

# Rüstungsexportbericht 2016 der GKKE

Vorgelegt von der  
GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte

**GKKE**

**Gemeinsame Konferenz  
Kirche und Entwicklung**  
Joint Conference Church  
and Development



## 6 Schwerpunkt: Ein neues Rüstungsexportkontrollgesetz

(6.01) Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel hat in diesem Frühjahr Planungen verlautbart, in einem neuen Rüstungsexportkontrollgesetz genauer und restriktiver zu regeln, unter welchen Bedingungen Rüstungsgüter aus Deutschland ausgeführt werden dürfen.<sup>110</sup> Allerdings ist die Bundesregierung mittlerweile von der ursprünglichen und begrüßenswerten Idee abgerückt, dass eine Kommission das neu zu schaffende Rüstungsexportgesetz vorbereitet, welche auch die Expertise von Organisationen fruchtbar machen könnte, die sich mit Fragen von Frieden, Menschenrechten und Entwicklung befassen. Stattdessen holt das Bundeswirtschaftsministerium bzw. eine interministerielle Arbeitsgruppe nun in Form eines Konsultationsprozesses mit mehreren Expertenanhörungen lediglich ein Meinungsbild ein. Die GKKE hat sich mit einer Stellungnahme beteiligt, und der Vorsitzende der Fachgruppe hat die GKKE Position bei einer Anhörung vertreten. Im Folgenden werden einige grundsätzliche Überlegungen zu einem Rüstungsexportkontrollgesetz präsentiert.

(6.02) Ein solches neues Gesetz ist überfällig, die Mängel der alten Regelungen sind gravierend und seit langem bekannt: Es fehlt zunächst und vor allem an klaren, gesetzlich geregelten inhaltlichen Kriterien für Exportgenehmigungen, die der Orientierung des Grundgesetzes an Frieden und Völkerverständigung<sup>111</sup> entsprechen. Auch steht das gegenwärtige Genehmigungsverfahren für die Ausfuhr von Kriegswaffen in Widerspruch zu Art. 26 Abs. 2 GG. Diese Norm der Verfassung bestimmt, dass Entscheidungen über den Export von Kriegswaffen das Kabinett als Gremium zu treffen hat. Die Delegation auf einzelne Ministerien, die durch § 11 Abs. 2 Kriegswaffenkontrollgesetz ermöglicht wird, ist wohl verfassungswidrig.<sup>112</sup> Die GKKE fordert daher vom Gesetzgeber, diesen Mangel endlich abzustellen.

---

<sup>110</sup> Gabriel will Waffenlieferungen klarer regeln, Spiegel Online, 15. Januar 2016.

<sup>111</sup> Präambel, Art. 1, Abs. 2, 9/ Abs. 2, 26 Abs. 1 GG. Zur Friedensfinalität des Grundgesetzes siehe Erhard Denninger, Zur Zulässigkeit einer so genannten „Zivilklausel“ im Errichtungsgesetz für das geplante Karlsruher Institut für Technologie (KIT). Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Königstein 2009, S. 9-11.

<sup>112</sup> So die ganz überwiegende Meinung in der verfassungsrechtlichen Literatur, siehe eingehend Volker Epping, Grundgesetz und Kriegswaffenkontrolle: Erfüllung des Verfassungsauftrags durch den einfachen Gesetzgeber? Verfassungsanspruch und Rechtswirklichkeit, Berlin: Duncker & Humblot, 1993, S. 210 ff.; GKKE-Rüstungsexportbericht 2012, Bonn/Berlin 2013, S. 75 f. sowie Jan Grebe/Sebastian Roßner, Parlamentarische Kontrolle und Transparenz von Rüstungsexporten, Bonn: International Center for Conversion, 2013, S. 13.

(6.03) Gravierend war und ist ebenso der Mangel an Transparenz, d. h. an systematischer, rechtzeitiger und verlässlicher Information der Öffentlichkeit und besonders des Parlaments über die deutschen Rüstungsexporte. Ein solcher Mangel an Information erschwert, dass Rüstungsexportpolitik überhaupt zum Gegenstand der politischen Diskussion wird.<sup>113</sup> Jüngste Verbesserungen durch häufigere und frühere Regierungsberichte sollten nicht vom guten Willen der jeweiligen Regierungen abhängen sondern verbindlich geregelt werden.

Dieser Mangel an Transparenz setzt sich in dem bestehenden Regelungsgerüst fort, das durch das Nebeneinander zweier zentraler gesetzlicher Regelungen (Außenwirtschaftsgesetz (AWG) und Kriegswaffenkontrollgesetz (KrWaffKontrG)) entstanden ist, das durch eine Vielzahl europäischer Regelungen (siehe dazu 6.09) überformt wurde. Die Unübersichtlichkeit und fehlende Systematik dieses im Laufe der Zeit gewachsenen Normendschungels stellt ein eigenes Problem dar, das die einheitliche und vorhersehbare Anwendung der Regelungen gefährdet.<sup>114</sup> Gefordert wird daher eine einheitliche und systematische Regelung dieses wichtigen Themas in Form eines neuen Rüstungsexportkontrollgesetzes als Ausführungsgesetz des Bundes zu Art. 26 Abs. 2 des Grundgesetzes.

