

Konsultationsprozess zur Zukunft der Rüstungsexportkontrolle
- Stellungnahme zum rechtlichen Kontext von Rüstungsexportentscheidungen
und zu möglichen regulatorischen Anpassungen –

erstellt von Prof. Dr. Hans-Michael Wolfgang
Universitätsprofessor an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Westfälischen Wilhelms-Universität, Münster
Januar 2017

Inhalt

A. Status quo	2
I. Zum Begriff der Rüstungsgüter	2
1. Genehmigungspflicht bei „sonstigen Rüstungsgütern“	4
2. Genehmigungspflicht bei „Kriegswaffen“	4
II. Verfassungsrechtliche Grundlage von Kriegswaffenausfuhren.....	6
III. Einfach- und untergesetzliche Grundlagen zur Regelung von Kriegswaffenausfuhren	6
1. Das Kriegswaffenkontrollgesetz	6
2. Der Bundessicherheitsrat	7
3. Die politischen Grundsätze der Bundesregierung und der Gemeinsame Standpunkt 2008/944 der Union.....	8
IV. Ablauf des Genehmigungsverfahrens in der gegenwärtigen Verwaltungspraxis	9
B. Kritik am derzeitigen Genehmigungsverfahren für Kriegswaffenexporte	10
I. Verfassungsrechtliche Bedenken	10
II. Änderungsbegehren bezüglich fehlender Transparenz und parlamentarischer Beteiligungsmöglichkeiten	13
III. Rechtliche und politische Bewertung der Änderungsbegehren.....	15
1. Rechtliche Verankerung der Kriterien des Gemeinsamen Standpunkts der EU.....	15
2. Unterrichtung des Bundestages im Vorfeld einer Genehmigungserteilung.....	18
3. Veröffentlichung der Genehmigungsbegründung.....	22
C. Zusammenfassendes Ergebnis	22
D. Handlungsmöglichkeiten des Gesetzgebers	24

A. Status quo

I. Zum Begriff der Rüstungsgüter

Eine Legaldefinition des Begriffs der „Rüstungsgüter“ und seiner Reichweite liefert das deutsche Recht nicht. Der Gesetzgeber hat jedoch die Gesamtheit der Waren, Software und Technologie, die als Rüstungsgüter gelten sollen, enumerativ in der Anlage (Ausfuhrliste, AL) zur Außenwirtschaftsverordnung (AWV) aufgeführt. Deren Teil I Abschnitt A enthält dazu die Positionen Nr. 0001 bis Nr. 0022 mit Waffen, Munition und Rüstungsmaterial sowie dazugehörigen Bestandteilen und Zubehör. Die Auflistung entspricht weitestgehend der völkerrechtlich vereinbarten „Munitions List“ des Wassenaar-Arrangements¹ sowie auch der „Gemeinsamen Militärgüterliste der EU“².

Die Rüstungsgüter des Teils I Abschnitt A der AL haben gemeinsam, dass sie vorrangig oder ausschließlich einer militärischen Verwendung dienen. Die Rüstungsgüterliste enthält dementsprechend Güter aus verschiedenen Kategorien, von ABC-Kampfstoffen über Kriegsgeräte im engeren Sinne (nach allgemeinem Verständnis etwa Panzer, Kriegsschiffe, Kampfflugzeuge, Waffensysteme aller Art), Munition (Bomben, Torpedos, Raketen, Flugkörper), bis hin zu sonstigem Rüstungsmaterial.

Ausgangspunkt für die Einordnung als Rüstungsgut ist stets, dass dieses für militärische Zwecke besonders konstruiert ist. Dies trifft begriffsnotwendig auf die „klassischen“ und in Teil I Abschnitt A der AL unmittelbar und ausdrücklich benannten Rüstungsgüter zu, wie etwa die o.g. Kriegsgeräte im engeren Sinne oder aber auch geländegängige Lastkraftwagen (Position 0006b1.d), Motoren und Antriebssysteme (Position 0009b), Vorprodukte wie Schmiede- und Gussstücke (Position 0016), oder Wärmebildausrüstung (Position 0015d).³

Darüber hinaus sind nach dem entsprechenden Wortlaut der meisten Positionen des Teils I Abschnitt A der AL aber auch „*besonders konstruierte Bestandteile*“ und „*Zubehör*“ der bezeichneten Güter erfasst. Zur Veranschaulichung soll folgendes Beispiel dienen:

Nummer 0010 des Teils I Abschnitt A der AL erfasst „*Luftfahrzeuge, [...], Triebwerke, Luftfahrzeug-Ausrüstung, Zusatzausrüstung und Bestandteile wie folgt, besonders konstruiert oder geändert für militärische Zwecke:*“

¹ <http://www.wassenaar.org>.

² Ausgehend vom Gemeinsamen Standpunkt 2008/944/GASP.

³ <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Aussenwirtschaft/Ruestungsexportkontrolle/glossar.html>.

Die Unternehmern 0010a-g erfassen zunächst alle Arten von bemannten und unbemannten militärischen Luftfahrzeugen (z.B. Kampf-, Betankungs-, Transportflugzeuge bzw. -hubschrauber), sowie auch Steuerausrüstung, Triebwerke, Luftbetankungseinrichtungen und jeweils besonders konstruierte Bestandteile hierfür.

Unternehmer 0010h erfasst darüber hinaus Zusatzausrüstung, wie etwa:

„Fallschirme, Para-Gleiter und zugehörige Ausrüstung wie folgt und besonders konstruierte Bestandteile hierfür: [...]

3. *Ausrüstung, besonders konstruiert für Fallschirmspringer, die aus großer Höhe abspringen (z.B. Anzüge, Spezialhelme, Atemgeräte, Navigationsausrüstung);“*

Durch diese Einbeziehung von Zubehör und Bestandteilen erstreckt sich der Kreis der Rüstungsgüter auf eine Vielzahl von Produkten, die eine gewisse Distanz zu den in der Öffentlichkeit als Rüstungsgüter wahrgenommenen Gegenständen haben, weil es sich überwiegend um industrielle Vorprodukte handelt, die allein aufgrund ihrer besonderen Konstruktion für militärische Zwecke als Rüstungsgut zu werten sind, obwohl sie hinsichtlich ihrer technischen Merkmale und Leitungsfähigkeit keine signifikanten Unterschiede zu für zivile Zwecke produzierten Gütern aufweisen.

Beispiel: Ein Dichtungsring, der mit Blick auf Materialbeschaffenheit und Abmessungen besonders spezifiziert ist für eine Verwendung in einem Atemgerät der o.g. Unternehmung 0010h, muss aufgrund seiner besonderen Konstruktion für militärische Zwecke als Rüstungsgut bezeichnet werden, obschon er unterschiedslos in zahllosen rein zivilen Fällen ebenfalls Anwendung finden könnte (z.B. Abdichtung von Badarmaturen oder Heizkesseln).

Den Kernbereich besonders sensibler und daher kritischer Rüstungsgüter machen hingegen die sogenannten „Kriegswaffen“ aus. Dieser Begriff leitet sich unmittelbar aus Art. 26 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG) ab. Auch das Kriterium zur Abgrenzung von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern kann der Verfassung selbst entnommen werden: Eine Waffe, die „zur Kriegsführung bestimmt“ ist, ist eine „Kriegswaffe“ i.S.d. Art. 26 Abs. 2 S.1 1. HS GG.⁴

Diese Formulierung wurde für das Kriegswaffenkontrollgesetz (KrWaffKontrG) übernommen.⁵ Im Anhang zum KrWaffKontrG – der Kriegswaffenliste (KWL) – sind alle zur Kriegsführung bestimmten Waffen aufgelistet, deren Bestimmung sich anhand eines vornehmlich objektiven Maßstabs vollzieht.⁶ Die KWL zerfällt wiederum in zwei Teile. Teil A enthält Atomwaffen, biologische Waffen (z.B.

⁴ Zur Abgrenzung von Kriegswaffen zu sonstigen Rüstungsgütern bzw. zu Dual-use-Gütern siehe auch: Busche, Grundrechtlicher Schutz des Herstellens, Beförderns und Inverkehrbringens von Kriegswaffen? (Diss.), Münster 2017 (noch nicht veröffentlicht), 1. Teil/§4/A.

⁵ § 1 Abs. 1 KrWaffKontrG.

⁶ Pietsch in: Hohn, Ausfuhrrecht, Teil 5, § 1 Rn. 3ff.

Bakterien oder tierpathogene Erreger) und chemische Waffen (z.B. Nervengase wie Sarin oder Soman). Teil B enthält „sonstige Kriegswaffen“, darunter z.B. Kampfhubschrauber, Kriegsschiffe, Rohrwaffen, Bomben oder Munition. Vereinfacht gesagt enthält die KWL diejenigen Güter, die zur direkten bewaffneten Auseinandersetzung verfeindeter Kräfte dienen sollen, „die (für Tötung und Zerstörung konstruierten) Waffensysteme selbst“.⁷ Diese Definition führt zu einer Doppelerfassung einer bestimmten Teilmenge, nämlich die der Kriegswaffen, durch Teil I Abschnitt A der AL und der KWL.

Hinsichtlich der materiell-rechtlichen Vorschriften, aber auch in Bezug auf das zu durchlaufende Genehmigungsverfahren, ist es aufgrund der erheblichen Wertungsunterschiede bei Kriegswaffen einerseits und sonstigen Rüstungsgütern andererseits erforderlich, zwischen diesen beiden „Kategorien“ von Rüstungsgütern zu unterscheiden.

