



Sachstand

Zum Transport von Streumunition und anderen Rüstungsgütern von NATO-Partnern über deutsches Hoheitsgebiet

Zum Transport von Streumunition und anderen Rüstungsgütern von NATO-Partnern über deutsches Hoheitsgebiet

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 054/23
Abschluss der Arbeit: 30. August 2023 (gleichzeitig letzter Zugriff auf Internetlinks)
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und Humanitäre Hilfe

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Zur Anwendbarkeit von deutschem Recht bzw. von NATO-Stationierungsrecht auf Rüstungstransporte von NATO-Partnern auf deutschem Hoheitsgebiet	4
3.	Genehmigungen von Rüstungsgütern nach dem Außenwirtschaftsrecht und dem Kriegswaffenkontrollgesetz	5
4.	Regelungen zu Streumunition im Kriegswaffenkontrollgesetz	6
5.	Übereinkommen zur Streumunition	7
6.	Zusammenspiel von nationalem Recht und Völkerrecht hinsichtlich des Transports von Streumunition durch Deutschland	9
7.	Fazit	10

1. Einleitung

Die von den USA angekündigte Lieferung von Streumunition an die Ukraine hat in Politik und Medien eine kontroverse Diskussion ausgelöst.¹ Dabei stellen sich – sowohl aus nationaler (kriegswaffenkontrollrechtlicher) als auch aus völkerrechtlicher und stationierungsrechtlicher Sicht – Fragen nach der Zulässigkeit eines solchen etwaigen Durchtransports von Streumunition über deutsches Hoheitsgebiet sowie nach etwaigen Auskunftspflichten seitens der transportierenden NATO-Partner bzw. nach korrespondierenden Nachforschungspflichten Deutschlands.

Im Rahmen dieses Sachstandes wird dabei zunächst die Frage der Anwendbarkeit deutschen Rechts auf den Transport von Rüstungsgütern durch ausländische Staaten auf deutschem Hoheitsgebiet angeschnitten (siehe dazu 2.) sowie die Zuständigkeit für Genehmigung von Rüstungsgütertransporten nach deutschem Recht erläutert (siehe dazu 3.). Besonderes Augenmerk wird dann auf die nationalen (siehe dazu 4.) sowie völkerrechtlichen Regelungen über Streumunition (sog. „Oslo-Übereinkommen“, siehe dazu 5.) gelegt. Sodann wird das Zusammenspiel von nationalem Recht und Völkerrecht analysiert (siehe dazu 6.). Abgeschlossen wird der Sachstand mit einem Fazit (siehe dazu 7.).

2. Zur Anwendbarkeit von deutschem Recht bzw. von NATO-Stationierungsrecht auf Rüstungstransporte von NATO-Partnern auf deutschem Hoheitsgebiet

Rüstungstransporte ausländischer NATO-Partner, die über deutsches Staatsgebiet in Drittländer führen, sind im Rahmen der NATO-Kooperation gängige Praxis. Medienberichten im Jahr 2017 zufolge erfolgten aber Waffenlieferungen an syrische Rebellen über US-Militärbasen ohne Kenntnis der Bundesregierung.² Auf Anfrage der Fraktion DIE LINKE erklärte die Bundesregierung, dass das NATO-Truppenstatut keine Regelung zur Ein- bzw. Ausfuhr von Kriegswaffen enthalte; für Transporte von ausländischen Rüstungsgütern über deutsches Hoheitsgebiet **gelte grundsätzlich deutsches Recht:**

„Für Transporte von Rüstungsgütern über deutsche US-Basen sind in rüstungsexportkontrollrechtlicher Hinsicht grundsätzlich die Vorschriften und ggf. entsprechende Genehmigungsverfahren nach der AWW³ und – soweit Kriegswaffen betroffen sein sollten – dem KrWaffKontrG maßgeblich. Welche Genehmigungsverfahren konkret zur Anwendung kommen, ist vom Einzelfall abhängig.

1 Neue Zürcher Zeitung, [Debatte um Streumunition für die Ukraine: «Die Erfahrung zeigt, dass zu oft auch Zivilisten betroffen sind»](#), 13. Juli 2023; [BT-Drucksache 20/7828](#), 21. Juli 2023, S. 9, 40; DW, [„Streubomben der USA für die Ukraine: Deutschland auf Distanz“](#), 17. Juli 2023.