Zu guter Letzt fehlt es auch an einem effektiven Instrumentarium, mit dessen Hilfe durchgesetzt werden könnte, dass die bestehenden (und zukünftigen) Rüstungsexportregulierungen auch eingehalten werden.<sup>115</sup>

(6.04) In diesem Text nimmt die GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte Stellung zu den Inhalten, die das dringend benötigte neue Rüstungsexportkontrollgesetz haben sollte. Dabei geht es nicht darum, die Arbeit des Gesetzgebers und der Ministerien zu übernehmen, sondern um die Formulierung von Zielen, die dann in Gesetzesform gegossen werden können.

Drei große Bereiche sollen in diesem Sinne behandelt werden. Zunächst die inhaltlichen Kriterien für eine Genehmigung von Ausfuhren, die eine Neuregelung enthalten sollte, dann die Fragen der Transparenz von Rüstungsexport-

---

<sup>113</sup> Vgl. Bernhard Moltmann, Im Dunkeln ist gut munkeln. Oder: Die Not mit der Transparenz in der deutschen Rüstungsexportpolitik, Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, 2011 (HSFK-Standpunkt 1/ 2011); Jan Grebe/Sebastian Roßner, Parlamentarische Kontrolle und Transparenz von Rüstungsexporten, Bonn: International Center for Conversion, 2013, S. 16 ff.

<sup>114</sup> Vgl. GKKE-Rüstungsexportbericht 2013, Bonn/Berlin 2014, S. 109 ff.

<sup>115</sup> Vgl. Bundestagsdrucksache 18/4940 vom 20. Mai 2015, Antrag der Abgeordneten Katja Keul u.a. (Bündnis 90/Die Grünen) „Eckpunkte für ein Rüstungsexportkontrollgesetz“, S. 5 sowie Sebastian Roßner, Brauchen wir ein Rüstungsexportgesetz? Pro & Contra, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, Nr. 1, 2016, S. 94.

politischen Entscheidungen und schließlich der Bereich der rechtlichen und politischen Steuerung und Kontrolle von Rüstungsexporten.

## 6.1 Inhaltliche Kriterien

(6.05) Obwohl die Bundesrepublik Deutschland sich im Grundgesetz ausdrücklich zu Frieden und Völkerverständigung bekennt, ist Deutschland regelmäßig in der Spitzengruppe der Rüstungsexportnationen zu finden. Dabei sind nicht nur die von vielen als weniger problematische Empfängerländer angesehenen Mitglieder von EU und NATO und die gleichgestellten Staaten das Ziel von Ausfuhren, sondern häufig auch sonstige Drittstaaten, die in Krisenregionen der Erde liegen oder aus denen von systematischen, staatlichen Menschenrechtsverletzungen berichtet wird.

### *Geltende rechtliche Kriterien mangelhaft*

(6.06) Dieser Befund ist zunächst darauf zurückzuführen, dass die inhaltlichen Kriterien der Gesetze defizitär sind, nach denen über die Ausfuhr von Rüstungsgütern entschieden wird: Im AWG wie im KrWaffKontrG sind Kriterien für die Unzulässigkeit von Rüstungsexporten nur bruchstückhaft und unsystematisch enthalten.<sup>116</sup> Die *Politischen Grundsätze der Bundesregierung* enthalten zwar einen Satz diskussionswürdiger und sinnvoller Kriterien, stellen aber lediglich eine politische Festlegung der Regierung dar, die rechtlich unverbindlich ist. Der *Gemeinsame Standpunkt der EU*<sup>117</sup> wiederum enthält zwar verbindliche Kriterien, deren Einhaltung aber weder von deutschen Gerichten noch vom EuGH kontrolliert werden kann.<sup>118</sup> Eine Neuregelung der deutschen Rüstungsexporte muss daher rechtlich verbindliche, wirksame und überprüfbare inhaltliche Kriterien für die Genehmigung von geplanten Ausfuhren enthalten.

### *Rechtlicher Rahmen für eine Neuregelung*

(6.07) Eine rechtspolitische Diskussion über wünschenswerte neue Regelungen kann nicht losgelöst von den rechtlichen Rahmenbedingungen stattfinden. Sie

---

<sup>116</sup> GKKE-Rüstungsexportbericht 2013, Bonn/Berlin 2014, S. 109-136.

<sup>117</sup> Europäischen Union, EU-Jahresberichte gemäß der operativen Bestimmung 8 des EU-Gemeinsamen Standpunktes zur Ausfuhr und Kontrolle von Militärtechnologie und Militärgüter (944/2008/GASP), abrufbar unter: [www.ruestungsexport.info](http://www.ruestungsexport.info) (15.11.2016).

<sup>118</sup> GKKE-Rüstungsexportbericht 2013, Bonn/Berlin 2014, S. 120.

finden sich im deutschen Verfassungsrecht, das der deutsche Gesetzgeber allerdings zu ändern in der Lage ist, und im europäischen Recht, dessen Modifikation durch Deutschland angeregt und unterstützt, nicht aber im Alleingang beschlossen werden kann.<sup>119</sup>

(6.08) Rüstungsgüter sind nach dem *Grundgesetz* rechtlich unterschiedlich zu bewerten, je nachdem es sich um Kriegswaffen im Sinne von Art. 26 Abs. 2 GG handelt, d.h. um Waffen, die für den militärischen Gebrauch konstruiert sind, oder nicht. Der Handel mit Kriegswaffen ist generell verboten und nur ausnahmsweise mit Genehmigung der Bundesregierung erlaubt. Für die übrigen Rüstungsgüter gilt, dass Herstellung und Handel grundrechtlich geschützt sind, der Staat diese Tätigkeiten also nur dann beschränken oder untersagen darf, wenn im Einzelfall entsprechend gewichtige Gründe vorliegen.<sup>120</sup>

(6.09) Das *Recht der Europäischen Union* erfasst den gesamten unionsinternen und teilweise auch den unionsexternen Handel mit Rüstungsgütern, soweit nicht der nationale Regelungsvorbehalt von Art. 346 Abs. 1 lit. b) *Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union* (AEUV)<sup>121</sup> gilt, der sich auf eigens gelistete militärische Güter bezieht.<sup>122</sup> Will Deutschland den Export solcher Güter beschränken, so muss die Beschränkung nach Art. 346 AEUV auch erforderlich sein für die Wahrung wesentlicher deutscher Sicherheitsinteressen, um gerechtfertigt zu sein.

