

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Keul, Agnieszka Brugger, Volker Beck (Köln), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/450 –**

### **Möglicher rechtlicher Anpassungsbedarf durch die vorzeitige Anwendung des VN-Waffenhandelsvertrages**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Die Vereinten Nationen (VN) haben sich im April 2013 auf einen internationalen Waffenhandelsvertrag (Arms Trade Treaty – ATT) geeinigt, der den Handel mit konventionellen Rüstungsgütern regeln und den illegalen Handel mit diesen Gütern eindämmen soll. Deutschland hat den Vertrag als einer der ersten Staaten unterzeichnet und ratifiziert, der Vertrag tritt jedoch völkerrechtlich erst 90 Tage, nachdem das vorgegebene Quorum von 50 Ratifikationen erreicht ist, in Kraft. Dies ist bisher nicht der Fall. Das Bundeskabinett hat jedoch am 22. Januar 2014 bei seiner Klausursitzung in Meseberg beschlossen, dass Deutschland die Regelungen des VN-Waffenhandelsvertrages vorzeitig, d. h. ab sofort, anwenden wird. Aus dem Umstand, dass das Bundeskabinett einerseits beschließt, dass die Regelungen des VN-Waffenhandelsvertrages künftig Anwendung in Deutschland finden sollen und damit zum Ausdruck bringt, dass der VN-Waffenhandelsvertrag qualitative Änderungen in den deutschen Rüstungsexportregelungen mit sich bringen wird, und daraus, dass andererseits dem Deutschen Bundestag bisher kein Gesetzentwurf der Bundesregierung mit innerstaatlichen Anpassungsregelungen zur Umsetzung des Vertragswerkes vorgelegt wurde, ergeben sich Fragen, wie die vorzeitige Inkraftsetzung des VN-Waffenhandelsvertrages rechtlich und politisch zu bewerten ist.

#### Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat am 22. Januar 2014 beschlossen, dass die Bundesrepublik Deutschland bei Hinterlegung der deutschen Ratifikationsurkunde zum Vertrag über den Waffenhandel (Arms Trade Treaty – ATT) erklären wird, die Artikel 6 und 7 des Vertrages über den Waffenhandel vorläufig anzuwenden. Eine solche Erklärung kann nach Artikel 23 des Vertrages über den Waffenhandel nur zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Vertrages oder der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde abgegeben werden und sich auch nur auf die Artikel 6 und 7 des Vertrages über den Waffenhandel erstrecken. Ab dem Zeit-

punkt der Abgabe der Erklärung werden die Regelungen der Artikel 6 und 7 des Vertrages über den Waffenhandel für die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich verbindlich, sie sind dann innerstaatlich auf alle Ausfuhrgenehmigungen für Kriegswaffen und sonstige Rüstungsgüter im Sinne von Teil I Abschnitt A der Anlage AL zur Außenwirtschaftsverordnung anzuwenden.

Zur Hinterlegung der Ratifikationsurkunde bedarf es eines Beschlusses des Rates der Europäischen Union, welcher die EU-Mitgliedstaaten zur Ratifikation ermächtigt. Dieser Beschluss wird voraussichtlich im März 2014 erfolgen.

Nach der frühzeitigen Unterzeichnung und parlamentarischen Zustimmung zu dem Vertrag unterstreicht die Erklärung der vorläufigen Anwendung von Artikel 6 und 7 den besonderen Stellenwert des Vertrages über den Waffenhandel für die Bundesrepublik Deutschland. Deutschland hat den 2006 begonnenen Verhandlungsprozess für einen globalen Vertrag über den Waffenhandel in den Vereinten Nationen von Anfang an aktiv unterstützt und war maßgeblich an der Ausarbeitung seiner Formulierung beteiligt.

