

NINA CHIARA MRUK

# Rüstungsexporte in der Verantwortung

*Beiträge zum Sicherheitsrecht  
und zur Sicherheitspolitik*

15

---

**Mohr Siebeck**

# Beiträge zum Sicherheitsrecht und zur Sicherheitspolitik

herausgegeben von

Jan-Hendrik Dietrich, Klaus Ferdinand Gärditz  
und Kurt Graulich

15





Nina Chiara Mruk

# Rüstungsexporte in der Verantwortung

Gerichtliche und parlamentarische Kontrolle

Mohr Siebeck

*Nina Chiara Mruk*, geboren 1993; Studium der Rechtswissenschaft sowie Fachspezifische Fremdsprachenausbildung für Juristen (Common Law) an der Universität Münster; Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Öffentliches Recht und Politik an der Universität Münster und am OVG NRW; 2023 Promotion; Referendariat am Kammergericht Berlin.  
orcid.org/0009-0001-0490-0124

ISBN 978-3-16-163294-5 / eISBN 978-3-16-163295-2  
DOI 10.1628/978-3-16-163295-2

ISSN 2568-731X / eISSN 2569-0922  
(Beiträge zum Sicherheitsrecht und zur Sicherheitspolitik)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <https://dnb.dnb.de> abrufbar. Zugl.: Münster (Westf.), Univ., Diss. der Rechtswissenschaftlichen Fakultät 2023. D6

© 2024 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohrsiebeck.com](http://www.mohrsiebeck.com)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

*Meinen Eltern*



## Vorwort

Diese Untersuchung wurde im Sommersemester 2023 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Münster als Dissertation angenommen und befindet sich auf dem Stand von Oktober 2023. Auf Wunsch des Verlags wurde nachträglich die Fußnotenzählung umgestellt.

Zum Gelingen der Arbeit beigetragen haben viele Menschen. Herzlich danken möchte ich zunächst meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. *Fabian Wittreck*, der meinen Lebensweg mit dem Angebot einer Beschäftigung als Studentische Hilfskraft nach dem ersten Semester entscheidend geprägt hat. In der Folgezeit hat er meinen akademischen Werdegang stets sehr engagiert gefördert und schließlich meine Arbeit mit größtem Wohlwollen und unter Belassung großzügiger Frei- und Spielräume begleitet. Danken möchte ich zudem Herrn Professor Dr. *Niels Petersen* für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens und seine wertvollen Anmerkungen.

Großzügig gefördert hat meine Arbeit die Konrad-Adenauer-Stiftung. Insbesondere das Promotionskolleg „Sicherheit und Entwicklung im 21. Jahrhundert“ hat mir mit wertvollen Begegnungen, Anregungen und Studienfahrten geholfen, den weltpolitischen Kontext meines Dissertationsthemas stets im Blick zu behalten. Dank gilt überdies der Studienstiftung des Deutschen Volkes für die Aufnahme in die Studienförderung und die mir während der anschließenden Promotionszeit gewährte ideelle Förderung. Der Austausch mit den Konstipendiat\*innen beider Stiftungen war mir stete Bereicherung.

Für neue Impulse, regen Austausch, unzählige Mittagessen und ihre wertvolle Freundschaft danke ich den (ehemaligen) Mitgliedern des Instituts für Öffentliches Recht und Politik Professor Dr. *Tristan Barczak*, *Lisa Rabeneick*, Dr. *Lutz Friedrich*, *Lisa Dudeck*, *Leonie Kemper* und Dr. *Stephan Wagner*.

Für stete Unterstützung fernab juristischer Fragestellungen gilt besonderer Dank Dr. med. *Shaila Wienand*, *Sophia Schütze*, *Sirin Spindler*, *Kim Grahl*, *Sarah Shedid Attifa*, *Christina Schwall* und last, but not least, *Gerrit Schwarte*, LL.M.

Mein größter Dank gebührt schließlich meinen Eltern *Susanne* und *Werner Mruk*, denen diese Arbeit gewidmet ist: für alle mir eröffneten Möglichkeiten, für bedingungslose Liebe und immerwährenden Rückhalt, für starke Wurzeln und kräftige Flügel!



# Inhaltsübersicht

Vorwort.....	VII
Inhaltsverzeichnis .....	XI
<i>A. Einführung</i> .....	1
I. Vorbemerkung .....	3
II. Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes .....	11
III. Rechtliche Einführung .....	13
<i>B. Gerichtliche Kontrolle</i> .....	37
I. „Globale Schutzverantwortung“ bei Rüstungsexporten? .....	39
II. Die Möglichkeit der Schutzpflichtverletzung bei Rüstungsexporten .....	75
III. Prozessuale Geltendmachung von Schutzpflichten .....	103
IV. Bewertung .....	117
<i>C. Politische Kontrolle: Der Bundestag zwischen Einfluss, Kontrolle und Beobachtung</i> .....	121
I. Parlamentarische Kontrolle als Verfassungskonzept .....	123
II. Blaupause: Parlamentarische Kontrolle sonstigen auswärtigen Staatshandelns .....	149
III. Parlamentarische Kontrolle von Rüstungsexporten .....	199
<i>D. Schlussbemerkung und zusammenfassende Thesen</i> .....	247
Literaturverzeichnis .....	251
Sachregister.....	275



# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	VII
Inhaltsübersicht .....	IX
A. Einführung .....	1
I. Vorbemerkung .....	3
II. Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes .....	11
III. Rechtliche Einführung .....	13
1. Das bestehende Regelungsgefüge: Geflecht inter-, supra- und nationaler Regelungen .....	13
a) Völkerrecht .....	14
aa) Völkerrechtliche Verträge .....	14
bb) Kontrollregime .....	15
cc) Embargos .....	16
b) Europäisches Recht .....	16
aa) Dual-Use-Verordnung .....	17
bb) Gemeinsamer Standpunkt .....	18
c) Nationales Recht .....	19
aa) Allgemeines Außenwirtschaftsrecht .....	19
bb) Kriegswaffenkontrolle .....	20
cc) „Politische Grundsätze für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“ .....	22
2. Die gegenwärtige Genehmigungspraxis für Kriegswaffenexporte: Verfassungsignoranz vom Feinsten .....	23
a) Verlagerung der Entscheidungsbefugnis auf Bundesminister .....	23
aa) Art. 26 Abs. 2 S. 1 GG und die Uneindeutigkeit einer eindeutigen Regelung .....	24
(1) 1. Akt: Die vorgebliche Vielschichtigkeit des Begriffs „Bundesregierung“ .....	24
(2) 2. Akt: Der telos des Art. 26 Abs. 2 S. 1 GG .....	26
(3) 3. Akt: Entstehungsgeschichte .....	27

