

11. September 2018

Sachverständige Stellungnahme zu den Anträgen der Fraktion Die Linke vom 21.03.2018 (BT-Ds. 19/1339) – „Export von Rüstungsgütern verbieten“ – und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 25.04.2018 (BT-Ds. 19/1849) – „Ein Rüstungsexportkontrollgesetz endlich vorlegen“ – zur öffentlichen Anhörung des Wirtschaftsausschusses des Deutschen Bundestages am 26.09.2018

1. Allgemeines zu den Anträgen

Mit den vorgelegten Anträgen der Fraktion Die Linke und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen knüpfen beide Fraktionen an frühere Anträge der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen an (Antrag vom 20.05.2015 (BT-Ds. 18/4940), Antrag vom 25.04.2012 (BT-Ds. 17/9412) und Antrag vom 17.02.2016 (BT-Ds. 18/7546); s.a. BT-Ds. 18/12825). Diese früheren Anträge der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen sind vom Bundestag nicht verabschiedet worden. Der jetzt vorgelegte Antrag der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen vom 25.04.2018 knüpft an diese Anträge an, unterscheidet sich von diesen vorgeannten Anträgen jedoch nicht substantiell.

In ihren Anträgen kritisieren die genannten Fraktionen die gegebene Genehmigungspraxis bei Rüstungsgütern, erklären, dass die von der Bundesregierung in ihren „Politischen Grundsätzen der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“ vom 19.01.2000 ausgebrachte Erklärung, „ihre Rüstungsexportpolitik restriktiv zu gestalten“ entweder gescheitert oder nicht hinlänglich eingehalten werde. Schon diese Aussage trifft indessen nicht zu. Es ist zwar richtig, dass in den vergangenen Jahren die Rüstungsexporte aus der Bundesrepublik Deutschland **quantitativ** zugenommen haben; dies ist aber nicht entscheidend. Maßgebend sind die **rechtlichen Grenzen**, auf die anschließend einzugehen sein wird, und deren Einhaltung. In ihrer Grundsatzerklärung vom 19.01.2000 hat die Bundesregierung mit Recht nicht nur erklärt, dass eine restriktive Rüstungsexportpolitik zu gestalten sei, sondern dass die Bundesrepublik „im Rahmen der internationalen

und gesetzlichen Verpflichtungen...den Export von Rüstungsgütern (auch) am Sicherheitsbedürfnis und außenpolitischen Interesse der Bundesrepublik Deutschland zu orientieren“ hat. Mit anderen Worten: Beschränkungen der Rüstungsexporte bedürfen jeweils einer sorgfältigen Abwägung konträrer Interessen, wobei der Bundesregierung naturgemäß ein besonderer Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum einzuräumen ist (**außen- und sicherheitspolitische Interessenbestimmung** und **–abwägung als exekutivischer Kernbereich**). Dies beachten beide Anträge nicht in hinreichendem Maße. Dies wird bereits an den von den Antragstellern kritisierten Exportadressaten Ägypten, Saudi-Arabien und Israel sowie der Türkei sehr deutlich. Es ist richtig, dass diese Länder in den vergangenen Jahren Rüstungsexporte erhalten haben. Aber damit wurden die politischen Abwägungsgrundsätze nicht missachtet. Rüstungsexporte nach Israel liegen wegen des besonderen Verhältnisses von Deutschland und Israel ohnehin außerhalb jeder begründeten Kritik. Die Sicherheit Israels gehört zu den maßgebenden außen- und sicherheitspolitischen Grundprinzipien der Bundesrepublik seit jeher. Die Türkei ist NATO-Partner und verfügt damit ebenfalls über eine privilegierte Position. Selbst wenn es richtig sein sollte, dass deutsche Rüstungsgüter von der Türkei in Syrien zum Einsatz gekommen sein sollten, so bleibt erneut sorgfältig abzuwägen: Die Türkei beruft sich darauf, dass sie in Syrien gegen den internationalen Terrorismus ankämpfe – eine Aussage oder Behauptung, die zumindest nicht von vornherein von der Hand gewiesen werden kann. Im Übrigen wurden bestimmte Lieferungen auch an die Türkei nicht genehmigt. Mit Ägypten besteht seit jeher ein freundschaftliches außenpolitisches Verhältnis. Auch Ägypten ist sehr wesentlich bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus und die Rolle Ägyptens wird möglicherweise im Verhältnis zu Deutschland und Europa noch im Zuge der aktuellen Migrationskrise anwachsen. Auch insoweit bedarf es wiederum sorgfältigster Abwägung zwischen den maßgebenden Interessenpositionen, wie sie in der Grundsatzerklärung der Bundesregierung niedergelegt sind. Gleiches gilt für Saudi-Arabien. Auch mit Saudi-Arabien bestehen seit jeher enge freundschaftliche und vor allem wirtschaftliche Beziehungen, an deren Pflege und Aufrechterhaltung die Bundesrepublik Deutschland ein außerordentliches Interesse hat bzw. haben muss. Wenn z.B. an Saudi-Arabien Patrouillenboote geliefert worden sind, so stellt sich schon die Frage, ob es sich hier tatsächlich um einen Export von Kriegswaffen handelt. Patrouillenboote dienen zunächst der Grenzsicherung, d.h. einer Zielsetzung, die nicht nur militärischer, sondern ganz entscheidend auch bzw. bloß polizeilicher Natur ist. Mit anderen Worten: Der Export von Patrouil-

lenboote stellt einen Fall des sog. Dual-Use dar, der von vornherein nicht unter den verfassungsrechtlichen Genehmigungsvorbehalt des Art. 26 Abs. 2 GG fällt (vgl. z.B. Jarass/Pieroth, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 26 Rn. 8).

Jedenfalls ergeben schon diese Beispielfälle, dass die Rüstungskontrollpolitik der Bundesregierung auch bei kritischer Beobachtung nicht von vornherein verworfen werden kann. Es spricht alles dafür, dass auch in den vorgenannten Fällen die Bundesregierung ihrer Verantwortung in ebenso verfassungskonformer wie kontrollgerechter Weise gerecht geworden ist. Selbst wenn die Rüstungsexporte aus der Bundesrepublik Deutschland in quantitativer Hinsicht gestiegen sind, spielt dies demgemäß keine Rolle. Zu Kritik und ggf. entsprechend rechtlichen Veränderungsforderungen würde nur eine substantiell-qualitative Veränderung der Rüstungskontrollpolitik der Bundesregierung führen können. Von einer solchen **substantiell-qualitativen** Veränderung kann jedoch **nicht** die Rede sein.

2. Verfassungsrechtliche Vorgaben

Die maßgebende verfassungsrechtliche Grundlage für die Beschränkung von Rüstungsexporten findet sich in der Vorschrift des Art. 26 Abs. 2 GG, derzufolge „zur Kriegführung bestimmte Waffen nur mit Genehmigung der Bundesregierung hergestellt, befördert und in Verkehr gebracht werden dürfen“ (S. 1), wobei „das Nähere durch Bundesgesetz zu regeln ist“ (S. 2). Als „Kriegswaffen“ im Sinne des Art. 26 Abs. 2 GG gelten „alle Gegenstände, die objektiv geeignet sind, Zerstörungen oder Schäden zu verursachen und als Mittel der Gewaltanwendung bei bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen Staaten zu dienen“ (vgl. Jarass/Pieroth, a.a.O.) – vgl. entsprechend § 1 KrWaffG. Der Gesetzesvorbehalt des Art. 26 Abs. 2 S. 2 GG begründet einen repressiven Genehmigungsvorbehalt, der im Einzelnen gesetzlich auszuführen und zu konkretisieren ist. Die hierfür maßgebenden Regelungen finden sich im KrWaffG in der Fassung vom 22.11.1990 (BGBl. I S. 2506) und im AWG vom 06.06.2013 (BGBl. S. 1482) in Verbindung mit der AWVO vom 05.08.2013 (BGBl. I S. 2865). Mit diesen, noch im Einzelnen zu beleuchtenden Gesetzesregelungen ist die Bundesrepublik Deutschland dem Gesetzgebungsauftrag des Art. 26 Abs. 2 S. 2 GG in zunächst definitiv verfassungskonformer Weise gefolgt. Folgerichtig greift ein Antrag, wie der der Fraktion Die Linke vom 21.03.2018 von vornherein ins Leere, wenn dort gefordert wird, den „Export von Rüstungsgütern zu verbieten“. Art. 26 Abs. 2 GG bietet keine Grundlage für ein solches (totales) Verbot. Art. 26 Abs. 2 GG fordert lediglich eine wirk-

same Kontrollpolitik und damit ggf. auch Begrenzung von Rüstungsexporten, aber keinesfalls ein generelles Exportverbot. Dies ergibt sich auch und bereits aus der verfassungsrechtlichen Position der Rüstungsindustrie im Übrigen. Die Rüstungsindustrie ist Teil der Privatwirtschaft und verfügt damit auch über die verfassungsrechtlichen Schutzgewährleistungen aus Art. 2 Abs. 1, 12 und 14 GG, wie sie allgemein für jede Form der Privatwirtschaft maßgebend sind. Dies bedeutet, dass auch die Rüstungsindustrie zunächst verfassungsrechtlich geschützt ist, dass sie mit anderen Worten also nicht generell ausgeschlossen werden darf. Die Rüstungsindustrie ist nach den Grundsätzen von wirtschaftlicher Freiheit und Wettbewerb ebenso wie alle anderen Branchen der Wirtschaft prinzipiell geschützt. Sie verfügt über die prinzipielle Produktions- wie Vertriebsfreiheit, sie verfügt über die prinzipielle, auch im internationalen Bereich maßgebende Wettbewerbsfreiheit und sie verfügt ebenso über die grundsätzliche Freiheit zur technologisch erfolgreichen und rentablen Produktentwicklung wie Produktgestaltung. Wenn der Rüstungsindustrie über den Genehmigungsvorbehalt nach Maßgabe des Art. 26 Abs. 2 GG im Einzelnen Grenzen gesetzt werden, so impliziert dies naturgemäß eine Einschränkung der vorgenannten Freiheiten. Solche Einschränkungen müssen aber nach Maßgabe allgemeiner rechtsstaatlicher Grundsätze stets **verhältnismäßig** sein. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit hat insoweit dafür zu sorgen, dass in der Güteabwägung zwischen den Freiheitsrechten aus Art. 2 Abs. 1, 12 und 14 GG einerseits und den friedenssichernden Zielsetzungen des Art. 26 GG ein ebenso vernünftiger wie ausgewogener Ausgleich hergestellt wird. Bei dieser Abwägung spielt auch der Aspekt der Verteidigungs- und Bündnisfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland eine wesentliche Rolle – ein Aspekt, der wiederum über verfassungsrechtlichen Rang verfügt. Die Rüstungsindustrie bildet naturgemäß einen wesentlichen Bestandteil der Verteidigungs- und Bündnisfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland und kann aus diesem Grunde ebenso wenig wie aus den vorgenannten Gründen generell in Frage gestellt werden. Dieser verhältnismäßige Ausgleich zwischen den vorgenannten, ggf. auch einmal miteinander kollidierenden Verfassungsgrundsätzen ist über den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit herzustellen. Dies hat gemäß Art. 26 Abs. 2 S. 2 GG über den dortigen Gesetzgebungsauftrag zu erfolgen. Dem ist wiederum über das KrWaffG und das geltende Außenwirtschaftsrecht Folge geleistet worden. Für die hier zur Diskussion stehenden Anträge der Fraktionen Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen bedeutet dies, dass diese nur dann begründet sein können, wenn die vorgenannten Verhältnismäßigkeitsgebote im Einzelfall nicht gewahrt sein sollten. Damit

läuft der Antrag der Fraktion Die Linke vom 21.03.2018 von vornherein ins Leere, da dieser generell den „Export von Rüstungsgütern verbieten“ will. Ein solches generelles Verbot des Exports von Rüstungsgütern würde die Grundrechte der Rüstungsindustrie aus Art. 2 Abs. 1, 12 und 14 GG in absolut unverhältnismäßiger Weise beeinträchtigen, da zur allgemeinen wirtschaftlichen Freiheit privater Unternehmen naturgemäß auch das Recht zum Export gehört. Auch der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 25.04.2018, der die Vorlage eines „Rüstungsexportkontrollgesetzes“ fordert, greift von vornherein insoweit ins Leere, als über die Regelungen des KrWaffG und des AWG sowie der AWVO gesetzliche Regelungen zur Beschränkung von Rüstungsexporten bereits bestehen bzw. erlassen worden sind. Art. 26 Abs. 2 S. 2 GG fordert kein gesondertes „Rüstungsexportkontrollgesetz“, sondern fordert lediglich, dass im Rahmen der ggf. auch allgemeinen Bundesgesetzgebung entsprechende materiell-rechtliche Kontrollregelungen geschaffen werden. Eines gesonderten „Rüstungsexportkontrollgesetzes“ bedarf es demgemäß bzw. schon von Verfassungs wegen nicht.

3. Die „Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“

Für die Genehmigungspraxis wie auch für die gesetzliche Ausgestaltung des Genehmigungsvorbehalts gemäß Art. 26 Abs. 2 S. 2 GG sind die **„Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“** maßgebend. In diesen „Grundsätzen“ hat sich die Bundesregierung auf der einen Seite zu einer restriktiven Rüstungsexportpolitik bekannt, zum anderen hat sie auf die „internationalen und gesetzlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland“ und das „Sicherheitsbedürfnis sowie das außenpolitische Interesse der Bundesrepublik Deutschland“ hingewiesen. Des Weiteren hat die Bundesregierung sich verpflichtet, „einen Beitrag zur Sicherung des Friedens, der Gewaltprävention, der Menschenrechte und einer nachhaltigen Entwicklung in der Welt zu leisten“. Des Weiteren wird auf die „Beschlüsse internationaler Institutionen“ Bezug genommen sowie schließlich ein hohes Maß an internationaler, vor allem europäischer Rechtsverbindlichkeit angestrebt. Die Bundesregierung trifft hiernach ihre Entscheidungen nach dem KrWaffG und dem AWG „in Übereinstimmung mit dem von dem Rat der Europäischen Union (EU) angenommenen ‚Verhaltenskodex der Europäischen Union für Waffenausfuhren‘ vom 08.06.1998“, den Regelungen der OSZE vom 25.11.1993 und nach Maßgabe weiterer internationaler Grundprinzipien, insbesondere nach Maßgabe der

Menschenrechte „im Bestimmungs- und Endverbleibsland“. Exportgenehmigungen werden „grundsätzlich nicht erteilt, wenn hinreichender Verdacht besteht, dass diese zur internen Repression...oder zu sonstigen fortdauernden und systematischen Menschenrechtsverletzungen missbraucht werden“. Hinsichtlich der Lieferungsadressaten wird mit Recht zwischen NATO-Ländern, EU-Mitgliedsstaaten und NATO-gleichgestellten Ländern einerseits und „sonstigen Ländern“ unterschieden. „Der Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern in NATO-Länder etc. hat sich an den Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen des Bündnisses und der EU zu orientieren“. „Kooperationen sollen im bündnis- und/oder europapolitischen Interesse liegen“. Die Zusammenarbeit zwischen deutschen und ausländischen Unternehmen in den genannten Ländern soll grundsätzlich nicht beschränkt werden. Restriktivere Maßstäbe gelten dagegen für die „sonstigen Länder“, „es sei denn, dass im Einzelfall besondere außen- oder sicherheitspolitische Interessen der Bundesrepublik Deutschland unter Berücksichtigung der Bündnisinteressen für eine ausnahmsweise zu erteilende Genehmigung sprechen“. Im Übrigen gelten die „zu schützenden Belange der Sicherheit, des friedlichen Zusammenlebens der Völker oder der auswärtigen Beziehungen“, die nicht zu gefährden sind. Bei alledem ist auch „das volkswirtschaftliche Interesse im Sinne von § 3 Abs. 1 AWG“ zu beachten. Keine Genehmigungen kommen in Betracht, „wenn die innere Lage des betreffenden Landes dem entgegensteht“. Zu sichern ist des Weiteren der Endverbleib gelieferter Rüstungsgüter.

Mit diesen Grundsätzen hat die Bundesregierung ebenso klare wie verfassungskonforme Maßstäbe für die Ausführungsgesetzgebung gemäß Art. 26 Abs. 2 S. 2 GG bzw. für die Genehmigungspraxis nach Maßgabe des KrWaffG und des AWG geschaffen. Ein Verstoß oder irgendeine Form von Unvereinbarkeit mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 26 Abs. 2 GG sind nicht erkennbar. Dabei bleibt insbesondere zu berücksichtigen, dass es sich in allen diesen Fällen um politische Entscheidungen handelt, die von einem hohen Maß auch an Gestaltungs- und Beurteilungsspielraum der zuständigen Institutionen, hier also namentlich der Bundesregierung, getragen sind bzw. getragen sein müssen. Jede Genehmigungsentscheidung muss zwar die noch im Einzelnen darzustellenden gesetzlichen Vorgaben beachten; in der konkreten Auslegung der maßgebenden Gesetzesbestimmungen vermitteln die vorgenannten „Politischen Grundsätze“ aber durchaus klare und rechtssichere Auslegungsmaßstäbe. Dass dem in der Vergangenheit nicht genügt worden sein sollte, ist weder erkennbar noch nachweisbar. Auch in-

soweit gehen die hier zur Diskussion stehenden Anträge von der Fraktion Die Linke und der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen ins Leere.

4. Zu den europarechtlichen und völkerrechtlichen Vorgaben

Bei den europarechtlichen Vorgaben ist insbesondere der „**Gemeinsame Standpunkt 2008/944/GASP des Rates vom 08.12.2008**“ (ABI.-EU L 335/99) maßgebend und im Kontext mit den vorgenannten nationalen Regelungen zu beachten. Dieser GASP-Standpunkt begründet gemäß Art. 1 ein Verfahren für Ausfuhrgenehmigungen und legt gemäß Art. 2 hierzu im Einzelnen Kriterien vor. Hiernach sollen Ausfuhrgenehmigungen verweigert werden, wenn ihre Erteilung im Widerspruch zu internationalen Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten steht (Kriterium 1). Nach Kriterium 2 ist die „Achtung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts durch das Endbestimmungsland“ zu beachten. Nach Kriterium 3 ist die „Innere Lage im Endbestimmungsland als Ergebnis von Spannungen oder bewaffneten Konflikten“ zu beachten. Nach Kriterium 4 geht es um die „Aufrechterhaltung von Frieden, Sicherheit und Stabilität in einer Region“. Nach Kriterium 5 ist die „nationale Sicherheit der Mitgliedsstaaten und der Gebiete, deren Außenbeziehungen in die Zuständigkeit eines Mitgliedsstaates fallen, sowie die nationale Sicherheit befreundeter und verbündeter Länder zu beachten“. Nach Kriterium 6 ist insbesondere die „Haltung zum Terrorismus“ und die „Einhaltung des Völkerrechts“ zu beachten. Nach Kriterium 7 wird das „Risiko der Abzweigung von Militärtechnologie oder Militärgütern im Käuferland oder der Wiederausfuhr von Militärgütern unter unerwünschten Bedingungen“ sanktioniert. Nach Kriterium 8 ist schließlich die „Vereinbarkeit der Ausfuhr von Militärtechnologie oder Militärgütern mit der technischen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Empfängerlandes“ zu berücksichtigen. Unabhängig von alledem wird den Mitgliedsstaaten der EU gemäß Art. 3 auch das Recht eingeräumt, „auf nationaler Ebene eine restriktivere Politik zu verfolgen“.

Diese Grundsätze des GASP-Standpunktes korrespondieren in jeder Hinsicht mit den „**Politischen Grundsätzen der Bundesregierung**“. Die genannten „Grundsätze“ wahren die zitierten Vorgaben des GASP-Standpunktes in jeder Hinsicht.

In völkerrechtlicher Hinsicht ist vor allem der am 24.12.2014 in Kraft getretene „Arms Trade Treaty“ – ATT – bedeutsam. Verstöße gegen diesen sind nicht erkennbar.

5. KrWaffG und AWG

Die Regelungen des KrWaffG und des AWG nebst AWVO erfüllen die vorgeannten Grundsätze des Art. 26 Abs. 2 GG ebenso wie die der „Politischen Grundsätze“ und des GASP-Standpunktes. Es bestehen gegenüber diesen Vorgaben keine regelungsmäßigen Defizite.

a) KrWaffG

Das KrWaffG definiert die Kriegswaffen in § 1 in jeder Hinsicht zutreffend bzw. in vollem Einklang mit Art. 26 Abs. 2 S. 1 GG. Das Genehmigungsverfahren ist in den Vorschriften der §§ 2 ff. ebenso eindeutig wie verfassungsmäßig geregelt. Gemäß § 6 Abs. 2 kann die Genehmigung „insbesondere versagt werden, wenn (1) Grund zu der Annahme besteht, dass ihre Erteilung dem Interesse der Bundesrepublik an der Aufrechterhaltung guter Beziehungen zu anderen Ländern zuwiderlaufen würde“, dass die Erteilung völkerrechtliche Verpflichtungen der Bundesrepublik verletzen oder deren Erfüllung gefährden würde, (3) Grund zu der Annahme besteht, dass eine der in Absatz 2 Nr. 2 genannten Personen „die für die beabsichtigte Handlung erforderliche Zuverlässigkeit nicht besitzt“. Im gleichen Kontext stehen die Regelungen der §§ 7 ff. zum Widerruf der Genehmigung. Absolut zutreffend sind schließlich die Regelungen der §§ 16 ff., derzufolge Atomwaffen, biologische und chemische Waffen, Antipersonenminen und Streumunition generell verboten sind.

b) AWG und AWVO

Das Außenwirtschaftsrecht ergänzt das KrWaffG in voll systemkonformer Weise, indem entsprechende Kontrollen bzw. Beschränkungen im Außenwirtschaftsverkehr verfügt werden. § 4 AWG eröffnet die Möglichkeit, „durch Rechtsverordnung, Rechtsgeschäfte und Handlungen“ zu beschränken oder „Handlungspflichten“ anzuordnen, um „(1.) die wesentlichen Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland zu gewährleisten, eine Störung des friedlichen Zusammenlebens der Völker zu verhüten, (2.) eine erhebliche Störung der auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu verhüten, (3.) die öffentliche Ordnung oder Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland im Sinne der Artikel 36, 52 Absatz 1 und des Artikels 65 Absatz 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union zu gewährleisten...“ Abs. (1). Auf

dieser Grundlage ist die AWVO ergangen, die entsprechende Genehmigungserfordernisse im Einzelnen aufführt. Hervorzuheben sind dabei auch die Regelungen der §§ 49 ff. AWVO (Genehmigungserfordernisse für technische Unterstützung im Zusammenhang mit chemischen oder biologischen Waffen oder Kernwaffen, Genehmigungserfordernisse für technische Unterstützung im Zusammenhang mit einer militärischen Endverwertung). § 5 AWG legt schließlich die entsprechenden Beschränkungen oder Handlungspflichten im Einzelnen und namentlich für militärische Rüstungsgüter fest. Auch diese Regelungen konkretisieren in jeder Hinsicht korrekt die vorgenannten verfassungsrechtlichen und internationalen Vorgaben.

6. Zu den Anträgen im Einzelnen

a) Zum Antrag der Fraktion Die Linke

Wie bereits oben ausgeführt, greift der hiesige Antrag bereits insoweit ins Leere, als er ein generelles Verbot des Exports von Rüstungsgütern anstrebt (II. 1.). Ein solches Verbot wäre unverhältnismäßig und verfassungswidrig. Das gleiche Verdikt gilt für die Forderung, „keine Exporte von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern zu genehmigen und erteilte Genehmigungen sofort zu widerrufen“ (II. 2.). Ebenso unverhältnismäßig ist die Forderung, „keine Exporte von Waffenfabriken zu genehmigen, d.h. keine Exportgenehmigungen für Fertigungs-, Herstellungs- und Technologieunterlagen, Herstellungsausrüstung sowie Komponenten zur Herstellung von Rüstungsgütern zu genehmigen“ (II. 3.). Ebenso unverhältnismäßig ist schließlich die Forderung, „die technische Unterstützung im Ausland durch Inländer und Inländerinnen zu verbieten, wenn die technische Unterstützung zur Verwendung im Zusammenhang mit der Entwicklung, der Herstellung, der Handhabung, dem Betrieb, der Wartung, der Lagerung, der Ortung, der Identifizierung oder der Verbreitung von chemischen oder biologischen Waffen oder Kernwaffen oder Kriegswaffen und sonstigen Rechtsgütern bestimmt ist“ (II. 4.). In letzterer Hinsicht sind die Kontrollregelungen der §§ 49, 50 AWVO in jeder Hinsicht ebenso ausreichend wie verhältnismäßig.

b) Zum Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

aa) Der hiesige Antrag zielt zunächst darauf ab, ein „Rüstungsexportkontrollgesetz“ vorzulegen (II. 1.). Wie bereits oben ausgeführt, be-

darf es eines solchen gesonderten Gesetzes angesichts der Regelungen in KrWaffG und im AWG bzw. in der AWVO jedoch nicht.

- bb) Des Weiteren wird gefordert, die „Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“ im AWG und im KrWaffG „gesetzlich zu verankern“ (II. 1. a). Diese Forderung greift schon insofern ins Leere, als die genannten „Politischen Grundsätze“ für das (exekutivische) Handeln der Bundesregierung ohnehin verbindlich sind und weil sie gleichzeitig die maßgebenden Auslegungsgrundsätze für die Praktizierung der Genehmigungstatbestände des KrWaffG und des Außenwirtschaftsrechts darstellen.
- cc) Das gleiche gilt für die Forderung, die acht Kriterien des GASP in das AWG und das KrWaffG zu überführen (II. 1. b.). Denn zum einen entsprechen diese Kriterien des GASP den „Politischen Grundsätzen“ der Bundesregierung und zum anderen handelt es sich insoweit um keine national-unmittelbar verbindlichen Rechtsätze.
- dd) Des Weiteren wird beantragt, „die Umgehung deutscher Rüstungsexportkontrolle durch Produktion im Ausland und technische Unterstützung ausländischer Unternehmen“ zu beenden und den „Genehmigungsvorbehalt für technische Unterstützung in den §§ 49, 50 der AWVO auf sämtliche Rüstungsgüter“ zu erstrecken (II. 1. c.). Diese Forderung erweist sich indessen als eindeutig unverhältnismäßig. Die Regelungen der §§ 49, 50 AWVO reichen völlig aus, um entsprechende Umgehungen zu verhindern. Unverhältnismäßig ist es in jedem Falle, deutschen Rüstungsunternehmen die Produktion im Ausland oder die technische Unterstützung ausländischer Unternehmen zu untersagen. Denn solche Verhaltensweisen liegen zunächst und prinzipiell in der wirtschaftlichen Freiheit der betroffenen Unternehmen begründet, sehen sich von hier aus legitimiert und können nur dann unter Verbotsvorbehalt gestellt werden, wenn eine definitive Umgehung der maßgebenden Genehmigungsvorbehalte für Rüstungsexporte im Einzelfall nachgewiesen wird. Eine generelle Verbotregelung, wie sie hier angestrebt wird, ist unverhältnismäßig und verfassungswidrig.

- ee) Bündnis 90/Die Grünen fordern weiterhin, dass die Regelung des § 11 Abs. 2 KrWaffG „gestrichen und damit die verfassungswidrige Delegation der Entscheidungen über Kriegswaffen vom Bundeskabinett auf das Wirtschaftsresort beendet und stattdessen sichergestellt wird, dass künftig das Bundeskabinett als Ganzes anstelle des Bundessicherheitsrates entscheidet“ (II. 1. d.). Ob die Regelung des § 11 Abs. 2 KrWaffG verfassungswidrig ist, hängt davon ab, was unter „Genehmigung der Bundesregierung“ im Sinne des Art. 26 Abs. 2 GG zu verstehen ist. Teilweise wird in der Tat die Auffassung vertreten, dass damit die Bundesregierung nur als „komplettes“ Kollegium gemeint ist – mit der Folge, dass dann Delegationen, wie sie hier in § 11 Abs. 2 KrWaffG verfügt worden sind, mit der Verfassung nicht vereinbar wären (vgl. z.B. Jarass/Pieroth, GG, Art. 26 Rn. 10). Nach hiesiger Auffassung trifft diese Auslegung jedoch nicht zu. Die Bundesregierung stellt zwar ein Kollegium dar (vgl. Art. 62 GG). Innerhalb dieses Kollegiums sind aber Delegationen durchaus statthaft. Die Bundesregierung entscheidet als Kollegium darüber, welcher Minister ggf. welche Zuständigkeiten wahrnimmt bzw. nicht wahrnimmt. Dies gründet sich auf die prinzipielle Organisationsgewalt der Bundesregierung, die ihrerseits verfassungsrechtlichen Rang genießt. Deshalb kann Art. 26 Abs. 2 GG nach hiesiger Auffassung nicht in dem Sinne ausgelegt werden, dass es in jedem Falle einer Genehmigung durch die Bundesregierung als Kollegium bedarf. Wenn die Bundesregierung im Rahmen ihrer Organisationsgewalt ordnungsgemäß eine Delegation auf einen einzelnen Minister (hier den Wirtschaftsminister) verfügt hat, ist dies durchaus verfassungskonform. Dies auch unter dem Aspekt, dass die Bundesregierung selbstverständlich als Kollegium solche Delegationen auch widerrufen oder abändern kann. Die Bundesregierung kann ihrerseits durchaus in dem Sinne entscheiden, dass sie Rüstungsexporte nur als Kollegium erteilen bzw. versagen will. Dies alles liegt allein in ihrer eigenen Kompetenz. Aus diesem Grunde ist die Regelung des § 11 Abs. 2 KrWaffG nach hiesiger Auffassung nicht verfassungswidrig, bedarf also keiner Aufhebung.
- ff) Bündnis 90/Die Grünen fordern weiterhin, dass „eine außen- und sicherheitspolitische Begründung für die Genehmigung von Kriegswaffen in Drittstaaten gegenüber dem Deutschen Bundestag

und der Öffentlichkeit stattfindet“ (II. 1. e.). Dass die Bundesregierung solche Informationen gegenüber dem Deutschen Bundestag und gegenüber der Öffentlichkeit abgeben könnte, ist unbestreitbar, liegt in ihrer Publikationshoheit. Eine verbindliche Regelung, wie sie hier angestrebt wird, greift jedoch in unverhältnismäßiger Weise in die außen- und sicherheitspolitische Entscheidungshoheit der Bundesregierung ein (exekutivischer Kernbereich). Die Bundesregierung hat das Recht, selbst darüber zu entscheiden, ob sie aus bestimmten außen- und/oder sicherheitspolitischen Interessen heraus Öffentlichkeitsarbeit betreibt oder dem Geheimnisschutz Vorrang gibt.

- gg) Bündnis 90/Die Grünen fordern „ein Verbandsklagerecht, das es qualifizierten und anerkannten Nichtregierungsorganisationen erlaubt, erteilte Genehmigungen künftig vor Verwaltungsgerichten auf ihre Rechtmäßigkeit hin überprüfen zu lassen“ (II. 1. f.). Ein solches Verbandsklagerecht würde eine Popularklage darstellen, für die es im Rechtssystem der Bundesrepublik Deutschland keine Grundlage gibt. Das Rechtssystem basiert prinzipiell auf dem subjektiv-rechtlichen Rechtsschutz, fordert also für Klagen (auch) zu den Verwaltungsgerichten eine subjektiv-rechtliche Betroffenheit der jeweiligen Kläger. Eine solche subjektiv-rechtliche Berechtigung ist bei Nichtregierungsorganisationen indessen nicht gegeben und lässt sich auch nicht über eine entsprechende Gesetzesregelung herstellen. Hinzu kommt, dass der Begriff der „Nichtregierungsorganisationen“ schon in sich total diffus und rechtlich unbestimmbar ist. Ein Verbandsklagerecht zugunsten solcher Organisationen wäre in jeder Hinsicht mit dem Rechtsstaatsprinzip und seinen grundsätzlichen Anforderungen an den gerichtlichen Rechtsschutz nicht zu vereinbaren.
- hh) Bündnis 90/Die Grünen fordern weiterhin den „Umfang der Berichtspflichten der Bundesregierung gesetzlich“ zu normieren und hierbei auch „Angaben zu konkreten Rüstungsgütern“ zu machen, „den Gesamtzusammenhang eines Rüstungsgeschäfts ersichtlich“ zu machen, „Entscheidungen nach dem AWG und dem KrWaffG in den Bericht“ aufzunehmen sowie auch „Herstellungsgenehmigungen, Lizenzerteilungen und Reexporte in den Bericht“ aufzunehmen (II. 1. g.). Grundsätzlich besteht insoweit durchaus die Mög-

lichkeit, solche erweiterten Berichtspflichten im KrWaffG und im AWG zu verankern. Erneut bedarf es aber einer verhältnismäßigen Abwägung zwischen den Beteiligten (verfassungsrechtlich geschützten) Interessen. Wenn bestimmte außen- oder sicherheitspolitische Interessen des Bundes einer solchen weitgehenden Veröffentlichung widerstreiten, wäre eine konträre Berichtspflicht nicht verhältnismäßig. Soweit es um die Wahrung von Geschäftsgeheimnissen der betroffenen Unternehmen geht, die ihrerseits durchaus unter dem Schutz der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG stehen, wäre wiederum eine generelle und uneingeschränkte Berichtspflicht unverhältnismäßig. Das gleiche gilt für Herstellungsgenehmigungen, Lizenz-erteilungen und Reexporte. Die jährlichen Rüstungsexportberichte der Bundesregierung genügen in jeder Hinsicht (siehe zuletzt den Rüstungsexportbericht 2017 – BT-Ds. 19/2900).

- ii) Ähnliche Publikationspflichten werden für das Zollrecht angestrebt. So soll „künftig nicht nur bei Kriegswaffen, sondern bei allen Arten von Rüstungsexporten die tatsächliche Ausfuhr erfasst und in den Rüstungsexportbericht aufgenommen werden“ (II. 2). Auch dies wäre rechtlich durchaus möglich, wäre im Einzelfall aber mit Sicherheit unverhältnismäßig.
- jj) Bündnis 90/Die Grünen fordern weiterhin, „keine Lizenzen zur Waffenproduktion in Drittstaaten zu vergeben“ (II. 3.). Eine solche Regelung lässt sich in keiner Weise rechtfertigen. Sie wäre in jeder Hinsicht unverhältnismäßig und damit rechtswidrig.
- kk) Das gleiche gilt für die Forderung, „keine Steuergelder für die Absicherung von Rüstungs- und Kriegswaffenexporten (Hermesbürgschaften) bereitzustellen“ (II. 4.). Die Hermesbürgschaften sind ein legitimer Bestandteil der deutschen Wirtschafts- und namentlich Exportförderung. Wenn gegen die Verbotstatbestände zum Rüstungsexport nicht verstoßen wird, gibt es keinen Grund, in jeweiligen Einzelfällen nicht auch – wie bisher – die deutsche Rüstungswirtschaft durch Hermesbürgschaften zu fördern oder zu unterstützen. Erneut greift das Gebot des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.

- ll) Ausfuhrgenehmigungen sollen „generell auf ein Jahr“ begrenzt werden (II. 5.). Auch hierfür gibt es keinen Rechtfertigungsgrund. Denn wenn ein bestimmtes Produkt zur Ausfuhr genehmigt wird, handelt es sich oft um Vorgänge, die sich nicht von vornherein auf einen so begrenzten Zeitraum einengen lassen. Folgerichtig würde sich eine solche zeitliche Beschränkung auf ein Jahr als eindeutig unverhältnismäßig erweisen.
- mm) Die Ankündigung im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD, „keine Kleinwaffen mehr in Drittstaaten zu exportieren“, soll „schnellstmöglich“ umgesetzt werden (II. 6.). Diese Forderung kann durchaus erhoben werden. Wann die entsprechende Absichtserklärung im Koalitionsvertrag allerdings tatsächlich umgesetzt wird, steht in der alleinigen Entscheidungshoheit der Bundesregierung.
- nn) Das gleiche gilt für die Forderung, „bis zur parlamentarischen Sommerpause 2018 konkrete Eckpunkte und einen Zeitplan vorzulegen, wie die Ankündigung des Koalitionsvertrages zwischen CDU, CSU und SPD noch im Jahr 2018 die Rüstungsexportrichtlinien zu schärfen“, umgesetzt wird (II. 7).



Prof Dr. Rupert Scholz