



Ausarbeitung

Zur Einführung einer Begründungspflicht für die Erteilung einer Genehmigung für die Ausfuhr von Kriegswaffen gegenüber dem Bundestag



Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Derzeitige Rechtslage	4
2.1.	Rechte und Befugnisse der Exekutive	4
2.2.	Informationsrechte der Legislative	5
3.	Vereinbarkeit der Einführung einer Begründungspflicht der Genehmigungsbehörden gegenüber dem Bundestag oder der Öffentlichkeit mit dem Schutz der Berufsfreiheit aus Art. 12 GG	7
3.1.	Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse im Sinne des Art. 12 GG	7
3.2.	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung eines Eingriffes	8
4.	Vereinbarkeit der Einführung einer Begründungspflicht der Genehmigungsbehörden gegenüber dem Bundestag mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung	10
5.	Ergebnis	13

1. Einleitung

Im Jahr 2009 wurden Kriegswaffen im Wert von 1,339 Mrd. Euro von der Bundesrepublik Deutschland ausgeführt.¹ Die Ausfuhr von Kriegswaffen wird in den Medien und in der Öffentlichkeit kritisch begleitet, da die Gefahr der Nutzung von Kriegswaffen in nicht verfassungsmäßiger, da völkerrechtswidriger Weise durch die Käufer der Kriegswaffen insbesondere in Staaten außerhalb der NATO, der EU und diesen gleichgestellten Staaten besteht.

Im Folgenden soll untersucht werden, ob es verfassungsrechtlich zulässig wäre, die Begründung für die Erteilung einer Genehmigung der Ausfuhr von Kriegswaffen durch die Bundesregierung bzw. das zuständige Bundesministerium zu veröffentlichen oder den Bundestag auf andere geeignete Weise von der Begründung zu unterrichten. In Frage stehen hier insbesondere der Schutz der Geschäftsgeheimnisse der Exporteure (Punkt 3) sowie die Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung (Punkt 4). Zunächst soll dargestellt werden, welche Informationen die Genehmigungsbehörden bereits vorhalten und dem Parlament und der Öffentlichkeit zur Verfügung stellen (Punkt 2).

2. Derzeitige Rechtslage

2.1. Rechte und Befugnisse der Exekutive

Gemäß Art. 26 Abs. 2 GG, § 11 Abs. 1 des Gesetzes über die Kontrolle von Kriegswaffen (KrWaffKontrG)² dürfen Kriegswaffen nur mit **Genehmigung der Bundesregierung** hergestellt, befördert oder in Verkehr gebracht werden. § 11 Abs. 2 KrWaffKontrG, der verfassungsrechtlich umstritten ist,³ ermächtigt die Bundesregierung, die Befugnis zur Erteilung der Genehmigung durch Rechtsverordnung je nach dem betroffenen Sachgebiet auf einzelne Minister zu übertragen. Genehmigungsbehörden können danach für die verschiedenen Bereiche die **Bundesministerien** der Verteidigung (BMVg), der Finanzen (BMF), des Innern (BMI), für Wirtschaft und Technologie (BMWi) und für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) im Einvernehmen mit dem Aus-

1 Unterrichtung durch die Bundesregierung – Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahr 2009 (Rüstungsexportbericht 2009), BT-Drs. 17/4200, S. 3.

2 Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen in der Fassung vom 22. November 1990 (BGBl. I S. 2506), zuletzt geändert durch Art. 2 G zu dem Übereinkommen vom 30. Mai 2008 über Streumunition vom 6. Juni 2009 (BGBl. II S. 502).

3 Nach herrschender Meinung müsste die Bundesregierung nach dem Wortlaut des Art. 26 GG als Kollegialorgan handeln, § 11 Abs. 2 KrWaffKontrG sei daher verfassungswidrig. Entsprechende Bescheide einzelner zuständiger Minister seien rechtswidrig, aber bestandskräftig; Epping, Grundgesetz und Kriegswaffenkontrolle, 1993, S. 210 ff.; Fink, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 26 Abs. 2, Rdnr. 75; Hartwig, in: Umbach/Clemens, Grundgesetz – Mitarbeiterkommentar und Handbuch, Bd. 1, 2002, Art. 26, Rdnr. 40; Herdegen in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Lfg. 46 2006, Art. 26 Rn. 56. Pernice, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 2. Aufl. 2006, Art. 26, Rdnr. 28; Streinz, in: Sachs, Grundgesetz, 3. Aufl. 2003, Art. 26, Rdnr. 46. Anders Hernekamp, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 5. Aufl. 2001, Art. 26, Rn. 29.

wärtigen Amt (AA) sein (§ 11 Abs. 1, 2 und 3 KrWaffKontrG).⁴ Als **Überwachungsbehörden** fungieren das BMWi, wobei die Zuständigkeit für bestimmte Überwachungsmaßnahmen dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA), einer Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des BMWi, übertragen ist (§ 14 Abs. 8 KrWaffKontrG), das BMVBS, das BMF und in bestimmten Fällen die Zolldienststellen (§ 14 Abs. 1 und 2 KrWaffKontrG).

