



„Himmel über Berlin“ – Aktion der „Aktion Aufschrei“ vor dem Reichstag in Berlin 2012
Foto : Dominik Butzmann

Rüstungsexport

Ein spannendes Urteil mit unklaren Folgen

Otfried Nassauer

Seit Jahren sieht das Stockholmer Friedensforschungsinstitut SIPRI die Bundesrepublik Deutschland auf Platz 3 der weltgrößten Rüstungsexporture. Wehrtechnische Exporte im Volumen von rund 10 Milliarden Euro werden inzwischen jedes Jahr von der Bundesregierung genehmigt. Tendenz steigend. Der politische Streit um diese volkswirtschaftlich recht irrelevante Größenordnung – es geht nur um rund ein Prozent des deutschen Außenhandels – entzündet sich vor allem an dem wachsenden Umfang der Rüstungsexporte in autokratische und diktatorisch regierte Länder, in Krisen- und Kriegsgebiete sowie an der Intransparenz seitens der Bundesregierung und ihrer diesbezüglichen Entscheidungen. Ort der heikelsten Entscheidungen ist zumeist der geheim tagende Bundessicherheitsrat (BSR).

Nun musste sich das Bundesverfassungsgericht mit diesem heiklen Thema befassen. Kläger aus der Grünen-Bundestagsfraktion wollten erreichen, dass die Bundesregierung ihnen deutlich mehr und erheblich früher Informationen über die Genehmigung von Rüstungsexporten zugänglich machen muss als bislang üblich. Anlass der Klage waren Medienberichte über einen geplanten Export Hunderter Leopard-Panzer nach Saudi-Arabien im Jahr 2011. Darüber wollte die Bundesregierung damals partout keine Auskunft geben und zog sich auf die Geheimhaltung im Bundessicherheitsrat zurück. Die Ab-

geordneten der Grünen sahen sich in ihrer Rolle als Kontrolleure der Regierung beeinträchtigt und klagten in Karlsruhe.

Der erste Blick auf das Urteil

Lesen bildet. Das gilt auch für das jetzt vorliegende Urteil des Verfassungsgerichts über die Informationspflichten der Bundesregierung in Sachen Rüstungsexport. Der erste Eindruck nach dem Urteil: Im Kern hat die Bundesregierung Recht bekommen. Der Prozess der Entscheidungsfindung durch die Bundesregierung darf geheim bleiben und die Industrie darf erwarten, dass ihre Ge-

schäftsgeheimnisse gewahrt werden. Deshalb muss die Bundesregierung dem Bundestag erst über abschließend getroffene Entscheidungen Auskunft geben, allerdings – und das ist neu – auch über abgelehnte Anträge. Der Bundestag kann allerdings keinen Anspruch geltend machen, bereits während der Entscheidungsvorbereitung informiert zu werden, weil dann die Gefahr bestehe, dass Abgeordnete versuchen, den Entscheidungsprozess der Regierung zu beeinflussen. Ist die Entscheidung aber einmal gefallen, so muss die Regierung auch Auskunft geben. Der Vorsitzende Richter Andreas Voßkuhle: *„Die Bundesregierung ist grundsätzlich verpflichtet, Bundestagsabgeordneten auf entsprechende Anfragen hin mitzuteilen, dass der Bundessicherheitsrat ein bestimmtes Kriegswaffenexportgeschäft genehmigt hat oder eine Genehmigung nicht erteilt worden ist.“*

„Grundsätzlich“ sagt der Verfassungsrichter. Grundsätzlich bedeutet in der Sprache der Juristen, dass es Ausnahmen gibt. Also darf die Bundesregierung dem Parlament manchmal auch verschweigen, dass sie eine Exportgenehmigung erteilt oder abgelehnt hat. Das ist – so das Gericht – der Fall, wenn das „Staatswohl“ gefährdet wird – ein dehnbarer Begriff. Es bleibt also abzuwarten, wann sich die Bundesregierung künftig auf das „Staatswohl“ zurückzieht und wie oft sie deshalb gänzlich schweigt. Verweigert sie die Auskunft, so muss sie das allerdings zumindest formal begründen.

