

Rüstungsexport- kontrollgesetz

**Gesetzesentwurf über ein
einheitliches Verfahren,
bindende Grundsätze und die
Kontrolle über den Export
von Rüstungsgütern**

**Deutscher Bundestag
20. Wahlperiode**

Rüstungsexportkontrollgesetz

Gesetzesentwurf über ein einheitliches Verfahren,
bindende Grundsätze und die Kontrolle über den Export
von Rüstungsgütern

Gesetzesentwurf der Bundesregierung 04/2021

➔ Kein Geld von Industrie und Staat

Greenpeace ist international, überparteilich und völlig unabhängig von Politik und Wirtschaft.

Mit gewaltfreien Aktionen kämpft Greenpeace für den Schutz der Lebensgrundlagen.

Mehr als 600.000 Fördermitglieder in Deutschland spenden an Greenpeace und gewährleisten damit unsere tägliche Arbeit zum Schutz der Umwelt, der Völkerverständigung und des Friedens.

Impressum

Greenpeace e.V., Hongkongstraße 10, 20457 Hamburg, Tel. 040/3 06 18-0 **Pressestelle** Tel. 040/3 06 18-340, F 040/3 06 18-340, presse@greenpeace.de, www.greenpeace.de
Politische Vertretung Berlin Marienstraße 19-20, 10117 Berlin, Tel. 030/30 88 99-0 **V.i.S.d.P.** Anna von Gall **Gestaltung** Klasse 3b **Druck** Reset St. Pauli, Virchowstr. 8, 22767 Hamburg
Auflage 50 Exemplare **Stand** 04/2021

Gesetzesentwurf

der Bundesregierung

über

ein einheitliches Verfahren, bindende Grundsätze und die Kontrolle über den Export von Rüstungsgütern (Rüstungsexportkontrollgesetz - RüstungsExkG) sowie die Anpassung bestehender Vorschriften.

vom...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Gesetz

über ein einheitliches Verfahren, bindende Grundsätze und die Kontrolle über den Export von Rüstungsgütern (Rüstungsexportkontrollgesetz - RüstungsExkG)

1. Teil: Allgemeine Vorschriften

§1 Gesetzeszweck

- (1) Dieses Gesetz konkretisiert das in Artikel 26 Abs. 1 Grundgesetz verfassungsrechtlich niedergelegte Friedensgebot und verfolgt die unbedingte Pflicht Deutschlands, dem friedlichen Zusammenleben der Völker zu dienen und die Einhaltung der Menschenrechte auf der Welt zu achten. Rüstungsexporte sind dem Bestreben zur Wahrung von Frieden und Völkerverständigung unterworfen und sind grundsätzlich nicht in Drittstaaten oder in Krisen- und Konfliktregionen zu liefern.
- (2) Zweck dieses Gesetzes ist ein verbindliches Verfahren zum Export von Rüstungsgütern, die verbindliche Festlegung zur nachträglichen Kontrolle des Verbleibs von Rüstungsgütern im Endbestimmungsland sowie von Berichtspflichten über Rüstungsexporte.
- (3) Rüstungsexporte sind kein Mittel der Wirtschaftspolitik. Die Erteilung von Genehmigungen im Sinne dieses Gesetzes darf nicht nach wirtschaftlichen oder beschäftigungspolitischen Erwägungen erteilt werden.

§2 Begriffsbestimmung

- (1) Kriegswaffen sind zur Kriegsführung bestimmte Waffen nach Artikel 26 Abs. 2 Grundgesetz und § 1 Kriegswaffenkontrollgesetz.¹
- (2) Sonstige Rüstungsgüter sind die in Teil I Abschnitt A der Anlage 1 zur Außenwirtschaftsverordnung² (Ausfuhrliste) gelisteten Güter, ohne zugleich Kriegswaffen zu sein.
- (3) Die EU-Militärgüterliste ist die Gemeinsame Militärgüterliste der Europäischen Union nach Art. 12 Gemeinsamer Standpunkt 2008/944/GASP des Rates vom 08.12.2008 betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern in der jeweils gültigen Fassung.³
- (4) Der Begriff Kleinwaffen beschreibt Kleinwaffen und leichte Waffen im Sinne der Resolution der Vereinten Nation Nr. 55/255 vom 08. Juni 2001 als tragbare Waffen, mit Ausnahme antiker Schusswaffen oder deren Nachbildungen, die Schrot, eine Kugel oder ein anderes Geschoss mittels Treibladung durch einen Lauf verschießt, die für diesen Zweck gebaut ist oder die ohne Weiteres für diesen Zweck umgebaut werden kann.
- (5) Der Begriff Rüstungsgüter umfasst die in Absatz 1-4 genannten Güter.
- (6) Der Begriff Rüstungsexport im Sinne dieses Gesetzes umfasst
 1. die extraterritoriale Ausfuhr und das Inverkehrbringen nach § 3 Abs. 3 i.V.m. Abs. 1 oder 2, § 2 Abs. 2 Kriegswaffenkontrollgesetz,
 2. die Ausfuhr und Verbringung nach § 2 Abs. 3, 21 Außenwirtschaftsgesetz
von Rüstungsgütern nach Absatz 5, soweit nicht explizit eines der in Absätze 1-4 genannten Güter genannt wird.
- (7) Drittstaaten sind Länder, die nicht Mitglied der Europäischen Union sind.
- (8) Das Endbestimmungsland ist der jeweilige Staat, in den Rüstungsexporte erfolgen und die Rüstungsgüter endverbleiben, ohne dass ein Re-Export erfolgt.
- (9) Endverwender ist die staatliche oder nichtstaatliche Stelle, bei der Rüstungsgüter endverbleiben.
- (10) Der Begriff Inländer entspricht § 2 Abs. 15 Außenwirtschaftsgesetz⁴.
- (11) Der Begriff technische Unterstützung entspricht § 2 Abs. 16 Außenwirtschaftsgesetz.

¹ Ausführungsgesetz zu Artikel 26 Abs. 2 des Grundgesetzes (Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. November 1990 (BGBl. I S. 2506), zuletzt geändert durch Art. 6 Abs. 2 Gesetz zur Reform der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung vom 13.4.2017 (BGBl. I S. 872).

² Außenwirtschaftsverordnung vom 2. August 2013 (BGBl. I S. 2865), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 27. Februar 2019 (BAnz AT 06.03.2019 V1) geändert worden ist.

³ zuletzt vom Rat am 18. Februar 2019 angenommen (ABl. 62. Jahrgang, 12.03.2019 – C 95).

⁴ Außenwirtschaftsgesetz vom 6. Juni 2013 (BGBl. I S. 1482), das zuletzt durch Artikel 17 des Gesetzes vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2602) geändert worden ist.

(12) Technologie ist das spezifische technische Wissen, das für Entwicklung, Herstellung oder Verwendung eines Produkts nötig ist. Dabei erfasst die Entwicklung alle Stufen vor Serienfertigung, wie Forschung, Planung und Konstruktion. Die gesamte Fabrikation ist Teil der Herstellung.

§3 Verhältnis zu anderen Vorschriften

- (1) Die Bestimmungen des Kriegswaffenkontrollgesetzes, des Außenwirtschaftsgesetzes, der Außenwirtschaftsverordnung sowie anderer Vorschriften bleiben unberührt, soweit dieses Gesetz oder auf Grundlage dieses Gesetzes erlassene Rechtsverordnungen nichts Abweichendes bestimmen.
- (2) Die Regelungen dieses Gesetzes oder von auf Grundlage dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen haben gegenüber den in Abs. 1 genannten Vorschriften Vorrang. Vorschriften, die den Bestimmungen dieses Gesetzes zuwiderlaufen, bleiben unangewendet.
- (3) Andere Verbote, Genehmigungsvoraussetzungen und Versagungsgründe⁵ bleiben unberührt. Abs. 2. S. 2 gilt entsprechend.

2. Teil: Genehmigungserfordernis und Anwendungsbereich

§4 Kein Genehmigungsanspruch

Soweit für die in diesem Teil genannten Rechtsgeschäfte und Handlungen eine Genehmigungspflicht nach den Vorschriften dieses Gesetzes angeordnet ist, besteht auf die Erteilung einer Genehmigung kein Anspruch.

§5 Rüstungsexporte

- (1) Rüstungsexporte bedürfen der Genehmigung nach diesem Gesetz.
- (2) Ein Rüstungsexport im Sinne dieses Gesetzes liegt unbeschadet anderer Vorschriften auch vor
 1. bei einer Gesamtheit von Teilen, wenn alle Teile zusammen ein vollständiges Rüstungsgut ergeben und die Teile mit allgemeinen Werkzeugen ohne großen Aufwand zusammengesetzt werden können.⁶
 2. bei einer zeitlich versetzten Teillieferung von Komponenten, die in der Gesamtheit ein komplettes Rüstungsgut ergeben oder für unvollständige Bausätze, sofern leicht ersetzbare bzw. leicht herstellbare Teile fehlen.⁷
 3. bei einer Komponente eines Rüstungsgutes, wenn
 - a) im Rahmen von transnationalen, regierungsseitigen Rüstungskoperationen jedes beteiligte Land bzw. dort jeweils ansässige Hersteller oder Zulieferer (Inländer) eine

⁵ insbesondere § 6 Kriegswaffenkontrollgesetz und §§ 4, 5, 8 AWG.

⁶ Prinzip der leichten Herrichtbarkeit und Bausatztheorie, BGH, Urteil v. 23.11.1995, 1 Str 296/95 = NJW 1996, 1355 (für Kriegswaffen).

⁷ *Boysen*, in: Rechtsfragen des deutsch-französischen Abkommens über Ausfuhrkontrollen im Rüstungsbereich vom 23.10.2019, Rechtsgutachten im Auftrag von Greenpeace e.V. vom 14.02.2020, S. 11 m.V.a. *Beckemer*, in: Achenbach/Ransiek/Rönnau (Hrsg.), Handbuch Wirtschaftsstrafrecht, 5. Aufl. 2019, B. Kriegswaffen im Sinne des KWKG Rn. 23 (für Kriegswaffen).

- oder mehrere Komponenten zur grenzüberschreitenden Produktion eines oder mehrerer Rüstungsgüter produzieren bzw. liefern;
- b) die Komponente auf Grundlage von technischen Unterlagen konstruiert wurde;
 - c) die Komponente nach Umfang, Bedeutung oder aufgrund technischer Entwicklung für das Rüstungsgut wesentlich ist.
4. bei Komponentenzulieferungen oder sonstigen industriellen Rüstungsgemeinschaftsprojekten eines Inländers, die nicht Gegenstand von regierungsseitigen Rüstungsk Kooperationen sind, gilt Nr. 3 entsprechend, soweit der Inländer Kenntnis davon hat oder fahrlässig Unkenntnis hat, dass die gelieferte Komponente oder das Gemeinschaftsprojekt die Konstruktion eines Rüstungsguts zum Ziel hat.

§6 Technische Unterstützung⁸

- (1) Technische Unterstützung durch einen Deutschen oder einen Inländer in einen Drittstaat unterfällt der Genehmigungspflicht dieses Gesetzes, wenn die technische Unterstützung bestimmt ist zur Verwendung im Zusammenhang mit der Entwicklung, der Herstellung, der Handhabung, dem Betrieb, der Wartung, der Lagerung, der Ortung, der Identifizierung oder Verbreitung von Rüstungsgütern. Die Genehmigung kann erteilt werden, wenn der Rüstungsexport in dieses Land genehmigungsfähig ist.
- (2) Absatz 1 gilt nicht, wenn die technische Unterstützung durch die Weitergabe von Informationen erfolgt, die im Sinne der Allgemeinen Technologie-Anmerkung zu Teil I der Ausfuhrliste oder zu Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 428/2009 allgemein zugänglich oder Teil der Grundlagenforschung sind.
- (3) Es ist natürlichen oder juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen untersagt, in Ländern, in denen Rüstungsexporte nach den Vorschriften dieses Gesetzes nicht genehmigungsfähig sind, unmittelbar oder mittelbar Hilfe oder Unterstützung im Zusammenhang mit der Bereitstellung, Herstellung, Wartung und Verwendung von Rüstungsgütern oder Technologien zu leisten.

§7 Unternehmensbeteiligung⁹

- (1) Deutsche oder Inländer, die Unternehmen oder eine unmittelbare oder mittelbare Beteiligung eines Unternehmens in einem Drittstaat erwerben, das Rüstungsgüter herstellt, entwickelt oder vertreibt, bedürfen der Genehmigung nach diesem Gesetz.
- (2) Die §§ 57-59 AWW gelten sinngemäß mit der Maßgabe, dass auf eine Unbedenklichkeitsbescheinigung kein Anspruch besteht; diese kann erteilt werden, wenn der Rüstungsexport in dieses Land genehmigungsfähig ist.

§8 Abschluss von Lizenzverträgen¹⁰

Der Abschluss von Lizenzverträgen für die Produktion, Herstellung oder den Vertrieb von Rüstungsgütern in Drittstaaten unterfällt der Genehmigungspflicht nach diesem Gesetz. Die Genehmigung kann erteilt werden, wenn der Rüstungsexport genehmigungsfähig ist.

⁸nach den Vorschlägen von Wallraff, Expertenanhörung 30.01.2019 zur BT-Drs. 19/2697 im Unterausschuss Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung.

⁹nach den Vorschlägen von Wallraff, Expertenanhörung 30.01.2019 zur BT-Drs. 19/2697 im Unterausschuss Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung.

¹⁰nach den Vorschlägen von Wallraff, Expertenanhörung 30.01.2019 zur BT-Drs. 19/2697 im Unterausschuss Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung.

3. Teil: Genehmigung von Rüstungsexporten in Mitgliedstaaten der Europäischen Union

§9 Versagung der Genehmigung

Die Genehmigung für Rüstungsexporte in einen Mitgliedstaat der Europäischen Union ist insbesondere zu versagen, wenn

1. ein Feststellungsbeschluss nach Art. 7 Abs. 1. EUV getroffen wurde, wonach durch einen Mitgliedstaat die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Artikel 2 EUV genannten Werte der Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören, besteht.
2. das Mitgliedsland nicht das Endbestimmungsland ist und das Rüstungsgut oder das im Rahmen von Kooperationen nach § 4 Abs. 2 produzierte Rüstungsgut in einen Drittstaat exportiert wird und dieser Rüstungsexport nach diesem Gesetz nicht genehmigungsfähig ist.
3. begründeter Verdacht dafür besteht, dass staatliche und nichtstaatliche Stellen des Mitgliedstaates in einem militärischen Konflikt involviert sind und diese innerhalb des Konflikts systematisch oder fortdauernd gegen Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht¹¹ unmittelbar oder mittelbar verstoßen.

4. Teil: Genehmigung von Rüstungsexporten in Drittstaaten

§10 Allgemeine Genehmigungsgrundsätze

- (1) Rüstungsexporte in Drittstaaten dürfen nur genehmigt werden, wenn
 1. die in § 11 genannten Genehmigungsvoraussetzungen erfüllt sind;
 2. Endverbleibskontrollen nach §18 im Drittstaat als Endbestimmungsland sichergestellt sind.
- (2) Genehmigungen für
 1. Kleinwaffen und zugehöriger Munitionwerden nicht erteilt.
- (3) Rüstungsexporte sollen nur an staatliche Stellen als Endverwender genehmigt werden.

§11 Genehmigungsvoraussetzung

- (1) ¹Im Genehmigungsverfahren ist positiv festzustellen, dass der jeweils beantragte Rüstungsexport nicht gegen die Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes 2008/944/GASP vom 08.12.2008 betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern verstößt und zudem im Einklang mit den Vorschriften des Vertrages über den Waffenhandel (The Arms Trade Treaty – ATT) vom 19. Oktober 2013 (BGBl II 2013 S. 1426) steht.

¹¹ Das HVR beruht in seiner heutigen Form maßgeblich auf dem IV. Haager Abkommen (1907), den vier Genfer Abkommen von 1949 (GK I–IV), sowie den beiden Zusatzprotokollen zu den Genfer Abkommen/Konventionen von 1977 (ZP I und II). Die Regeln der Haager Landkriegsordnung (HLKO) sowie die „große Mehrheit“ der Regeln der Genfer Abkommen I–IV haben nach Auffassung des IGH gewohnheitsrechtliche Geltung. (Schäfer, JuS 2015, 218).

- (2) Die Genehmigungsvoraussetzungen gelten als erfüllt, wenn die in Anlage 1 genannten Genehmigungsvoraussetzungen positiv festgestellt werden.

§12 Vermutungsregelung

- (1) Für die in Anlage 2 genannten Drittstaaten gelten die in Anlage 1 aufgeführten Voraussetzungen unbeschadet anderer Vorschriften als widerlegbar erfüllt. Die Bundesregierung wird ermächtigt, mit Zustimmung des Bundestages Anlage 2 durch Rechtsverordnung zu ergänzen oder zu ändern.
- (2) Kooperationen im Sinne des § 5 Abs. 2 sind nur mit in Anlage 2 geführten Drittstaaten zu genehmigen. § 9 Nr. 2 gilt entsprechend.
- (3) Die Bundesregierung legt mindestens alle zwei Jahre dem Bundestag einen Bericht darüber vor, dass die in Anlage 2 genannten Drittstaaten die Genehmigungsvoraussetzungen weiterhin erfüllen.

§13 Ausnahmen

- (1) Rüstungsgüter, die ausschließlich für humanitäre oder Schutzzwecke oder für Programme der Vereinten Nationen oder der Europäischen Union zum Aufbau von Institutionen oder für Krisenbewältigungsoperationen der Europäischen Union oder der Vereinten Nationen bestimmt sind, können im Einzelfall abweichend von § 11 genehmigt werden, sofern die humanitäre Verwendung und die Endbestimmung gesichert sind.
- (2) Die Bundesregierung wird ermächtigt, mit Zustimmung des Bundestages Näheres durch Rechtsverordnung zu regeln. Die Ausnahmeregelungen von den Verboten der §§ 74 – 77 AWV bleiben unberührt.

5. Teil: Verfahrensvorschriften

§14 Zuständiges Ministerium

Zuständiges Ministerium und Aufsichtsbehörde ist das Auswärtige Amt.

§15 Genehmigungsverfahren

- (1) Unbeschadet der sonstigen Verfahrensvorschriften im Kriegswaffenkontrollgesetz¹², des Außenwirtschaftsgesetzes und der Außenwirtschaftsverordnung gilt das folgende Verfahren:
1. ist für die Erteilung einer Genehmigung ein schriftlicher Antrag beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) einzureichen. Der Antrag ist zu begründen. Die Begründung enthält eine Bewertung der Genehmigungsvoraussetzungen¹³ sowie eine Risikoanalyse im Hinblick auf die Gefährdung der Zivilbevölkerung durch den Rüstungsexport;
 2. das BAFA prüft den Antrag auf seine Genehmigungsfähigkeit;
 3. für den Rüstungsexport von Kriegswaffen ist entsprechend § 11a Kriegswaffenkontrollgesetz ein Entwurf für eine Beschlussvorlage für das Bundeskabinett vorzubereiten.
- (2) Ein von diesen Vorschriften abweichendes oder vorgeschaltetes Verfahren entfaltet keine Rechtsbindung.

¹² § 11a n.F. KWKG.

¹³ Impliziert eine Darstellung der Menschenrechtslage.

- (3) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundestages die erforderlichen Vorschriften zur näheren Regelung des Genehmigungsverfahrens zu erlassen.

§16 Inhalt und Form der Genehmigung

- (1) Die Genehmigung bedarf der Schriftform; sie muss Angaben über Art und Menge der genehmigten Rüstungsgüter enthalten; das Endbestimmungsland ist zu nennen. Die Genehmigung bedarf der Begründung. Das Vorliegen der Genehmigungsvoraussetzungen ist besonders zu begründen.
- (2) Im Fall von § 12 Abs. 1 ist darzulegen, dass keine Änderung Vermutungswirkung eingetreten ist.
- (3) Die Genehmigung ist zu befristen. Die Befristung überschreitet ein Jahr nicht. Eine einmalige Verlängerung von nicht mehr als sechs Monaten ist möglich.

6. Teil: Exportkontrolle, Exportberichtspflichten und Hermesbürgschaft

§17 Endverbleibskontrolle

- (1) Für alle genehmigten Rüstungsexporte sind Endverbleibskontrollen durchzuführen. Durch die Endverbleibskontrollen ist sicherzustellen, dass die gelieferten Rüstungsgüter beim angegebenen Endbestimmungsland und Endverwender vorhanden sind.
- (2) Die Durchführung von Endverbleibskontrollen erfolgt auf Basis einer schriftlichen Erklärung durch das jeweilige Endbestimmungsland und Endverwender, in der Deutschland das Recht zu Vor-Ort-Kontrollen eingeräumt wird. Die Endverbleibserklärung umfasst ein Re-Exportverbot mit Erlaubnisvorbehalt. Das Endbestimmungsland ist zu verpflichten, jährlich den Endverbleib des gelieferten Rüstungsguts zu bestätigen.
- (3) Vor-Ort-Kontrollen sind bei jedem Empfängerland in angemessenen Abständen in Form von Inaugenscheinnahmen oder Stichproben durchzuführen.
- (4) Ein Empfängerland, das gegen eine abgegebenen Endverbleibserklärung verstößt oder die Durchführung der Vor-Ort-Kontrollen verweigert, wird bis zur Beseitigung dieser Umstände von Rüstungsexporten ausgeschlossen. Die Genehmigung ist in diesen Fällen zu widerrufen.

§18 Exportberichtspflicht

- (1) Die Bundesregierung veröffentlicht monatlich Informationen über erteilte und verweigte Genehmigungen zu Rüstungsgütern. Die Informationen umfassen insbesondere
 - a) das jeweilige Endbestimmungsland;
 - b) die jeweiligen Anträge auf Erteilung einer Genehmigung;
 - c) eine Aufschlüsselung der Bezeichnung des Rüstungsgutes zusammen mit der Position in der Ausfuhrliste;
 - d) den Stand des Genehmigungsverfahrens;
 - e) die Gründe für die Erteilung oder Versagung einer Genehmigung;
 - f) die tatsächliche Ausfuhr von Rüstungsexporten.
- (2) Die in Absatz 1 genannten Informationen sind spätestens am 10. Tage eines jeden Monats zu veröffentlichen und in elektronischer Form allgemein zugänglich zu machen.
- (3) Die Bundesregierung informiert die Öffentlichkeit halbjährlich umfassend über die genehmigten Rüstungsexporte durch einen Rüstungsexportbericht. In diesem sind die Grundsätze und Rechtsvorschriften der deutschen Rüstungsexportpolitik aufzuzeigen und die erteilten und versagten Genehmigungen im Rahmen der gesetzlichen Bestimmung

aufzuschlüsseln. Die Genehmigungsgründe nach diesem Gesetz und Genehmigungswerte sind zu nennen.

§19 Staatliche Stellen und staatliche Rüstungsexportunterstützung

- (1) Die Vorschriften dieses Gesetzes gelten auch für Behörden, staatliche Stellen, ihren Institutionen und Beschäftigten, die Rüstungsexporte betreiben.
- (2) Staatliche Exportkreditgarantien für Rüstungsexporte im Sinne dieses Gesetzes sind untersagt.
- (3) Behörden, staatlichen Stellen, ihren Institutionen und Beschäftigten ist es untersagt, an Rüstungsexporten Dritter mitzuwirken.

7. Teil: Rechtsbehelf und Widerruf

§20 Nebenbestimmungen und Widerruf der Genehmigung

- (1) Die Genehmigung kann auch nachträglich mit Nebenbestimmungen versehen werden.
- (2) Die Genehmigung kann jederzeit ganz oder teilweise auch mit Wirkung für die Vergangenheit widerrufen werden. Die Genehmigung ist zu widerrufen, wenn die Voraussetzungen für eine Genehmigung nachträglich weggefallen sind.
- (3) Das Vertrauen in den Bestand der Genehmigung ist nicht geschützt.
- (4) § 9 Kriegswaffenkontrollgesetz findet entsprechende Anwendung mit der Maßgabe, dass eine Entschädigung nur bei einem nachträglichen Wegfall der Genehmigungsvoraussetzungen zu leisten ist und das Endbestimmungsland ein Mitgliedstaat der Europäischen Union oder ein auf Anlage zu § 12 gelistetes Drittland ist. Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen nach Abs. 1-4 haben keine aufschiebende Wirkung.

§21 Verbandsklagerecht

- (1) Eine nach diesem Gesetz anerkannte inländische Vereinigung kann, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung gegen eine nach diesem Gesetz erteilte Genehmigung einlegen.
- (2) Auf Antrag wird einer inländischen oder ausländischen Vereinigung die Anerkennung zur Einlegung nach diesem Gesetz erteilt. Die Anerkennung ist zu erteilen, wenn die Vereinigung
 1. nach ihrem satzungsmäßigen Zweck nicht nur vorübergehend die Einhaltung des nationalen und internationalen Friedens, der Völkerverständigung und der Menschenrechte fördert oder sich gegen Rüstungsexporte einsetzt oder hierzu Aufklärung betreibt,
 2. im Zeitpunkt der Anerkennung mindestens drei Jahre besteht und in diesem Zeitraum im Sinne der Nummer 1 tätig geworden ist,
 3. die Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung, insbesondere für eine sachgerechte Beteiligung an behördlichen Entscheidungsverfahren bietet,
 4. gemeinnützige Zwecke im Sinne von § 52 der Abgabenordnung verfolgt¹⁴ und Die Anerkennung wird durch das Auswärtige Amt¹⁵ erteilt.

¹⁵ Alternativ: Bundesministerium der Justiz.

- (3) Rechtsbehelfe sind innerhalb eines Monats nach Veröffentlichung der in § 18 genannten Informationen einzulegen.
- (4) Die Aufhebung der Genehmigung kann verlangt werden, wenn die genannten Genehmigungsvoraussetzungen nicht vorliegen oder ein Versagungsgrund nach anderen Vorschriften vorliegt
- (5) Rechtsbehelfe nach Absatz 1 haben aufschiebende Wirkung.

§22 Haftung und Entschädigung

- (1) Kommt eine zivile natürliche Person in einem Krieg oder kriegerischen Konflikt durch die militärische Verwendung eines auf Grundlage dieses Gesetzes exportierten Rüstungsgutes zu Schaden oder verliert ihr Leben, so stehen der betroffenen Person bzw. den nahen Angehörigen Schadensersatzansprüche gegen den Exportverantwortlichen zu, wenn die Person nicht Konfliktpartei ist und
 - a) der Rüstungsexport gegen die Grundsätze dieses Gesetzes verstieß oder
 - b) der Einsatz des Rüstungsguts gegen Zivilisten für den Exportverantwortlichen entgegen der Risikoanalyse nach § 15 Abs. 1 Nr. 1 zum Zeitpunkt des Rüstungsexportes unter Ausschöpfung aller verfügbaren Erkenntnisse nicht völlig unvorhersehbar war.
- (2) Zuständig ist die ordentliche Gerichtsbarkeit am Sitz des Exportverantwortlichen.
- (3) Eine anerkannte Vereinigung nach § 21 kann die Ermächtigung zur Prozessführung erteilt werden.

Anlage 1

Anlage zu § 11 Rüstungsexportkontrollgesetz

-

Kriterienkatalog für die Genehmigung von Rüstungsexporten in Drittstaaten:

Die nachfolgenden – nicht abschließenden – Kriterien sind für jede Genehmigung eines Rüstungsexportes zu prüfen und das Vorliegen zu begründen.

I. Verboten Rüstungsexporte

Es ist sicherzustellen, dass Rüstungsexporte nicht gegen die folgenden Verbote verstoßen:

1. Internationale Verpflichtung

Der Rüstungsexport darf nicht gegen internationale Verpflichtungen verstoßen, insbesondere der vom UN-Sicherheitsrat oder der Europäischen Union verhängten Sanktionen, der Übereinkünfte zur Nichtverbreitung und anderen Themen sowie sonstiger internationaler Verpflichtungen.

2. Achtung von Menschenrechten durch den Drittstaat (grundsatzorientierter Ansatz)

Der Achtung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts durch den Drittstaat bzw. durch das Endbestimmungsland kommt bei der Entscheidung über Rüstungsexporte tragende Bedeutung zu.

Nicht zu genehmigen sind Rüstungsexporte in Drittstaaten, in denen bzw.

- a) durch zuständige Gremien der Vereinten Nationen, der Europäischen Union, des Europarates, der OSZE, anderer internationaler Gremien oder Menschenrechtsorganisationen Menschenrechtsverletzungen, insbesondere aus rassistischen, nationalen, ethnischen, kulturellen, religiösen oder geschlechtsspezifischen Gründen durch den Drittstaat festgestellt wurden;
- b) ein hinreichender Verdacht dafür besteht, dass internationale Verpflichtungen, insbesondere im Hinblick auf den/das Gewaltverzicht/-verbot und der Bestimmungen des humanitären Völkerrechts, nicht eingehalten werden;
- c) ein hinreichender Verdacht dafür besteht, dass durch staatliche und nichtstaatliche Stellen gegen Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht unmittelbar oder mittelbar systematisch oder fortdauernd verstoßen wird;
- d) ein hinreichender Verdacht dafür besteht, dass internationaler Terrorismus oder organisierte Kriminalität durch staatliche Stellen unmittelbar oder mittelbar unterstützt oder gefördert wird;

3. Innerer und äußerer bewaffneter Konflikt

Rüstungsexporte sind nicht zu genehmigen in Drittstaaten,

- a) die sich in einem bewaffneten äußeren Konflikt befinden oder die hinreichende Gefahr für einen Ausbruch eines solchen Konflikts besteht, sofern nicht ein Fall des Artikels 51 der UN-Charta vorliegt.
- b) in denen eine bewaffnete interne Auseinandersetzung oder die hinreichende Gefahr für einen Ausbruch einer solchen Auseinandersetzung besteht.

II. Bewertung des Rüstungsexports (funktionaler Ansatz)

Sind Rüstungsexporte nicht nach Ziffer I. verboten, so ist im Genehmigungsverfahren

1. zum Schutz der zivilen Bevölkerung

zu prüfen, dass kein hinreichender Verdacht dafür besteht, dass die zu liefernden Rüstungsgüter

- a) bei der Begehung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, schweren Verletzungen der Genfer Abkommen von 1949, Angriffen auf zivile Objekte oder Zivilpersonen, die als solche geschützt werden oder anderen Kriegsverbrechen im Sinne völkerrechtlicher Übereinkünfte verwendet werden,
- b) zur internen Repression oder zu fortdauernden oder systematischen Menschenrechtsverletzungen verwendet werden,
- c) an die als Endverwender gerichteten staatliche Stellen vorbeigeleitet werden und an unerwünschte Endverwender gelangen könnten, dadurch insbesondere zur internen Repression verwendet werden,
- d) dazu verwendet werden, Handlungen geschlechterspezifischer Gewalt oder schwerwiegender gewalttätiger Handlungen gegen Frauen und Kinder vorzunehmen oder zu erleichtern. Zur Prüfung dieser Kriterien ist eine geschlechtsspezifische Konfliktanalyse für den Drittstaat durchzuführen. Hierfür sind Berichte der Vereinten

Nationen, der Europäischen Union, des Europarates, der OSZE, anderer internationalen Gremien sowie Menschenrechtsorganisationen zu berücksichtigen.

2. zur Wahren des inneren Friedens und der Sicherheit zu prüfen,

- a) dass kein Ausbruch einer bewaffneten internen Auseinandersetzung oder von Spannungen und Konflikten durch den Rüstungsexport drohen, ausgelöst, aufrechterhalten oder verschärft werden,
- b) dass die nachhaltige Entwicklung des Endbestimmungslandes durch die Aufwendungen für den Rüstungsexport nicht ernsthaft beeinträchtigt werden.

3. zur Wahrung des äußeren Friedens und der Verhinderung von Konflikten in Regionen

sicherzustellen, dass durch die Rüstungsgüter kein äußerer Konflikt ausgelöst, aufrechterhalten oder verschärft wird.

Anlage 2

Anlage zu § 12 Rüstungsexportkontrollgesetz

-

Für folgenden Drittstaaten gelten die Genehmigungsvoraussetzungen nach § 12 in der Regel als erfüllt:

1. Australien
2. Großbritannien
3. Island
4. Japan
5. Neuseeland
6. Norwegen
7. Schweiz Kanada
8. USA

Artikel 2

Änderung des Ausführungsgesetzes zu Artikel 26 Abs. 2 Grundgesetz Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen (Kriegswaffenkontrollgesetz)

Das Ausführungsgesetz zu Artikel 26 Abs. 2 Grundgesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen in seiner Fassung vom 22.11.1990 (BGBl. I 1990, 2506), das zuletzt durch Artikel 6 Abs. 2 des Gesetzes vom 13.04.2017 (BGBl. I 872) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 11 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 1 wird geändert und lautet wie folgt:

„¹Für die Erteilung und den Widerruf einer Genehmigung ist die Bundesregierung zuständig. ²Die Bundesregierung entscheidet auf Grundlage der Beschlussempfehlung nach § 11a als vollständiges Kollegialorgan.“

b) Die Absätze 2 bis 5 werden gestrichen.

2. Es wird folgender § 11a eingefügt:

a) Überschrift:

„Genehmigungsverfahren“

b) Absatz 1 lautet wie folgt:

„¹Zuständige Verwaltungsbehörde für das Genehmigungsverfahren ist das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA). Für die Erteilung einer Genehmigung ist ein schriftlicher Antrag einzureichen. ²Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die erforderlichen Vorschriften zur näheren Regelung des Genehmigungsverfahrens zu erlassen.“

c) Absatz 2 lautet wie folgt:

„¹Das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle prüft den Antrag auf seine Genehmigungsfähigkeit und entwirft eine Beschlussvorlage. Diese muss mindestens Angaben enthalten über

1. das Vorliegen einer Kriegswaffe nach § 1 Abs. 1,
2. das Vorliegen der Genehmigungsvoraussetzungen,
3. die Art der Genehmigung
4. sowie, dass keine Versagungsgründe vorliegen.

²Das Bundesamt für Verfassungsschutz kann bei der Prüfung der Zuverlässigkeit gemäß § 6 Abs. 3 Nr. 3 herangezogen werden. ³Die Beschlussvorlage wird der Bundesregierung zur Entscheidung weitergeleitet. Die/der Bundesaußenminister/in stellt die Beschlussvorlage zur Abstimmung.

c) Absatz 3 lautet wie folgt:

„¹Die Genehmigung oder der Ablehnungsbescheid wird nach erfolgter Entscheidung durch die Bundesregierung durch das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle ausgestellt.“

Artikel 3 **Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes**

Das Außenwirtschaftsgesetz in seiner Fassung vom 6. Juni 2013 (BGBl. I S. 1482), das zuletzt durch Artikel 17 des Gesetzes vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2602) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 4 wird wie folgt geändert:

1. In Absatz 1 wird eine neue Nummer 6 eingefügt:

„die Einhaltung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts im Endbestimmungsland zu achten, insbesondere zur Einhaltung der Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes 2008/944/GASP des Rates der Europäischen Union vom 08.12.2008 betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärgütern und Militärtechnologie.“

2. § 5 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird geändert und lautet wie folgt:

„(1) Beschränkungen oder Handlungspflichten nach § 4 Absatz 1 sind insbesondere anzuordnen für Rechtsgeschäfte oder Handlungen in Bezug auf

1. Waffen, Munition und sonstige Rüstungsgüter sowie Güter für die Entwicklung, Herstellung oder den Einsatz von Waffen, Munition und Rüstungsgütern; dies gilt insbesondere dann, wenn die Beschränkung dazu dient, in internationaler Zusammenarbeit vereinbarte Ausfuhrkontrollen durchzuführen,
2. Güter, die zur Durchführung militärischer Aktionen bestimmt sind.“

b) Absatz 5 wird geändert und lautet wie folgt:

„(5) Beschränkungen oder Handlungspflichten nach § 4 Absatz 1 sind auch anzuordnen in Bezug auf Rechtsgeschäfte oder Handlungen oder in Bezug auf den Erwerb von Unternehmen oder von Anteilen an solchen Unternehmen Deutscher im Ausland sowie Inländer, die sich auf Güter im Sinne des Absatzes 1 einschließlich ihrer Entwicklung und Herstellung beziehen.“

3. § 8 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird geändert und lautet wie folgt:

„(1) Bedürfen Rechtsgeschäfte oder Handlungen nach einer Vorschrift dieses Gesetzes oder einer Rechtsverordnung auf Grund dieses Gesetzes einer Genehmigung, so ist die Genehmigung zu erteilen, wenn zu erwarten ist, dass die Vornahme des Rechtsgeschäfts oder der Handlung den Zweck der Vorschrift nicht oder nur unwesentlich gefährdet. Auf die Erteilung einer Genehmigung bei Rechtsgeschäften und Handlungen gemäß § 4 Abs. 1, § 5 Abs. 1 besteht abweichend von Satz 1 kein Anspruch. In anderen Fällen kann die Genehmigung erteilt werden, wenn das volkswirtschaftliche Interesse an der Vornahme des Rechtsgeschäfts oder der Handlung die damit verbundene Beeinträchtigung des in der Ermächtigung angegebenen Zwecks überwiegt.“

b) Absatz 2 wird geändert:

Satz 2 wird ersatzlos gestrichen.

4. § 12 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird geändert und lautet wie folgt:

„(1) Rechtsverordnungen nach diesem Gesetz erlässt die Bundesregierung. Rechtsvorschriften nach § 4 Absatz 1 bedürfen der Zustimmung des Bundestages. Rechtsverordnungen nach § 4 Absatz 2 erlässt abweichend von Satz 1 das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie im Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt und dem Bundesministerium der Finanzen.“

Artikel 4

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit

1. Einführung

Im Jahr 2019 hat die Bundesregierung Genehmigungen zum Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern im Gesamtwert von € 8,015 Milliarden erteilt.¹⁶ Damit wurde der bisherige Rekordwert aus dem Jahr 2015 übertroffen. Das schwedische Friedensforschungsinstitut SIPRI führt die Bundesrepublik seit Jahren stets als eines der fünf Länder, die weltweit die meisten Rüstungsgüter exportieren. Im letzten SIPRI-Bericht (2019) rangiert die Bundesrepublik auf Platz 4.¹⁷

Unter Rüstungsexporten wird allgemein die grenzüberschreitende Lieferung und der Verkauf von militärischen Gütern verstanden. Unterschieden wird zwischen Kriegswaffen (zur Kriegsführung bestimmte Waffen) und sonstigen Rüstungsgütern. Rüstungsgüter sind demnach Kampfpanzer, Kampfflugzeuge, Kriegsschiffe oder Maschinengewehre ebenso wie Klein- und Leichtwaffen (Handfeuerwaffen) oder gepanzerte LKW, ebenso (bloße) Schutzausrüstungen.

Die Rüstungsexportpolitik der Bundesregierung und die steigenden Exportzahlen bzw. Werte für Rüstungsexporte stehen in krassem Widerspruch zu den politischen Bekundungen der Bundesregierung aus dem Koalitionsvertrag¹⁸, eine restriktive Rüstungsexportpolitik zu betreiben. Die Bundesregierung entscheidet – geheim und in sensitiven Exportfragen in der Regel in der Besetzung des sog. Bundesicherheitsrats – über den Rüstungsexport anhand interner Richtlinien nach eigenem Ermessen.

¹⁶ https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Parlamentarische-Anfragen/2020/19-16653.pdf?__blob=publicationFile&v=2

¹⁷ <https://www.sipri.org/media/press-release/2019/global-arms-trade-usa-increases-dominance-arms-flows-middle-east-surge-says-sipri>

¹⁸ <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>

So hat die Bundesregierung im Juli 2019 ihre „politischen Grundsätze für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“ aus dem Jahr 2000 überarbeitet. Als weitere Leitlinien dienen der Bundesregierung die „Grundsätze der Bundesregierung für die Ausfuhrgenehmigungspolitik bei der Lieferung von kleinen und leichten Waffen, dazugehöriger Munition und entsprechender Herstellungsausrüstung in Drittländer. Ebenso die „Eckpunkte für die Einführung von Post-Shipment-Kontrollen bei deutschen Rüstungsexporten“. Zudem gilt der europäische, verbindliche Beschluss¹⁹ „Gemeinsamer Standpunkt 2008/944/GASP des Rates vom 8. Dezember 2008 betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern“. In diesem sind (Art. 2) acht Kriterien genannt, die bei dem Export von Rüstungsgütern zu beachten sind. Hervorzuheben ist die Pflicht zur Einhaltung der internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten (Kriterium 1) und die Achtung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts durch das Endbestimmungsland (Kriterium 2). Ebenso die innere Lage im Endbestimmungsland (Kriterium 3) und die Aufrechterhaltung von Frieden und Stabilität in einer Region (Kriterium 4).

Auf völkerrechtlicher Ebene ist der Vertrag über den Waffenhandel (Arms Trade Treaty – ATT; BGBl II 2013 S. 1426) zu beachten.

Nach den politischen Grundsätzen der Bundesregierung, die sich explizit auch auf den Gemeinsamen Standpunkt sowie den ATT beziehen, sollen z.B. Kriegswaffen und Kleinwaffen nicht mehr in Drittstaaten (gemeint sind danach Staaten außerhalb der EU, die zudem keine NATO-Staaten oder NATO-gleichgestellte Länder sind) geliefert werden – oder nur in Ausnahmefällen. Zudem soll der Beachtung der Menschenrechte im Bestimmungs- und Endverbleibland bei den Entscheidungen über Exporte von Rüstungsgütern besonderes Gewicht beigemessen werden.

Allerdings sprechen die Exportzahlen und die tatsächliche Praxis der Bundesregierung über die Genehmigung von Rüstungsexporten – gerade auch von Kriegswaffen – eine andere Sprache.

So wurden in Drittstaaten 2018 Ausfuhren in Höhe von 2,55 Milliarden Euro genehmigt. Dies entspricht ca. 53 Prozent der Einzelausfuhrgenehmigungen. Hierunter auch an Länder wie Algerien und Saudi-Arabien, also Länder, die am Jemen-Bürgerkrieg beteiligt sind und in denen die Menschenrechtssituation als mindestens problematisch zu beschreiben ist.²⁰ Nach Medienberichten genehmigte die Bundesregierung seit Anfang 2019 Rüstungsexporte im Wert von mehr als 1,3 Milliarden Euro in Staaten, die den Libyen-Krieg befeuern.²¹

Unter den **Top-10-Beziehern deutscher Rüstungsgüter finden sich sechs Drittländer:** Saudi-Arabien, Vereinigte Arabische Emirate, Algerien, Ägypten, Singapur und Südkorea.²²

Angesichts dieser kontinuierlichen Genehmigungspraxis für Exporte von Rüstungsgütern und von Kriegswaffen an Drittstaaten ist es nicht vertretbar, von Ausnahmefällen zu sprechen. Vielmehr ist festzustellen, dass der Export an Drittstaaten zur Regel geworden ist.²³

¹⁹ Art. 29 AEUV; vormals Art. 15.

²⁰ Rüstungsexportbericht 2019 der GKKE, S. 9, Vorgelegt von der GKKE Fachgruppe Rüstungsexporte, Schriftenreihe der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE), Januar 2020, abrufbar unter: <http://www.gkke.org/>

²¹ <https://www.tagesspiegel.de/politik/deutsche-ruestungsexporte-waffen-fuer-laender-die-den-libyen-krieg-befeuern/25551362.html>

²² <https://www.waffenexporte.org/>

²³ So ausdrücklich: Rüstungsexportbericht 2019 der GKKE, S. 10.

Objektive und in einem Gesetz niedergelegte Genehmigungsvoraussetzungen, die verbindlich für alle Rüstungsexporte gelten, existieren bislang nicht. Vielmehr finden sich in mehreren Gesetzen, verschiedenen EU-Rechtsakten und eben den politischen Grundsätzen diverse Einzelregelungen oder Genehmigungsgrundsätze. Eine objektive (gerichtliche) Überprüfung der Genehmigungspraxis ist nicht möglich. Auch die bisherige Berichtspraxis der Bundesregierung über genehmigte Rüstungsexporte, die halbjährig erscheint, ist ausgesprochen lückenhaft.

Im politischen Raum existiert seit Längerem die Forderung an die Bundesregierung²⁴, ein Gesetz vorzulegen, das für alle Arten von Rüstungsgütern einheitliche und verbindliche Regelungen schafft und den Export von Rüstungsgütern in Drittstaaten, in denen Menschenrechte verletzt werden und die direkt oder indirekt an kriegerischen Handlungen beteiligt sind, zu unterbinden. Hierzu gehören auch verbindliche und transparente Berichtspflichten, Verbandsklagerechte und strenge Endverbleibskontrollen der Rüstungsgüter.

Obwohl die politische Forderung kontinuierlich erneuert wird, gibt es bislang keinen einzigen Gesetzesentwurf seitens der verantwortlichen Ministerien, von politischen Parteien oder Verbänden.

Dieser Gesetzesentwurf für ein **Rüstungsexportkontrollgesetz** ist der erste Vorschlag, der für einheitliche und verbindliche Rüstungsexportpolitik vorgelegt wird. Er soll als Diskussionsgrundlage dienen und aufzeigen, wie gesetzliche Regelungen für eine einheitliche und verbindliche Regelung von Rüstungsexporten aussehen können. Hierbei wird die Lieferung von Rüstungsgütern an Drittstaaten – worunter auch NATO-Staaten zählen – an strenge Genehmigungsvoraussetzungen geknüpft und weitestgehend eingeschränkt. Denn wesentliches Ziel des Gesetzes ist es, die Achtung von Menschenrechten als Ausschlusskriterium für Rüstungsexportgenehmigungen heranzuziehen.²⁵

2. Rechtliche Ausgangssituation: Waffenexporte in Deutschland - Kurzüberblick über das Regelungsregime

Das Regelungsregime für den Export von Rüstungsgütern ist kurz vorzustellen.

a) Kriegswaffen

Art. 26 Abs. 2 Grundgesetz (GG) normiert, dass „zur Kriegsführung bestimmte Waffen nur mit Genehmigung der Bundesregierung hergestellt, befördert und in Verkehr gebracht werden dürfen. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.“

Die Verfassung statuiert damit einen Genehmigungsvorbehalt für Kriegswaffen, wobei die Genehmigung explizit durch die Bundesregierung zu erteilen ist. Es handelt sich nach überwiegender Auffassung um ein repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt.²⁶ Die Rechtsprechung ließ dies bislang offen.²⁷

²⁴ Siehe nur: gemeinsamer Antrag von Abgeordneten im Bundestag der Parteien DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Ein Rüstungsexportkontrollgesetz endlich vorlegen, BT-Drs. 19/1849 vom 25.04.2018, abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/018/1901849.pdf>

²⁵ Jüngst wieder gefordert von: Niebank, Menschenrechtliche Risiken als Ausschlusskriterium für Rüstungsexportgenehmigungen, GSZ 2019, 145.

²⁶ Streinz, in: Sachs, 8. Aufl. 2018, GG Art. 26 Rn. 45a m.w.N.

²⁷ BVerfG, NVwZ 2014, 1652, Rn. 183.

Als einziges Bundesgesetz wurde das Ausführungsgesetz zu Art. 26 Abs. 2 GG - Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen - (KrWaffKontrG) erlassen.

Weder die Verfassung noch das KrWaffKontrG geben eine Legaldefinition des Begriffs „Kriegswaffe“ vor. Vielmehr ist in der sog. Kriegswaffenliste abschließend geregelt, was „zur Kriegsführung bestimmte Waffen“ sind. Die Kriegswaffenliste ist Anlage 1 zu § 1 KrWaffKontrG. Die Kriegswaffenliste unterteilt sich in einen Teil A, der Waffen benennt, auf deren Herstellung die Bundesrepublik Deutschland insgesamt verzichtet hat (ABC-Waffen), und einen Teil B, der „sonstige Kriegswaffen“ listet, mithin die eigentlichen exportierbaren Kriegswaffen. Teil B listet 11 Waffengruppen mit insgesamt 62 Waffen- oder Munitionstypen auf. Hierunter fallen u.a. Panzer, Fluggeräte, Kriegsschiffe.

Das KrWaffKontrG beinhaltet eine Vielzahl von Einzelregelungen. So normiert das KrWaffKontrG in den §§ 2 bis 4a eine generelle Genehmigungspflicht für das Herstellen, Befördern und Inverkehrbringen (jeweils eine Genehmigung erforderlich) und regelt in § 6, dass auf die Erteilung einer Genehmigung kein Anspruch besteht. Sodann wird in § 6 geregelt, unter welchen Umständen eine Genehmigung insbesondere (Abs. 2) oder zwingend (Abs. 3) zu versagen ist. Zu nennen sind als zwingende Versagungsgründe die Verwendung der Kriegswaffe bei einer friedensstörenden Handlung, insbesondere bei einem Angriffskrieg, oder dass Grund zu der Annahme besteht, dass die Erteilung der Genehmigung völkerrechtliche Verpflichtungen der Bundesrepublik verletzen oder deren Erfüllung gefährden würde.

Ferner wird in § 11 KrWaffKontrG die Erteilung und der Widerruf von Genehmigungen durch die Bundesregierung auf verschiedene Bundesministerien (überwiegend Bundeswirtschaftsministerium) delegiert.

Es existieren keine niedergelegten Genehmigungsvoraussetzungen zur Erteilung einer Genehmigung, also unter welchen Umständen eine Genehmigung erteilt werden darf. Die von der Bundesregierung zu treffende Ermessensentscheidung wird in der Praxis anhand der „Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“ (neu gefasst 2019) sowie anhand des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP vom 08.12.2008 „betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern“ getroffen.

Kriegswaffen sind zwingend zu differenzieren von sonstigen Rüstungsgütern, die nicht in den Anwendungsbereich des KrWaffKontrG fallen (keine Kriegswaffen), sondern in den des Außenwirtschaftsgesetzes (freier Handel). Ebenfalls gesondert zu betrachten sind sogenannte Dual-use-Güter nach der Verordnung (VO) (EG) Nr. 428/2009. Hierbei handelt es sich um Güter, die sowohl für zivile als auch für militärische Zwecke verwendet werden können. Die Gefährlichkeit ergibt sich erst aus dem Willen zur Verwendung zu einem militärischen Zweck, ohne dass eine objektive Bestimmung möglich ist.

Zu beachten ist, dass das in §§ 2-4a normierte Genehmigungserfordernis jeweils für die Herstellung, das Befördern und das Inverkehrbringen gilt. Für den eigentlichen Rüstungsexport betrifft dies nach h.M. das Ausführen nach § 3 Abs. 3 und das Inverkehrbringen nach § 2 Abs. 2 KrWaffKontrG.

b) Sonstige Rüstungsgüter

Sonstige Rüstungsgüter unterfallen nicht dem Anwendungsbereich des KrWaffKontrG, sondern des Außenwirtschaftsgesetzes (AWG) und der Außenwirtschaftsverordnung (AWV), und damit dem freien Warenverkehr.

Nach § 1 gilt AWG gilt der Grundsatz der Verkehrsfreiheit, so dass Antragsteller einen grundsätzlichen Anspruch auf Erteilung einer Verbringungs- (innerhalb der EU) oder Ausfuhrgenehmigung (in Drittstaaten) haben.

Genehmigungspflichten sind für solche Rüstungsgüter angeordnet, die in der Ausfuhrliste der AWV aufgelistet sind (Ausfuhrliste –AL; dort Teil I Abschnitt A und B). In der Liste aufgeführt sind auch Kriegswaffen, sodass für diese auch eine Genehmigung nach dem AWG/AWV erforderlich wird. Die Erteilung einer Genehmigung kann versagt werden, um wesentliche Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland zu gewährleisten, eine Störung des friedlichen Zusammenlebens der Völker oder eine erhebliche Störung der auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland, zu verhüten (§§ 8 Abs.1 i.V.m. §§ 4 Abs. 1, 5 Abs. 1 AWG).

Positive Genehmigungsvoraussetzungen, wonach eine Genehmigung zu erteilen ist, bestehen auch hier nicht. Auch hier finden in der Praxis die Politischen Grundsätze Anwendung. Soweit aber keine Versagungsgründe vorliegen, ist die Genehmigung aufgrund des Genehmigungsanspruchs zu erteilen.

c) Dual-Use-Güter

Es gibt eine Reihe von Gütern, die sowohl für die zivile als auch für die militärische Verwendung geeignet sind. Über diese sogenannten Dual-use-Güter gibt es ein abschließendes Regelungsregime auf EU-Ebene, nämlich die Verordnung (EG) Nr. 428/2009 vom 05.05.2009 über „eine Gemeinschaftsregelung für die Kontrolle der Ausfuhr, der Verbringung, der Vermittlung und der Durchfuhr von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck“ (Dual-use-VO). Nach Art. 3 Dual-use-VO ist die Ausfuhr (in Drittstaaten) der in Anhang I aufgeführten Güter mit doppeltem Verwendungszweck genehmigungspflichtig. Nach Art. 22 ist die innergemeinschaftliche Verbringung der in Anhang IV aufgeführten Güter mit doppeltem Verwendungszweck genehmigungspflichtig. Nationale Regelungen für Güter mit doppeltem Verwendungszweck finden sich in § 9 AWV.

Ferner ist es den Mitgliedstaaten gestattet, Güter mit doppeltem Verwendungszweck, die nicht in Anhang I der Dual-use-VO gelistet sind, ebenfalls unter eine Genehmigungspflicht zu stellen. Mit dem Teil I Abschnitt B der Ausfuhrliste ist dies in Deutschland erfolgt. Wie oben bereits erwähnt, hängt die Genehmigungsbedürftigkeit dieser Güter eng mit dem Bestimmungsland zusammen.

3. Problem und Lösungsansätze

Wie dargestellt, gibt es keine gesetzlich normierten Genehmigungstatbestände, anhand derer eine Genehmigung erteilt wird. Der Gemeinsame Standpunkt ist zwar rechtlich verbindlich jedoch die Einhaltung nicht justiziabel.²⁸ Die Umsetzung – insbesondere im Hinblick auf militärische Güter nach Art. 346 Abs. 1 Buchstabe b) AEUV obliegt den Mitgliedstaaten.²⁹

²⁸ Marquardt/Gaedtke, in: von der Groeben/Schwarze, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, EUV Art. 29 Rn. 7.

²⁹ Cremer, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, EUV, Art. 29 Rn. 14.

Die zahlreichen (unverbindlichen) Regelungen sind daher zu konkretisieren und in die bestehenden Gesetze zu überführen. Zudem sind weitere Änderungen am bestehenden Regelungsregime vorzunehmen, insbesondere eine transparente Berichtspflicht, Klagerechte und die Pflicht zu Endverbleibskontrollen vor Ort. Um diese Regelungen gleichermaßen für Klein- und Leichtwaffen, Kriegswaffen und sonstige Rüstungsgüter zu normieren, wird ein neues Gesetz – das Rüstungsexportkontrollgesetz – erlassen.

II. Wesentlicher Inhalt

Wesentlicher Inhalt des Gesetzes ist die Einführung eines neuen Gesetzes, das (nur) für den Export von Rüstungsgütern aus Deutschland in andere Staaten verbindliche Regelungen schafft. Die bisherigen Regelungen im KrWaffKontrG und AWG und AWW bleiben unberührt, sofern sie nicht durch strengere Vorgaben im neuen Gesetz ersetzt oder verschärft werden. Zudem werden das KrWaffKontrG und das AWG partiell angepasst.

III. Alternativen

Alternativen für eine verbindliche Regelung von Rüstungsexporten bestehen nicht. Allerdings hätten die bestehenden Gesetze, das KrWaffKontrG und das AWG, jeweils um die (gleichen) neuen Vorschriften ergänzt werden können. So hätten in jedes Gesetz dieselben Genehmigungstatbestände eingefügt werden können. Dies hätte den Vorteil, dass kein weiteres Gesetz als drittes Genehmigungsregime hinzutritt und mit bestehenden Vorschriften, insbesondere in der AWW, nicht in ein *Konkurrenzverhältnis* treten. Allerdings ist eine gleichartige Überarbeitung der bestehenden Gesetze kaum möglich. Zu unterschiedlich sind die im KrWaffKontrG und AWG/AWW gewählten Systemansätze. Ein Zusammenfügen der Materie würde zu einem sehr unübersichtlichen *Gesetzesmonster* führen.

Das Streichen von einzelnen Vorschriften könnte hingegen zu unbeabsichtigten Regelungslücken führen. Zudem sollte bewusst ein Regelungsgesetz für alle Rüstungsexporte geschaffen werden.

Deswegen wurde der Ansatz eines neuen Gesetzes gewählt. Dass hierdurch einzelne Regelungen – v.a. in der AWW – in Zukunft gegenstandslos werden (könnten), ist hinzunehmen. Es handelt sich ohnehin nur um eine Rechtsverordnung. Die Regelungssystematiken und Vorschriften des KrWaffKontrG und des AWG hingegen bleiben im Grundsatz unberührt.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für ein Rüstungsexportkontrollgesetz ergibt sich für Kriegswaffen aus Art. 26 Abs. 2 S. 2 GG, wonach „das Nähere ein Bundesgesetz“ regelt. Für sonstige Rüstungsgüter könnte sich die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 oder Nr. 5 ergeben. Während Nr. 1 die auswärtigen Angelegenheiten sowie die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung umfasst, nennt Nr. 5 die Einheit des Zoll- und Handelsgebietes, die Handels- und Schifffahrtsverträge, die Freizügigkeit des Warenverkehrs und den Waren- und Zahlungsverkehr mit dem Ausland, einschließlich des Zoll- und Grenzschutzes.

Denkbar wäre, dass ein Rüstungsexportkontrollgesetz zumindest auch die Beziehung zu anderen Staaten berührt (auswärtige Angelegenheit). Der Tatbestand der Verteidigung

(Wehrpflicht, Streitkräfte) oder des Schutzes der Zivilbevölkerung (Unterfall der Verteidigung) dürfte hingegen nicht einschlägig sein.³⁰ In jedem Fall ist aber die Freizügigkeit des Warenverkehrs betroffen, sodass Nr. 5 einschlägig ist.³¹

V. Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht

1. Vereinbarkeit mit Grundrechten

Das Rüstungsexportgesetz greift in die Grundrechte der Antragsteller, also der exportierenden Rüstungsunternehmen, ein. Betroffen sind die Grundrechte auf Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) und Eigentum (Art. 14 Abs. 1 GG). Allerdings ist dieser Eingriff verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Ein Kurzgutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages³² kommt zu dem Ergebnis, dass der Export von Kriegswaffen trotz des Eingriffs in die Grundrechte sogar vollständig verboten werden könnte. Dies sei mit Blick auf die Gefährlichkeit von Kriegswaffen und das in Art. 26 Abs. 1 GG niedergelegte Friedensgebot gerechtfertigt. Ein vollständiges Exportverbot von sonstigen Rüstungsgütern sei nicht gerechtfertigt. Im Übrigen stünde es dem Bundesgesetzgeber auch zu, ein Rüstungsexportverbot zu erlassen, ohne hierbei (unverhältnismäßig) die Exekutivbefugnis der Bundesregierung (Art. 26 Abs. 2 GG) einzuschränken.

Den Ausführungen kann grundsätzlich gefolgt werden.

Vorliegend wird kein vollständiges Exportverbot normiert, sondern es werden nur bestehende Regelungen konkretisiert, verschärft und gesetzlich niedergelegt. Ein Export bleibt im Grundsatz weiterhin möglich. Insofern kann kein unverhältnismäßiger Eingriff in Grundrechte angenommen werden.

2. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union

Der Gesetzesentwurf ist auch mit Europäischem Recht vereinbar. Obwohl der Handel mit Rüstungsgütern als gemeinsame Handelspolitik nach Art. 3 AEUV der ausschließlichen Zuständigkeit der EU unterfällt, stehen sowohl primärrechtliche als auch sekundärrechtliche Abweichungskompetenzen den Mitgliedstaaten zu. Zu nennen ist insbesondere Art. 346 Abs. 1 Buchstabe b) AEUV. Jeder Mitgliedstaat kann die Maßnahmen ergreifen, die seines Erachtens für die Wahrung seiner wesentlichen Sicherheitsinteressen erforderlich sind, soweit sie die Erzeugung von Waffen, Munition und Kriegsmaterial oder den Handel damit betreffen; diese Maßnahmen dürfen auf dem Binnenmarkt die Wettbewerbsbedingungen hinsichtlich der nicht eigens für militärische Zwecke bestimmten Waren nicht beeinträchtigen. Zumindest für die genannten Güter gilt demnach eine geteilte Zuständigkeit.³³ Denn der Export von Waffen und eindeutig militärischen Zwecken dienendem Material berührt immer auch die Sicherheitsinteressen (des exportierenden) Staates.³⁴

Sekundärrechtliche Vorschriften stehen dem Gesetzesvorhaben ebenfalls nicht entgegen.

³⁰ Siehe hierzu: *Degenhart*, in: Sachs, 8. Aufl. 2018, GG Art. 73 Rn. 6-8.

³¹ Deutscher Bundestag, Wissenschaftlicher Dienst WD 3 - 3000 - 323/18, Ausarbeitung Verfassungsmäßigkeit eines Rüstungsexportverbots, 7. September 2018, S. 5.

³² Deutscher Bundestag, Wissenschaftlicher Dienst WD 3 - 3000 - 323/18, Ausarbeitung Verfassungsmäßigkeit eines Rüstungsexportverbots, 7. September 2018.

³³ Deutscher Bundestag, Wissenschaftlicher Dienst PE 6 - 3000 - 138/18, Ausarbeitung, Zur Vereinbarkeit eines Exportverbots von Rüstungsgütern mit dem Recht der Europäischen Union, 20.09.2018, S. 9.

³⁴ Jaeckel, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, 67. EL Juni 2019, AEUV Art. 346 Rn. 4.

Zu nennen sind insbesondere die Richtlinie 2009/43/EG zur Vereinfachung der Bedingungen für die innergemeinschaftliche Verbringung (innerhalb der Union) von Verteidigungsgütern sowie die Verordnung (EU) 258/2012 hinsichtlich Genehmigungserfordernissen und Grundätzen für die Ausfuhr (an Drittstaaten) von im Anhang 1 aufgeführte Feuerwaffen und Munition.³⁵ Ebenso die Verordnung (EU) Nr. 479/2015 v. 11.03.2015 über eine gemeinsame Ausfuhrregelung, worunter auch Rüstungsgüter fallen.³⁶

Aus den Vorschriften ergibt sich keine grundsätzliche Beschränkung der Mitgliedstaaten auf den Erlass restriktiver Regelungen oder für Verbote über die Ausfuhr o.g. militärischer Güter, vielmehr sind Ausnahmeklauseln explizit vorgesehen.³⁷

Die EU-Grundfreiheiten (Warenverkehrs- und Dienstleistungsfreiheit) werden nicht beschnitten. Handelsbeschränkungen innerhalb der EU werden nicht normiert. Auch Dual-use-Güter werden von diesem Gesetzentwurf ausgenommen. Einschränkungen erfährt der Export v.a. zu Drittstaaten im Hinblick auf eindeutig militärische Güter. Für den Warenverkehr zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten findet die betroffene Warenverkehrsfreiheit keine Anwendung.³⁸

Selbiges gilt für Einschränkungen bei der Mitwirkung an der Entwicklung von Rüstungsgütern in Drittstaaten.³⁹ Auch hier bestehen keine grundsätzlichen Bedenken.

VI. Gesetzesfolgen

Gesetzesfolge ist die Einschränkung des freien Warenverkehrs mit Rüstungsgütern in Drittstaaten. Demgegenüber wird ein verfassungsgemäßer (Rechts-) Zustand hergestellt, was eine restriktive Genehmigung von Rüstungsgütern vorsieht und die Beachtung von Menschenrechten in den Vordergrund stellt. Ein gänzlich Verbot wird nicht ausgesprochen.

B. Besonderer Teil

Erläuterung der einzelnen Änderungen und Vorschriften:

Zu Artikel 1 (Rüstungsexportkontrollgesetz- RüstungsExkG)

Das Rüstungsexportkontrollgesetz steht im Mittelpunkt der Gesetzesinitiative. Das Kriegswaffenkontrollgesetz und das Außenwirtschaftsgesetz, zusammen mit der Außenwirtschaftsverordnung, bleiben weitgehend unverändert, um keine Rechtslücken entstehen zu lassen. Das RüstungsExkG regelt nur Rüstungsexporte i.S.d. Gesetzes und ersetzt nicht die bestehenden Regelungen, in denen auch andere Sachverhalte geregelt werden.

Zu § 1:

§ 1 beschreibt die Zielsetzung des RüstungsExkG, die für die Anwendung und Auslegung der Vorschriften zu beachten ist. Rüstungsexporte sollen nur nach den Grundsätzen des RüstungsExkG erfolgen, welches wiederum dem Friedensgebot des Art. 26 Abs. 1 GG und der Einhaltung der Menschenrechte dient. Rüstungsexporte sollen daher nicht mehr in

³⁵ Deutscher Bundestag, Wissenschaftlicher Dienst PE 6-3000 -162/18, Ausarbeitung, Rüstungsexporte im Recht der Europäischen Union, 01.11.2018, S: 9 ff.

³⁶ Herrmann, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU. 68. EL Oktober 2019, AEUV Art. 28 Rn. 43 m.w.N.

³⁷ Deutscher Bundestag, Wissenschaftlicher Dienst PE 6 - 3000 - 138/18, Ausarbeitung, Zur Vereinbarkeit eines Exportverbots von Rüstungsgütern mit dem Recht der Europäischen Union, 20.09.2018, S. 10.

³⁸ Derksen: Der Export von Rüstungstechnologie in Drittstaaten außerhalb der Europäischen Union NVwZ 2019, 52 (522).

³⁹ Deutscher Bundestag, Wissenschaftlicher Dienst PE 6-3000 -50/17, Ausarbeitung, Verbot der Mitwirkung an der Entwicklung von Rüstungsgütern im Ausland, Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht, 32.08.2017.

konfliktreiche Länder und Regionen erfolgen. Rüstungsexporte sind nicht nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu genehmigen. Diese bislang nur politisch formulierte Absichtserklärung ist jetzt verbindlich.

Zu § 2:

Regelt Begriffsbestimmungen, die für das Gesetz von Bedeutung sind. Hinsichtlich der Erläuterungen wird auf die jeweiligen Bestimmungen verwiesen. Hervorzuheben sind:

Absatz 1: Der Begriff der Kriegswaffen richtet sich nach Art. 26 Abs. 2 GG und § 1 KrWaffKontrG. Denn zunächst sind Kriegswaffen abschließend in § 1 KrWaffKontrG bzw. der Kriegswaffenliste (Anlage 1) aufgeführt. Jedoch geht der verfassungsrechtliche Begriff der Kriegswaffe über die formale Aufzählung hinaus, was die Verfassungsmäßigkeit des § 1 KrWaffKontrG bzw. der Kriegswaffenliste bezweifeln lässt.⁴⁰ Durch die Verknüpfung von Art. 26 Abs. 2 und § 1 KrWaffKontrG wird sichergestellt, dass eine etwaige weitergehende verfassungsrechtliche Definition des Begriffs Kriegswaffe ebenfalls umfasst ist.

Absatz 3: Die gemeinsame Militärgüterliste wird vollständigshalber mit aufgezählt, ist aber weitgehend mit der Ausfuhrliste (Absatz 2) übereinstimmend.

Absatz 6: Zum Begriff des Rüstungsexports: AWG und KrWaffKontrG verwenden unterschiedliche Termini für den Export. Das KrWaffKontrG nennt in Übereinstimmung mit Art. 26 Abs. 2 GG die Tatbestände Herstellung, Inverkehrbringen und Beförderung. Überwiegend wird davon ausgegangen, dass der Export von Kriegswaffen tatbestandlich die Ausfuhr (Beförderung) nach § 3 Abs. 3 und das Inverkehrbringen nach § 2 Abs. 2 KrWaffKontrG umfasst.⁴¹ Das AWG hat in Übereinstimmung mit Europäischem Recht die Tatbestände Verbringung für den Export innerhalb der Union und Ausfuhr für den Export außerhalb der Union.

Der Begriff Rüstungsexport fasst die Termini zusammen. Soweit nur „Rüstungsexporte“ geschrieben ist, meint dies die Ausfuhr/Verbringung/Inverkehrbringen/Beförderung aller in § 2 Abs. 1-4 genannten Güter. Alternativ können die jeweiligen Rüstungsgüter explizit genannt werden (z.B. Kleinwaffen). Dann bezieht sich der Begriff Rüstungsexport auf den jeweils einschlägigen Tatbestand im KrWaffKontrG und/oder AWG.

Zu § 3:

§ 8 stellt hervor, dass die bestehenden Regelungen, insbesondere Verbote, Versagungsgründe oder Genehmigungspflichten unberührt bleiben, soweit nicht explizit etwas Anderes vorgegeben ist. Das RüstungsExkG steht als Spezialgesetz neben den bereits bestehenden Gesetzen und hat Anwendungsvorrang, soweit es restriktivere Vorgaben macht.

Zu § 4:

Die Genehmigungsbedürftigkeit für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern ergibt sich bereits aus dem KrWaffKontrG bzw. dem AWG i.V.m. der AWW.

⁴⁰ vertiefend: *Clafßen* in: Das Kontrollverfahren beim Export von Kriegswaffen aus Deutschland, 2017, Erster Teil, B, II, Nr. 2, S. 53.

⁴¹ vertiefend: *Clafßen* in: Das Kontrollverfahren beim Export von Kriegswaffen aus Deutschland, 2017, Erster Teil, B, I, Nr. 2, S. S. 44.

Auf die Erteilung einer Genehmigung für die Ausfuhr von Kriegswaffen besteht bereits nach § 6 Abs. 1 KrWaffKontrG kein gesetzlicher Anspruch.

Durch § 4 wird eine zusätzliche Genehmigungspflicht nach diesem Gesetz normiert für Handlungen und Rechtsgeschäfte, die im Weiteren (§§ 5-8) genannt werden. Der fehlende Genehmigungsanspruch wird durch § 4 auf die genannten Handlungen und Rechtsgeschäfte ausgedehnt. Damit beschränkt sich der Anspruch eines Anspruchstellers bei sonstigen Rüstungsgütern auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung. Insofern gilt der bisherige Genehmigungsanspruch nach § 8 Abs. 1 AWG nicht mehr. Dies ist interessengerecht und verhältnismäßig.⁴²

Dahinter steht die Überlegung, dass eine inhaltliche Unterscheidung zwischen Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern in vielen Fällen nicht zu rechtfertigen ist. Dies betrifft v.a. bestimmte Handfeuerwaffen oder halbautomatische Waffen, die bislang keine Kriegswaffen sind. Nach dem materiellen Begriff der Kriegswaffe aus Art. 26 Abs. 2 GG ließen sich auch diese Handfeuerwaffen bzw. halbautomatischen Waffen als Kriegswaffen definieren, sofern sie in Krisenregionen, v.a. Bürgerkriege geliefert werden. Denn dem Zweck des Art. 26 GG genügend wird man für die Definition als Kriegswaffe auf die allgemeine Eignung zur Kriegführung abstellen müssen.⁴³ Kriegführung kann nach neuem Begriffsverständnis von *Krieg* auch landesinterne Konflikte (Bürgerkrieg) umfassen,⁴⁴ bei denen überwiegend kleine Waffen und leichte Waffen verwendet werden. Kleinwaffen richten erheblichen Schaden (Tötungen) an. Einigen Berichten nach sterben jährlich ca. 400.000 Menschen durch den Gebrauch von Kleinwaffen.⁴⁵ Das Bundesministerium für Verteidigung spricht immerhin von 250.000 Menschen.⁴⁶ In Anbetracht dieser Größenordnung kann bei Kleinwaffen von Massenvernichtungswaffen des 21. Jahrhunderts gesprochen werden.

Insofern ließe sich der Begriff der Kriegswaffe verfassungsrechtlich ausdehnen auf „Waffen, die objektiv geeignet und vom Verwender dazu bestimmt sind, bei bewaffneten Konflikten erhebliche Zerstörung oder Schäden an Personen oder Sachen zu verursachen.“⁴⁷ Soweit eine deutliche Ausweitung des Begriffs der Kriegswaffe möglich ist, lässt sich das verfassungsrechtlich normierte repressive Verbot mit Befreiungsvorbehalt (grundsätzlich verbotene Tätigkeit) auf diese Güter bzw. Fallkonstellationen ausweiten. Wie dargestellt, ließe sich der Export von Kriegswaffen verfassungsgemäß vollständig verbieten. Insofern spricht nichts Durchgreifendes dagegen, statt eines weiten Exportverbots den Genehmigungsanspruch auch für sonstige Rüstungsgüter auf eine Ermessensentscheidung zu reduzieren. Faktisch haben Antragsteller bereits unter der geltenden Rechtslage nur Anspruch auf eine Ermessensentscheidung, die anhand der politischen Grundsätze getroffen wird. Denn wie aufgezeigt, bestehen keine positiv formulierten Genehmigungstatbestände.

Durch die Normierung von konkreten Tatbeständen werden die Genehmigungstatbestände konkretisiert (siehe unten). Damit bleibt die grundsätzliche Möglichkeit, sonstige

⁴² Zudem dürfte die Regelung in § 8 Abs. 1 nicht unionsrechtskonform sein, so: *Derksen*: Der Export von Rüstungstechnologie in Drittstaaten außerhalb der Europäischen Union NVwZ 2019, 52 (526).

⁴³ *Strein*, in: Sachs, 8. Aufl. 2018, GG Art. 26 Rn. 39.

⁴⁴ Dies ist umstritten: a.A: *Herdegen* in: Maunz/Dürig, 88. EL August 2019, GG Art. 26 Rn. 65.

⁴⁵ <https://www.n-tv.de/politik/Die-Killerwaffen-fuer-Kinderhaende-article6714371.html>

⁴⁶ <https://www.bmvg.de/de/themen/friedenssicherung/ruestungskontrolle/kontrolle-der-kleinwaffen-und-des-waffenhandels>

⁴⁷ von: *Claßen* in: Das Kontrollverfahren beim Export von Kriegswaffen aus Deutschland, 2017, Erster Teil, B, II, Nr. 2, S. 59. Kleinwaffen bezeichnete der ehemalige UN-Generalsekretär Ban-Ki-moon als Massenvernichtungswaffen des 21. Jahrhunderts.

Rüstungsgüter, die keine Kriegsaften sind, auch in Drittstaaten zu liefern. Dies ist eine Frage des Einzelfalls und immer auch an dem Rüstungsgut selbst zu bestimmen.

Dieselbe Rechtsfolge tritt für die weiteren in §§ 5-8 genannten Handlungen ein. Auch hier besteht nach geltender Rechtslage – sofern eine Genehmigungspflicht bereits besteht – nur ein Ermessensanspruch, es gibt keine verpositivierten Genehmigungstatbestände. Insofern gilt das zu den sonstigen Rüstungsgütern Ausgeführte gleichermaßen.

Zu §§ 5-8:

In den §§ 5-8 wird der Anwendungsbereich des Gesetzes geregelt. Für die aufgeführten Rechtsgeschäfte und Handlungen besteht eine Genehmigungspflicht nach dem neuen Rüstungsexportkontrollgesetz.

Im Einzelnen:

§ 5: Rüstungsexporte, wie in § 2 normiert. Die Genehmigungsbedürftigkeit für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern ergibt sich bereits aus dem KrWaffKontrG bzw. dem AWG i.V.m. der AWV. Auf die Erteilung einer Genehmigung für die Ausfuhr von Kriegswaffen besteht bereits nach § 6 Abs. 1 KrWaffKontrG kein gesetzlicher Anspruch (s.o.).

Durch § 5 Abs. 2 Nr. 1 und 2 treten zusätzliche Regelungen zur (sukzessiven) Lieferung von Einzelteilen hinzu. Hierbei handelt es sich um Einzelteile, die ohne großen Aufwand zusammengebaut werden können und zusammen ein Rüstungsgut ergeben. Von der Rechtsprechung wurde bereits das Vorliegen einer Kriegswaffe in diesen Fällen bejaht (Prinzip der Herrichtbarkeit und Bausatztheorie).⁴⁸ Die Rechtsprechung wird auf alle Rüstungsgüter ausgeweitet, um Rechtslücken auszuschließen.

Die Nr. 3 und 4 regeln Komponentenlieferungen und den Sachverhalt gemeinsamer Rüstungsk Kooperationen, die regierungsseitig oder bewusst in der Privatwirtschaft erfolgen. Hierbei handelt es sich um grenzüberschreitende Zulieferungen und Produktionen für Waffensysteme, wobei den einzelnen Zulieferungen bzw. Komponenten die Waffeneigenschaft fehlt. Diese sind aber nicht bloße Einzelteile, sondern eigens entwickelte oder konstruierte Produkte oder Systeme. Durch die Nr. 3 und 4 wird hierfür eine Genehmigungspflicht wie für Rüstungsexporte normiert.

Hierbei handelt es sich v.a. um die gemeinsame Entwicklung und Produktion von Kampfflugzeugen, Panzern oder Kampfschiffen, nicht zuletzt zwischen Deutschland und Frankreich.⁴⁹ Hierbei ist problematisch, dass die gemeinsam produzierten Rüstungsgüter (vor allem Kriegswaffen) gegebenenfalls an Drittstaaten durch das Kooperationsland weiterveräußert werden.

In den politischen Grundsätzen der Bundesregierung wird auf diese Problematik ebenfalls eingegangen, Ziffer II., Nr. 2-6. Insbesondere behält es sich die Bundesregierung zur Durchsetzung ihrer rüstungsexportpolitischen Grundsätze vor, bestimmten Exportvorhaben des Kooperationspartners im Konsultationswege entgegenzutreten.

⁴⁸ BGH, Urteil v. 23.11.1995, 1 Str 296/95 = NJW 1996, 1355; *Streinz*, in: Sachs, 8. Aufl. 2018, GG Art. 26 Rn. 39 mwN.

⁴⁹ Deutscher Bundestag, Wissenschaftlicher Dienst, WD 2 – 3000 – 070/18, Sachstand, Die deutsch-französische Rüstungsk Kooperation Bilaterale deutsch-französische sowie multilaterale Entwicklungs- und Beschaffungsprojekte mit deutscher und französischer Beteiligung, 28.06.2018.

Diese Regelungen sind zu unbestimmt. Im Einzelfall ist es nicht überprüfbar, inwiefern die Menschenrechtslage im Endbestimmungsland dem Kooperationsinteresse mit dem Partnerland weichen muss. Daher sollen Komponentenlieferungen insgesamt nur noch genehmigungsfähig sein, wenn Rüstungsexporte in das jeweilige Endbestimmungsland genehmigungsfähig sind.

Die Problematik der Komponentenlieferungen bzw. Rüstungsk Kooperationen wird deutlich am Beispiel des aktuellen deutsch-französischen Abkommens über Ausfuhrkontrollen im Rüstungsbereich vom 23.10.2019⁵⁰, in dem allgemeine Grundsätze für regierungsseitige Gemeinschaftsprojekte festgelegt werden (einschließlich der Gemeinschaftsprojekte für die Systeme „Next Generation Weapon System“ und „Main Ground Combat Systems“ (Art. 1 Abs. 4)). Hierbei findet für bestimmte Güter auch der sogenannte „De-minimis“-Grundsatz Anwendung, wonach eine Vertragspartei, wenn ihr Zulieferanteil zu einem Gesamtsystem unterhalb eines gewissen Prozentsatzes liegt (20 %, Anlage 1 zu Art. 3 Abs. 2) die entsprechenden Ausfuhrgenehmigungen unverzüglich erteilt, außer in Ausnahmefällen. Zumindest im Hinblick auf das Genehmigungserfordernis durch die Bundesregierung bei Kriegswaffen ist diese Regelung nicht verfassungskonform.⁵¹

Im Weiteren werden einzelne Voraussetzungen genannt, nach denen Komponentenlieferungen eine Genehmigung nach diesem Gesetz bedürfen. Insbesondere soll es sich bei der Komponente um ein konstruiertes Teilstück des Rüstungsgutes handeln. Hintergrund ist, dass das gemeinsame Produzieren von Rüstungsgütern in das strenge Regelungsregime fallen soll. Gleiches gilt für privatwirtschaftliche, bewusste oder fahrlässig unbewusste Kooperationen. Damit sollen Regelungslücken vermieden werden.

§ 7 – 8: Durch die §§ 7-8 werden bisherige Regelungslücken beseitigt. Technische Unterstützung im Sinne des § 2 Abs. 16 AWW, Unternehmensbeteiligung von inländischen Unternehmen sowie Lizenzvergaben im Zusammenhang mit der Herstellung oder den Vertrieb von Rüstungsgütern in Drittstaaten fielen bislang nur sehr eingeschränkt (§ 49 fortfolgende AWW) oder gar nicht unter die Genehmigungspflicht. Dieser Umstand wurde verschiedentlich kritisiert und Änderungsvorschläge unterbreitet.⁵² Diese wurden aufgegriffen.

Auch diese Handlungen unterfallen nunmehr der Genehmigungspflicht nach diesem Gesetz. Sie sind genehmigungsfähig, sofern Rüstungsexporte in den jeweiligen Drittstaat genehmigungsfähig sind.

Zu § 9:

Beschreibt die Genehmigungsvoraussetzungen für Rüstungsexporte in EU-Mitgliedstaaten. Der Export innerhalb der EU kann grundsätzlich genehmigt werden, soweit keine Versagungsgründe vorliegen.

Die Einleitung eines Rechtsstaatsverletzungsverfahrens durch die Kommission der Europäischen Union (aktuell Polen und Ungarn) ist ein Indiz dafür, dass Rüstungsexporte nicht mehr zu genehmigen sind. Allerdings können einer bloßen Verfahrenseinleitung durch die Kommission unterschiedliche Gründe vorliegen, die eine Vergleichbarkeit in vielen Fällen

⁵⁰ <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Meldung/2019/20191025-ausfuhrkontrollen-im-ruestungsbereich.html>

⁵¹ *Boysen*, in: Rechtsfragen des deutsch-französischen Abkommens über Ausfuhrkontrollen im Rüstungsbereich vom 23.10.2019, Rechtsgutachten im Auftrag von Greenpeace e.V. vom 14.02.2020.

⁵² *Wallraff*, Expertenanhörung 30.01.2019 zur BT-Drs. 19/2697 im Unterausschuss Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung; *Niebank*, Menschenrechtliche Risiken als Ausschlusskriterium für Rüstungsexportgenehmigungen, GSZ 2019, 145.

nicht erlaubt. Zudem bedeutet die Einleitung eines Rechtsstaatsverletzungsverfahrens durch die Kommission zunächst (nur) eine Meinungsverschiedenheit zwischen der Kommission und dem jeweiligen Mitgliedstaat in Hinblick auf eine Einzelfrage (z.B. Justizreform in Polen). Soweit aber ein formaler Feststellungsbeschluss nach Art. 7 Abs. 1 getroffen wurde, liegt ein zwingender Versagungsgrund vor. Rüstungsexporte in das betreffende Mitgliedland sind dann nicht mehr zu genehmigen. Ein weiterer Versagungsgrund ist zudem der Re-Export in Drittstaaten, wenn der Export in das Drittland nach diesem Gesetz nicht genehmigungsfähig ist. Diese Regelung betrifft vornehmlich Kooperationen und verschärft die bisherige Praxis von bloßen Einwendungsvorbehalten der Bundesregierung.

Sofern diese oder andere Versagungsgründe nicht vorliegen, kann eine Genehmigung erteilt werden.

Zu § 10:

§ 10 regelt die allgemeinen Genehmigungsgrundsätze für Rüstungsexporte in Drittstaaten.

Rüstungsexporte in Drittstaaten sind nur noch zu genehmigen, wenn neben bisherigen Voraussetzungen (bzw. das Nichtvorliegen von Versagungsgründen und Verboten) die in § 11 genannten Voraussetzungen erfüllt sind und zudem die Endverbleibskontrolle gesichert ist. Insofern ist der Export in Drittstaaten deutlich strenger reglementiert als in EU-Länder. Selbst wenn die Voraussetzungen erfüllt sind, bleibt nur der Anspruch auf Ermessensentscheidung. Da kein Anspruch auf die Genehmigung besteht, kann die Genehmigung trotz Vorliegens der Voraussetzungen verweigert werden.

Zudem werden allgemeine Grundsätze für Rüstungsexporte in Drittstaaten normiert. Diese gelten für alle Drittstaaten, ungeachtet der Genehmigungsfähigkeit nach § 11. Eine Unterscheidung zwischen den Ländern innerhalb der Drittstaatengruppe erfolgt nicht mehr. Damit werden Rüstungsexporte in Drittstaaten weitgehend eingeschränkt. Kleinwaffen dürfen nicht mehr exportiert werden. Damit wird der Gefährlichkeit dieser Güter für die Zivilbevölkerung Rechnung getragen. Dies gilt im Besonderen für Kleinwaffen.

Zu § 11:

§ 11 normiert die Genehmigungsvoraussetzungen, die für jeden einzelnen Rüstungsexport vorliegen müssen. Es wird auf die verbindlichen Vorgaben des Gemeinsamen Standpunktes der EU verwiesen. Hierbei sind die 8 Kriterien in Art. 2 des Gemeinsamen Standpunktes entscheidend. Deren Verbindlichkeit gilt bereits nach alter Rechtslage. Nunmehr ist dies gesetzlich verankert. Zusätzlich wird auf die allgemeinen Vorschriften des Vertrages über den Waffenhandel vom 19.10.2013 verwiesen. Um überprüfbare, konkrete Genehmigungsvoraussetzungen im Einzelfall anwenden zu können, wird in Anlage 1 ein zusammenfassender – aber nicht abschließender – Kriterienkatalog vorgelegt. Für jede Genehmigung sind die Genehmigungskriterien zu prüfen und deren Vorliegen zu begründen.

Der Kriterienkatalog (Anlage 1) ist in 2 Abschnitte untergliedert: grundsätzlich verbotene Rüstungsexporte (I.) und Bewertung des jeweiligen Rüstungsexports (II).

Verboten sind Rüstungsexporte in Drittstaaten, die gegen internationale Verpflichtungen verstoßen würden (insbesondere Waffenembargos oder das Verbot vom Handel mit

Atomwaffen, chemischen Waffen etc.⁵³). Zudem sind Rüstungsexporte verboten in Drittstaaten, in denen Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht verletzt werden bzw. der hinreichende Verdacht dafür besteht, dass solche Verletzungen erfolgen. Die gelisteten Fälle a) - d) entsprechen zum Teil den Kriterien des gemeinsamen Standpunktes, gehen aber über diese hinaus.

Sofern Verstöße gegen Menschenrechte offiziell festgestellt wurden, sind Rüstungsexporte verboten (a). Für die übrigen Kriterien muss ein hinreichender Verdacht in Bezug näher genannte Fallgruppen (b) - d)) vorliegen.

Für das Vorliegen eines hinreichenden Verdachts ist auf die abstrakte Möglichkeit einer Verletzung abzustellen. Hieran sind keine hohen Voraussetzungen zu knüpfen, um dem Gesetzeszweck, die Einhaltung von Menschenrechten effektiv zu gewährleisten, zu entsprechen. Anhaltspunkte können Berichte staatlicher oder nichtstaatlicher Stellen sein oder Erfahrungswerte.

Die Kriterien in den Fallgruppen b) - d) sind abgestuft konzipiert. Währenddessen sich Fallgruppe b) auf den Drittstaat in seiner Gesamtheit, vertreten durch die politische Führung, bezieht, steht in den Fallgruppen c) und d) das Verhalten staatlicher oder nichtstaatlicher Stellen (Einzelorganisationen) im Fokus der Prüfung. Es kann sich also um einzelne Gruppierungen handeln oder staatliche Stellen, die nur innerhalb einer Region wirken. Um Einzelfälle auszuschließen, sind die Fallgruppen um die Tatbestände „systematisch“ oder „fortdauernd“ erweitert.

Ferner ist auf die innere und äußere Situation des Drittstaates abzustellen. Es ist verboten in Konfliktsituationen oder Konfliktregionen Rüstungsgüter zu liefern.

Der 2. Prüfungsabschnitt (II.) kommt nur zum Tragen, soweit Rüstungsexporte nicht bereits nach I. verboten sind. Soweit dies nicht der Fall ist, ist der jeweilige Rüstungsexport anhand der Auswirkung auf die Menschenrechtssituation (1.) innere Lage (2.) und äußere Konflikte (3.) zu bewerten. Die formulierten Fallgruppen entsprechen weitgehend den Kriterien unter I.

Zu § 12:

Für die in Anlage 2 genannten Länder gelten die Genehmigungsvoraussetzungen des § 11 als grundsätzlich erfüllt. Eine Einzelfallprüfung bleibt aber obligatorisch. Es handelt sich im Wesentlichen um NATO-Staaten und der NATO gleichgestellte Staaten (aber nicht alle). In der Einzelfallprüfung ist festzustellen, dass die aufgeführten Staaten den Kriterienkatalog weiterhin erfüllen. Durch die Ermächtigung der Bundesregierung kann die Liste der Staaten erweitert oder verkürzt werden. Hierbei ist die Zustimmung des Bundestages erforderlich. Dieses Zustimmungserfordernis ist verfassungsrechtlich unbedenklich.⁵⁴

Abs. 2 regelt darüber hinaus, dass Kooperationen mit Drittstaaten nur genehmigt werden können, wenn diese in Anlage 2 gelistet sind. Sofern der Drittstaat als Kooperationsland das

⁵³ z.B.: Unterstützung des VN-Waffenregisters, des Übereinkommens über bestimmte konventionelle Waffen mit sämtlichen Protokollen, das Übereinkommens über das Verbot von Antipersonenminen, das Übereinkommen über Streumunition oder Vertrag über den Waffenhandel.

⁵⁴ vertiefend: Deutscher Bundestag, Wissenschaftlicher Dienst, WD 3 - 3000 - 154/19, Sachstand, Mitwirkungs- und Änderungsmöglichkeiten des Bundestages in Bezug auf Rechtsverordnungen, Die Sechste Verordnung zur Änderung der Versorgungsmedizin-Verordnung, 24. Juni 2019; WD 3 - 3000 - 399/18, Sachstand, Zustimmung des Bundestages bei Erlass einer Rechtsverordnung, 22.11.2018.

gemeinsam produzierte Rüstungsgut in andere Drittstaaten weiter exportieren will, gilt auch hier der Vorbehalt des § 9 Abs. 2. Insoweit handelt es sich bei Anlage 2 um eine Liste von Drittstaaten mit Sonderstatus.

Zu § 13:

§ 13 beinhaltet eine Ausnahme vom strengen Kriterienkatalog des § 11, um die Lieferung von Rüstungsgütern aus humanitären Gründen zu ermöglichen. Solche Ausnahmegesetze bestehen bereits nach geltender Rechtslage für Länder, für die ansonsten ein Exportverbot gilt (§ 74 ff. AWV). Hierbei handelt es sich vornehmlich um Geräte wie Minenräumgeräte und andere Hilfsmittel. Um an die bestehenden Regeln anzuknüpfen, wird die Bundesregierung ermächtigt. Näheres durch Rechtsverordnung zu regeln.

Zu § 14:

Zuständiges Ministerium und Aufsichtsbehörde aller mit dem Rüstungsexport betrauten Behörden ist nunmehr das Auswärtige Amt (AA). Das AA ist für die Einhaltung internationaler Vereinbarungen und völkerrechtlicher Verpflichtungen zuständig. Die Einschätzung der Menschenrechtslage sowie der inneren und äußeren Konfliktlage in Drittstaaten soll durch das AA objektiv eingeschätzt werden. Damit werden Rüstungsexporte, wie im Gesetzeszweck normiert (§ 1 Abs. 3), der wirtschaftlich orientierten Administration entzogen.

Zu § 15:

§ 15 regelt ein einheitliches Verwaltungsverfahren. Verwaltungsbehörde ist das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (unter Aufsicht des Auswärtigen Amtes). Da Genehmigungen für Kriegswaffen durch die Bundesregierung erteilt werden müssen (Art. 26 Abs. 2 GG), ist für Kriegswaffen eine Beschlussvorlage an die Bundesregierung vorzubereiten. Anpassungen im KrWaffKontrG erfolgen ebenfalls (siehe unten).

Das sog. Voranfragenverfahren bleibt erhalten, entfaltet aber keine Rechtsverbindlichkeit (Absatz 2). Um bereits bestehende Rechtsverordnungen erforderlichenfalls anzupassen, wird die Bundesregierung hierzu ermächtigt.

Zu § 16:

§ 16 nennt zusätzliche Anforderungen an den Genehmigungsbescheid. Insbesondere ist ausführlich zu begründen, dass die Genehmigungsvoraussetzungen vorliegen. Die Genehmigung ist ferner zu befristen.

Zu § 17:

§ 17 regelt das verbindliche Erfordernis von Endverbleibskontrollen im Endbestimmungsland. Die hierzu bislang unverbindlichen politischen Grundsätze der Bundesregierung werden gesetzlich geregelt. Der Regelungsgehalt ergibt sich aus den Normen.

Zu § 18:

Ein ganz entscheidender Aspekt dieses Gesetzesentwurfs ist mehr Transparenz bei der Genehmigung von Rüstungsexporten. Als Konsequenz aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2014⁵⁵ wurden die Berichte der Bundesregierung

⁵⁵ BVerfG, Urteil vom 21. Oktober 2014 – 2 BvE 5/11 –, BVerfGE 137,185-273,- juris.

ausführlicher und es erfolgen nunmehr halbjährliche Berichte. Allerdings bleiben die Rüstungsexportberichte der Bundesregierung im Hinblick auf einzelne Genehmigungen zu unbestimmt. Es ist nicht nachvollziehbar, auf welchen Antrag für welches Rüstungsgut eine Genehmigung erteilt wurde – oder nicht. Dies sind Schlüsselinformationen, auch, um ein effektives Verbandsklagerecht (§ 21) zu implementieren. Hierfür ist die (zeitnahe) Kenntnis darüber erforderlich, ob eine Genehmigung über ein bestimmtes Rüstungsgut erteilt wurde. Um die Geheimhaltungsinteressen der Antragsteller zu wahren, ist es hingegen nicht erforderlich, Namen der Antragsteller oder Geschäftsgeheimnisse zu veröffentlichen.

Daher sollen in Zukunft in monatlichen Abständen Informationen im Internet bereitgestellt werden, um den Verfahrensstand von Anträgen für Rüstungsexporte nachvollziehen zu können. Die Gründe für eine Erteilung oder eine Versagung einer Genehmigung sind anhand des Kriterienkatalogs (Anlage 1) kurz zu erläutern.

Dies steht im Einklang mit dem o.g. Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG). Das BVerfG stellte fest, dass die sich aus Art. 38 GG ergebenden Informationsansprüche eines Bundestagsabgeordneten gegenüber der Bundesregierung aufgrund des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung sich nicht auf Entscheidungen des Kabinetts (Bundessicherheitsrat) über Rüstungsexporte erstreckt, die noch nicht abgeschlossen sind (keine Einflussnahme auf die Willensbildung der Exekutive).

Bei den in § 18 aufgelisteten Informationen handelt es sich lediglich um Sachstandsinformationen. Veröffentlicht wird nur, ob ein Antrag für einen Rüstungsexport gestellt wurde und wie der Genehmigungsstand ist. Nur bei erteilten oder versagten Genehmigungen sind die (abgeschlossenen) Entscheidungen näher zu begründen. Weder werden Geschäftsgeheimnisse veröffentlicht noch wird hierdurch in den Entscheidungsprozess der Exekutive eingegriffen.

Aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts lässt sich im Übrigen nicht entnehmen, dass durch einfaches Gesetz angeordnete weitergehende Informationspflichten mit der Verfassung inkompatibel wären.⁵⁶

Zu § 19:

Die Gewährung der sogenannten Hermesbürgschaft wird abgeschafft. Zudem fallen staatliche Stellen ebenfalls unter die Geltung des Gesetzes. Dies betrifft auch den Export von Altbeständen der Bundeswehr sowie die Beteiligung und Vermittlung an Exporten Dritter.

Zu § 20:

§ 20 weitet die Möglichkeiten aus, die Genehmigung mit Nebenbestimmungen zu versehen und jederzeit zu widerrufen. Die bisherigen Regelungen weisen Regelungslücken auf.⁵⁷

Zu § 21:

Durch § 22 wird ein Verbandsklagerecht eingeführt. Der Tatbestand ist an § 3 UmwRG angelehnt. Nach § 22 anerkannte Verbände können gegen Genehmigung für Rüstungsexporte Rechtsbehelfe einlegen (Widerspruch/Klage). Dies ermöglicht eine objektive gerichtliche Kontrolle dieses Gesetzes. Beispielhafte Verbandsklagerechte bestehen bereits in Belgien,

⁵⁶ so auch: *Niebank*, Menschenrechtliche Risiken als Ausschlusskriterium für Rüstungsexportgenehmigungen, GSZ 2019, 145.

⁵⁷ Siehe hierfür als Beispiel die Entscheidung des VG Frankfurt a.M., Urteil vom 03.12.2019 5 K 1067/19.F.

Großbritannien und Italien. In Belgien nahmen Gerichte unmittelbar Bezug auf nationale Gesetze und Verordnungen, in denen der GASP in nationales Recht überführt wurde. Die deutschen Verwaltungsgerichte überprüfen zwar die Ablehnung von Rüstungsexportgenehmigungen auch anhand der Kriterien des Art. 2 des GASP. Es dient jedoch allein als Auslegungshilfe zum AWG. Für alle anderen natürlichen oder juristischen Personen ist eine Klagebefugnis nach Art. 42 Abs. 2 VwGO erforderlich.⁵⁸

Deshalb ist ein Verbandsklagerecht zwingend. Dadurch wäre die Bundesregierung in einem Gerichtsverfahren gezwungen, Einblicke in ihre Genehmigungspraxis zu gewähren und unter Umständen Entscheidungen zu revidieren.

Da Genehmigungsbescheide den Verbänden nicht zugestellt werden, könnten diese nach allgemeinen Grundsätzen innerhalb eines Jahres nach Kenntnisnahme der Genehmigung (gegebenenfalls sehr später Zeitpunkt, sofern keine Veröffentlichung nach § 19) Rechtsbehelf einlegen. Je nachdem, ob die Genehmigung bereits vollzogen wurde, käme nur noch die Fortsetzungsfeststellungsklage in Betracht. Um solche Verzögerungen zu vermeiden, regelt Abs. 3, dass Rechtsbehelfe innerhalb eines Monats nach der Veröffentlichung der Information, ob eine Genehmigung erteilt wurde, eingelegt werden müssen. Dies ist sachgerecht, da der Verband anhand der bereitgestellten Informationen nachvollziehen kann, in welches Land für ein bestimmtes Rüstungsgut eine Genehmigung erteilt wurde und anhand der Begründung zeitnah entscheiden kann, ob die Genehmigung mit dem Kriterienkatalog (Anlage 1) vereinbar ist.

Verfassungsrechtliche Bedenken stehen der Einfügung des Verbandsklagerechts nicht entgegen.⁵⁹

Zu § 22

Normiert eine zivilrechtliche Schadensersatzpflicht von Exporteuren und damit erstmals einen Anspruch von Opfern und Ihren Angehörigen, die durch Rüstungsexporte zu Schaden gekommen sind.

Zu Artikel 2: Änderungen des Kriegswaffenkontrollgesetzes

Das Kriegswaffenkontrollgesetz erscheint generell überarbeitungsbedürftig. Geändert werden allerdings nur Zuständigkeitsaspekte:

Zu § 11:

Die Delegation an die unterschiedlichen Ministerien wird abgeschafft. Die Bundesregierung muss als vollständiges Kollegialorgan über die Genehmigung von Rüstungsexporten von Kriegswaffen entscheiden. Damit muss zumindest die Entscheidung über Genehmigungen mehrheitlich von allen Regierungsmitgliedern nach Artikel 65 GG getroffen werden. Eine Verlagerung der Entscheidung (nicht der Vorberatung) auf den Bundesicherheitsrat ist unzulässig.

⁵⁸ <https://docplayer.org/166539898-Zur-innerstaatlichen-geltung-des-gemeinsamen-standpunkts-2008-944-gasp.html> (zuletzt aufgerufen am 11.03.2021).

⁵⁹ Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienst WD 3 – 3000 – 059/19, Sachstand, Verfassungsmäßige Zulässigkeit der Einführung eines Verbandsklagerechts zur Überprüfung von Rüstungsexporten, 14.03.2019.

Mit dem Verweis auf die Beschlussempfehlung nach §11a ist sichergestellt, dass alle Regierungsmitglieder den Entscheidungsvorschlag des BAFA erhalten.

Zu § 11a:

Das Genehmigungsverfahren wird vollständig neu geregelt. Das Verfahren wird im Einzelnen beschrieben. Die 2. DVO- KrWaffKontrG bleibt vorerst bestehen.

Zu Artikel 3: Änderungen des Außenwirtschaftsgesetzes

Änderungen am AWG sind durch den hier gewählten Lösungsweg, ein weiteres Gesetz zu erlassen, nicht zwingend erforderlich. Dennoch werden (sinnvolle) Änderungsvorschläge vorgeschlagen und kurz erläutert:

Zu § 4:

§ 4 ist die Ermächtigungsgrundlage zur Einschränkung des Wirtschaftsverkehrs durch Rechtsverordnung (AWV).

Nach der Gesetzesbegründung werden über § 4 Abs. 1 Nr. 3 („eine erhebliche Störung der auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu verhüten“) zahlreiche Kriterien, wie die Achtung der Menschenrechte berücksichtigt (BT-Drs. 17/11127, S. 21). Gemeint sind danach die internationalen Abkommen (ATT, Gemeinsamer Standpunkt 2008) und die politischen Grundsätze der Bundesregierung.

Diese (Abwägungs-)Regeln haben nach der Gesetzesbegründung nicht Eingang in das AWG gefunden, weil dies zu unübersichtlich seien und zudem zulasten der Rechtssicherheit gingen.

Die positiven Voraussetzungen für die Erteilung einer Genehmigung werden jetzt im Rüstungsexportkontrollgesetz geregelt. § 4 ist um den Punkt der Menschenrechtslage zu ergänzen, um die strengeren Genehmigungserfordernisse auch im AWG klarzustellen und die Einheit der Rechtsordnung zu wahren. Eingefügt wird die Ziff. 6, und somit das eindeutige Kriterium der Menschenrechte, mit Verweis auf (alle) Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes.

Zu § 5:

§ 5 definiert die Gegenstände der Beschränkungen, für Rüstungsexporte ist § 5 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 entscheidend. §5 definiert nur, welche Gegenstände insbesondere beschränkt werden können. Möglich sind Genehmigungserfordernisse oder Verbote (§ 4 Abs. 3). Die Liste der Gegenstände ist nicht abschließend.

Absatz 1: Aus der Kann-Bestimmung der alten Fassung wird eine Ist-Bestimmung. Damit wird klargestellt, dass Gegenstände von § 5 Abs. 1 mindestens und ggf. zu verbieten sind (§ 4 Abs. 3).

Absatz 5: Die Ermächtigungsreichweite von § 5 Abs. 5 ist strittig für den Fall, in dem deutsche Unternehmen Anteile ausländischer Rüstungsunternehmen erwerben bzw. Joints Ventures gründen (sog. Outbound-Investments; kritische Unternehmensbeteiligung).

Nach einer Auffassung ist eine Änderung des einschlägigen § 55 AWW um diese Fallgruppe von den Ermächtigungen § 4 und § 5 Abs. 5 umfasst.⁶⁰

Diese Auffassung teilt der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages (WD) nicht.⁶¹ Denn aus § 5 Abs. 5 sei explizit nicht von Unternehmenserwerben die Rede, ferner sei die Auflistung in § 5 hinsichtlich der Regelung zum Unternehmenserwerb (inländisch) abschließend.

Diese Auffassung überzeugt nicht und wird vom WD nur mit einem internen Hinweis des BMWi begründet. Nach überzeugender Auffassung dürfte § 5 Abs. 5 AWG i.V.m. § 4 Abs. 1 Nr. 1 AWG den Charakter einer allgemeinen Verordnungsermächtigung haben.

Durch Änderung des Abs. 5 (und die Vorschriften im RüstungsexkG) wird dieser Streit erledigt.

Zu § 8:

§ 8 normiert den gesetzlichen Anspruch auf Erteilung einer Genehmigung, sofern die Genehmigungspflicht in der AWW angeordnet wird.

Die Erteilung der Genehmigung ist nach dem bisherigen Genehmigungssystem an dem „Zweck der Vorschrift zu messen“, hinsichtlich des Rüstungsexports also an den Zielsetzungen des § 4 Abs. 1 Nr. 1 AWG. Weder das AWG noch die AWW normieren bislang die Voraussetzungen, unter denen eine Genehmigung erteilt werden kann. Damit bleibt – wie im KrWaffKontrG auch – nur ein Anspruch auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung durch die Behörde (BAFA, § 13 AWG).

Durch den gesetzlichen Anspruch („ist zu erteilen“) ist jedoch das Ermessen der Behörde deutlich eingeschränkter als bei Kriegswaffen. Hinzutritt, dass in beiden Regelungsregimen (KrWaffKontrG und AWG/AWW) verpositivierte Genehmigungsvoraussetzungen nicht bestehen.

Absatz 1: Durch Einfügen eines neuen Satz 2 wird der gesetzliche Anspruch auf Erteilung einer Genehmigung umgekehrt. Ein Anspruch besteht nicht mehr.

Verpositivierte Voraussetzungen finden sich im Rüstungsexportkontrollgesetz.

Durch das Streichen von Satz 2 in Absatz 2 wird der sog. Nullbescheid abgeschafft.

Zu § 12:

Die Änderung der AWW bedarf in Zukunft hinsichtlich § 4 Abs. 1 der Zustimmung des Bundestages.

Zu Artikel 4

Die Bestimmung regelt den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes.

⁶⁰ Wallraff, Expertenanhörung zum Antrag „Genehmigungspflicht für die technische Unterstützung von Rüstungsproduktion im Ausland einführen, BT-Drs. 19/2691, 30.01.2019.

⁶¹ WD - 5 - 3000 - 021/19, Sachstand, Frage zur Reichweite der §§4 und 5 Außenwirtschaftsgesetz, 01.03.2019, S. 3.