Die **Bundesministerien** in ihrer Eigenschaft als **Genehmigungs- und Überwachungsbehörden** verfügen gemäß § 14 KrWaffKontrG über **umfassende Auskunfts- und Erforschungsrechte**, sowie über **Übermittlungsbefugnisse**.

Die Anträge auf Genehmigungen nach §§ 2, 3, 4, 4a KrWaffKontrG müssen gemäß der Zweiten Kriegswaffenkontrollverordnung (KrWaffKontrGDV 2)⁵ bestimmte **Pflichtangaben**, wie Name des Erwerbers und des Auftraggebers, Zweck der Herstellung und Endverbleib der Kriegswaffen, Verwendungszweck und Bestimmungsland, enthalten. Danach besteht auch eine Meldepflicht über die Kriegswaffenbestände und eine Kennzeichnungspflicht. Das Unternehmen kann auch zur Führung eines Kriegswaffenbuches verpflichtet werden. Gemäß § 11 Abs. 5 KrWaffKontrG kann zur Erforschung des Sachverhalts über die Zuverlässigkeit des antragstellenden Unternehmens nach § 6 Abs. 3 Nr. 3 KrWaffKontrG auch der Verfassungsschutz herangezogen werden.

Seitens des Herstellers und Exporteurs von Kriegswaffen existieren in § 26 Abs. 2 und 3 des Außenwirtschaftsgesetzes (AWG)⁶, § 12 Abs. 5 KrWaffKontrG und in der Kriegswaffenmeldeverordnung (KWMV)⁷ auch eine Reihe von **Meldepflichten an die Überwachungsbehörden**. Zu melden sind unter anderem der Bestand an Kriegswaffen, Kriegswaffennummer, Typenbezeichnung, Datum der Ein- oder Ausfuhr, Verwendungszweck, Bestimmungsland, Rechtsgeschäfte und Handlungen im Außenwirtschaftsverkehr, Forderungen und Verbindlichkeiten, Vermögensanlagen und Leistung oder Entgegennahme von Zahlungen.

2.2. Informationsrechte der Legislative

Der Deutsche Bundestag verfügt nach der bisherigen Rechtslage über einige Informationsrechte gegenüber der Bundesregierung im Bezug auf die Kriegswaffenkontrolle.

Die nach dem KrWaffKontrG und der KWMV zu meldenden Daten können nach § 12a KrWaffkontrG i.V.m. KWMV zusammengefasst, zum Zwecke der Erfüllung internationaler Vereinbarungen über die Übermittlung von Angaben über die Einfuhr und Ausfuhr von Kriegswaffen, jedoch ohne Nennung von Empfängern und Lieferanten, **zur Unterrichtung des Deutschen Bundestages**

4 Fink in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Fn. 3), Art. 26 Rn. 76.

5 Zweite Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Kontrolle von Kriegswaffen in der Fassung vom 1. Juni 1961 (BGBl. I S. 649), zuletzt geändert durch Art. 30 des Gesetzes über die Zusammenlegung des Bundesamtes für Wirtschaft mit dem Bundesausfuhramt vom 21. Dezember 2000 (BGBl. I S. 1956).

6 Außenwirtschaftsgesetz in der Fassung vom 27. Mai 2009 (BGBl. I S. 1150), das zuletzt durch die Verordnung vom 3. Dezember 2010 (BAnz. S. 4443) geändert worden ist.

7 Verordnung über Meldepflichten für bestimmte Kriegswaffen in der Fassung vom 24. Januar 1995 (BGBl. I S. 92), zuletzt geändert durch Art. 33 G über die Zusammenlegung des Bundesamtes für Wirtschaft mit dem Bundesausfuhramt vom 21. Dezember 2000 (BGBl. I S. 1956).

