



Stellungnahme zur Novelle des Außenwirtschaftsgesetzes

A. Einleitung

Das Bundeskabinett hat am 15. August 2012 den Entwurf für ein neues Außenwirtschaftsgesetz gebilligt. Damit wird das deutsche Außenwirtschaftsrecht das erste Mal seit 50 Jahren grundlegend novelliert.

Diese Stellungnahme bewertet den von der Bundesregierung vorgelegten Entwurf zum Außenwirtschaftsgesetz (AWG-E). Es wird begutachtet, wie sich das System der Ein- und Ausfuhrkontrolle verändert. Dabei wird geprüft, ob der Entwurf mit übergeordneten Rechtsvorschriften übereinstimmt, insbesondere dem Grundgesetz (GG) und den europäischen Verträgen.¹ Schließlich werden weitere Vorschläge zum Gesetzgebungsverfahren geprüft.

Diese Stellungnahme ist wie folgt gegliedert:

I. Inhalt und Ziele des Entwurfs: hier wird insbesondere erörtert, was die Koalition vereinbart hat, ob eine Modernisierung des AWG erforderlich ist, ob das deutsche Außenwirtschaftsrecht durch den Entwurf übersichtlicher wird und ob sich das Kontrollniveau durch den Entwurf verändert hat.

II. Harmonisierung des deutschen Rechts mit europäischen Vorgaben: hier wird der Entwurf gegen die europäische Kompetenzverteilung geprüft.

III. Die neugefassten Straf- und Bußgeldbestimmungen:

¹ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und Vertrag über die Gründung einer Europäischen Union (EUV)

IV. Weitere mögliche Inhalte des Gesetzgebungsverfahrens: hier wird insbesondere zu Fragen der parlamentarischen Beteiligung bei Rüstungsexporten Stellung bezogen.

V. Zusammenfassende Einschätzung.

B. Stellungnahme

I. Ziele und Inhalte des Gesetzes

Das Außenwirtschaftsrecht steht im Spannungsverhältnis von Freiheit und Beschränkung. Es versucht verschiedene Rechtsgüter in einen angemessenen Ausgleich zu bringen. Auf der eine Seite stehenden die verfassungsmäßigen Freiheiten der Exportwirtschaft. Zu nennen sind insbesondere die unternehmerischen Freiheiten aus Art. 2 Abs. 1 GG, die Berufsfreiheit, Art. 12 Abs. 1 GG und die Garantie des Eigentums, Art. 14 Abs. 1 GG. Auf der anderen Seite steht die Verantwortung, die gewährten Freiheiten allgemeinverträglich auszuüben. Die Verantwortung ist eine individuelle und eine kollektive. Individuell ist sie, soweit die Wirtschaftsbeteiligten betroffen sind. Sie ist kollektiv, soweit Maßstäbe für den Gebrauch der Freiheit aufgestellt und abgesichert werden. Das geschieht zunächst durch das Gesetzgebungsverfahren, dann in den vielen einzelnen Verwaltungsverfahren und schließlich über die strafrechtliche Absicherung der Ge- und Verbote.

Welche kollektiven Rechtsgüter schützt das Außenwirtschaftsrecht? Das bestimmt sich mittlerweile nicht mehr nur nach nationalen, sondern auch internationalen oder supranationalen Vorgaben, wie sie sich z.B. aus internationalen Verträgen oder Regimen, den Grundsätzen des humanitären Völkerrechts, der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen und der Rechtsordnung der Europäischen Union (EU). Die verschiedenen Schutzgüter lassen sich nicht klar trennen, sondern sind auf vielerlei Ebenen miteinander verwoben.

Die Natur der geregelten Materie bedingt die Vielschichtigkeit der Interessenlagen. Ein ausgewogenes Gesetz muss hier behutsam tarieren. Die verschiedenen Rechtsgüter müssen in einen gerechten Ausgleich gebracht werden.

Die Natur der geregelten Materie bedingt außerdem die Art der Regelung. Das Außenwirtschaftsgesetz ist als Rahmengesetz konzipiert.² Es ermächtigt die Verwaltung insbesondere

² *Simonsen* in: Wolfgang, Simonsen, Tietje (Hrsg.), AWR-Kommentar, Bd. 2, § 1 AWG, Rn. 25.

re zum Erlass von Rechtsverordnungen. Diese treffen sodann die Detailregelungen. Daneben steht das Instrument des Einzeleingriffs. Dieses System ist zweckmäßig. Die teils hochgradig technischen Regelungen des Außenwirtschaftsrechts setzen ein hohes Maß an Fachwissen voraus. Das findet sich in den zur Administration des Außenwirtschaftsrechts berufenen Stellen. Außerdem ermöglicht die Art der Regelung eine schnelle Anpassung des Rechts an sich täglich ändernde, tatsächliche Umstände. Gerade bei technischen Neuerungen ist das notwendig.

