



---

**Sachstand**

---

**Verfassungsmäßige Zulässigkeit der Einführung eines  
Verbandsklagerechts zur Überprüfung von Rüstungsexporten**

**Verfassungsmäßige Zulässigkeit der Einführung eines  
Verbandsklagerechts zur Überprüfung von Rüstungsexporten**

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 059/19  
Abschluss der Arbeit: 14.03.2019  
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

---

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

## 1. Fragestellung

Gefragt wird nach möglichen Maßnahmen zur Stärkung der gerichtlichen Kontrolle von Entscheidungen über Rüstungsexporte durch staatliche Stellen. Der Sachstand befasst sich insbesondere mit der Frage, ob es verfassungsrechtlich zulässig wäre, ein Verbandsklagerecht für anerkannte Verbände einzuführen.

## 2. Möglichkeiten gerichtlicher Kontrolle von Rüstungsexporten nach geltendem Recht

Unter den Begriff der Rüstungsexporte fallen die Ausfuhr von **Kriegswaffen** und **sonstiger Rüstungsgüter**.

Gemäß des „in Art. 26 Abs. 2 GG normierten Verbots mit Genehmigungsvorbehalt“<sup>1</sup> dürfen zur Kriegsführung bestimmte Waffen (**Kriegswaffen**) nur mit **Genehmigung der Bundesregierung** hergestellt, befördert und in Verkehr gebracht werden. Der Export von Kriegswaffen ist von Art. 26 Abs. 2 GG nach überwiegender Meinung umfasst<sup>2</sup>. Das Nähere regelt das Kriegswaffenkontrollgesetz (KrWaffKontrG)<sup>3</sup>. Nach § 11 Abs. 2 und 3 KrWaffKontrG kann die Bundesregierung die Befugnis zur Erteilung der Genehmigung durch Rechtsverordnung auf einzelne Ministerien übertragen. Die Bundesregierung hat von dieser Möglichkeit mit dem Erlass der Ersten Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Kontrolle von Kriegswaffen (KrWaffKontrGDV 1)<sup>4</sup> Gebrauch gemacht. Die Erteilung der Genehmigung steht im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde.

Für den Export von **sonstigen Rüstungsgütern** ist eine Genehmigung nach dem Außenwirtschaftsgesetz (AWG)<sup>5</sup> bzw. der Außenwirtschaftsverordnung (AWV)<sup>6</sup> erforderlich. Für die Entscheidung über die Erteilung von **Ausfuhrgenehmigungen** ist gemäß § 13 AWG das **Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle** (BAFA) zuständig, soweit nicht eine besondere Zuständigkeit (insbesondere des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie) bestimmt ist. Unter den in § 8 Abs. 1 Satz 1 AWG genannten Voraussetzungen, besteht ein Anspruch auf Erteilung der Genehmigung. In anderen Fällen steht die Genehmigungsentscheidung im Ermessen der Behörde.

---

1 BVerwGE 61, 24.

2 Fink, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 2, 7. Auflage 2018, Art. 26 Rn. 69; Herdegen, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, 85. EL November 2018, Art. 26 Rn. 71, mit weiteren Nennungen.

3 Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. November 1990 (BGBl. I S. 2506), zuletzt geändert durch Artikel 6 Absatz 2 des Gesetzes vom 13. April 2017 (BGBl. I S. 872).

4 Erste Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Kontrolle von Kriegswaffen in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 190-1-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 31 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474).

5 Außenwirtschaftsgesetz vom 6. Juni 2013 (BGBl. I S. 1482), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2789).

6 Außenwirtschaftsverordnung vom 2. August 2013 (BGBl. I S. 2865), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 19. Dezember 2018 (BAnz AT 28.12.2018 V1).