übermittelt oder veröffentlicht werden. Diese Daten können nur in Einzelfällen den betroffenen Unternehmen zugeordnet werden, sofern das Interesse an der Übermittlung oder Veröffentlichung das Interesse des betroffenen Unternehmens an der Geheimhaltung erheblich überwiegt.

Darüber hinaus besteht die Möglichkeit für Bundestagsabgeordnete, nach §§ 100, 104 und 105 der Geschäftsordnung des Bundestages (GOBT)⁸ **parlamentarische Anfragen** an die Bundesregierung zu stellen und hiermit Auskunft über bestimmte bezeichnete Bereiche zu verlangen.⁹ Aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG)¹⁰ ergibt sich ein Informationsanspruch des Bundestages, sodass die Bundesregierung grundsätzlich die Fragen inhaltlich beantworten muss. Die Bundesregierung erteilt in der Regel Auskunft über die Zahl der erteilten Genehmigungen und über den Wert und die Art der exportierten Verteidigungsgüter. Da die Anfrage und die dazu später eingehende Antwort der Bundesregierung als Drucksache veröffentlicht werden¹¹, unterliegen Fragen zu individuellen Vorgängen der Geheimhaltungsbedürftigkeit der Antragsteller. Daher wird zu den Herstellern grundsätzlich keine Auskunft gegeben.¹²

Eine andere Informationsquelle der Legislative ist der jährliche **Rüstungsexportbericht der Bundesregierung**¹³, der in den Rüstungsexportrichtlinien der Bundesregierung vorgesehen ist. Der Rüstungsexportbericht enthält unter anderem Auskunft über den Wert, die Art und die Anzahl der im Berichtsjahr exportierten Verteidigungsgüter, die Anzahl der dazu erteilten Genehmigungen, die Bestimmungsländer, eine Übersicht zum deutschen Rüstungsexport im internationalen Vergleich, ausführliche Ausfuhrlisten für Waffen, Munition und Rüstungsmaterial, sowie die Kriegswaffenliste.¹⁴ Die Hersteller und Exporteure sind jedoch aus Gründen der Geheimhaltungsbedürftigkeit anonymisiert.

Ergänzend sei auf den Entwurf des Gesetzes¹⁵ zur Umsetzung der Richtlinie 2009/43/EG vom 6. Mai 2009 verwiesen, der unter anderem ein Zertifizierungsverfahren auf freiwilliger Basis für Unternehmen, die Verteidigungsgüter ins Ausland verbringen, vorsieht. Zertifizierten Unternehmen können allgemeine Genehmigungen für die Verbringung von Kriegswaffen innerhalb der

8 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1980 (BGBl. I S. 1237), zuletzt geändert durch Bek. vom 17. Dezember 2010 (BGBl. I S. 2199).

9 Z.B. die schriftliche Frage des Abgeordneten Jan van Aken (DIE LINKE.), BT-Drs. 17/5422, S. 37 oder die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Keul, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Aktuelle Entwicklungen in der Rüstungspolitik – BT-Drs. 5721.

10 BVerfGE 124, 161, 199.

11 Roll, in: Nomos - Erläuterungen zum Deutschen Bundesrecht, Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Erl. zu § 104 GO-BT.

12 Bspw. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dağdelen weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drs. 17/5275 – Unterstützung des autoritären Regimes in Marokko und Wirtschaftsbeziehungen mit der Europäischen Union, BT-Drs. 17/5556.

13 Zuletzt Rüstungsexportbericht 2009 (Fn. 1), BT-Drs. 17/4200.

14 Kriegswaffenliste, zuletzt geändert durch die Neunte Verordnung zur Änderung der Kriegswaffenliste vom 26. Februar 1998 (BGBl. I S. 385).

15 Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2009/43/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Mai 2009 zur Vereinfachung der Bedingungen für die innergemeinschaftliche Verbringung von Verteidigungsgütern, BT-Drs. 17/5262.

Europäischen Union erteilt werden. Das Bundesamt für Wirtschaft und Außenkontrolle (BAFA) soll regelmäßig eine Liste der zertifizierten Empfänger veröffentlichen und aktualisieren und diese dem Europäischen Parlament, den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der Europäischen Kommission mitteilen, die auf ihrer Webseite ein Zentralregister der von den Mitgliedstaaten zertifizierten Empfänger öffentlich zugänglich macht.

