht an der engeren europäischen Definition gemäß der Gemeinsamen Aktion des Rates festgehalten werden, da sonst Artikel 5 (3) des Waffenhandelsvertrags nicht eingehalten wird.
3. Die im deutschen Recht enthaltene Differenzierung zwischen Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern findet sich weder im Gemeinsamen Standpunkt der EU noch im Waffenhandelsvertrag (ATT). Sie ist besonders wegen der in Deutschland bestehenden weniger restriktiven Genehmigungspraxis für sonstige Rüstungsgüter kritisch zu sehen und sollte aufgehoben werden.
4. Die Privilegierung der Mitglieder von EU und NATO sowie NATO-gleichgestellter Länder sollte aufgehoben werden. Sie steht im Spannungsverhältnis zu den Vorgaben des Grundgesetzes, des Gemeinsamen Standpunkts der EU sowie des Waffenhandelsvertrags (ATT) und weiterer völkerrechtlicher Regelungen. Eine differenziertere Betrachtung der jeweiligen Situation von miteinander im Konflikt befindlichen Staaten, also bei Androhung oder Anwendung von Gewalt gegen den Empfängerstaat, ist zu empfehlen. Die Einteilung in Aggressor und angegriffenes Land ist in den wenigsten Fällen klar und eindeutig.
5. Eine Auslagerung der Prüfung von Rüstungsexporten auf Kooperationspartner bzw. die Anwendung von Mehrheitsentscheidungen steht in einem starken Spannungsverhältnis zu grundgesetzlichen Prüfvorgaben. Dadurch entsteht die Gefahr, dass die Anwendung verbindlicher nationaler oder internationaler Kriterien zurückgedrängt oder missachtet wird.

6. Die Einführung des Instruments der Verbandsklage zur Sicherstellung bzw. Prüfung der verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Bindung der Exekutive an Recht und Gesetz ist dringend zu empfehlen. In anderen europäischen Staaten ist dies bereits Standard.
7. Schadenersatzregelungen für Opfer des Einsatzes von Rüstungsgütern im Falle von rechtswidrigen Exporten sollten unabhängig von der Völkerrechtskonformität des Einsatzes oder der Einsatzentscheidung ebenfalls eingeführt werden. Ein Recht der Nebenklage bei Strafprozessen im Zusammenhang mit der Ausfuhr von Rüstungsgütern nach Kriegswaffenkontrollgesetz und Außenwirtschaftsgesetz bzw. dann nach Rüstungsexportkontrollgesetz ist außerdem zu empfehlen.
8. Es sollten Begründungspflichten für alle Rüstungsexportentscheidungen eingeführt werden, also neben Kriegswaffenexporten in Drittländer auch jene in privilegierte Länder sowie Exporte für sonstige Rüstungsgüter. Die Begründungen sollten öffentlich zugänglich sein. Zur Erhöhung der Transparenz sollten neben vollumfänglichen nationalen Maßnahmen für bestehende Instrumente, wie die EU-Datenbank, alle gefragten Informationen bereitgestellt werden.
9. Gesetzlich verankerte Kontrollmechanismen zum Endverbleib mit regelmäßigen Vor-Ort-Kontrollen in allen Empfängerländern und Konsequenzen bei Verstößen können einen wichtigen Beitrag zur Verhinderung der unerwünschten Weitergabe leisten. Entsprechend müssen die Kontrollbehörden finanziell und personell angemessen ausgestattet werden. Die Qualität diplomatischer Beziehungen darf kein Hindernis für etwaige Sanktionen bei Verstößen gegen den Endverbleib darstellen.
10. Genehmigungspflichten für Lizenzvergaben, technische Unterstützung sowie für Auslandsinvestitionen deutscher Unternehmen sollten eingeführt werden, um der Umgehung restriktiver deutscher Vorgaben durch Lizenzierung von Technologie und der Nutzung von Auslandsstandorten durch deutsche Unternehmen vorzubeugen.

**Die in dem Eckpunkteentwurf formulierte Absicht der Bundesregierung, für eine Durchsetzung und Umsetzung völkerrechtlicher Vorgaben im Bereich der Rüstungsexportkontrolle in Europa und international einzutreten, ist zu begrüßen. Dieser Entwurf enthält erste wichtige Ansätze, bedarf jedoch konkreter Ausgestaltung und stringenter Umsetzung in einem Gesetzentwurf sowie der Ergänzung fehlender Elemente. Wie an den entsprechenden Stellen aufgezeigt, ist es nötig, dass der Gesetzentwurf nachgeschärft und verschärft wird, um die völkerrechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen. Nur so ist eine zurückhaltende und verantwortungsvolle Rüstungsexportpolitik tatsächlich zu erreichen, wie sie seit Jahren von verschiedenen Bundesregierungen proklamiert wird.**

Alle weiteren EU-Mitgliedsstaaten sind an völkerrechtliche und europäische Regelungen gebunden. Eine gleichförmige Umsetzung dieser Vorgaben als regulatives Mindestmaß und eine stärkere Berücksichtigung durch andere Staaten ist rechtlich dringend geboten. Die mögliche Verletzung derselben durch einige Staaten entbindet Deutschland nicht von seinen Prüfpflichten.

