Verfassungsauslegung oder Interessenabwägung in den Grenzen des Mainstream? –

Kritische Anmerkungen zur Methodik des Urteils des BVerfG vom 21.10.2014 – 2 BvE 5/11

Dr. Dieter Deiseroth

Statement zur Tagung „Rüstungsexporte und Grundgesetz“

am 12. Juni 2015 in Berlin

Relevante Verfassungsnormen I

Art 26 GG

(1) 1Handlungen, die geeignet sind und in der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, insbesondere die Führung eines Angriffskrieges vorzubereiten, sind verfassungswidrig. 2Sie sind unter Strafe zu stellen.

(2) 1**Zur Kriegführung bestimmte Waffen dürfen nur mit Genehmigung der Bundesregierung hergestellt, befördert und in Verkehr gebracht werden. 2Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.**

Art 62 GG

Die Bundesregierung besteht aus dem Bundeskanzler und aus den Bundesministern.

Relevante Verfassungsnormen II

Art 38 GG

(1) **Die Abgeordneten** des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Sie **sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen**.

Art 20 GG

(1) Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.

(2) Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. **Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.**

(3) Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.

(4) ….

.

Gliederung

- A. Voraussetzungen einer Organklage von Abgeordneten und ihrer Fraktionen (MdBs)
- B. Verfassungsrechtliche Grundlagen der Frage- und Informationsrechte der MdBs
- C. Begrenzung des Frage- und Informationsrechts durch die Rspr. des BVerfG
- D. Inhalt der Entscheidung v. 21.10.2014
- E. Kritik der Methodik des Urteils v. 21.10.2014
- F. Schlussfolgerungen

A. Voraussetzungen einer Organklage von Abgeordneten und ihrer Fraktionen (MdBs)

Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG (Organklageverfahren):...

(1) Das Bundesverfassungsgericht entscheidet:

1. über die Auslegung dieses Grundgesetzes **aus Anlaß von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Bundesorgans oder anderer Beteiligter, die durch dieses Grundgesetz oder in der Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind**;

(Organklage)

2. ...

3. ...

Prüfprogramm:

- vom BVerfG begehrte Entscheidung über die Auslegung des Grundgesetzes
- Streit über

-- Umfang der verfassungsrechtlicher Rechte oder Pflichten

-- eines obersten Bundesorgans (z.B. Bundesregierung oder Bundestag) oder von mit eigenen Rechten ausgestatteten Teilen davon (z.B. Abgeordnete des Bundestages)

B. Verfassungsrechtliche Grundlagen der Frage- und Informationsrechte der MdBs

Bezugspunkt des Frage- und Auskunftsrechts (Worauf bezieht es sich hier?):

Art. 26 Abs. 2 GG: Herstellung, Verkauf und Export von Waffen und Rüstungsgütern nur mit Genehmigung der Bundesregierung (repressives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt oder präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt)

- Rüstungsexportkontrolle ist nicht wegen der Zuständigkeitszuweisung an die Bundesregierung von vornherein der parlamentarischen Kontrolle entzogen (kein parlamentsfreier Raum gubernativen Entscheidens)

- Aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG folgt ein verfassungsrechtlich begründetes Frage- und Informationsrecht des Bundestages und seiner Abgeordneten gegenüber der Bundesregierung

- Auskunftsverpflichtung der Regierung schafft die informatorische Grundlage für die Tätigkeit des Parlaments und der Abgeordneten und ermöglicht damit erst die Wahrnehmung die demokratische Funktion des Parlaments der Kontrolle der Regierung (Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG)

- In der Ausübung parlamentarischer Kontrolle liegt grundsätzlich kein verfassungswidriger Einbruch in den Gestaltungsbereich der Exekutive (Gewaltenteilungsprinzip); denn der Gewaltenteilungsgrundsatz verlangt im Hinblick auf die starke Stellung der Regierung „eine Auslegung des GG dahin , dass parlamentarische Kontrolle tatsächlich wirksam werden kann“ – Ausdruck des Demokratiegebots

