

Laura Louca

**Der Arms Trade Treaty  
und die Kontrolle von  
Dual-use-Gütern**



Nomos

Nomos Universitätsschriften

Recht

Band 940

Laura Louca

# Der Arms Trade Treaty und die Kontrolle von Dual-use-Gütern



**Nomos**

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Jena, Univ., Diss., 2017

ISBN 978-3-8487-4756-6 (Print)

ISBN 978-3-8452-9013-3 (ePDF)

1. Auflage 2018

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Mai 2017 vom Fakultätsrat der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Friedrich-Schiller-Universität Jena als Dissertation angenommen.

Großen Dank schulde ich meiner Doktormutter Frau Professor Dr. Martina Haedrich. Sie hat vor langer Zeit mein Interesse für die vertiefte Auseinandersetzung mit dem Völkerrecht geweckt und mich in meiner Ausbildung im Laufe der Jahre begleitet. Für ihre wertvolle Unterstützung bei der Erstellung dieser Arbeit und ihre Bereitschaft, mir bei Fragen stets zur Seite zu stehen, bin ich ihr überaus dankbar. Auch Herrn Professor Dr. Christoph Ohler danke ich für die zügige Zweitkorrektur dieser Arbeit.

Danken möchte ich ferner meinen Eltern und meinen Brüdern, für alles was sie mir im Leben auf den Weg gegeben haben.

Letztlich möchte ich allen danken die mich in den vergangenen Jahren in vielerlei Hinsicht unterstützt haben, insbesondere meinen Freunden Dr. Alexander Kopf und Dr. Thomas Richter. Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

Berlin, Februar 2018

*Laura Louca*



# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	11
A. Einleitung	13
B. Geschichtliche Entwicklung der Exportkontrolle	16
I. Handelsbeschränkungen und der Weg zu Exportkontrollen	16
II. Exportkontrollen nach dem Zweiten Weltkrieg	20
C. Grenzen und Ziele der Exportkontrolle	26
D. Exportkontrolle in Deutschland	34
E. Nationale Kontrollen für Dual-use-Güter	36
F. Fazit	40
G. Abgrenzung Embargo von Exportkontrollen	42
H. Strafrechtliche Folgen bei Verstoß gegen Exportkontrollregelungen	47
I. Zustandekommen des ATT	52
J. Die einzelnen Exportkontrollregimes	61
I. Übereinkommen über das Verbot oder Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen	62
1. Struktur des CCW-Abkommens	63
2. Rechtliche Würdigung	63
II. United Nations Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All its Aspects (VN-Kleinwaffenprogramm)	67
1. Struktur des VN-Kleinwaffenprogramms	71
2. Rechtliche Würdigung	72

III. Schusswaffenprotokoll	74
1. Struktur des Schusswaffenprotokolls	74
2. Rechtliche Würdigung	76
IV. OSZE-Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen	77
1. Struktur des OSZE-Dokuments	77
2. Rechtliche Würdigung	78
V. Die Australische Gruppe	79
1. Struktur der Australischen Gruppe	80
2. Rechtliche Würdigung	81
VI. Das Wassenaar-Abkommen	83
1. Struktur des Wassenaar-Abkommens	84
2. Rechtliche Würdigung	87
VII. Nuclear Suppliers Group	89
1. Struktur des NSG	91
2. Rechtliche Würdigung	92
VIII. Missile Technology Control Regime	94
1. Struktur des Missile Technology Control Regimes	95
2. Rechtliche Würdigung	95
IX. Verhältnis des ATT zu anderen Exportkontrollregimes	97
K. Ziele und zentrale Inhalte des ATT	107
I. Regelungslücken im ATT	108
1. Präambel	108
2. Artikel 1	110
3. Artikel 2	111
4. Artikel 3	114
5. Artikel 4	119
6. Der Technologietransfer und die Lizenzen unter dem ATT	124
7. Artikel 5	127
8. Artikel 6	130
a) Rücknahme und Widerruf unter §§ 48, 49 VwVfG	135
aa) Rücknahme gemäß § 48 VwVfG	135
bb) Widerruf gemäß § 49 VwVfG	135
(1) § 49 Abs. 2 Nr. 1	136
(2) § 49 Abs. 2 Nr. 3	139
(3) § 49 Abs. 2 Nr. 4	140
b) Die Tatbestände des Artikels 6 Abs. 3 ATT	143



c) Die Staatenverantwortlichkeit im ATT	147
9. Artikel 7	152
10. Artikel 8	165
11. Die deutschen Regelungen zu den Endverbleibsdokumenten	166
12. Artikel 9	172
13. Artikel 10	173
14. Die deutschen und europäischen Regelungen zur Handels- und Vermittlungstätigkeit	184
15. Artikel 11 ATT	185
II. Kontrollmechanismen	191
L. Der Export von Dual-use-Gütern	198
I. Entwicklung der europäischen Dual-use-VO	202
II. Stärken und Schwächen des EU-Kontrollregimes	209
III. Fazit	212
M. Der ATT und die Dual-use-Güter	214
I. Eine Ergänzung der einzelnen ATT-Regelungen für Dual- use-Güter	222
II. Bedeutung der umfassenden Kontrolle für nationale und internationale Sicherheit	228
1. Terrorismusbekämpfung	232
2. Beitrag zur menschlichen Sicherheit	235
3. Das Recht auf Selbstverteidigung gemäß Artikel 51 VN-Charta	237
4. Die Rolle der Unternehmen für die internationale Sicherheit und die Umsetzung des ATT	240
a) Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte	243
b) Die Benennung eines Ausfuhrverantwortlichen	244
III. Fazit	249
N. Schlussbetrachtung	253
O. Thesen	264
Literaturverzeichnis	269



## Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AEO	Authorised Economic Operator
AG	Australische Gruppe
ATT	Arms Trade Treaty
AWG	Außenwirtschaftsgesetz
AWV	Außenwirtschaftsverordnung
AWR	Außenwirtschaftsrecht
BAFA	Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BWÜ	Übereinkommen über das Verbot biologischer Waffen
CAAT	Campaign Against Arms Trade
CBW	Chemische und biologische Waffen
CCW	Konvention über Verbot oder Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen
CWÜ	Chemiewaffenübereinkommen
CBW	Chemische und biologische Waffen
COCOM	Coordinating Committee on Multilateral Export Controls
EGAI	Expert Group on ATT Implementation
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GGE	Group of Governmental Experts
GKKE	Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung
GV	Generalversammlung der Vereinten Nationen
IANSA	International Network on Small Arms
IAEO	International Nonproliferation Organizations and Regimes
IATG	International Ammunition Technical Guidelines
ICP	Internal Compliance Programm
ICRC	International Committee of the Red Cross
ICoC	Internationaler Verhaltenskodex für private Sicherheitsdienstleister
IGH	Internationale Gerichtshof
IMAS	International Mine Action Standards
ILC	International Law Commission
ISACS	International Small Arms Control Standards
IWB	Internationale Wirtschaftsbriefe

## *Abkürzungsverzeichnis*

IRI	International Instrument to Enable States to Identify and Trace, in a Timely and Reliable Manner, Illicit Small Arms and Light Weapons
KrWaffG	Kriegswaffengesetz
MVW	Massenvernichtungswaffen
MTCR	Missile Technology Control Regime
NSG	Nuclear Suppliers Group
UNDOC	United Nations Office for Drugs and Crimes
UNGA	United Nations General Assembly
UNIDIR	United Nations Institute for Disarmament Research
UNOLA	United Nations Office of Legal Affairs
VDMA	Verband Deutscher Maschinen- und Anlagebau
VN	Vereinte Nationen
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
SAFE	Framework of Standard to Secure and Facilitate Global Trade
SR	Sicherheitsrat der Vereinten Nationen
TI	Transparency International
TWA	Trading With the Enemy Act
WTZ	Abkommen über wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit
WZO	Weltzollorganisation

## A. Einleitung

Der internationale Waffenhandel ist eine noch relativ unregelte Rechtsmaterie, die aufgrund der sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Interessen von Großmächten wie den USA, Russland und China sowie angesichts zunehmender bewaffneter Konflikte auf der Welt immer mehr an Bedeutung erlangt.

