

Ein für Rüstungskritiker missliebiger Richterspruch – mit massiver Kritik an der bisher rechtswidrigen Exportpraxis der Bundesregierung

Ein rechtlicher Kommentar zum aktuellen Urteil des Bundesverfassungsgerichts von Stephan Möhrle, Vertreter der DFG-VK im Kampagnenrat der „Aktion Aufschrei – Stoppt den Waffenhandel!“

Das im Organklageverfahren ergangene Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 21. Oktober 2014 befasste sich mit der Frage, wo die Grenzen der Informationsrechte für Bundestagsabgeordnete liegen. Geklagt hatten die Bundestagsabgeordneten Hans-Christian Ströbele, Claudia Roth und Katja Keul von Bündnis 90/Die Grünen, die sich 2011 im Fall drohender Exporte von Leopard-2-Kampfpanzern nach Saudi-Arabien von der Bundesregierung nicht ausreichend in Kenntnis gesetzt sahen.

Bei der Verhandlung vor dem BVerfG am 15. April 2014 hatte MdB Ströbele die Argumente für deutlich mehr Transparenz und gegen die bisherige Geheimhaltungspraxis der Bundesregierung vorgetragen. Bundesinnenminister Thomas de Maizière hatte als Vertreter der Bundesregierung vor mehr Offenheit und Demokratisierung gewarnt, die Vertreter der Rüstungsindustrie und Lobbyverbandes BDSV massiv auf Beibehaltung der Geheimhaltung gedrängt.

Das nunmehr gefällte Urteil der Karlsruher Richter mag auf den ersten Blick missmutig stimmen und bietet tatsächlich Grund zur vehementen Kritik, mehr noch erzeugt es den fahlen Beigeschmack einer Niederlage für die Kläger. Dennoch darf das Urteil des BVerfG nicht ausschließlich negativ interpretiert werden.

Richtigerweise hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass „die Kontrollkompetenz des Bundestages [...] sich demnach grundsätzlich nur auf bereits abgeschlossene Vorgänge [erstreckt]“¹. Tatsache ist, dass dem Bundestag auf Grund des Wortlautes von Art. 26, Abs. 2, Grundgesetz (GG) keine Mitwirkung im Bereich der Genehmigung von zur Kriegsführung bestimmter Waffen und deren Inverkehrbringen eingeräumt wird. Dieses Genehmigungsmonopol liegt ausschließlich bei der Bundesregierung. Dem Bundestag erwächst hieraus keine Befugnis, sich in die laufenden Verhandlungen und die Entscheidungsvorbereitung der Bundesregierung einzumischen. Hier bestehen lediglich die allgemein zustehenden Kontrollbefugnisse der Abgeordneten gegenüber der Bundesregierung.

Zugleich hat das Bundesverfassungsgericht richtiger Weise festgestellt, dass die Rüstungsexportkontrolle als Teilbereich des Regierungshandelns aufgrund ihrer außenpolitischen Bedeutung nicht von vornherein jeglicher parlamentarischer Kontrolle entzogen ist. Jedoch ist das Parlament in seiner Rolle als Gesetzgebungsorgan schon aus

Alle Randnummern beziehen sich auf das Urteil in der Sache 2 BvE 5/11

¹ Rn. 138

Gründen der Funktionszuweisung in diesem Bereich beschränkt. Eine uferlose Auslegung der Zustimmung- und Mitwirkungsbefugnisse des Deutschen Bundestages würden die außen- und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der Bundesregierung einschränken und damit der Gewaltenteilung von Exekutive und Legislative entgegen laufen.²

Darüber hinaus stellte das Gericht treffend fest, dass wesentliche Entscheidungen der Bundesregierung nicht am Bundestag vorbei getroffen werden können. Vielmehr ist auch die außen- und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der Bundesregierung der parlamentarischen Kontrolle unterworfen.³

Die Rüstungsexportkontrolle als integraler Bestandteil der Außen- und Sicherheitspolitik wird gemäß Art. 26, Abs. 2 Satz 1, GG der Zuständigkeit der Bundesregierung zugeordnet. Aber auch durch diese Zuordnung wird das Parlament nicht in seinem Kontrollrecht beschränkt. Hierbei ist zu unterscheiden, dass das Parlament keine Mitwirkungsmöglichkeit bei der Genehmigung oder dem Inverkehrbringen von Rüstungsgütern hat. Dies schränkt jedoch nicht die parlamentarische Verantwortlichkeit der Bundesregierung ein.