Die *Verbringungsrichtlinie*<sup>123</sup> betrifft den unionsinternen Handel mit den im Anhang der Richtlinie aufgeführten Verteidigungsgütern. Dieser Handel soll erleichtert werden, indem die Verfahren und die Wirkung von entsprechenden

---

<sup>119</sup> Zusätzliche rechtliche Vorgaben machen daneben auch die völkerrechtlichen Verträge zur Rüstungsbegrenzung, denen Deutschland beigetreten ist, wie das Genfer Protokoll von 1925, der Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen von 1968 oder der Vertrag über den Waffenhandel (ATT) von 2013. Diese Verträge wirken sich aber nicht hemmend auf eine hier ins Auge gefasste Präzisierung und Verschärfung des deutschen Rüstungsexportrechts aus, sondern wirken vielmehr in dieselbe Richtung.

<sup>120</sup> Vgl. Jan Grebe/Sebastian Roßner, *Parlamentarische Kontrolle und Transparenz von Rüstungsexporten*, Bonn: International Center for Conversion, 2013, S. 14 f.

<sup>121</sup> Zur Bedeutung dieser Norm im System der europäischen Verträge siehe Thorsten Haeblerin, § 45 Exportkontrolle im Rüstungsbereich und aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, in: Michael Martinek/Franz-Jörg Semler/Stefan Habermeier/Eckhard Flohr (Hrsg.), *Handbuch des Vertriebsrechts*, München: C.H. Beck, 2010, S. 1162-1184.

<sup>122</sup> Eine Übersicht bietet GKKE-Rüstungsexportbericht 2013, Bonn/Berlin 2014, S. 109 ff., insb. S. 111 ff. und S. 128 ff.

<sup>123</sup> Richtlinie 2009/43/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Mai 2009.

Genehmigungen geregelt werden. Inhaltliche Vorgaben trifft die Richtlinie dagegen nicht.

EU-rechtlich determiniert ist vor allem der unionsinterne und -externe Handel mit sogenannten Dual-Use-Gütern. Dieser Handel wird von der *Dual-Use-Verordnung* der EU<sup>124</sup> für die in Anhang I der Verordnung gelisteten Güter abschließend geregelt. Eigene Regelungen kann Deutschland hier nicht treffen. Inhaltlich verweist die Dual-Use-VO für die Genehmigung eines Exportes in Staaten außerhalb der EU vor allem auf die im Gemeinsamen Standpunkt anzuwendenden Kriterien.<sup>125</sup> Der innereuropäische Handel mit Dual-Use-Gütern ist dagegen genehmigungsfrei.<sup>126</sup>

Soweit das EU-Recht keine spezielleren Vorgaben enthält, gilt, dass die Anordnung von Genehmigungspflichten wie auch die konkrete Verweigerung von Genehmigungen durch Deutschland im innereuropäischen Handel nur unter den Bedingungen von Art. 36 AEUV gerechtfertigt werden kann. Hier kommt vor allem der von Art. 36 AEUV genannte Rechtfertigungsgrund der „öffentlichen Sicherheit“ in Betracht, der die außen- und sicherheitspolitischen Interessen eines Mitgliedstaates erfasst. Auf solche Interessen ließe sich eine deutsche Exportbeschränkung stützen. Jede Beschränkung des unionsinternen Handels muss nach Art. 36 AEUV darüber hinaus auch verhältnismäßig sein, so dass ein generelles Ausfuhrverbot einer EU-rechtlichen Prüfung nicht standhielte, sondern nur eine differenzierte Regelung in Betracht kommt.

(6.10) Zusammenfassen lassen sich die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Regelung von Rüstungsexporten aus Deutschland wie folgt: Eine große Regelungsfreiheit verbleibt dem deutschen Gesetzgeber im Bereich des Handels mit Kriegswaffen, und zwar inner- wie außereuropäisch, da hier weitgehend die nationale Vorbehaltsklausel nach Art. 346 Abs. 1 lit. b) AEUV gilt. Da das deutsche Verfassungsrecht gegenüber der Ausfuhr von Kriegswaffen aufgrund der Vorgabe des Art. 26 Abs. 2 GG sehr skeptisch ist und ein generelles Verbot solcher Tätigkeiten, verbunden mit der Möglichkeit einer nur ausnahmsweisen Genehmigung, vorsieht, kann national festgelegt werden, wie scharf die Zügel im Bereich der Kriegswaffen angezogen werden.

Für die sonstigen Rüstungsgüter und für Dual-Use-Güter zieht die Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG wie auch das europäische Recht einer nationalen Regulierung Grenzen. Dabei muss unterschieden werden zwischen Lieferungen

---

<sup>124</sup> Verordnung (EG) Nr. 428/2009 des Rates vom 5. Mai 2009.

<sup>125</sup> Art. 12 Dual-Use-VO.

<sup>126</sup> Es sei denn, es liegen ausnahmsweise die Bedingungen von Art. 22 Dual-Use-VO vor, d.h., dass endgültige Bestimmungsziel der Güter liegt außerhalb der EU und eine solche Ausfuhr wäre genehmigungspflichtig.

in EU-Staaten und Lieferungen mit Zielen außerhalb der EU. Die Lieferung sonstiger Rüstungsgüter kann innerhalb der EU nur unter den Bedingungen von Art. 36 AEUV beschränkt werden. Für Ausfuhren in Länder außerhalb der EU liegt es dagegen in der Macht der Bundesregierung zu entscheiden, ob diese Lieferungen mit den eigenen Politischen Grundsätzen und mit dem Gemeinsamen Standpunkt der EU in Einklang stehen. Der innereuropäische Handel mit Gütern nach der Dual-Use-Verordnung ist prinzipiell frei und der Regelungsmacht Deutschlands entzogen. Dies gilt auch für den Export von Dual-Use-Gütern in Nicht-EU-Länder mit dem Unterschied, dass hierfür eine Genehmigung gemäß den Kriterien des Gemeinsamen Standpunkts der EU erforderlich ist. Solche Genehmigungen erteilen allerdings deutsche Behörden, denen somit eine Interpretationsmacht über die Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes zufällt.

### ***Gemeinsamer Standpunkt der EU in Rüstungsexportkontrollgesetz***

(6.11) Eine naheliegende Lösung des Problems inhaltlicher Maßstäbe für Rüstungsexporte ist es, die recht differenzierten Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes der EU in das deutsche Recht zu übernehmen. Dies wird immer wieder ins Spiel gebracht und hätte den doppelten Vorzug, bereits bekannte Kriterien einzuführen, die zudem auf einem europäischen Konsens beruhen. Angesichts der Verflechtung der europäischen Rüstungsindustrie liegt darin ein erheblicher Vorteil, da nationale Regelungen tendenziell an Steuerungskraft verlieren, sofern sie überhaupt noch rechtlich möglich sind. Der schwierige, aber auf lange Sicht zu beschreitende Weg hin zu einem europäischen Rüstungsexportkontrollregime<sup>127</sup> würde also nicht noch steiniger, indem eine weitere nationale Einzellösung eingeführt wird. Der Gemeinsame Standpunkt ist zudem sowohl mit dem deutschen Verfassungsrecht wie auch dem Recht des Gemeinsamen Europäischen Marktes vereinbar.

(6.12) Die im Zusammenhang mit dem Gemeinsamen Standpunkt vorgebrachte Kritik zielt hauptsächlich auf seine ungleichmäßige Anwendung in verschiedenen Mitgliedstaaten der EU sowie auf die unterschiedliche praktische

---

<sup>127</sup> Siehe Marc von Boemcken/Jan Grebe, *Gemeinsam Uneinig? Ambivalenzen in der Kontrolle europäischer Rüstungsexporte*, in: Ines-Jacqueline Werkner et al. (Hrsg.), *Friedensgutachten 2014*, Berlin: LIT, 2014, S. 140-153.

Bedeutung der einzelnen Kriterien<sup>128</sup> und kann hier insoweit außer Betracht bleiben, als die Anwendung der Kriterien verbindlich und einheitlich in der Hand deutscher Behörden und Gerichte läge. Allerdings darf die Einhaltung der Kriterien nicht nur in die Hand der Exekutive gelegt werden. Vielmehr muss es eine wirksame Kontrolle durch die Politik, d.h. im Kern durch den Bundestag, sowie durch die Judikative geben (dazu s.u. 6.3).

(6.13) Der Gemeinsame Standpunkt gilt für die Ausfuhr der in der Gemeinsamen Militärgüterliste<sup>129</sup> zusammengefassten Waren in Staaten außerhalb der EU. Weiterhin sind seine Kriterien nach der Dual-Use-VO auch auf Ausfuhren von Dual-Use Gütern in Nicht-EU-Staaten anzuwenden. Für den Export der übrigen Güter nach Zielen außerhalb der EU steht es dem deutschen Gesetzgeber frei, ebenfalls die Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes für verbindlich zu erklären. Die Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes können daher für den gesamten Bereich der Rüstungsexporte außerhalb der EU in einem neuen Rüstungsexportkontrollgesetz verankert werden. Die Einhaltung der Kriterien des Standpunktes wäre mit diesem Schritt durch deutsche Gerichte überprüfbar.

### *Politische Grundsätze der Bundesregierung*

(6.14) Die Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes sollten im Rüstungsexportkontrollgesetz ergänzt werden um die weitergehenden Elemente der Politischen Grundsätze der Bundesregierung. Dies betrifft etwa die strengere Beachtung der Menschenrechtslage im Empfängerland oder auch eine wirksame Endverbleibskontrolle für exportierte Rüstungsgüter als Bedingung für eine Ausfuhrgenehmigung. Soweit die Politischen Grundsätze Anleitungen dafür enthalten, wie das bestehende Recht anzuwenden ist, sollten sie als Verwaltungsvorschrift für die zuständigen Behörden unterhalb der Kabinetts-ebene verbindlich gemacht werden.

