

Rüstungsexporte und verfassungsrechtliche Grenzen

Mit einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 21. Oktober 2014 – dieses wird auch Gegenstand des Exportkontrolltages 2015 sein – hat sich dieses Gericht umfassend mit dem Konflikt zwischen Informationsanspruch des Bundestages und der exekutiven Eigenverantwortung der Bundesregierung auseinandergesetzt. Was bedeutet dieses Urteil? Und wo liegen weitere offene Rechtsfragen?

Fall 1

Der Abgeordnete A des Deutschen Bundestages möchte von der Bundesregierung wissen, ob die Panzerlieferung in das Entwicklungsland E von der Bundesregierung erlaubt worden ist. Hat A diesen Anspruch, wenn im Bundessicherheitsrat diese Genehmigung bzw. die Voranfrage positiv beschieden worden ist? Hat er auch Anspruch auf Mitteilung der Gründe für diese Entscheidung?

Fall 2

Darf die Bundesregierung eine Panzerlieferung nach Saudi-Arabien auch dann erlauben, wenn sie überzeugt ist, dass Saudi-Arabien als eindeutiges Repressionsland anzusehen ist? Zusatzfrage: Welche Anforderungen bestehen, wenn das BAFA einen Antrag auf Rüstungsgüterlieferung in ein Repressionsland ablehnen möchte?

Zum Karlsruher Urteil vom 21. Oktober 2014

In diesem Urteil hat das Bundesverfassungsgericht den Informationsanspruch der Bundestagsabgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG abgewogen mit dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung der Bundesregierung: Die Bundesregierung hat demnach auch bei Rüstungsgütern ein nicht ausforschbares Initiativ-, Beratungs- und Entscheidungsrecht von der Willensbildung bis zur Entscheidung. In diesen „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ dürfen die Abgeordneten nicht eingreifen.

Dabei hat das Karlsruher Gericht es dahinstehen lassen, ob die nach Art. 26 Abs. 2 Satz 1 GG erforderliche Genehmigung „der Bundesregierung“ auch durch einzelne Minister erfolgen darf; es hat richtigerweise die Entscheidungen des Bundessicherheitsrates im Ergebnis der Bundesregierung zugeordnet. Weitere Grenzen für den

Eindeutige Repressionsgüter dürfen nicht in eindeutige Repressionsländer geliefert werden.



PD Dr. Harald Hohmann
Rechtsanwalt,
Hohmann Rechtsanwälte

info@hohmann-
rechtsanwaelte.com

Informationsanspruch der Abgeordneten hat es aus dem Staatswohl (v.a. den Bestimmungen zur Geheimschutzordnung und ihrer strafrechtlichen Norm § 353 b Abs. 2 Nr. 1 StGB) und aus dem Schutz der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Rüstungsunternehmen (v.a. Art. 12 Abs. 1 GG) abgeleitet. Dadurch kam es zu dem Ergebnis, dass die Bundesregierung auf die Frage eines Abgeord-

„Abgeordnete haben einen Informationsanspruch gegen die Bundesregierung über beschiedene Rüstungsexportgeschäfte nach abschließender Bescheidung im Bundessicherheitsrat – u.E. muss dies auch für die Bescheidung zu Voranfragen gelten.“

neten antworten muss, ob im Bundessicherheitsrat beschlossen worden ist, ein Rüstungsgeschäft zu befürworten oder abzulehnen. Mit der abschließenden Befürwortung oder Ablehnung im Bundessicherheitsrat sei nämlich die



Beschlussfassung der Bundesregierung beendet; ab hier greift der Informationsanspruch des Abgeordneten. Anderes gilt jedoch, wenn eine Entscheidung des Bundessicherheitsrates über eine Voranfrage zu einem Rüstungsgeschäft vorliegt, weil damit lediglich eine künftige positive Entscheidung zum Genehmigungsantrag „in Aussicht gestellt“ werde.

Zum Fall 1

Da hier im Bundessicherheitsrat abschließend beschlossen worden ist, das Rüstungsgeschäft zu genehmigen, ist die Phase der exekutiven Eigenverantwortung abgeschlossen. Daher muss die Bundesregierung diese Frage des A beantworten (nur ausnahmsweise könnte aus Gründen des Staatswohls etwas anderes gelten; dies müsste begründet werden). Anders sieht es aus, wenn allein die Voranfrage im Bundessicherheitsrat positiv beschieden wurde; nach diesem Urteil besteht dann kein Informationsanspruch des A. Darüber hinausgehende Fragen braucht die Bundesregierung nicht zu beantworten, v.a. Fragen, aus welchen Gründen das Rüstungsgeschäft befürwortet oder abgelehnt wurde.

U.E. ist allerdings diese scharfe Unterscheidung zwischen Bescheidung des Rüstungsgeschäftes (hier Informationsanspruch) und Bescheidung der Voranfrage (hier kein Informationsanspruch) kaum akzeptabel. Interessanterweise ist dies eine Stelle, bei der die zitierten Referenz-

quellen eher für eine andere Entscheidung gesprochen hätten. Und das Bundesverfassungsgericht räumt selber ein, dass seine Auffassung zu Amtshaftungsansprüchen führen könnte. Indem das Karlsruher Gericht hier formuliert, dass mit der Entscheidung über die Voranfrage noch nicht zwingend ein eindeutiger Bindungswille im Sinne einer Zusicherung vorliegt – die positive Bescheidung des Geschäftes werde nur „in Aussicht gestellt“ –, wird die Voranfrage hier unnötig entwertet. Richtiger wäre gewesen, wenn in der positiven Voranfrage entweder eine Zusicherung (§ 38 VwVfG) oder ein verbindlicher Verwaltungsakt gesehen würde, der in jedem Fall Vertrauensschutz vermittelt, weil nur bei erheblicher Änderung der Sach- und Rechtslage eine andere Entscheidung ergehen kann (vgl. ExportManager 3/2014).

Zum Fall 2

Aus Artikel 2 Kriterium 2 des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP ergibt sich folgendes Ergebnis: Eindeutige Repressionsgüter dürfen nicht in eindeutige Repressionsländer geliefert werden. Da hier die Bundesregierung davon überzeugt ist, dass Saudi-Arabien ein eindeutiges Repressionsland ist, und da die Panzer eindeutige Repressionsgüter sind, wäre die Erteilung einer Genehmigung oder einer positiven Voranfrage-Bescheidung u.E. rechtswidrig. Wenn die Bundesregierung Ausnahmen haben möchte für einzelne Länder – wie Saudi-Arabien –,

die sie als Verbündete und regionale Garanten für Stabilität ansieht, müsste sie dafür sorgen, dass entsprechende Ausnahmen für solche Länder in den Grundsätzen der Bundesregierung und im genannten GASP-Standpunkt verankert werden. Dann wäre für Transparenz und Rechtssicherheit gesorgt. Belieferungen eindeutiger Repressionsländer bleiben bis dahin von umfassenden Bedenken begleitet.

„Das Genehmigen von Rüstungsgeschäften in eindeutige Repressionsländer ist rechtsstaatlich fragwürdig, solange ein Katalog von Ausnahmeländern in den gesetzlichen Bestimmungen fehlt.“

Allerdings gibt es in letzter Zeit Versuche des BAFA, auch für die Lieferung von fragwürdigen Repressionsgütern (z.B. von Rüstungsgütern, die primär der Verteidigung vor Angriffen dienen) in fragwürdige Repressionsländer die Genehmigung unter Berufung auf Kriterium 2 des GASP-Standpunkts zu verweigern (hierzu ist gerade ein Rechtsstreit beim VG Frankfurt am Main anhängig). Dies kann das BAFA nach rechtsstaatlichen Gesichtspunkten aber nur machen, wenn es nachweisen kann, dass es sich um eindeutige Repressionsgüter und ein eindeutiges Repressionsland handelt.

Resümee

Der Export von Rüstungsgütern und v.a. von Kriegswaffen findet häufig in einem verfassungsrechtlichen „Bermuda-Dreieck“ (Der Spiegel 33/2014) statt. Einen Teil dieser Fragen kann das Karlsruher Urteil vom Oktober 2014 lösen: Abgeordnete haben einen Informationsanspruch gegen die Bundesregierung, aber erst nach abschließender Bescheidung im Bundessicherheitsrat.

Über die Reichweite dieses Informationsanspruchs wird es im Zweifel weiter Streit geben, zumal das Bundesverfassungsgericht mögliche Parlamentsgremien unnötigerweise als nicht verhältnismäßig – weil nicht zwingend erforderlich – ansieht (vgl. nur die positiven Erfahrungen, die Schweden mit dem *Export Control Council* gemacht hat). Das Genehmigen von Rüstungsgeschäften in eindeutige Repressionsländer ist rechtsstaatlich fragwürdig, solange Politische Grundsätze und GASP-Standpunkt nicht durch Listen entsprechender Länderlisten ergänzt werden, für die Ausnahmen gelten. Umgekehrt kann es auch nicht sein, dass Regierung und BAFA ohne Gesetzesvorgaben allein definieren, was Repressionsgüter und was Repressionsstaaten sind. In einem Rechtsstaat müssen solche Punkte transparent geregelt werden.