Nur Details der bisherigen Informationspraxis müssen deshalb nach dem Urteil geändert werden. Das meiste hat die

Bundesregierung bereits im Frühjahr 2014 vorweggenommen, als sie sich verpflichtete, den Abgeordneten die endgültigen Entscheidungen des Bundessicherheitsrates und der Sitzungen des Vorbereitenden Ausschusses der Staatssekretäre künftig zeitnah mitzuteilen. Allerdings hätten die Abgeordneten 2011 erfahren müssen, ob eine Genehmigung für den Export von Leopard-Panzern erteilt wurde oder nicht. Über ihre Antwort auf Voranfragen der Industrie muss die Regierung ebenfalls keine Auskunft geben. Verfassungsrichter Voßkuhle: „Ebenso wenig müssen Auskünfte zu noch nicht abgeschlossenen Vorgängen erteilt werden, also zum Beispiel über Voranfragen, da der Willensbildungsprozess der Bundesregierung in diesem Stadium besonders geschützt ist.“

Die Entscheidung über Voranfragen darf also weiter geheim bleiben. Gegenüber dem Parlament jedenfalls, denn der anfragenden Industrie wird das Ergebnis natürlich mitgeteilt. Hans Christian Ströbele, einer der Kläger, betont deshalb die Bedeutung der Voranfragen: „Das wurde nicht zuletzt in den letzten Monaten immer wieder deutlich, wenn Herr Gabriel, der Wirtschaftsminister, sich darauf beruft, dass er Kriegswaffen exportieren muss, weil frühere Bundesregierungen Voranfragen positiv beschieden haben. Da sagt er selbst, dass die für ihn eine bindende Wirkung haben.“

Da bezog sich der grüne Kläger auf die lange geübte Regierungspraxis und übersah, dass das Gericht hinsichtlich der Regierungsantwort auf Voranfragen in seinem Urteil zugleich festgehalten hat: „Aus einer solchen Mitteilung geht der Wille der Bundesregierung sich zu binden (...), nicht eindeutig hervor. Der Bundessicherheitsrat und die beteiligten Ministerien sind folglich an die positive Beantwortung einer Voranfrage nicht gebunden, ein anschließender Antrag auf Erteilung einer Genehmigung kann auch bei unveränderten Umständen abgelehnt werden.“

Mit anderen Worten: Wenn die Bundesregierung sich bislang immer wieder auf die Bindungswirkung ihrer Antwort auf Voranfragen bei berief, dann ist das zwar eine lange geübte, aber keineswegs eine notwendige Praxis. Ihre Antworten sind keineswegs bindend, auch dann nicht, wenn die Lage im und um das Empfängerland weitgehend der ähnelt, die zum Zeitpunkt ihrer Antwort auf die Voranfrage herrschte. Auf ein früheres „Ja“ einer alten Bundesregierung zu Kriegswaffenexporten kann eine neu gewählte Regierung durchaus noch ein Nein folgen lassen. Vorausgesetzt, die Bundesregierung ist be-

reit, sich einer Klage seitens der Industrie zu stellen. Das ist nunmehr klaggestellt.

Glücklich macht ein solches Urteil natürlich gelernte Bürokraten wie Innenminister Thomas de Maiziere. Es stärkt das Eigeninteresse der Exekutive, möglichst viel selbst entscheiden zu dürfen, ohne dass ihnen die Politik hineinredet. Entsprechend kommentierte de Maiziere den Richterspruch: „Ich begrüße dieses Urteil. Es sichert den internen Willensbildungsprozess der Bundesregierung. Es behindert nicht die Transparenz gegenüber dem Parlament, aber – wie wir es nennen – der Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung wird durch das Bundesverfassungsgericht gerade in außenpolitischen Belangen gestärkt. Und das ist gut so.“

Das Verfassungsgericht bleibt mit diesem Urteil einer alten Linie treu: Es weigert sich, die außen- und sicherheitspolitische Handlungsfreiheit der Bundesregierung über das zwingend notwendige Maß hinaus einzuschränken. Die Regierung soll möglichst flexibel handeln können.

