

„Ausfuhrgenehmigungen vor dem Verwaltungsgericht“

THEMATIK	Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Eilrechtsschutz, drittschützende Normen, verfassungskonforme Auslegung, hinreichende Bestimmtheit des Antrags, grundrechtliche Schutzpflichten zugunsten von Ausländerinnen und Ausländern im Ausland
SCHWIERIGKEITSGRAD	Examen
BEARBEITUNGSZEIT	5 Stunden
HILFSMITTEL	Gesetzestextsammlung

■ SACHVERHALT

Am 7.10.2023 drangen hunderte Kämpfer der Hamas auf israelisches Staatsgebiet ein. Sie ermordeten, verletzten und vergewaltigten dort tausende Israelis und ausländische Staatsangehörige und verschleppten hunderte als Geiseln. Seither führt Israel im Gazastreifen Krieg gegen die Hamas, die unterdessen immer wieder israelisches Staatsgebiet mit Raketen beschossen hat. Die israelischen Militäroperationen haben weite Teile der Bebauung und Infrastruktur des Gazastreifens zerstört, viele tausend Menschen das Leben gekostet und eine noch größere Zahl verwundet; die humanitäre Lage ist katastrophal.

Die Bundesrepublik Deutschland hat seit dem 7.10.2023 an verschiedene Unternehmen mehrere hundert Einzelgenehmigungen für Ausfuhren von Rüstungsgütern nach Israel erteilt, die in Teil I Abschnitt A der Ausfuhrliste (Anlage AL zur Außenwirtschaftsverordnung) genannt werden. Ausfuhrgenehmigungen werden durch das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) mit Sitz in Eschborn im Bezirk des Verwaltungsgerichts Frankfurt a.M. für eine Laufzeit von üblicherweise zwei Jahren erteilt.

Die Rechtsanwältin R in Berlin ist über die Genehmigungspraxis der Bundesrepublik empört. Im Herbst 2024 gelingt es der R, mit der im Gazastreifen lebenden Palästinenserin P in Kontakt zu treten. Diese hat bei Angriffen der israelischen Streitkräfte ihren Ehemann und ihre Tochter verloren. R bietet der P an, im Namen der P in Deutschland juristisch gegen die Ausfuhrgenehmigungen vorzugehen. P macht sich zwar wenig Hoffnung, willigt aber ein. Denn auch sie findet, es könne nicht sein, dass die Bundesrepublik Israel trotz Völkerrechtsverstößen Waffen zur Verfügung stelle, während sie täglich um ihr Leben und ihre Gesundheit fürchte.

R legt daraufhin am 2.12.2024 im Namen der P beim BAFA Widerspruch gegen die durch die Bundesrepublik „erteilten und noch nicht ausgeschöpften oder durch Zeitablauf erledigten Ausfuhrgenehmigungen nach Teil I Abschnitt A der Ausfuhrliste zur Nutzung durch die israelischen Streitkräfte“ ein. Die einzelnen Genehmigungen seien ihr mangels Veröffentlichung nicht bekannt. Aber es sei doch klar eingegrenzt, um welche es gehe. Jedenfalls ergebe sich das zweifelsfrei aus den Akten des BAFA. Zur Begründung des Widerspruchs trägt R namens der P vor, die Bundesrepublik habe die Pflicht, das nach dem Grundgesetz verbürgte Recht der P auf Leben und körperliche Unversehrtheit zu schützen. Das sei auch bei der Anwendung des Außenwirtschaftsrechts zu berücksichtigen, und darauf könne sich die P auch berufen.

Das BAFA teilt der P im Rahmen der Anhörung mit, der Widerspruch sei offensichtlich unzulässig. Die P habe mit den Genehmigungen, die von der Bundesrepublik an private Unternehmen erteilt werden, nichts zu tun. Außerdem sei völlig unklar, gegen welche Genehmigungen sich die P überhaupt wende. Der Widerspruch sei aber auch unbegründet. Völkerrechtsverletzungen Israels seien der deutschen Hoheitsgewalt nicht zuzurechnen. Nach der maßgeblichen Einschätzung der Bundesregierung bestehe auch keine Gefahr, dass die aus Deutschland gelieferten Rüstungsgüter das Leben der P völkerrechtswidrig gefährdeten; man sei also zu keinem besonderen Schutz verpflichtet. Überdies tue die Bundesregierung für den Schutz des Lebens der palästinensischen Bevölkerung ihr Möglichstes. Schließlich übe man bereits auf diplomatischen Kanälen erheblichen Druck auf Israel aus und habe sich von Israel schriftlich versichern lassen, dass aus Deutschland gelieferte Rüstungsgüter nicht völkerrechtswidrig eingesetzt würden. Weitergehend müsse man nicht tätig werden, auch mit Blick auf die Grundrechte der betroffenen Unternehmen.