Mit der Erklärung der vorläufigen Anwendung von Artikel 6 und 7 des Vertrages über den Waffenhandel durch die Bundesrepublik Deutschland sollen auch andere Staaten überzeugt werden, diese Artikel schon vor Inkrafttreten des Vertrages anzuwenden. Staaten, die für die Durchführung des Vertrages auf Unterstützung angewiesen sind, wird die Bundesregierung u. a. bei der Errichtung nationaler Transfer-Kontrollsysteme zur Seite stehen.

Die politische Bedeutung des Vertrages über den Waffenhandel liegt insbesondere darin begründet, dass sich durch die Ratifikation des Vertrages über den Waffenhandel andere Staaten ähnlich strengen Regelungen unterwerfen, wie sie bereits seit längerem in Deutschland und der EU gelten.

1. Wann wird die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag einen Gesetzentwurf mit nationalen Anpassungsregelungen zum VN-Waffenhandelsvertrag vorlegen?

Wie bereits im Gesetzentwurf der Bundesregierung zu dem Vertrag vom 2. April 2013 über den Waffenhandel (Bundratsdrucksache 430/13 vom 23. Mai 2013 und Bundestagsdrucksache 17/13834 vom 10. Juni 2013), Punkt B, ausgeführt, ist grundsätzlich von keinem gesetzlichen Änderungsbedarf zur innerstaatlichen Durchführung des Vertrages über den Waffenhandel in der Bundesrepublik Deutschland auszugehen, da die Regeln des Vertrages für die Kontrolle von Waffentransfers hinter den geltenden deutschen Regelungen im Zusammenhang mit dem Kriegswaffenkontrollgesetz, dem Außenwirtschaftsgesetz und dem Waffengesetz sowie den EU-Regeln zurückbleiben.

Insofern wird die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag keinen Gesetzentwurf mit nationalen Anpassungsregelungen zum VN-Waffenhandelsvertrag vorlegen.

2. Welcher materiell-rechtliche Anpassungsbedarf ergibt sich im Außenwirtschaftsgesetz, Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen oder anderen Gesetzen durch die vorzeitige Anwendung des VN-Waffenhandelsvertrages?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

3. Welchen nationalen Anpassungsbedarf sieht die Bundesregierung speziell in Bezug auf Artikel 6 und Artikel 7 des VN-Waffenhandelsvertrages?

Die gegenwärtig gültigen Regelungen für die deutsche Exportkontrolle, insbesondere die „Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“ aus dem Jahr 2000 und der „Gemeinsame Standpunkt 2008/944/GASP des Rates der Europäischen Union betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern“ sowie bestehende internationale Verpflichtungen, z. B. aus dem allgemeinen Völkerrecht ableitbare Verpflichtungen zum Staatenverhalten, decken bereits sämtliche Verpflichtungen aus Artikel 6 und 7 des Vertrages über den Waffenhandel ab. Aus der Erklärung der vorläufigen Anwendung der Artikel 6 und 7 des Vertrages über den Waffenhandel ergibt sich daher kein weiterer innerstaatlicher Regelungsbedarf. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

4. Welche rechtlichen Anpassungen auf dem Verordnungsweg sind geplant?

Die Prüfung möglichen Anpassungsbedarfs auf Verordnungsebene ist noch nicht abgeschlossen.

5. Welchen Anpassungsbedarf sieht die Bundesregierung in Bezug auf den Gemeinsamen Standpunkt der Europäischen Union für Rüstungsexporte?

Ob der „Gemeinsame Standpunkt 2008/944/GASP des Rates der Europäischen Union betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern“ angepasst werden muss, wird zurzeit im Rahmen der einschlägigen EU-Ratsarbeitsgruppe erörtert. Die Bundesregierung sieht grundsätzlich keinen Anpassungsbedarf beim Text des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP der EU. Diese Sichtweise wird von vielen EU-Mitgliedstaaten geteilt. Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung wird verwiesen.

6. Welche Auswirkungen hat der VN-Waffenhandelsvertrag bzw. die vorzeitige Anwendung des VN-Waffenhandelsvertrages durch Deutschland auf die Anwendung der Verteidigungsgüterrichtlinie zwischen den europäischen Staaten?