Die **Ausübung des Ermessens** hat sich an den Schutzgütern des Art. 26 GG zu orientieren und wird maßgeblich durch die „Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“ aus dem Jahr 2000, den „Gemeinsamen Standpunkt 2008/944/GASP des Rates von 2008 betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern“ und völkerrechtlich durch den Vertrag über den Waffenhandel (Arms Trade Treaty – ATT) bestimmt.<sup>7</sup>

Das KrWaffKontrG sieht **keine Widerspruchs- oder Klagemöglichkeit für Personen vor, die nicht Adressat der Ausfuhrgenehmigung** sind. Für ein Widerspruchsverfahren gemäß § 68 VwGO als Voraussetzung für eine zulässige Anfechtungsklage nach § 42 VwGO fehlt es der Verletzung eigener Rechte, die geltend gemacht werden müsste. Auch für eine Feststellungsklage gemäß § 43 VwGO müsste der Antragsteller darlegen können, durch die Genehmigung in seinen eigenen Rechten betroffen zu sein.<sup>8</sup> Verstöße gegen Normen des objektiven Rechts, die ausschließlich dem Allgemeininteresse dienen, können nicht gerichtlich geltend gemacht werden. Da auch das AWG bzw. die AWW keine Klagerechte nicht in ihren eigenen Rechten betroffener Unternehmen oder Personen vorsehen, gilt diese Feststellung in gleicher Weise für Ausfuhrgenehmigungen sonstiger Rüstungsgüter.

### 3. Einführung eines neuen Verbandsklagerecht

Die folgenden Ausführungen zu möglichen Maßnahmen zur Stärkung der gerichtlichen Kontrolle von Entscheidungen über Rüstungsexporte durch staatliche Stellen beschränken sich auf die Einführung eines neuen Verbandsklagerechtes. Andere gerichtliche Maßnahmen werden in der Literatur – soweit ersichtlich – nicht diskutiert.

#### 3.1. Verbandsklagen als Ausnahme vom Grundsatz des individuellen Rechtsschutzes

Art. 19 Abs. 4 GG garantiert den individuellen Rechtsschutz gegen Maßnahmen der öffentlichen Gewalt. Damit hat das Grundgesetz eine Systementscheidung für den **Individualrechtsschutz** getroffen.<sup>9</sup> Auch das deutsche Verwaltungsprozessrecht ist von diesem Grundsatz geprägt: Eine Betroffenheit in eigenen Rechtspositionen ist grundsätzlich Voraussetzung dafür, Ansprüche oder Begehren vor Gericht geltend machen zu können.

Die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG führt zu einem weitreichenden Rechtsschutz bei **belastendem Verwaltungshandeln**, ihr wohnt damit auch eine **objektive Rechtmäßigkeitskontrolle der öffentlichen Hand** inne. Die Möglichkeit einer verwaltungsgerichtlichen Überprüfung

---

7 Siehe zum System der Ausfuhrkontrolle von Rüstungsgütern die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Unterbindung der Ausfuhr von Rüstungsgütern durch Maßnahmen auf Landes- und kommunaler Ebene, WD 3 - 3000 - 102/17, S. 4 f.

8 Siehe dazu auch den Sachstand der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Rechtsmittel juristischer Personen gegen Entscheidungen der Bundesregierung zur Genehmigung von Rüstungsexporten, WD 3 – 3000 - 011/12.

9 Statt vieler: Huber, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 1, 7. Auflage 2018, Art. 19 Rn. 342 mit weiteren Nennungen.

kann einen zusätzlichen Anreiz für Behörden liefern, das eigene Handeln besonders sorgfältig auf Rechtmäßigkeit zu überprüfen. Dies gilt jedoch nicht in gleicher Weise für **rein begünstigendes Verwaltungshandeln**, das weder den Adressaten noch einen Dritten belastet. Soweit keine dritt-schützende Normen – und damit die eigenen Rechtspositionen – betroffen sind, kann in diesen Fällen keine gerichtliche Überprüfung stattfinden.<sup>10</sup>