Ein zweiter Blick auf das Urteil

An dieser Stelle enden interessanterweise fast alle Medienberichte über das Urteil. Zu Unrecht. Denn in diesem Urteil steckt noch einiges mehr. Der Richterspruch ist eine schallende Ohrfeige für die vergangenen Bundesregierungen und ihre Beamten, die das System der Entscheidungsfindung über Rüstungsexporte so gestaltet haben, dass die Exekutive möglichst viel selbst entscheiden kann. Das Gericht äußerte sich nämlich auch zu einer Frage, die ihm die Grünen Kläger mangels Betroffenheit gar nicht vorlegen durften: Ist es rechtens, wenn der Bundessicherheitsrat über Rüstungsexportgenehmigungen endgültig entscheidet?

Die Richter sagen: Der Bundessicherheitsrat tut das zwar seit Jahrzehnten, aber er darf es eigentlich nicht. Das Grundgesetz sieht vor, dass die Bundesregierung als Ganze über Kriegswaffenexporte entscheidet. Der Bundessicherheitsrat darf als Kabinettsausschuss Entscheidungen der Regierung vorbereiten, nicht aber stellvertretend für das Kabinett entscheiden. Die Praxis, in der der geheim tagende BSR endgültige Entscheidungen trifft, ist also unzulässig. Im Urteil heißt es: „Nach der bisherigen Praxis bereitet der Bundessicherheitsrat des Kabinetts allerdings nicht vor, sondern wird an seiner Stelle tätig. (...) Bei Regelungen des Grundgesetzes, die eine Entscheidungszuständigkeit der Bundesregierung vorsehen, ist daher grundsätzlich davon auszugehen, dass es eines Beschlus-

ses des gesamten Kabinetts bedarf.“ Die potenzielle Ausnahme vom Grundsätzlichen wäre, die Entscheidung an einen zuständigen Minister und sein Haus zu delegieren – z.B. an den Wirtschaftsminister. Juristische Mehrheitsmeinung sei jedoch auch da, dass „die Delegation der Genehmigungserteilung auf einzelne Minister (...) verfassungswidrig sei“.

Das Grundgesetz verlange, dass die Bundesregierung als Ganze entscheidet. Regierungsausschüsse und einzelne Ministerien, dürften eine solche Entscheidung lediglich vorbereiten.

Die Bundesregierung scheint diese Ohrfeige geahnt zu haben. Als sie ihre Transparenzinitiative am 9. April 2014 vorstellte, beschrieb sie noch in aller Offenheit die bislang übliche Praxis: „Besonders sensible Rüstungsexportentscheidungen werden vom Bundessicherheitsrat (BSR) als Kabinettsausschuss unter dem Vorsitz der Bundeskanzlerin getroffen.“ Auch der vom Bundestag im Mai 2014 angenommene Entschließungsantrag der Koalitionsfraktionen zur Verbesserung der Transparenz bei Rüstungsexporten hielt fest: „Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf: (...) den Deutschen Bundestag über abschließende Genehmigungsentscheidungen des Bundessicherheitsrates unverzüglich und gemeinsam mit den abschließenden Genehmigungsentscheidungen des Vorbereitenden Ausschusses der Staatssekretäre im Anschluss an die Erteilung der Genehmigungen, spätestens zwei Wochen nach Tagung des Bundessicherheitsrates zu unterrichten.“ Das sagt klar und deutlich: Im BSR wird endgültig entschieden.

Der Wortlaut der überarbeiteten Geschäftsordnung des Bundessicherheitsrates vom 4. 6. 2014 enthält erstmals überhaupt in der Geschichte dieses Gremiums einen Hinweis darauf, dass in diesem Gremium auch Rüstungsexporte zur Sprache kommen. Er sagt aber nicht mehr, dass dort die abschließenden Entscheidungen der Regierung fallen. Im neuen Artikel 8 heißt es wörtlich: „Die Bundesregierung unterrichtet den Deutschen Bundestag über abschließende Genehmigungsentscheidungen, denen eine Befassung des Bundessicherheitsrates vorangegangen ist.“ Eine Befassung ist keine abschließende Entscheidung. Dem zu erwartenden Urteil des Gerichtes wurde also wahrscheinlich bereits vorgebaut. Die ungewollte Folge: Wird nach der „Befassung“ des BSRs der Bundestag informiert, so wird er immer dann vor der abschließenden Entscheidung in Kenntnis gesetzt, wenn das Kabinett als Ganzes dem Ergebnis der „Be-

fassung“ im BSR nicht rechtzeitig seinen Segen erteilt. Nur dann wäre dem Richteranspruch in seiner Logik genüge getan.

