



Prof. Dr. Hans-Michael Wolfgang | Universitätsstraße 14-16 | 48143 Münster

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie

Universitätsstraße 14-16
48143 Münster
wolfgang@uni-muenster.de
www.jura.uni-muenster.de

Tel. +49 251 83-21100
Fax +49 251 83-21102

3. November 2012

**Stellungnahme zum
Antrag der Fraktion der SPD**

Frühzeitige Veröffentlichung der Rüstungsexportberichte sicherstellen –

Parlamentsrechte über Rüstungsexporte einführen

- BT-Drs. 17/9188 –

und

Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Rüstungsexporte kontrollieren –

Frieden sichern und Menschenrechte wahren

- BT-Drs. 17/9412 -

Die Anträge enthalten eine Vielzahl rechtlicher Themen, die alle eine eingehende Behandlung Wert sind. In dieser Stellungnahme werde ich mich aus Zeitgründen auf einige verfassungsrechtliche Aspekte beschränken, die mir besonders bedeutsam erscheinen. Meine Ausführungen gliedere ich wie folgt:

- I. Unterrichtung des Parlaments im Verfahren bei der Entscheidung der Bundesregierung über Genehmigungen von Rüstungsexporten
- II. Abschaffung der Geheimhaltung von Entscheidungen über Rüstungsexporte; Bekanntgabe und Begründung erteilter Genehmigungen

III. Übernahme der im Gemeinsamen Standpunkt genannten Kriterien in das Außenwirtschaftsgesetz und KWKG bzw. europaweit in nationale Gesetzgebung

IV. Einführung der Zulässigkeit einer Verbandsklage

V. Überprüfung des Endverbleibs von Rüstungs- und Waffenexporten in den Empfängerländern

I. Unterrichtung des Parlaments im Verfahren bei der Entscheidung der Bundesregierung über Genehmigungen von Rüstungsexporten.

Beide Anträge zielen auf eine stärkere Beteiligung des Deutschen Bundestags in Genehmigungsverfahren von Rüstungsexporten. Nach dem Antrag der SPD soll analog dem Parlamentarischen Kontrollgremium zur Kontrolle der Nachrichtendienste ein vertrauliches parlamentarisches Gremium geschaffen werden, das vierteljährlich und gegebenenfalls anlassbezogen über anstehende Entscheidungen einer gewissen Bedeutung informiert wird. Dieses Gremium soll Empfehlungen an die Bundesregierung beschließen können. Folgt die Bundesregierung den Empfehlungen nicht, hat sie dies dem Gremium gegenüber zu begründen. Die Begründung soll im folgenden Rüstungsexportbericht veröffentlicht werden. Nach dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN soll der Deutsche Bundestag bei „besonders sensiblen Exporten“ vor Erteilung einer „Rüstungsexportgenehmigung“ unterrichtet werden und die Möglichkeit zur Stellungnahme erhalten. Erteilte Genehmigungen sollen nicht mehr geheim sein, sondern vielmehr mit Begründung für die Erteilung bekannt gegeben werden.

Diese Anträge könnten verfassungsrechtlich unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung bedenklich sein.

1. Im Rüstungsexportbericht 2010 der Bundesregierung werden die als „Rüstungsexporte“ zu verstehenden Ausfuhren anhand des Außenwirtschaftsgesetzes (AWG) und des Kriegswaffenkontrollgesetzes (KWKG) erläutert:

„Nach dem AWG und der AWV ist die Ausfuhr aller Rüstungsgüter genehmigungspflichtig. Die Rüstungsgüter sind in Teil I Abschnitt A der Ausfuhrliste (AL, Anlage zur AWV) abschließend aufgeführt.

Sie erstrecken sich auf 22 Positionen (Nr. 0001 bis Nr. 0022), die noch weiter untergliedert sind. Diese Positionen lehnen sich, ebenso wie die Militärgüterliste der EU (Common Military List), eng an die entsprechende Liste des Wassenaar-Arrangements (Munitions List) an, welche die Bundesregierung in Erfüllung ihrer politischen Verpflichtungen in nationales Recht überführt hat

Einige Rüstungsgüter im Sinne der AL sind zugleich Kriegswaffen im Sinne von Art. 26 Abs. 2 GG sowie des Kriegswaffenkontrollgesetzes (KWKG). Sie sind in den 62 Positionen der Kriegswaffenliste (Anlage zum KWKG) aufgeführt und auch vollständig in Teil I Abschnitt A der AL enthalten. Für die Ausfuhr dieser Waffen ist zunächst eine Genehmigung nach dem KWKG („Beförderungsgenehmigung zum Zweck der Ausfuhr“), dann eine Ausfuhrgenehmigung nach AWG/AWV erforderlich. Die Ausfuhr der in Teil I Abschnitt A der AL aufgeführten Rüstungsgüter, die keine Kriegswaffen sind (so genannte sonstige Rüstungsgüter), setzt hingegen lediglich eine Genehmigung nach AWG/AWV voraus.“¹

Angesichts der in den Anträgen aufgeführten Beispiele (Kampfpanzer Leopard, Unternehmen Heckler und Koch), der Erwähnung „besonders sensibler Exporte“ bzw. „Entscheidungen (mit) einer gewissen Bedeutung“ sowie der Bezugnahme auf den Gemeinsamen Standpunkt 2008/944/GASP des Rates betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern verstehe ich die Anträge in dem Sinne, dass vor allem die Beteiligung des Parlaments an Entscheidungen über die Ausfuhr von Kriegswaffen verlangt wird². Damit ist die rechtliche Bewertung maßgeblich vom Verständnis des Art. 26 Abs. 2 GG abhängig.

Die Norm hat folgenden Wortlaut:

„Artikel 26

¹ Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2010, S. 7, <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/ruestungsexportbericht-2010,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de.rwb=true.pdf>

² In dem Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wird von „besonders sensiblen Exporten, beispielsweise der Lieferung von Kriegswaffen in Drittstaaten“ als Grund für die notwendige Unterrichtung des Parlaments gesprochen, BT-Drucks. 17/9412, S. 6

(1)

(2) Zur Kriegsführung bestimmte Waffen dürfen nur mit Genehmigung der Bundesregierung hergestellt, befördert und in Verkehr gebracht werden. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.“

2. In den Anträgen werden mehrere Möglichkeiten der Beteiligung des Deutschen Bundestags genannt. Ein Letztentscheidungsrecht des Parlaments wird allerdings nicht gefordert. Der Antrag der Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN enthält ausdrücklich die Formulierung, dass ein „Letztentscheidungsrecht im Rahmen der Rüstungsexportkontrolle .. dennoch kaum mit dem Wortlaut des Art. 26 Absatz 2 GG vereinbar“ wäre³. Auch der Antrag der Fraktion der SPD geht davon aus, wenn er ausführt: „Die Letztentscheidung und Verantwortung für Rüstungsexporte bleiben bei der Bundesregierung;..“⁴

Allerdings werden in beiden Anträgen Informations- und Beteiligungsrechte gefordert. Der Bundestag soll vor einer Genehmigungserteilung unterrichtet werden, entweder durch der Allgemeinheit zugängliche Informationen (Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) oder durch Informationen gegenüber einem geheimen Gremium (Antrag der SPD). Dieses Gremium soll Empfehlungen an die Bundesregierung beschließen können. Falls den Empfehlungen nicht gefolgt wird, soll die Bundesregierung die Begründung für die Nichtbefolgung spätestens im folgenden Rüstungsexportbericht veröffentlichen.

3. Die mit den Anträgen verfolgten Beteiligungsrechte könnten gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Gewaltenteilung verstoßen, der Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips ist (Art. 20 Abs. 3 GG).

a) Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hatte bereits mehrfach Gelegenheit, sich zu den Voraussetzungen und zur Reichweite des Gewaltenteilungsgrundsatzes im Verhältnis zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung zu äußern. In einer neueren Entscheidung zu den Rechten eines parlamentari-

³ BT-Drucks 17/9412, S.6

⁴ BT-Drucks 17/9188, S. 3

schen Untersuchungsausschusses vom 17.6.2009 (2 BvE 3/07, BVerfGE 124, 78) führt es ab Randnummer 120 unter Zitierung der bisherigen ständigen Rechtsprechung aus:

„... Das Gewaltenteilungsprinzip zielt auf Machtverteilung und die daraus sich ergebende Mäßigung der Staatsherrschaft (vgl. BVerfGE 3, 225 <247>; 7, 183 <188>; 9, 268 <279 f.>; 12, 180 <186>; 22, 106 <111>). In seiner grundgesetzlichen Ausformung als Gebot der Unterscheidung zwischen gesetzgebender, vollziehender und rechtsprechender Gewalt (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) dient es zugleich einer funktionsgerechten Zuordnung hoheitlicher Befugnisse zu unterschiedlichen, jeweils aufgabenspezifisch ausgeformten Trägern öffentlicher Gewalt und sichert die rechtliche Bindung aller Staatsgewalt (Art. 20 Abs. 3 GG).

In der Verfassungsordnung des Grundgesetzes ist die Teilung der Gewalten nicht als absolute Trennung realisiert und geboten (vgl. BVerfGE 9, 268 <279 f.>; stRspr). Die Zweige der Staatsgewalt sind aufeinander bezogen und miteinander verschränkt, dürfen aber ihrer jeweiligen Eigenheit und ihrer spezifischen Aufgaben und Zuständigkeiten nicht beraubt werden (vgl. BVerfGE 9, 268 <279 f.>; 22, 106 <111>; 34, 52 <59>).

... Die Verantwortung der Regierung gegenüber Parlament und Volk setzt notwendigerweise einen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung voraus, der einen auch von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich einschließt. Dazu gehört die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen vollzieht (vgl. BVerfGE 67, 100 <139>; 110, 199 <214>).

Eine Pflicht der Regierung, parlamentarischen Informationswünschen zu entsprechen, besteht danach in der Regel nicht, wenn die Information zu einem Mitregieren Dritter bei Entscheidungen führen kann, die in der alleinigen Kompetenz der Regierung liegen. Diese Möglichkeit besteht bei In-

formationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen regelmäßig, solange die Entscheidung noch nicht getroffen ist. Die Kontrollkompetenz des Parlaments erstreckt sich daher grundsätzlich nur auf bereits abgeschlossene Vorgänge. Sie umfasst nicht die Befugnis, in laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen einzugreifen.“

b) Art 26 Abs. 2 GG unterwirft die Herstellung, das Inverkehrbringen und die Beförderung von zur Kriegsführung bestimmten Waffen einer Genehmigung der Bundesregierung. Die Vorschrift begründet kein Verbot der genannten Vorgänge. Wie bereits die Entstehungsgeschichte der Norm belegt, war sich der Parlamentarische Rat darin einig, diese Vorgänge nicht zu verbieten, sondern unter einen Genehmigungsvorbehalt zu stellen. Ein erster Entwurf der Vorschrift, der vom Grundsatzausschuss des Parlamentarischen Rates verabschiedet worden war, lautete: „Zur Kriegsführung bestimmte Waffen dürfen weder hergestellt, noch befördert oder in Verkehr gebracht werden.“⁵ Der Allgemeine Redaktionsausschuss hat dann aber die Formulierung „außer mit Genehmigung der Bundesregierung“ eingefügt. Bei dieser Ergänzung ist es in den weiteren Beratungen auch geblieben, allerdings unter Änderung in „nur mit Genehmigung der Bundesregierung“. So wurde die Vorschrift erst als Art. 29c und letztlich als Art. 26 Abs. 2 vom Parlamentarischen Rat verabschiedet.⁶

Satz 2 des Art. 26 Abs. 2 GG bestimmt, dass ein Bundesgesetz das Nähere regelt. Der Gesetzgeber hat diese Ermächtigung mit dem Erlass des Kriegswaffenkontrollgesetzes genutzt und durch die Bestimmung, dass auf die Erteilung einer Genehmigung kein Anspruch bestehe (§ 6 Abs. 1 KWKG), den Genehmigungsvorbehalt konkretisiert.

c) Das BVerfG gesteht der Regierung einen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zu. Ausdrücklich gehört dazu nach der Rechtsprechung „die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als

⁵ Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, JöR n.F. 1(1951), S. 241

⁶ Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, JöR n.F. 1(1951), S. 243

auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen“ darstellt. Die Entscheidungen über Anträge auf Genehmigung von Rüstungsgüterausfuhren zählen zu den zwischen den Ministerien abzustimmenden Vorgängen. Die Abstimmung erfolgt über den Bundessicherheitsrat, der im Rahmen der Organisationskompetenz der Bundesregierung als ständige Einrichtung errichtet worden ist und dem Gesamtkabinettt zugeordnet ist. Seine Beschlüsse erfolgen in Form von Empfehlungen an das Gesamtkabinettt.⁷

Art. 26 Abs. 2 Satz 1 GG ist zu entnehmen, dass die Entscheidung über die dort genannten Vorgänge zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung der Regierung gehört, indem er ausdrücklich auf die Genehmigung durch die Bundesregierung abstellt. Es handelt sich damit um einen seltenen Fall ausdrücklicher Kompetenzzuweisung an die Bundesregierung⁸.

Ein (Mit-)Entscheidungsrecht steht dem Bundestag nicht zu. Sofern solche bestehen, werden sie im Grundgesetz ausdrücklich genannt (z.B. Art. 23 Abs. 2, 59 Abs. 2 GG). So hat das BVerfG in seinem Urteil vom 19. Juni 2012 (2 BvE 4/11) zum Europäischen Stabilitätsmechanismus und Euro-Plus-Paket betont, dass die Bundesregierung durch Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG verpflichtet ist, den Bundestag zu unterrichten, um ihm eine frühzeitige und effektive Einflussnahme auf die Willensbildung der Bundesregierung zu eröffnen (Rdnr 107). Im Urteil vom 12. September 2012 (2 BvE 6/12) zum ESM-Vertrag führt das BVerfG aus, dass „der Deutsche Bundestag .. seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung nicht ohne ausreichende Informationen über die von ihm zu verantwortenden Entscheidungen von haushaltsrechtlicher Bedeutung wahrnehmen“ kann (Rdnr 215). Beide Entscheidungen des BVerfG betreffen Bereiche, in denen dem Bundestag durch das

⁷ zum Bundessicherheitsrat s. Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste, Aktueller Begriff; „Der Bundessicherheitsrat“, Nr. 22/08 v. 9. Mai 2008; Glawe, Der Bundessicherheitsrat als sicherheits- und rüstungspolitisches Koordinationselement, DVBl 2012, S. 329ff.

⁸ Andere Beispiele sind das Recht der Kabinettsbildung (Art. 64 Abs. 1 GG), das Recht, den Haushalt vorzulegen (Art. 110, 113 GG) oder das Weisungsrecht bei der Auftragsverwaltung (Art. 85 GG).

Grundgesetz Mitwirkungs- und Entscheidungsrechte zugewiesen sind. Bei Genehmigungsentscheidungen über die Ausfuhr von Rüstungsgütern gibt es aber keine dem Bundestag ausdrücklich zugewiesenen Mitwirkungsrechte.

Dem steht die Aufgabe des Bundestages nicht entgegen, die Regierung zu kontrollieren. Der Bundestag hat das Recht, kleine oder große Anfragen an die Regierung zu richten, die Anwesenheit der Mitglieder der Bundesregierung im Parlament zu verlangen oder Untersuchungsausschüsse einzurichten. Er muss aber, wie die Rechtsprechung des BVerfG belegt, die Grenzen des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung achten.

Damit wäre das Verlangen nach Mitentscheidung durch den Bundestag schon per se ausgeschlossen. Das wird auch in dem Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN konzediert.⁹

Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung kann aber auch schon durch einen Informationsanspruch beeinträchtigt werden. Nach dem Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN soll der Bundestag unterrichtet werden und die Möglichkeit zur Stellungnahme haben. Damit wird aber ein Mitregieren zumindest faktisch ermöglicht. Dies umso mehr, als nach dem Antrag Genehmigungen mit Begründung der Entscheidung öffentlich gemacht werden sollen. Es wird dann zu einer öffentlichen Diskussion der Erwägungen der Bundesregierung kommen. Genau diese Folge steht aber nach der oben wiedergegebenen Rechtsprechung des BVerfG einem Informationsanspruch des Parlaments entgegen.

In dem Antrag der Fraktion der SPD wird nur die Unterrichtung eines vertraulichen parlamentarischen Gremiums verlangt, dem dann aber die Möglichkeit zur Stellungnahme gegeben sein soll. Auch dies könnte bereits zu einem „Mitregieren“ führen. Die Entscheidung kann aber offen bleiben, da in dem Antrag auch gefordert wird, dass die Bundesregierung besonders zu begründen hat, warum sie ei-

⁹ BT-Drucks 17/9412, S.6

ner Empfehlung des Gremiums nicht gefolgt ist. Diese Begründung soll auch im Rüstungsexportbericht veröffentlicht werden. Damit ist faktisch der Zustand des Mitregierens erreicht.

4. Im Ergebnis ist damit festzustellen, dass die in den Anträgen geforderten Unterrichtsrechte des Deutschen Bundestags in den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung der Bundesregierung eindringen würden. Es läge ein Verstoß gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung vor.

II. Abschaffung der Geheimhaltung von Entscheidungen über Rüstungsexporte; Bekanntgabe und Begründung erteilter Genehmigungen

In dem Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wird verlangt, die Geheimhaltung von Entscheidungen über Rüstungsexporte abzuschaffen und bei erteilten Genehmigungen, diese bekannt zu geben und zu begründen.

1. Die Umsetzung dieses Antrags hätte zur Folge, dass die Entscheidung der Bundesregierung offen gelegt werden müsste und aufgrund des Begründungszwangs die in der Regierung angestellten Beratungen offenbart werden müssten. Damit wird auf Informationen aus dem Entscheidungsprozeß zugegriffen. Das BVerfG hatte bereits Gelegenheit, sich mit einer ähnlichen Problematik zu befassen. Es führt aus¹⁰:

„Auch dem nachträglichen parlamentarischen Zugriff auf Informationen aus der Phase der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen setzt der Gewaltenteilungsgrundsatz Grenzen. Bei abgeschlossenen Vorgängen sind Fälle möglich, in denen die Regierung geheimzuhaltende Tatsachen aus dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung mitzuteilen nicht verpflichtet ist. Ein - sei es auch erst nach Abschluss des jeweiligen Entscheidungsprozesses einsetzender - schrankenloser parlamentarischer Informa-

¹⁰ 17.6.2009 (2 BvE 3/07), Rdm. 124-127

tionsanspruch würde vor allem durch seine einengenden Vorwirkungen die Regierung in der selbständigen Funktion beeinträchtigen, die das Gewaltenteilungsprinzip ihr zuweist (vgl. BVerfGE 110, 199 <215 f.>). Der Gewaltenteilungsgrundsatz gebietet allerdings gerade im Hinblick auf die starke Stellung der Regierung eine Auslegung des Grundgesetzes dahin, dass parlamentarische Kontrolle wirksam sein kann (vgl. BVerfGE 67, 100 <130>). Dies wäre nicht der Fall, wenn die dazu nötigen Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen dem Parlament auch nach Abschluss der jeweiligen Vorgänge grundsätzlich verschlossen blieben. Die Entscheidungen der Bundesregierung unterlägen dem parlamentarischen Kontrollrecht dann nur hinsichtlich des verlautbarten Entscheidungsinhalts und solcher Entscheidungsgrundlagen, die keine Rückschlüsse auf die Willensbildung innerhalb der Regierung zulassen. Weitere Hintergründe könnten dagegen nach Belieben unzugänglich gehalten werden, auch solche, ohne deren Kenntnis die getroffene Entscheidung politisch nicht beurteilt und die politische Verantwortung für Fehler, die gerade das Zustandekommen dieser Entscheidungen betreffen, nicht aufgeklärt werden kann. Das Beweiserhebungsrecht des Untersuchungsausschusses liefe, soweit es Zugriff gerade auch auf von der Exekutive nicht freiwillig bereitgestellte Informationen über die Regierungstätigkeit verschaffen soll, leer (vgl. BVerfGE 110, 199 <218 f.>).

Parlamentarische Informationsrechte in Bezug auf abgeschlossene Vorgänge scheiden danach nicht grundsätzlich immer dann aus, wenn es sich um Akten aus dem Bereich der Willensbildung der Regierung, einschließlich der vorbereitenden Willensbildung innerhalb der Ressorts und der Abstimmung zwischen ihnen, handelt (vgl. BVerfGE 67, 100 <139>; 77, 1 <59>; 110, 199 <219>; HbgVerfG, Urteil vom 4. Juli 1973 - 2/72 -, DÖV 1973, S. 745 <746>; BremStGH, Entscheidung vom 1. März 1989 - St 1/88 -, NVwZ 1989, S. 953 <954 ff.>; a.A. Nds.StGH, Beschluss vom 15. Oktober 1996 - 12/95 -, NdsVBI 1996, S. 189 <190>). Dem parlamentarischen Zugriff können grundsätzlich auch Informationen aus dem Bereich der regierungsinternen Willensbildung unterliegen. Bei abgeschlossenen Vor-

gängen kann daher gegenüber einem Untersuchungsausschuss der pauschale Verweis darauf, dass der Bereich der Willensbildung der Regierung betroffen sei, die Zurückhaltung von Informationen nicht rechtfertigen.

Ob zu erwarten ist, dass die Herausgabe solcher Informationen die Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Regierung beeinträchtigen würde, lässt sich nur unter Berücksichtigung der jeweiligen Umstände feststellen. Die Notwendigkeit, hier zwischen gegenläufigen Belangen abzuwägen, entspricht der doppelten Funktion des Gewaltenteilungsgrundsatzes als Grund und Grenze parlamentarischer Kontrollrechte (vgl. BVerfGE 110, 199 <219>).

Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen, die Aufschluss über den Prozess der Willensbildung geben, sind umso schutzwürdiger, je näher sie der gubernativen Entscheidung stehen. So kommt den Erörterungen im Kabinett besonders hohe Schutzwürdigkeit zu. Je weiter ein parlamentarisches Informationsbegehren in den innersten Bereich der Willensbildung der Regierung eindringt, desto gewichtiger muss das parlamentarische Informationsbegehren sein, um sich gegen ein von der Regierung geltend gemachtes Interesse an Vertraulichkeit durchsetzen zu können (vgl. BVerfGE 110, 199 <221 f.>). Die vorgelagerten Beratungs- und Entscheidungsabläufe sind demgegenüber einer parlamentarischen Kontrolle in einem geringeren Maße entzogen. Besonders hohes Gewicht kommt dem parlamentarischen Informationsinteresse zu, soweit es um die Aufdeckung möglicher Rechtsverstöße und vergleichbarer Missstände innerhalb der Regierung geht (vgl. BVerfGE 67, 100 <130>; 110, 199 <222>).

2. Diese Rechtsprechung, die zu Überprüfungsrechten durch parlamentarische Untersuchungsausschüsse ergangen ist und die Offenbarung von internen Prozessen der Bundesregierung betraf, ist auch für die vorliegende Fallgestaltung anwendbar. Ausdrücklich sagt das BVerfG, dass zwischen gegenläufigen Belangen abzuwägen ist und Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen, die Aufschluss über den Prozess der Willensbildung

geben, umso schutzwürdiger sind, je näher sie der gubernativen Entscheidung stehen (Rdnr. 127). Bei den Entscheidungen über die Genehmigung des Exports von Kriegswaffen handelt es sich wie bereits oben gezeigt um eine gubernative Entscheidung. Es geht nicht nur um Exekutivhandeln auf nachgeordneter Ebene. Bei der Entscheidung sind komplexe sicherheits- und außenpolitische Aspekte mit zu berücksichtigen. Unter der Geltung des Gemeinsamen Standpunkts der EU fließen eine Vielzahl von Kriterien in den Entscheidungsprozess ein. Die Regierung muss regelmäßig eine Prognoseentscheidung treffen. Wird die Einstufung und Bewertung der Kriterien offenbart und das Ergebnis mit Begründung bekannt gegeben, wird der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung verletzt. Die Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Bundesregierung wird dadurch beeinträchtigt. Die Bundesregierung muss bei ihrer Entscheidung geheimdienstliche Erkenntnisse berücksichtigen. Müsste sie in der Begründung diese Erkenntnisse und die daraus folgende Bewertung offenbaren, könnte die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährdet sein.

3. Eine Offenbarung der Entscheidung der Bundesregierung könnte auch die auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland gefährden. Die Begründung für die Genehmigung eines Waffenexportes wird sich nicht nur auf den Staat beziehen können, in den die Waffen exportiert werden dürfen, sondern wird auch eine Bewertung der regionalen Sicherheitsstruktur des Empfängerlandes enthalten. Dies kann aber dazu führen, dass die Beziehungen Deutschlands zu Nachbarstaaten des Empfängerlandes gespannt werden bzw. die Beziehungen zwischen dem Empfängerland und seinen Nachbarn ebenfalls betroffen ist.

4. Ein weiterer zu berücksichtigender Aspekt sind die Grundrechte der Unternehmen, die eine Genehmigung beantragt und erhalten haben.

a) Für die unternehmerischen Freiheiten sind vor allem die Art. 2 Abs. 1, 12 und 14 GG relevant. Unter dem Blickwinkel der Gleichbehandlung ist auch Art. 3 Abs. 1 GG von Bedeutung. Unbestritten ist, dass juristische Personen Träger dieser Grundrechte sein können (Art. 19 Abs. 3 GG). Art. 2 Abs. 1 GG ist als Hauptfrei-

heitsgrundrecht auch für wirtschaftliche Betätigungen relevant¹¹. Er gewährt die Unternehmens- und Vertragsfreiheit, soweit keine speziellen Grundrechte zur Anwendung kommen. Als solche sind Art. 12 GG mit der Berufsfreiheit und Art. 14 GG als Schutz des Eigentums zu nennen.

Die Grundrechtsträgerschaft ist bewertungsneutral. Jede legale wirtschaftliche Betätigung wird erfasst. Auch die Hersteller von Rüstungsgütern sind Träger der genannten Grundrechte.

Es könnte aber vertreten werden, dass die Wirkkraft der Grundrechte bei Sachverhalten mit Auslandsbezug geringer ist. Das ist aber nicht zutreffend. „Verfassungsdogmatisch sind z.B. weder der Topos der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes, der Gemeinwohlvorbehalt oder der Risikogedanke geeignet den Grundrechtsschutz in diesen Fällen prinzipiell bzw. von vorneherein einzuschränken. Den nach außen gerichteten Bedürfnissen des Staates kann im grundrechtlichen Bereich nur im Rahmen der allgemeinen Regeln über die Einschränkung von Grundrechten im Rahmen der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung von Eingriffen Rechnung getragen werden.Das nach außen gerichtete Handeln des Staates, respektive die Außenpolitik, hat somit den selben Anforderungen zu genügen wie die übrige Staatlichkeit auch“.¹²

Insofern genießen die Unternehmen, die Rüstungsgüter ausführen möchten, denselben Grundrechtsschutz wie die Hersteller dieser Güter für das Inland.

b) Allerdings besagt die Grundrechtsträgerschaft als solche noch nichts darüber aus, wie intensiv die Eingriffsbefugnisse des Staates sein können. Die Ausfuhr von Rüstungsgütern richtet sich nach den Gesetzesvorbehalten in Art. 26 Abs. 2 GG, im AWG und im KWKG. Diese Vorschriften räumen der Genehmigungsexekutive unter Berücksichtigung der Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den

¹¹ Urteil vom 16. Januar 1957, 1 BvR 253/56, BVerfGE 6, 32 (42)

¹² Epping, in Wolfgang/Simonsen/Tietje, AWR-Kommentar, 16. Erg.Lfg 2008, Ordnungsnummer 20, Rdnr. 14; Epping, Außenwirtschaftsfreiheit, 1998, S. 207ff.

Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern und des Gemeinsamen Standpunkts betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern einen weiten Spielraum für Entscheidungen ein. Im Rahmen der durch die Genehmigungsvorschriften gewährten Einschätzungsprärogative kann die Bundesregierung Genehmigungsanträge ablehnen oder ihnen stattgeben. Das Verwaltungsverfahren findet aber nur zwischen dem Unternehmen und der Regierung statt. Eine Offenbarungspflicht oder –befugnis der getroffenen Entscheidung wird dadurch nicht ermöglicht. Dafür gibt es bisher keine gesetzliche Grundlage, die einen Eingriff in die Grundrechte der Unternehmen rechtfertigte.

Ob eine zu schaffende gesetzliche Grundlage mit den Unternehmensgrundrechten vereinbar wäre, ist zweifelhaft. Derzeit besagt § 30 VwVfG, dass Beteiligte eines Verwaltungsverfahrens einen Anspruch darauf haben, dass ihre Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse von der Behörde nicht unbefugt offenbart werden. Selbst wenn der Gesetzgeber eine Grundlage für eine Offenbarungsbefugnis im Fall von Rüstungsexporten schaffte, wäre dies vor dem Hintergrund der grundrechtlichen Verbürgungen problematisch. Zwar gäbe es dann eine gesetzliche Grundlage für den Eingriff in die Grundrechte, dieser müsste aber verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein. Insbesondere muss die Verhältnismäßigkeit gewahrt werden. Es ist nicht ersichtlich, dass die Preisgabe der Geschäftsgeheimnisse der Exportunternehmen erforderlich für die Beurteilung der Rüstungsausfuhren ist. Es besteht eher die Gefahr, dass Wettbewerber über die Bekanntgabe der Genehmigungen an Informationen kommen, die für die Unternehmen einen wirtschaftlichen Schaden zur Folge haben können. Das wäre sicherlich ein unverhältnismäßiger Eingriff in die Unternehmensgrundrechte.

5. Im Ergebnis ist damit festzuhalten, dass die beantragte Abschaffung der Geheimhaltung von Entscheidungen über Rüstungsexporte und die Bekanntgabe erteilter Genehmigungen mit Begründung in den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung der Regierung eindringen und damit gegen das Gewaltenteilungsprinzip verstoßen würde. Die Maßnahmen wären des weiteren nicht mit den

Grundrechten der exportierenden Unternehmen vereinbar. Selbst eine gesetzliche Offenbarungspflicht ließe sich verfassungsrechtlich nicht rechtfertigen.

III. Übernahme der im Gemeinsamen Standpunkt genannten Kriterien in das Außenwirtschaftsgesetz und KWKG (Antrag BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) bzw. europaweit in nationale Gesetzgebung (Antrag SPD)

Die Aufnahme der im Gemeinsamen Standpunkt genannten Kriterien in das AWG bzw. KWKG könnte im Hinblick auf den Grundsatz der Bestimmtheit zulässig oder sogar geboten sein.

1. Der Bestimmtheitsgrundsatz ist Bestandteil des verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechtsstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 3 GG). Rechtsvorschriften müssen „so bestimmt formuliert sein, dass die Folgen für den Normadressaten 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“.¹³ Der Bestimmtheitsgrundsatz schließt nicht aus, dass es unbestimmte Rechtsbegriffe gibt, die der Auslegung offen sind. Insofern sind selbst Generalklauseln zulässig. Gleiches gilt für Ermessensvorschriften, die aber durch Gesetzeszwecke, Maßstäbe für Abwägungsentscheidungen und tatbestandliche Bindungen hinreichend deutlich eingegrenzt werden¹⁴.

2. Vor diesem Hintergrund sind Gesetzesinitiativen, die eine Konkretisierung der Genehmigungstatbestände im Außenwirtschaftsrecht bezwecken, grundsätzlich begrüßenswert. Die derzeitigen Ermächtigungsgrundlagen für Beschränkungen der Außenwirtschaftsfreiheit sind sehr weit formuliert. Die vor allem maßgebliche Vorschrift des § 7 Abs. 1 AWG lautet:

¹³ Grzeszick in Maunz/Dürig, GG-Kommentar, 65. Erg.Lfg., 2012, Art. 20 Rdnr. 58 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung

¹⁴ Grzeszick in Maunz/Dürig, GG-Kommentar, 65. Erg.Lfg., 2012, Art. 20 Rdnr. 63 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung

„(1) Rechtsgeschäfte und Handlungen im Außenwirtschaftsverkehr können beschränkt werden, um

1. die wesentlichen Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland zu gewährleisten,
2. eine Störung des friedlichen Zusammenlebens der Völker zu verhüten,
3. zu verhüten, dass die auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland erheblich gestört werden oder
4. die öffentliche Ordnung oder Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland im Sinne von Artikel 46 und 58 Absatz 1 des EG-Vertrags zu gewährleisten.“

Die Vorschrift hat eine Doppelfunktion¹⁵. Sie ist einerseits Ermächtigungsgrundlage für den Erlass von Rechtsverordnungen, mit denen Rechtsgeschäfte und Handlungen im Außenwirtschaftsverkehr durch Verbote und Genehmigungspflichten beschränkt werden können. Andererseits dient sie als Entscheidungsbasis für die auf ihrer Grundlage eingeführten Genehmigungspflichten.