bb) Ableitung einer Delegationsbefugnis aus Art. 26 Abs. 2 S. 2 GG .....	29
cc) Zwischenergebnis .....	30
b) Die Rolle des Bundessicherheitsrates .....	30
aa) Befugnis zur Schaffung von Kabinettsausschüssen .....	31
bb) Delegation von Entscheidungsbefugnissen auf Kabinettsausschüsse .....	32
cc) Bewertung des Bundessicherheitsrates nach obigen Maßgaben ...	32
c) Die „Politischen Grundsätze“ der Bundesregierung als Entscheidungsäquivalent .....	34
d) Verfassungswandel und Verfassungsgewohnheitsrecht als letzter Ausweg .....	35
3. Zwischenergebnis .....	36
B. Gerichtliche Kontrolle .....	37
I. „Globale Schutzverantwortung“ bei Rüstungsexporten? .....	39
1. Dogmatische Konstruktion .....	39
a) Abwehrrecht und Schutzpflicht als unterschiedliche Dimensionen der Grundrechte .....	39
b) Abgrenzung von Abwehrrecht und Schutzpflicht .....	44
aa) Zurechnung des Handelns des exportierenden Unternehmens .....	48
bb) Exkurs: Zurechnung des Handelns des Empfängerlandes .....	53
c) Zwischenergebnis .....	54
2. Extraterritorialität .....	54
a) Extraterritoriale Grundrechtsgeltung .....	56
aa) Ausgangspunkt: Art. 1 Abs. 3 GG .....	56
bb) Internationale Dimension .....	56
cc) Zwischenergebnis .....	57
b) Umfang der Grundrechtsgeltung .....	57
aa) Auslandsgeltung der Schutzpflicht .....	59
(1) Beschränkung der Auslandsgeltung auf die Abwehrdimension .....	59
(2) Notwendigkeit eines besonderen Anknüpfungspunktes bei Schutzpflichten .....	62
(3) Exkurs: Schutzpflicht in Zeiten des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine .....	69
bb) Außenpolitischer Einschätzungsspielraum .....	69
c) Zwischenergebnis .....	73

<i>II. Die Möglichkeit der Schutzpflichtverletzung bei Rüstungsexporten</i> .....	75
1. Schutzbereich .....	75
2. Bestehen einer Schutzpflicht .....	76
a) Art der Gefahr .....	76
b) Übergriffsschwelle .....	81
aa) Grundrechtsbeeinträchtigung und Grundrechtsgefährdung .....	82
bb) Pflichtenaktivierendes Gefahrenniveau .....	83
(1) Legislative .....	85
(2) Exekutive .....	87
c) Grundrechtsbetroffener .....	90
3. Erfüllung dieser Schutzpflicht .....	91
a) Kriegswaffenkontrollgesetz der Legislative .....	92
b) Außenwirtschaftsgesetz der Legislative und die Außenwirtschaftsverordnung der Exekutive .....	96
c) Einzelgenehmigungen der Exekutive .....	97
aa) Mexiko .....	97
bb) Jemen-Krieg .....	98
4. Zwischenergebnis .....	101
 <i>III. Prozessuale Geltendmachung von Schutzpflichten</i> .....	103
1. Kriegswaffenkontroll- und Außenwirtschaftsgesetz .....	103
2. Einzelgenehmigungen .....	104
a) Auslegung des Kriegswaffenkontrollgesetzes .....	106
aa) Verfassungsrechtliche Forderung des Drittschutzes .....	108
bb) Verfassungskonforme Auslegung .....	110
(1) § 6 Abs. 3 Nr. 1 KrWaffKontrG .....	110
(2) § 6 Abs. 2 KrWaffKontrG .....	112
b) Auslegung des Außenwirtschaftsgesetzes .....	113
aa) Verfassungsrechtliche Forderung des Drittschutzes .....	113
bb) Verfassungskonforme Auslegung des § 8 Abs. 1 AWG .....	114
c) Zwischenergebnis .....	115
 <i>IV. Bewertung</i> .....	117
 <b>C. Politische Kontrolle: Der Bundestag zwischen Einfluss, Kontrolle und Beobachtung</b> .....	121
 <i>I. Parlamentarische Kontrolle als Verfassungskonzept</i> .....	123
1. Herleitung parlamentarischer Kontrolle .....	124
a) Gewaltenteilung .....	124

b) Demokratieprinzip .....	125
2. Grundlagen parlamentarischer Kontrolle .....	128
3. Kontrollinstrumente .....	133
a) Informationsrechte: Wissen ist Macht .....	133
aa) Fremdinformation .....	134
bb) Selbstinformation .....	135
b) Mitwirkungsrechte .....	136
4. Grenzen parlamentarischer Kontrolle .....	138
a) Gewaltenteilung: Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung .....	138
aa) Grundsätzliche Aussage .....	139
bb) Zeitliche Differenzierung .....	140
(1) Nicht abgeschlossene Vorgänge .....	140
(2) Abgeschlossene Vorgänge .....	141
cc) Fazit .....	141
b) Staatswohl .....	143
c) Grundrechte .....	145
d) Zwischenergebnis .....	146
<i>II. Blaupause: Parlamentarische Kontrolle sonstigen auswärtigen</i>	
<i>Staatshandelns</i> .....	149
1. Bundeswehreinsätze .....	150
a) Das Streitkräfte-Urteil en detail .....	151
aa) Ableitung aus der Wehrverfassung .....	153
bb) Ableitung aus der Verfassungstradition .....	155
cc) Zwischenergebnis .....	156
b) Von tönernen Füßen zu einem tragfähigen Fundament –	
ein (beiläufiger) Versuch .....	158
aa) Atomwaffen, Soldaten und die (fehlende) Parlamentarisierung	
der auswärtigen Gewalt .....	160
bb) Die neuere Bundesverfassungsgerichtsrechtsprechung	
als Steigbügel .....	163
(1) Gewaltenteilung .....	163
(2) Demokratieprinzip und Wesentlichkeitslehre .....	164
(3) Zwischenergebnis .....	166
cc) Die fortwährende Kritik der Literatur als Unterstützung .....	167
dd) Neuverortung: Kontrollrechtliche Wesentlichkeitslehre .....	167
(1) Herleitung der kontrollrechtlichen Wesentlichkeitstheorie .....	168
(2) Vorteile der kontrollrechtlichen Wesentlichkeitslehre .....	171
(3) Wesentlichkeit als Kriterium .....	172
c) Parlamentarische Kontrolle .....	176
aa) Streitkräfteeinsatz unter der kontrollrechtlichen	
Wesentlichkeitslehre .....	176

bb) Umfang und Ausgestaltung parlamentarischer Kontrolle im Bereich des Streitkräfteeinsatzes .....	180
d) Zwischenergebnis .....	180
2. Nachrichtendienste .....	181
a) Grundlagen nachrichtendienstlicher Tätigkeit .....	181
b) Überblick über die Kontrollmechanismen im Bereich nachrichtendienstlicher Tätigkeit .....	184
c) Parlamentarische Kontrolle .....	185
aa) Nachrichtendiensttätigkeit unter der kontrollrechtlichen Wesentlichkeitslehre .....	186
(1) Bestimmung der Wesentlichkeit .....	186
(2) Schlussfolgerungen .....	188
bb) Umfang und Ausgestaltung parlamentarischer Kontrolle im Bereich der Nachrichtendiensttätigkeit .....	188
(1) Grenzen parlamentarischer Kontrolle .....	189
(2) Ausgleich: Relativität des Geheimschutzes .....	191
(a) Geheimschutzmöglichkeiten des Parlaments .....	192
(b) Sondergremium: Das Konzept des Parlamentarischen Kontrollgremiums .....	194
(c) Das heutige Parlamentarische Kontrollgremium .....	196
(d) Gelungener Ausgleich .....	197
cc) Zwischenergebnis .....	197
3. Zwischenergebnis .....	198
 <i>III. Parlamentarische Kontrolle von Rüstungsexporten</i> .....	199
1. Rüstungsexporte unter der kontrollrechtlichen Wesentlichkeitslehre .....	199
a) Bestimmung der Wesentlichkeit .....	199
b) Einordnung und Vergleich mit der Wesentlichkeit der anderen beiden Bereiche .....	202
c) Schlussfolgerungen .....	204
2. Grenzen parlamentarischer Kontrolle: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts en detail .....	204
a) „Mantel des Schweigens“: Vorfeld der Entscheidung .....	206
aa) Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung .....	207
bb) Staatswohl .....	211
cc) Grundrechte .....	213
(1) Die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts .....	213
(a) Schutzbereich .....	213
(b) Eingriff .....	214
(c) Rechtfertigung .....	215
(2) Kritik .....	216
(a) Grundrechtsschutz für Kriegswaffenproduzenten .....	216