P möchte von R wissen, ob man denn gerichtlich bis zur Entscheidung über den Widerspruch zumindest einstweilen verhindern könne, dass die Genehmigungen weiter für Waffenausfuhren genutzt werden.

* Der Autor ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Potsdam (Postdoc Network Brandenburg Fellowship des Landesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kultur), Habilitand an der Humboldt-Universität zu Berlin und wissenschaftlicher Referent am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg. Für hilfreiche Anmerkungen dankt er Dr. Robert Stendel und Aurelio Corneo.

Aufgabe: Hat ein gerichtlicher Rechtsbehelf der P Aussicht auf Erfolg?

Bearbeitungshinweise:

1. Gehen Sie bei Ihrer Lösung auf alle im Sachverhalt aufgeworfenen Rechtsfragen ein, gegebenenfalls hilfsgutachterlich.
2. Gehen Sie bei Ihrer Bearbeitung davon aus, dass Israels Angriffe im Gazastreifen in zahlreichen Fällen verschiedene Regeln des humanitären Völkerrechts verletzt haben und sich signifikante Veränderungen der Kriegsführung Israels nicht abzeichnen. Gehen Sie weiterhin davon aus, dass der genaue Umfang der Völkerrechtsverstöße im Einzelnen umstritten ist und sich derzeit nicht sicher nachweisen lässt. Ebenso wenig lässt sich nachweisen oder widerlegen, dass Rüstungsgüter aus Deutschland bei völkerrechtswidrigen Handlungen eingesetzt werden. Die Rüstungsgüter, deren Ausfuhr genehmigt wurde, sind jedoch jedenfalls teilweise zum Einsatz bei Militäroperationen wie denen im Gazastreifen geeignet. Die zugrunde liegenden Völkerrechtsverstöße und sonstige völkerrechtliche Fragen sind in der Klausurbearbeitung nicht näher zu prüfen.

Anhang

Außenwirtschaftsgesetz (AWG)

§ 1 Grundsatz

(1) Der Güter-, Dienstleistungs-, Kapital-, Zahlungs- und sonstige Wirtschaftsverkehr mit dem Ausland sowie der Verkehr mit Auslandswerten und Gold zwischen Inländern (Außenwirtschaftsverkehr) ist grundsätzlich frei. Er unterliegt den Einschränkungen, die dieses Gesetz enthält oder die durch Rechtsverordnung auf Grund dieses Gesetzes vorgeschrieben werden.

...

§ 4 Beschränkungen und Handlungspflichten zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und der auswärtigen Interessen

(1) Im Außenwirtschaftsverkehr können durch Rechtsverordnung Rechtsgeschäfte und Handlungen beschränkt oder Handlungspflichten angeordnet werden, um

1. die wesentlichen Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland zu gewährleisten,
2. eine Störung des friedlichen Zusammenlebens der Völker zu verhüten,
3. eine erhebliche Störung der auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu verhüten,
4. die öffentliche Ordnung oder Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union zu gewährleisten,
- 4a. die öffentliche Ordnung oder Sicherheit in Bezug auf Projekte oder Programme von Unionsinteresse im Sinne von Artikel 8 der Verordnung (EU) 2019/452 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. März 2019 zur Schaffung eines Rahmens für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der Union (ABl. L 79 I vom 21.3.2019, S. 1) zu gewährleisten oder
5. einer Gefährdung der Deckung des lebenswichtigen Bedarfs im Inland oder in Teilen des Inlands entgegenzuwirken und dadurch im Einklang mit Artikel 36 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union die Gesundheit und das Leben von Menschen zu schützen.

...