**Die anvisierten Lockerungen im Bereich von EU-Gemeinschaftsprojekten, insbesondere die Mehrheitsentscheidungen, sind äußerst kritisch zu bewerten und stehen, je nach Ausarbeitung, gegebenenfalls im Widerspruch zum Grundgesetz sowie zu völker- und europarechtlichen Verpflichtungen.**

## Quellenverzeichnis

- Aktion Aufschrei – Stoppt den Waffenhandel!, Eckpunkte für das Rüstungsexportkontrollgesetz (REKG) – Auswertung, [https://aufschrei-waffenhandel.de/fileadmin/user\\_upload/dokumente/material\\_aktion\\_aufschrei/2022\\_Auswertung\\_-\\_Eckpunkte\\_-\\_Ruestungsexportkontrollgesetz\\_\\_REKG\\_.pdf](https://aufschrei-waffenhandel.de/fileadmin/user_upload/dokumente/material_aktion_aufschrei/2022_Auswertung_-_Eckpunkte_-_Ruestungsexportkontrollgesetz__REKG_.pdf).
- Aktion Aufschrei – Stoppt den Waffenhandel!, Stellungnahme zum BMWK-Eckpunkteentwurf des Rüstungsexportkontrollgesetzes (REKG), 08.12.2022, [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Stellungnahmen/Stellungnahmen-REKG-Eckpunkteentwurf/aktion-aufschrei-stoppt-den-waffenhandel.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Stellungnahmen/Stellungnahmen-REKG-Eckpunkteentwurf/aktion-aufschrei-stoppt-den-waffenhandel.pdf?__blob=publicationFile&v=1).
- Aktion Aufschrei – Stoppt den Waffenhandel!, Stellungnahme zum Rüstungsexportkontrollgesetz, 28.03.2022, [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Stellungnahmen/Stellungnahmen-REKG/aktion-aufschrei.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Stellungnahmen/Stellungnahmen-REKG/aktion-aufschrei.pdf?__blob=publicationFile&v=1).
- Arms Trade Treaty, United Nations, Treaty Series, vol. 3013, p.269, adopted on 2 April 2013 by resolution 67/234B, [https://treaties.un.org/doc/Treaties/2013/04/20130410%2012-01%20PM/Ch\\_XXVI\\_08.pdf](https://treaties.un.org/doc/Treaties/2013/04/20130410%2012-01%20PM/Ch_XXVI_08.pdf).
- BAFA, Gemeinsame Pressemitteilung, Verfahren zur Exportkontrolle werden effizienter gestaltet, 25.07.2023, [https://www.bafa.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/Aussenwirtschaft/2023\\_13\\_verfahren\\_beschleunigt.html](https://www.bafa.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/Aussenwirtschaft/2023_13_verfahren_beschleunigt.html).
- BAFA, Liste der Allgemeinen Genehmigungen des BAFA, [https://www.bafa.de/DE/Aussenwirtschaft/Ausfuhrkontrolle/Antragsarten/Allgemeine\\_Genehmigungen/allgemeine\\_genehmigungen\\_node.html](https://www.bafa.de/DE/Aussenwirtschaft/Ausfuhrkontrolle/Antragsarten/Allgemeine_Genehmigungen/allgemeine_genehmigungen_node.html).
- Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2021, Rüstungsexportbericht 2021, [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Aussenwirtschaft/ruestungsexportbericht-2021.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Aussenwirtschaft/ruestungsexportbericht-2021.pdf?__blob=publicationFile&v=6).
- Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2022, Rüstungsexportbericht 2022, [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/B/bericht-bundesregierung-exportpolitik-konventionelle-ruestungsgueter-2022.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/B/bericht-bundesregierung-exportpolitik-konventionelle-ruestungsgueter-2022.pdf?__blob=publicationFile&v=4).
- BMWK, Factsheet: Rüstungsexportgenehmigungen 2022, verfügbar unter [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/F/Faktenblaetter/factsheet-ruestungsexportgenehmigungen-2022.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/F/Faktenblaetter/factsheet-ruestungsexportgenehmigungen-2022.pdf?__blob=publicationFile&v=1).