Mit dem Urteil des Verfassungsgerichts wäre die bisher übliche Praxis, im Bundessicherheitsrat zu entscheiden, also eigentlich vom Tisch. Die Richter fanden aber einen Weg, diese Schlussfolgerung aus ihrem Urteil auszuklammern. Sie argumentieren: Zu dieser Frage sind wir nicht um ein Urteil gebeten worden, also müssen wir auch keines sprechen. Mit anderen Worten: Sie geben den Hinweis, dass sie die bisherige Praxis als verfassungswidrig betrachten, überlassen es aber Regierung und Parlament, Konsequenzen daraus zu ziehen. Oder auch nicht.

Ähnlich ist es in einem zweiten Punkt: Die Beschreibung des jährlichen Rüstungsexportberichtes oder präziser des Jahresberichtes über die Genehmigungspolitik der Bundesregierung für Rüstungsexporte fällt im Urteil ziemlich vernichtend aus: *„Die Rüstungsexportberichte der Bundesregierung sind zudem nicht hinreichend präzise, um das berechnete parlamentarische Informationsinteresse zu befriedigen. Die Berichte differenzieren nicht nach einzelnen Genehmigungsakten, sondern führen die im Berichtsjahr genehmigten Geschäfte summiert auf. Die Beschreibung der betroffenen Güter erfolgt pauschal. (...) Es muss den Abgeordneten daher im Rahmen einer effektiven parlamentarischen Kontrolle des Regierungshandelns möglich sein, über diese Rüstungsexportberichte hinaus durch konkrete Fragen Informationen darüber zu erhalten, in welchem Umfang Genehmigungen für die Ausfuhr von Kriegswaffen besonderer Bedeutung, wie etwa Kampfpanzer, in bestimmte Staaten erteilt wurden.“*

Das Urteil verpflichtet die Bundesregierung damit zwar nicht explizit, die Rüstungsexportberichte künftig präziser und detaillierter abzufassen, aber zumindest dazu, Bundestagsabgeordneten künftig auf Anfrage genauere Angaben zu den Eckdaten der Geschäfte zu machen. Als Eckdaten betrachtet das Urteil *„Angaben über Art und Anzahl der Kriegswaffen, über das Empfängerland, über die beteiligten deutschen Unternehmen und über das Gesamtvolumen des Geschäfts“*. In der Konsequenz muss sich die Bundesregierung nun entscheiden, ob sie diese Angaben in ihren jährlichen Bericht integriert oder die Abgeordneten zumindest auf Anfrage informiert. Letzteres dürfte die naheliegendere, weil weniger arbeitsintensive Lösung sein. Jedenfalls solange, bis Abgeordnete den Rüstungsexportbericht zum Anlass neh-

men, Nachfragen über eine Vielzahl nur summarisch erwähnter Geschäfte zu stellen. Dann entstünde nicht nur viel Nacharbeit für die BeamtInnen, sondern auch Ungemach für die Industrie, zum Beispiel, wenn die Abgeordneten gezielt nach Anträgen fragen, die abgelehnt wurden.