Gleichzeitig wird der Gesetzgeber nicht aus der Verantwortung entlassen. Wird die Verwaltung zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigt, so sind nach Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG Inhalt, Zweck und Ausmaß der Regelung zu bestimmen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) bedeutet dies, dass der Gesetzgeber bei grundrechtsrelevanten Maßnahmen die wesentlichen Entscheidungen selber treffen muss. Er muss Programm und Tendenz festlegen, damit die möglichen Inhalte der Rechtsverordnung vorab bestimmt werden können.³

1. Vorgaben des Koalitionsvertrages

Die Regierungsparteien haben sich in ihrem Koalitionsvertrag⁴ auf eine Novelle des Außenwirtschaftsrechts verständigt. Die bewährten Strukturen des Außenwirtschaftsrechts sollen erhalten werden. Gleichzeitig sollen Normen gestrichen werden, die durch europäische Vorschriften überlagert werden oder aber keinen praktischen Nutzen mehr haben. Dies soll insgesamt zu einer Straffung und Entschlackung des Außenwirtschaftsrechts führen.⁵ Die Genehmigungspolitik in der Rüstung soll weiterhin verantwortungsbewusst ausgeübt werden. Gleichzeitig soll eine Harmonisierung mit den Kontrollvorschriften europäischer Partner angestrebt werden, gleiches gilt für die Genehmigungspraxis für Waren mit doppeltem Verwendungszweck (Dual-use-Güter).⁶ Bei diesen Gütern soll insbesondere festgelegt werden, dass eine Genehmigung erteilt wird, wenn eine zivile Anwendung mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit gegeben ist. Insgesamt soll sichergestellt werden, dass deutsche Unternehmen der europäischen und globalen Konkurrenz in fairem Wettbewerb gegenüberstehen.

³ BVerfG, Beschluss v. 14. März 1989, BVerfGE 80, 1, (20/21).

⁴ Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, im Internet abrufbar unter: <http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf>

⁵ Koalitionsvertrag, S. 55.

⁶ Koalitionsvertrag, S. 55.

Bei den Vorgaben im Koalitionsvertrag handelt es sich um allgemeine Weichenstellungen. Es ist keine fundamentale Neukonzeption beabsichtigt, sondern eine kritische Novellierung. Angesichts der Gemengelage nationaler und europäischer Rechtsvorschriften des Außenwirtschaftsrechts ist dies auch nicht anders zu leisten.

2. Eine Modernisierung von AWG und AWV ist geboten

Die Modernisierung eines Rechtsaktes kann aus verschiedenen Perspektiven betrachtet werden. Es kann der materielle Inhalt verändert werden (a), der systematische Aufbau (b) oder beides. Die Modernisierung des deutschen Außenwirtschaftsrechtes ist hinsichtlich des materiellen Inhaltes geboten. Der systematische Aufbau hat sich demgegenüber bewährt und ist daher beizubehalten. Diese Stellungnahme beschränkt sich aus Gründen der Übersichtlichkeit auf einen summarischen Überblick.

a) Materieller Gehalt

Das AWG war Gegenstand diverser Reformen, eine grundlegende Novelle fand bisher jedoch noch nicht statt. Daher beinhaltet das AWG eine Fülle von Vorschriften, die ohne Belang sind und lediglich das Gesetz aufblähen. Zwischen den Paragraphen klaffen deutliche Lücken, diverse Teile des AWG sind entfallen.⁷ Es ist dringend erforderlich, die Kompetenzverteilung zwischen der EU und der Bundesrepublik Deutschland im AWG nachzuzeichnen. Große Teile des deutschen Außenwirtschaftsrechts werden mittlerweile von europäischen Vorschriften überlagert.⁸ Außerdem bestehen verfassungsrechtliche Bedenken. Insbesondere die Bestimmtheit einzelner Vorschriften des AWG wird bezweifelt.⁹

Die Außenwirtschaftsverordnung (AWV) ist ebenfalls novellierungsbedürftig. Schon auf den ersten Blick gleicht die Verordnung einem wilden Flickenteppich aus weggefallenen und nachträglich zugefügten Vorschriften. Bisweilen sind ganze Titel einzelner Kapitel entfallen¹⁰ und an anderen Stellen finden sich unübersichtlich durchnummerierte Vorschriften wie die §§ 69a bis 69t AWV. Muss der zwanzigste Buchstabe des Alphabets bemüht werden, um Paragraphen sinnvoll zu nummerieren, dann ist Skepsis angezeigt. Das gilt natürlich auch für Anlagen. All dies erschwert den Umgang mit den Vorschriften und unter-

⁷ Etwa der 5. und 6. Abschnitt des AWG (§§ 22 bis 24 AWG).

⁸ Tietje, Internationales Wirtschaftsrecht, § 15, Rn. 94 ff

⁹ Vgl. mit weiteren Nachweisen Hohmann in: Hohmann, John (Hrsg.) Ausfuhrrecht, Teil 3, § 7 AWG, Rn. 28 ff.

¹⁰ Beispielsweise die Titel 2 und 3 des Kapitel V (§§ 44 bis 50 AWV).

gräbt damit den Geltungsanspruch des Rechts. Was nur schwer zu verstehen ist, kann auch nur schwer eingehalten werden.