- Die Bindung der Exekutive an das Gesetz und der Einfluss, den das Parlament auf der Grundlage von Auskunftsrechten über gubernative Vorgänge auf die Politik der Regierung ausüben kann, gehören zu den Mechanismen einer demokratischen Ordnung, die die Ausübung öffentlicher Gewalt durch die Regierung an den Willen des Volkes zurückbilden

- Das Ausgehen der Staatsgewalt vom Volk muss konkret erfahrbar und praktisch wirksam sein – sowohl für das Volk als auch für die Staatsorgane

C. Begrenzung des Frage- und Informationsrechts durch die Rspr. des BVerfG

- Ausgangspunkt des BVerfG: Die Geheimhaltung von Regierungswissen und –handeln gegenüber dem Bundestag beschränkt die parlamentarische Kontrollmöglichkeit und kann den notwendigen demokratischen Legitimationszusammenhang beeinträchtigen oder unterbrechen. Sie bedarf daher einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung.

- Aus dem **Grundsatz der Gewaltenteilung** (Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG) folgt ein „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“, der einen nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich der Regierung einschließt

  -- Vertraulichkeit der Willensbildung der Regierung in der kabinettsinternen Entscheidungsvorbereitung sowie ressortübergreifenden und ressortübergreifenden Abstimmung

  -- Schutz gegen Kenntnisnahme des Parlaments oder Dritter , soweit diesen ein unmittelbarer Einfluss auf die Entscheidung verschafft würde, solange die Entscheidung der Regierung nicht gefallen sei; diese wirkt über den Zeitpunkt einer Entscheidung hinaus

  -- Keine Informationspflicht der Regierung, wenn die „Information zu einem Mitregieren Dritter (bei Entscheidungen der Regierung) führen kann“.

  -- Beratung und Beschlussfassung im Bundessicherheitsrat (= Ausschuss der Bundesregierung) unterfallen dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung;

- Grenze des Informationsanspruchs des Bundestages ist Wohl des Bundes oder eines Landes („**Staatswohl**“)
  - Nicht im GG-Wortlaut zum Ausdruck gekommen
  - BVerfG: Grenzziehung durch BVerfG „unter Berücksichtigung der Bedeutung des parl. Frage- und Informationsrechts im Verfassungsgefüge“
  - Geheimschutzbedürfnisse des Staatswohls an sich regelbar durch Geheimschutzbestimmungen des Bundestages oder durch zur Geheimhaltung unter Strafandrohung verpflichtete parlamentarische Kontrollgremien (z.B. ParlKGr nach G10-Gesetz oder ESM)

Aber: das würde Rechte des Gesamtparlaments und Information der Öffentlichkeit über Parlament einschränken

- **Grundrechte** von Rüstungsunternehmen als Grenze des Auskunftsanspruchs des Parlaments

D. Inhalt der Entscheidung des BVerfG

- Bundessicherheitsrat (BSR) bereitet nach gegenwärtiger Staatspraxis Entscheidungen der BReg nicht vor, sondern wird an seiner Stelle tätig; seine Beratung und Beschlussfassung unterfällt dem „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“.

- Bundesregierung nur verpflichtet, Abgeordneten des Bundestages auf Anfragen hin mitzuteilen, dass der BSR ein bestimmtes, hinsichtlich des Rüstungsguts, des Auftragsvolumens und des Empfängerlandes konkretisiertes Kriegswaffenexportgeschäft
  - genehmigt hat oder
  - eine Genehmigung nicht erteilt hat
- Darüber hinausgehende Antworten verfassungsrechtlich nicht geboten (gesetzlich regelbar?)
- Antwort auf Fragen
  - zu noch nicht beschiedenen Anträgen auf Erteilung einer Genehmigung oder
  - zu Voranfragen oder
  - über erfolgte Ablehnung eines Genehmigungsantrages oder Voranfrage
  - Zu durch den BSR bereits gebilligten Genehmigungsanträgen

kann die Bundesregierung aus Gründen des „Staatswohls“ verweigern

- Der mit der Offenlegung von Infos zu beabsichtigten Rüstungsexportgeschäften verbundene Eingriff in die Berufsfreiheit von Rüstungsunternehmen ist von Verfassungs wegen („Abwägung“) generell insoweit gerechtfertigt, wie die BReg Angaben über die positive Erteilung einer Exportgenehmigung (Art, Anzahl der Kriegswaffen, Empfängerland, beteiligte deutsche Unternehmen, Gesamtvolumen des Geschäfts) macht. Darüber hinausgehende Infos (z.B. Einzelpreis eines bestimmten Rüstungsguts): unverhältnismäßiger Eingriff in die Berufsfreiheit der Unternehmen