Dabei ist zu beachten, dass Rüstungskontrolle und Abrüstung<sup>1</sup> – trotz der rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten – in erster Linie ein auf die Schaffung stabiler zwischenstaatlicher Beziehungen und die Gewährleistung internationaler Sicherheit zielendes politisches Konzept bleiben.<sup>2</sup> Es handelt sich um einen Entwicklungsprozess, der sich über Gespräche, Verhandlungen und Vereinbarungen, bis hin zur Durchsetzung und Implementierung getroffener Regelungen, erstreckt. Der Abschluss völkerrechtlicher Verträge ist im Verlauf dieses Prozesses nicht mehr und nicht weniger als ein Zwischenschritt. Wirksamkeit und Effektivität der Rüstungskontrolle hängen maßgeblich von der Durchsetzung der getroffenen Vereinbarungen ab, aber auch von der Geeignetheit des vereinbarten Regimes zur tatsächlichen Lösung eines erkannten Sicherheitsproblems.

Dieses Dissertationsprojekt soll zur Klärung von Problemen beitragen, die sich im Rahmen des Handels mit konventionellen Waffen und Dual-use-Gütern ergeben.

Im ersten Kapitel erfolgt ein Überblick über die historische Entwicklung der Exportkontrolle bis hin zum Arms Trade Treaty (ATT). Hierbei treten nicht nur die wirtschaftlichen Interessen der Staaten an einem regulierten Handel zutage, sondern auch das Ziel der Staaten, Exportkontrollen als ein Instrument zur Sicherung des strategischen Gleichgewichts und zur Eindämmung von Gefahren für Frieden und Stabilität zu nutzen.

Die langwährende geschichtliche Entwicklung des ATT zeigt, wie politische und Souveränitätsinteressen das Zustandekommen völkerrechtlicher

---

1 Zur Abgrenzung der beiden Konzepte aus völkerrechtlicher Sicht vgl. *H.-J. Schütz*, Arms Control, in: *R. Bernhardt*, *Encyclopedia of Public International Law*, 259 f. und *J.H. Barton*, Disarmament, in: *Bernhardt*, ebenda, S. 1074 f.

2 *Marauhn*, in: *Neuneck/Mölling*, *Die Zukunft der Rüstungskontrolle*, S. 40.

Verträge behindern oder gar verhindern können, auch wenn diese dem Schutz von Frieden, Stabilität und Menschenrechten dienen.

Sodann werden die wichtigsten Exportkontrollabkommen summarisch dargestellt, um am Ende dieses Kapitels das Verhältnis des ATT zu diesen Abkommen festzustellen. Anschließend folgt eine detaillierte rechtliche Analyse des ATT. Der ATT regelt den Handel mit Kampfpanzern und Kampfflugzeugen sowie anderen konventionellen Waffen. Zum einen werden Verbesserungsvorschläge hinsichtlich der Regelungsdefizite formuliert, zum anderen werden die praktischen Auswirkungen des Vertrags festgestellt. Es werden nicht nur völker-, sondern auch wirtschaftsrechtliche Aspekte, die mit dem Handel von Waffen in Verbindung stehen, und deren Vereinbarkeit mit dem ATT geprüft.

Der ATT wird hinsichtlich seiner Regelungslücken ausführlich ausgelegt. Dabei geht es in dieser Arbeit weniger um eine ethische Wertung des Waffenhandels, sondern mehr um eine rechtliche Analyse. Vor diesem Hintergrund kommt das Spannungsverhältnis zwischen Staatensouveränität und Menschenrechten immer wieder zur Geltung.

Im nächsten Kapitel wird der Zusammenhang zwischen dem ATT und der Dual-use-Güter-Kontrolle hergestellt. Insbesondere Dual-use-Güter stellen noch einen zum Großteil unregulierten Bereich der Exportkontrollen dar.

Unter dem Aspekt der Dual-use-Güter wären nicht nur Waffen den Beschränkungen unterworfen, sondern jede Form von Technologien und Gütern, die für militärische Zwecke umgebaut und anderweitig verwendet werden können. Für Länder wie Deutschland und die USA bedeutet dies eine starke Einschränkung der Exporte und folglich eine Einschränkung der eigenen Wirtschaftskraft.

Bisher existierende internationale Exportkontrollregime für konventionelle Waffen und Dual-use-Güter – etwa das Wassenaar-Abkommen oder das VN-Kleinwaffenprogramm – stellen lediglich eine politische Absprache und kein völkerrechtlich verbindliches Instrument dar. Sie basieren auf einem auf dem Verhandlungsweg erzielten Konsens und der freiwilligen oder unter politischem Druck zustande gekommenen Übernahme von Güterlisten.<sup>3</sup> Trotz zahlreicher Parallelen zwischen der Kontrolle konventioneller Waffen und Dual-use-Gütern gibt es auch substanzielle Unter-

---

3 *Petermann*, AJP/PJA 6/2012, S. 824.

schiede, welche die Übertragbarkeit von Erfahrungswerten und Kenntnissen von dem einen auf den anderen Bereich erschweren.

Diese Unterschiede werden im Rahmen der vorliegenden Arbeit herausgearbeitet. Ziel ist es dabei, Lösungsvorschläge im Hinblick auf die Schaffung eines regulatorischen Rahmens zur effektiven Kontrolle der Dual-use-Güter und -Technologien zu formulieren sowie internationale Regelungsmöglichkeiten zu beleuchten.

Es wird Bezug genommen auf die Bemühungen der Vereinten Nationen um eine wirksame Rüstungsexportkontrolle. Hiernach erfolgt eine summarische Beleuchtung der Stärken und Schwächen der europäischen Regelungen sowie eine Diskussion über die Frage, ob ein ähnliches Modell auch auf internationaler Ebene funktionieren kann und welche Schlüsse aus den Erfahrungen mit den europäischen Regelungen über Dual-use-Güter gezogen werden können.

Daraufhin wird die Bedeutung einer umfassenden Kontrolle für die internationale Sicherheit verdeutlicht. Vor diesem Hintergrund sind die Grenzen des Selbstverteidigungsrechts nach Artikel 51 VN-Charta hinsichtlich eines etwaigen Rechts auf Rüstungsimporte zu bestimmen.

Berücksichtigt wird in diesem Zusammenhang auch, dass eine verbindliche internationale Exportkontrolle konventioneller Waffen, Dual-use-Güter und Lizenzen kleinere Exporteure, die nicht über eigene spezialisierte Fachpersonen verfügen, benachteiligen könnte. Für diese wird es in Zukunft schwierig werden, den kaum in vollem Umfang vorhersehbaren Risiken, die aus dem Export derartiger Güter erwachsen, und den in Zukunft höheren Compliance-Anforderungen gerecht zu werden. Deshalb werden künftige Compliance-Anforderungen an Rüstungsunternehmen in dieser Arbeit am Rande ebenfalls angesprochen.

Der Erfolg des gesamten Abkommens hängt schließlich von seiner tatsächlichen Durchsetzung ab. In der Schlussbetrachtung werden die Erfolgsaussichten des ATT und der Kontrolle von Dual-use-Gütern zusammengefasst.