Der Sprachgebrauch von AWG und AWV ist teilweise nicht mehr auf dem aktuellen Stand. So findet sich noch heute der Begriff „Wirtschaftsgebiet“ im Gesetzestext, der seinen Hintergrund in der Teilung Deutschlands zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes 1961 hatte. Weiter werden Gebietsansässige von Gebietsfremden und Gemeinschaftsansässige von Gemeinschaftsfremden unterschieden. Und dies alles, obwohl es die Europäische Gemeinschaft gar nicht mehr gibt. Auch herrscht ein Durcheinander von Definitionen. Diese finden sich sowohl im AWG als auch in der AWV. Dazu kommen die vielen Definitionen europäischer Rechtsakte, etwa der VO (EG) Nr. 428/2009 (im Folgenden: Dual-Use-Verordnung).¹¹

b) Systematik

Trotz dieser Kritikpunkte haben sich die systematischen Strukturen deutschen Außenwirtschaftsrechts bewährt. Insbesondere der Aufbau als Rahmengesetz ist zu erhalten. Das Gesetz stellt in der Regel die Grundlage, aufgrund derer Eingriffe vorgenommen werden. Die Eingriffe können entweder aufgrund einer Verordnung erfolgen (§ 4 AWG-E) oder durch einen Einzeleingriff (§ 6 AWG-E).

Wie die vielen Änderungen der AWV belegen, kann die Regelungseffizienz nicht allein durch ein formelles Gesetz erreicht werden. Die Einzeleingriffsbefugnis (§ 6 AWG-E) ist ein gegenüber der Rechtsverordnung jüngeres Instrument; es wurde in das AWG erst 1992 eingefügt.¹² Die Grundidee ist, eine im Einzelfall bestehende Gefahr abzuwehren. Eine Verordnung ist hierfür das rechtsrechtstechnisch falsche Instrument.

Ebenfalls bewährt hat sich die Differenzierung zwischen Verbot und Genehmigung. Angesichts der Verknüpfung deutscher und europäischer Vorschriften ist eine andere Ausgestaltung kaum denkbar.

Die Erteilung der Genehmigung wird durch § 8 AWG-E geregelt. Die Vorschrift entspricht § 3 AWG. Neu kodifiziert wurde die allgemeine Pflicht, bei der Genehmigungserteilung (bzw. bei der Erteilung eines Nullbescheides) korrekte Angaben zu machen, § 8 Abs. 5 AWG-E.

¹¹ Verordnung (EG) Nr. 428/2009 vom 5. Mai 2009, Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 134 vom 29. Mai 2009, S. 1 ff; zuletzt geändert durch Verordnung (EU) Nr. 388/2012 vom 19. April 2012, Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 129 vom 16. Mai 2012, S. 12 ff.

¹² Gesetz zur Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes, des Strafgesetzbuches und anderer Gesetze vom 28. Februar 1992, BGBl. 1991 I, 372.

c) Ergebnis der summarischen Betrachtung

Es ist dringend geboten, das deutsche Außenwirtschaftsrecht zu modernisieren. Gleichzeitig sind die systematischen Strukturen des Gesetzes zu erhalten.

3. Übersichtlichkeit

Die Koalitionsvereinbarung sieht vor, AWG und AWV zu entschlacken und übersichtlicher zu gestalten. Nach dem Entwurf wird das Gesetz in drei Teile gegliedert. Der erste Teil (§§ 1 bis 9 AWG-E) beinhaltet die Regelungen zu Rechtsgeschäften und Handlungen im Außenwirtschaftsrecht. Hier finden sich zentrale Passagen wie das Postulat der Außenwirtschaftsfreiheit, die Begriffsbestimmungen, die Beschränkungen und die Vorschriften zur Genehmigung. Der zweite Teil (§§ 10 bis 16 AWG-E) beinhaltet ergänzende Vorschriften, etwa Regelungen zu Verfahrens- und Meldevorschriften, Zuständigkeiten Bestimmungen zu Rechtsverordnung und Rechtsunwirksamkeit. Der dritte Teil (§§ 17 bis 28 AWG-E) beinhaltet die Buß- und Strafvorschriften.

Damit lehnt sich der Aufbau des Entwurfs dem AWG an, wird aber im Ganzen übersichtlicher. Die Vorschriften bauen aufeinander auf und bilden für sich logische Gruppen. Jedoch bleibt das Außenwirtschaftsrecht Expertenrecht. Zwar wird das Gesetz übersichtlicher, doch verliert es nur wenig von seiner Komplexität. Es bleibt bei auslegungsbedürftigen Rechtsbegriffen, es bleibt bei unterschiedlichen Rechtsquellen und es bleibt bei spürbaren Sanktionen bei Verstößen gegen das Außenwirtschaftsrecht. Sei dies der Entzug einer Bewilligung, der Austausch eines Ausfuhrverantwortlichen oder eine strafrechtliche Sanktion.

a) Aufbau

Der Entwurf beginnt mit dem Postulat der Außenwirtschaftsfreiheit (§ 1 Abs. 1 AWG-E), zeigt aber gleich auf, dass diese Freiheit durch nationale und europäische Vorschriften beschränkt werden kann oder beschränkt ist (§ 1 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 AWG-E). § 2 AWG-E enthält die Begriffsbestimmungen in alphabetischer Reihenfolge. Die gesuchte Definition findet sich mit dem Entwurf deutlich leichter. Die Vereinheitlichung der Begriffsbestimmungen in § 2 AWG-E ist zu begrüßen.

Anstelle vieler Beschränkungstatbestände gibt es nun eine zentrale Vorschrift, § 4 AWG-E. Damit entfällt die Trennung zwischen allgemeinen Beschränkungen, Warenverkehr und Dienstleistungen. Es ist erfreulich, dass die Verordnungsermächtigung direkt in der Beschränkungsvorschrift enthalten ist, § 4 Abs. 1 AWG-E. § 5 AWG-E betrifft logisch strin-

gent den Gegenstand von Beschränkungen. Hier finden sich zum Großteil die Vorschriften, die derzeit in § 7 Abs. 2 AWG enthalten sind. Es folgen die Vorschriften für Einzeleingriffe, §§ 6 und 7 AWG-E, wiederum gefolgt von den Vorschriften zur Erteilungen von Genehmigungen und Zertifikaten, § 8 und 9 AWG-E.

Wie bereits angemerkt, verbleibt es bei den bestehenden Regelungen hinsichtlich der Genehmigung, § 8 AWG-E. Damit bleibt es auch bei dem ausfüllungsbedürftigen Rechtsbegriff der Zuverlässigkeit. Werden Kriegswaffen oder rüstungsrelevante Güter exportiert, gelten daher weiterhin die Grundsätze über die Zuverlässigkeit solcher Exporteure. In der Wissenschaft wird die Frage diskutiert, ob die Reichweite und Auswirkungen der Grundsätze eine gesetzliche Kodifikation dieser erforderlich machen.¹³ Dieser Punkt wird durch die Novelle nicht angegangen.

b) Straf und Bußgeldbestimmungen

Die Straf- und Bußgeldvorschriften werden übersichtlicher, wobei der grundlegende Gedanke und die Methodik erhalten bleiben. Es bleibt bei dem Prinzip, Genehmigungspflichten und Verbote strafrechtlich zu sichern. Ferner bleibt es bei dem Prinzip der Blankettvorschrift. Das bedeutet, dass sich der gesetzliche Tatbestand stets aus den Vorschriften des AWG und anderen Vorschriften wie nationalen Verordnungen und europäischen Rechtsakten ergeben.

Die bisher maßgeblichen Vorschriften sind §§ 33 und 34 AWG. § 33 AWG beinhaltet die Ordnungswidrigkeiten, § 34 AWG die Straftaten. Der Entwurf ändert diesen Aufbau. Die Straftatbestände finden sich in §§ 17 und 18 AWG-E, die Bußgeldtatbestände in § 19 AWG-E. § 17 AWG-E beinhaltet Sanktionen bei Verstößen gegen Waffenembargos, § 18 AWG-E die sonstigen Strafbestimmungen.

Durch die Differenzierung zwischen Sanktionen wegen Waffenembargos einerseits und sonstigen Verstößen andererseits werden die Strafvorschriften übersichtlicher und damit anwenderfreundlicher.

c) AWV-E

Die AWV wird ebenfalls übersichtlicher. Die Verordnung teilt sich in 11 Kapitel und einen Anlagenteil. Die Kapitel sind folgendermaßen gegliedert. Kapitel 1 enthält allgemeine Be-

¹³ beispielsweise bei *Hinder*, Der Ausfuhrverantwortliche im Außenwirtschafts- und Kriegswaffenkontrollrecht, S. 143ff; *Bieneck*, Felix Austria, AW-Prax 2006, 189, (194).

stimmungen. Die Kapitel 2 bis 4 regeln den Güterverkehr. Kapitel 5 betrifft Dienstleistungen. Die Kapitel 5 und 7 beinhalten Regelungen des Kapital- und Zahlungsverkehrs. Kapitel 8 betrifft Verbote hinsichtlich bestimmter Länder und Personen. Kapitel 9 enthält Kostenvorschriften, Kapitel 10 die Bußgeld- und Strafbestimmungen. Kapitel 11 regelt das Inkrafttreten der Verordnung. Damit orientiert sich der Aufbau an den derzeitigen Strukturen der AWV. Da dieser Aufbau logisch ist und sich bewährt hat, ist diese Entscheidung richtig.

Der Übersichtlichkeit dienen besonders die Änderungen in Kapitel 8, §§ 70 ff. AWV-E. Die §§ 70 - 72 AWV-E beinhalten die, Ausfuhr- Handels- und Vermittlungsverbote, § 73 AWV-E die Einfuhrverbote. Damit wurde den unübersichtlichen §§ 69 - 69t AWV ein Ende gemacht. Die einzelnen Verbote sind nun in weniger Vorschriften gebündelt.

d) Einfuhrliste

Die Einfuhrliste wird nun als Anhang zur AWV herausgegeben, § 26 AWV-E. Bisher ist sie ein Anhang zum AWG, hat also den Status formellen Rechts. Gleichwohl wird sie durch Rechtsverordnung geändert. Das ist verfassungsrechtlich mindestens problematisch. Gleichzeitig ist es nicht anwenderfreundlich. Der unbefangene Leser vermutet die Einfuhr- und Ausfuhrliste am gleichen Orte.

e) Ergebnis

Im Ganzen wird das deutsche Außenwirtschaftsrecht übersichtlicher.