§ 5 Gegenstand von Beschränkungen

(1) Beschränkungen oder Handlungspflichten nach § 4 Absatz 1 können insbesondere angeordnet werden für Rechtsgeschäfte oder Handlungen in Bezug auf

1. Waffen, Munition und sonstige Rüstungsgüter sowie Güter für die Entwicklung, Herstellung oder den Einsatz von Waffen, Munition und Rüstungsgütern; dies gilt insbesondere dann, wenn die Beschränkung dazu dient, in internationaler Zusammenarbeit vereinbarte Ausfuhrkontrollen durchzuführen,
2. Güter, die zur Durchführung militärischer Aktionen bestimmt sind.

...

§ 8 Erteilung von Genehmigungen

(1) Bedürfen Rechtsgeschäfte oder Handlungen nach einer Vorschrift dieses Gesetzes oder einer Rechtsverordnung auf Grund dieses Gesetzes einer Genehmigung, so ist die Genehmigung zu erteilen, wenn zu erwarten ist, dass die Vornahme des Rechtsgeschäfts oder der Handlung den Zweck der Vorschrift nicht oder nur unwesentlich gefährdet. In anderen Fällen kann die Genehmigung erteilt werden, wenn

das volkswirtschaftliche Interesse an der Vornahme des Rechtsgeschäfts oder der Handlung die damit verbundene Beeinträchtigung des in der Ermächtigung angegebenen Zwecks überwiegt.

...

§ 13 Zuständigkeiten für den Erlass von Verwaltungsakten und für die Entgegennahme von Meldungen

(1) Für den Erlass von Verwaltungsakten und die Entgegennahme von Meldungen auf Grund dieses Gesetzes und der nach diesem Gesetz erlassenen Rechtsverordnungen sowie auf Grund von Rechtsakten des Rates oder der Kommission der Europäischen Union im Bereich des Außenwirtschaftsrechts ist das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) zuständig, soweit in anderen Gesetzen, in diesem Gesetz oder auf Grund einer nach diesem Gesetz erlassenen Rechtsverordnung nichts anderes bestimmt ist.

...

§ 14 Verwaltungsakte

(1) Verwaltungsakte nach diesem Gesetz oder nach einer auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnung können mit Nebenbestimmungen versehen werden. Die Verwaltungsakte sind nicht übertragbar, wenn in ihnen nicht etwas anderes bestimmt wird.

(2) Widerspruch und Anfechtungsklage haben keine aufschiebende Wirkung.

...

Außenwirtschaftsverordnung (AWV)

Es verordnen auf Grund

– des § 12 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit § 3 Absatz 3, § 4 Absatz 1 und 3, § 5, § 9 Satz 1, § 11, § 19 Absatz 4 Satz 2 und § 27 Absatz 4 Satz 2 und 3 des Außenwirtschaftsgesetzes vom 6. Juni 2013 (BGBl. I S. 1482) die Bundesregierung sowie

– des § 12 Absatz 1 Satz 2 in Verbindung mit § 4 Absatz 2 und 3 des Außenwirtschaftsgesetzes vom 6. Juni 2013 (BGBl. I S. 1482) das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie im Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt und dem Bundesministerium der Finanzen: ...

§ 8 Genehmigungserfordernisse für die Ausfuhr von Gütern des Teils I der Ausfuhrliste

(1) Die Ausfuhr der folgenden Güter bedarf der Genehmigung:

1. der in Teil I Abschnitt A der Ausfuhrliste genannten Güter und
2. der in Teil I Abschnitt B der Ausfuhrliste genannten Güter.

...

Auszug aus der Begründung der Bundesregierung zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Außenwirtschaftsrechts vom 22.10.2012 (BT-Drs. 17/11127), S. 21:

... Über § 4 Absatz 1 Nummer 3 AWG n. F. ... werden zahlreiche weitere Kriterien, wie z. B. die Achtung der Menschenrechte berücksichtigt. Die Bundesrepublik Deutschland hat sich in zahlreichen internationalen Abkommen, etwa der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1948, zur Einhaltung und zum Schutz der Menschenrechte verpflichtet. Überdies ist sie durch den Gemeinsamen Standpunkt 2008/944/GASP des Rates vom 8. Dezember 2008 betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgüter (ABl. L 335 vom 13.12.2008, S. 99) verpflichtet, die Achtung der Menschenrechte durch das Endbestimmungsland bei jeder Entscheidung über die Ausfuhr von Rüstungsgütern zu berücksichtigen.