## B. Geschichtliche Entwicklung der Exportkontrolle

Die wirtschaftlichen und politischen Interessen der Staaten prägen die Exportkontrolle. Dass Staaten in Krisenzeiten zu Eingriffen in den Wirtschaftsverkehr neigen, spiegelt sich in der Entwicklung der Exportkontrolle nicht nur im deutschen, sondern auch im internationalen Außenwirtschaftsrecht wider. Unter Exportkontrolle sind die Vorschriften zu verstehen, die aus außen- und sicherheitspolitischen Überlegungen den Export von Gütern einschränken. Dies umfasst sämtliche Güter.<sup>4</sup> Grundsätzliche Zielrichtungen sind die Verhinderung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen (MVW), die Verhinderung der unkontrollierten Verbreitung konventioneller Rüstungsgüter und seit dem 11. September 2001 die Terrorismusprävention.<sup>5</sup>

### I. Handelsbeschränkungen und der Weg zu Exportkontrollen

Im 16. bis zum 18. Jahrhundert finanzierten sich Staaten durch Handelsbeschränkungen in Form von Wegezöllen.<sup>6</sup> Gleichzeitig beeinflussten die Handelskontrollen mittels Kontrolle von Militär- und Zivilgütern die Kriegsführung.<sup>7</sup> Während sich seit der Römerzeit der Fernhandel in Europa verringerte und bis zur Jahrtausendwende kein Wirtschaftssystem die städtischen Märkte miteinander verband,<sup>8</sup> begannen sich mit der Jahrtausendwende Funktion, Umfang, Objekte und Träger des Fernhandels vollständig zu ändern.<sup>9</sup> Der Fernhandel entwickelte sich zu einer von Bürgern und Städten in Gang gehaltenen Funktion des Wirtschaftssystems im mitt-

---

4 *Petermann*, S. 12.

5 BAFA, Praxis der Exportkontrolle. Risiken erkennen, Probleme lösen, verantwortlich exportieren, S. 21; *Wolfgang*, D. in: Das BAFA, Kompetenzzentrum für Außenwirtschaft, Wirtschaftsförderung und Energie. Ein halbes Jahrhundert Begleitung wirtschaftspolitischer Entwicklung, S. 23.

6 *Weith*, S. 8.

7 *Weith*, S. 8; *Weith/Wegner/Ehrlich*, B. Rn. 3; zur Entwicklung von Handelsbeschränkungen s. a. *Wolfgang* in Bieneck, Handbuch AWR, § 1 Rn. 1 ff.

8 *Friedland*, S. 31.

9 *Wolfgang* in Bieneck, Handbuch AWR, § 1 Rn. 2.



leren und nördlichen Europa.<sup>10</sup> Aus einer Wirtschaft zur reinen Bedarfsdeckung entwickelte sich eine Wirtschaft zur Gewinnerzielung.<sup>11</sup> Im Laufe des 10. Jahrhunderts wuchsen die städtischen Märkte über ihre regionale Bedeutung hinaus und führten zum Ausbau des Fernhandels.<sup>12</sup> Ungeachtet dieser Entwicklung im Groß- und Einzelhandel bestanden keine Wirtschaftsverträge zwischen den Staaten, vielmehr entwickelte sich ein Recht durch die Kaufmannschaften selber,<sup>13</sup> Handelsfragen waren im Wesentlichen private Angelegenheiten der städtischen Kaufleute.<sup>14</sup> Im 16. bis 18. Jahrhundert entwickelte sich der Merkantilismus, eine Territorial- und Volkswirtschaft zugleich, die sich durch eine starke rechtliche Reglementierung des Wirtschaftsablaufs auszeichnete.<sup>15</sup> Zentralgewalten strebten an, die Sorge für positive Handelsbilanzen und gesunde Staatseinnahmen zu übernehmen und dadurch ihre politische Macht auszubauen.<sup>16</sup> Der grenzüberschreitende Wirtschaftsverkehr wurde zum Schutz der eigenen Wirtschaft durch Zölle und nicht tarifäre Maßnahmen beschränkt.<sup>17</sup> Zu dieser Zeit sind die Wurzeln der Exportkontrolle zu beobachten: Außenwirtschaftspolitik und Außenwirtschaftsrecht bestimmen, wie ein Staat den Wirtschaftsverkehr über seine Grenzen hinweg, also Export und Import, regelt.<sup>18</sup> Ein- und Ausfuhrverbote sorgten in Kombination mit Zöllen und sonstigen Handelsbeschränkungen, insbesondere in Preußen, für ein komplexes Regelungssystem.<sup>19</sup> Liberale und protektionistisch ausgerichtete Politiken wechselten sich in der Folge ab.<sup>20</sup> Die Staaten untereinander vereinbarten Schutzzölle und Einfuhrverbote, um die Einfuhren aus dem jeweiligen Partnerland zu reduzieren oder aufzuheben, daraus entsprangen die noch heute gebräuchlichen „Meistbegünstigungsklauseln“.<sup>21</sup>

---

10 *Friedland*, S. 32; *Wolffgang* in Bieneck, Handbuch AWR, § 1 Rn. 2.

11 *Stober*, S. 98.

12 *Wolffgang* in Bieneck, Handbuch AWR, § 1 Rn. 3.

13 *Friedland*, S. 36; *Wolffgang* in Bieneck, Handbuch AWR, § 1 Rn. 4.

14 *Hucko* in Hucko/Wagner, Einf., S. 7.

15 *Wolffgang* in Bieneck, Handbuch AWR, § 1 Rn. 5.

16 *Weith*, S. 8 ff.; vgl. *Hucko* in Hucko/Wagner, Einf., S. 9 ff.

17 *Wolffgang* in Bieneck, Handbuch AWR, § 1 Rn. 5.

18 *Hucko* in Hucko/Wagner, Einf., S. 7.

19 *Weith*, S. 8; *Ott/Schäfer*, S. 87, 108.

20 *Weith*, S. 8.

21 *Hucko* in Hucko/Wagner, Einf., S. 7; *Wolffgang* in Bieneck, Handbuch AWR, § 1 Rn. 5.

Zum Ende des 19. Jahrhunderts wurden erste Handelsembargos und Boykottmaßnahmen eingeführt. Auseinandersetzungen wurden durch Genehmigungspflichten oder Ausfuhrverbote begleitet. Die Sicherheitsinteressen des Staats begründeten außenwirtschaftliche Beschränkungen.<sup>22</sup> Der Abschluss zahlreicher internationaler Abkommen, ohne die ein Handelsaustausch nicht möglich gewesen wäre, wie z. B. die Pariser Konvention zum Schutz des gewerblichen Eigentums (1883) oder das Haager Abkommen über Fragen des Internationalen Privat- und Prozessrechts (1896 und 1902) drückte das Bemühen der Staaten, dem internationalen Handel freiere Entfaltungsmöglichkeiten zu geben, aus.<sup>23</sup> Im Jahr 1917 wurde in den USA der Trading With The Enemy Act (TWA) verabschiedet, durch dessen Exportbeschränkungen die USA die Unterstützung der Feinde durch Kriegsgegner zu verhindern versuchten.<sup>24</sup> Während des ersten Weltkriegs folgte Deutschland diesem Beispiel und führte eigene Exportbeschränkungen ein. Sie betrafen zwar zunächst nur den Zahlungs- und Kapitalverkehr, erfassten jedoch aufgrund von Devisenbeschränkungen mittelbar ebenfalls den Warenverkehr.<sup>25</sup> Unmittelbare Ausfuhrverbote betrafen nicht nur wichtige Lebensmittel und Arzneimittel, sondern aus strategischen Gründen auch „Waffen, Munition, Pulver und Sprengstoffe sowie andere wichtige Artikel des Kriegsbedarfs und Gegenstände, die zur Herstellung von Kriegsbedarfsartikeln dienen“.<sup>26</sup> Hinzu kamen Rohstoffe für den Kriegsbedarf<sup>27</sup> und andere im Kriegsfall militärisch relevante zivile Güter wie Kraftfahrzeuge und Mineralöle,<sup>28</sup> Eisenbahnmaterial, Telegraf-, Fernsprengeräte und „Luftschiffgeräte aller Art“.<sup>29</sup> Die Verordnungen, die mit Beginn des ersten Weltkriegs die Ausfuhr von Waren verboten, verdeutlichen die differenten Ziele, die durch solche Regelungen ver-

---

22 Zu Ausfuhrverbotsermächtigungen in den USA: *Bamberger/Hölscher* in *Wolffgang/Simonsen*, Bd. 1, § 60 Rn. 1.

23 *Hucko* in *Hucko/Wagner*, S. 9.

