



Kurzinformation

Verfassungsrechtliche Fragen im Kontext mit der Genehmigung von Kriegswaffenexporten

1. Rechtsnatur der sog. „Rüstungsexportrichtlinien“ der Bundesregierung

Bei den „**Politischen Grundsätzen der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern**“¹ (im Folgenden: Rüstungsexportrichtlinien) handelt es sich um eine kabinettsinterne Richtlinie, die weder im Außenverhältnis gegenüber Dritten (Rüstungsunternehmen usw.)² noch nach innen eine **rechtliche Bindung** erzeugt, sondern rein **politischer Natur** ist.

Für Waffenlieferungen in die Ukraine ist der Grundsatz Nr. III. 7. der Rüstungsexportrichtlinien einschlägig, der wie folgt lautet:

„Die Lieferung von Kriegswaffen und kriegswaffennahen sonstigen Rüstungsgütern wird nicht genehmigt in Länder, die in bewaffnete Auseinandersetzungen verwickelt sind oder wo eine solche droht [...]. Lieferungen an Länder, die sich in bewaffneten äußeren Konflikten befinden oder bei denen eine Gefahr für den Ausbruch solcher Konflikte besteht, scheiden deshalb grundsätzlich aus, sofern nicht ein Fall des Artikels 51 der VN-Charta vorliegt.“

Entscheidend ist die **Ausnahmeklausel hinsichtlich des Selbstverteidigungsrechts** gem. Art. 51 VN-Charta. Dieses Recht kann die Ukraine angesichts der russischen Invasion zweifelsohne für sich in Anspruch nehmen.

1 Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/politische-grundsaeetze-fuer-den-export-von-kriegswaffen-und-sonstigen-ruestungsguetern.pdf?__blob=publicationFile.

2 Außenwirkung und Vertrauensschutz im Rüstungsexportbereich zeitigen erst die vom **Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle** (BAFA) – einer Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz – entsprechend erlassenen Verwaltungsakte.

2. Zur Notwendigkeit der Exportgenehmigung durch die Bundesregierung als Kollegialorgan

Der Export von Kriegswaffen bedarf der **Genehmigung der Bundesregierung**. Dies ergibt sich aus Artikel 26 Absatz 2 Grundgesetz:

„Zur Kriegführung bestimmte Waffen dürfen nur mit Genehmigung der Bundesregierung hergestellt, befördert und in den Verkehr gebracht werden. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.“

Bei dem Bundesgesetz handelt es sich um das **Kriegswaffenkontrollgesetz** (KrWaffKontrG). Dieses regelt in seinem § 11 Absatz 1, dass es für den Export von Kriegswaffen grundsätzlich einer vorherigen **Genehmigung durch die Bundesregierung** bedarf. Mit der Bundesregierung ist dabei das **Kollegialorgan** im Sinne des Art. 62 GG, bestehend aus dem Bundeskanzler und den einzelnen Bundesministern, gemeint.

Nach § 11 Abs. 2 KrWaffKontrG kann diese Genehmigungszuständigkeit jedoch an die jeweils ressortzuständigen Bundesminister übertragen werden. Von dieser Ermächtigungsmöglichkeit hat die Bundesregierung durch die „**Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Kontrolle von Kriegswaffen**“ Gebrauch gemacht.³

Über die **Verfassungsmäßigkeit einer Delegation** von Zuständigkeiten der Bundesregierung auf einzelne Bundesminister besteht seit langem **verfassungsrechtlicher Streit**. So wird in der Literatur die Auffassung vertreten, dass Art. 26 Abs. 2 Satz 1 GG keine Entscheidung des Kabinetts verlange, sondern eine Delegationsbefugnis beinhalte.⁴ Andere Teile der Literatur lehnen im Falle der Rüstungsexportkontrolle eine solche Delegationsbefugnis ab.⁵ Das Bundesverfassungsgericht führte in seinem Urteil aus dem Jahr 2014 zu verfassungsrechtlichen Fragen der Selbstorganisation der Bundesregierung aus:

„Bei Regelungen des Grundgesetzes, die eine Entscheidungszuständigkeit der Bundesregierung vorsehen, ist daher grundsätzlich davon auszugehen, dass es eines Beschlusses des gesamten Kabinetts bedarf (BVerfGE 91, 148 <166>; 115, 118 <149>; 132, 1 <21>). Ausnahmsweise können unter dem Begriff der Bundesregierung jedoch auch die jeweils ressortzuständigen Minister verstanden werden, wenn Sinn und Zweck der jeweiligen Regelung eine solche Auslegung gebieten (BVerfGE 26, 338 <396>).“

3 Erste Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Kontrolle von Kriegswaffen (KrWaffKontrGDV 1) vom 1. Juni 1961, https://www.gesetze-im-internet.de/krwaffkontrgdv_1/BJNR006490961.html.

4 Vgl. *Pottmeyer*, Kriegswaffenkontrollgesetz, 2. Aufl. 1994, § 11 Rn. 2; *Hernekamp*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 26 Rn. 29.

5 Vgl. *Herdegen*, in: Maunz/Dürig, GG, März 2014, Art. 26 Rn. 56; *Pernice*, in: Dreier, GG, Bd. 2, 2. Aufl. 2006, Art. 26 Rn. 28; *Streinz*, Artikel 26 GG, in: Sachs, Grundgesetz, München: Beck, 9. Auflage 2021, Rn. 46 *Hillgruber*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, GG, 12. Aufl. 2011, Art. 26 Rn. 12.

Jedoch hat das BVerfG die Streitfrage nicht abschließend entschieden:

„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.“⁶

3. Der Bundessicherheitsrat und Waffenlieferungen an die Ukraine

Dem **Bundessicherheitsrat** (BSR) – einem geheim tagenden **Kabinettsausschuss der Bundesregierung** – gehören nach § 2 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Bundessicherheitsrats die Bundesminister des Auswärtigen, des Innern, der Justiz und für Verbraucherschutz, der Finanzen, für Wirtschaft und Energie, der Verteidigung, für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und die Chefin oder der Chef des Bundeskanzleramts an.⁷

Nach Auffassung des BVerfG „steht der Teilnahme des Bundessicherheitsrates am Kernbereichsschutz nicht entgegen, dass an dessen Sitzungen neben Regierungsmitgliedern auch der Chef des Bundeskanzleramtes, der Generalinspekteur der Bundeswehr, die Chefs des Bundespräsidialamtes und des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, die Beauftragte der Bundesregierung für Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle sowie bei Bedarf weitere Dritte teilnehmen können. Hierdurch verliert das Gremium nicht den direkten Bezug zu der Willensbildung innerhalb der Bundesregierung, der die Genehmigungsentscheidungen nach Art. 26 Abs. 2 Satz 1 GG vorbehalten sind.“⁸

Für die derzeitigen **Waffenlieferungen aus Bundeswehrbeständen an die Ukraine** hat die Verteidigungsministerin eine **Genehmigung zur Ausfuhr beim Bundessicherheitsrat beantragt**, was Medienberichten zufolge angeblich eine „reine Formsache“ sei.⁹

6 BVerfGE 137, 185. Urteil des Zweiten Senats vom 21. Oktober 2014 – 2 BvE 5/11 – Rn. 148, http://www.bverfg.de/e/es20141021_2bve000511.html.

7 Geschäftsordnung des Bundessicherheitsrates, <https://dserver.bundestag.de/btd/18/057/1805773.pdf>.

8 BVerfGE 137, 185. Urteil des Zweiten Senats vom 21. Oktober 2014 – 2 BvE 5/11 – Rn. 149.

9 Tagesschau vom 23. März 2022, „Deutschland will weitere Waffen liefern“, <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/deutschland-waffenlieferung-ukraine-103.html>.