---

<sup>128</sup> Vgl. Michael Brzoska/Mark Bromley, Towards a Common, Restrictive EU Arms Export Policy? The Impact of the EU Code of Conduct on Major Conventional Arms Exports, in: European Foreign Affairs Review, Vol. 13, 2008, S. 333-356; Kyrre Holm, Europeanising Export Controls: The Impact on the European Union Code of Conduct on Arms Exports in Belgium, Germany and Italy, S. 229, in: European Security, Vol. 15, 2006, S. 214-234; Jan Grebe, Harmonized EU Arms Exports Policies in Times of Austerity? Adherence to the Criteria of the EU Common Position on Arms Exports, Bonn: Bonn International Center for Conversion, 2013, S. 14 ff.

<sup>129</sup> Amtsblatt der Europäischen Union, Verordnung Nr. 129/2015, Brüssel 2015.



Auch die strengeren Regelungen für Kleinwaffen, wie sie in den Kleinwaffen-grundsätzen der Bundesregierung zum Ausdruck kommen, sollten hier mit einfließen.

### *Negativliste und Befassung des Bundestages*

(6.15) Erwägenswert ist auch, in ein neues Rüstungsexportkontrollgesetz die Verpflichtung der Bundesregierung aufzunehmen, eine Liste von Staaten (*Negativliste*) aufzustellen, in die nur unter besonders strengen Bedingungen bestimmte, besonders kritische und ebenfalls festzulegende Rüstungsgüter exportiert werden dürfen. Auf diese Negativliste wären Staaten zu setzen, die etwa durch ihre Verwicklung in internationale Spannungen oder wegen ihrer labilen innenpolitischen Situation auffallen, oder die in der Vergangenheit durch die unerlaubte Weitergabe von Waffen oder Rüstungsgütern aufgefallen sind. Auch Staaten, die sich nicht an internationalen Bemühungen zur Kontrolle des Waffenhandels, wie etwa dem internationalen Waffenhandelsvertrag oder dem VN-Waffenregister, beteiligen, könnten auf eine solche Liste gesetzt werden. Die Negativliste müsste rechtsverbindlich, etwa in Form einer Rechtsverordnung, verabschiedet und vom Bundestag gebilligt sowie verpflichtend regelmäßig überprüft und erneuert werden. Eine Genehmigung von relevanten Exporten in einen der gelisteten Staaten wäre dann als politisch besonders problematische Maßnahme und als Ausnahme von der Regel von der Regierung dem Bundestag zur Debatte und Beschlussfassung vorzulegen. Für die Regierung könnte der Vorteil einer solchen Negativliste darin liegen, dass sie gegenüber diplomatischem Ärger und Druck besser gewappnet wäre, wenn sie auf solche demokratisch legitimierten Entscheidungen verweisen könnte.

(6.16) Ob eine solche Befassung des Parlaments im Vorhinein oder erst nach Erteilung der Genehmigung stattfinden sollte, bleibt zu diskutieren.<sup>130</sup> Für eine konstitutive Mitwirkung ex ante spricht die größere Wirksamkeit einer solchen parlamentarischen Kontrolle. Sie wäre aber aus praktischen Gründen (der Bundestag als stark belastetes Arbeitsparlament verfügt nur über begrenzte Kapazitäten, sich mit Genehmigungsverfahren zu befassen) auf wenige Ausnahmefälle zu beschränken. Zudem müsste für eine ex ante Befassung des Bundestages mit Exporten aus der Gruppe der Kriegswaffen vermutlich Art. 26

---

<sup>130</sup> Vgl. dazu auch eingehender Jan Grebe/Sebastian Roßner, *Parlamentarische Kontrolle und Transparenz von Rüstungsexporten*, Bonn: International Center for Conversion, 2013, S. 21.

Abs. 2 GG geändert werden. Wegen der Kompetenzzuweisung für Kriegswaffenausfuhren an die Bundesregierung läge sonst ein Eingriff in den verfassungsrechtlich geschützten Kernbereich der Exekutive vor. Von daher spricht einiges für eine parlamentarische Debatte ex post. Dies entspräche auch dem in einer parlamentarischen Demokratie üblichen Schema von Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament und parlamentarischer Kritik an der Regierung sowie dem Charakter des Bundestages als politisches Forum und nicht als Genehmigungsinstanz.

## 6.2 Transparenz

(6.17) Ein Hauptübel der Rüstungsexportpolitik in ihrer gegenwärtigen Form ist der Mangel an geregelter systematischer Information von Parlament und Öffentlichkeit. Zwar gab es in dieser Legislaturperiode Verbesserungen, etwa durch die Einführung von halbjährlichen Berichten seitens der Bundesregierung; es bleiben aber noch erhebliche Lücken. Es mangelt also immer noch an Transparenz. Transparenz - verstanden als ein Instrument, mit dem Verantwortlichkeit hergestellt und Verhalten gesteuert werden soll - erfordert, relevante Fakten in einer definierten Form zur Verfügung zu stellen.