Der Vertrag über den Waffenhandel bzw. die vorzeitige Anwendung von dessen Artikeln 6 und 7 durch Deutschland hat keine Auswirkungen auf die Anwendung der Verteidigungsgüterrichtlinie. Die in der Verteidigungsgüterrichtlinie vorgesehenen Allgemein- und Globalgenehmigungen sind auch nach dem Vertrag über den Waffenhandel möglich.

7. Welche Art von Exporten wird die Bundesregierung künftig nicht mehr genehmigen, die sie bisher genehmigt hat, bzw. für welche Art von Exporten werden ggf. künftig Genehmigungen erteilt, die bisher regelmäßig versagt wurden?

Der Vertrag über den Waffenhandel enthält keine Regelungen, die Anlass geben könnten, künftig Genehmigungen zu erteilen, die bisher regelmäßig versagt wurden. Im Übrigen entscheidet die Bundesregierung über die Erteilung von Ausfuhrgenehmigungen weiterhin im Einzelfall auf Grundlage der Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der Entscheidung. Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung sowie die Antworten zu den Fragen 1 und 3 wird verwiesen.

8. Falls die Bundesregierung keinen innerstaatlichen Anpassungsbedarf in Bezug auf die Fragen 1 bis 7 erkennt, welche Funktion hatte dann der Kabinettsbeschluss in Meseberg?

Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung wird verwiesen.

9. In welchem rechtlichen und in welchem politischen Verhältnis stehen der vorzeitig angewendete VN-Waffenhandelsvertrag und die politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern zueinander?

Ab der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde und Erklärung der vorläufigen Anwendung werden Artikel 6 und 7 des Vertrages über den Waffenhandel für die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich verbindlich, ab Inkrafttreten des Vertrags über den Waffenhandel dann sämtliche Regelungen des Vertrages. Dabei schreibt der Vertrag in Artikel 5 Absatz 5 lediglich vor, dass jeder Vertragsstaat „die zur Durchführung dieses Vertrags erforderlichen Maßnahmen“ ergreift. Die Wahl der juristischen Form dieser Maßnahmen bleibt dabei dem jeweiligen Vertragsstaat überlassen.

Die Regelungen der Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern decken als Maßgabe für das Handeln der Bundesregierung einen Großteil der die Ausfuhrbewertung betreffenden Verpflichtungen aus dem Vertrag über den Waffenhandel ab (siehe auch Antworten zu den Fragen 1 und 3).

10. Welche Anpassungen plant die Bundesregierung bei den politischen Grundsätzen der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern im Hinblick auf den VN-Waffenhandelsvertrag?

Eine Anpassung der Politischen Grundsätze der Bundesregierung ist rechtlich nicht erforderlich, um den Vertrag über den Waffenhandel innerstaatlich durchzuführen. Innerstaatlich sind künftig der Vertrag über den Waffenhandel als völkerrechtliche Verpflichtung, der Gemeinsame Standpunkt der EU als Verpflichtung aus EU-Recht und die durch Kabinettsbeschluss angenommenen Politischen Grundsätzen der Bundesregierung anzuwenden. Die sich aus dem Vertrag über den Waffenhandel ergebenden Verpflichtungen bezüglich der Ausfuhrbewertung werden dabei bereits durch den Gemeinsamen Standpunkt der EU und die Politischen Grundsätze der Bundesregierung zusammen mit den bereits bestehenden internationalen Verpflichtungen, z. B. aus dem allgemeinen Völkerrecht ableitbaren Verpflichtungen zum Staatenverhalten, abgedeckt.