2 Süddeutsche Zeitung, [Die Bundesregierung will nichts von den Lieferungen gewusst haben](#), 12. September 2017; Deutsche Welle, [Waffen für syrische Rebellen über Ramstein?](#), 13. September 2017.

3 Außenwirtschaftsverordnung zur Durchführung des deutschen Außenwirtschaftsgesetzes, Anm. d. Verf.

Das NATO-Truppenstatut nebst Zusatzabkommen enthält keine eigene Regelung zu Waffenein- und -ausfuhren.“⁴

Auch die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages stellten 2017 fest, dass **die amerikanischen Streitkräfte „an das Außenwirtschafts- und Kriegswaffenkontrollgesetz gebunden“⁵ seien.** Allerdings gelten für Angehörige ausländischer Streitkräfte **gewisse völkerrechtliche Immunitätsregeln.**⁶ In einem weiteren Gutachten aus dem Jahr 2008 hatten die Wissenschaftlichen Dienste hinsichtlich des für die Angehörigen ausländischer Streitkräfte geltenden Rechts festgestellt, dass dieses „durch die Kombination des völkergewohnheitsrechtlichen Prinzips der Staatenimmunität mit vertraglichen Vorschriften über die Bindung der Streitkräfte an das Recht des Aufnahmestaates in Art. II und IX Abs. 3“⁷ NATO-Truppenstatut bestimmt wird.

Für den Fall eines Transports von Streumunition dürften sich NATO-Streitkräfte, die in Deutschland dauerhaft stationiert sind („Stationierungstreitkräfte“), nicht auf eine uneingeschränkte Bewegungsfreiheit innerhalb Deutschlands auf der Grundlage des NATO-Stationierungsrechts (NATO-Truppenstatut von 1951 und Zusatzprotokoll, geändert 1994 (folgend ZA-NTS 1994)) berufen können. Eine genehmigungsfreie Bewegungsfreiheit gilt nur für reguläre Aufgaben im Rahmen der NATO (Art. 57 Abs. 1 lit. a S. 1 HS 2 ZA-NTS 1994).⁸ Davon wäre der mutmaßliche Transport von Streumunition in die Ukraine durch einzelne NATO-Partner, welche die Ukraine bilateral unterstützen, wohl nicht erfasst. Insoweit unterliegen derartige Bewegungen von Stationierungstreitkräften auf deutschem Territorium nach dem NATO-Stationierungsrecht einer Genehmigungspflicht seitens der deutschen Behörden (vgl. Art. 57 Abs. 1 lit. a S. 2 ZA-NTS 1994).⁹

3. Genehmigungen von Rüstungsgütern nach dem Außenwirtschaftsrecht und dem Kriegswaffenkontrollgesetz

Für eine kriegswaffenrechtliche Genehmigung ist das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz im Benehmen mit dem Auswärtigen Amt und dem Bundesministerium der Verteidigung zuständig. Genehmigungen betreffend sonstige Rüstungsgüter erfolgen durch das Bundes-

4 [BT- Drucksache 18/13704](#), 23. Oktober 2017, S. 4 [Hervorhebungen durch Verf.].

5 Wissenschaftliche Dienste, [Der Militärstützpunkt Ramstein](#), WD 2 - 3000 - 086/17, 4. Oktober 2017, S. 5.

6 Dazu weiterführend: Wissenschaftliche Dienste, [Ausübung militärischer Gewalt durch ausländische Staaten von Militärbasen in Deutschland](#), WD 2 - 3000 - 034/14, 3. März 2014, S. 8 f.

7 Wissenschaftliche Dienste, [NATO-Truppenstatut, Zusatzabkommen, Verwaltungsvereinbarungen](#), WD 3 - 3000 - 416/08, 1. Dezember 2008, S. 4. Dazu weiterführend: Wissenschaftliche Dienste, [NATO-Truppenstatut, Zusatzabkommen, Verwaltungsvereinbarungen](#), WD 3 - 3000 - 416/08, 1. Dezember 2008; Wissenschaftliche Dienste, [Der Militärstützpunkt Ramstein](#), WD 2 - 3000 - 086/17, 4. Oktober 2017.

8 *Hahnfeld*, „Kriege von Deutschland aus?“, in: *Strutynski* (Grsg.), Die Rückkehr des Krieges in die Politik, Kassel 2013, S. 43-50, 45 f.