Erstes Kriterium von Transparenz ist also die *Verfügbarkeit* und die nachvollziehbare, kohärente *Darstellung* der Fakten. Die heutige Praxis erscheint dagegen zersplittert und zufällig: Wichtige Informationen kommen zeitnah oft nur durch Informationsleckagen im Regierungsapparat oder durch parlamentarische Anfragen an die Öffentlichkeit. Informationen müssen weiterhin *verlässlich* und hinreichend *aktuell* sein. Während an der Verlässlichkeit der amtlichen Informationen kein genereller Zweifel besteht, ist die Aktualität noch verbesserungsbedürftig. Zwar ist mit dem nunmehr halbjährlichen Turnus der Regierungsberichte eine Besserung eingetreten. Auch unterrichtet die Bundesregierung den Bundestag ad hoc über Beschlüsse des Bundessicherheitsrates. Diese Information erfolgt gegenwärtig aber freiwillig, sie sollte auch für zukünftige Regierungen verpflichtend gemacht werden. Wichtig für die Möglichkeit einer sachgerechten Diskussion sind auch die *Relevanz* und die *Präzision* der Informationen. Dies bedeutet, dass Daten in hinreichender Breite und Tiefe zur Verfügung stehen. Auch hieran fehlt es in Teilen. So werden etwa die politischen Beweggründe für Rüstungsexporte nicht offenbart und die genauen Empfänger der Ausfuhren nicht benannt. Bedeutsam ist weiterhin die *Vergleichbarkeit* der Informationen. Daten zu Rüstungsexporten werden derzeit jedoch nicht einheitlich präsentiert: Während bei Kriegswaffen etwa die tatsächlich getätigten Exporte genannt werden, enthält der Rüstungs-

exportbericht für die übrigen Rüstungsgüter lediglich die Werte der erteilten Genehmigungen.

### *Parlamentarische Information*

(6.18) In einem parlamentarischen System soll das Parlament der primäre Ort der öffentlichen Diskussion bedeutender politischer Fragen sein. Daher müssen die Voraussetzungen für eine inhaltsreiche parlamentarische Behandlung von Rüstungsexportentscheidungen verbessert werden. Dies bedeutet Transparenz von Rüstungsexportentscheidungen im obigen Sinne zuvörderst für das Parlament. Damit der Bundestag nicht auf Zufallsfunde angewiesen bleibt, um gezielt bei der Regierung nachfragen zu können, sollte abgesehen von einem verbesserten Berichtswesen auch eine gegenüber der aktuellen Praxis erweiterte ad hoc Information des Parlaments in wichtigen Fällen stattfinden. Man muss dabei über verschiedene Kriterien nachdenken, die eine solche ad hoc Informationspflicht auslösen. Vorstellbare Auslöser einer ad hoc Information könnten etwa die Genehmigung der Ausfuhr besonders kritischer Güter, die Erteilung von Produktionslizenzen oder bestimmte Gruppen von Empfängerstaaten sein.

(6.19) Zumindest auf parlamentarisches Verlangen hin, das sinnvollerweise als Minderheitenrecht ausgestaltet werden müsste, sollte die Bundesregierung verpflichtet sein, über die politisch tragenden Gründe für die Erteilung einer Ausfuhrgenehmigung (oder deren Ablehnung) Auskunft zu erteilen. Eine solche Begründung der Bundesregierung für ihre Rüstungsexportentscheidungen wäre eine wichtige Grundlage für eine Kontrolle des Regierungshandelns, weil dadurch erst eine Bewertung der Regierungspolitik nach ihren eigenen außen- und sicherheitspolitischen Maßstäben möglich wird. Allerdings sind derartige Auskunftspflichten nicht ohne verfassungsrechtliche Probleme, da das BVerfG in seinem letzten Urteil zu diesem Themenkomplex festgestellt hat, dass das Parlament keinen verfassungsrechtlich begründeten Anspruch auf solche Informationen habe.<sup>131</sup> Das schließt aber nicht aus, eine solche Pflicht, die der großen politischen Bedeutung der Sache entspricht, gesetzlich festzulegen.

### *Berichtswesen*

(6.20) Das Hauptinstrument zur Herstellung von Transparenz in Sachen deutscher Rüstungsexporte ist der entsprechende Bericht der Bundesregierung.

---

<sup>131</sup> Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 21. Oktober 2014, 2 BvE 5/11, 2. Leitsatz, S. 168 ff.

Es gehört zum Standardrepertoire von Kritikern der deutschen Rüstungsexportpolitik, den Rüstungsexportbericht zu bemängeln.<sup>132</sup> Dafür gibt es gute Gründe, von denen hier einige genannt seien. So bezeichnet der Rüstungsexportbericht die exportierten Güter nur anhand der Positionen auf der Ausfuhrliste. Hier ist zusätzlich die gängige Produktbezeichnung anzuführen. Es fehlt an Angaben über erteilte Produktionslizenzen, obwohl es sich dabei um die potentiell folgenreichste Form des Rüstungsexports handelt, denn sie bringt die Gefahr der unkontrollierten Weitergabe von im Ausland produzierten Waffen und des Verlustes der Kontrolle über die Technologie mit sich. Auch werden in den meisten Fällen keine Informationen über die Endempfänger gemacht, die über die bloße Nennung des jeweiligen Landes hinausgehen. Die Berichtspraxis ist zudem - wie bereits erwähnt - uneinheitlich für Kriegswaffen und für die übrigen Rüstungsgüter.

(6.21) Für eine fundierte politische Auseinandersetzung besonders hinderlich ist, dass die Regierung weder im Rüstungsexportbericht, noch selbst auf parlamentarische Nachfrage hin die politischen Beweggründe und Einschätzungen mitteilen muss, die einer Genehmigungsentscheidung zugrunde liegen. Ein wesentlicher Mangel der Berichtspflichten besteht auch in der fehlenden Erwähnung von durch die Regierung positiv beschiedenen Voraussetzungen, da mit einer positiven Antwort bereits eine rechtlich erhebliche Selbstfestlegung der Genehmigungsbehörde stattfindet.