24 *Weith*, S. 8; *Weith/Wegner/Ehrlich*, B. Rn. 11.

25 Devisengesetz 1935, RGBI I S. 106, und Ergänzungsverordnungen, Neuregelung Devisengesetz 1938, RGBI I S. 1734; *Weith*, S. 8.

26 Veröff. in RGBI 1914 S. 265 V, Verordnung vom 31.07.1914, *Weith*, S. 8, 9.

27 Veröff. in RGBI 1914 S. 267, Verordnung vom 31.07.1914, *Weith*, S. 9.

28 Veröff. in RGBI 1914 S. 260, Verordnung vom 31.07.1914.

29 Veröff. in RGBI 1914 S. 266, Verordnung vom 31.07.1914.

folgt werden können.<sup>30</sup> In Bezug auf die Herstellung von Kriegsbedarfsartikeln wurden ebenfalls Dual-use-Güter der Exportkontrolle unterworfen.<sup>31</sup>

Erste völkerrechtliche Ansätze zu gemeinsamen Verbotsstandards im Zusammenhang mit Waffeneinsätzen, mittelbar auch für Rüstungskontrollen, bestanden erst seit dem Jahr 1907 aufgrund der Den Haager Abkommen.<sup>32</sup> Die Maßnahmen gegen die ausgehende Gefahr von MVW wurden im Genfer Giftgasprotokoll zum ersten Mal 1925 konkretisiert.<sup>33</sup> Dieses Abkommen gewann durch den Zweiten Weltkrieg und die damit einhergehenden Verbrechen zunehmend an Bedeutung.<sup>34</sup>

Auf nationaler Ebene löste das „Gesetz über Aus- und Einfuhrverbote“ von 1939<sup>35</sup> die Verordnung über die Außenhandelskontrolle von 1919<sup>36</sup> ab. Dieses war als Ermächtigungsgesetz ausgestaltet und ermöglichte den zuständigen Stellen die Lenkung des Warenhandels insbesondere im Hinblick auf kriegswichtige Güter während des zweiten Weltkriegs.<sup>37</sup> Die strafrechtlichen und ordnungsstrafrechtlichen Durchführungsverordnungen stellten insbesondere kriegswichtige Rohstoffe, wie Eisen, Aluminium, Kohle und Kautschuk für die Befreiung von Fahrzeugrädern unter einen Genehmigungsvorbehalt.<sup>38</sup> Wie auch heute in § 1 Abs. 2 Nr. 1 Außenwirtschaftsgesetz (AWG) geregelt, blieben Genehmigungspflichten aufgrund anderer Gesetze unberührt.<sup>39</sup>

---

30 Vgl. z. B. Verordnung vom 31.07.1914, RGBl. 1914, 259 zur Untersagung der Ausfuhr von Tieren und tierischen Erzeugnissen; Verordnung vom 31.07.1914, RGBl. 1914, 260 zur Untersagung der Ausfuhr von Verpflegungs- und Futtermilchmitteln; *Egger* in *Bleckmann*, S. 21.

31 *Weith/Wegner/Ehrlich*, B. Rn. 13; zur Verordnung über Außenhandelskontrolle 1919, RGBl. I S. 2128 sowie zum Gesetz über Kriegswaffengerät 1927, RGBl. I S. 239; *Weith*, S. 9.

32 *Weith*, S. 9.

33 *Weith*, S. 9; *Weith/Wegner/Ehrlich*, B. Rn. 15.

34 *Weith*, S. 9.

35 Gesetz vom 25.03.1939, RGBl. 1939 I, S. 578.

36 VO vom 20.12.1919, RGBl. 1919, S. 2128 mit Ausführbestimmungen vom 8.4.1920, 500 und vom 19.4.1920, RGBl. 1920, 560.

37 *Wolffgang* in *Bieneck*, Handbuch AWR, § 1 Rn. 11; *Schulz*, S. 9.

38 1. Durchführungsverordnung zum Gesetz über Aus- und Einfuhrverbote vom 27.3.1939, RGBl. I 1939, 589, i. V. m. der „Anordnung über das Verbot der Aus- und Einfuhr von Waren“ vom 27.3.1939, S. 2.

39 § 3 Abs. 3 der Durchführungsverordnung.

## II. Exportkontrollen nach dem Zweiten Weltkrieg

Der zweite Weltkrieg – als historisches Ereignis – zwang die Welt zu einer umfassenderen Regulierung des Exportkontrollrechts. Die USA verabschiedeten 1949 ihr erstes Exportkontrollsystem in Form des Export Control Acts.<sup>40</sup> In Deutschland brachen die Außenwirtschaftsbeziehungen zu dieser Zeit zusammen. Bis zum Jahr 1955 wurde das in Deutschland geltende Außenwirtschaftsrecht durch Besatzungsrecht geregelt.<sup>41</sup> Ziel war es, deutsche Auslandswerte zu Reparationszwecken sicherzustellen.<sup>42</sup> Der deutsche Außenwirtschaftsverkehr war mittels der Gewährleistung und Durchsetzung von Verboten gestaltet.<sup>43</sup> Danach erfolgte eine sukzessive Liberalisierung des Außenwirtschaftsverkehrs.<sup>44</sup> Es begann eine Anpassung von Verordnungen und die Übertragung von Verfahrensfragen auf die Bundesregierung (Bundesminister für Wirtschaft), die mittels Runderlassen praktisch den Grundsatz der Ausfuhrfreiheit herstellten, welcher später in Art. 1 AWG verankert wurde.<sup>45</sup> Um das Ausfuhrverfahren zu erleichtern, führte die Bundesregierung die Allgemeingenehmigung ein, eine gegenüber jedermann gültige Genehmigung für die Ausfuhr bestimmter grundsätzlich genehmigungspflichtiger Produkte.<sup>46</sup> Allgemeingenehmigungen werden bis heute angewandt.<sup>47</sup> Mit Aufhebung des Besatzungssta-

---

40 *Weith*, S. 9; *Hofhansel*, S. 47.

41 *Wolffgang* in Bieneck, Handbuch AWR, § 1 Rn. 12; *Schulz*, AWR-Kommentar, Einf., Rn. 18.

42 Vgl. Militärregierungsgesetz Nr. 53 von 1945; *Stein/Thoms*, AWG-Kommentar, Einführung Rn. 10; *Gurski*, NJW 1949, 535, 538.

43 *Weith*, S. 9; *Stein/Thoms*, AWG-Kommentar, Einführung Rn. 10; *Simonsen* in *Wolffgang/Simonsen/Rogmann*, Bd. II, § 1 AWG Rn. 8; vgl. *Reuter*, Rn. 3.