3. Vereinbarkeit der Einführung einer Begründungspflicht der Genehmigungsbehörden gegenüber dem Bundestag oder der Öffentlichkeit mit dem Schutz der Berufsfreiheit aus Art. 12 GG

Eine Begründungspflicht der Genehmigungsbehörde gegenüber dem Bundestag oder der Öffentlichkeit könnte wegen einer möglichen Einschränkung der Geheimhaltungsbedürfnisse der WaffenhHersteller und -exporteure gegen deren Berufsfreiheit aus Art. 12 GG verstoßen.

3.1. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse im Sinne des Art. 12 GG

Eine entsprechende Regelung müsste in den Schutzbereich der Berufsfreiheit der Exporteure gemäß Art. 12 GG fallen.

Es müsste sich bei der Herstellung von Kriegswaffen um die Ausübung eines Berufs, also einer erlaubten auf Dauer angelegten Tätigkeit zu Erwerbszwecken handeln.¹⁶ Zwar stellt Art. 26 Abs. 2 GG den Umgang mit Kriegswaffen unter ein repressives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt.¹⁷ Dieser Artikel schränkt daher verfassungsimmanent die Berufsfreiheit ein.¹⁸ Dennoch handelt es sich bei der Produktion von Kriegswaffen gerade wegen des Erlaubnisvorbehalts nicht um eine generell unerlaubte Tätigkeit, die nicht dem Schutzbereich des Art. 12 GG unterfiele. Die übrigen Voraussetzungen liegen ebenfalls vor.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) umfasst der Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG den Schutz der Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse.¹⁹ Wird exklusives wettbewerbliches Wissen den Konkurrenten zugänglich, mindert dies die Möglichkeit, die Berufsausübung unter Rückgriff auf dieses exklusive Wissen erfolgreich zu gestalten. Dementsprechend haben die Beteiligten an einem Verwaltungsverfahren gemäß § 30 Verwaltungsverfahrensgesetz

16 BVerfG 7, 397.

17 Pernice in: Dreier (Fn. 3), Art. 26 Rn. 20 m.w.N.

18 Pernice in: Dreier (Fn.3), Art. 26, Rn. 29.

19 BVerfGE 115, 205, 229; BVerwGE 71, 183 (189 u. 197); so auch Wolff, Der verfassungsrechtliche Schutz der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, NJW 1997, 98, Ruffert in: Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar zum GG, 10. Aufl. 2011, Art. 12 Rn. 49; zahlreiche Ansichten in der Literatur sehen hingegen den Schutzbereich des Artikel 14 GG berührt, so Papier in: Maunz/Dürig (Fn. 3), 59. Ergänzungslieferung Juli 2010, Art. 14, Rn.99, Axer in: Epping/Hillgruber (s.o.), Art. 14 Rn. 50, weitere Nachweise bei Wolff. Im vorliegenden Fall ist der Meinungsstreit nicht entscheidungserheblich, da eine Einschränkung der Geheimnisse nach ähnlichen Kriterien zu prüfen ist.

gesetz (VwVfG)²⁰ Anspruch darauf, dass ihre Geheimnisse, insbesondere die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, von der Behörde nicht unbefugt offenbart werden.

Unter Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen werden alle auf ein Unternehmen bezogenen Tatsachen, Umstände und Vorgänge verstanden, die nicht offenkundig sind, sondern nur einem begrenztem Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat.²¹ Müsste die Bundesregierung bzw. das zuständige Ministerium die Entscheidung über die Ausfuhr eines Kriegsgutes gegenüber Bundestag oder Öffentlichkeit begründen, müsste sie wohl die Namen der Exporteure, die Adressaten der Exporte sowie sonstige Einzelheiten der Lieferverträge offenlegen. Selbst bei einer Anonymisierung des Exporteurs könnte durch die Einzelheiten über das Empfängerland und die einzelnen Rüstungsgüter angesichts des nur kleinen Kreises an Exporteuren Konkurrenten der Rückschluss auf bestimmte Exporteure und damit dessen Geschäftsbeziehungen möglich sein. Die Geschäftsbeziehungen einzelner Unternehmer gehören zu dessen Geschäftsgeheimnissen.²² Aus diesem Grunde beruft sich auch die Bundesregierung auf § 30 VwVfG, um die Namen der jeweiligen Exporteure nicht im Rüstungsexportbericht der Bundesregierung²³ oder in ihren Antworten auf Anfragen von Abgeordneten oder Fraktionen im Deutschen Bundestag²⁴ zu nennen.

Da Geschäftsgeheimnisse der Exporteure veröffentlicht werden könnten, ist der Schutzbereich des Art. 12 GG betroffen.