11. Lässt der VN-Waffenhandelsvertrag nach Ansicht der Bundesregierung eine Unterscheidung von Drittstaaten in „strategische Partner“ und übrige Staaten zu?
  - a) Wie bewertet die Bundesregierung in dieser Hinsicht die Verpflichtung aus Artikel 5 Absatz 1 des VN-Waffenhandelsvertrages, den Vertrag in nichtdiskriminierender Weise anzuwenden?
  - b) Den Interessen welcher Staaten wurde bei den Verhandlungen mit der Formulierung in Artikel 5 Absatz 1 des VN-Waffenhandelsvertrages Rechnung getragen, und welche konkreten Auswirkungen hat sie?

Der Vertrag über den Waffenhandel kennt weder die Kategorie der „Drittstaaten“, noch die der „strategischen Partner“. Er berücksichtigt aber das Be-

stehen internationaler militärischer Bündnisse und die daraus resultierenden Verpflichtungen. Im Prinzipienteil der Erwägungsgründe wird ausdrücklich auf das Recht der individuellen und kollektiven Selbstverteidigung hingewiesen.

Eine länderspezifische Bewertungsdifferenzierung nach Zugehörigkeit z. B. zur EU bzw. zur NATO ist im Normverständnis des Vertrags über den Waffenhandel eine sachgerechte, objektive, mit ihm vereinbare Differenzierung zwischen verschiedenen Staaten, nicht eine Diskriminierung.

Die Formulierung in Artikel 5 Absatz 1 des Vertrages über den Waffenhandel greift Sprache zur diskriminierungsfreien, objektiven und einheitlichen Anwendung des Vertrages direkt aus der Präambel wortwörtlich auf. Hier sind Reste des Versuchs erkennbar, einzelne lediglich politisch bindende Prinzipien aus dem Vorspann des Vertrages als rechtlich bindende Regelungsmomente in den Vertrag zu importieren. Dies geht auf das Bedürfnis einiger importierender Staaten insbesondere der arabischen Welt zurück, einen Ausgleich zu Artikel 6 und 7 zu finden.

12. Welche Entsprechung findet der aus dem angelsächsischen Recht stammende und im VN-Waffenhandelsvertrag genutzte Ausdruck „overriding risk“ im deutschen Recht, und wie wird er künftig von der Bundesregierung national und international ausgelegt werden?

Der in der englischen Sprachfassung enthaltene Begriff „overriding risk“ ist in verwaltungsrechtlichen Gesetzen der USA und ihrer Bundesstaaten wohl-etabliert, aber völkervertragsrechtlich nicht belegt und ferner in die anderen fünf authentischen Vertragssprachen schwer zu übersetzen.

Die Bundesregierung legt für die amtliche deutsche Übersetzung von Artikel 7 Absatz 3 und für seine Durchführung/Anwendung die sprachlich klaren französischen und spanischen Sprachfassungen mit den Begriffen „risque prépondérant“ bzw. „riesgo preponderante“ zugrunde. Demnach wird bei einem festgestellten „überwiegenden Risiko“ einer der negativen Konsequenzen aus Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a oder b eine Ausfuhrgenehmigung nicht erteilt. Als „überwiegendes Risiko“ wird dabei im deutschen Verständnis ein Risiko bezeichnet, das auch unter Berücksichtigung des erwarteten Effekts von zu ergreifenden Maßnahmen zur Minderung des betreffenden Risikos noch immer eindeutig gegeben ist. Im Ergebnis ist in dieser Auslegung bei der Bewertung eine „Kompensation“ eines bestimmten Risikos nur durch Maßnahmen zur Minderung des betreffenden Risikos, nicht aber durch Einbeziehung von Faktoren außerhalb dieser Risikokategorie, möglich. Entsprechend sind die in Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a oder b aufgeführten negativen Konsequenzen nach deutscher Auslegung zwingende Versagungsgründe im Sinne der „Goldenen Regel“.

Aufgrund der Divergenz der Sprachfassungen ist allerdings eine andere Auslegung und Anwendung/Durchführung von Artikel 7 Absatz 3 durch andere Vertragsstaaten möglich und völkerrechtlich zulässig.