44 *Weith*, S. 9; *Wolffgang* in Bieneck, Handbuch AWR, § 1 Rn. 13.

45 *Weith*, S. 9; *Schulz*, Teil 1A Rn. 21; BGBl I 1961, 481, 495, 1555 (Begründung des Entwurfs in BR-Drs. Nr. 191/59).

46 *Wolffgang* in Bieneck, Handbuch AWR, § 1 Rn. 13; vgl. auch *Weber*, JA 1990, 73; *Simonsen* in *Wolffgang/Simonsen/Rogmann*, AWR-Kommentar: § 1 AWG, Rn. 9.

47 Für Rüstungstechnologie stehen insbesondere die Allgemeinen Genehmigungen Nr. 21, 23, 24, 25, 26 und 27 mit verschiedenen Erfassungs- und Anwendungsbereichen zur Verfügung. Die Allgemeine Genehmigung Nr. 21 betrifft die Ausfuhr und Verbringung von Schutzausrüstung und der entsprechenden Technologie. Die Allgemeinen Genehmigungen Nr. 23 und 24 sind anwendbar für Wiederausfuhren und vorübergehende Verbringungen. Die Allgemeine Genehmigung Nr. 25 betrifft die Ausfuhr und Verbringung von sämtlichen Rüstungsgütern des Teils I Abschnitt A der Ausfuhrliste in bestimmten Fallgruppen. Die Allgemeine Genehmigung Nr. 26 gilt für die Ausfuhr sämtlicher Rüstungsgüter des Teils I Abschnitt A der

tuts durch den Deutschlandvertrag vom 05. Mai 1955 erlangte die Bundesrepublik Deutschland schließlich die alleinige Hoheit über ihren Außenwirtschaftsverkehr.<sup>48</sup>

Die sogenannten Devisenbewirtschaftungsgesetze aus dem Jahr 1949<sup>49</sup> blieben auch nach Beendigung des Besatzungsregimes im Jahr 1955 ohne formelle Änderungen bis zum Erlass des AWG in Kraft.<sup>50</sup> Dies erfolgte erst, nachdem im Jahr 1961 verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Devisenbewirtschaftungsgesetze geäußert worden waren.<sup>51</sup> Das BVerfG entschied, dass diese zwar nicht mit der grundsätzlichen Außenhandelsfreiheit vereinbar seien, aber dennoch für eine Übergangszeit bis zu einer Neuregelung fortgelten sollten.<sup>52</sup>

Schließlich wurde der Grundsatz der Freiheit des Außenwirtschaftsverkehrs (kurz Außenwirtschaftsfreiheit) in Art. 1 AWG später auch in der Verordnung (EWG) Nr. 2603/69 des Rats vom 20. Dezember 1969<sup>53</sup> verankert. In der Begründung des Entwurfs des AWG wurde wie folgt ausgeführt: „[...] *Der neue Ausgangspunkt des Außenwirtschaftsgesetzes hat erhebliche Bedeutung. Nach den Devisenbewirtschaftungsgesetzen gilt noch immer trotz der vielfältigen Auflockerungen der Grundsatz, dass alle Geschäfte mit dem Ausland unzulässig, unwirksam und strafbar sind, wenn sie nicht ausdrücklich in allgemeiner Form oder durch einzelnen*

---

Ausfuhrliste an Empfänger, die den Streitkräften eines EU-Mitgliedsstaats, Islands oder Norwegens angehören und die Allgemeine Genehmigung Nr. 27 für die Ausfuhr und Verbringung von bestimmten Rüstungsgütern an zertifizierte Empfänger, BAFA Merkblatt, Technologietransfer und Non-Proliferation, S. 21.

48 *Stein/Thoms*, Einführung, Rn. 11; vgl. *Bryde* in Schmidt, BT 2, § 14, Rn. 12; *Reuter*, Rn. 3.

49 Ab 1949 galt im amerikanischen Kontrollgebiet das „Gesetz Nr. 53 Devisenbewirtschaftung und Kontrolle des Güterverkehrs“, Veröffentlicht in BAnz. Nr. 2 vom 27.9.1949, S. 2. Praktisch gleiche Regelungen galten auch in der britischen und französischen Zone, *Egger* in Bleckmann, S. 25; *Schulz*, Einf., Rn. 20.

50 BVerfGE 12, 281, 283; vgl. auch *Fertig*, NJW 1961, 710, 719, *Egger* in Bleckmann, S. 26.

51 Vgl. hierzu BT-Drucks. III/1285, 230; BVerfG v. 21.3.1961, 1 BvL 3/58, 18/58, 99/58, BVerfGE 12, 181; *Fertig*, NJW 1961, 710, 711; *Ditges*, NJW 1957, 170, 171; *Ditges/Brodeßer*, NJW 1959, 1153, 1157.

52 BVerfG v. 21.3.1961, 1 BvL 3/58, 18/58, 99/58, BVerfGE 12, 281, 294, 296; BVerfG v. 3.1.1982, 1 BvR 210/79, BVerfGE 62, 169 in dem das BVerfG festgehalten hat, dass das MRG 53 als eine „in einer rechtlich wie politisch extrem gelagerten Ausnahmesituation“ entstandene Regelung „grundsätzlich nicht auf Dauer Bestand haben kann“.

53 ABl. L 324, S 25.

Verwaltungsakt genehmigt worden sind. Nach dem Außenwirtschaftsgesetz soll dagegen der Grundsatz gelten, dass alle Geschäfte mit dem Ausland zulässig sind, falls sie nicht ausdrücklich Beschränkungen unterworfen worden sind.“<sup>54</sup> Das bis dahin formal bestehende Verbot mit Erlaubnisvorbehalt wurde durch eine Genehmigungspflicht ersetzt. Neben dem AWG ist zum 1.9.1961 auch Deutschlands bedeutendstes Ausführungsgesetz, die Außenwirtschaftsverordnung (AWV), in Kraft getreten. Anfang der 1990er-Jahre erfuhr das AWG einige Verschärfungen,<sup>55</sup> insbesondere im militärisch-strategischen Bereich und im Bereich der Dual-use-Güter.<sup>56</sup> Auf europäischer Ebene versuchte man die Exportkontrolle durch einheitliche Regelungen und internationale Zusammenarbeit zu regeln und durchzusetzen. Mit den Europäischen Gemeinschaften EGKS,<sup>57</sup> EWG<sup>58</sup> und EAG<sup>59</sup> übertrugen die Mitgliedsstaaten eigene Rechtssetzungsbefugnisse an die Europäische Union, um die Koordination und Einheitlichkeit der Exportkontrolle zu gewährleisten. 1969 wurde die EG-Ausfuhrverordnung verabschiedet.<sup>60</sup> Gemäß Art. 3 lit. b EG umfasste die Tätigkeit eine gemeinsame Handelspolitik.<sup>61</sup> Die dabei verfolgten Zwecke richteten sich auf die Sicherung der Verfügbarkeit bestimmter Güter innerhalb der Europäischen Union. Die auch hierin verankerte Außenwirtschaftsfreiheit konnte gemäß Art. 11 Verordnung (EWG) Nr. 2603/69 des Rats vom 20. Dezember 1969<sup>62</sup> nur bei Vorliegen von Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung („ordre public“) durch nationale Beschränkungen eingeschränkt werden. Der EuGH erkannte darin eine spezifische Ermächtigung der Mitgliedsstaaten, zusätzliche nationale Vorschriften einzufüh-

---

54 BR-Drs. Nr. 191/59.

55 Internationale Wirtschaftsbriefe (IWB) Nr. 21 vom 10.11.1992; *Wolffgang*, S. 527 ff.

56 *Epping*, DWiR 1991, S. 276 ff.; *Hantke*, ZfZ 1990, S. 216 ff.; *Pottmeyer*, DWiR 1992, S. 133 ff.; *Wolffgang*, DVBl 1996, S. 277; *Wolffgang* in Bieneck, Handbuch AWR, § 1 Rn. 15.