(b) Abwägung zwischen Grundrechtsschutz und parlamentarischem Informationsrecht .....	221
dd) Zwischenergebnis .....	223
b) Erteilte und abgelehnte Genehmigungen .....	223
aa) Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung .....	223
bb) Staatswohl .....	224
cc) Grundrechte .....	225
dd) Zwischenergebnis .....	226
c) Im Nachgang: Offenlegung der Beratungen über Voranfragen und Genehmigungen .....	226
aa) Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung .....	226
(1) Gewaltenteilungsprinzip .....	228
(2) Demokratische Legitimation .....	230
(3) Schlussfolgerungen .....	231
(4) Zwischenergebnis .....	233
bb) Staatswohl .....	233
cc) Grundrechte .....	234
dd) Zwischenergebnis .....	234
d) Zwischenergebnis .....	235
e) Geheimschutz .....	235
aa) Geheimschutzordnung .....	236
bb) Sondergremium .....	239
cc) Entscheidung: Rüstungsexportkontrollgremium .....	242
f) Fazit: Fehleinschätzung des Bundesverfassungsgerichts .....	243
3. Parlamentarische Rüstungsexportkontrolle der Zukunft .....	244
 D. Schlussbemerkung und zusammenfassende Thesen .....	247
 Literaturverzeichnis .....	251
Sachregister.....	275

## A. Einführung



## I. Vorbemerkung

Zwei Huthi-Kämpfer führen neben einem abgestürzten Kampfflugzeug einen Freudentanz auf – so zu sehen in einem Bericht des Polit-Magazins report München.<sup>1</sup> Analysiert man das in den Huthi nahestehenden Medien zu findende Video mit der nötigen Sachkenntnis – wie es die Rechercheure des Investigativverbunds #GermanArms<sup>2</sup> getan haben – wird deutlich, dass der Absturzort im Jemen liegt und die Trümmerteile als Komponenten eines Tornado-Kampfflugzeuges zu identifizieren sind.<sup>3</sup> Der von Saudi-Arabien im Rahmen der Luftangriffe auf den Jemen eingesetzte Tornado-Kampffjet ist ein Gemeinschaftsprodukt deutscher, italienischer und britischer Firmen.<sup>4</sup>

Nach einem zweiwöchigen Bootcamp in Berlin Anfang 2019, in dem anhand offener Quellen, sogenannter Open Source Intelligence, die Spuren „deutscher“ Waffen nachverfolgt wurden, kommt #GermanArms zu dem Ergebnis: Die Streitkräfte der Vereinigten Arabischen Emirate sowie Saudi-Arabien nutzen deutsche Rüstungstechnologie für See-, Land- und Lufteinsätze im Bürgerkriegsland Jemen.<sup>5</sup> Dieses Resultat ist mitnichten „schwarz-weiß“. Viele der im Jemen-

---

<sup>1</sup> report München, Sendung v. 26. Februar 2019, mittlerweile nicht mehr abrufbar in den Mediatheken von ARD und BR, sondern auf [www.youtube.com/watch?v=GAyQGEb8A18](http://www.youtube.com/watch?v=GAyQGEb8A18), ab Minute 2:31 (27.10.2023).

<sup>2</sup> Die Idee zu #GermanArms stammt vom niederländischen Recherchebüro Lighthouse Reports. Ähnliche Projekte gab es auch in anderen Ländern. Für die deutsche Ausgabe kooperierten Lighthouse Reports, das ARD-Politikmagazin report München, der Stern, das internationale Investigativnetzwerk Bellingcat und die Deutsche Welle. Die Mitwirkenden haben jeweils eigene Berichte veröffentlicht.

<sup>3</sup> Der Abgleich der Satellitenbilder sowie die Analyse der Wrackteile wird in report München, Sendung v. 26. Februar 2019, [www.youtube.com/watch?v=GAyQGEb8A18](http://www.youtube.com/watch?v=GAyQGEb8A18), ab Minute 2:31 (27.10.2023) bildlich veranschaulicht.

<sup>4</sup> Die Entwicklung und Produktion des Jets wird von der Panavia Aircraft GmbH, einem Konsortium der heutigen Firmen Airbus, Leonardo und BAE Systems durchgeführt, siehe die Unternehmenswebsite [www.panavia.de/](http://www.panavia.de/) (27.10.2023).

<sup>5</sup> Aussage so zu finden bei *Tillack/Rehage*, Saudis und Emiratis kämpfen im Jemen mit Waffentechnik aus Deutschland, [www.stern.de/politik/ausland/germanarms-saudis-und-emiratis-kaempfen-im-jemen-mit-waffentechnik-aus-deutschland-8597438.html](http://www.stern.de/politik/ausland/germanarms-saudis-und-emiratis-kaempfen-im-jemen-mit-waffentechnik-aus-deutschland-8597438.html) (27.10.2023); es kommen aber auch andere Organisationen zu ähnlichen Ergebnissen, so hat das European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR) zusammen mit Mwatana for Human Rights aus dem Jemen und anderen Partnern u.a. gegen die Airbus Defence and Space GmbH und die Rheinmetall AG Strafanzeige beim IStGH gestellt, weil sie in einigen Waffenlieferungen Beihilfe zu Kriegsverbrechen im Rah-

Krieg auftauchenden Rüstungsgüter sind vor dessen Beginn zur Ausfuhr genehmigt worden.<sup>6</sup> Viele werden im Rahmen von seit Jahren bestehenden Kooperationsverträgen mit engen Partnern wie Großbritannien oder Frankreich hergestellt, einer „plötzlichen“ Nichtlieferung stehen also sowohl politische als auch rechtliche Hürden im Weg.<sup>7</sup> Trotzdem bleibt der schale Beigeschmack, dass deutsche Rüstungsgüter in einem völkerrechtswidrigen<sup>8</sup> Krieg<sup>9</sup> genutzt werden und zu der zeitweise „schlimmste[n] humanitären Krise der Welt“ beigetragen haben,<sup>10</sup> eingesetzt von autoritären Regimen, deren Menschenrechtsbilanz nur als desas-

---

men der Luftangriffe sehen, siehe hierzu [www.ecchr.eu/fall/bombenangriffe-made-in-europe/#case\\_case](http://www.ecchr.eu/fall/bombenangriffe-made-in-europe/#case_case) (27.10.2023).

<sup>6</sup> Beteiligt an militärischen Aktionen sind laut #GermanArms Minenjagdboote der Frankenthal-Klasse, deren Lieferung an die Vereinigten Arabischen Emirate bereits 2006 genehmigt wurde, siehe Rüstungsexportbericht 2006 v. 31. Dezember 2007, S. 15, 28, 143; auch die Ausfuhr der auf zahlreichen Videos aus dem Kriegsgebiet erkennbaren Fewas-Waffenstationen der Dynamit Nobel Defence GmbH, die auf verschiedenste Fahrzeuge montiert werden können, ist bereits 2009 an die Vereinigten Arabischen Emirate genehmigt worden, siehe hierzu Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage v. 4. März 2015, BT-Drs. 18/4194, S. 21.

<sup>7</sup> Siehe zur 2015 und 2016 erfolgten Lieferung von Komponenten an Kooperationspartner, welche im Anschluss nach Saudi-Arabien weiter lieferten, die Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage v. 14. März 2017, BT-Drs. 18/11516, S. 2 ff.; Genehmigungen für diese Lieferungen fielen auch nicht unter den seit der Tötung des saudi-arabischen regierungskritischen Journalisten Jamal Khashoggi 2018 vollzogenen Exportstopp, „[a]llerdings müssen die deutschen Unternehmen bei solchen Projekten darauf bestehen, dass die endmontierten Güter zunächst nicht nach Saudi-Arabien oder in die Vereinigten Arabischen Emirate ausgeliefert werden“, siehe dazu *N.N.*, Waffenhandel – Regierung stoppt Rüstungsexporte nach Saudi Arabien für weiteres Jahr, [sueddeutsche.de](http://sueddeutsche.de) v. 10. Dezember 2020, abrufbar unter [www.sueddeutsche.de/politik/ruestung-saudi-arabien-bundesregierung-1.5143182](http://www.sueddeutsche.de/politik/ruestung-saudi-arabien-bundesregierung-1.5143182) (27.10.2023). Zu den kürzlich genehmigten Ersatzteillieferungen für die Kampfflugzeuge Eurofighter und Tornado an Saudi-Arabien siehe *Gebauer/Traufetter*, Ampel genehmigt Waffenexporte nach Saudi-Arabien, [spiegel.de](http://spiegel.de) v. 29. September 2022, abrufbar unter [www.spiegel.de/politik/deutschland/saudi-arabien-und-vereinigte-arabische-emirate-ampel-genehmigt-waffe-nexporte-in-golfregion-a-b6e38707-47e3-4127-a596-b1e1a17761d4](http://www.spiegel.de/politik/deutschland/saudi-arabien-und-vereinigte-arabische-emirate-ampel-genehmigt-waffe-nexporte-in-golfregion-a-b6e38707-47e3-4127-a596-b1e1a17761d4) (27.10.2023).

<sup>8</sup> Siehe zur Frage der Rechtmäßigkeit der Intervention auf Einladung und der Art der Kriegsführung *Tzimas*, *ZaöRV* 78 (2018), S. 147 (147 ff., 182 ff.); auch ein geheimer UN-Bericht kommt schon 2016 zu dem Schluss der Völkerrechtswidrigkeit der Kriegsführung, siehe dazu *N.N.*, UN: Alle Kriegsparteien im Jemen verstoßen gegen das Völkerrecht, [DW.com](http://DW.com) v. 5. August 2016, abrufbar unter [www.dw.com/de/un-alle-kriegsparteien-im-jemen-versto%C3%9Fen-gegen-das-v%C3%B6lkerrecht/a-19450777](http://www.dw.com/de/un-alle-kriegsparteien-im-jemen-versto%C3%9Fen-gegen-das-v%C3%B6lkerrecht/a-19450777) (27.10.2023); ebenso *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags*, Völkerrechtliche Bewertung der Intervention Saudi-Arabiens im Jemen – Az. WD 2 – 3000 – 152/15 v. 29. September 2015, abrufbar unter [www.bundestag.de/resource/blob/681814/5088c58e0b2038acf96ee7e938858de3/WD-2-152-15-pdf-data.pdf](http://www.bundestag.de/resource/blob/681814/5088c58e0b2038acf96ee7e938858de3/WD-2-152-15-pdf-data.pdf) (27.10.2023).

<sup>9</sup> Zu den Hintergründen des Jemen-Kriegs und den Rollen der einzelnen Akteure *Steinberg*, *SWP-Aktuell* 2017/A 51, Juli, S. 1 (1 ff.).

<sup>10</sup> Zitiert nach *Krüger*, Jemen-Krieg – Millionen Leben in Ruinen, [sueddeutsche.de](http://sueddeutsche.de) v. 11. Dezember 2019, abrufbar unter [www.sueddeutsche.de/politik/jemen-saudi-arabien-hungersn-ot-un-1.4718757](http://www.sueddeutsche.de/politik/jemen-saudi-arabien-hungersn-ot-un-1.4718757) (27.10.2023).

trös<sup>11</sup> bezeichnet werden kann. Die zögerliche Ausstattung ukrainischer Streitkräfte mit deutschen Rüstungsgütern rückt dies in neuerer Zeit in besonders starken Kontrast.<sup>12</sup>

Polemisiert man sich fragen, wie die Zurückhaltung, deutsche Rüstungsgüter „auf der richtigen Seite“ zum Einsatz kommen zu lassen, mit den selbst ausgegebenen Losungen westlicher Außenpolitik zusammenpasst? Diese ist spätestens seit Ende des Kalten Krieges Friedenspolitik.<sup>13</sup> Dabei nehmen die Durchsetzung der Menschenrechte und die Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit überall auf der Welt großen Raum in der Rhetorik westlicher Mächte ein und stellen gleichsam deren Handlungsanleitung dar.<sup>14</sup> Deutschland bildet hier keine Ausnahme.<sup>15</sup> Seine Rolle in der Welt hat dabei seit dem Ende des zweiten Weltkrieges verschiedene Phasen durchlaufen. Anfangs mit dem eigenen Wiederaufbau beschäftigt, hat sich Deutschland über die Wiederbewaffnung und Einbindung in internationale Organisationen zu einem wichtigen Akteur im Bereich der internationalen Zusammenarbeit entwickelt. Da Deutschland sich immer noch um militärische Zurückhaltung bemüht, wird es vor allem in zweiter Reihe aktiv, leistet also Hilfe und Unterstützung.<sup>16</sup> Kennzeichnend für Deutsch-

<sup>11</sup> Vgl. nur die Menschenrechtsberichte der letzten Jahre von Amnesty International zu Saudi-Arabien, einzusehen unter [www.amnesty.de/informieren/amnesty-report-artikelarchiv?f0%5B0%5D=countries%3A164&f1%5B1%5D=sections%3A52](http://www.amnesty.de/informieren/amnesty-report-artikelarchiv?f0%5B0%5D=countries%3A164&f1%5B1%5D=sections%3A52) (27.10.2023), und den Vereinigten Arabischen Emiraten, einzusehen unter [www.amnesty.de/informieren/amnesty-report-artikelarchiv?f0\]=countries:167&f1\]=sections:52](http://www.amnesty.de/informieren/amnesty-report-artikelarchiv?f0]=countries:167&f1]=sections:52) (27.10.2023) sowie die jeweiligen Länderseiten von Human Rights Watch zu Saudi-Arabien, [www.hrw.org/middle-east/n-africa/saudi-arabia](http://www.hrw.org/middle-east/n-africa/saudi-arabia) (27.10.2023), und den Vereinigten Arabischen Emiraten, [www.hrw.org/middle-east/n-africa/united-arab-emirates](http://www.hrw.org/middle-east/n-africa/united-arab-emirates) (27.10.2023).

<sup>12</sup> Gegenüber stellt dies auch *Wallraff*, Deutsche Rüstungsexporte als Teil einer kohärenten Außen- und Sicherheitsstrategie – Von einzelfallorientierter Ad-Hoc-Praxis zu rechtsbasierter Exportpolitik, verfassungsblog v. 20. März 2022, abrufbar unter [www.verfassungsblog.de/deutsche-rustungsexporte-als-teil-einer-kohaerenten-aussen-und-sicherheitsstrategie/](http://www.verfassungsblog.de/deutsche-rustungsexporte-als-teil-einer-kohaerenten-aussen-und-sicherheitsstrategie/) (27.10.2023).

<sup>13</sup> Schon die nach dem Zweiten Weltkrieg gegründeten Vereinten Nationen suchen Kriege zu verhindern, vgl. den ersten Satz der Präambel der UN-Charta („Wir, die Völker der Vereinten Nationen – fest entschlossen, künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges zu bewahren, die zweimal zu unseren Lebzeiten unsagbares Leid über die Menschheit gebracht hat“) sowie Art. 1 Nr. 1 und 2 UNCh; ebenfalls als Friedensprojekt gegründet worden ist die EU, siehe Präambel und Art. 3 Abs. 1, 5 EUV.

<sup>14</sup> Siehe nur die Präambel und Art. 1 Nr. 3 UNCh sowie Art. 2 und Art. 3 Abs. 5 EUV; außerdem *Perkins/Neumayer*, *Geoforum* 41 (2010), S. 247 (247).

<sup>15</sup> Allein Art. 1 Abs. 2 GG spricht im Hinblick auf die Durchsetzung der Menschenrechte Bände; vgl. dazu auch den Internetauftritt des Auswärtigen Amtes: [www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/menschenrechte/01-menschenrechte-fundament](http://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/menschenrechte/01-menschenrechte-fundament) (27.10.2023); im Bereich der Krisenprävention und Stabilisierung finden sich zudem die Punkte Demokratisierungshilfe und Rechtsstaatsförderung: [www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/krisenpraevention](http://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/krisenpraevention) (27.10.2023).

<sup>16</sup> *Niebank/Heinz/Kämpf*, Beihilfe zu Menschenrechtsverstößen vermeiden, im Auftrag von: Deutsches Institut für Menschenrechte, 2017, S. 10; siehe zum Diskurs um mehr deutsche „Verantwortung“ in der Außenpolitik *Stahl*, *ZPol* 27 (2017), S. 437 (437 ff.).

lands internationales Engagement sind damit gerade keine Alleingänge, sondern die Zusammenarbeit mit verschiedensten Partnern. Diese deckt eine Bandbreite an „Institutionalisierungsgraden“ – von bilateraler Zusammenarbeit bis zu der Verfasstheit in internationalen Organisationen – sowie an Politikfeldern ab. So hat Deutschland im Rahmen seiner Sicherheitspolitik Unterstützung bei der Aufklärung für die multinationale Mission gegen den Islamischen Staat geleistet, kooperiert mit ausländischen Nachrichtendiensten und „ertüchtigt“ Partner durch Ausbildungsbeihilfen und Rüstungsexporte.<sup>17</sup> Daneben beschränkt sich die deutsche Entwicklungspolitik längst nicht mehr auf die klassische technische und finanzielle Zusammenarbeit, sondern schließt beispielsweise auch die Finanzierung von Maßnahmen der Grenzsicherung und Migrationssteuerung durch afrikanische Staaten ein.<sup>18</sup>

In all diesen Bereichen gilt die oben benannte ethische und moralische Handlungsanleitung. In den meisten Fällen steht diese jedoch nicht allein auf weiter Flur, sondern neben anders gelagerten, wenn nicht sogar konkurrierenden Interessen. Ein Bereich, in dem Konflikte besonders offen zu Tage treten, sind Rüstungsexporte. Im Rahmen der ethischen und moralischen Ausrichtung ihrer Außenpolitik haben sich viele westliche Staaten auferlegt, bei Rüstungsexporten Menschenrechte und/oder demokratische und rechtsstaatliche Aspekte im Empfängerland in ihre Entscheidung einzubeziehen.<sup>19</sup> Diese Werte können naheliegenderweise in Konkurrenz zu ökonomischen<sup>20</sup> und sicherheitspolitischen<sup>21</sup> Er-

<sup>17</sup> *Niebank/Heinz/Kämpf*, Beihilfe zu Menschenrechtsverstößen vermeiden, im Auftrag von: Deutsches Institut für Menschenrechte, 2017, S. 7.

<sup>18</sup> Ebd.; siehe zu Interdependenzen nicht nur zwischen Sicherheits- und Entwicklungspolitik *Borchert/Thiele*, ZFAS 2012, S. 1 (3 ff.).

<sup>19</sup> *Perkins/Neumayer*, Geoforum 41 (2010), S. 247 (247).

<sup>20</sup> Den Rüstungsexportberichten der letzten Jahre, insb. dem Rüstungsexportbericht 2021 v. 31. August 2022, S. 25 f., 27 f., 38, lassen sich die folgenden Informationen entnehmen: Das Stockholm International Research Institute (SIPRI) führt Deutschland stets auf einem der führenden Plätze der Liste der größten Rüstungsexporteure. Im Jahr 2021 lag Deutschland auf Platz 5 (2020: Platz 4, 2019: Platz 6, 2018: Platz 5, 2017: Platz 4), in den Jahren 2017–2021 entfielen 4,5% der weltweiten Rüstungsexporte auf Deutschland. 2021 wurden in Deutschland insgesamt 11.197 Einzelgenehmigungen erteilt (2020: 10.917), der Gesamtwert dieser Genehmigungen betrug rund 9,352 Mrd. € (2020: 5,824 Mrd. €), und 131 Sammelausfuhrungen (2020: 34) mit einem Gesamtwert von 4,127 Mrd. € (2020: 402,2 Mio. €). Der Bundesverband der Deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie e.V. (BDSV) gibt die Zahl der 2014 in der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie Beschäftigten mit rund 135.700 an, zusätzlich seien durch die Branche indirekt und induziert 273.400 weitere Beschäftigungsverhältnisse entstanden, siehe [www.bdsv.eu/themen/die-industrie/articles/wifor.html](http://www.bdsv.eu/themen/die-industrie/articles/wifor.html) (27.10.2023). Die Autoren der Stiftung Wissenschaft und Politik gehen hingegen von insgesamt 310.000 Arbeitsplätzen aus, 98.000, wenn man die Verteidigungsindustrie ausnehme, und sogar weniger als 20.000 in der klassischen Rüstungsindustrie, siehe *Linnenkamp/Mölling*, SWP-Aktuell 2014/A 45, Juni, S. 1 (2); mit kritischem Unterton zur Rolle der Rüstungsindustrie und -lobby *Frank*, in: Denninger u.a. (Hrsg.), AK-GG, Bd. II, 3. Aufl. 2001, Art. 26 Rn. 44.

<sup>21</sup> So hatte Saudi-Arabien in der Sicherheitspolitik sowohl als „Stabilitätsanker in der

wägungen treten. So weisen denn auch politikwissenschaftliche Studien für den Bereich der Rüstungsexporte nach, dass die größten westlichen Waffenexporteure, darunter Deutschland, die Interessen weit entfernter Fremder nicht über konventionelle kommerzielle und sicherheitspolitische Narrative<sup>22</sup> stellen.<sup>23</sup>

Die Vorstellung eines universellen Raums, in dem jeder überall denselben moralischen Regeln unterfällt und staatliche Verantwortung sich über nationale Grenzen hinaus erstreckt, ist jedoch nicht ausschließlich Gedankenkonzept westlicher Staatenlenker. Schaut man sich die juristische Diskussion um die extraterritoriale Geltung von Menschenrechten<sup>24</sup> in den letzten Jahren an, so fragt man sich, ob die selbst ausgegebenen Losungen der rüstungsexportierenden Staaten nicht ohnehin nur deklaratorisch wirken können, weil die einschlägigen Menschenrechtsverträge schlichtweg schon zu ihrer Beachtung auch im Rahmen von Rüstungsexportentscheidungen verpflichtet.<sup>25</sup> Unmittelbar einleuchtend ist, dass Rüstungsexporte die Gefahr einer Vielzahl von Völker- und Menschenrechtsverletzungen bergen. So kann ein waffenimportierendes Land diese für einen Krieg, interne Repressionen oder auch „nur“ für einzelne Gewalttaten verwenden.<sup>26</sup> Dabei können nicht nur das Gewaltverbot und das humanitäre Völkerrecht, sondern auch Menschenrechte verletzt werden. Gefahr geht dabei nicht nur für das Recht auf Leben aus, sondern auch für die Freiheit von Folter und anderer grausamer unmenschlicher Behandlung, das Recht auf Freiheit und Sicherheit der Person, sowie wirtschaftliche und soziale Rechte wie jene auf Gesundheit, Bildung und Nahrung.<sup>27</sup> Umgekehrt ist nicht zuletzt seit dem völker-

---

Region“ als auch als Partner im Anti-Terror-Kampf lange strategische Bedeutung, siehe *N.N.*, Streit über Panzer-Lieferung – De Maizièere würdigt Saudi-Arabien als „Stabilitätsanker“, sueddeutsche.de v. 9. Juli 2011, abrufbar unter [www.sueddeutsche.de/politik/streit-um-panzer-lieferung-de-maiziere-wuerdigt-saudi-arabien-als-stabilitaetsanker-1.1118148](http://www.sueddeutsche.de/politik/streit-um-panzer-lieferung-de-maiziere-wuerdigt-saudi-arabien-als-stabilitaetsanker-1.1118148) (27.10.2023) sowie *Steinberg*, APuZ 64 (2014), S. 48 (48 ff.); zur Rolle Saudi-Arabiens in der Region allgemein siehe *Zeino-Mahmalat*, APuZ 64 (2014), S. 41 (41 ff.); sicherheitspolitisch wird stets auch die Überlegung einer „Waffengleichheit“ genannt, siehe dazu *Louca*, Arms Trade Treaty, 2018, S. 30 f.

<sup>22</sup> Angelehnt an eine Formulierung in *Perkins/Neumayer*, Geoforum 41 (2010), S. 247 (248).

<sup>23</sup> Ebd., S. 252 ff. auch zu Ergebnissen für Frankreich, Deutschland, Großbritannien und die USA; zu Deutschland allein siehe *Schulzel/Pamp/Thurner*, International Studies Quarterly 61 (2017), S. 529 (537 ff.); lediglich behauptend *Louca*, Arms Trade Treaty, 2018, S. 26.

<sup>24</sup> Ausführlich zu IPbPR, EMRK und der Anti-Folter-Konvention *da Costa*, Extraterritorial Application, 2012, S. 15 ff.; einen guten ersten Überblick hinsichtlich EMRK, IPbPR und GRCh gibt *Schwander*, Extraterritoriale Wirkungen von Grundrechten, 2018, S. 91 ff.; ausführlich hinsichtlich Schutzpflichten die Untersuchungen von *Koenen*, Wirtschaft und Menschenrechte, 2012, S. 54 ff. und *Papp*, Extraterritoriale Schutzpflichten, 2013, S. 59 ff.

<sup>25</sup> Siehe hierzu *Furger*, Völkerrechtliche Staatenverantwortlichkeit, 2013, S. 321 ff. und *Frey*, in: Gibney/Skogly (Hrsg.), Universal Human Rights and Extraterritorial Obligations, 2010, S. 30 (30 ff.).

<sup>26</sup> *Furger*, Völkerrechtliche Staatenverantwortlichkeit, 2013, S. 321.

<sup>27</sup> Ebd., S. 321 f.; *Niebank*, GSZ 2019, S. 145 (145).

rechtswidrigen Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine offenbar, dass Rüstungsgüter westliche Werte und verankerte Rechte auch verteidigen können. Niedergeschrieben sind die Menschenrechte in einer Vielzahl von völkerrechtlichen Verträgen, zu deren fleißigen Unterzeichnern die Bundesrepublik gehört. Begeht ein Zielland von Rüstungslieferungen Menschenrechtsverletzungen, ist für diese natürlich zuallererst jenes Land verantwortlich. Sofern es einschlägige völkerrechtliche Verträge unterschrieben hat, verstößt es gegen seine Pflichten daraus. Während Kriege, humanitäre Krisen und Akte der Repression mithilfe von gelieferten Waffen also nicht in der unmittelbaren Verantwortung der Bundesrepublik liegen, ist deren Genehmigung für die Lieferung von Rüstungsgütern ein mitunter notwendiger Schritt auf dem Weg dorthin. Mit der Frage, wann der Export von Waffen durch den Staat oder durch dafür autorisierte Unternehmen eine *völkerrechtliche* Verantwortung des liefernden/genehmigenden Staates nach sich zieht, beschäftigt sich *Furger*<sup>28</sup> in seiner Monografie ausführlich.

Die extraterritoriale Geltung der Menschenrechte hat allerdings nicht nur auf internationaler Ebene für Diskussionsstoff gesorgt, sondern auch die nationale Ebene erreicht. In einer globalisierten Welt, in der Hoheitsgewalt immer öfter nicht an territorialen Grenzen Halt macht, stellt sich auch die Frage nach der Reichweite der Geltung der deutschen Grundrechte. Während die extraterritoriale Geltung der Grundrechte für den Bereich der Abwehrrechte vom Bundesverfassungsgericht bereits bejaht wurde,<sup>29</sup> bestehen bei den Schutzpflichten noch dogmatische Unsicherheiten. Diese gilt es zunächst zu klären, um im Anschluss zu ermitteln, welche Aussagekraft deutschen Grundrechten im Bereich der Rüstungsexporte zukommen kann. Im Kontext des völkerrechtswidrigen Angriffskriegs Russlands auf die Ukraine lässt sich dabei nicht nur die Frage nach der ethischen und moralischen, sondern auch nach der rechtlichen Verpflichtung zur Lieferung von Rüstungsgütern stellen. Darüber hinaus untersucht die Arbeit, welche generellen Anforderungen grundrechtliche Schutzpflichten an die *due diligence* bei Rüstungsexportgenehmigungen stellen. Angesichts konstaterter Rechtsschutzdefizite<sup>30</sup> im Bereich des Außenwirtschaftsrechts wird die extraterritoriale Geltung von Schutzpflichten dabei in die Frage nach gerichtlicher Kontrolle von Rüstungsexporten eingebunden. Extraterritoriale Schutzpflichten scheinen schließlich in letzter Zeit vermehrt Anforderungen an das außenpolitische Handeln Deutschlands zu stellen<sup>31</sup> und teils sogar vor den Gerichten zum Durchsetzungsinstrument der Völkerrechtsgemäßheit des Handelns ausländi-

---

<sup>28</sup> *Furger*, Völkerrechtliche Staatenverantwortlichkeit, 2013, S. 243 ff.; zur Frage der völkerrechtlichen Beihilfe zu Menschenrechtsverletzungen durch die Genehmigung von Rüstungsexporten siehe auch *Niebank/Heinz/Kämpf*, Beihilfe zu Menschenrechtsverstößen vermeiden, im Auftrag von: Deutsches Institut für Menschenrechte, 2017, S. 11 ff., 24 ff.

<sup>29</sup> BVerfG, Urt. v. 19. Mai 2020, Az. 1 BvR 2835/17, juris Rn. 87 ff.

<sup>30</sup> *Augsberg*, in: Ehlers/Hindelang (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen, 2013, S. 189 (189).

<sup>31</sup> BVerfG, Urt. v. 19. Mai 2020, Az. 1 BvR 2835/17, juris Rn. 136 ff.; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 6. November 2019, Az. 10 S 43.19, juris Rn. 20 ff.

scher Staaten zu avancieren.<sup>32</sup> Diese Entwicklung gilt es nachzuzeichnen und ihre Anwendbarkeit auf Rüstungsexporte zu untersuchen. Geklärt werden soll damit, ob eine gerichtliche Kontrolle von Rüstungsexportentscheidungen nicht – entgegen aller Aussagen<sup>33</sup> – bereits möglich ist.

Während mit der Frage nach der extraterritorialen Geltung von Grundrechten auch ein Augenmerk auf die Konsequenzen von Rüstungsexporten für Menschen in anderen Ländern gelegt wird, richtet diese Dissertation ihren Blick doch im Wesentlichen nach innen und bleibt ein genuin verfassungsrechtlicher Beitrag zur Rüstungsexportkontrolle. Bei der in Deutschland zuverlässig alle Jahre wieder entbrennenden gesellschaftlichen<sup>34</sup> Diskussion um deutsche Rüstungsexporte ins Ausland – teils entzündet an strafrechtlich relevanten Fällen des Exports,<sup>35</sup> teils an erteilten Genehmigungen,<sup>36</sup> teils an „Exportstopps“,<sup>37</sup> neuerdings natürlich am völkerrechtswidrigen Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine – stehen nämlich regelmäßig nicht nur die Legitimität und moralische Rechtfertigung deutscher Rüstungsexporte in Rede, sondern auch die für sie bestehenden nationalen Kontrollmechanismen.<sup>38</sup> Die fehlende gerichtliche Kontrolle ist dabei die eine Seite der Medaille, während auf der anderen der Grad an Transparenz sowie die Effektivität parlamentarischer Kontrolle stehen.

Die parlamentarische Kontrolle ist dabei eine der Zentralfunktionen des Parlaments. Sie stellt kein „Hineinreden“ in Entscheidungen der Regierung dar, sondern ist prägender Teil des Gewaltenteilungsprinzips. Darüber hinaus sichert sie die Rückführung der Staatsgewalt auf den Willen des Bürgers.<sup>39</sup> Aufgrund der

---

<sup>32</sup> Vgl. *Marauhn*, VVDStRL 74 (2015), S. 373 (374 ff., 384 ff.); siehe als eindrückliches Beispiel auch OVG NRW, Urt. v. 19. März 2019, Az. 4 A 1361/15, juris Rn. 182 ff.

<sup>33</sup> Siehe z.B. *Augsberg*, in: Ehlers/Hindelang (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen, 2013, S. 189 (197 ff.); *Roßner*, ZRP 2016, S. 94 (94); *Keul*, ZRP 2018, S. 155 (155).

<sup>34</sup> Die politische und gesellschaftliche Kontroverse wird im rechtswissenschaftlichen Diskurs nicht annähernd abgebildet, das entsprechende Rechtsgebiet vielmehr „stiefmütterlich“ behandelt. Dieser Befund, den schon *Gramlich*, Außenwirtschaftsrecht, 1991, S. V und *MonreallRunte*, GewArch. 2000, S. 142 (142) konstatieren, gilt auch heute fort.

<sup>35</sup> Wellen geschlagen haben die Errichtung einer kompletten Fabrik zur Herstellung von Giftgas in Rabta, Lybien durch ein deutsches Unternehmen in den 1980ern, vgl. zur Dokumentation des Falles *Ricke*, Präventive Maßnahmen, 2011, S. 43 ff., sowie die Lieferung von Gewehren an nicht als sicher genug eingestufte Bundesstaaten in Mexiko ab 2006, siehe hierzu *Coen/Friederichs*, Heckler & Koch – Eine Kugel für Aldo, Die Zeit v. 26. Juli 2018, Nr. 31, S. 12 sowie unten B.II.3.c)aa).

<sup>36</sup> Siehe zur Genehmigung von 200 Kampfpanzern des Typs „Leopard 2“ nach Saudi-Arabien nur *Stark*, Merkmals Geheimnis, Der Spiegel v. 10. Oktober 2011, Nr. 41, S. 20. Eine Lieferung der Panzer fand im Ergebnis wohl nicht statt.

<sup>37</sup> Siehe nur *Balser/Brössler*, Fall Kashoggi – Keine Waffen mehr für Saudi-Arabien, Süddeutsche Zeitung v. 20. November 2018, S. 1 zu dem von der Bundesregierung verhängten „Exportstopp“ nach Saudi-Arabien im Anschluss an den Mord am regimekritischen Journalisten Jamal Khashoggi.

<sup>38</sup> Ähnlich *Schulzel/Pamp/Thurner*, International Studies Quarterly 61 (2017), S. 529 (530).

<sup>39</sup> Zur Herleitung der parlamentarischen Kontrolle siehe unten C.I.1.

nicht selten geübten Kritik<sup>40</sup> am Umfang der parlamentarischen Kontrolle von Rüstungsexporten soll diese auf den Prüfstand gestellt werden. Die verfassungsgerichtlich abgesegnete<sup>41</sup> Kontrolle von Rüstungsexporten wird dabei vor der „Blaupause“ der parlamentarischen Kontrolle anderer auswärtiger Staatstätigkeit analysiert. Die Gegenüberstellung von parlamentarischer Kontrolle im Bereich der Rüstungsexporte, der Auslandseinsätze der Bundeswehr sowie der nachrichtendienstlichen Tätigkeit ermöglicht eine Systematisierung, die wichtige Impulse für die Rüstungsexportkontrolle der Zukunft liefern kann.

Beide Teile dieser Dissertation – die gerichtliche sowie die parlamentarische Kontrolle – lassen sich dabei der Frage nach der *Verantwortung* für Rüstungsexporte unterordnen. Der „Relationsbegriff“ der Verantwortung setzt vier Elemente zueinander in Bezug: ein Subjekt, das für ein Objekt, vor einer Instanz und in Bezug auf ein Wertesystem verantwortlich ist.<sup>42</sup> Inwiefern die Regierung für Rüstungsexporte vor den Gerichten rechtlich und vor dem Parlament sowie dem Volk politisch verantwortlich ist, gilt es zu ergründen.