9 Ähnlich BVerwG, Urteil vom 21. Juni 2005, 2 WD 12.04, NJW 2006, S. 77 – 108, 98, hinsichtlich der Nutzung des deutschen Luftraums durch US-Flugzeuge im Irak-Krieg 2003.

amt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA). Sofern NATO-Partner Anträge auf Genehmigungen betreffend Kriegswaffen oder sonstige Rüstungsgüter stellen, wären jedenfalls die jeweils zuständigen Stellen innerhalb der Ministerien bzw. des Amtes informiert. Gem. § 27 Kriegswaffenkontrollgesetz (folgend KrWaffKontrG) gelten jedoch Genehmigungen für die Fälle als erteilt, in denen etwa die Bundesrepublik sich durch einen völkerrechtlichen Vertrag verpflichtet, die Durchfuhr bestimmter nach dem KrWaffKontrG genehmigungspflichtiger Kriegswaffen zu dulden. In solchen Fällen bedarf es also keiner Anträge.

4. Regelungen zu Streumunition im Kriegswaffenkontrollgesetz

Das KrWaffKontrG enthält neben seinen allgemeinen Bestimmungen zu kriegswaffenrechtlichen Genehmigungsverfahren¹⁰ in den §§ 18a, 20a **besondere Bestimmungen zur Streumunition**. Deutschland setzte durch die Änderungen dieser Regelungen in Bezug auf Streumunition im Jahr 2009¹¹ einige Verpflichtungen aus dem **Übereinkommen über Streumunition**, das Deutschland im Juli 2009 ratifiziert hat,¹² um. § 18a KrWaffKontrG lautet auszugsweise:

„(1) Es ist verboten,

1. Antipersonenminen oder **Streumunition** einzusetzen, zu entwickeln, herzustellen, mit ihnen Handel zu treiben, von einem anderen zu erwerben oder einem anderen zu überlassen, einzuführen, auszuführen, **durch das Bundesgebiet durchzuführen** oder **sonst in das Bundesgebiet oder aus dem Bundesgebiet zu verbringen** oder **sonst die tatsächliche Gewalt über sie auszuüben**, insbesondere sie zu transportieren, zu lagern oder zurückzubehalten,

2. einen anderen zu einer in Nummer 1 bezeichneten Handlung zu verleiten oder

3. eine in Nummer 1 bezeichnete Handlung zu fördern.

(2) [...] Für Streumunition gilt die Begriffsbestimmung des Artikels 2 Absatz 2 des Übereinkommens über Streumunition vom 3. Dezember 2008.

(3) Absatz 1 gilt nicht für Handlungen, die nach den Bestimmungen der in Absatz 2 genannten Übereinkommen zulässig sind.“¹³

Gem. § 18a Abs. 1 KrWaffKontrG sind somit u.a. **das Verbringen in und das Durchführen von Streumunition über das Gebiet der Bundesrepublik verboten**. Ein Verstoß gegen dieses Verbot ist gem. § 20a KrWaffKontrG auch **strafbewehrt**. Eine Ausnahme von diesem Verbot besteht jedoch

10 Siehe hierzu [§§ 2 ff. KrWaffKontrG](#).

11 [BGBl. 2009 Teil II, S. 502 ff.](#)

12 Auswärtiges Amt, [Zeichner und Ratifikationsstaaten des Übereinkommens über Streumunition](#), Stand: 25. Mai 2016.

13 [§ 18a KrWaffKontrG](#) [Hervorhebungen durch Verf.].

gem. § 18a Abs. 3 KrWaffKontrG für solche Handlungen, die nach dem Übereinkommen für Streumunition erlaubt sind.

5. Übereinkommen zur Streumunition

Da Deutschland – im Gegensatz zu den USA, der Ukraine und Russland – das Übereinkommen über Streumunition¹⁴ ratifiziert hat,¹⁵ erwachsen der Bundesrepublik daraus auch völkerrechtliche Verpflichtungen. Für die USA ergeben sich aus dem Übereinkommen hingegen keine Verpflichtungen (wie beispielsweise Auskunftspflichten).

Ob ein Transport („transit“) von Streumunition durch NATO-Streitkräfte, die in Deutschland dauerhaft stationiert sind (in Masse sind dies Streitkräfte der USA; kleinere Verbände stammen aus Frankreich, Belgien, Niederlande, Kanada und Großbritannien), nach dem Übereinkommen über Streumunition völkerrechtlich zulässig ist, ist umstritten.