57 Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, vom 23. Juli 1952.

58 Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, vom 25. März 1957.

59 Europäische Atomgemeinschaft vom 25. März 1957.

60 Verordnung (EWG) Nr. 2603/69 vom 20.12.1969, Abl. EG Nr. 1324, S. 25 ff.

61 Art. 3 lit. b EG-Vertrag gültig bis zum 30.11.2009; vgl. auch *Neumann/Welge* in Röttinger/Weyringer, Handbuch der europäischen Integration, 1996, S. 624 ff., *Wolffgang* in Bieneck, Handbuch AWR, § 4 Rn. 32.

62 ABl. L 324, S. 25.

ren.<sup>63</sup> Dennoch rückten diese sicherheitspolitischen Überlegungen erst durch die neuere Exportkontrolle in den Vordergrund. Zur Zeit der Verabschiedung der Verordnungen standen eher wirtschaftspolitisch motivierte Handelsbeschränkungen inklusive der Einfuhr bestimmter Güter im Fokus der Erwägungen.<sup>64</sup> Relevant sind heutzutage immer noch Art. 1 und 11 dieser Verordnung.<sup>65</sup>

Im Laufe der Zeit fand auf europäischer Ebene eine Annäherung zwischen zwischenstaatlichen (unter der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und supranationalen (unter der Europäischen Kommission) Führungsformen statt.<sup>66</sup> Das Verhältnis der beiden Führungsformen wird sich im Laufe der nächsten Jahre noch weiterentwickeln und harmonisieren.<sup>67</sup> Diese Grundlage ist in einer Anzahl von EU-Verordnungen zu finden, diese haben schließlich ebenfalls bindende Wirkung auf nationales Recht.<sup>68</sup>

Seit 1984 waren beachtliche Entwicklungen zu den Exportkontrollen zu beobachten. Nach Gifteinsätzen im Iran-Irak-Krieg und einem Skandal um deutsche Zulieferungen für eine Anlage in Rabta/Libyen, die zur Giftherstellung genutzt wurde, wurde erkennbar, dass die Bestimmungen strenger werden mussten.<sup>69</sup> Die Entdeckung eines Programms für MVW im Irak brachte die Staaten dazu, ihre politischen Beziehungen zu stärken, um stärkere Kontrollmechanismen zu erreichen.<sup>70</sup> Auch der zweite Golfkrieg führte dazu, dass die institutionellen Voraussetzungen der Kontrollen überarbeitet wurden.<sup>71</sup> 1992 wurden die deutschen Exportkontrollvorschriften großflächig überarbeitet.<sup>72</sup> Es wurde z. B. die Einzeleingriffsbefugnis des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) bei gegen das

---

63 EuGH in den Urteilen vom 17.10.1995 Rs C 70/94 – „Werner“, Slg. 1995 I 3189 sowie Rs C 83/94 – „Leifer“, Slg. 1995 I 3231.

64 Weith, S. 10, 11.

65 Zur gemeinschaftsrechtlichen Anerkennung Grundrechtsgewährleistungen durch EuGH-Rspr.: Epping, S. 576.

66 Davis, S. 266.

67 Davis, S. 266.

68 Fiott/Prizeman, IES Working Paper 1/2013, S. 15.

69 Weith, S. 11; Simonsen in Wolfgang/Simonsen/Rogmann, AWR-Kommentar, Bd. 2, 611, § 1 Rn. 6.

70 Weith, S. 11.

71 Weith, S. 11; Weith/Wegner/Ehrlich, Grundzüge der Exportkontrolle, B. Rn. 31.

72 Hucko/Wagner, Einf. S. 19; Weith, S. 11.



ationale Interesse gerichteten Handlungen eingeführt,<sup>73</sup> nun wurden nicht nur Inlandsdeutsche, sondern auch Auslandsdeutsche in die Exportkontrollen einbezogen. Hinzu kamen die Verwendungstatbestände als Auffangnorm für nicht gelistete Güter sowie strengere Strafvorschriften.<sup>74</sup> Zeitgleich entstand im Zusammenwirken von Europäischer Gemeinschaft und GASP die Verordnung (EG) Nr. 3381/94 Gemeinschaftsregelung der Ausfuhrkontrolle von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck (GASP-Beschluss 94/942). Am 1.7.1995 trat die EG Dual-use-Güter-VO Nr. 3381/1994 in Kraft.<sup>75</sup> Die neuen Exportkontrollregelungen fokussierten nicht nur die üblichen außen- und sicherheitspolitischen Interessen, auch die Aussicht auf einen freien europäischen Binnenmarkt sowie gleiche Wettbewerbsbedingungen in Europa brachten die europäischen Staaten dazu, gemeinsame EU-Regelungen im Dual-use-Güter-Bereich zu beschließen und knüpften infolgedessen rechtlich an die handelspolitischen Kompetenzen der Europäischen Union an.<sup>76</sup>

Durch die Dual-use-VO Nr. 1334/2000 verstärkte sich die administrative Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten.<sup>77</sup> Am 27. August 2009 ist die Verordnung (EG) Nr. 428/2009 des Rats vom 5. Mai 2009 in Kraft getreten und hat die Dual-use-VO Nr. 1334/2000 abgelöst.

Seit Ende des Kalten Kriegs hat sich die Exportkontrolle auch dadurch verändert, dass bei der Risikoanalyse in Genehmigungs- und Zollbehörden wie auch Unternehmen immer mehr nicht nur das Empfängerland, sondern auch der Endverbleib und die mögliche Endverwendung bewertet werden.<sup>78</sup> Die zunehmende Komplexität der Proliferation und somit auch der Proliferationsbekämpfung fordern für eine wirksame Exportkontrolle zunehmende internationale Zusammenarbeit, um auch jenen Staaten zu helfen, die nicht über ausreichende Kapazitäten, Gesetze und/oder Informationen verfügen.<sup>79</sup> Eine Reihe von Regierungen sowie internationalen und

---

73 *Weith*, S. 11; *Hucko/Wagner*, Textsammlung zum Außenwirtschaftsrecht, Einf. S. 19.

74 *Weith*, S. 11.

75 *Haddex*, Bd. 1, Teil 1 Rn. 11; *Weith*, S. 11.

76 *Weith*, S. 12.

77 *Weith*, S. 12.

78 *Bauer* in *Ehlers/Wolffgang*, S. 76.

79 *Bauer* in *Ehlers/Wolffgang*, S. 76.



## *II. Exportkontrollen nach dem Zweiten Weltkrieg*

regionalen Organisationen finanzieren technische Unterstützungs- und Kooperationsprogramme,<sup>80</sup> um dieses Ziel zu erreichen.

---

80 *Bauer* in *Ehlers/Wolffgang*, S. 76; vgl. auch *Bromley/Holtom*, SIPRI Insight Paper, Juli 2012; *Bauer*, SIPRI Insight Paper, März 2013.