- Bonn International Centre for Conflict Studies (BICC), Stellungnahme zum BMWK-Eckpunkteentwurf des Rüstungsexportkontrollgesetzes (REKG), 08.12.2022, [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Stellungnahmen/Stellungnahmen-REKG-Eckpunkteentwurf/bicc.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Stellungnahmen/Stellungnahmen-REKG-Eckpunkteentwurf/bicc.pdf?__blob=publicationFile&v=1).
- Boysen, S., Rechtsfragen des deutsch-französischen Abkommens über Ausfuhrkontrollen im Rüstungsbereich vom 23. Oktober 2019, (2020), [https://www.greenpeace.de/sites/default/files/publications/20200226\\_rechtsfragen\\_des\\_deutsch-franzosischen\\_abkommens.pdf](https://www.greenpeace.de/sites/default/files/publications/20200226_rechtsfragen_des_deutsch-franzosischen_abkommens.pdf).
- Bromley, M., Arms Transfers and Export-Control Policies, in Meijer, H. and Wyss, M.(eds.), The Handbook of European Defence Policies and Armed Forces, 2018.
- Brot für die Welt, Stellungnahme zum BMWK-Eckpunkteentwurf des Rüstungsexportkontrollgesetzes (REKG), 08.12.2022, [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Stellungnahmen/Stellungnahmen-REKG-Eckpunkteentwurf/brot-fur-die-welt.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Stellungnahmen/Stellungnahmen-REKG-Eckpunkteentwurf/brot-fur-die-welt.pdf?__blob=publicationFile&v=1).
- Casey-Maslen, S./Clapham, A./Giacca, G./Parker, S. (2016), The Arms Trade Treaty: A Commentary.
- Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), Stellungnahme zum BMWK-Eckpunkteentwurf des Rüstungsexportkontrollgesetzes (REKG), 08.12.2022, [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Stellungnahmen/Stellungnahmen-REKG-Eckpunkteentwurf/dgap.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Stellungnahmen/Stellungnahmen-REKG-Eckpunkteentwurf/dgap.pdf?__blob=publicationFile&v=1).
- Entschließung des Europäischen Parlaments vom 11. Februar 2021 zur humanitären und politischen Lage im Jemen (2021/2539(RSP)), [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0053\\_DE.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0053_DE.html).
- Entwurf: Eckpunkte für das Rüstungsexportkontrollgesetz, 2022, [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/eckpunkte-ruestungsexportkontrollgesetz-entwurf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/eckpunkte-ruestungsexportkontrollgesetz-entwurf.pdf?__blob=publicationFile&v=1).
- EU Council Decision (CFSP) 2019/1560 of 16 September 2019 amending Common Position 2008/944/CFSP defining common rules governing control of exports of military technology and equipment, verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/eli/compos/2008/944/2019-09-17>.
- European Union, Database on export licenses and exports of EU Member States, <https://webgate.ec.europa.eu/eeasqap/sense/app/75fd8e6e-68ac-42dd-a078-f616633118bb/sheet/74299ecd-7a90-4b89-a509-92c9b96b86ba/state/analysis>.
- Europäische Union, Gemeinsame Aktion des Rates vom 12. Juli 2002 betreffend den Beitrag der Europäischen Union zur Bekämpfung der destabilisierenden Anhäufung und Verbreitung von Handfeuerwaffen und leichten Waffen und zur Aufhebung der Gemeinsamen Aktion 1999/34/GASP, (2002/589/GASP), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32002E0589>.
- European Center for Constitutional and Human Rights e.V., Stellungnahme zum BMWK-Eckpunkteentwurf des Rüstungsexportkontrollgesetzes (REKG), 08.12.2022, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Stellungnahmen/>