E. Kritik der Methodik des Urteils v. 21.10.2014

I. **Expansive Ausdehnung des parlamentsfreien „Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung“** zu Lasten parlamentarisch-demokratischer Kontrolle

-- ohne verfassungsrechtliche Grundlage;

-- selbst im Präsidialsystem mit einer vom Volk gewählten Exekutivspitze (Präsident) hat das Parlament sogar Veto-Position innerhalb eines Monats nach Information über beabsichtigtes Rüstungsexportgeschäft (22 U.S. Code Chapter 39 – Arms Export Control)

II. **Ausdehnung des „Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung“ sogar auf Bundessicherheitsrat**, obwohl nach Art. 26 Abs. 2 S. 2 GG nur „Bundesregierung“ zuständig; Duldung der Entscheidungskompetenz des BSR

-- unter Missachtung des Wortlauts der Zuständigkeitsregelung in Art. 26 Abs. 2 S. 2 („Bundesregierung“) und Art. 62 G GG

- Zitieren von 13 Autoren für Verfassungswidrigkeit der Entscheidungszuständigkeit des BSR (drei aA)

-- Offenlassen der Delegationsbefugnis in der Staatspraxis und in § 11 KrWaffKG trotz Entscheidungserheblichkeit im Hinblick auf angenommenen „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“

III. Extensive Abschirmung von „Regierungsautonomie“ gegen parlamentarische Kontrolle und Informationsansprüche

•. Wahrnehmung von verfassungsrechtlichen Informationsrechten wird als „Mitregieren“ qualifiziert, obwohl

-- diese Rechte auch nach Auffassung des BVerfG im GG garantiert sind (Art. 20 Abs. 2 und Art. 38 GG)

-- Wie können Info-Rechte und politischer Diskurs zwischen Parlament und Regierung Gewaltenteilung verletzen? Kritik, Billigung oder Missbilligung, Empfehlungen Anregungen oder sonstige Willensbekundungen des Parlaments entfalten nach Auskunft keine Rechts- oder Bindungswirkung gegenüber Regierung; kein Einfluss auf Rechtswirksamkeit oder Rechtsbeständigkeit des Regierungshandelns

-- eigenständige, eigenverantwortliche Berücksichtigung oder Vorwegnahme parlamentarischer Positionen durch die BReg ändern nichts an Zuständigkeit der BReg und Wirksamkeit ihrer Handlungen

-- Missverhältnis, wenn umgekehrt die Regierung sogar weitgehendes Zutritts- und jederzeitiges Rederecht im Parlament hat (Art. 42 Abs. 2 GG) und wahrnimmt

-- dadurch entstehen Lücken der vom BVerfG abstrakt anerkannten Notwendigkeit einer demokratischen Legitimationsvermittlung

IV. Exekutiv-fixierte „Staatswohl“ zu Lasten des Parlaments: Entzug der parlamentarischen Mitverantwortlichkeit für die Definition des Staatswohls

V. Sogar Verhinderung einer vertraulichen Parlamentsinformation: Ablehnung von Geheimschutzregelungen zum angeblichen Schutz demokratischer Kontrollrechte des Parlaments und der Öffentlichkeit

VI. Statt Auslegung von Art. 26 Abs. 2 S. 2, Art. 64 GG und Art. 12 Abs. 1 GG:

freie „Abwägung“ zwischen „Interessen“ der Regierung an „Regierungsautonomie“, ökonomischen Interessen von Rüstungsunternehmen und verfassungsrechtlichen Parlamentsauskunftsrechten