**Gerichtliche Verfahren zur objektiven Rechtmäßigkeit- und Kompetenzkontrolle**, die durch eine nicht in ihren Rechten betroffene Person oder privatrechtliche Vereinigung ausschließlich zur Wahrung öffentlicher Belange eingeleitet werden können (sogenannte **altruistische Verbandsklage**), durchbrechen die grundsätzliche Systementscheidung zugunsten des Individualrechtsschutzes. Das Grundgesetz enthält keine Regelung über diese Form des Rechtsschutzes. Die in Art. 19 Abs. 4 GG getroffene Grundsatzentscheidung steht der Einführung von Verbandsklagen nicht entgegen, sofern diese zu keiner Systemverschiebung führen.<sup>11</sup> Das Instrument der Verbandsklage darf nicht von der Ausnahme zur Regel werden. Darüber hinaus darf der durch Art. 19 Abs. 4 GG garantierte Individualrechtsschutz nicht durch Verbandsklagen eingeschränkt werden – weder in rechtlicher noch in tatsächlicher Hinsicht.<sup>12</sup>

### 3.2. Beispiele für Verbandsklagen

Der Gesetzgeber hat in verschiedenen Bereichen im öffentlichen Recht und im Zivilrecht Verbandsklagerechte eingeführt.<sup>13</sup> Als Beispiele im öffentlichen Recht sind insbesondere die Verbandsklagen im **Umwelt- und Naturschutz** gemäß § 2 Umweltrechtsbehelfsgesetz (UmwRG)<sup>14</sup> und § 64 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)<sup>15</sup> zu nennen. Ein weiteres Verbandsklagerecht regelt § 15 **Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung** (BGG)<sup>16</sup>.

- 
- 10 Ausführlich zur Systementscheidung für den Individualrechtsschutz und daraus folgende Vorgaben für Verbandsklagen siehe die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Einführung eines Verbandsklagerechts für Menschenrechtsorganisationen, WD 3 – 3000 - 134/11.
- 11 Huber, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 1, 7. Auflage 2018, Art. 19 Rn. 347.
- 12 Schmidt-Aßmann, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, 85. EL November 2018, Art. 19 Rn. 9.
- 13 Einen umfassenden Überblick über die verschiedenen Verbandsklagerechte bietet die Ausarbeitung der wissenschaftlichen Dienste des Bundestages, Verbandsklagerechte im geltenden Bundesrecht in aktualisierter Fassung, WD 7 – 3000 – 012/19.
- 14 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. August 2017 (BGBl. I S. 3290), geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 17. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2549).
- 15 Bundesnaturschutzgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. September 2017 (BGBl. I S. 3434).
- 16 Behindertengleichstellungsgesetz vom 27. April 2002 (BGBl. I S. 1467, 1468), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 10. Juli 2018 (BGBl. I S. 1117).

### 3.3. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines Verbandsklagerechtes

#### 3.3.1. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für ein Einführungsgesetz eines Verbandsklagerechtes zur Überprüfung von Ausfuhrgenehmigungen von Kriegswaffen bzw. sonstigen Rüstungsgütern ergibt sich aus **Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG**, da es Prozessrecht normieren würde.<sup>17</sup>

Sollte das Gesetz zur Einführung eines Verbandsklagerechtes auch in materielles Recht eingreifen, wäre dies insoweit unschädlich, da sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Export von Kriegswaffen direkt aus Art. 26 Abs. 2 Satz 2 GG und bzgl. sonstiger Rüstungsgüter aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 5 GG ergibt.

#### 3.3.2. Materielle Vorgaben für die Einführung eines Verbandsklagerechtes

Wie oben unter 3.1. dargelegt, steht Art. 19 Abs. 4 GG der Einführung eines neuen Verbandsklagerechtes nicht entgegen, setzt einem solchen Unterfangen jedoch gewisse **Grenzen**. Unzulässig wäre es, Verbandsklagen in einem Ausmaß einzuführen, dass der von Art. 19 Abs. 4 GG normierte Individualrechtsschutz eingeschränkt werden würde. Es wäre insofern nicht zulässig, Regelungen zu treffen, die im Falle einer Verbandsklage den individuellen Rechtsschutz beschränken. Auch eine Regelung, die dazu führen könnte, dass Gerichte bei begrenzter Kapazität Individualverfahren zugunsten von Verbandsklagen zurückzustellen, wäre verfassungsrechtlich bedenklich.

Anders als bei einem gesetzlichen Exportverbot von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern<sup>18</sup>, stellt die Einführung eines Verbandsklagerechtes **keinen unmittelbaren Eingriff in das Grundrecht der Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG** dar, da mit einem solchen Gesetz nur die Möglichkeit einer gerichtlichen Kontrolle der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandeln eröffnet werden würde. „Die Beschränkung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes auf die Verletzung drittschützender Vorschriften (s. §§ 42 Abs. 2, 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO) ist von Verfassungs wegen nicht vorgegeben.“<sup>19</sup> Der Adressat einer Genehmigung hat keinen verfassungsrechtlich garantierten Anspruch darauf, dass diese Genehmigung von Dritten nur in Bezug auf eine Verletzung eigener Rechte gerichtlich überprüft werden kann.

---

17 Siehe zum insoweit vergleichbaren Erlass eines Verbandsklagerechtes im Umweltrecht durch das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 88. EL September 2018, Vorbemerkung zum UmwRG Rn. 82ff., der die Frage der Gesetzgebungskompetenz für die einzelnen zu treffenden Regelungsbereiche (gerichtliches Verfahren, Widerspruchsverfahren, Anerkennungsverfahren, Regelung von Verfahrensverstößen) näher beleuchtet.

18 Ausführlich zur Verfassungsmäßigkeit eines Rüstungsexportverbots siehe die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Verfassungsmäßigkeit eines Verbots von Rüstungsexporten, WD 3 – 3000 – 323/18.

19 Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 88. EL September 2018, Vorbemerkung zum UmwRG Rn. 78.

---

Im Hinblick auf Ausfuhrgenehmigungen von Kriegswaffen stellt sich darüber hinaus die Frage, ob die Einführung eines Verbandsklagerechts einen Eingriff in den von **Art. 26 Abs. 2 Satz 1 GG** garantierten Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung<sup>20</sup> darstellen könnte. Die Einführung eines Verbandsklagerechts stellt insoweit auch hier keinen unmittelbaren Eingriff in die Ausübung der Beratung und Beschlussfassung im Bundessicherheitsrat dar. Entscheidungen der Bundesregierung sind einer Rechtmäßigkeitskontrolle nicht entzogen, wie nicht zuletzt das Instrument der abstrakten Normenkontrolle nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG zeigt. Ein Verbandsklagerecht eröffnet insofern nur die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung einer von der Bundesregierung bzw. dem Bundessicherheitsrat über eine Ausfuhrgenehmigung im Einzelfall getroffenen Entscheidung.

Bei der konkreten Ausgestaltung eines Verbandsklagerechts sind vom Gesetzgeber zudem die Anforderungen des **Gleichheitssatzes gemäß Art. 3 Abs. 1 GG** zu beachten. Dies gilt beispielsweise für die Frage, welche Entscheidungen zum Gegenstand einer Verbandsklage gemacht werden können. Für mögliche Differenzierungen bedarf es insofern sachlicher Gründe, wobei dem Gesetzgeber ein großer Gestaltungsspielraum zukommen dürfte.<sup>21</sup>

#### 4. Ergebnis

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist es grundsätzlich möglich, neue Verbandsklagerechte einzuführen. Bei der konkreten Ausgestaltung hat der Gesetzgeber jedoch darauf zu achten, dass das neue Verbandsklagerecht nicht zu einer rechtlichen oder faktischen Einschränkung des von Art. 19 Abs. 4 GG garantierten Rechts auf effektiven Individualrechtsschutz führt. Zudem sind die Anforderungen des Gleichheitssatzes gem. Art. 3 Abs. 1 GG zu beachten.

\*\*\*

---

20 Ausführlich zur Thematik des Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung gemäß Art. 26 Abs. 2 GG siehe auch BVerfG, Urteil vom 21. Oktober 2014, 2 BvE 5/11.

21 Siehe hierzu die Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts, BVerfG, Beschluss vom 10.05.2001 - 1 BvR 481 und 518/01, Rn. 19.