1. Genehmigungspflicht bei „sonstigen Rüstungsgütern“

Grenzüberschreitende Handlungen im Zusammenhang mit einem Rüstungsgut, das *keine* Kriegswaffe ist, unterliegen verschiedenen Genehmigungsvorbehalten. Ihre Lieferung in ein Drittland (Ausfuhr) ist gem. § 8 Abs. 1 Nr. 1 AWV genehmigungspflichtig.⁸ Ebenso unterliegt die Lieferung dieser Güter in das übrige Zollgebiet der Europäischen Union (Verbringung) gem. § 11 Abs. 1 AWV einer Genehmigungspflicht. Ferner bestehen etwa Beschränkungen für Handels- und Vermittlungsgeschäfte (§§ 46 ff. AWV) im Zusammenhang mit diesen Rüstungsgütern.

Das Genehmigungsverfahren vollzieht sich allein nach den Maßstäben des Außenwirtschaftsgesetzes (AWG) sowie der dazu ergangenen AWV. Die zuständige Genehmigungsbehörde in diesen Verfahren ist grundsätzlich das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) als dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) unterstellte obere Bundesbehörde. Eine Beteiligung der Bundesregierung, der Bundesministerien oder besonderer Gremien ist für diese Fälle nicht vorgesehen und ist auch nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 26 GG nicht notwendig.

2. Genehmigungspflicht bei „Kriegswaffen“

Kriegswaffen unterliegen aufgrund ihrer Doppelnatur hinsichtlich der Erfassung der einschlägigen Güterlisten einer zweifachen Genehmigungspflicht. Zunächst gelten für Kriegswaffen – wie für alle sonstigen Rüstungsgüter auch – die oben genannten Genehmigungspflichten nach AWG bzw. AWV.

Darüber hinaus ist für eine Auslandslieferung – wie auch für verschiedene andere Handlungen im Zusammenhang mit Kriegswaffen, etwa deren Erwerb, Überlassung, Beförderung oder Verbringung – eine weitere Genehmigung nach dem KrWaffKontrG erforderlich.⁹

⁷ Simonsen in: Wolfgang/Simonsen/Rogmann, AWR-Kommentar, Band 3, 39. Erg.-Lfg. Mai 2014, § 1 AWG Rn. 49.

⁸ Bspw. die Ausfuhr eines mobilen Stromerzeugungsaggregates der Nummer 0017k AL in die Schweiz.

⁹ Dazu sogleich III.1.

Auch die verfahrensrechtlichen Grundsätze des Genehmigungsverfahrens nach dem KrWaffKontrG unterscheiden sich grundsätzlich von denen aus AWG bzw. AWW. Der Verfassungsgeber traf in diesem Zusammenhang bereits auf höchster Normebene mit Art. 26 Abs. 2 S. 1 GG eine Zuständigkeitszuweisung; danach ist zum Umgang mit Kriegswaffen eine „Genehmigung der Bundesregierung“ erforderlich.

Durch den Umstand, dass Kriegswaffen aufgrund ihrer „objektiven Beschaffenheit [geeignet sind] den Völkerfrieden zu stören“,¹⁰ sind entsprechende Lieferungen besonders sensitiv.

In der jüngsten Vergangenheit wurde die Rolle Deutschlands als Exporteur von Kriegswaffen zunehmend in Frage gestellt. An einzelnen tatsächlichen oder vermuteten Ausfuhrgeschäften¹¹, aber auch im Zuge der regelmäßigen Veröffentlichung des Rüstungsexportberichts der Bundesregierung¹² entbrannte wiederholt eine parlamentarische wie auch öffentliche Diskussion zu diesem Themenkomplex. Dabei richtet sich der Fokus der Kritik ganz überwiegend auf den Export von Kriegswaffen und nicht auf die Ausfuhr von sonstigem Rüstungsmaterial, welches nicht den von Art. 26 GG erwähnten Kriegswaffen zuzurechnen ist.

Die nachstehenden Ausführungen beziehen sich daher ausschließlich auf die rechtlichen Bestimmungen für Kriegswaffen i.S.d. Art. 26 Abs. 2 S. 1 GG.

¹⁰ Epping, Grundgesetz und Kriegswaffenkontrolle (Diss.), Berlin 1993, S. 81.

¹¹ <http://www.spiegel.de/politik/ausland/saudi-arabien-will-hunderte-boxer-panzer-kaufen-a-870459.html>.

¹² http://www.focus.de/politik/deutschland/ruestungsexportbericht-2015-deutsche-ruestungsexporte-haben-sich-2015-fast-verdoppelt_id_5691997.html.

II. Verfassungsrechtliche Grundlage von Kriegswaffenausfuhren

In Art. 26 Abs. 2 S. 1 GG ist bereits ein unmittelbarer Genehmigungsvorbehalt für den Umgang mit zur Kriegsführung bestimmten Waffen mit Verfassungsrang verankert.¹³ Danach sind die Herstellung, das Inverkehrbringen und die Beförderung von Kriegswaffen nur mit einer Genehmigung der Bundesregierung erlaubt.¹⁴ In Abkehr vom ursprünglichen Entwurf des Grundgesetzes – dieser enthielt ein generelles Verbot der Herstellung und des Inverkehrbringens von Kriegswaffen – hat der Parlamentarische Rat nach Überarbeitungen im Allgemeinen Redaktionsausschuss den Art. 26 Abs. 2 GG in seiner heute gültigen Form verabschiedet.¹⁵

Der Bundesgesetzgeber wird durch dessen Satz 2 ermächtigt, in einem Bundesgesetz „das Nähere“ zu regeln. Zu diesem Zweck erließ der Gesetzgeber das Kriegswaffenkontrollgesetz,¹⁶ welches am 1. Juni 1961 in Kraft trat.¹⁷

III. Einfach- und untergesetzliche Grundlagen zur Regelung von Kriegswaffenausfuhren

1. Das Kriegswaffenkontrollgesetz

Das Kriegswaffenkontrollgesetz stellt die einfachgesetzliche Grundlage für den Umgang mit Kriegswaffen dar. In den §§ 2 - 4a KrWaffKontrG werden die verschiedenen Genehmigungspflichten konkretisiert. Sowohl Herstellung, Inverkehrbringen und Beförderung unterliegen nebst auslandbezogenen Vermittlungsgeschäften einem Genehmigungsvorbehalt.

§ 6 Abs. 1 KrWaffKontrG stellt klar, dass kein Anspruch auf eine Genehmigung besteht. Daraus wird abgeleitet, dass es sich bei dem verfassungsrechtlichen Genehmigungsvorbehalt um ein repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt handele.¹⁸ § 6 Abs. 2 und Abs. 3 KrWaffKontrG enthalten sodann einen Katalog fakultativer bzw. zwingender Versagungsgründe.

Einen Katalog, der positiv feststellt, unter welchen Voraussetzungen ein Antrag genehmigungsfähig ist, hat der Gesetzgeber nicht formuliert. Insoweit muss auf die Schutzgüter des Gesetzes abgestellt

¹³ *Wolffgang* in: Wolffgang/Ehlers, Recht der Exportkontrolle – Bestandsaufnahme und Perspektiven, S. 62.

¹⁴ *Wolffgang*, Aussch.-Drs. 17(9) 1010, S. 6.

¹⁵ Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, JÖR n.F. 1(1951), S. 241.

¹⁶ Ausführungsgesetz zu Art. 26 Abs. 2 des Grundgesetzes / Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen.

¹⁷ *Pietsch* in: Hohmann/John, Ausfuhrrecht, Kommentar, Teil 5, KrWaffKontrG § 1 KWKG Rn. 13; BGBl. I, 444 f.

¹⁸ *Jarass* in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, Art. 26 Rn. 11; *Pietsch*, a.a.O., Teil 5, KrWaffKontrG, Einführung Rn. 22, BVerwGE 34, Urt. v. 16.09.1980, a.A. *Epping*, a.a.O. S. 105 ff., *Pottmeyer*, Kriegswaffenkontrollgesetz, 2. Auflage, S. 68 ff.

werden. Als Ausführungsgesetz ist das KrWaffKontrG in erster Linie den Schutzgütern des Art. 26 Abs. 1 GG zu dienen bestimmt. Dazu zählt im Kern das „friedliche Zusammenleben der Völker“, aber auch der Schutz der „äußeren und inneren Sicherheit und der auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik“.¹⁹ Als Mindestanforderung setzt das Grundgesetz mithin voraus, dass von der konkreten Kriegswaffenausfuhr keine friedensstörende Handlung auszugehen droht.²⁰ Von den Fällen des § 6 Abs. 2 und Abs. 3 KrWaffKontrG abgesehen,²¹ hat die zuständige Stelle ihre Entscheidung nach pflichtgemäßem Ermessen zu treffen. Dies ist weitreichend, da die Entscheidung von außen- und sicherheitspolitischen Überlegungen geprägt ist; diese einzuschätzen und abzuwägen ist das Vorrecht der Exekutive.

Die „zuständige Stelle“ ist nach dem Wortlaut des Grundgesetzes zunächst die Bundesregierung („Genehmigung der Bundesregierung“²²), also das Kabinett aus Bundeskanzler und Bundesministern, vgl. Art. 62 GG. Innerhalb des KrWaffKontrG als Ausführungsgesetz zu Art. 26 GG hat der Gesetzgeber die Bundesregierung in § 11 Abs. 2 und Abs. 3 KrWaffKontrG jedoch dazu ermächtigt, die Zuständigkeit für die Erteilung und Versagung von Genehmigungen an bestimmte Ministerien zu delegieren. Auf diese Ermächtigung gestützt, hat die Bundesregierung eine Rechtsverordnung²³ erlassen. Aus § 1 Abs. 1 dieser Durchführungsverordnung²⁴ in Zusammenschau mit § 11 Abs. 2 KrWaffKontrG ergibt sich folgende Zuständigkeitszuweisung an einzelne Ministerien:

*„Die Befugnis zur Erteilung und zum Widerruf von Genehmigungen wird danach:
für den Bereich der Bundeswehr auf das Bundesministerium für Verteidigung,
für den Bereich des Zollgrenzdienstes auf das Bundesministerium der Finanzen,
für den Bereich der für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit zuständigen Behörden oder Dienststellen sowie der Behörden des Strafvollzugs auf das Bundesministerium des Inneren,
für alle übrigen Bereiche auf das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
übertragen.“*

Ob diese Delegation an einzelne Ministerien mit Art. 26 Abs. 2 S. 1 GG vereinbar ist, ist im Schrifttum heftig umstritten. Auf diese verfassungsrechtlichen Bedenken wird sogleich unter B.I. ausführlich eingegangen.

2. Der Bundessicherheitsrat

Bereits am 6. Oktober 1955 beschloss das damalige Bundeskabinett unter Bundeskanzler Adenauer die Gründung eines Kabinettsausschusses zur „Koordination der sich im Zusammenhang mit der

¹⁹ § 19 Abs. 2 Nr. 2 KrWaffKontrG.

²⁰ vgl. Jarass, a.a.O. Rn. 11.

²¹ In diesen Fällen ist das Ermessen reduziert bzw. vom Gesetz eine gebundene Entscheidung vorgesehen.

²² Art. 26 Abs. 2 S. 1 GG.

²³ 1. DVO zum KrWaffKontrG, damals noch KWKG.

²⁴ 1. DVO zum KWKG vom 1. Juni 1961; zuletzt geändert durch Art. 31 des Gesetzes vom 31. August 2015 (BGBl. S. 1474)

Landesverteidigung und dem deutschen Beitrag zur NATO [...] ergebenden Fragen[...]“.²⁵ Der vor diesem Hintergrund entstandene Bundesverteidigungsrat ist der Vorgänger²⁶ des heutigen Bundessicherheitsrates (BSR). Im Verlauf der 1990er Jahre verlagerte sich der Tätigkeitsschwerpunkt des BSR von verteidigungs- und abrüstungspolitischen Fragen hin zum Thema Rüstungsexportkontrolle.²⁷

Die Bundesregierung hat im Rahmen ihrer Organisationskompetenz die Möglichkeit, Kabinettsausschüsse wie den BSR ins Leben zu rufen. Wie die Bundesregierung Kabinettsausschüsse zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben einsetzt und organisiert, ist grundsätzlich ihr überlassen. Die Organisation des BSR in seiner jetzigen Form ist daher der direkten parlamentarischen Ausgestaltung entzogen und nur der Bundesregierung als Gesamtkabinettt zuzuordnen.²⁸ Diese hat für den Bundessicherheitsrat eine Geschäftsordnung (GO BSR) erlassen. Die Neufassung der GO BSR aus dem Jahre 2015²⁹ nennt in § 2 Abs. 2 die Mitglieder des BSR. Demnach gehören ihm neben dem *Bundeskanzler*³⁰ und dem *Chef des Bundeskanzleramts* folgende Bundesminister an:

- „- *Bundesminister des Auswärtigen,*
- *des Inneren,*
- *der Justiz und für Verbraucherschutz,*
- *der Finanzen,*
- *für Wirtschaft und Energie,*
- *der Verteidigung,*
- *für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung“*

Gemäß § 1 Abs. 2 GO BSR berät der Bundessicherheitsrat „*Fragen der Sicherheitspolitik, [...] sowie der Rüstungspolitik. Er trifft Vorentscheidungen, soweit sie möglich sind, oder bereitet die einschlägigen politischen Entscheidungen [...] der Bundesregierung vor. [Er] kann endgültig entscheiden, soweit nicht nach dem Grundgesetz oder einem Bundesgesetz ein Beschluss der Bundesregierung erforderlich ist.*“

3. Die politischen Grundsätze der Bundesregierung und der Gemeinsame Standpunkt 2008/944 der Union

Im Jahr 2000 hat die Bundesregierung „*Grundsätze für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern*“³¹ erlassen. Diese untergesetzlichen Vorgaben sind die Grundlage für die Entscheidungsfindung durch die Bundesregierung im Zusammenhang mit Kriegswaffenexporten. In den Grundsätzen verweist die Bundesregierung auf den „*Gemeinsamen Standpunkt der EU*“,³² der seit

²⁵ Tagesordnungspunkt 1 der 99. Kabinettsitzung am 6. Oktober 1955.

²⁶ Umbenennung in Bundessicherheitsrat am 28. November 1969.

²⁷ vgl. *Behme*, Der Bundessicherheitsrat, Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages Nr. 22/08 vom 9. Mai 2008.

²⁸ *Behme*, ebd.

²⁹ Vom 12. August 2015.

³⁰ Als Vorsitzender des BSR, § 2 Abs. 1 GO BSR.

³¹ Kabinettsbeschluss vom 19. Januar 2000.

³² Gemeinsamer Standpunkt 2008/944/GASP des Rates vom 8. Dezember 2008 betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern.

2008 bindend ist.³³ Danach sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, ihre Politik so zu gestalten, dass sie im Einklang mit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) steht.³⁴

Diese verlangt bei Rüstungsgüterexporten insbesondere die Einhaltung der folgenden Kriterien:

„Kriterium 1: Einhaltung der internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, insbesondere der vom VN-Sicherheitsrat oder der Europäischen Union verhängten Sanktionen, der Übereinkünfte zur Nichtverbreitung und anderen Themen sowie sonstiger internationaler Verpflichtungen

Kriterium 2: Achtung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts durch das Endbestimmungsland [...]

Kriterium 3: Innere Lage im Endbestimmungsland als Ergebnis von Spannungen oder bewaffneten Konflikten [...]

Kriterium 4: Aufrechterhaltung von Frieden, Sicherheit und Stabilität in einer Region [...]

Kriterium 5: Nationale Sicherheit der Mitgliedstaaten [...]

Kriterium 6: Verhalten des Käuferlandes gegenüber der internationalen Gemeinschaft [...]

Kriterium 7: Risiko der Abzweigung von Militärtechnologie oder Militärgütern [...]

Kriterium 8: Vereinbarkeit der Ausfuhr von Militärtechnologie oder Militärgütern mit der technischen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Empfängerlandes [...]“

(Art. 2 Absätze 1 - 8 Gemeinsamer Standpunkt 2008/944/GASP)

IV. Ablauf des Genehmigungsverfahrens in der gegenwärtigen Verwaltungspraxis

Unternehmen, die die Ausfuhr von Kriegswaffen beabsichtigen, stellen – neben einem Antrag auf Ausfuhrgenehmigung nach AWG/AWV – parallel einen Antrag nach dem KrWaffKontrG an das BAFA. In der Regel werden zunächst im Rahmen einer Voranfrage die Erfolgsaussichten eines später zu stellenden Antrags eingeschätzt.³⁵ Soweit nach dem KrWaffKontrG für das konkrete Ausfuhrvorhaben keine anderen Ministerien zuständig sind, gelangt der Antrag gem. § 11 Abs. 2 Nr. 4 KrWaffKontrG zur Bescheidung an das BMWi. Mit dem Ziel einer Konsensfindung und Entscheidungsvorbereitung hinsichtlich der Zulässigkeit des Vorhabens vor dem Hintergrund der genannten Kriterien befassen sich i.d.R. auf einer ersten Arbeitsebene Referatsleiter des BMWi, des Auswärtigen Amtes und des Bundesministeriums für Verteidigung, ggf. unter Einbeziehung weiterer Ministerien. Soweit die Auffassungen zur Bewertung des Vorhabens übereinstimmen, wird ein Antrag entsprechend positiv

³³ Zur Bindungswirkung siehe unten III.1.b).

³⁴ Vgl. Art. 29 S. 2 EUV.

³⁵ Für den Bereich der Kriegswaffen erwächst aus den Voranfragen keine Bindungswirkung. Es handelt sich nach Ansicht des BVerfG um rechtlich nicht verbindliche Auskünfte (BVerfG 137, 185 (245f.).

oder negativ entschieden und ein Bescheid durch das BMWi erlassen. Soweit keine Einigkeit besteht, befassen sich i.d.R. in einem nächsten Schritt auf höherer hierarchischer Ebene Staatssekretäre der genannten Ministerien mit dem Antrag und den dazu aufzuwerfenden Fragen. Diese bereiten eine spätere Entscheidung durch den BSR vor und versuchen, einen Konsens unter den an der Entscheidung Mitwirkenden herzustellen. Soweit dies nicht gelingt, oder wenn es sich um „politisch sensible Rüstungsexporte“³⁶ handelt, wird die Sache an den BSR übergeben. Dieser trifft – soweit Einstimmigkeit nicht zu erreichen – eine Entscheidung nach dem Mehrheitsprinzip. Sodann ergeht diese gegenüber dem Antragsteller in Form eines Verwaltungsaktes.³⁷

B. Kritik am derzeitigen Genehmigungsverfahren für Kriegswaffenexporte

Die derzeitige Verfahrenspraxis der Bundesregierung ist nicht unumstritten. Es bestehen verfassungsrechtliche Bedenken an der Handhabung der Entscheidungsfindung (I.), denen in der öffentlichen und politischen Diskussion verschiedene Änderungsbegehren bezüglich fehlender Transparenz und parlamentarischer Beteiligungsmöglichkeiten (II.) folgen.

I. Verfassungsrechtliche Bedenken

Die Verfassungsmäßigkeit des praktizierten Genehmigungsverfahrens für Kriegswaffenausfuhren wird von einigen Stimmen in der Literatur angezweifelt. Eine Meinung³⁸ geht davon aus, § 11 Abs. 2 und Abs. 3 des Kriegswaffenkontrollgesetzes³⁹ sei mit Art. 26 Abs. 2 S. 1 GG nicht vereinbar.⁴⁰ Die darin enthaltene Delegation von Erteilungs- und Widerrufskompetenzen an *einzelne Bundesministerien* sei verfassungswidrig.⁴¹

Anknüpfungspunkt für diese Ansicht ist die Frage, wie das Merkmal „Genehmigung der Bundesregierung“ in Art. 26 Abs. 2 GG auszulegen ist. Es wird davon ausgegangen, dass mit „Bundesregierung“ das in Art. 62 GG beschriebene Kollegialorgan aus Bundeskanzler und den einzelnen Bundesministern

³⁶ <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Aussenwirtschaft/Ruestungsexportkontrolle/transparenz.html>, zuletzt abger. 14.10.2016.

³⁷ Zum Ablauf des Entscheidungsprozesses:

<http://www.bmwi.de/DE/Themen/Aussenwirtschaft/Ruestungsexportkontrolle/grundsaeetze.html>, zuletzt abger. 14.10.2016.

³⁸ Siehe Fn. 42.

³⁹ In Zusammenschau mit § 1 der 1. DVO zum KrWaffKontrG vom 1. Juni 1961, BGBl. I S. 649.

⁴⁰ Ausführlich Epping, a.a.O., S. 210 ff.

⁴¹ Epping, ebd.

gemeint sei; der eindeutige Wortlaut begründe mithin eine ausschließliche Zuständigkeit des Kabinetts und verbiete eine Delegation an einzelne Ministerien oder auf den BSR.⁴²

Andere Teile der Literatur vertreten eine andere Meinung. Sie nehmen an, Art. 26 Abs. 2 Satz 1 GG verlange keine Entscheidung des gesamten Bundeskabinetts als Kollegialorgan,⁴³ vielmehr enthalte Art. 26 Abs. 2 S. 2 GG eine Delegationsbefugnis.⁴⁴ Der Bundesgesetzgeber sei, in dem er „Näheres“ (vgl. Art. 26 Abs. 2 S. 2 GG) zu regeln befugt ist, auch ermächtigt, in einem Bundesgesetz die Zuständigkeit für Genehmigungsentscheidungen zu übertragen und damit zu präzisieren.⁴⁵

Ein Großteil der nach dem KrWaffKontrG gestellten Anträge, allen voran Vorgänge, die genehmigungspflichtige Handlungen innerhalb Deutschlands betreffen, sind im Hinblick auf die Schutzgüter des Art. 26 GG offenkundig unkritisch. Insoweit spricht eine gewichtige Praktikabilitätsüberlegung⁴⁶ dafür, nicht das gesamte Bundeskabinett mit jeder einzelnen Entscheidung zu befassen, andernfalls es sich aufgrund einer Überförmlichkeit nicht in ausreichendem Maße seinen Kernaufgaben zuwenden könnte. Entgegen dieser nachvollziehbaren Erwägung könnte jedoch mit Blick auf den reinen Wortlaut des Art. 26 Abs. 2 S. 1 GG auch nur die Auslegung zulässig sein, nach der eine Alleinzuständigkeit des Kollegialorgans „Bundesregierung“ angenommen werden müsste. Jede abweichende Auslegung könnte bereits den Kern des Art. 26 Abs. 2 S. 1 GG antasten.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat die Frage, wie Art. 26 Abs. 2 S. 1 GG hinsichtlich des Merkmals „Bundesregierung“ auszulegen ist, bislang offengelassen, obschon es mehrfach Gelegenheit hatte, sich mit der Problematik eingehend auseinanderzusetzen.⁴⁷ Im Jahr 2014 hatte das BVerfG zu entscheiden, ob die Willensbildung der Bundesregierung bei Ausführungsgenehmigungsentscheidungen in den Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung fällt und damit der parlamentarischen Einsichtnahme entzogen ist. Dazu stellte es hinsichtlich der Frage nach der Verfassungsmäßigkeit einer Kompetenzübertragung fest:

„Es bedarf vorliegend keiner Entscheidung, ob die Bundesregierung zur Einrichtung des Bundessicherheitsrates und zur Übertragung der Entscheidungsbefugnis über Kriegswaffenexportanträge auf diesen oder auf einzelne Bundesminister berechtigt ist.“⁴⁸

Die widerstreitenden Auffassungen im Schrifttum zusammen mit dem Ausbleiben einer Entscheidung des BVerfG und den sich an dieser Frage immer wieder entzündenden auch parlamentarischen Aus-

⁴² Epping, a.a.O. S. 210 ff.; Fink in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 6. Auflage 2010, Art. 26 Rn. 76; Streinz in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 26 Rn. 46; Hartwig, in: Umbach/Clemens, Bd. 1, 2002, Art. 26 Rn. 40; Jarass, a.a.O., Art. 26 Rn. 10; Schmahl in: Sodan, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 26 Rn. 13.; Busche, 1.Teil/§5/A/I,II.

⁴³ Pottmeyer, a.a.O., § 11 Rn. 2.

⁴⁴ Bieneck, Handbuch des Außenwirtschaftsrechts, 2. Aufl. 2005, § 41 Rn. 4.

⁴⁵ Bieneck, ebd.

⁴⁶ Ausführlich Pottmeyer, a.a.O., § 11 Rn. 2.

⁴⁷ BVerfGE 137, 185 (239).

⁴⁸ BVerfGE 137, 185 (239).

einandersetzungen geben grundsätzlich Anlass, die bestehende Unsicherheit über die Verfassungsmäßigkeit des Genehmigungsverfahrens auszuräumen, etwa indem das Verfahren eine Neuregelung erfährt.

Es ist bei der derzeitigen Praxis – über die grundsätzliche Frage der Verfassungsmäßigkeit der Delegation hinaus – besonders kritisch anzumerken, dass die Entscheidung darüber, auf welcher Eskalationsstufe ein Ausfuhrantrag nach dem KrWaffKontrG entschieden wird, keinem hinreichend bestimmbar oder gar kodifizierten Maßstab unterliegt. Allein das nach außen bemühte Kriterium der „besonderen politischen Bedeutung“⁴⁹ ist kaum geeignet, eine beständige und nachvollziehbare Entscheidungspraxis zu etablieren.

Aus demokratie- und rechtsstaatlicher Sicht ist unterschiedlich zu werten, ob Genehmigungsentscheidungen angesichts der verfassungsmäßigen Vorgaben durch Referatsleiter bzw. Staatssekretäre im Rahmen der interministeriellen Abstimmung getroffen werden, oder ob Regierungsmitglieder als stärker mittelbar legitimierte Volksvertreter sich im BSR persönlich mit der Entscheidung befassen. Es scheint daher geboten, Kriterien rechtlich zu verankern, welche vorhersehbar erkennen lassen, welche Organe bzw. Personen über welche Arten von Anträgen entscheiden.

Obschon das in der Bundesrepublik gültige *materielle* Exportkontrollrecht – auch im internationalen Vergleich – eine hohe Regelungsdichte aufweist, wird das *Verfahrensrecht* im Bereich der Kriegswaffenexporte nur unzureichend geregelt. Es herrscht eine über Jahrzehnte gewachsene Verwaltungspraxis, die ihre Legitimation nicht zuletzt auf die alleinige Zuständigkeit der Bundesregierung⁵⁰ im Zusammenspiel mit dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung stützt.

Aus Sicht der Öffentlichkeit bedeutet die lückenhafte Normierung zunächst Unkenntnis über den formellen Ablauf des politischen Entscheidungsprozesses. Diese fehlende Transparenz ist demokratiestaatlich fragwürdig und verursacht Zweifel an der Rechtsstaatlichkeit der Entscheidung. Verstärkt wird die öffentliche Wahrnehmung und Kritik durch den Umstand, dass es sich bei den antragsgegenständlichen Gütern um ihrer Natur und Verwendungszwecke nach äußerst sensible und umstrittene Güter kriegerischer Auseinandersetzung handelt.

Für die Zunahme der öffentlichen Akzeptanz wie auch im Dienste einer rechtsstaatlichen Fixierung wäre es – auch vor dem Hintergrund der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung⁵¹ – daher wünschenswert, wenn das Entscheidungsverfahren eine stabilere gesetzliche Verankerung erführe, die die verfahrensrechtliche Entscheidung erhellen und festschreiben würde.

⁴⁹ Rüstungsexportbericht der Bundesregierung 2015, S. 8.

⁵⁰ Aus Art. 26 Abs. 2 S. 1 GG.

⁵¹ Art. 20 Abs. 3 GG; so auch *Epping*, a.a.O., S. 232.

II. Änderungsbegehren bezüglich fehlender Transparenz und parlamentarischer Beteiligungsmöglichkeiten

In der öffentlichen Diskussion werden die fehlende Transparenz und die unzureichende parlamentarische und öffentliche Beteiligung an den rüstungspolitischen Entscheidungsprozessen kritisiert.⁵² Es wird gefordert, dass bereits im Vorhinein solcher Entscheidungen der Bundestag und die Öffentlichkeit eingebunden werden sollen.⁵³ Insbesondere wird die Etablierung eines Geheimgremiums des Bundestages angeregt, das über die Entscheidungsprozesse im BSR, die den Genehmigungen von Rüstungsexporten vorausgehen, zumindest informiert wird.⁵⁴ Weiterhin müssten die Informationen über erteilte Ausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter zeitnäher mitgeteilt werden, detaillierter sein⁵⁵ und inhaltlich einzeln begründet werden.⁵⁶

Ein weiterer Kritikpunkt ist, dass die Kriterien zu Rüstungsexporten, die in den „*Politischen Grundsätzen der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern*“ sowie dem *Gemeinsamen Standpunkt 2008/944/GASP* des Europäischen Rates niedergelegt sind, eine zu geringe Bindungskraft hätten und zu weit interpretierbar seien.⁵⁷ Sie müssten verbindlich ausgestaltet und ihre Einhaltung überprüfbar sein.⁵⁸

Im Jahre 2012 stellten die damaligen Oppositionsfraktionen der Parteien *BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN* und *SPD* Anträge, in denen sie eine stärkere parlamentarische Einbindung in die Entscheidungsprozesse im Vorfeld beabsichtigter Rüstungsexporte verlangten.⁵⁹

In ihrem Antrag setzte sich die Fraktion *BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN* für eine bundesgesetzliche Verankerung der Kriterien des *Gemeinsamen Standpunkts der EU*, einen vierteljährlichen Bericht der Bundesregierung über genehmigte Rüstungsexporte und eine Vorabunterrichtung des Bundestages über besonders sensible Exporte ein.⁶⁰ Zudem sollten Genehmigungen von Rüstungsexporten stets inhaltlich begründet werden.⁶¹

⁵² Moltmann, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung zu den Vorlagen „Antrag der Fraktion der SPD (BT-Drs. 17/9188) und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN“ (BT-Drs. 17/9412), Aussch.-Drs. 17(9) 1006, S. 18.

⁵³ Moltmann, Aussch.-Drs. 17(9) 1006, S. 19.

⁵⁴ Grebe, Bonn International Center for Conversion, Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung zu den Vorlagen „Antrag der Fraktion der SPD (BT-Drs. 17/9188) und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN“ (BT-Drs. 17/9412), Aussch.-Drs. 17(9) 1007, S. 4.

⁵⁵ Moltmann, Aussch.-Drs. 17(9) 1006 S. 19; Grebe, S. 4.

⁵⁶ Grebe, Aussch.-Drs. 17(9) 1007, S. 1.

⁵⁷ Grebe, Aussch.-Drs. 17(9) 1007, S. 1f.

⁵⁸ Moltmann, Aussch.-Drs. 17(9) 1006, S. 20; Grebe, S. 1.

⁵⁹ Antrag der Fraktion der SPD, Frühzeitige Veröffentlichung der Rüstungsexportberichte sicherstellen - Parlamentsrechte über Rüstungsexporte einführen, BT-Drs. 17/9188; Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 17/9412.

⁶⁰ BT-Drs. 17/9412.

⁶¹ BT-Drs. 17/9412.

Die Fraktion der *SPD* forderte eine Veröffentlichung des Rüstungsexportberichts im ersten Quartal des folgenden Kalenderjahres und die Einrichtung eines geheimen parlamentarischen Gremiums, das im Vorhinein über beabsichtigte Rüstungsexportgenehmigungen informiert wird.⁶² Das Gremium dürfe Empfehlungen an die Bundesregierung beschließen, von denen diese nur unter besonderer Begründung abweichen dürfe. Diese Begründungen seien im Rüstungsexportbericht zu veröffentlichen.

Durch Beschlüsse vom 4. Juni 2014 und 12. August 2015 hat die Bundesregierung die Geschäftsordnung des Bundessicherheitsrates (GO BSR) geändert.⁶³ § 8 Abs. 1 GO BSR lautet nun wie folgt:

„(1) Die Bundesregierung unterrichtet den Deutschen Bundestag über abschließende Genehmigungsentscheidungen, denen eine Befassung des Bundessicherheitsrates vorangegangen ist. Diese Unterrichtung erfolgt grundsätzlich schriftlich und beinhaltet Art und Anzahl der genehmigten Güter, das Empfängerland, die beteiligten deutschen Unternehmen und das Gesamtvolumen des Geschäfts, soweit nicht im Einzelfall verfassungsrechtlich geschützte Interessen einer Veröffentlichung entgegenstehen. Eine anschließende mündliche Erläuterung kann auf der Grundlage einzelner Erwägungsgründe erfolgen. Die Geheimhaltung gemäß § 1 Abs. 2 Satz 4 gilt insoweit nicht.“

Hiernach ist nun der Bundestag zeitnah nach der Erteilung von Rüstungsexportgenehmigungen schriftlich zu informieren. Die zuständigen Ausschüsse des Bundestages sollen innerhalb von zwei Wochen nach der abschließenden Entscheidung des Bundessicherheitsrates über Rüstungsexporte unterrichtet werden.⁶⁴ Zudem ist der Umfang der Unterrichtung klarer definiert.

Auch wenn durch die Einführung des § 8 Abs. 1 GO BSR einigen Kritikpunkten begegnet wurde, bestehen die Forderungen nach einer rechtlichen Verankerung der *Kriterien des Gemeinsamen Standpunkts der EU* (1.), einer Unterrichtung des Bundestages im Vorhinein einer Genehmigungserteilung (2.) und eine Veröffentlichung der Genehmigungsbegründungen (3.) fort. Diese Forderungen sollen nun auf ihre – vor allem rechtliche – Umsetzbarkeit hin untersucht werden.

⁶² BT-Drs. 17/9188.

⁶³ BT-Drs. 18/1626; BT-Drs. 18/5773.

⁶⁴ *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, „Mehr Transparenz bei Rüstungsexporten: Bundesregierung ändert die Geschäftsordnung des Bundessicherheitsrates“, 5.6.2014, <http://www.bmwi.de/DE/Themen/aussenwirtschaft,did=641362.html> (zuletzt abger. 27.09.2016).

III. Rechtliche und politische Bewertung der Änderungsbegehren

1. Rechtliche Verankerung der Kriterien des Gemeinsamen Standpunkts der EU

Es wird gefordert, die im *Gemeinsamen Standpunkt der EU* niedergelegten Kriterien in das AWG und das KrWaffKontrG aufzunehmen, um sie rechtsverbindlich auszugestalten.⁶⁵

a) Bestimmtheitsgebot

Eine Übernahme der Kriterien des *Gemeinsamen Standpunkts der EU* könnte durch das Bestimmtheitsgebot des Art. 20 Abs. 3 GG geboten sein. Hiernach sollen Rechtsvorschriften möglichst so formuliert sein, dass *„die Folgen der Regelung für den Normadressat so vorhersehbar und berechenbar sind, daß er sein Verhalten danach ausrichten kann, daß der Verwaltung angemessen klare Handlungsmaßstäbe vorgegeben werden und daß eine hinreichende gerichtliche Kontrolle möglich ist.“*⁶⁶

Daher könnte grundsätzlich jede Gesetzesänderung, welche die Genehmigungstatbestände im Außenwirtschaftsrecht konkretisiert, geboten sein.

Die für Beschränkungen im Außenwirtschaftsrecht maßgebliche Vorschrift des § 4 AWG lautet:

„(1) Im Außenwirtschaftsverkehr können durch Rechtsverordnung Rechtsgeschäfte und Handlungen beschränkt oder Handlungspflichten angeordnet werden, um

- 1. die wesentlichen Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland zu gewährleisten,*
- 2. eine Störung des friedlichen Zusammenlebens der Völker zu verhüten,*
- 3. eine erhebliche Störung der auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu verhüten,*
- 4. die öffentliche Ordnung oder Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland im Sinne der Artikel 36, 52 Absatz 1 und des Artikels 65 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union zu gewährleisten*
oder
- 5. einer Gefährdung der Deckung des lebenswichtigen Bedarfs im Inland oder in Teilen des Inlands entgegenzuwirken und dadurch im Einklang mit Artikel 36 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union die Gesundheit und das Leben von Menschen zu schützen.*

(2) Ferner können im Außenwirtschaftsverkehr durch Rechtsverordnung Rechtsgeschäfte und Handlungen beschränkt oder Handlungspflichten angeordnet werden, um

- 1. Beschlüsse des Rates der Europäischen Union über wirtschaftliche Sanktionsmaßnahmen im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik umzusetzen,*
- 2. Verpflichtungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union durchzuführen, die in unmittelbar geltenden Rechtsakten der Europäischen Union zur Durchführung wirtschaftlicher Sanktionsmaßnahmen im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik vorgesehen sind,*
- 3. Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen umzusetzen oder*
- 4. zwischenstaatliche Vereinbarungen umzusetzen, denen die gesetzgebenden Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes zugestimmt haben.“*

⁶⁵ BT-Drs. 17/9412.

⁶⁶ Grezeszick in: Maunz/Düring, GG-Kommentar, 77. Erg.-Lfg. Juli 2012, Art. 20 Rn. 58.

Die in dem *Gemeinsamen Standpunkt der EU* formulierten acht Kriterien sind konkreter und umfangreicher als die in § 4 Abs. 1 AWG niedergelegten. Der *Gemeinsame Standpunkt* nennt beispielsweise die „*Achtung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts durch das Endbestimmungsland*“ als Gesichtspunkt, der bei der Genehmigungsentscheidung zu berücksichtigen ist.

Die Kriterien des *Gemeinsamen Standpunkts* enthalten jedoch weiterhin unbestimmte Rechtsbegriffe und sind stark politisch motiviert, wodurch eine Übernahme dieser Kriterien in das AWG letztlich zu keinem Mehrwert für die Bestimmtheit dieses Gesetzes führen würde.

Aufgrund des Bestimmtheitsgebots aus Art. 20 Abs. 3 GG ist eine Übernahme der Kriterien des *Gemeinsamen Standpunkts* nicht geboten.

b) Kompetenzverteilung

Die gemeinsame Handelspolitik, wozu sicherheits- und außenpolitischen Regelungen zählen,⁶⁷ fällt unter die ausschließliche Kompetenz der EU.⁶⁸

Gestützt auf diese ausschließliche Kompetenz hat die EU die Ausfuhrkontrolle von Dual-use-Gütern durch den Erlass einer Verordnung (EG) Nr. 428/2009 (sog. „EG-Dual-use-Verordnung“) unionsweit geregelt. Gegenwärtig steht eine Novellierung dieses europarechtlichen Rahmenwerks für die Ausfuhr und Verbringung von Dual-use-Gütern an. In Artikel 14 des Entwurfs der „neuen“ Dual-use-Verordnung ist festgelegt, dass die Mitgliedstaaten bei der Genehmigung von Dual-use-Gütern einen Kriterienkatalog zu berücksichtigen haben, der mit den im *Gemeinsamen Standpunkt der EU* niedergelegten Kriterien vergleichbar ist.