Art. 1 Abs. 1 lit. b), lit. c) des Übereinkommens verbietet u.a. die unmittelbare oder **mittelbare Weitergabe („transfer“) von Streumunition** und hierauf bezogene unterstützende Handlungen.¹⁶ In Art. 2 Nr. 8 des Übereinkommens wird das Wort Weitergabe („transfer“) definiert, aber es bleibt unklar, ob der Durchgangsverkehr („transit“) davon erfasst ist. Dies ist auch innerhalb der Staatengemeinschaft umstritten.¹⁷ Gem. Art. 21 Abs. 3 des Übereinkommens dürfen Vertragsstaaten, ihr Militärpersonal oder ihre Staatsangehörigen militärisch mit Staaten **zusammenarbeiten**, die nicht Vertragsparteien des Übereinkommens sind und die möglicherweise Tätigkeiten durchführen, die einem Vertragsstaat verboten sind. Art. 21 Abs. 4 stellt wiederum klar, dass dies u.a. nicht dazu führe, dass die **Vertragsstaaten selbst** („itself“) Streumunition lagern oder weitergeben dürfen. In diesem Zusammenhang argumentiert die Kommentarliteratur hinsichtlich des Durchgangsverkehrs („transit“) wie folgt:

„[...] particular attention has been paid to the concept of ‘transit‘ of prohibited munitions through the territory of a State Party. If a state Party should grant permission to transit cluster munitions through its territory, this would amount to assisting other in the stockpiling of such munitions, contrary to paragraph 1 (c) of Article 1 of the Convention. However, even if a State Party has noti-

14 Siehe [Übereinkommen über Streumunition](#)

15 111 Staaten sind bislang dem Übereinkommen beigetreten, siehe Convention on Cluster Munitions, [States Parties and Signatories by region](#).

16 Steindorf/*B. Heinrich*, Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen, 11. Aufl. 2022, § 18a Rn. 3 [Hervorhebungen durch Verf.].

17 Virgil/Smyth/Casey-Maslen, in: Nystuen/Casey-Maslen (Hrsg.), *The Convention on Cluster Munitions: A Commentary*, 2010, Rn. 1.61; *Docherry et al.* in: Nystuen/Casey-Maslen (Hrsg.), *The Convention on Cluster Munitions: A Commentary*, 2010, Rn. 2.198; Landmine & Cluster Munition Monitor, [Interpretative Issues and the 2008 Convention on Cluster Munitions, Prepared by Human Rights Watch](#), 15. April 2013, S. 3; *Shaw/Simonds*, [Legislative Summary of Bill C-6: An Act to Implement the Convention on Cluster Munitions, Publication No. 41-2-C6-E](#), 28. Oktober 2013, S. 10.

fied a State not party of its obligation under the Convention and discouraged the use of cluster munition [...] it may still prove impossible for a State Party to verify assurances that cluster munitions are not being carried on board a foreign naval vessel or are not present in a foreign-operated military base. Even if such verification cannot be obtained, a State Party may continue its military cooperation with a State not party [...].”¹⁸

Folgt man dieser Auffassung, dürfte die Bundesregierung – **allein aufgrund völkerrechtlicher Verpflichtungen**¹⁹ – **keine Genehmigung für den Transport von Streumunition** erteilen. Diese Auffassung wird auch von der deutschen Sektion der *International Association of Lawyers against Nuclear Arms* (IALANA) geteilt:

„[...] Schwerwiegender ist, wenn der Transport der Streumunition aus den USA über deutsches Staatsgebiet erfolgt. Das ist höchstwahrscheinlich der Fall, weil es sowohl beim Seetransport als auch auf dem Luftweg der kürzeste Weg wäre. In diesen Fällen könnten die USA die Streumunition nicht ohne ausdrückliche Zustimmung der Bundesregierung transportieren. Für ihre Transportflugzeuge benötigte sie Überfluggenehmigungen Deutschlands, für Zwischenlandungen auf US-Stützpunkten in Deutschland Lande- und Starterlaubnis. Diese Erlaubnis darf die Bundesregierung nicht erteilen, weil Deutschland sonst gegen seine Verpflichtungen aus dem Übereinkommen zum Verbot der Streumunition verstoßen würde. Werden die Genehmigungen erteilt, sind die Verantwortlichen vor Gericht zu stellen, weil nach §§ 18a, 20a KWKG die Durchführung der Streumunition durch das Bundesgebiet strafrechtlich verboten ist.“²⁰