Noch: Kritik an der Methodik des Urteils

IV. Exekutiv-fixierte Bestimmung des „Staatswohls“ zu Lasten des Parlaments: Entzug der parlamentarischen Mitverantwortlichkeit für die Definition des Staatswohls („alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“; „parlament. Demokratie“)

Adolf Arndt: „In einer Demokratie gibt es an Staat nicht mehr, als seine Verfassung zum Entstehen bringt.“

V. Sogar Verhinderung einer vertraulichen Parlamentsinformation: Ablehnung von Geheimschutzregelungen zum angeblichen Schutz demokratischer Kontrollrechte des Parlaments und der Öffentlichkeit

VI. Statt Auslegung von Art. 26 Abs. 2 S. 2, Art. 64 GG und Art. 12 Abs. 1 GG:

- freie „Abwägung“ zwischen „Interessen“ der Regierung an „Regierungsautonomie“, ökonomischen Interessen von Rüstungsunternehmen (die nach Art. 12 Abs. 1 GG unter Gesetzesvorbehalt und damit erst Recht unter Verfassungsvorbehalt stehen) und verfassungsrechtlichen Parlamentsauskunftsrechten
- Art. 26 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG nicht berücksichtigt:

  -- Erstreckung des „Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung“ auf ein sehr wahrscheinlich verfassungswidriges Entscheidungsgremium

  -- BVerfG lässt offen, ob repressives Verbot oder präventives Verbot, geht aber letztlich davon aus, dass nur eine ungenehmigte Durchführung eines Kriegswaffenexports verfassungswidrig ist, also bloße Präventivkontrolle

  -- Missachtet die Entstehungsgeschichte des Art. 26 Abs. 2 GG:

  -- Im Parl. Rat vom Grundsatzausschuss als ein über die normierte Ablehnung des Angriffskrieges hinausgehendes Zeichen der Friedfertigkeit/Friedensstaatlichkeit angesehen

  -- Im ParlRat dann als Verbot ohne jede Genehmigungsmöglichkeit geplant, davon nur unter Veweis auf die sonst ausgeschlossene Bewaffnung der Polizei geändert

  -- Aus systemat. Gründen: Ausnahmecharakter eines genehmigten Exports, Vorschrift hinsichtlich der Ermöglichung von Rüstungsexport eng auszulegen

  -- Nach Entstehungsgeschichte, Systematik und Zweck: Spezialfall des Art. 26 Abs. 1 GG (grds. Verfassungsverbot von Handlungen, die geeignet sind, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören (erst Recht, wenn sie darauf gerichtet sind)
- Friedensgebot des GG und des 2+4-Vertrages nicht berücksichtigt: von deutschem Boden darf kein Krieg ausgehen
- Materielle Kriterien für die Sicherung der Anforderungen des Art. 26 Abs. 1 GG und des 2+4-Vertrages bisher nicht im Gesetz festgelegt, sondern in „Politischen Richtlinien“ der Bundesregierung; schwerlich mit dem Parlamentsvorbehalt vereinbar

F. Schlussfolgerungen

I. Keine verlässliche Methodik des BVerfG – stattdessen Topik mit „Güterabwägung“ mit geringer Vorhersagbarkeit des methodischen Weges

II. Entscheidungsprägende Faktoren beim BVerfG:

- Konfliktsetting
- Abnahmebedingungen („Rechtsfrieden“)
- Vorverständnis

III. Rechtspolitisch: Neuregelung des KrWaffKG und des AWG

- Entscheidungszuständigkeit für Genehmigungen allein bei der Bundesregierung (wie Art. 26 Abs.2 S. 2 GG) mit Delegationsverbot an Kabinettsausschüsse o.ä.
- Materielle Genehmigungsvoraussetzungen ins Gesetz, nicht in rechtl. unverbindliche „Politische Richtlinien“
- Sichere gesetzliche Grundlage für parlamentarische Informations- und Auskunftsrechte gegenüber Regierung; gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für Beschränkung von Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG; Beachtung des Zitiergebotes in Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG