



Ausarbeitung

**Beteiligungsrechte des Bundestages bei der Lieferung von
Kriegswaffen an die Kurden im Nordirak**

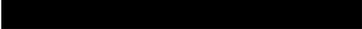


**Beteiligungsrechte des Bundestages bei der Lieferung von
Kriegswaffen an die Kurden im Nordirak**

Verfasser/in: 

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 – 190/14, WD 2 – 3000 – 151/14

Abschluss der Arbeit: 26. August 2014
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre
Hilfe
WD 3: Verfassung und Verwaltung

Telefon: + 
+ 

1. Einleitung

Die Bundesregierung prüft, ob sie aus eigenen Beständen der Bundeswehr Gerätschaften und Waffen mit Billigung der irakischen Regierung an die kurdischen Kämpfer im Norden des Irak liefern kann.¹ In diesem Zusammenhang wird die Frage nach einer Beteiligung des Bundestages an der Entscheidung über die Lieferung von Waffen aufgeworfen.

Das Verbringen der in Frage stehenden Waffen wie Milan-Raketen ins Ausland richtet sich einfachgesetzlich entweder nach dem Kriegswaffenkontrollgesetz² (KrWaffKontrG) oder dem Außenwirtschaftsgesetz³ (AWG). Die einfachgesetzlichen Regelungen zur Lieferung entsprechender Kriegswaffen sind nicht Gegenstand dieses Gutachtens. Weder aus dem KrWaffKontrG, noch aus dem AWG lassen sich Beteiligungsrechte des Bundestages bei der Entscheidung über eine Lieferung von Kriegswaffen entnehmen. Vielmehr liegt die Zuständigkeit für Entscheidungen über den Verkehr mit Kriegswaffen bei der Bundesregierung (§ 11 Abs. 1 KrWaffKontrG).

2. Zur generellen Verteilung der Aufgaben im Bereich der auswärtigen Gewalt⁴

Die Ausfuhr von Kriegswaffen betrifft Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik. Das Grundgesetz räumt die Verbandskompetenz über die auswärtige Gewalt dem Bund ein (Art. 32 Abs. 1 GG), nimmt aber innerhalb dieser Ebene keine Organzuweisung vor. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts fällt die **auswärtige Gewalt grundsätzlich in den Zuständigkeitsbereich der Bundesregierung**.⁵ Im Bereich der Sicherheitspolitik übernimmt allerdings auch der Bundestag wichtige Aufgaben; so muss er insbesondere jedem Auslandseinsatz der Bundeswehr ein Mandat erteilen. Außerdem übt er auch im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik seine Kontrolle über das Regierungshandeln aus.

Die Bundesregierung ist auch nicht allein zuständig im Bereich der Sicherung des friedlichen Zusammenlebens der Staaten. Das Störungsverbot des Art. 26 Abs. 1 GG verpflichtet alle staatli-

-
1. Pressemitteilung der Bundesregierung vom 22.8.2014, im Internet abrufbar unter: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2014/08/2014-08-20-isis-irak.html> [letzter Abruf sämtlicher Internetseiten: 25.8.2014]; Leithäuser, Verkleidet in Klauseln und Einschränkungen, FAZ vom 21.8.2014; Braun, Mächtige Worte des Schreckens, SZ vom 21.8.2014, S. 2.
 2. Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. November 1990 (BGBl. I S. 2506), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 2 des Gesetzes vom 6. Juni 2013 (BGBl. I S. 1482) geändert worden ist.
 3. AWG vom 6. Juni 2013 (BGBl. I S. 1482).
 4. Vgl. zum Folgenden [REDACTED], Zur Zulässigkeit eines Vetorechts des Parlaments gegen die Ausfuhr von Rüstungsgütern, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, WD 3 – 3000 – 136/11, 2011, S. 8 (bereits übersandt, als **Anlage** erneut beigelegt).
 5. BVerfGE 1, S. 372 (394); 2, 347 (379); 68, 1 (87) Siehe auch Grewe, Wilhelm, Zum Verfassungsrecht der auswärtigen Gewalt: die Kompetenzverteilung zwischen den Bundesorganen, AöR 112 (1987), 521 (526 ff.).

chen Organe.⁶ Entscheidungen über die Ausfuhr von Kriegswaffen in bestimmte Staaten sind bedeutsam für die außenpolitische Ausrichtung des Staates. Ihnen kommt folglich staatsleitende Bedeutung zu. Die Staatsleitung an sich hat das Grundgesetz sowohl der Exekutive als auch der Legislative zugewiesen.⁷ Wie die gemeinsame Aufgabe im Einzelfall zwischen den Gewalten aufgeteilt wird, betrifft das grundsätzliche Verhältnis der Staatsorgane zueinander und wird anhand der Organstruktur und Funktionsausstattung der Organe zu entscheiden sein. Dieses Zusammenwirken beider Organe darf jedoch nicht zu einem „distanzaufhebenden Mitregieren des Bundestages“ führen.⁸

Die Entscheidung über Waffenlieferungen fällt **nicht automatisch** in den **Kernbereich exekutiver Eigenverantwortlichkeit**. Gerade wenn es um Lieferungen von Waffen in Krisengebiete geht (und etwa die Gefahr von Anschlägen im Inland steigt, weil Deutschland infolge der Waffenlieferung als feindliche Konfliktpartei wahrgenommen wird), erscheint eine Beteiligung des Parlaments an einer solchen weitreichenden (außen)politischen Entscheidung vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Funktionsgerechtigkeit der Verfassungsorgane (z.B. AWACs-Rechtsprechung, s. hierzu unter 4) rechtlich zumindest erwägenswert.

3. Art. 26 Abs. 2 GG

Das Grundgesetz trifft für den Umgang mit Kriegswaffen besondere Bestimmungen in Art. 26 Abs. 2 GG. Dieser lautet:

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

Art. 26 Abs. 2 GG findet Anwendung auf „zur Kriegführung bestimmte Waffen“. Maßgeblich für die Konkretisierung dieses Begriffs ist Anlage 1 zu § 1 Abs. 1 KrWaffKontrG, der Kriegswaffenliste.⁹ Zumindest die in Frage stehenden Milan-Raketen sind zur Kriegführung bestimmte Waffen.

Nicht nur die Ausfuhr von Waffen, die zu diesem Zweck hergestellt wurden, sondern auch das Bereitstellen dieser Waffen aus den Beständen der Bundeswehr für die kurdischen Kämpfer im Nordirak ist ein „Inverkehrbringen“ im Sinne des Art. 26 Abs. 2 GG. Unter Berücksichtigung der Zielsetzung des Art. 26 GG ist dieser Begriff äußerst weit auszulegen.¹⁰ Es umfasst daher den

6 Herdegen, in: Maunz/Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, 70. EL 2013, Art. 26 Rn. 38.

7 Verwiesen sei nur auf die Aufgabenteilung bei der Gesetzgebung oder der auswärtigen Gewalt (z. B. Art. 59 Abs. 2 GG). Hierzu siehe die Ausführungen von Schröder, Meinhard, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts Band V, 3. Auflage, Heidelberg 2007, § 106 Rn. 10 ff.

8 Schröder, in: Isensee/Kirchhof (Fn. 7), Handbuch des Staatsrechts Band V, § 106 Rn. 12.

9 Hernekamp, in: von Münch/Kunig, Kommentar zum Grundgesetz, 6. Aufl. 2012, Art. 26 Rn. 27.

10 Hobe, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, 36. EL, Art. 26 Rn. 17.

„Erwerb und Vertrieb durch Überlassung der tatsächlichen Gewalt im nationalen wie internationalen Verkehr“.¹¹

Aus dem Wortlaut des Art. 26 Abs. 2 GG ergibt sich, dass die **Bundesregierung** für die Genehmigung des Inverkehrbringens von Kriegswaffen zuständig ist, sie ist die Genehmigungsbehörde. Nach überwiegender Auffassung ist damit die Bundesregierung gemeint, die die Aufgabe nicht delegieren darf.¹² Im Übrigen ergibt sich hieraus **kein** ausdrückliches **Verbot**, den Bundestag zu **beteiligen**. Während sich in der Kommentarliteratur keine Äußerungen zur Frage der Beteiligung des Bundestages an entsprechenden Entscheidungen finden lassen, sehen einige Stimmen in anderen Veröffentlichungen¹³ durch diesen Wortlaut andere staatliche Organe – auch den Bundestag – von der **Mitentscheidung** ausgeschlossen.¹⁴

Jedenfalls lässt sich aus dieser Bestimmung **keine Pflicht** einer Beteiligung des Bundestages an der Entscheidung über die Ausfuhr entsprechender Waffen folgern.

Vereinzelt¹⁵ wird aus dem Grundsatz der Wesentlichkeitstheorie eine Pflicht zur Beteiligung des Bundestages abgeleitet. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gebieten Demokratie und Rechtsstaatsgebot dem parlamentarischen Gesetzgeber „in grundlegenden normativen Bereichen, zumal im Bereich der Grundrechtsausübung, soweit diese staatlicher Regelungen zugänglich ist, alle wesentliche Entscheidung selbst“ zu treffen.¹⁶ Er darf diese nicht dem Handeln und der Entscheidungsmacht der Exekutive überlassen.¹⁷ Allerdings ist für die Frage des Exports von Kriegswaffen Art. 26 Abs. 2 GG, der die Kompetenz der Bundesregierung zuweist, die speziellere Norm, so dass der genannte Grundsatz in diesem Zusammenhang nicht einschlägig ist.

11 Hernekamp (Fn. 9), Art. 26 Rn. 30.

12 Nachweise bei Fink in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, 6. Aufl. 2010, Art. 26 Abs. 2 Rn. 76; a.A. Hernekamp (Fn. 9) Rn. 29.

13 Grebe/Robner, Parlamentarische Kontrolle und Transparenz von Rüstungsexporten, Bonn International Center for Conversion, 2013, S. 13 (im Internet abrufbar unter: http://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/Studie_Ruestungsexportkontrolle.pdf) sowie Wolfgang, Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der SPD auf BT- Drs. 17/9188 u.a., Ausschussdrucksache 17(9)1010, 2012, S. 7. Ähnlich Grebe, Kurswechsel? Deutsche Rüstungsexporte zwischen Transparenz und parlamentarischer Kontrolle, APuZ 35 – 37/2014, S. 3 (9).

14 Zur Frage, ob dem Bundestag ein Vetorecht bei der Ausfuhr von Rüstungsgütern eingeräumt werden kann, ausführlich [REDACTED], Zur Zulässigkeit eines Vetorechts des Parlaments gegen die Ausfuhr von Rüstungsgütern, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, WD 3 – 3000 – 136/11, 2011 (als **Anlage** beigefügt).

15 Prantl, Die Herzlosigkeit der Entscheidung, SZ vom 22.8.2014.

16 BVerfGE 95, 267 (307 f.) m.w.N.; st. Rspr.

17 BVerfGE 83, 130 (142).

4. Beteiligungspflicht des Bundestages in Anwendung der AWACs-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts?

Nach der sog. AWACs-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1994¹⁸ verpflichtet das Grundgesetz die Bundesregierung, für einen Einsatz bewaffneter Streitkräfte die – grundsätzlich vorherige – konstitutive Zustimmung des Deutschen Bundestages einzuholen. Es ist in diesen Tagen darüber diskutiert worden, ob und inwieweit die Grundsätze (die „ratio“) dieser Rechtsprechung **auch für** den Fall **von** Waffenlieferungen in **Kriegsgebiete** fruchtbar gemacht werden kann.¹⁹

In diesem Zusammenhang gilt es hervorzuheben, dass sich der Zweck einer parlamentarischen Mandatierung nicht allein im Schutz des Staates für die eigenen Soldaten erschöpft, die nicht ohne Zustimmung der Volksvertreter in lebensgefährliche Einsätze geschickt werden sollen. So macht etwa der Fall von Drohneneinsätzen deutlich, dass das Erfordernis einer parlamentarischen Mitwirkung an der Entsendeentscheidung nicht unbedingt davon abhängt, dass deutsche Soldaten auch tatsächlich im Ausland eingesetzt werden. Die parlamentarische Mitverantwortung trägt vielmehr auch dem Gedanken des **politischen Eskalations- und Verstrickungspotentials** Rechnung. Das Bundesverfassungsgericht hat deutlich gemacht, dass der weit bemessene Gestaltungsspielraum der Exekutive im auswärtigen Bereich mit der Anwendung militärischer Gewalt ende. Dem Übergang von der Diplomatie zur Gewalt entspreche insoweit „eine Veränderung in den Proportionen der innerstaatlichen Gewaltenteilung“. ²⁰ Vor diesem Hintergrund birgt die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts tatsächlich ein gewisses „Weiterentwicklungspotential“.

Andererseits muss man deutlich sehen, dass sich die derzeitige AWACs-Entscheidung der Sache nach (nur) auf **Einsätze**, d.h. auf die **Ausübung von militärischer Hoheitsgewalt durch deutsche Soldaten** erstreckt. Dies gilt auch für den oben erwähnten Fall von Drohneneinsätzen: Deutschland behält hier die Verantwortung für den Einsatz der Drohne und muss sich diesen kriegsrechtlich zurechnen lassen. Demgegenüber verliert Deutschland im Augenblick der Übergabe der Waffen an eine Konfliktpartei (sei es nun in Form einer „Leihe“ oder eines „Geschenkes“) die Verantwortung und Steuerungsmöglichkeit für den Einsatz der gelieferten Waffe. Auf das Risiko, dass diese Waffen einmal zu anderen Zwecken eingesetzt werden (z.B. im Unabhängigkeitskampf der Kurden gegen die irakische oder türkische Regierung), ist in der politischen Diskussion hingewiesen worden. Mit der Übergabe der Waffen werden diese gemäß Art. 26 Abs. 2 GG in Verkehr gebracht.

Aus den genannten Gründen wird also eine analoge Anwendung der AWACs-Entscheidung auf den Fall der Waffenlieferungen ausscheiden.

18 BVerfGE 90, 286.

19 Vgl. z.B. Süddeutsche Zeitung v. 22.8.2014 („Schweres Geschütz“), S. 5.

20 BVerfG, Urt. v. 7.5.2008 (2 BvE 1/03), Rz. 70 f.; dazu Schmidt-Radefeldt, Drohnen im Krieg, NZWehrR 2013, S. 89 (103 f.).

Angesichts der sich im steten Wandel befindlichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Rolle des Bundestages auf dem Gebiet der auswärtigen Gewalt²¹ lässt sich aber eine Fortentwicklung dieser Rechtsprechung durch das Bundesverfassungsgericht, sofern es denn mit einem Fall zu Waffenlieferungen in Krisengebiete befasst würde, nicht ausschließen. Bereits in seiner anstehenden Entscheidung zu den Informationsrechten des Bundestages über Rüstungsexporte²² hat es Gelegenheit, zu Fragen des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung Stellung zu nehmen.

5. Zustimmungserfordernis gemäß § 2 ParlBG?

Die Entsendung deutscher Soldaten zum Zwecke der **Ausbildung**, also der technischen Einweisung in das Funktionieren der deutschen Waffensysteme, fällt nicht ohne weiteres in den Anwendungsbereich von § 2 ParlBG²³. Logistische Hilfeleistungen von Soldaten – und das kann auch Waffenkunde umfassen – fallen von Gesetzes wegen nicht unter den Einsatzbegriff (§ 2 Abs. 2 S. 2 ParlBG). Unerheblich ist dabei auch, ob Soldaten dabei eigene Waffen zur Selbstverteidigung mitführen. Erforderlich für das parlamentarische Zustimmungserfordernis ist vielmehr, dass deutsche Soldaten in **bewaffnete Unternehmungen einbezogen** werden oder dass eine solche Einbeziehung zu erwarten ist. Dafür reicht es pauschal nicht aus, dass die **Einweisung „in Krisengebieten“** stattfindet. Vielmehr bedarf es dazu weiterer **konkreter Anhaltspunkte**. Dies wäre etwa der Fall, wenn z.B. geplant ist, die Waffen in Frontnähe unter Einsatzbedingungen zu testen. Die Diskussion über die militärischen Details dieser Einweisungs-/Ausbildungsmission ist aber noch nicht abgeschlossen.²⁴

6. Ergebnis

Weder aus Art. 26 Abs. 2 GG noch aus den verfassungsgerichtlichen Grundsätzen über das Parlamentsheer scheint sich nach heutiger Rechtslage eine Verpflichtung der Bundesregierung zu ergeben, einen zustimmenden Beschluss des Bundestages zur Lieferung von (**Bundeswehr-**) Waffen ins Ausland einzuholen.

Dem Bundestag bleibt es aber unbenommen, sich im Rahmen seiner parlamentarischen Verfahren **mit dieser Frage zu befassen** und auch einen sogenannten schlichten **Parlamentsbeschluss** zu fassen, in dem er in der Sache eine dezidierte Stellungnahme abgibt. Die Möglichkeit besteht unabhängig davon, ob der Bundestag verpflichtet ist, die Lieferung zu mandatieren. Eine über die

21 Kritisch zur Rechtsprechung insb. Calliess, Christian – Auswärtige Gewalt, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts Band IV, 3. Auflage, 2006, § 83 Rn. 44 ff. m.w.N.

22 Organstreitverfahren 2 BvE 5/11. Eine mündliche Verhandlung fand am 15. April 2014 statt.

23 Parlamentsbeteiligungsgesetz vom 18. März 2005 (BGBl. I S. 775).

24 Überlegt wird auch, die Ausbildung kurdischer Kämpfer in Deutschland zu absolvieren.

bloße parlamentarische Debatte hinausgehende Positionierung des Bundestages könnte mit Blick auf die künftige Staatspraxis oder auch mit Blick auf eine mögliche verfassungsgerichtliche Auseinandersetzung wichtig werden.