Der Kommentarliteratur zufolge dürfte Deutschland aber, selbst wenn keine Garantien der NATO-Partner vorliegen, dass sich keine Streumunition auf ausländischen Militärbasen in Deutschland befindet, weiterhin die militärische Kooperation mit ihnen fortsetzen.²¹

Gem. Art. 21 Abs. 1 und Abs. 2 des Übereinkommens ist die **Bundesregierung aber in jedem Fall verpflichtet**, andere Staaten zur Ratifizierung des Übereinkommens zu ermutigen und ihre militärischen Verbündeten über ihre Pflichten aus dem Abkommen zu notifizieren sowie **sich „nach besten Kräften“ zu bemühen, die Nicht-Vertragsstaaten vom Einsatz von Streumunition abzubringen**. Wie diese Bemühungen auszusehen haben, ist jedoch nicht weiter definiert. Der Völkerrechtler *Helmut Aust* von der Freien Universität Berlin spricht insoweit von einem „äußerst unbestimmte[n] Rechtsbegriff [...], der jedenfalls einen erheblichen politischen Einschätzungsspielraum eröffnet, was diese ‚besten Kräfte‘ im Einzelfall darstellen.“²²

18 *Arntsen*, in: Nystuen/Casey-Maslen (Hrsg.), *The Convention on Cluster Munitions: A Commentary*, 2010, Rn. 21.82.

19 Zu den Verpflichtungen nach nationalem Recht siehe 2.

20 IALANA Deutschland e.V., [Stellungnahme der IALANA zur Lieferung von Streumunition an die Ukraine](#), 26. Juli 2023.

21 *Arntsen*, in: Nystuen/Casey-Maslen (Hrsg.), *The Convention on Cluster Munitions: A Commentary*, 2010, Rn. 21.82.

22 *Aust*, [Streumunition und Völkerrecht](#), Verfassungsblog, 26. Juli 2023.

Sofern NATO-Partner, die mit Militärbasen in Deutschland präsent sind, das Übereinkommen über Streumunition selbst ratifiziert haben, ist ihnen die Lagerung und Weitergabe von Streumunition gem. Art. 1 Abs. 1 lit. b) des Übereinkommens ohnehin nicht erlaubt.

6. Zusammenspiel von nationalem Recht und Völkerrecht hinsichtlich des Transports von Streumunition durch Deutschland

Wie oben erwähnt gilt das KrWaffKontrG grundsätzlich auch für ausländische Truppen bzw. für NATO-Stationierungsstreitkräfte, sofern diese auf deutschem Territorium agieren. Es scheint jedoch nicht ausgeschlossen, dass das Verbot des Transits (Durchfuhr durch Deutschland) in § 18a Abs. 1 KrWaffKontrG, das vom Wortlaut und vom Sinn und Zweck der Norm her offenbar noch strenger gefasst ist als die völkerrechtlichen Verbote aus dem Streumunitions-Übereinkommen, durch § 18a Abs. 3 KrWaffKontrG wieder aufgehoben werden könnte. § 18a Abs. 3 KrWaffKontrG enthält nämlich eine salvatorische Klausel, welche Handlungen, die nach dem Streumunitions-Übereinkommen völkerrechtlich zulässig sind, von der nationalen Verbotsregelung in Abs. 1 ausnimmt.

Ob § 18a Abs. 3 KrWaffKontrG gleichwohl eine **tragfähige Rechtsgrundlage** für den Durchgangsverkehr (Transit) von Streumunition über deutsches Hoheitsgebiet bildet, muss allerdings **bezweifelt** werden. Zum einen ist die Rechtslage im Streumunitions-Übereinkommen alles andere als klar. Wenn also § 18a Abs. 3 KrWaffKontrG auf Handlungen verweist, die nach dem völkerrechtlichen Übereinkommen „zulässig“ sind, kann es sich wohl kaum um solche handeln, deren Zulässigkeit völkerrechtlich umstritten ist. Überdies dient Abs. 3 dem Sinn und Zweck der Norm nach nicht dazu, die strengeren Regelungen des Abs. 1 wieder „aufzuweichen“. § 18a KrWaffKontrG **transformiert** nämlich nicht nur die völkerrechtlichen Verpflichtungen aus dem Streumunitions-Übereinkommen **ins nationale Recht**, sondern geht – was völkerrechtlich zulässig ist – wohl bewusst darüber hinaus. In § 18a Abs. 1 KrWaffKontrG kommt mutmaßlich der Wille des deutschen Gesetzgebers zum Ausdruck, Streumunition auf deutschem Territorium mit einem **umfassenden Verbot** (engl.: „ban“) zu belegen. Dieser gesetzgeberische Wille ist völkerrechtlich gesehen **Ausdruck der Staatenpraxis** (i.S.v. Art. 31 Abs. 3 lit b) der WVRK) in Bezug auf das Streumunitions-Übereinkommen.²³ So gesehen verbietet die deutsche Staatenpraxis auch die Durchfuhr (Transit) von Streumunition und entspricht damit genau der völkerrechtlichen Verpflichtung aus Art. 21 des Streumunitions-Übereinkommens, wonach sich die Vertragsstaaten nach besten Kräften bemühen sollen, die Nicht-Vertragsstaaten vom Einsatz von Streumunition abzuhalten.