In den verschiedenen Punkten ist also Abhilfe nötig, um der Öffentlichkeit und vor allem dem Parlament die Informationen für gezielte Nachfragen und politische Kontrolle zu geben. Der Bundestag darf es sich nicht nehmen lassen, diese Berichtspflichten detailliert und verbindlich festzulegen.

### 6.3 Kontrolle und Steuerung

(6.22) Recht ist wenig wirksam, wenn seine Einhaltung nicht kontrolliert wird. Im Rechtsstaat sind Gerichte eine zentrale Kontrollinstanz für rechtmäßiges Handeln. Außer einer gerichtlichen Überprüfung ist auf einem derart mit

---

<sup>132</sup> Vgl. Ebd., S. 203 ff.; Bernhard Moltmann, Im Dunkeln ist gut munkeln. Die Not mit der Transparenz in der deutschen Rüstungsexportpolitik, Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, 2011 (HSFK-Standpunkt 1/2011); Jan Grebe/Sebastian Roßner, Parlamentarische Kontrolle und Transparenz von Rüstungsexporten, Bonn: International Center for Conversion, 2013, S. 19; Ottfried Nassauer/Christopher Steinmetz, "Made in Germany" inside. Komponenten – die vergessenen Rüstungsexporte, Berlin: Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit/OXFAM Deutschland, 2005, S. 33ff.

politischen Fragen verquicktem Gebiet wie den Rüstungsausföhren jedoch aus demokratischen Grönden vor allem eine politische Steuerung und Kontrolle durch den Bundestag und die Öffentlichkeit geboten und im Sinne einer restriktiveren Exportpraxis auch erfolversprechend.

### *Politische Kontrolle durch Parlament und Öffentlichkeit*

(6.23) Das politische Interesse an Debatte und Regierungskritik muss allerdings von den politischen Akteuren aufgebracht werden. D.h., eine politische Kontrolle wird vor allem in den „großen“ Fälln wirksam sein, die ein hohes Maß an öffentlicher Aufmerksamkeit auf sich ziehen können. Politische Kontrolle orientiert sich zudem nicht primär an rechtlichen Kriterien, obwohl etwa das Argument eines Rechtsverstößes durch die Genehmigungsbehörde auch großen politischen Wert haben kann. Aber politische Kontrolle dient primär der Durchsetzung politischer Ziele und allenfalls sekundär der Durchsetzung des Rechts. Sie kann dementsprechend strenger wirken als die rechtlichen Regelungen, weit hinter diese zurückfallen oder auch unterbleiben.

Rechtliche Regelungen können die erforderliche politische Kontrolle nicht selbst bewirken, immerhin aber unterstützen, indem sie Kontrollmöglichkeiten und -instrumente schaffen, wie Berichtspflichten der Exekutive gegenüber dem Bundestag oder parlamentarische Frage-, Antrags- und Entscheidungsrechte.

(6.24) Daneben haben auch Überlegungen ihren Wert, die parlamentarische Kontrolle jedenfalls in Teilen einem eigens eingerichteten und spezialisierten Gremium zu übertragen.<sup>133</sup> Ein solches Gremium könnte intensiver, stetiger und in begründeten Ausnahmefälln auch unter Bedingungen der Geheimhaltung das Regierungshandeln kontrollieren. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht gegenüber einem Kontrollgremium aus Abgeordneten Bedenken geäußert: Es könne ein Verstoß gegen die grundgesetzlich garantierte Gleichheit der Abgeordneten vorliegen, die beeinträchtigt sei, falls einige Parlamentarier strukturell wegen ihrer Mitgliedschaft in einem Ausschuss besser informiert seien als der Rest.<sup>134</sup> Nimmt man diese Bedenken ernst, müsste ein parlamentarisches Rüstungskontrollgremium auf der Ebene der Verfassung statt in einem Rüstungskontrollgesetz eingeföhrt werden.

---

<sup>133</sup> So etwa gefordert in Bundestagsdrucksache 17/9188 vom 28. März 2012, Antrag der Abgeordneten Klaus Barthel u.a. (SPD) „Frühzeitige Veröffentlichung der Rüstungsexporte sicherstellen – Parlamentsrechte über Rüstungsexporte einföhren“.

<sup>134</sup> Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 21. Oktober 2014, 2 BvE 5/11, S. 152 ff.

## *Gerichtliche Kontrolle*

(6.25) Die von der Bundestagsfraktion von Bündnis 90 / Die Grünen ins Spiel gebrachte Idee einer altruistischen Verbandsklage<sup>135</sup> ist zu begrüßen.<sup>136</sup> Hintergrund dieses Vorschlages ist, dass es gegenwärtig kaum möglich ist, gegen eine erteilte Ausfuhrgenehmigung Klage zu erheben, da eine solche Klage die sogenannte „Klagebefugnis“ des Klägers zur Voraussetzung hat. Dies bedeutet, der Kläger muss darlegen, dass die angegriffene Genehmigung eines seiner ihm persönlich zustehenden subjektiven Rechte verletzen könnte. Diese Möglichkeit besteht gegenwärtig mangels eines entsprechenden subjektiven Rechts nicht.

Die Schaffung eines Verbandsklagerechts umgeht diese Schwierigkeit, indem für eigens anerkannte Verbände, deren Zweck im Einsatz für Rüstungsbegrenzung und Frieden besteht, ein besonderer prozessualer Weg geschaffen wird, Rüstungsexportgenehmigungen vor Gericht zu bringen, und zwar ohne die Möglichkeit der Verletzung eines ihrer subjektiven Rechte darlegen zu müssen. Der Kreis dieser klagebefugten Verbände wird in Form einer Liste rechtlich verbindlich bestimmt. Ähnliche Regelungen sind etwa aus dem Bereich des Umweltschutzes (§ 3 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) oder dem Recht der Gleichstellung Behinderter (§ 13 SGB IX) bekannt.

(6.26) Weitere Voraussetzungen für ein Verbandsklagerecht sind hinreichend bestimmte inhaltliche Kriterien für die Zulässigkeit von Exporten und eine hinreichende Information der klagebefugten Verbände. Da diese Kriterien vermutlich immer einen gewissen Spielraum für politische Entscheidungen erlauben werden, wäre es wohl im Hinblick auf die Exportentscheidung als solche in den meisten Fällen auch für ein Gericht schwierig, einen eindeutigen Verstoß gegen die Kriterien festzustellen. Zumindest aber könnte das Gericht die Korrektheit des Verfahrens beurteilen.

Die Wirkungsmöglichkeiten einer Verbandsklage muss man realistisch einschätzen: Ein konkretes Rüstungsgeschäft wird oftmals nicht verhindert werden können, obwohl die Genehmigung rechtswidrig war. Dies ergibt sich aus dem Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidungen: Da die berechtigten Verbände erst klagen können, sobald sie Kenntnis von der Genehmigung erlangt haben, wird der Empfänger der Exportgenehmigung die fraglichen

---

<sup>135</sup> Bundestagsdrucksache 18/4940 vom 20. Mai 2015, Antrag der Abgeordneten Katja Keul u.a. (Bündnis 90/Die Grünen) „Eckpunkte für ein Rüstungsexportkontrollgesetz“, S. 3.

<sup>136</sup> Für nähere Informationen zu einem Verbandsklagerecht siehe Jan Grebe/Sebastian Roßner, *Parlamentarische Kontrolle und Transparenz von Rüstungsexporten*, Bonn: International Center for Conversion, 2013, S. 19 ff.

Güter häufig bereits ausgeführt haben. Das Gericht kann dann nur noch in Form einer sog. „Fortsetzungsfeststellungsklage“ im Nachhinein feststellen, dass die Genehmigung rechtswidrig erteilt wurde.

Anders liegt der Fall etwa bei größeren, sich in verschiedenen Phasen über mehrere Jahre erstreckenden Exportgeschäften, bei denen die gerichtliche Entscheidung in den Vollzugszeitraum fällt: Hier kann es nach erfolgreicher Klage zu teilweisen oder vollständigen Aufhebungen der Genehmigungen kommen.

(6.27) Bei allen Einschränkungen darf man aber einen wesentlichen Vorteil von Gerichtsverfahren nicht außer Acht lassen: Sie finden öffentlich statt. Weder die Genehmigungsbehörden noch die Rüstungsexporteure werden gerne unter den Augen der Öffentlichkeit zweifelhafte Praktiken verteidigen. Noch weniger lassen sie sich gerne „verurteilen“. Bereits dieser Aspekt gibt Anlass zur Hoffnung, dass die Möglichkeit der Klage zu einer sorgfältigeren und restriktiveren Anwendung der Genehmigungsvorschriften führen wird. Kommt es zu einem Verfahren vor Gericht, wird damit jedenfalls auch die öffentliche politische Diskussion ermöglicht.

Vor allem aus Sicht der Rüstungsindustrie spräche also manches dafür, sich der Geltung eines Verbandsklagerechts zu entziehen. Zumindest innerhalb der EU bestehen hierzu, etwa angesichts der Verbringungsrichtlinie, partiell auch rechtliche Möglichkeiten. Das unterstreicht noch einmal die Notwendigkeit, möglichst bald zu einer umfassenden, inhaltlich sinnvollen und einheitlichen europäischen Regelung zu kommen.

#### **6.4 Forderungen der GKKE**

(6.28) Die GKKE fordert vom Gesetzgeber, die deutschen Regelungen zu Fragen des Rüstungsexports zu systematisieren und in einem Gesetz zusammenzufassen. Soweit angesichts des EU-Rechts die Befugnisse des deutschen Gesetzgebers reichen, sollte dieser die inhaltlichen Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes der EU in das deutsche Recht übernehmen. Bedacht werden sollte die Erstellung einer Negativliste mit Ländern, in die aufgrund der im Gesetz festgelegten Regelungen grundsätzlich nicht geliefert werden darf. Bei Ausnahmen hiervon oder bei anderen besonders kritischen Rüstungsexporten ist vorzuschreiben, dass diese dem Bundestag zur Debatte vorgelegt werden. Zumindest in diesen Fällen müsste die Bundesregierung eine explizite Begründung für ihre Rüstungsexportentscheidung abgeben. Die Regierungsberichte über Rüstungsexporte müssen weiter verbessert werden, indem die relevanten Informationen in einheitlicher Form dargeboten werden.

Die jüngsten Verbesserungen in der Transparenz sollten durch Berichtspflichten der Bundesregierung rechtlich verankert und so verstetigt werden. Dies gilt auch für die strengeren Regelungen für Kleinwaffen, wie sie in den Kleinwaffengrundsätzen der Bundesregierung zum Ausdruck kommen. Als Ergänzung zur zentralen politischen Kontrolle und Steuerung von Rüstungsexporten durch das Parlament empfiehlt die GKKE, ein Verbandsklagerecht gegen Rüstungsausfuhrgenehmigungen nach dem Vorbild des Umweltschutz- oder Gleichstellungsrechts einzuführen.