- Stellungnahmen-REKG-Eckpunkteentwurf/ecchr.pdf?\_\_blob=publicationFile&v=1.
- European Center for Constitutional and Human Rights e.V., Made in Europe, bombed in Yemen. ICC must investigate European responsibility in alleged war crimes in Yemen, <https://www.ecchr.eu/en/case/made-in-europe-bombed-in-yemen/>.
- Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung, Rüstungsexportbericht 2022 der GKKE, <https://www.gkke.org/wp-content/uploads/2022/12/GKKE-71-REB-2022-Pressversion-1.pdf>.
- Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE), Stellungnahme zum BMWK-Eckpunkteentwurf des Rüstungsexportkontrollgesetzes (REKG), 08.12.2022, [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Stellungnahmen/Stellungnahmen-REKG-Eckpunkteentwurf/gkke.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Stellungnahmen/Stellungnahmen-REKG-Eckpunkteentwurf/gkke.pdf?__blob=publicationFile&v=1).
- Gemeinsamer Standpunkt 2008/944/GASP des Rates vom 8. Dezember 2008 betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern, 32008E0944, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/?uri=CELEX%3A32008E0944>.
- Herdegen, M. „Artikel 26“ in Maunz, T. and Düring, G. (eds.), Grundgesetz Kommentar (55. Ergänzungslieferung 2009).
- Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg (ISFH), Stellungnahme zum BMWK-Eckpunkteentwurf des Rüstungsexportkontrollgesetzes (REKG), 08.12.2022, [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Stellungnahmen/Stellungnahmen-REKG-Eckpunkteentwurf/ifsh.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Stellungnahmen/Stellungnahmen-REKG-Eckpunkteentwurf/ifsh.pdf?__blob=publicationFile&v=1).
- Lurz, Alexander et al. (2023): Die rüstungskontrollpolitischen Initiativen Deutschlands – eine Erfolgsgeschichte?, Greenpeace-Studie, 1.12.2023, [https://www.greenpeace.de/publikationen/deutsche\\_Ruestungskontroll\\_und\\_Abruestungspolitik.pdf?utm\\_content=press-release](https://www.greenpeace.de/publikationen/deutsche_Ruestungskontroll_und_Abruestungspolitik.pdf?utm_content=press-release).
- Ohne Rüstung Leben, Die europäische Dimension der Rüstungsexportkontrolle, 1. März 2023, <https://www.ohne-ruestung-leben.de/nachrichten/article/die-europaeische-dimension-der-ruestungsexportkontrolle-548.html>.
- Peace Research Institute Frankfurt Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), Stellungnahme zum BMWK-Eckpunkteentwurf des Rüstungsexportkontrollgesetzes (REKG), 08.12.2022, [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Stellungnahmen/Stellungnahmen-REKG-Eckpunkteentwurf/hsfk.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Stellungnahmen/Stellungnahmen-REKG-Eckpunkteentwurf/hsfk.pdf?__blob=publicationFile&v=1).
- Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern, 2019, [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/politische-grundsaeetze-fuer-den-export-von-kriegswaffen-und-sonstigen-ruestungsguetern.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/politische-grundsaeetze-fuer-den-export-von-kriegswaffen-und-sonstigen-ruestungsguetern.pdf?__blob=publicationFile&v=1).
- Pottmeyer, K., Kriegswaffenkontrollgesetz: Kommentar, 1991.
- Saferworld ATT Expert Group, Domestic accountability for international arms transfers: Law, policy and practice (2021), <https://www.saferworld-global.org/resources/publications/1366-domestic-accountability-for-international-arms-transfers-law-policy-and-practice>.
- SIPRI Arms Transfers Database, TIV of arms exports from Germany by recipient, 2018-2022, verfügbar unter <https://armstrade.sipri.org/armstrade/page/values.php>.
- Steinmetz, C. Kleinwaffen in kleinen Händen – Deutsche Rüstungsexporte verletzen Kinderrechte, 2020, Hrsg. Brot für die Welt, terre des hommes Deutschland, [https://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/downloads/fachpublikationen/sonstige/Kleinwaffen\\_in\\_kleinen\\_Haenden.pdf](https://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/downloads/fachpublikationen/sonstige/Kleinwaffen_in_kleinen_Haenden.pdf).
- terre des hommes, Stellungnahme zum BMWK-Eckpunkteentwurf des Rüstungsexportkontrollgesetzes (REKG), 08.12.2022, [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Stellungnahmen/Stellungnahmen-REKG-Eckpunkteentwurf/terre-des-hommes.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Stellungnahmen/Stellungnahmen-REKG-Eckpunkteentwurf/terre-des-hommes.pdf?__blob=publicationFile&v=1).
- Übereinkommen über Ausfuhrkontrollen im Rüstungsbereich zwischen Deutschland, Frankreich und Spanien vom 24. September 2021, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2021 Teil II Nr. 22, ausgegeben zu Bonn am 28. Oktober 2021, S. 1095 ff.
- Wezemann, P., Gadon, J. and Wezemann, S. SIPRI - Trends in International Arms Transfers 2022, 2023, [https://www.sipri.org/sites/default/files/2023-03/2303\\_at\\_fact\\_sheet\\_2022\\_v2.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2023-03/2303_at_fact_sheet_2022_v2.pdf).
- Wisotzki, S. und Mutschler, M., No common position! European arms export control in crisis, Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung, 2022.
- Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, Das Deutsch-Französische Abkommen vom 21. Oktober 2019 über Ausfuhrkontrollen im Rüstungsbereich im Lichte des Art. 59 Abs. 2 GG, WD 2 - 3000 - 122/19 (2019), <https://www.bundestag.de/resource/blob/673972/3921230d2453e988b485aae981323a35/WD-2-122-19-pdf-data.pdf>.
- Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, Differenzierung von Kleinwaffen und leichten Waffen (als Kriegswaffen) und Waffen für den sportlichen und jagdlichen Gebrauch, WD 3 - 347/06 (2009), <https://www.bundestag.de/resource/blob/423816/d2790772b4237a3c49c156f24febabb31/WD-3-347-06-pdf-data.pdf>.