Die in Art. 2 des Gemeinsamen Standpunkts aufgeführten Kriterien für die Genehmigung der Ausfuhr von Gegenständen der Gemeinsamen Militärgüterliste sind erheblich umfangreicher und konkreter als die in § 7 Abs. 1 AWG aufgeführten unbestimmten Rechtsbegriffe. Allerdings enthalten sie ebenfalls viele unbestimmte Rechtsbegriffe und sind häufig mehr politisch formuliert. Eine Übernahme des Wortlauts in das AWG hätte für die Bestimmtheit des Gesetzes keinen Mehrwert.

3. Um eine stärkere Verrechtlichung des Gemeinsamen Standpunktes zu erreichen, könnte auf ihn im KWKG bzw. AWG hingewiesen werden. Dies könnte z.B. bei § 3 Abs. 2 AWG erfolgen. Die Vorschrift besagt in Satz 1, dass die „Erteilung der Genehmigung von sachlichen und persönlichen Voraussetzungen, insbesondere der Zuverlässigkeit des Antragstellers, abhängig gemacht werden“ kann.

¹⁵ Simonsen/Beutel in Wolfgang/Simonsen/Tietje, AWR-Kommentar, 22. Erg.Lfg 2009, Ordnungsnummer 611, § 7, Rdnr. 10.

Schon heute werden im Rahmen des § 3 Abs. 2 AWG bei der Erteilung von Ausführungen Genehmigungen persönliche Zuverlässigkeitskriterien berücksichtigt, die in den Grundsätzen der Bundesregierung zur Prüfung der Zuverlässigkeit von Exporteuren von Kriegswaffen und rüstungsrelevanten Gütern niedergelegt sind¹⁶.

Bei der Entscheidung über die sachlichen Voraussetzungen sind die Kriterien des Gemeinsamen Standpunkts ebenfalls heute schon zu berücksichtigen. Nach Art 29 S. 2 des Vertrags über die Europäische Union haben die Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen, dass ihre einzelstaatliche Politik mit den Standpunkten der Union in Einklang steht. Daraus wird eine Rechtspflicht der Mitgliedstaaten gefolgert, ihre nationale Außen- und Sicherheitspolitik an dem Standpunkt der Europäischen Union auszurichten.¹⁷

4. Im Ergebnis halte ich die Aufnahme der Kriterien des Gemeinsamen Standpunkts in das AWG oder KWKG nicht für geboten. Aus dem Postulat der Bestimmtheit von Rechtsnormen lässt sich keine Verpflichtung zur Aufnahme des Gemeinsamen Standpunkts in nationales Recht ableiten. Dafür sind die in dem Standpunkt aufgeführten Kriterien wiederum zu unbestimmt. Unabhängig davon müssen die Kriterien aber bei der Entscheidung über Genehmigungsanträge schon heute berücksichtigt werden. Um dies deutlich zu machen, könnte im AWG oder KWKG ein Verweis auf den Gemeinsamen Standpunkt aufgenommen werden.

IV. Einführung der Zulässigkeit einer Verbandsklage

Der Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN enthält den Vorschlag, die Möglichkeit einer Verbandsklage gegen Entscheidungen über Genehmigungen nach dem AWG und KWKG zuzulassen.

¹⁶ Bekanntmachung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie vom 25. Juli 2001, BAnz. S. 17 177

¹⁷ Bitterlich in Lenz/Borchardt, EU-Verträge, Kommentar, 5. Aufl. 2010, Art. 29 EUV, Rdnr. 3.

1. Unter einer Verbandsklage wird eine Klage verstanden, mit denen ein Verband im eigenen Namen entweder Rechte seiner Mitglieder oder öffentliche Interessen verfolgen will.¹⁸ Im ersten Fall spricht man von egoistischer Verbandsklage, im zweiten Fall von altruistischer Verbandsklage.¹⁹

„Die egoistische Verbandsklage bezeichnet die Befugnis eines Verbandes, normativ geschützte Interessen seiner Mitglieder – für einzelne oder alle- im eigenen Namen und aus eigenem Recht gerichtlich zu verfolgen. Erforderlich ist, dass der Schutz bzw. die Förderung dieser Interessen zu den satzungsmäßigen Aufgaben des Verbandes gehört. Diese Art der Verbandsklage zielt darauf ab, die Interessen und Rechte von im Sinne von § 42 Abs. 2 (VwGO) betroffenen Einzelpersonen zu bündeln.“²⁰

Die altruistische „Verbandsklage ermöglicht es den gem. § 29 Abs. 2 BNatSchG anerkannten Verbänden unter bestimmten Voraussetzungen, im Rahmen einer Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage die Verletzung von Normen des öffentlichen Rechts auch insoweit zu rügen, als diese Normen (jedenfalls dem klagenden Verband) keinen Drittschutz vermitteln. Sie stellt ein Mittel objektiver Rechtskontrolle dar: Es soll vor allem eine Verletzung solcher umweltrechtlicher Normen von den Verbänden gerügt werden können, die nur öffentliche Interessen schützen oder fördern wollen. In diese Kategorie fallen die meisten „streitrelevanten“ Normen des Umweltrechts. Dieser Klageart kommt daher eine sog. Beanstandungsfunktion zu. Zweck der altruistischen Verbandsklage ist es, die Umweltverbände im Allgemeininteresse zu Hütern der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung im Bereich des Umweltschutzes zu machen. Sie dient nicht der Durchsetzung individueller Rechte der Bürger, sondern der objektiv-rechtlichen Kontrolle über (Umwelt)Behörden.“²¹

¹⁸ Definition von Schmidt-Aßmann in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 64. ErgLfg 2012, Art. 19 Abs. 4 Rdnr. 269

¹⁹ Schmidt-Aßmann in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 64. ErgLfg 2012, Art. 19 Abs. 4 Rdnr. 26

²⁰ Wahl/Schütz in Schoch/Schneider/Bier, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 23. ErgLfg. 2012, § 42 Abs. 2, Rdnr. 234

²¹ Wahl/Schütz in Schoch/Schneider/Bier, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 23. Erg.Lfg. 2012, § 42 Abs. 2, Rdnr. 235

Aus den im Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angeführten möglichen Verbänden Amnesty International und Oxfam Deutschland e.V. wird deutlich, dass eine altruistische Verbandsklage eingeführt werden soll.