## C. Grenzen und Ziele der Exportkontrolle

In der Exportkontrolle müssen immer wieder wirtschaftliche Belange mit sicherheitspolitischen Interessen abgewogen werden. Gleichzeitig muss sich die Exportkontrolle an die aktuellen Entwicklungen politischer, rechtlicher und technischer Natur anpassen. Ob Deutschland im Bereich Exportkontrolle eine verantwortungsvolle Genehmigungs politik betreibt, kann nicht eindeutig beantwortet werden. Stetig wird in den Medien der Export von deutschen Rüstungsgütern in Krisengebiete kritisiert. Gleichzeitig gilt die Verantwortung der Politik auch gegenüber der deutschen Wirtschaft. Die Bedeutung der Rüstungsindustrie für die nationale und internationale Wirtschaft lässt sich nicht leugnen.<sup>81</sup> Die politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern aus dem Jahr 2000 sowie der Gemeinsame Standpunkt 2008/944/GASP des Europäischen Rats legen die Grenzen der restriktiven Politik mit Rüstungsexporten fest. Die dort benannten Prüfungskriterien sollen den Kernpunkt einer deutschen Rüstungspolitik bilden.

Es lässt sich nicht leugnen, dass für die Industrieländer des Westens Menschenrechte bei der Abwägung mit wirtschaftlichen Interessen oftmals eine untergeordnete Rolle einnehmen. Die Kosten des Kriegs belegen zusammen mit den Folgen des Klimawandels den ersten Platz.<sup>82</sup> Im Vergleich zu einem hypothetischen kontinuierlichen Frieden seit 1960 haben diese Kosten bis heute stetig zugenommen. Von einer Belastung des weltweiten Bruttoinlandsprodukts (BIP) durch bewaffnete Konflikte von rund 16 % ist auszugehen.<sup>83</sup> Doch die größten Rüstungsexporteure der letzten Jahre – USA, Russland, Deutschland, Frankreich und Großbritan-

---

81 *Horner/Kimball*, *Advancing the Arms Trade Treaty: An Interview With U.S. ATT Negotiator Thomas Countryman*, abrufbar unter: [http://www.armscontrol.org/act/2014\\_04/Advancing-the-Arms-Trade-Treaty\\_An-Interview-With-U-S-ATT-Negotiator-Thomas-Countryman](http://www.armscontrol.org/act/2014_04/Advancing-the-Arms-Trade-Treaty_An-Interview-With-U-S-ATT-Negotiator-Thomas-Countryman) (30.11.2016).

82 *Griebel/Hötzl*, *AW-Prax* Mai 2014, S. 132.

83 *Griebel/Hötzl*, *AW-Prax* Mai 2014, S. 132; *Brück*, 8. Exportkontrolltag.

nien –<sup>84</sup> erzielen sogar volkswirtschaftliche Gewinne.<sup>85</sup> Ein erheblicher Teil der deutschen Produktion geht ins Ausland, im ersten Halbjahr 2016 genehmigte die Bundesregierung die Ausfuhr von Kriegswaffen und konventionellen Rüstungsgütern im Gesamtwert von 4,051 Mrd. Euro.<sup>86</sup> Die deutsche Industrie gilt weltweit als drittgrößter Waffenexporteur.<sup>87</sup> Das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) hat deshalb neben der Pflicht zu einer verantwortungsvollen Ausfuhrkontrolle ebenfalls die Pflicht, unternehmerische Ziele zu berücksichtigen. Der bürokratische Aufwand für eine Ausfuhrgenehmigung in Deutschland behindert häufig die deutsche Industrie und begründet gegebenenfalls einen Wettbewerbsnachteil. Gegenüber dem anstehenden Verdrängungswettbewerb, wie z. B. im Bereich der Maschinenbauindustrie in China, müssen sich deutsche Unternehmen wappnen und zügige Entscheidungen erwarten können.<sup>88</sup> In China entwickelt sich eine Maschinenbauindustrie, die auch für die Rüstungsindustrie relevant ist. Das Binnenwachstum ist derartig bedeutsam, dass China mittlerweile zu den größten Produzenten von Maschinen weltweit zählt.<sup>89</sup>

An der Entwicklung der Exportkontrolle ist erkennbar, dass Staaten sich instrumentell und strategisch verhalten, um festgelegte Interessen zu verfolgen. Scheitert die Umsetzung auf nationaler Ebene, wenden sie sich an andere Staaten, um eine Lösung durch multilaterale Zusammenarbeit zu erreichen. Die Interessen lassen sich nach materiellen, strategischen Berechnungen festlegen, dies spiegelt sich in der Entwicklung der Exportkontrolle wieder. Im Gegensatz dazu meinen Müller und Wunderlich, materielle und strategische Interessen spielten maximal eine Nebenrolle im

---

84 BMWi Rüstungsexportbericht 2015, S. 31; BMWi Rüstungsexportbericht 2014, S. 40.

85 Vgl. BMWi Rüstungsexportbericht im ersten Halbjahr 2016, S. 4, 5; vgl. Rüstungsexportbericht 2015 der GKKE; vgl. BMWi Rüstungsexportbericht 2015.

86 BMWi Rüstungsexportbericht im ersten Halbjahr 2016, S. 4, 5.

87 FAZ vom 13.06.2016, „Deutschland ist Drittgrößter Waffenexporteur“, [http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/ \(07.11.2016\)](http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/ (07.11.2016)).

88 So Herr Dr. Lindner, ehemaliger Präsident des VDMA, Vortrag im Politikforum anlässlich des 8. Exportkontrolltags; vgl. BMWi Rüstungsexportbericht 2014, S. 40.

89 Größte Werkzeugmaschinenhersteller weltweit nach Umsatz, abrufbar unter: [https://de.statista.com/statistik/daten/studie/166594/umfrage/groesste-hersteller-von-werkzeugmaschinen-nach-weltweitem-umsatz/ \(06.10.2016\)](https://de.statista.com/statistik/daten/studie/166594/umfrage/groesste-hersteller-von-werkzeugmaschinen-nach-weltweitem-umsatz/); vgl. BMWi Rüstungsexportbericht 2014, S. 40.

Rahmen der Umsetzung.<sup>90</sup> Vielmehr zeige sich eine ethische Evolution, die sich in der Bildung der Normen widerspiegele. Auch *Joachim* und *Dembinski* teilen diese Ansicht.<sup>91</sup> Dabei verkennen sie, wie materielle und strategische Ziele häufig schon im Laufe der Normentwicklung und anschließend in den Verhandlungen mit den ethischen Gesichtspunkten interagieren. Häufig weisen sogar Vertragstexte wie z. B. die Dual-use-VO<sup>92</sup> ausdrücklich auf diese Interessen hin. Diese Ziele variieren zwar im Laufe der Zeit und lassen sich von externen Faktoren wie Kriegen, Wirtschaftskrisen und technischem Fortschritt beeinflussen, die Wahrung der innerstaatlichen Sicherheit, Souveränität und Stabilität blieben jedoch immer im Vordergrund. Auch das ist auf europäischer Ebene im Artikel 346 Abs. 1 AEUV zu erkennen. Daraus resultiert häufig trotz multilateraler Zusammenarbeit die unklare Sprache vieler Vertragstexte. Denn durch die Verfolgung eigener Interessen sind multilaterale Verträge nur ein Kompromiss zwischenstaatlicher Interessen, und spiegeln den niedrigsten gemeinsamen Nenner wider. Insbesondere wenn die Zusammenarbeit hohe Kosten und Souveränitätseinschränkungen mit sich bringt, sind die Staaten nur bedingt bereit, einen Teil ihrer innerstaatlichen Kontrolle für das gemeinsame Ziel abzugeben. Ein unklarer Wortlaut ist dann die einzige Möglichkeit eine Vereinbarung zu erreichen.