Unklar ist schließlich, welche Auswirkungen das Urteil letztlich für die Industrie haben wird. Die Firmen wurden vor allem durch die scheinbar nebensächlichen Anmerkungen des Gerichts zur fehlenden Bindungswirkung der Regierungsantworten auf Voranfragen aufgeschreckt. Sie befürchten, das zuständige BAFA könne von seiner bisherigen Haltung abrücken, eine positive Antwort auf eine Voranfrage als weitgehende Zusage für eine künftige Genehmigung zu betrachten und den Firmen indirekt aber offen zu einer Klage zu raten, falls sie von der Politik doch keine Genehmigung erhalten sollten. Würde sich an dieser Rüstungsexportfreundlichen Haltung des BAFA etwas grundlegend ändern, weil auch das BAFA die Antwort der Bundesregierung auf Voranfragen nicht mehr als bindend betrachtet, so wäre die gewohnt traute Zweisamkeit zwischen Amt und Industrie ernsthaft gefährdet. Man könnte nicht mehr davon ausgehen, dass die positive Antwort auf eine Voranfrage einer künftigen Genehmigung gleich kommt. Für das Geschäft bestünde ein ungleich größeres Restrisiko. Mehr noch, dies würde nicht nur für Kriegswaffenexporte gelten, sondern auch für Exporte sonstiger Rüstungs- und Dual Use-Güter. Denn in diesem Punkt hat das Urteil des Gerichts Bedeutung für alle Gütergruppen.

Der Blick in die Zukunft

Nach dem Urteil steht nun die grundlegende Entscheidung an, welchen Kurs die große Koalition in Sachen Genehmigungspolitik für Rüstungsexporte künftig fahren wird. Die Zeit des Vertagens wegen des ausstehenden Urteils ist abgelaufen.

Seit dem Frühsommer 2013 haben sich Hunderte von potenziell strittigen Exportanträgen bei BAFA und Wirtschaftsministerium gestapelt, die jetzt der Abarbeitung harren. Regierung und Wirtschaftsminister wissen jetzt, auf welcher Basis sie in den nächsten Jahren entscheiden können und Auskunft geben müssen. Das Feld ist also wieder offen für die Politik. Selbst wenn die Bundesregierung mit Blick auf die Statistik für das Jahr 2014 zögern sollte, noch in diesem Jahr große Teile des Bergs aufgelaufener Anträge abzuarbeiten – spätestens mit Beginn des Jahres 2015 muss diese Aufgabe angegangen werden. Erst dann zeigt sich auch, in welche Richtung die Regierung marschiert.

Die Rahmenbedingungen für diese anstehende Richtungsentscheidung haben sich erheblich verändert. Die Rüstungsindustrie setzt die Politik seit Monaten verstärkt unter Druck. Sie fordert, dass die Bundeswehr ihre Beschaffungen angesichts der Ukraine-Krise ausweitet und droht für den Fall einer restriktiveren Genehmigungspolitik schon einmal prophylaktisch mit der Abwanderung ins Ausland oder dem Verkauf von Fabriken. Der Druck der kritischen Öffentlichkeit hat mangels finanzieller und personeller Ressourcen signifikant nachgelassen. Die Kräfte wurden irrigerweise auf die Zeit vor der Bundestagswahl fokussiert. Nun wird 2015 das Jahr der Entscheidung. Zu aller erst für Wirtschaftsminister Gabriel und die Glaubwürdigkeit seiner Ankündigungen. Tendenzen hat dieser in einer programmatischen Rede zum Rüstungsexport kurz vor dem Urteil bereits erkennen lassen. Im Zweifel kommt das industriepolitische Fressen wohl auch künftig vor der rüstungsexport-politischen Moral.

Otfried Nassauer ist freier Journalist und leitet das Berliner Informationszentrum für transatlantische Sicherheit – BITS (www.bits.de)

CONNECTION E.V. AND PRO ASYL

Recht von Kriegsdienstverweigerern durch Europäischen Gerichtshof gestärkt

Die Generalanwältin beim Europäische Gerichtshof stellte in dem Fall des US-Verweigerers André Shepherd (37) fest, dass diejenigen, die wegen ihrer Weigerung, Militärdienst zu leisten, verfolgt oder bestraft werden, Recht auf Schutz durch die Europäische Union haben, sofern dieser Militärdienst einen illegalen Krieg oder das Begehen von Kriegsverbrechen betreffe.

Dabei reiche aus, dass die Möglichkeit solcher Kriegsverbrechen bestehe, was durch vergangene Vorfälle belegt werden kann. Damit erklärte das Gericht das Verhalten der deutschen Behörden im Falle Shepherds für unrechtmäßig, die bei seinem Asylverfahren den Nachweis verlangten, dass er in Kriegsverbrechen verstrickt war.