23 Nach deutscher Lesart des Streumunitions-Übereinkommens umfasst also der „transfer“ in Art. 2 Nr. 8 des Übereinkommens wohl auch den „transit“. Vgl. auch Landmine & Cluster Munition Monitor, [Interpretative Issues and the 2008 Convention on Cluster Munitions, Prepared by Human Rights Watch](#), 15. April 2013, S. 3.

In der Kommentarliteratur wird zudem darauf hingewiesen, dass es sich bei den Handlungen i.S.v. § 18a Abs. 3 KrWaffKontrG um nach dem Übereinkommen über Streumunition zulässige Tätigkeiten etwa im Zusammenhang mit der Minenräumung handelt.²⁴

Die **Bundesregierung** führte **im Jahr 2011 auf die Frage**, wie sie sicherstelle, dass **völkerrechtlich geächtete Waffen** (z. B. Minen, Streumunition), bei denen sich Deutschland verpflichtet hat, selbst die Lagerung und den Transfer nicht zuzulassen, nicht von ausländischen Streitkräften hier **gelagert** oder durch Deutschland **transportiert** werden, Folgendes aus:

„Die Bundesregierung arbeitet eng mit den Behörden der Stationierungstreitkräfte zusammen. Die Entsendestaaten der Stationierungstreitkräfte gehören zu den engen Verbündeten Deutschlands. Es besteht keine Veranlassung zu der Annahme, die Stationierungstreitkräfte würden in Deutschland gegen völkerrechtliche Verträge verstoßen. Im Hinblick auf Antipersonenminen und Streumunition von fremden Stationierungstreitkräften wären die Lagerung und die Weitergabe nur dann verboten, wenn Deutschland über diese die Hoheitsgewalt und Kontrolle ausübt. Dies ist nicht der Fall.“²⁵

Mit dieser Argumentation aus dem Jahr 2011 wollte die Bundesregierung möglicherweise darauf hinweisen, dass der deutsche Staat auf den Militärbasen ausländischer Streitkräfte nur eingeschränkte Ermittlungs- und Hoheitsbefugnisse hat und die ausländischen Truppen auch nur eingeschränkt deutscher Strafgerichtsbarkeit unterliegen.²⁶ Abgesehen davon geht die Bundesregierung in ihrer parlamentarischen Antwort nur auf „Lagerung“ und „Weitergabe“ von Streumunition ein, nicht dagegen auf die Frage der „Durchfuhr“ (Transit). Bei letzterem behalten die ausländischen Streitkräfte, die den Transport durchführen, regelmäßig die Kontrolle über die transportierte Streumunition, unterliegen aber – weil der Transport über deutsches Territorium durchgeführt wird – gleichwohl deutschen Gesetzesregelungen. Ob ein **etwaiger Verstoß gegen das Verbot des § 18a Abs. 1 KrWaffKontrG** aufgrund **eingeschränkter Hoheitsbefugnisse überhaupt (strafrechtlich) verfolgt werden könnte**, ist jedoch eine andere Frage.

7. Fazit

Aus dem **Übereinkommen über Streumunition** ergeben sich **keine Auskunftspflichten für NATO-Partner** gegenüber der Bundesregierung hinsichtlich des Transports von Streumunition über deutsches Territorium. Sofern ein NATO-Partner (wie z.B. die USA) nicht Vertragspartei des Übereinkommens ist, entfaltet es für diesen NATO-Partner keine Wirkung. Deutschland ist jedoch verpflichtet, sich „nach besten Kräften“ zu bemühen, die Nicht-Vertragsstaaten vom Einsatz

24 Steindorf/B. Heinrich, Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen, 11. Aufl. 2022, § 18a Rn. 8; Hinze/Runkel, Waffenrecht Kommentar und Textsammlung zum WaffG, KrWaffKontrG und SprengG, 64. Aktualisierung Oktober 2012, § 18a Rn. 5.