4. Kontrollniveau

Ob sich das Kontrollniveau verändert hat, muss anhand der Änderungen im AWG selbst und in der AWV nachvollzogen werden. Dass diverse Beschränkungstatbestände im Bereich Warenausfuhr und Dienstleistungen entfallen, wirkt sich mangels praktischer Relevanz kaum aus. Die meisten Fälle, in denen der Ordnungsgeber von den gesetzlichen Ermächtigungen Gebrauch gemacht hat, betreffen § 7 AWG.

Daher lassen sich Änderungen des Kontrollniveaus am ehesten anhand der AWV prüfen. Es sei angemerkt, dass der Außenwirtschaftsverkehr auch durch zollrechtliche Bestimmungen reguliert wird. Zollrechtliche Bewilligungen werden für den Wirtschaftsverkehr immer bedeutsamer, insbesondere die des "Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten" (AEO). Da die Novelle diese Bestimmungen nicht betrifft, bleibt auch die innerbetriebliche Export-

Kontrolle vieler Unternehmen unberührt. Hier gelten weiterhin die hohen deutschen Anforderungen.¹⁴

a) AWG

Die relevanten Ermächtigungsgrundlagen des AWG bleiben erhalten. Der wichtige § 7 Abs. 1 AWG findet sich in § 4 AWG-E wieder. Die Vorschrift bleibt materiell weitgehend unberührt. Die Schutzgüter sind bisher:

- die Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland,
- das friedliche Zusammenleben der Völker,
- die auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland,
- die öffentliche Ordnung oder Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gem. den Öffnungsklauseln der europäischen Verträge.

Der Entwurf erweitert die Vorschrift um

- den Schutz der Deckung des lebenswichtigen Bedarfs im Einklang mit den europäischen Rahmenbedingungen (§ 4 Abs. 1 Nr. 5, derzeit § 8 Abs. 1 AWG)

Die Vorschrift ist besonders wichtig, da sie eine doppelte Funktion hat. Zum einen erlaubt sie den Erlass von Rechtsverordnungen zum Schutz der bezeichneten Rechtsgüter, zum anderen wird an ihr bemessen, ob eine Genehmigung im Einzelfall erteilt werden kann.¹⁵

aa) § 6 AWG

Entfallen ist § 6 AWG. Der Paragraph erlaubt Retorsionsmaßnahmen. Die Vorschrift wird durch europarechtliche Vorschriften überlagert.¹⁶ Da der Ordnungsgeber von der Ermächtigungsgrundlage keinen Gebrauch gemacht hat, wird das Kontrollniveau durch die Änderung nicht berührt.

bb) § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. b AWG

Eine Änderung fällt jedoch auf. Die Regelung des § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. b) AWG wurde abgewandelt. In der bisherigen Fassung lautet die Vorschrift

¹⁴ So verlangt die deutsche Zollverwaltung beispielsweise für die Bewilligung des "Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten" ein Personalscreening. Es handelt sich dabei um eine nationale Vorschrift

¹⁵ *Simonsen, Beutel* in: Wolfgang, Simonsen, Tietje (Hrsg.) AWR-Kommentar, Bd. 2, § 7 AWG, Rn. 10.

¹⁶ Siehe dazu unten unter II, 1.

" (2) Nach Absatz 1 können insbesondere beschränkt werden

1. Die Ausfuhr oder Durchfuhr von

a) Waffen, Munition und Kriegsgerät,

b) Gegenständen, die bei der Entwicklung, Erzeugung oder dem Einsatz von Waffen, Munition und Kriegsgerät **nützlich** sind, [...]."

Die entsprechende Stelle im Entwurf (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 AWG-E) lautet:

"(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; [...]."

Der geänderte Passus wurde hier fett hervorgehoben. Das AWG verweist auf Gegenstände, die zu den genannten Zwecken nützlich sind. Dieses "nützlich" ist im Entwurf entfallen. Damit wird der Anwendungsbereich der Vorschrift zumindest sprachlich enger. Es sind spontan viele Gegenstände denkbar, die für die genannten Zwecke nützlich sind. Gleichzeitig wird die Norm jedoch bestimmter. Ob es faktisch zu einer Senkung des Kontrollniveaus kommt, muss anhand der Zahlen der zuständigen Behörden bemessen werden. Es ist zumindest vorstellbar.

cc) § 8 Abs. 2 und 3 AWG und § 9 AWG

Es entfallen die Vorschriften des § 8 Abs. 2 und 3 AWG sowie die des § 9 AWG. Die Vorschriften entfallen; entsprechen nicht der europarechtlichen Systematik und haben keinen Anwendungsbereich; das Kontrollniveau wird dadurch nicht berührt. § 8 Abs. 2 und 3 AWG ist mit den europarechtlichen Rahmenbedingungen nicht vereinbar.¹⁷

§ 9 AWG gilt in der Wissenschaft als eine unklare und wenig geglückte Norm.¹⁸ Soweit ersichtlich ist von der Norm bisher kein Gebrauch gemacht worden.