3.2. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung eines Eingriffes

Ein entsprechender Eingriff müsste auf der Grundlage eines Gesetzes erfolgen und wiederum verhältnismäßig sein. Eine Offenlegung der entsprechenden Geschäftsgeheimnisse müsste als Abweichung von § 30 VwVfG explizit im KrWaffKontrG geregelt werden.

Bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit eines Eingriffs in die Berufsfreiheit ist im Rückgriff auf die Rechtsprechung des BVerfG die vom ihm entwickelte sog. Drei-Stufen-Theorie anzuwenden. Diese teilt Eingriffe in die Berufsfreiheit in drei Kategorien ein. Berufsausübungsregeln führen zur geringsten Beeinträchtigung der Berufsfreiheit.²⁵ Bei Berufsausübungsregeln bestimmt der Gesetzgeber die Art und Weise der Berufstätigkeit. Wegen der geringen Eingriffsintensität sind sie

20 *Verwaltungsverfahrensgesetz* in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 1 des Gesetzes vom 14. August 2009 (BGBl. I S. 2827) geändert worden ist.

21 BVerfGE 115, 205, 231; Bonk/Kallerhoff in: Stelkens/Bonk/Sachs *Verwaltungsverfahrensgesetz – Kommentar*, 6. Aufl. 2001, § 30 Rn. 13.

22 BVerfGE 115, 205, 231 nennt Kundenlisten als Beispiel für ein Geschäftsgeheimnis.

23 So zuletzt im Rüstungsexportbericht 2009 (Fn.1), BT-Drs. 17/4200, S. 10.

24 Bspw. Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage (Fn.12), BT-Drs. 17/5556, S. 3.

25 Umbach in: Umbach/Clemens (Fn. 3), Art. 12 Rn. 83.

bereits zulässig, wenn sie auf Grund vernünftiger Allgemeinwohlerwägungen zweckmäßig erscheinen²⁶.

Bei der (mittelbaren) Pflicht zur Offenlegung von Geschäftsgeheimnissen handelt es sich um Berufsausübungsregelungen. Diese müssten einem **vernünftigen Grund des Allgemeinwohls dienen**. Die Begründungspflicht und dadurch mittelbar die Offenlegung der Geheimnisse soll eine **stärkere parlamentarische und öffentliche Kontrolle** der Genehmigungspraxis von Rüstungsgeschäften ermöglichen. Eine wesentliche Funktion des Parlaments ist seine Kontrollfunktion gegenüber der Bundesregierung.²⁷ Grundsätzlich kann die Stärkung der parlamentarischen Kontrolle von Entscheidungen der Exekutive ein legitimes Ziel sein. Auch eine starke öffentliche Kontrolle kann im Bereich einer repräsentativen Demokratie ein legitimes Ziel darstellen.

Die Offenlegung müsste zur Kontrolle **geeignet** sein. Soweit das Parlament einen Überblick über die Exporte und die Einhaltung der Kriterien des KrWaffKontrG erhalten will, wäre eine Begründungspflicht mit der Offenlegung der genannten Geschäftsgeheimnisse grundsätzlich geeignet. Auch die Veröffentlichung entsprechender Unterlagen und damit Zugänglichmachung für die Öffentlichkeit ist geeignet, eine entsprechende Kontrollfunktion zu fördern.

Die Begründungspflicht müsste ferner **erforderlich**, also das mildeste Mittel zur besseren Kontrolle sein. Dies ist zumindest hinsichtlich der **Veröffentlichung** der notwendigen Daten für eine breite Öffentlichkeit fraglich. Bereits der jetzige als Bundestagsdrucksache öffentlich zugängliche Rüstungsexportbericht der Bundesregierung²⁸ gibt eine detaillierte Übersicht über die erteilten und abgelehnten Ausfuhrgenehmigungen sowie über die wichtigsten Bestimmungsländer und den Wert der jeweiligen Ausfuhr in Euro. Ferner werden die exportierten Güter beschrieben. Diese Aufstellung scheint ausreichend, um die **allgemeine Öffentlichkeit** über den Umfang der Rüstungsexporte zu unterrichten. Eine weitergehende Kontrolle von Einzelentscheidungen durch Einsichtnahme in Unterlagen wäre ein Systembruch. Nach dem bisherigen Verwaltungsverfahren ist ein Verwaltungsakt zwar grundsätzlich zu begründen (§ 39 VwVfG); diese Begründung muss jedoch nur gegenüber dem Antragsteller erfolgen. Eine Bekanntgabe und Begründung einer Genehmigung gegenüber Dritten wäre nur bei einer möglichen Drittbezogenheit zu überlegen. Durch die Genehmigung der Ausfuhr von Kriegsgütern ist aber kein Dritter und erst recht nicht „die Allgemeinheit“ unmittelbar betroffen. Eine entsprechende Mitteilung der Begründung der Ausfuhrgenehmigung wäre damit nicht zur Unterrichtung der allgemeinen Öffentlichkeit erforderlich und griffe unverhältnismäßig in die Rechte betroffener Unternehmer ein.

Zur Kontrolle der Genehmigungspraxis der zuständigen Ministerien durch das **Parlament** könnte eine weitergehende Unterrichtung aber durchaus erforderlich sein. Hier könnte die Kenntnis der Abwägungen, die für eine Lieferung an das Empfängerland sprachen, für eine Einschätzung der Genehmigungen ebenso notwendig sein wie ggf. volkswirtschaftliche Überlegungen, die zur Aus-

26 BVerfGE 7, 377, 405 f; 65, 116, 125; 93, 362, 369.

27 BVerfGE 67, 100, 130.

28 Rüstungsexportbericht 2009 (Fn.1).

fuhrgenehmigung geführt haben. Während eine weitere Begründungspflicht mit der Offenlegung von Geschäftsgeheimnissen gegenüber der allgemeinen Öffentlichkeit nicht notwendig erscheint, könnte dies gegenüber dem Parlament erwogen werden.

Die Begründungspflicht müsste ferner **angemessen** sein, dürfte als nicht unzumutbar in die Rechte der Exporteure eingreifen. Eine Kontrolle der Genehmigungspraxis müsste nicht in öffentlich zugänglichen Gremien des Bundestages stattfinden, sie könnte vielmehr auch zum Schutz der besonderen Geheimhaltungsinteressen der Exporteure in geheim tagenden Gremien erfolgen. Hierunter können durchaus auch Ausschüsse des Bundestages fallen, soweit sie die entsprechenden Punkte der Tagesordnung geheim berieten und entsprechende Unterlagen als geheim eingestuft werden, so dass eine Kenntnisnahme und Verbreitung über den kleinen Kreis der in das entsprechende Gremium gewählte Abgeordneten hinaus nicht möglich ist.²⁹ Dennoch könnte das Gremium über das Ergebnis seiner Prüfungen das Parlament in öffentlich zugänglichen Quellen unterrichten, die jedoch die Geschäftsgeheimnisse der Betroffenen nicht berühren dürften.

Bei entsprechender Ausgestaltung des Beratungsverfahrens könnte eine Begründungspflicht für eine Ausfuhrgenehmigung von Kriegswaffen gegenüber einem parlamentarischen Kontrollgremium oder einem Ausschuss mit den Geschäftsgeheimnissen der Exporteure vereinbar sein. Eine Begründungspflicht gegenüber der Öffentlichkeit wäre hingegen ein unverhältnismäßiger Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit der Exporteure, da eine weitere Veröffentlichung von Daten nicht zur Kontrolle der Bundesregierung durch die Öffentlichkeit erforderlich wäre.

4. Vereinbarkeit der Einführung einer Begründungspflicht der Genehmigungsbehörden gegenüber dem Bundestag mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung

Fraglich ist, ob die Verpflichtung der Genehmigungsbehörde, die Genehmigung der Ausfuhr von Kriegswaffen gegenüber dem Bundestag zu begründen, einen Eingriff in die Kompetenzen der Exekutive darstellt und daher gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG) verstoßen könnte.

Gemäß Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG wird die staatliche Gewalt „durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung“ ausgeübt. Die Staatsfunktionen werden im Rahmen der „**horizontalen Gewaltenteilung**“ von verschiedenen Organen wahrgenommen.³⁰ Die Gewaltenteilung zielt darauf ab, „dass staatliche Entscheidungen möglichst richtig, das heißt von den Organen getroffen werden, die dafür nach ihrer Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise über die besten Voraussetzungen verfügen“.³¹ Sie wird **durch zahlreiche Verschränkungen durchbrochen**, die der gegenseitigen Kontrolle, Mäßigung

29 Zum Informationsrecht des Bundestages und dem Geheimschutzinteresse der Bundesregierung oder Privater so auch H.H. Klein in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 3, 3. Aufl. 2005, § 50 Rn. 39.

30 Sommermann in: v.Mangoldt/Klein/Starck (Fn. 3), Art. 20 Rn. 208.

31 BVerfGE 68, 1, 86; 95, 1, 15; 98, 218, 251 f.; Huster/Rux in: Epping/Hillgruber (Fn. 19), Art. 20 Rn. 143.

und Hemmung der Staatsgewalten im Dienste individueller Freiheit dienen.³² Das rechtsstaatliche Gewaltenteilungsprinzip sichert jedoch jeder Gewalt einen **Kernbereich** zu. Dieser wäre verletzt, wenn eine Gewalt ein von der Verfassung nicht vorgesehenes Übergewicht erhielte oder eine Gewalt ihrer für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Zuständigkeiten beraubt würde.³³ Kriterien für eine Verletzung des Kernbereichs einer Gewalt sind die Intention, die Intensität und die Quantität des Eingriffs.³⁴ In einer rechtsstaatlichen Demokratie setzt nach den Worten des Bundesverfassungsgerichts der Grundsatz der parlamentarischen Verantwortung der Regierung einen Kernbereich **exekutiver Eigenverantwortung** voraus.³⁵

Gemäß Art. 26 Abs. 2 GG ist die Bundesregierung für die Erteilung der Genehmigung für die Herstellung, die Beförderung und das Inverkehrbringen von Kriegswaffen zuständig.³⁶ Die Einführung einer Begründungspflicht gegenüber dem Parlament beließe die Genehmigungsentscheidung selbst noch immer in der Hand der Exekutive; deren ursprüngliche **Zuständigkeit** ist damit jedenfalls nicht berührt.

Fraglich ist, ob die Begründungspflicht das auf gegenseitige Kontrolle und Ausbalancierung angelegte System erheblich beeinträchtigt. Die parlamentarische Kontrolle der Regierungstätigkeit ist grundlegend für die parlamentarische Demokratie.³⁷ Es ist also ein Ausgleich zwischen exekutiver Eigenverantwortung und Kontrollrechten der Bundesregierung zu schaffen. Zur Beurteilung dieser Frage kann auf die Rechtsprechung des BVerfG³⁸ zur Reichweite der Rechte von Untersuchungsausschüssen des Bundestages (Artikel 44 GG) zurückgegriffen werden. Demnach muss der Bundestag bei der **Regierungs- und Verwaltungskontrolle den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung** beachten. Dieser Kernbereich der Exekutive umfasse einen nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich, sodass sich Untersuchungsmaßnahmen grundsätzlich nur auf bereits abgeschlossene Sachverhalte erstrecken können. Daraus würde für den hier zu behandelnden Fall folgen, dass die Entscheidungsfreiheit der Genehmigungsbehörde nicht durch die Begründungspflicht beeinträchtigt werden dürfte. Dies wäre jedenfalls dann nicht der Fall, wenn die Begründung der Behörde dem Bundestag erst **nach Erteilung** der Genehmigung mitgeteilt würde.

Für die Möglichkeit einer Begründungspflicht gegenüber dem Parlament spricht ferner die besondere Bedeutung, die das Grundgesetz den Entscheidungen über den Umgang mit Kriegswaffen beigemessen hat.³⁹ Das Friedensgebot des Grundgesetzes findet in der Präambel, in Art. 25 sowie

32 BVerfGE 9, 268, 279 f.; 67, 100, 130. Vgl. auch Kloepfer, Verfassungsrecht I, 2011, § 10 B III Rn. 55, S. 306 f.

33 BVerfGE 9, 268, 279.

34 Kloepfer (Fn. 32), § 10 B III Rn. 79, S. 311.

35 BVerfGE 68, 1, 87.

36 Zu den verfassungsrechtlichen Bedenken wegen des Abrückens vom grundgesetzlichen vorgeschriebenen Kollegialprinzip durch Übertragung der Zuständigkeit auf einzelne Minister in § 11 Abs. 2 und 3 KrWaffKontrG Herdegen in Maunz/Dürig (Fn.3), Bd. 4, 46. Lieferung (2006), Art. 26, Rn. 56 m.w.N.