25 [BT-Drucksache 17/5586](#), 11. April 2011, S. 12.

26 Wissenschaftliche Dienste, [Der Militärstützpunkt Ramstein](#), WD 2 - 3000 - 086/17, 4. Oktober 2017, S. 5 f.

von Streumunition abzubringen. Hinsichtlich der Frage, wie genau diese Bemühungen auszusehen haben, dürfte der Bundesregierung jedoch ein großer politischer Einschätzungsspielraum zugebilligt werden.

Für die **in Deutschland dauerhaft stationierten NATO-Truppen, die Rüstungstransporte innerhalb Deutschlands durchführen, gilt das NATO-Stationierungsrecht (NATO-Truppenstatut und Zusatzprotokoll) sowie das deutsche Recht inklusive des KrWaffKontrG** mit seinen Genehmigungsverfahren und Verboten.

Mit Blick auf den **Transport von Streumunition über deutsches Territorium** (Transit) ist insbesondere das Verbot des § 18a Abs. 1 KrWaffKontrG relevant. Ob dieses Verbot über den „Umweg“ der Ausnahmeregelung nach § 18a Abs. 3 KrWaffKontrG, welche auf das Streumunitions-Übereinkommen zurückverweist, wieder aufgehoben ist, erscheint indes mit Blick auf den Sinn und Zweck der nationalen, aber auch der völkerrechtlichen Regelungen, zweifelhaft. Andere gesetzliche Regelungen, die eine genehmigungsfreie Durchfuhr von Streumunition über deutsches Territorium ermöglichen könnten (z.B. § 27 KrWaffKontrG²⁷ oder Art. 57 ZA-NTS), sind nicht ersichtlich bzw. nicht einschlägig.

Die Bundesregierung vertrat im Jahr 2011 die Auffassung, dass die Lagerung und Weitergabe von Streumunition durch ausländische Streitkräfte nur dann verboten sei, wenn Deutschland über diese die Hoheitsgewalt und Kontrolle ausübe. Zur Frage des Transits hat sie sich nicht geäußert. Auch die Kommentarliteratur zu § 18a KrWaffKontrG gibt hierzu keinen Aufschluss.

Eine rechtliche Klärung der ausstehenden Fragen könnte – theoretisch – im Rahmen eines ordentlichen Genehmigungsverfahrens oder im Rahmen einer staatsanwaltschaftlichen Ermittlung auf der Grundlage einer mutmaßlichen Verletzung von § 18a KrWaffenKontrG erfolgen: Beides ist aller Voraussicht nach aber kaum zu erwarten, da ein Antrag auf Genehmigung seitens der transportierenden NATO-Streitkräfte wohl nicht gestellt werden wird und strafrechtliche Ermittlungen gegen Angehörige von Stationierungstreitkräften auch aufgrund von Immunitätsregelungen als sehr unwahrscheinlich einzuschätzen sind.

Sofern durch NATO-Partner Genehmigungen betreffend **sonstige Kriegswaffen oder sonstige Rüstungsgüter** beantragt werden (müssen), würden jedenfalls die jeweils zuständigen Stellen im Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, im Auswärtigen Amt und im Bundesministerium der Verteidigung bzw. im Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle Kenntnis erhalten. Es sei jedoch in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass gem. § 27 KrWaffKontrG Genehmigungen für die Fälle als erteilt gelten, in denen etwa die Bundesrepublik sich durch einen völkerrechtlichen Vertrag verpflichtet, die Durchfuhr bestimmter nach dem KrWaffKontrG genehmigungspflichtiger Kriegswaffen zu dulden.

27 Gem. [§ 27 KrWaffKontrG](#) gelten Genehmigungen für jene Fälle erteilt, in denen die Bundesrepublik durch einen völkerrechtlichen Vertrag verpflichtet ist, die Durchfuhr bestimmter nach dem KrWaffKontrG genehmigungspflichtiger Kriegswaffen zu dulden. Dies ist mit Blick auf das Streumunitions-Übereinkommen nicht der Fall.