Mangels Praxisrelevanz bleibt das Kontrollniveau trotz Wegfall der Vorschriften unverändert.

¹⁷Tietje, Internationales Wirtschaftsrecht, § 15 Außenwirtschaftsrecht, Rn. 94.

¹⁸Tervooren, Mrozek in: Wolfgang, Simonsen, Tietje (Hrsg.) AWR-Kommentar, Bd. 2, § 9 AWG, Rn. 2 (15. Erg.-Lfg 2007); Just in Hohmann, John (Hrsg.), Ausfuhrrecht, Teil 3, § 9 AWG, Rn. 2.

b) AWW

Eine relevante Änderung betrifft die Ausfuhrliste (AL). Bisher besteht diese aus den Teilen I und II. Der praktisch relevante Teil I gliedert sich wiederum in die Abschnitte A, B und C, wobei Abschnitt B derzeit nicht belegt ist. Abschnitt A enthält eine Liste über Waffen, Munition und Rüstungsmaterial. Abschnitt C enthält Güter mit doppeltem Verwendungszweck. Die Liste entspricht weitgehend Anhang I der Dual-Use-Verordnung, hat jedoch durch 900er-Nummern gekennzeichnete Sonderpositionen. Soweit ersichtlich, soll die AL nur noch Rüstungsgüter (derzeit Teil I Abschnitt A) und nationale Dual-Use-Güter führen (derzeit die 900er-Nummern des Teil I Abschnitt C). Da derzeit noch nicht bekannt ist, welche 900er-Nummern übernommen werden, kann hier keine abschließendes Urteil getroffen werden. Es scheint aber angesichts des verhältnismäßig bescheidenen Umfangs der 900er-Güter wahrscheinlich, dass das derzeitige Kontrollniveau durch die Änderung der AL nicht berührt wird.

Neben diesen Änderungen und den daraus folgenden Anpassungen kommt es materiell zu keinen großen Änderungen. Soweit ersichtlich werden folgende Vorschriften durch die Novelle ersatzlos gestrichen: §§ 5c, 7 Abs. 2, 41 und 41a AWW.

aa) § 5c AWW

Die Vorschrift wird ersatzlos gestrichen. Damit entfällt eine Vorschrift, über die in der Vergangenheit kontrovers gestritten wurde. Mit § 5c AWW wurde dem deutschen Außenwirtschaftsrecht erstmalig eine Klausel der verwendungsbezogenen Exportkontrolle zugefügt. Im Gegensatz zu der güterbezogenen Exportkontrolle bedarf es hier gerade keiner ausdrücklichen Listung. Man spricht daher von einer "Catch-all-Klausel", also einer Generalklausel.¹⁹ Der Absatz 1 der Vorschrift besagt:

"(1) Die Ausfuhr von Gütern, die nicht in der Ausfuhrliste (Anlage AL) genannt sind, bedarf der Genehmigung, wenn der Ausführer vom Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) unterrichtet worden ist, dass diese Güter ganz oder teilweise für eine militärische Endverwendung bestimmt sind oder bestimmt sein können und das Käufer- oder Bestimmungsland ein Land der Länderliste K ist."

Sofern dem Ausführer bewusst ist, dass ein Gut für eine militärische Endverwendung bestimmt ist, so hat er das BAFA um eine Genehmigung zu ersuchen, § 5c Abs. 2 AWW.

¹⁹ Pietsch in: Wolfgang, Simonsen, Tietje (Hrsg.) AWR-Kommentar, Bd. 3, § 5c AWW, Rn. 4.

Der Wegfall der Vorschrift führt kaum zu einer Veränderung des Kontrollniveaus. Die Länderliste K beinhaltet derzeit nur Kuba. Soweit ersichtlich, werden pro Jahr weniger als zehn Anträge im Anwendungsbereich von § 5c AWV gestellt.

bb) § 7 Abs. 2 AWV

Es entfällt § 7 Abs. 2 AWV. Die Vorschrift besagt:

"(2) Die Verbringung von Gütern des Teils I Abschnitt C der Ausfuhrliste (Anlage AL) bedarf der Genehmigung, wenn dem Verbringer bekannt ist, dass das endgültige Bestimmungsziel der Güter außerhalb der Europäischen Union liegt. Satz 1 gilt nicht, wenn die Verbringung bereits nach Artikel 22 Absatz 1 Satz 1 der Verordnung (EG) Nr. 428/2009 einer Genehmigung bedarf."

Es handelt sich um eine nationale Sondervorschrift im Rahmen der Ermächtigungen der Dual-Use-Verordnung (Art 22 Abs. 2 erster Anstrich Dual-Use-VO). Die Streichung dieser Vorschrift führt nicht zu einer Reduzierung des Kontrollniveaus, da sich die Ausfuhr von Dual-Use-Gütern europaweit einheitlich nach der Dual-Use-VO richtet.

cc) § 41 AWV

§ 41 AWV regelt im Wesentlichen Handels- und Vermittlungsgeschäfte hinsichtlich Güter der 900er Nummern des Teil I Abschnitt C der Ausfuhrliste. Der Wegfall der Vorschrift führt kaum zu einer Veränderung des Kontrollniveaus. Soweit ersichtlich, werden pro Jahr weniger als zehn Anträge im Anwendungsbereich der Vorschrift gestellt

dd) § 41a AWV

§ 41a AWV hat dagegen Handels- und Vermittlungsgeschäfte zum Gegenstand, die sich auf Güter des Anhang IV der Dual-Use-Verordnung beziehen. In Anhang IV der Dual-Use-Verordnung sind solche Güter des Anhang I der Dual-Use-Verordnung genannt, deren Verbringung genehmigungspflichtig ist, Art. 22 Abs. 1 Dual-Use-Verordnung. Handels- und Vermittlungsgeschäfte werden durch die Dual-Use-Verordnung grundsätzlich abschließend geregelt. Jedoch enthält Art. 5 Abs. 2 Dual-Use-Verordnung eine Öffnungsklausel. Daher ist § 41a AWV europarechtskonform.

Die Vorschrift besagt:

"(1) Wer ein Handels- und Vermittlungsgeschäft über in Anhang IV der Verordnung (EG) Nr. 428/2009 in der jeweils geltenden Fassung erfasste Güter vornehmen will, die sich in einem Drittland befinden oder sich im Wirtschaftsgebiet befinden und noch nicht einfuhrrechtlich abgefertigt sind, und die in ein anderes Drittland ausge-

führt werden sollen, bedarf der Genehmigung, wenn er vom Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) unterrichtet worden ist, dass diese Güter ganz oder teilweise für einen der Verwendungszwecke und Bestimmungsländer des Artikels 4 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 428/2009 bestimmt sind oder bestimmt sein können."

Als Verwendungszweck nennt Art. 4 Abs. 2 der Dual-Use-Verordnung die militärische Endverwendung. Bestimmungsländer sind solche, gegen die ein Waffenembargo verhängt worden ist und zwar durch

- die OSZE oder
- durch Beschluss der Vereinten Nationen oder
- aufgrund eines Standpunktes oder einer Entscheidung des Rates der Europäischen Union.

Die Novelle streicht diese Vorschrift ersatzlos. Praktische Bedeutung hat sie schon heute nicht, da in den letzten Jahren keine Anträge auf Genehmigung gestellt worden sind. Es bleibt bei dem Kontrollniveau, wie es durch die Dual-Use-VO europaweit geregelt ist.

ee) Wertfreigrenzen

Die Wertfreigrenze wurde in den §§ 8 Abs. 3 und 9 Abs. 3 AWV-E von 2.500 EURO auf 5.000 EURO angehoben. Die Wertfreigrenze des § 8 Abs. 3 AWV-E gilt dabei für die Genehmigungspflicht nach § 8 Abs. 1 Nr. 2 AWV-E, also für Güter nach Teil I Abschnitt B der neuen AL (national kontrollierte Dual-Use-Güter). Der Anwendungsbereich ist, vorbehaltlich weiterer Änderungen an den national kontrollierten Dual-Use-Gütern, mit der aktuellen Rechtslage identisch.²⁰

§ 9 AWV-E enthält im Wesentlichen die Regelung des aktuellen § 5d AWV, also eine Catch-All-Klausel für Ausfuhren zu kerntechnischen Zwecken, begrenzt auf einen definierten Länderkreis. Die neue Wertfreigrenze findet sich in § 9 Abs. 3 AWV-E.

Hinsichtlich der Wertfreigrenze kommt es nach wie vor auf den einheitlichen wirtschaftlichen Gesamtvorgang an.²¹ Sprich eine geschickte Stückelung von Ausfuhren führt nicht zu einer Umgehung der Vorschrift. Die Definition des Warenwertes (derzeit § 4 AWV) findet sich nun in § 2 Abs. 23 AWG-E.

²⁰ zu der aktuellen Rechtslage: *Simonsen, Beutel* in: Wolfgang, Simonsen, Tietje (Hrsg.) AWR-Kommentar, Bd. 3, § 5 AWV, Rn. 23 (27. Erg.-Lfg 2011).

²¹ zu der aktuellen Rechtslage: *Pietsch* in: Wolfgang, Simonsen, Tietje (Hrsg.) AWR-Kommentar, Bd. 3, § 5d AWV, Rn. 11 (28. Erg. Lfg 2011).

Die Erhöhung der Wertfreigrenzen stellt eine Verwaltungsvereinfachung und Entbürokratisierung dar, die keine Auswirkungen auf das Kontrollniveau hat. Nur ein Genehmigungsverfahren fand in der Spanne von 2500 bis 5000 Euro statt.

c) Ergebnis

Das Kontrollniveau entspricht durchgängig dem Standard der Europäischen Union.

II. Harmonisierung mit europäischen Vorschriften

Die Harmonisierung von AWG und AWW mit den europäischen Rahmenbedingungen ist geboten. Die europäische Integration hat zu einem Verschieben nationaler Kompetenzen auf die EU geführt. Vorschriften des AWG sind daher teilweise durch europäisches Recht überlagert.