Weiterhin stellt das Gericht fest, dass die Beratung und Beschlussfassung im Bundessicherheitsrat dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung anheimfallen, wobei es den Bundessicherheitsrat als Kabinettsausschuss betrachtet. Ohne ausdrückliche verfassungsrechtliche Ermächtigung, so das Bundesverfassungsgericht, darf die Bundesregierung im Rahmen ihrer Organisation Kabinettsausschüsse bilden, welche gegenüber dem Regierungskollegium eine vorbereitende und beratende Funktion haben. Allerdings darf ein solcher Kabinettsausschuss kein eigenes Entscheidungsrecht ausüben.⁴

Nach bisheriger Praxis bereitete der Bundessicherheitsrat als Kabinettsausschuss die Entscheidung des Kabinetts (also der gesamten Bundesregierung) jedoch nicht vor, sondern wurde an dessen Stelle tätig. Es erfolgte nach der Befassung des Bundessicherheitsrates, keine Entscheidung des gesamten Kabinetts.⁵ Folgerichtig könnten sich die Beschlüsse des Bundessicherheitsrats zur Genehmigung nach dem Kriegswaffenkontrollgesetz (KrWaffG) und dem Außenwirtschaftsgesetz (AWG) allein an die zuständigen Fachminister richten, sofern es eine Delegation der Entscheidung an diesen gegeben hätte. Dieser Fachminister hätte hernach die Genehmigung gegenüber dem Antragstellenden Unternehmen zu erteilen.⁶

Gemäß Art. 26, Abs. 2 Satz 1, GG dürfen zur Kriegsführung bestimmte Waffen nur mit Genehmigung der Bundesregierung hergestellt befördert und in Verkehr gebracht werden. Die Bundesregierung ist gemäß Art. 62 GG ein Kollegialorgan, das dem Bundeskanzler und den Bundesministern besteht.⁷ Folgerichtig ist bei einer Entscheidung der Bundesregierung grundsätzlich davon auszugehen, dass es eines Beschlusses des gesamten Kabinetts bedarf. Nur ausnahmsweise könnten unter dem Begriff der Bundesregierung auch jeweils Ressort

² Rn. 139

³ Rn. 140

⁴ Rn. 143

⁵ Rn. 143

⁶ Rn. 145

⁷ Vgl. Art. 62 GG u. Rn. 145

zuständige Minister verstanden werden, wenn Sinn und Zweck der jeweiligen Regelung eine solche Auslegung gebieten.

Das Gericht stellte hierzu fest, dass die Delegation der Genehmigungserteilung auf einzelne Minister nicht mit Art. 26, Abs. 2 Satz 1, GG vereinbar und in Konsequenz daraus § 11 Abs. 2 KrWaffG verfassungswidrig sei.⁸

Auch wenn die Entscheidung der Richter des Bundesverfassungsgerichts von Rüstungsexportkritiker/innen anders erhofft war, zwingt das Urteil die Bundesregierung immerhin ihre bislang nicht verfassungskonforme Praxis zu ändern.

Der Kampagne ‚Aktion Aufschrei - Stoppt den Waffenhandel‘ bietet der Richterspruch zukünftig die Chance, der Bundesregierung – trotz der einer Entscheidung vorgelagerten Geheimhaltungsrechte – die Regierung in Erklärungsnot zu bringen. So muss die CDU/CSU/SPD-geführte Bundesregierung darlegen, weshalb ein entsprechendes Exportunterfangen so geheimhaltungswürdig ist. Schließlich gibt die Regierung vor, sie würde nur mit vertrauenswürdigen und verlässlichen Nato-Partnern kooperieren. Wir in der Aufschrei-Kampagne können bei zahlreichen Anlässen (bei Podiumsdiskussionen, Kundgebungen, Demonstrationen, in Pressemitteilungen u.v.a.m.) auf die Jahrzehnte währende rechtswidrige Vorgehensweise der Bundesregierung hinweisen, die kommende Rüstungsexportpraxis genauestens beobachten und neuerliche Exportgenehmigungen massiv kritisieren.

Die in diesem Organstreitverfahren behandelte Frage nach den Grenzen des Auskunfts- und der Kontrollrechte des Bundestages, kann jedoch auf Dauer keinen politischen Prozess zur Frage mit dem Umgang von Rüstungsexporten in Anbetracht des Friedensgebotes des Grundgesetzes aus Art. 26 Abs. 1 ersetzen, sondern diesen nur begleiten.

Stephan Möhrle ist Vertreter der DFG-VK im Trägerkreis der Kampagne „Aktion Aufschrei – Stoppt den Waffenhandel!“, Mitglied im DFG-VK-Landesvorstand Baden-Württemberg und Vorstandsmitglied des RüstungsInformationsBüro (RIB e.V.) mit Sitz in Freiburg

Für Rückfragen:
Stephan Möhrle
015222 636 531
Moehrle@dfg-vk.de

⁸ Rn. 147