Der Bereich der Ausfuhr von Rüstungsgütern ist demgegenüber weitgehend durch nationale Regelungen geprägt. Durch Art. 346 und 347 AEUV werden die Mitgliedstaaten dazu ermächtigt, aufgrund überragender nationaler Interessen Handelsbeschränkungen zu erlassen.⁶⁹ Es besteht daher weiterhin eine nationale Zuständigkeit der Mitgliedstaaten zur Regelung von Bereichen, die elementare Sicherheitsinteressen tangieren.⁷⁰ Daher verbleibt insbesondere das Recht zur Regelung von Angelegenheiten im Zusammenhang mit Kriegswaffen in der Kompetenz der Mitgliedstaaten.⁷¹ Eine Verrechtlichung der *Kriterien des Gemeinsamen Standpunkts der EU* durch den Erlass einer EU-Verordnung – wie im Zuge der Novellierung der EG-Dual-use-Verordnung angedacht – ist daher nicht zulässig.

⁶⁷ *Simonsen* in: *Wolffgang/Simonsen/Rogmann*, AWR-Kommentar, Band 3, 40. Erg.-Lfg. Juli 2014, § 4 AWG, Rn. 17.

⁶⁸ Art. 207 Abs. 1 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

⁶⁹ *Wolffgang* in: *Ehlers/Fehling/Pünder*, Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 1, 3. Auflage, 2012, § 30 Rn. 5.

⁷⁰ *Simonsen* in: *Wolffgang/Simonsen/Rogmann*, AWR-Kommentar, Band 3, 40. Erg.-Lfg. Juli 2014, § 4 AWG, Rn. 22.

⁷¹ *Simonsen*, ebd.

Jedoch entfaltet auch der *Gemeinsame Standpunkt der EU* Bindungswirkung für die Mitgliedstaaten. Sie sind gemäß Art. 29 S. 2 des EU-Vertrages (EUV) verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass ihre einzelstaatliche Politik mit dem *Gemeinsamen Standpunkt* in Einklang steht. Sie müssen zudem die Regelungen des *Gemeinsamen Standpunkts* in ihren nationalen Ausfuhrkontrollregelungen umsetzen und sicherstellen, „dass ihre nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften dem *Gemeinsamen Standpunkt entsprechen*.“⁷² Somit sind die Kriterien des *Gemeinsamen Standpunkts* schon heute von den Mitgliedstaaten zu berücksichtigen.

Deutschland hat die Kriterien des *Gemeinsamen Standpunkts der EU* bereits umgesetzt. Laut dem 16. EU-Rüstungsexportbericht ist auf Grundlage der rechtlichen Regelungen im AWG und der AWV sowie der *Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern* gewährleistet, dass die Kriterien des *Gemeinsamen Standpunkts* unmittelbar und effektiv Anwendung finden.⁷³

Die *Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern* legen dabei fest, welche Vorgaben die deutschen Behörden, insbesondere das BAFA, bei der Erteilung von Ausfuhrgenehmigungen von militärischen Gütern zu beachten haben. Da die *Grundsätze* ausdrücklich auf den *Gemeinsamen Standpunkt der EU* verweisen, sind die dort niedergelegten Kriterien auch von den deutschen Behörden in ihren Entscheidungsprozess einzubeziehen.

Mit der Forderung nach einer Übernahme der im *Gemeinsamen Standpunkt der EU* niedergelegten Grundsätze in das AWG bzw. KrWaffKontrG wollen die Befürworter dieser Änderung die rechtliche Verbindlichkeit dieser Kriterien erhöhen.⁷⁴ Es erscheint jedoch zweifelhaft, ob dieser Zweck tatsächlich durch die Aufnahme der Kriterien in das AWG bzw. KrWaffKontrG erreicht werden kann. Bereits heute ist die Bundesregierung durch die Bindungswirkung des *Gemeinsamen Standpunkts* zur Einhaltung dieser Kriterien verpflichtet. Auch müssen die deutschen Behörden in ihren Genehmigungsentscheidungen die *Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern*, die ausdrücklich auf den *Gemeinsamen Standpunkt* verweisen, einhalten. Die reine Übernahme der Kriterien des *Gemeinsamen Standpunkts* in das AWG bzw. KrWaffKontrG würde hier die Verbindlichkeit der Kriterien nicht erhöhen.

Vielmehr würde die öffentlich vielfach geforderte und angezweifelte Durchsetzung der Kriterien erst dann unmittelbar gestärkt, wenn eine wirksame parlamentarische Kontrolle über die Einhaltung der Kriterien bei den Genehmigungsentscheidungen besteht.

⁷² Informationen des Rates, Sechzehnter Jahresbericht gemäß Artikel 8 Absatz 2 des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP des Rates betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern, Abl. C 103 vom 27.03.2015, S. 2.

⁷³ Informationen des Rates, Sechzehnter Jahresbericht, Abl. C 103 vom 27.03.2015, S. 528.

⁷⁴ BT-Drs. 17/9412.

Daher wird im Folgenden die rechtliche Möglichkeit einer parlamentarischen Kontrolle der Entscheidungsprozesse, die einer Genehmigungserteilung vorausgehen, geprüft.

2. Unterrichtung des Bundestages im Vorfeld einer Genehmigungserteilung

Bei der Forderung nach einer stärkeren Einbindung des Bundestages und damit der Öffentlichkeit in den Entscheidungsprozess im Vorhinein einer Genehmigungserteilung ergibt sich ein starkes Spannungsverhältnis zwischen den Informationsrechten des Bundestages einerseits sowie dem Schutz des exekutiven Kernbereichs (a) und den Grundrechten der betroffenen antragstellenden Unternehmen (b) andererseits.

a) Schutz des exekutiven Kernbereichs

Die Beteiligungsrechte des Bundestages werden begrenzt durch das Gewaltenteilungsprinzip, Art. 20 Abs. 3 GG. Es besteht – wie auch das BVerfG festgestellt hat – ein Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, der einen „*grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbe- reich einschließt.*“⁷⁵ Sofern eine bestimmte Materie in die alleinige Kompetenz der Regierung fällt, hat das Parlament keinen Anspruch darauf, Informationen zu erlangen, die zu einem „*Mitregieren*“ führen würden.⁷⁶

Gemäß Art. 26 Abs. 2 S. 1 GG hat die Bundesregierung die alleinige Kompetenz für die Genehmigungserteilung bei Rüstungsexporten. Unter den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung fallen daher insbesondere die Entscheidungsprozesse innerhalb des BSR.⁷⁷ Das Informationsrecht des Bundestages darf nicht zu einem faktischen Mitregieren in diese Entscheidungsprozesse führen.⁷⁸ Daher erstreckt sich die Kontrollkompetenz des Bundestages erst auf das bereits abgeschlossene Genehmigungsverfahren und nicht auf den einer Genehmigung vorangegangenen Prozess sowie die in diesen einbezogenen Abwägungen.⁷⁹

Die Bundesregierung hat demnach erst nach der Erteilung einer Genehmigung den Bundestag auf Anfrage hierüber zu informieren.⁸⁰ Es besteht kein Anspruch des Bundestages auf Auskunft über die Entscheidung von Voranfragen zu Rüstungsexporten oder den einer Entscheidung vorgelagerten Willensbildungsprozess innerhalb der Organe der Bundesregierung, etwa des BSR.⁸¹

⁷⁵ BVerfGE 137, 185 (234).

⁷⁶ BVerfGE 137, 185 (234).

⁷⁷ BVerfGE 137, 185 (236).

⁷⁸ BVerfGE 137, 185 (236).

⁷⁹ BVerfGE 137, 185 (234 f.).

⁸⁰ BVerfGE 137, 185 (244 f.).

⁸¹ BVerfGE 137, 185 (251).

b) Grundrechte der Rüstungsunternehmen

Die Bundesregierung hat als Herrin des Verfahrens gemäß Art.1 Abs. 3 GG die Grundrechte der jeweils betroffenen Rüstungsunternehmen bei der Herausgabe von Informationen zu Genehmigungen von Rüstungsexporten zu wahren.⁸²

Das Grundrecht der Berufsfreiheit aus Art. 12 GG ist auch auf Rüstungsunternehmen als juristische Personen gemäß Art. 19 Abs. 3 GG anwendbar.⁸³ Der Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG umfasst zuvörderst die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse des beteiligten Unternehmens.⁸⁴ Hierunter sind „alle auf ein Unternehmen bezogene Tatsachen, Umstände und Vorgänge, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenztem Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechts-träger ein berechtigtes Interesse hat“⁸⁵ zu verstehen. Unter die durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützten Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse fallen beispielsweise Informationen, ob ein Rüstungsunternehmen mit einem Staat Verhandlungen über den Verkauf von Kriegswaffen eines bestimmten Typs führt, sowie vertragliche Vereinbarungen zwischen diesen über Lieferzeiten, Lieferorte und Preise.

Durch die Offenlegung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen der Rüstungsunternehmen greift die Bundesregierung in die Berufsfreiheit der Rüstungsunternehmen ein.⁸⁶ Da schriftliche oder mündliche Antworten der Bundesregierung auf Anfragen des Bundestages öffentlich sind, greifen auch diese in Art. 12 Abs. 1 GG ein.

Bei der Schutzintensität differenziert das BVerfG zwischen der Informationsweitergabe im Vorhinein und im Nachhinein einer getroffenen Genehmigungsentscheidung. So seien die Interessen der Rüstungsunternehmen bis zur Erteilung einer Genehmigung höher einzustufen als das Informationsinteresse der Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 S. 2, Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG.⁸⁷

Ein Eingriff in die Berufsfreiheit des Rüstungsunternehmens ist daher gerechtfertigt, wenn die Bundesregierung im Nachgang einer Genehmigungserteilung den Bundestag hierüber informiert und hierbei „Angaben über Art und Anzahl der Kriegswaffen, über das Empfängerland, über die beteiligten deutschen Unternehmen und über das Gesamtvolumen des Geschäfts macht.“⁸⁸ Weitergehende Informationen, beispielsweise zum Einzelpreis eines Rüstungsgutes, beeinträchtigen die Berufsfreiheit der Unternehmen unverhältnismäßig und sind daher verfassungsrechtlich unzulässig.

Der grundrechtliche Schutz der Rüstungsunternehmen aus Art. 12 Abs. 1 GG begrenzt damit die Möglichkeit der Bundesregierung, Auskunft über Genehmigungsentscheidungen zu Rüstungsexporten zu

⁸² BVerfGE 137, 185 (243); ausführlich zur Vereinbarkeit von Grundrechten und effektiver Kriegswaffenkontrolle: *Busche*, 3.Teil.

⁸³ BVerfGE 137, 185 (243).

⁸⁴ BVerfGE 137, 185 (255).

⁸⁵ BVerfGE 137, 185 (255).

⁸⁶ BVerfGE 137, 185 (256).

⁸⁷ BVerfGE 137, 185 (260).

⁸⁸ BVerfGE 137, 185 (258).

erteilen. In zeitlicher Hinsicht kann die Bundesregierung keine Informationen während des Entscheidungsprozesses, etwa im BSR, weitergeben, die unter die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Rüstungsunternehmen fallen. Selbst im Anschluss an die Erteilung einer Genehmigung darf die Bundesregierung nur darüber Auskunft erteilen, dass ein konkretes Kriegswaffenausfuhrgeschäft genehmigt wurde. Hierbei dürfen die Art und Anzahl der Kriegswaffen, das Empfängerland und die beteiligten deutschen Unternehmen sowie das Gesamtvolumen des Geschäfts genannt werden.⁸⁹

Da die Information des Bundestages durch die Bundesregierung auf schriftliche Anfragen oder mündliche Fragen in der Fragestunde öffentlich erfolgt, ist hier stets ein Eingriff in den Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG des betroffenen Rüstungsunternehmens anzunehmen.

Ein möglicher Lösungsvorschlag könnte daher die Einrichtung eines Geheimgremiums des Bundestages sein, das über die Entscheidungsprozesse im Bundessicherheitsrat und insbesondere die Begründungen für die hier getroffenen Entscheidungen in Kenntnis gesetzt wird (aa),⁹⁰ oder aber der Bundestag unter Wahrung der Geheimschutzordnung informiert wird (bb).

aa) Einrichtung eines Geheimgremiums

Das BVerfG qualifiziert die Einrichtung eines solchen Geheimgremiums zur Kontrolle der Genehmigungsentscheidungen nach Art. 26 Abs. 2 GG als Eingriff in die Statusrechte aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG der nicht in diesem Gremium vertretenen Abgeordneten.⁹¹ Durch Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG wird die gleichberechtigte Teilhabe jedes Abgeordneten an der Arbeit und Entscheidungsfindung des Bundestages und sein Recht auf Information gewährleistet.⁹² Das BVerfG verlangt, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt werden müsse und *„ein angemessener Ausgleich zwischen der Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestages und den Statusrechten der Abgeordneten“*⁹³ sichergestellt wird. In Fällen, in denen die Beteiligungsrechte des Bundestages aufgrund des Geheimschutzes an Untergremien delegiert werden, müsse dies *„auf wenige Ausnahmen mit begrenztem Anwendungsbereich beschränkt bleiben und zwingend erforderlich sein“*⁹⁴.

Es muss daher zwischen dem Zugewinn an Informationen aufseiten des Geheimgremiums und dem Eingriff in die Statusrechte der im Gremium nicht vertretenen Abgeordneten abgewogen werden. Das BVerfG verneint hier das Bestehen des zwingenden Erfordernisses für die Einrichtung eines solchen Gremiums. Dieses würde über die Gründe für eine im Bundessicherheitsrat getroffene Entscheidung unterrichtet werden. Doch könne dieser Zugewinn an Informationen den hier schweren Eingriff in die Statusrechte der nicht im Gremium vertretenen Abgeordneten nicht rechtfertigen. Insbesondere sei die

⁸⁹ BVerfGE 137, 185 (257 f.).

⁹⁰ BT-Drs. 17/9188.

⁹¹ BVerfGE 137, 185 (262).

⁹² Klein in: Maunz/Düring, GG-Kommentar, 77. Erg.-Lfg. Juli 2016, Art. 38 Rn. 230 ff.

⁹³ BVerfGE 137, 185 (262).

⁹⁴ BVerfGE 137, 185 (262).

Kontrolle aufgrund der Geheimhaltungspflicht der Parlamentsöffentlichkeit und somit auch einer Kontrolle durch den Bürger entzogen. Weiterhin würde eine ausreichende parlamentarische Kontrolle dadurch ermöglicht, dass der Bundestag von der Bundesregierung nach Erteilung einer Genehmigung durch den Bundessicherheitsrat darüber informiert werde.⁹⁵ Dem ist insbesondere vor dem Hintergrund der nunmehr zeitnah veröffentlichten Rüstungsexportberichte und angesichts der widerstreitenden Schutzgüter zuzustimmen.

bb) Information des Bundestages unter Wahrung der Geheimschutzordnung

Auch die Möglichkeit, den Bundestag über Entscheidungsprozesse des Bundessicherheitsrates unter Wahrung der Geheimschutzordnung zu informieren, lehnt das BVerfG ab.⁹⁶ Hier bestehe ein Konflikt mit dem Grundsatz der Öffentlichkeit parlamentarischer Beratungen, Art. 42 Abs. 1 GG.⁹⁷ So dürften die Informationsrechte des Parlaments *„nicht dazu führen, dass sich über den parlamentarischen Geheimschutz die Arbeits- und Funktionsweise des Parlaments in den wichtigen Bereichen grundlegend verschiebt und diese spezifische Öffentlichkeitsfunktion ausgeblendet wird“*.⁹⁸ Zweck der Informationsweitergabe an das Parlament sei es, eine wirksame parlamentarische Kontrolle der Regierung zu ermöglichen. Dadurch, dass die Parlamentarier die erlangten Informationen gemäß § 4 Geheimschutzordnung nicht an die Öffentlichkeit weitergeben dürfen, ist die Kontrollfunktion wiederum deutlich abgeschwächt und auch dieser Vorschlag der Einbindung des Parlaments in die Entscheidungsfindung abzulehnen.

cc) Zwischenergebnis

Eine stärkere Einbindung des Bundestages bzw. seiner Abgeordneten in den Entscheidungsprozess, der einer Genehmigungserteilung nach dem KrWaffKontrG vorausgeht, ist mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung, Art. 20 Abs. 3 GG, und den Grundrechten der Rüstungsunternehmen nicht vereinbar.

Der Bundestag hat keinen Anspruch, über den Willensbildungsprozess der Bundesregierung, insbesondere des BSR, informiert zu werden, da dieser dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zuzuordnen ist. Der durch Art. 12 Abs. 1 GG gewährleistete Schutz der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Rüstungsunternehmen verhindert zudem eine parlamentarische Kontrolle des Entscheidungsprozesses des BSR. Auch die Informationsweitergabe an den Bundestag unter Wahrung der Geheimschutzordnung oder die Einrichtung eines Geheimgremiums ist rechtlich nicht zulässig. Diese Maßnahmen zum Geheimschutz wären mit den Statusrechten der im Gremium nicht vertretenen Abgeordneten, Art. 38 Abs. 2 S. 1 GG, und dem Grundsatz der Öffentlichkeit parlamentarischer Beratungen, Art. 42 Abs. 1 GG, nicht vereinbar.

⁹⁵ BVerfGE 137, 185 (262).

⁹⁶ BVerfGE 137, 185 (263).

⁹⁷ BVerfGE 137, 185 (264).

⁹⁸ BVerfGE 137, 185 (264).

3. Veröffentlichung der Genehmigungsbegründung

Durch die Einführung des § 8 Abs. 1 S. 3 GO BSR besteht nun die Möglichkeit, dass die Bundesregierung gegenüber dem Parlament einzelne Erwägungsgründe der Entscheidungen des BSR mündlich darlegt. Auch ist durch § 8 Abs. 1 S. 2 GO BSR konkret vorgegeben, welche Angaben die Bundesregierung zu dem jeweils genehmigten Rüstungsexport macht. Diese Norm setzt die Vorgaben des BVerfG um. Die Angabe von darüber hinausgehenden Informationen oder einer ausführlichen Begründung der Genehmigungsentscheidung würde gegen das Grundrecht der Rüstungsunternehmen aus Art. 12 Abs. 1 GG verstoßen.

Zudem fällt der Willensbildungsprozess im BSR in den Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung. Der Bundestag darf daher nicht in den Entscheidungsprozess des BSR eingreifen; ein solch „*faktisches Mitregieren*“ ist nicht zulässig. Wenn nun der BSR im Anschluss an eine getroffene Genehmigungsentscheidung in einer Begründung seine internen Erwägungen offen legen müsste, wäre ein faktisches Mitregieren jedoch ermöglicht. Es würde eine Offenlegung der Erwägungen des BSR erfolgen und die Entscheidungsinhalte ohne Rücksicht auf die aufgezeigten Schutzgüter der öffentlichen Diskussion preisgegeben, wodurch der Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung nicht mehr gewahrt wäre.

Die Forderung der Veröffentlichung einer (vorherigen bzw. vollumfänglichen) Genehmigungsbegründung ist somit rechtlich nicht umsetzbar.

C. Zusammenfassendes Ergebnis

Dem derzeitigen Verfahren sowie der Genehmigungspraxis im Zusammenhang mit Rüstungsexporten wird erhebliche Kritik entgegen gebracht. Die ihrer Natur nach sensiblen Ausfuhrvorgänge führen zu vor allem politisch motivierten Vorstößen, in das Genehmigungsverfahren durch die Beteiligung der (parlamentarischen) Öffentlichkeit ein höheres Maß an Verbindlichkeit inhaltlicher Kriterien, aber auch der Überwachung einzubringen sowie auch die Entscheidungshoheit der Bundesregierung zugunsten der Beteiligung des Parlaments zu begrenzen.

Es wird gefordert, die im *Gemeinsamen Standpunkt der EU* niedergelegten Kriterien in das AWG, das KrWaffKontrG oder gar in ein neu zu schaffendes Regelwerk aufzunehmen, um sie rechtsverbindlich auszugestalten. Jedoch stellen die Kriterien des *Gemeinsamen Standpunkts* überwiegend unbestimmte Rechtsbegriffe dar und sind stark politisch motiviert, wodurch eine Übernahme dieser Kriterien in Bundesrecht letztlich zu keinem Mehrwert für die Bestimmtheit dieses Gesetzes führen würde.

Zudem ist schon heute die Bundesregierung durch die bereits vorhandene Bindungswirkung des *Gemeinsamen Standpunkts* zur Einhaltung dieser Kriterien verpflichtet. Auch müssen die deutschen Behörden in ihren Genehmigungsentscheidungen die *Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern*, die ausdrücklich auf den *Gemeinsamen Standpunkt* verweisen, einhalten. Die Übernahme der Kriterien des *Gemeinsamen Standpunkts* in ein Bundesgesetz würde die rechtliche Verbindlichkeit der Kriterien nicht substantiell erhöhen.

Weiterhin wird gefordert, die Entscheidungsprozesse, die der Genehmigungserteilung vorausgehen, einer parlamentarischen Kontrolle zu unterwerfen. Diesem Begehren nach auszuweitenden Informationsrechten des Bundestages stehen jedoch der verfassungsrechtlich verankerte Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung sowie auch Grundrechte der betroffenen antragstellenden Unternehmen entgegen.

Das Informationsrecht des Bundestages darf nicht zu einem faktischen Mitregieren im Rahmen dieser Entscheidungsprozesse führen. Daher erstreckt sich die Kontrollkompetenz des Bundestages allein auf das bereits abgeschlossene Genehmigungsverfahren, nicht aber auf den einer Genehmigung vorangegangenen Prozess sowie die in diesen einbezogene Abwägungen.

Unter die durch die Berufsfreiheit der Unternehmen geschützten Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse fallen Informationen betreffend Verhandlungen über den Verkauf von Kriegswaffen, vertragliche Vereinbarungen hierüber sowie Einzelheiten zur Geschäftsabwicklung. Durch die Offenlegung derartiger Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Rüstungsunternehmen würde die Bundesregierung in die Berufsfreiheit der Rüstungsunternehmen ungerechtfertigt eingreifen.

Dieses Spannungsfeld vermag auch die Einrichtung eines parlamentarischen Geheimremiums nicht aufzulösen. Denn die Informationsweitergabe an den Bundestag unter Wahrung der Geheimschutzordnung oder die Unterrichtung bzw. Einbindung eines Geheimremiums wären mit den Statusrechten der im Gremium nicht vertretenen Abgeordneten und dem Grundsatz der Öffentlichkeit parlamentarischer Beratungen nicht vereinbar.

Letztlich ist auch die Forderung nach einer vollständigen Veröffentlichung einer Genehmigungsbeurteilung rechtlich nicht umsetzbar, da dieser die aufgezeigten verfassungsrechtlich geschützten Rechtsgüter entgegen stünden und sie ein faktisches Mitregieren ermöglichen würde.

D. Handlungsmöglichkeiten des Gesetzgebers

Abschließend soll aufgezeigt werden, welche Optionen für ein Tätigwerden der Legislative in diesem schon aus verfassungsrechtlicher Sicht eng gesteckten Rahmen dennoch bestehen, um das Vertrauen in die Entscheidungsfindung der Bundesregierung und die Transparenz des Verfahrens zu erhöhen.

Zunächst muss ausweislich der aufgezeigten Untersuchungsergebnisse festgestellt werden, dass für die Schaffung eines neuen bzw. weiteren Bundesgesetzes zur Regelung der Verbringung bzw. Ausfuhr von Rüstungsgütern kein rechtliches Erfordernis besteht.

Zum einen mangelte es einem derartigen „Rüstungsexportkontrollgesetz“ zunächst an einem tatsächlichen Regelungsgegenstand. Die rechtlichen Anforderungen wie Verbote und Genehmigungspflichten bezüglich der Verbringung bzw. Ausfuhr von Rüstungsgütern ist bereits durch das AWG, die AWV sowie die dazu ergangene Ausfuhrliste, die von Kriegswaffen durch das KrWaffKontrG sowie die dazugehörige Kriegswaffenliste ausführlich geregelt. Damit besteht schon jetzt keine materiellrechtliche Regelungslücke, der durch ein derartiges, neu zu schaffendes Gesetz abgeholfen werden müsste.

Es wäre jedoch angezeigt, eine Verankerung des formellen Genehmigungsverfahrens in einem Bundesgesetz vorzunehmen, um die Abläufe der Entscheidungsfindung bindender und transparenter zu gestalten.

Hierzu sollte zunächst das Kriterium der „*besonderen politischen Bedeutung*“ greifbare Anknüpfungspunkte erhalten, etwa mit Blick auf einen spezifischen Drittlandsbezug, besonders kritische Güterkategorien oder auch bestimmte Wertgrenzen. Damit wird bestimmbar, wann ein Fall von derartig herausgestellter Bedeutung vorliegt und einer entsprechend besonders intensiven Verhandlung und Entscheidungsfindung bedarf.

In diesem Zuge könnten die vom BVerfG vorgegebenen und in § 8 GO BSR umgesetzten Unterrichtsmechanismen gesetzlich festgeschrieben werden. Dadurch wäre eine zukünftige Änderung dieser nur durch den Gesetzgeber und nicht allein durch die Bundesregierung möglich.

Mit Blick auf das konkrete Genehmigungsverfahren ist es angezeigt, die beschriebenen und ständig praktizierten Verfahrensschritte und -abläufe der Entscheidungsfindung und in diesem Zuge auch die Institution des BSR als solche auf eine gesetzliche Grundlage zu heben. Dabei ist von besonderer Bedeutung, dass das Entscheidungsverfahren als solches eine gesetzliche Verankerung erfährt. Ob es sich dabei um den Weg hin zur Beantwortung einer Voranfrage oder aber zur endgültigen Bescheidung eines Antrags handelt, kann insofern dahingestellt bleiben. Maßgeblich ist, dass die festzule-

genden Kriterien und Anforderungen an das Verfahren sich direkt auf die letztliche Entscheidungsfindung auswirken und sich diese danach zu richten hat.

Damit würde dem verfassungs- wie auch verwaltungsrechtlich entwickelten Ansatz gefolgt, dass durch die nachvollziehbare gesetzliche Festlegung eines konkreten Verfahrens zur Entscheidungsfindung auch ein erhöhtes Maß an Vertrauen in diese geschaffen wird. Der bislang eher faktisch existierende und verwaltungsintern tradierte Entscheidungsprozess erführe damit eine Kodifizierung, die die Transparenz eben dieses Verfahrens erheblich steigern würde. Vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlichen Gebotes der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung würde damit die Rechtsstaatlichkeit exekutiven Handelns weiter abgesichert.

Eine regulatorische Festlegung des Verfahrens im KrWaffKontrG erscheint hier sachgerecht. In dessen § 11 finden sich ohnehin bereits Ansätze zur Kompetenzverteilung und näheren Ausgestaltung des Genehmigungsverfahrens. In Fortsetzung dessen kann die weitere verfahrensrechtliche Ausgestaltung hier erfolgen. Zwar können sich Bedenken gegen die verfassungsrechtliche Zulässigkeit ergeben, insbesondere wenn schon in der Festlegung von Verfahrensformen ein Eingriff in den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung gesehen werden sollte. Das Transparenzgebot genießt jedoch einen hohen verfassungsmäßigen Stellenwert. Dessen Wahrung durch die Manifestierung von Verfahren sichert die Rechtsstaatlichkeit und vermag damit einen derartigen – seiner Natur nach wenig intensiven – Eingriff in die exekutive Eigenverantwortung zu rechtfertigen.

Bedenken gegen diesen denkbaren Eingriff in den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung kann dadurch begegnet werden, dass keine Inhalte des materiellen Verfahrens an die Öffentlichkeit dringen, aber ein festgelegter und dieser Form auch überprüfbarer Verfahrensweg fixiert ist. Hier hat der Gesetzgeber einen Spielraum, in dessen Rahmen er der (parlamentarischen) Öffentlichkeit Einblicke zubilligen kann, ohne den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung in verfassungsrechtlich bedenklicher Weise anzutasten.

Freilich setzt dieser Ansatz – entgegen einer in der Literatur vertretenen, am reinen Wortlaut des Art. 26 Abs. 2 GG ansetzenden Meinung – die Verfassungsmäßigkeit der in § 11 KrWaffKontrG vorgesehenen Kompetenzzuweisung für die Genehmigungserteilung an untergeordnete Exekutivorgane voraus. Diese Frage wurde auch durch das BVerfG trotz der sich bietenden Gelegenheit nicht entschieden. Es spricht jedoch schon die Anzahl der überwiegend politisch nicht brisanten Antragsverfahren, die ja gerade der bestehenden extremen Kontrolldichte für Rüstungsgüter insgesamt entspringt, dafür, die Einzelentscheidung nicht dem Gesamtorgan Bundesregierung und damit dem gesamten Bundeskabinett vorzubehalten.

Die Übertragung an die inhaltlich kompetenten Fachgremien – bei entsprechender Sensitivität des Vorgangs bis hin zum BSR mit Einbindung aller für eine solche Entscheidung relevanten Fachressorts

– ist damit unter der vorgeschlagenen spezifischen Festlegung des Verfahrens die verfassungsrechtlich gebotene, mögliche und sachgerechte Handhabung für die nähere Ausgestaltung der notwendigen und vorhandenen Verbringungs- und Ausfuhrkontrollen von Rüstungsgütern.