*Yanik* erkennt jedoch auch einen Nutzen im unklaren Wortlaut von Vertragstexten. Er beschreibt Waffenexportkontrollabkommen generell als flexibel formulierte Vereinbarungen, die dadurch die Verfolgung materieller Interessen sichern.<sup>93</sup> Zu Recht weist *Yanik* daraufhin, dass ein unklarer Wortlaut in solchen Fällen häufig nicht das Scheitern, in den Verhandlungen einen höheren gemeinsamen Nenner zu finden, widerspiegelt, sondern vielmehr das bewusste Einsetzen flexibler Formulierungen, um den Staaten die Wahrung ihrer Flexibilität zu ermöglichen.

Auch *Krook* und *True* weisen daraufhin, dass Normen durch einen unklaren Wortlaut auf verschiedene Art und Weise interpretiert werden und somit unterschiedlichen Zwecken dienen können. Die unterschiedliche Bedeutung für die jeweiligen Vertragsparteien führe überhaupt erst zum

---

90 *Müller/Wunderlich*, S. 337 ff.

91 *Joachim/Dembinski*, *Journal of European Public Policy*, 1151 ff.

92 Verordnung (EG ) Nr. 428/2009 vom 5. Mai 2009 (hiernach Dual-use-VO), Erwägungsgrund Nr. 18.

93 *Yanik*, *Human Rights Quarterly*, 357 ff.

Zustandekommen multilateraler Abkommen.<sup>94</sup> Ob sie damit eine unvermeidbare oder eine bewusst gewählte unklare Wortwahl meinen, ist nicht eindeutig, nichtsdestotrotz lässt sich ein vager Wortlaut auch nach diesem Argument als Symptom der Heterogenität erkennen, der eine gemeinsame Basis durch die Vermeidung eindeutiger Verpflichtungen ermöglicht.

Häufig lässt sich jedoch nicht klar feststellen, ob neue Regelungen einen Sieg für die Exportbeschränkung oder für die Exportförderung und Förderung materieller Interessen darstellen.

Unstreitig wird mit der Exportkontrolle die Bekämpfung der Proliferation und ungewollter Rüstungsausfuhren verfolgt. Ob die sicherheitspolitischen Zielsetzungen jedoch durch die lange Ausfuhrliste, welche ihren ursprünglichen Ausnahmecharakter hinlänglich verloren hat und massenweise Produkte mit breiter ziviler Verwendungsmöglichkeit inkludiert, erreicht werden, bleibt fraglich und ist eher eine Behinderung der deutschen Industrie. Insbesondere wird der Aufwand für die Unternehmen in Bezug auf die Produktlisten nicht bedacht. Diese sind zwar vordergründig einfach zu verstehen. Dessen ungeachtet müssen Unternehmen diese Produktlisten stetig prüfen. Wenn Güter tatsächlich gelistet sind, müssen die fälligen Beschränkungen im Unternehmen umgesetzt werden. Gelistete Produkte sollten daher laut *Lindner* vom VDMA<sup>95</sup> die Ausnahme sein und eine kritische Verwendung bedingen. Nach den jetzigen Kriterien wird Massenware kontrolliert, die in hoher Stückzahl produziert wird, und eine breite zivile Anwendung aufweist. Die massive Erweiterung der Exportkontrolle von Frequenzumrichtern als Paradebeispiel beeinträchtigt den Bau von Rolltreppen, Aufzügen und Maschinen aller Art, welche diese Steuerungen benötigen. Gleichzeitig führe dies zu einem enormen Aufwand für die Behörden, die nun die Spreu von Weizen trennen müssten.<sup>96</sup> Auch die Sanktionslisten, die zur Bekämpfung von Proliferation dienen sollen, führen zu einem erhöhten Aufwand für die Unternehmen und belasten diese wirtschaftlich. Denn was der deutsche Markt nicht beschaffen kann, besorgen sich die Kunden auf Märkten in Asien oder anderen Märkten, an denen die europäischen Sanktionslisten keine Wirkung entfalten. Der Aufwand, die Blacklists zu pflegen und jeden Handelspartner zu überprüfen – unter Umständen auch deren Tochtergesellschaften oder Kunden, um ein „mittelbares Bereitstellen“ zu vermeiden –, birgt einen hohen, von

---

94 *Krook/True*, *European Journal of International Relations*, 103, 104.

95 Verband Deutscher Maschinen- und Anlagebau.

96 *Lindner* ebd.

vielen Unternehmen nur schwer zu bewältigenden Wirtschafts- und Zeitaufwand. Um die für die Überprüfung zuständigen Personen im Bereich Compliance auszubilden, sind Experten erforderlich, die sich mit dem Außenwirtschaftsrecht auskennen, deren Einstellung wiederum sich nicht jedes Unternehmen leisten kann. Gleichzeitig gelingt die Abwägung zwischen Sicherheit und Geschäftsinteressen nicht immer. In den 1980er-Jahren erfolgten Lieferungen für das Chemiewaffenprogramm von Saddam Hussein. Später bemühte sich die westliche Welt, Saddam Hussein von seiner Machtposition zu entfernen.<sup>97</sup>

Zwischen den Jahren 2003-2012 bewilligte die deutsche Bundesregierung laut Datenbank der Campaign Against Arms Trade (CAAT) Waffenlieferungen in Höhe von 95 Millionen Euro nach Libyen – und das obwohl im Jahr 2011 nach Demonstrationen gegen Muammar al-Gaddafi in Libyen der Bürgerkrieg ausbrach.<sup>98</sup> Und auch in Ländern wie Mexiko und Georgien kommen deutsche Waffen zum Einsatz, obwohl die Menschenrechtslage dies nicht erlaubt.<sup>99</sup> Andererseits müssen sicherheitspolitische Interessen nicht immer gegen die wirtschaftlichen Interessen eines Exports abgewogen werden. Häufig sprechen nämlich gerade diese sicherheitspolitischen Interessen für einen Export.<sup>100</sup> So werden Rüstungsexporte häufig als Instrument gesehen, um „Waffengleichheit“ zu schaffen.<sup>101</sup> Häufig stellt sich dabei die Frage, ob die internationale Gemeinschaft bereit ist, den betroffenen Staaten bei Konflikten stärker unter die Arme zu greifen, indem z. B. europäische Soldaten eingesetzt werden. Ist dies nicht der Fall, so müssten gegebenenfalls die verantwortlichen Akteure in den Regionen über den Export von Waffensystemen in die Lage versetzt werden,

---

97 BT-Drs 18/3997 vom 11.02.2015; Protokolle der Volkskammer der Deutschen Demokratischen Republik, vom 5. April bis 2. Oktober 1990, Bd. 1, Protokoll der 1. Sitzung bis 9. Sitzung, S. 132-136; BT-Drs 17/12692 vom 13. März 2013; *Gunkel*, Geruch von Müll und süßen Äpfeln, abrufbar unter: <http://www.spiegel.de/e/estages/giftgasangriff-auf-halabdscha-1988-a-951065.html> (06.10.2016).

98 <http://www.aufschrei-waffenhandel.de/Libyen.122.0.html> (04.06.2015); Bonn International Center for Conversion, Informationsdienst Sicherheit, Rüstung und Entwicklung in Empfängerländern deutscher Rüstungsexporte, Länderportrait Libyen, S. 3.

99 *Friederichs*, „Deutsche Waffen töten überall“, Zeit Online vom 3. Februar 2014, <http://www.zeit.de/politik/2014-02/illegale-waffen-heckler-und-koch> (04.06.2015).

100 *Wolfgang*, I., AW-Prax 2014, Service Guide, S. 23.

101 Vgl. Plenarprotokoll 18/48 des Deutschen Bundestags, 48. Sitzung vom 1. September 2014.