---

<sup>40</sup> *GrebelRoßner*, Parlamentarische Kontrolle und Transparenz von Rüstungsexporten, im Auftrag von: Bonn International Center for Conversion, 2013, S. 16 ff.; *Grebe*, ZeFKo 2 (2013), S. 279 (280 ff.); *Niebank*, GSZ 2019, S. 145 (149 f.).

<sup>41</sup> BVerfG, Urt. v. 21. Oktober 2014, Az. 2 BvE 5/11, juris.

<sup>42</sup> *Bayertz*, in: Sandkühler (Hrsg.), Enzyklopädie Philosophie, Bd. III, 2010, Rn. 2861b.

## II. Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes

Der verfassungsrechtliche Schwerpunkt der Arbeit dürfte bereits deutlich geworden sein. Diesem Schwerpunkt geschuldet sei die Kürze der folgenden Einführung in das völker-, europa- und einfachrechtliche Regelungsgefüge von Rüstungsexporten. Bevor dieses Geflecht dargestellt wird, soll der Untersuchungsgegenstand jedoch eingegrenzt werden.

Als erstes gilt es zu betonen, dass die hier zu betrachtende Konstellation stets die von Rüstungsexporten durch Unternehmen ist, nicht durch den Staat selbst. Daraus folgt die Frage, welche Verantwortung dem Staat für diese Rüstungsexporte überhaupt obliegt. Geklärt werden muss also, in welcher Form eine hier zur These gemachte Grundrechtsbeeinträchtigung von Drittstaatsangehörigen überhaupt in Betracht kommt. Dies führt die Untersuchung schlussendlich in das unruhige Fahrwasser der Schutzpflichtdogmatik. Vorangestellt sei, dass diese Arbeit nicht alle dogmatischen Unklarheiten der Schutzpflichten ausräumen kann. Vielmehr muss sie sich an der momentanen „Wahrheit“ der Schutzpflichtdogmatik orientieren. Eingebettet wird die extraterritoriale Geltung von Schutzpflichten dabei in die Frage nach gerichtlicher Kontrolle von Rüstungsexporten. Die Tatsache, dass in der zu untersuchenden Konstellation Unternehmen exportieren, führt dazu, dass auch deren Grundrechte stets einzubeziehen sind. Eine – für das Bundesverfassungsgericht sogar entscheidende<sup>1</sup> – Rolle spielen sie zum Beispiel im Rahmen der Grenzen parlamentarischer Kontrolle.

Zweitens beschränkt die Arbeit sich auf den „klassischen“ Export von Rüstungsgütern. Diese stehen zwar nicht mehr allein auf weiter Flur. Die Außen- und Sicherheitspolitik muss sich längst fragen, wie sie mit Wissens- und Technologietransfers oder dem Erwerb von Rüstungsunternehmen durch „Gebietsfremde“ umgehen kann und soll. Solche Fragen gewinnen insbesondere im Zuge der Technologisierung und Internationalisierung an Wichtigkeit. Es würde jedoch den Rahmen der Untersuchung sprengen, all diese Konstellationen mit einzubeziehen.

Drittens verstehen sich viele der folgenden Ausführungen für Rüstungsgüter insgesamt. So leuchtet es unmittelbar ein, dass sie alle gefährlich für Leib und Leben im Sinne des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG sein können. Die rechtlichen Regelungen geben – wie im Folgenden zu sehen<sup>2</sup> – jedoch die Zweiteilung in Kriegswaffen

---

<sup>1</sup> BVerfG, Urt. v. 21. Oktober 2014, Az. 2 BvE 5/11, juris Rn. 154 ff.; siehe dazu aber vor allem C.III.2.a)cc).

<sup>2</sup> Siehe A.III.1.c).

und sonstige Rüstungsgüter vor. Wo immer die verfassungsrechtlichen Wertungen des Art. 26 Abs. 2 GG eine Rolle spielen, gelten diese seinem Wortlaut nach nur für Kriegswaffen.

### III. Rechtliche Einführung

#### 1. Das bestehende Regelungsgefüge: Geflecht inter-, supra- und nationaler Regelungen

Die rechtlichen Regelungen, die das ausmachen, was vorliegend als Rüstungsexportkontrolle bezeichnet wird, gehören dem Außenwirtschaftsrecht an. Als Teil des Wirtschaftsverwaltungsrechts setzt es grenzüberschreitenden Wirtschaftsbeziehungen öffentlich-rechtliche Schranken.<sup>1</sup> Diese Schranken finden unterschiedliche Ausgestaltungen, welche insbesondere abhängig von der politischen Motivation hinter ihnen sind. So haben tarifäre Schranken wie Zölle oftmals wirtschaftspolitische Motive im Rücken, während nicht-tarifären Mitteln nicht selten außen- oder sicherheitspolitische Überlegungen zugrunde liegen.<sup>2</sup> Die Rüstungsexportkontrolle gründet sich dabei auf zuletzt genannte Erwägungen.<sup>3</sup>

Angesichts dieser globalpolitischen Zielrichtung und der Einbettung in das durch internationales und vor allem europäisches Recht stark beeinflusste<sup>4</sup> Wirtschaftsverwaltungsrecht mag es überraschen, dass die Rüstungsexportkontrolle immer noch zu einem Großteil in nationaler Hand liegt. Die Kontrolle des Handels mit Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern – einschließlich solcher, die sowohl für militärische als auch zivile Zwecke genutzt werden können – ist zwar vielen Staaten ein Anliegen.<sup>5</sup> Während dabei im Kalten Krieg politische Über-

---

<sup>1</sup> *Wolffgang*, in: Ehlers/Achterberg/Augsberg (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, Bd. I, 4. Aufl. 2019, § 30 Rn. 1.

<sup>2</sup> Ebd.; ähnlich *Benicke*, in: Kronke/Melis/Kuhn (Hrsg.), *Handbuch Internationales Wirtschaftsrecht*, 2. Aufl. 2017, Rn. 1; zudem weist auch *Tietje*, in: ders. (Hrsg.), *Internationales Wirtschaftsrecht*, 2. Aufl. 2015, § 15 Rn. 5 auf die zunehmende „Instrumentalisierung“ des Außenwirtschaftsrechts zur Verfolgung allgemeiner außen- und sicherheitspolitischer Ziele hin.

<sup>3</sup> *Benicke*, in: Kronke/Melis/Kuhn (Hrsg.), *Handbuch Internationales Wirtschaftsrecht*, 2. Aufl. 2017, Rn. 1; *Wolffgang*, in: Ehlers/Achterberg/Augsberg (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, Bd. I, 4. Aufl. 2019, § 30 Rn. 30; ebenso *ders.*, DVBl. 1996, S. 277 (278); vgl. auch *Louca*, *Arms Trade Treaty*, 2018, S. 16 ff.

<sup>4</sup> Siehe *Tietje*, in: ders. (Hrsg.), *Internationales Wirtschaftsrecht*, 2. Aufl. 2015, § 15 Rn. 2, 7 ff., der deswegen die Terminologie „Wirtschaftsverwaltungsrecht“ kritisiert (Rn. 2); ausführlich zur Beeinflussung und daraus resultierenden Unübersichtlichkeit des Außenwirtschaftsrechts durch das Unionsrecht *Hahn/Grefe*, in: Ehlers/Wolffgang (Hrsg.), *Recht der Exportkontrolle*, 2015, S. 83 (84 ff.).

<sup>5</sup> *Tietje*, in: ders. (Hrsg.), *Internationales Wirtschaftsrecht*, 2. Aufl. 2015, § 15 Rn. 96.