2. Der Einführung der Verbandsklage im Rüstungsexportbereich stehen jedoch verschiedene verfassungsrechtliche Bedenken entgegen. Verbandsklagen sind bisher vor allem bei Natur- und Umweltschutzmaßnahmen sowie im Sozialrecht und Wettbewerbsrecht eingeführt worden. Insbesondere im Umweltrecht sind Verbandsklagen bedeutsam²². Eine Klagebefugnis setzt grundsätzlich die Verletzung eines subjektiv-öffentlichen Rechts voraus. Normen des Umweltschutzes dienen aber weitgehend dem Allgemeinwohl an einer intakten Umwelt. Sie begründen keine einklagbaren Rechte Einzelner. Um aber dennoch die Möglichkeit zu eröffnen, objektive Rechtsverstöße gerichtlich überprüfen zu können, wurde die Verbandsklage eingeführt²³.

a) Einer Einführung des Instituts der Verbandsklage im Rüstungsexportbereich steht entgegen, dass sowohl die Verfahren als auch die Zielsetzungen im Umweltrecht nicht mit denen des Rüstungsexportrechts vergleichbar sind. Die Maßnahmen im Umweltrecht sind von vorneherein auf offene Verfahren ausgerichtet, in denen die öffentlichen und privaten Interessen und Belange aller Beteiligten zu berücksichtigen und gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen sind. Es geht dabei um die Erstellung von Plänen oder auch den Erlass von Rechtsvorschriften. Dabei kommt Verbänden eine durch europarechtliche Normen vorgegebene herausgehobene Stellung zu. Seit 2003 gibt es die Richtlinie über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme²⁴. In Umsetzung dieser Richtlinie wurde in Deutschland das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz geschaffen.

²² Murswiek, Klagebefugnis in Bezug auf nicht drittschützende Normen, Jus 2011, S. 1147

²³ z.B. § 64 Abs. 1 BNatSchG

²⁴ RL 2003/35/EG der EP und des Rates v. 26. Mai 2003, ABI EG 2003, Nr L 156/17

Der Rüstungsexportbereich unterliegt anderen Grundsätzen. Aufgrund der sowohl politischen als auch rechtlichen Implikationen bei Entscheidungen über Rüstungsexporte kann es keine offenen Verfahren geben, an denen Verbände beteiligt werden können. Wie bereits dargestellt, gehören Entscheidungen über die Genehmigung der Ausfuhr von Kriegswaffen zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung. Die Bundesregierung muss bei ihrer Entscheidung verschiedene sicherheits- und außenpolitische Belange berücksichtigen, die einer Diskussion in der Öffentlichkeit nicht zugänglich sind. Dazu gehören unter anderem die Sicherheitshinteressen der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union, die Beachtung der Menschenrechte, die innere Lage im Endbestimmungsland und die regionale Stabilität. Diese Erwägungen sind Prognoseentscheidungen, die auf der Grundlage unbestimmter Rechtsbegriffe angestellt werden müssen und der Bundesregierung eine Einschätzungsprärogative zugestehen. Nach der Rechtsprechung des BVerfG wird der Bundesregierung bei Fragen, die mit den auswärtigen Beziehungen zusammen hängen, durch die Verfassung allgemein ein breiter Raum politischen Ermessens eingeräumt²⁵.

b) In dem Verfahren spielen weiter die Rechte der antragstellenden Unternehmen eine Rolle. Ihnen stehen die Grundrechte aus Art. 2 Abs. 1, 12 und 14 GG zu. Auch für Rüstungsexporte gilt der Grundsatz der Außenwirtschaftsfreiheit wie er in § 1 AWG normiert ist. Wie sich aus Art. 26 Abs. 2 GG ergibt, unterliegt dieser Grundsatz bei Kriegswaffen erheblichen Einschränkungen, die in der Entscheidungsgewalt der Bundesregierung stehen. Nur der Bundesregierung kommt das Recht zu, das Genehmigungsverfahren zu betreiben. Sonstige Beteiligte sind nicht zugelassen.

3. Im Ergebnis stehen der Einführung des Instituts der Verbandsklage gegen Rüstungsexportgenehmigungen sowohl die Achtung des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung als auch die Grundrechte der am Genehmigungsverfahren beteiligten Unternehmen entgegen.

²⁵ BVerfG v. 25. Oktober 1991, 2 BvR 374/90

V. Überprüfung des Endverbleibs von Rüstungs- und Waffenexporten in den Empfängerländern

Die Anträge von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und von der SPD fordern, Entscheidungen über Rüstungs- und Waffenexporte mit einer Endverbleibsklausel zu versehen und den Endverbleib in den Empfängerländern zu überprüfen.

1. Zu den Endverbleibserklärungen hat das BAFA eine informative Darstellung veröffentlicht:²⁶

„Für die genehmigungspflichtige Ausfuhr / Verbringung von gelisteten Gütern ist mit der Antragstellung grundsätzlich ein Endverbleibsdokument vorzulegen (vgl. 17 AWW). Auf die Vorlage von Endverbleibsdokumenten wird in der Regel nur bei vorübergehenden Ausfuhren sowie ggf. bei Unterschreiten bestimmter Wertgrenzen verzichtet.

Bei den Endverbleibsdokumenten wird zwischen privaten und amtlichen Endverbleibserklärungen (EVE) sowie den staatlichen sog. International Import Certificates (IC) unterschieden.

1. Private Endverbleibserklärung (EVE)

Eine private EVE enthält die Erklärungen des Empfängers oder Endverwenders, der eine Person des Privatrechts ist, über den Endverbleib und die Verwendung der Güter. Der Inhalt der EVEen kann nach Bestimmungsland, Empfänger, Endverwender und Art der Güter variieren. Die EVE muss den vom BAFA vorgegebenen Textmustern entsprechen und den Briefkopf des Empfängers enthalten.

2. Amtliche Endverbleibserklärung (EVE)

²⁶ BAFA, Kurzdarstellung Exportkontrolle, 2011, S. 23
<http://www.ausfuhrkontrolle.info/ausfuhrkontrolle/de/arbeitshilfen/merkblaetter/kurzdarstellung.pdf>

Amtliche Endverbleibserklärungen sind erforderlich, wenn die auszuführenden Güter an einen staatlichen Endverwender geliefert werden, also Abnehmer (oder zumindest mittelbarer Abnehmer) der Empfangsstaat ist. Als amtliche Endverbleibserklärung ist auch eine private Erklärung anzuerkennen, sofern diese von einer staatlichen Stelle bestätigt wird.

3. International Import Certificate (IC)

ICs werden vom Empfangsstaat oder von ihm autorisierten Stellen erteilt und haben i. d. R. einen eingeschränkteren Erklärungsinhalt als amtliche EVEen. Durch das IC erklärt der Empfangsstaat, dass die Güter ab dem Grenzübertritt seinen Exportkontrollvorschriften unterliegen, so dass auch ein sich gegebenenfalls anschließender Reexport nach diesen Vorschriften behandelt wird.