Rote-Hand-Aktion am 12. Februar gegen den Einsatz von Kindersoldat:innen und gegen Waffenexporte. Jedes Jahr protestieren tausende Schüler, Schülerinnen und Erwachsene in vielen Ländern, machen Sie mit! [www.redhandday.org](http://www.redhandday.org)



146.000 Menschen fordern:

**STOPPT  
WAFFENEXPORTS**

 terre des hommes  
Hilfe für Kinder in Not

Projektion an das Kanzleramt in Berlin im Jahr 2019 innerhalb der terre des hommes-Kampagne „Stoppt Waffenexporte“

## Forderungen der Aktion Aufschrei – Stoppt den Waffenhandel!

1. **Kein Export von Rüstungsgütern an menschen- und völkerrechtsverletzende Staaten**
2. **Kein Export von Rüstungsgütern an Krieg führende Staaten und in Konfliktgebiete**
3. **Exportverbot für „Kleinwaffen und Leichte Waffen“, dazugehörige Teile und Munition (gemäß UN-Definition)**
4. **Verbot der Lizenzvergabe zum Nachbau deutscher Rüstungsgüter und keine Unterstützung beim Aufbau von Rüstungskapazitäten im Ausland**
5. **Keine Hermesbürgschaften (Kreditausfallversicherungen) für Rüstungsexporte**
6. **Umstellung der Rüstungsindustrie auf nachhaltige zivile Produktion (Rüstungskonversion)**



terre des hommes Deutschland e.V. ist eine Kinderrechtsorganisation, die weltweit mehr als 350 Projekte für Kinder, Jugendliche und Familien in über 40 Ländern fördert. Unser Ziel ist eine »terre des hommes«, eine »Erde der Menschlichkeit«. Wir schützen Kinder vor Krieg, Gewalt, Ausbeutung und Missbrauch und setzen uns für Frieden, eine gesunde Umwelt und die Einhaltung der Kinder- und Menschenrechte ein.

**Bankverbindung:** Sparkasse Osnabrück · IBAN: DE34 2655 0105 0000 0111 22 · BIC: NOLADE22XXX

[www.tdh.de](http://www.tdh.de)

<https://www.youtube.com/user/tdhdeutschland>

<https://www.facebook.com/tdh.de>

[https://twitter.com/tdh\\_de](https://twitter.com/tdh_de)

[https://www.instagram.com/tdh\\_de/](https://www.instagram.com/tdh_de/)

<https://www.linkedin.com/company/terre-des-hommes-deutschland/>



Die Kampagne »Aktion Aufschrei – Stoppt den Waffenhandel!« wurde 2011 gegründet und wird von sechzehn Organisationen getragen. Im Aktionsbündnis der Kampagne engagieren sich über hundert Organisationen aus dem umwelt-, friedens- und

entwicklungspolitischen und kirchlichen Bereich für eine Rüstungsexportpolitik, die die Einhaltung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts in den Mittelpunkt stellt.

[www.aufschrei-waffenhandel.de](http://www.aufschrei-waffenhandel.de)

<https://twitter.com/AktionAufschrei>



Frieden muss gefördert werden, damit Konflikte nicht länger zu Gewalt und Krieg führen – das ist die Überzeugung, die seit mehr als 45 Jahren hinter der Informations- und Kampagnenarbeit von Ohne Rüstung Leben steht. Die gemeinnützige Friedensorganisation setzt sich ein für das Verbot aller Atomwaffen weltweit, eine strikte Beschränkung deutscher Rüstungsexporte sowie Wege der zivilen Friedensförderung.

**Spendenkonto:** Evangelische Bank · IBAN: DE96 5206 0410 0000 4165 41 · BIC: GENODEF1EK1

[www.ohne-ruestung-leben.de](http://www.ohne-ruestung-leben.de)