37 BVerfGE 67, 100, 130.

38 BVerfGE 67, 100, 139.

39 Art. 26 Abs. 2 GG nennt zwar nicht ausdrücklich die Ausfuhr von Kriegswaffen. Wegen der systematischen Nähe zu Art. 26 Abs. 1 GG und dem Zweck der Vorschrift, die Verbringung von Kriegswaffen in Staaten zu verhindern,

in Artikel 26 GG seinen Ausdruck. Art. 26 Abs. 2 GG konkretisiert die grundgesetzliche Wertung des Absatzes 1, nach dem jeder Umgang mit Kriegswaffen potentiell gefährlich und sozial schädlich ist.⁴⁰ Der Verfassungsauftrag des Art. 26 Abs. 2 GG, nämlich die Sicherstellung einer umfassenden Kontrolle von Kriegswaffen, wird durch eine Vielzahl völkerrechtlicher Übereinkommen ergänzt und verstärkt⁴¹. Die Bundesrepublik Deutschland ist beispielsweise verpflichtet, auf den Einsatz von Mitteln und Methoden der Kriegsführung zu verzichten, deren Wirkungen im Widerspruch zu den Grundsätzen und Regeln des humanitären Völkerrechts stehen würden. Neben der Friedenssicherung und Kriegsverhinderung liegt der zweite Schutzzweck des Kriegswaffenrechts im Schutz des deutschen Ansehens im Ausland⁴². Die Kontrolle des Umgangs mit Kriegswaffen ist damit eine wesentliche Staatsaufgabe, die das Grundgesetz zwar ausdrücklich der Bundesregierung zugeschrieben hat. Das Parlament kann aber durchaus entscheiden, dass ihm die Überwachung dieser exekutiven Aufgabe besonders wichtig erscheint und daher seine allgemeine Kontrollfunktion hinsichtlich einer Begründungspflicht konkretisieren.

Eine entsprechende Begründungspflicht würde auch **keinen grundsätzlichen Systembruch** darstellen. So besteht für den Bereich der nachrichtendienstlichen Überwachung des Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs die vom Parlamentarischen Kontrollgremium bestellte G 10-Kommission⁴³, die die Anordnung von entsprechenden Überwachungsmaßnahmen durch sämtliche Nachrichtendienste des Bundes auf ihre Notwendigkeit überprüft. Ihr steht ein **Vetorecht** zu den Überwachungsmaßnahmen zu. Ferner hat das zuständige Bundesministerium in Abständen von höchstens sechs Monaten das Parlamentarische Kontrollgremium über die Durchführung entsprechender Maßnahmen zu berichten; dieses Gremium wiederum hat dem Deutschen Bundestag jährlich Bericht zu erstatten.

Hieraus lässt sich die Tendenz ablesen, dass die Kontrollfunktion der Legislative gegenüber der Exekutive umso stärker ausgestaltet werden kann, je schwerwiegender in die Grundrechte eingegriffen wird oder je grundlegender die Bedeutung des jeweiligen Regierungshandelns für die Gesamtausrichtung des Staates ist. Dies lässt sich im Bereich der Sicherheits- und Außenpolitik, die das BVerfG in ständiger Rechtsprechung zum „Kernbereich der Exekutive“ zählt⁴⁴, auch mit der Ausgestaltung der Deutschen Bundeswehr als Parlamentsheer untermauern: In einem wesentli-

in denen sie völkerrechtswidrig eingesetzt werden könnten, erstreckt die herrschende Lehre aber den Anwendungsbereich des Art. 26 Abs. 2 GG auch auf die Ausfuhr von Kriegswaffen. Pernice in: Dreier (Fn. 3), Art. 26 Rn. 26; Herdegen in: Maunz/Dürig, (Fn. 3), 46. Lieferung 2006, Art. 26 Rn. 68f. je m.w.N.

40 Pernice in: Dreier (Fn.3), Art. 26 Rn. 20 m.w.N.

41 Heintschel von Heinegg in: Epping/Hillgruber (Fn.19) Art. 26 Rn. 29 (m.N. zu den einzelnen völkerrechtlichen Übereinkommen).

42 OLG Düsseldorf NJW 1993, 2253 (2254); Heinrich in: Joecks/Miebach, Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch Band 5 Nebenstrafrecht I, 1. Auflage 2007, Vorbemerkung zum KrWaffKontrG Rn. 3f.

43 § 15 des Gesetzes zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10-Gesetz – G 10) vom 26. Juni 2001, BGBl. I 1254, ber. 2298, zuletzt geändert durch Art. 1 Erstes Gesetz zur Änderung des Artikel 10-Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I 2499).

44 BVerfGE 1, 372, 394; 68, 1, 87.