ICs werden von folgenden Ländern ausgestellt: Australien, Belgien, China („Importer Statement on End-User and End-Use“), Dänemark, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Sonderverwaltungsregion Hongkong, Irland, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Schweiz, Singapur, Slowakische Republik, Spanien, Tschechische Republik, Türkei, Ungarn und USA.“

Ausfuhr- oder Verbringungsgenehmigungen von Rüstungsgütern werden mit einer Endverbleibsklausel versehen, die auf einer der genannten Erklärungen aus dem Empfängerland beruht.

2. Fraglich ist, ob der tatsächliche Endverbleib in den Empfängerländern überprüft werden kann. Hier kommen völkerrechtliche Überlegungen zum Tragen, die mit dem Territorialitätsprinzip zusammen hängen. Dieses Prinzip greift ein, „wenn das geregelte Geschehen sich ganz oder teilweise auf dem Staatsgebiet des regelnden Staates vollzieht oder es um den Status von Sachen und Rechten geht, die auf dem Staatsgebiet belegen sind. Bei der Regelung von Verhalten genügt es

bereits, wenn einzelne Elemente hiervon (die Handlung oder der Erfolg) unter die Gebietshoheit des jeweiligen Staates fallen.“²⁷

Die Gebietshoheit führt dazu, dass auf einem staatlichen Territorium nur durch den die Souveränität ausübenden Staat Hoheitsakte gesetzt werden dürfen. Grundsätzlich völkerrechtlich unzulässig sind damit alle Fälle, in denen fremde Staatsorgane in einem anderen Staat hoheitliche Maßnahmen vornehmen.²⁸ Eine Ausnahme gilt, wenn der Inhaber der Gebietshoheit dem Organ eines anderen Staates die Ausübung von Hoheitsgewalt einräumt. Dies kann im Einzelfall zwischen den Regierungen vereinbart werden oder institutionell auf der Basis von völkerrechtlichen Verträgen zwischen den beteiligten Ländern (z.B. auf der Basis von Verträgen über gegenseitige Unterstützung).

Als weitere Ausnahmen sind im Völkerrecht das Personalitätsprinzip, das Schutzprinzip und das Universalitätsprinzip anerkannt, die aber alle nicht das Tätigwerden von Hoheitsträgern auf fremdem Staatsgebiet rechtfertigen.²⁹

3. Im Ergebnis ist festzuhalten, dass Endverbleibserklärungen der Empfänger oder auch amtliche Erklärungen aus den Empfängerländern zulässig und auch heute schon üblich sind. Eine Kontrolle des Endverbleibs durch Hoheitsträger der Bundesrepublik Deutschland in den Empfangsländern ist völkerrechtlich aber nur zulässig, wenn die zuständigen Organe des Empfangslandes damit einverstanden sind.

²⁷ Herdegen, Völkerrecht, 11. Aufl., 2012, S. 194

²⁸ Ipsen, Völkerrecht, 5. Aufl., 2004, S. 311

²⁹ Rensmann, Extraterritoriale Exportkontrolle und Völkerrecht, AW-Prax 2011, S. 154

Zusammenfassende Stellungnahme zu den BT-Drs. 17/9188 und 17/9412

I. Unterrichtung des Parlaments im Verfahren bei der Entscheidung der Bundesregierung über Genehmigungen von Rüstungsexporten

Der Deutsche Bundestag und seine Mitglieder haben grundsätzlich einen Anspruch gegenüber der Bundesregierung, über Vorgänge und Entscheidungen der Regierung informiert zu werden. Dem dienen z.B. die Kleine und Große Anfrage. Das BVerfG gesteht der Regierung aber einen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zu. Ausdrücklich gehört dazu nach der Rechtsprechung „die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen“ darstellt. Die geforderten Unterrichtsrechte des Deutschen Bundestags würden in den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung der Bundesregierung eindringen. Es läge ein Verstoß gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung vor.

II. Abschaffung der Geheimhaltung von Entscheidungen über Rüstungsexporte; Bekanntgabe und Begründung erteilter Genehmigungen

Das BVerfG hat entschieden, dass Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen, die Aufschluss über den Prozess der Willensbildung geben, umso schutzwürdiger sind, je näher sie der gubernativen Entscheidung stehen. Auf der Basis der gesetzlichen Ermächtigungen und der Politischen Grundsätze der Bundesregierung sowie des Gemeinsamen Standpunkts des Rates verfügt die Bundesregierung bei der Genehmigung von Rüstungsexporten über eine Einschätzungsprärogative. Die Abschaffung der Geheimhaltung von Entscheidungen über Rüstungsexporte und die Bekanntgabe erteilter Genehmigungen mit Begründung würde in den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung der Regierung eindringen und damit gegen das Gewaltenteilungsprinzip verstoßen würde. Die Maßnahmen wären auch nicht mit den Grundrechten der exportierenden Unternehmen vereinbar. Selbst eine gesetzliche Offenbarungspflicht ließe sich ver-

fassungsrechtlich nicht rechtfertigen.

III. Übernahme der im Gemeinsamen Standpunkt genannten Kriterien in das AWG und KWKG bzw. europaweit in nationale Gesetzgebung

Die Aufnahme der Kriterien des Gemeinsamen Standpunkts in das AWG oder KWKG ist nicht geboten. Aus dem Postulat der Bestimmtheit von Rechtsnormen lässt sich keine Verpflichtung zur Aufnahme des Gemeinsamen Standpunkts in nationales Recht ableiten. Dafür sind die in dem Standpunkt aufgeführten Kriterien wiederum zu unbestimmt. Unabhängig davon müssen die Kriterien aber bei der Entscheidung über Genehmigungsanträge schon heute berücksichtigt werden. Um dies deutlich zu machen, könnte im AWG oder KWKG ein Verweis auf den Gemeinsamen Standpunkt aufgenommen werden.

IV. Einführung der Zulässigkeit einer Verbandsklage

Der Einführung des Instituts der Verbandsklage gegen Rüstungsexportgenehmigungen stehen sowohl die Achtung des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung als auch die Grundrechte der am Genehmigungsverfahren beteiligten Unternehmen entgegen.

V. Überprüfung des Endverbleibs von Rüstungs- und Waffenexporten in den Empfängerländern

Endverbleibserklärungen der Empfänger oder auch amtliche Erklärungen aus den Empfängerländern sind zulässig und auch heute schon üblich. Eine Kontrolle des Endverbleibs durch Hoheitsträger der Bundesrepublik Deutschland in den Empfangsländern ist völkerrechtlich aber nur zulässig, wenn die zuständigen Organe des Empfangslandes damit einverstanden sind.