13. Werden die Formulierungen im VN-Waffenhandelsvertrag zu genderspezifischer Gewalt als möglichem Versagungsgrund für eine Exportgenehmigung in deutsches Recht überführt werden, und wenn nein, wieso nicht?

Die Bestimmungen des Artikel 7 Absatz 4 des Vertrages über den Waffenhandel bzgl. geschlechtsspezifischer Gewalt/Gewalt gegen Frauen und Kinder enthalten ein ergänzendes, nicht mit einer eigenständigen Rechtsfolge ausgestattetes Prüfungskriterium, das bei der Bewertung des Ausfuhrvorhabens zu be-

rücksichtigen ist. Dieses Kriterium ist zu Teilen bereits durch die in Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b Nummer i und ii enthaltenen Kriterien bezüglich des humanitären Völkerrechts und internationaler Menschenrechtsnormen abgedeckt, welche mit einer eigenständigen Rechtsfolge (Versagung der Ausführungsgenehmigung bei „überwiegendem Risiko“) versehen sind.

Das deutsche/EU-Verständnis der Achtung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts gemäß Kriterium 2 des Gemeinsamen Standpunktes der EU deckt das von Artikel 7 Absatz 4 des Vertrages über den Waffenhandel eingeführte Berücksichtigungskriterium ab. Insofern ist eine explizite Überführung in deutsche oder europäische Regelungen zur Erfüllung der völkerrechtlichen Verpflichtung aus dem Vertrag über den Waffenhandel nicht erforderlich.

14. Unterscheiden sich die Meldepflichten der Vertragsstaaten des VN-Waffenhandelsvertrages von denen des VN-Waffenregisters über den Umstand hinaus, dass der VN-Waffenhandelsvertrag auch Kleinwaffen umfasst, und wann ja, inwiefern?

Die Berichterstattungspflichten der Vertragsstaaten des Vertrages über den Waffenhandel und des VN-Waffenregisters bestehen nebeneinander. Nach Artikel 13 Absatz 3 des Vertrages über den Waffenhandel kann der Bericht des Vertragsstaats über genehmigte oder tatsächlich erfolgte Ausfuhren und Einfuhren von konventionellen Waffen im Sinne des Artikels 2 Absatz 1 des Vertrages über den Waffenhandel aber dieselben Informationen enthalten, die der Vertragsstaat im Rahmen des VN-Waffenregisters vorgelegt hat. Zusammen mit der im Rahmen des Vertrags über den Waffenhandel obligatorischen Berichterstattung über genehmigte oder tatsächlich erfolgte Ausfuhren und Einfuhren von Kleinwaffen stellt dies das Minimalerfordernis zur Erfüllung der völkerrechtlichen Verpflichtung aus dem Vertrag über den Waffenhandel dar.

15. An wen wird die Bundesregierung die vereinbarten Informationen melden, solange der VN-Waffenhandelsvertrag noch nicht völkerrechtlich in Kraft getreten ist?

Die Berichterstattungspflichten der Vertragsstaaten des Vertrages über den Waffenhandel werden erst mit dessen Inkrafttreten begründet. Die Berichte sind nach Artikel 13 Absatz 3 dem Sekretariat vorzulegen, dessen Verwaltungsaufgaben aufgrund des Vertrages gemäß Artikel 18 Absatz 1 bis zur ersten Sitzung der Konferenz der Vertragsstaaten durch ein vorläufiges Sekretariat ausgefüllt werden.

16. Gibt es Informationen von Unternehmen oder Behörden, die im Rahmen des VN-Waffenhandelsvertrages gemeldet werden müssen, die bisher von Deutschland nicht erfasst werden, und ja, welche?

Zur Erfüllung der völkerrechtlichen Berichterstattungsverpflichtungen aus dem Vertrag über den Waffenhandel reichen die bislang erfassten Informationen von Unternehmen oder Behörden aus.