Aufgrund der europäischen Integration wurden die Kompetenzen im Außenwirtschaftsrecht mehr und mehr auf die EU verlagert, zuletzt durch die Änderungen des Vertrags von Lissabon. Dabei gilt das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, Art. 5 Abs. 1 S. 1 EUV. Das Prinzip besagt, dass die EU nur soweit tätig werden kann, wie sie dazu durch die Mitgliedstaaten ermächtigt worden ist, Art. 5 Abs. 2 S. 1 EUV. Alle sonstigen Zuständigkeiten verbleiben bei den Mitgliedstaaten, Art. 5 Abs. 2 S. 2 EUV.

Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung wird durch die Grundsätze der "implied powers" ergänzt. Diese Auslegungsregel besagt, dass ein Rechtssatz auch zur Regelung nicht ausdrücklich erwähnter Inhalte ermächtigen kann, wenn ansonsten der gesamte Rechtssatz sinnlos wäre.²²

Im Rahmen der "Gemeinsamen Handelspolitik" (GHP) ist die Europäische Union (EU) ausschließlich zuständig, Art. 3 Abs. 1 lit. e) i. V. m. Art. 207 Abs. 1 AEUV. Die GHP umfasst auch die Ausfuhrpolitik. Die Zuständigkeit erstreckt sich auf die vertragliche und die autonome Handelspolitik. Erstes meint den Abschluss völkerrechtlicher Verträge, zweites den Erlass von Sekundärrechtsakten. Die Zuständigkeit erfasst grundsätzlich auch Dienstleistungen und ausländische Direktinvestitionen. Die ausschließliche Zuständigkeit der EU verbietet grundsätzlich ein Tätigwerden der Mitgliedstaaten.

²² EuGH, Urteil vom 29. November 1956, C-8/55, Slg. 1955-1956, 297, 312,

Befugnisse bestehen nur, soweit dies durch Öffnungsklauseln vorgesehen ist. Das Primärrecht sieht derartige Öffnungen in Art. 36, 52, 62, 65, 346 und 347 AEUV vor. Weiter sieht es in Art. 2 Abs. 1 Hs. 2 AEUV vor, dass die Mitgliedstaaten in einem Bereich der ausschließlichen Zuständigkeit der EU tätig werden können, sofern sie dadurch ausdrücklich ermächtigt worden sind. Dies geschieht vielfach durch Verordnungen, etwa in Art. 5 Abs. 2 oder Art. 22 Abs. 2 der Dual-Use-Verordnung. Eine weitere wichtige Klausel ist Art. 10 der VO (EG) Nr. 1061/2009 (im Folgenden: Ausfuhr-Verordnung).²³

Nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung sind die Mitgliedstaaten außerdem für die Regelungen im Strafrecht zuständig, Art. 5 Abs. 2 S. 2 EUV. Die diesbezüglichen Vorschriften in AWG und AWV liegen daher in der alleinigen Zuständigkeit des deutschen Gesetzgebers.

1. Überlagerte Vorschriften

Daher sind viele Vorschriften des AWG, die sich nicht auf europäische Ermächtigungen stützen, von europäischen Vorschriften überlagert. Insbesondere überlagert werden die Vorschriften §§ 6, 8 Abs. 2 und 3 AWG²⁴. Gleiches gilt für den Abschnitt Dienstleistungen, § 15 ff. AWG.

2. Ausfuhrliste

Die geplanten Änderungen der Ausfuhrliste sind zu begrüßen. Die bisherige Form der Ausfuhrliste begegnet europarechtlichen Bedenken.²⁵ Teil I Abschnitt C der Ausfuhrliste beinhaltet die Liste der Güter mit doppeltem Verwendungszweck. Die Liste ist identisch mit Anhang I der VO (EG) Nr. 428/2009 (Dual-Use-VO). Das verstößt gegen das Verbot wiederholender Rechtsetzung und ist zudem unpraktikabel.

Das Verbot wiederholender Rechtsetzung besagt, dass ein europäischer Rechtsatz, der unmittelbar in allen Mitgliedstaaten gilt, nicht durch nationale Rechtsvorschriften wiederge-

²³ Verordnung (EG) Nr. 1061/2009 vom 19. Oktober 2009, Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 291 vom 7. November 2009, S. 1 ff.

²⁴ *Tietje*, Internationales Wirtschaftsrecht, § 15, Rn. 94.

²⁵ *Wolfgang* in: Bieneck, Handbuch des Außenwirtschaftsrechts, § 4, Rn 57; *Schaefer*, Die Umsetzung der Dual-Use-Verordnung und § 34 AWG, AW-Prax 2006, 426, (427); mit weiteren Nachweisen: *Sayeed*, Die verfassungsrechtliche Herleitung des Klarheitsgebotes und seine Anwendung am Beispiel des § 34 AWG, S. 154.

geben werden darf. Es darf nicht zweifelhaft sein, ob eine Norm der nationalen oder der supranationalen Rechtsordnung entstammt.

Soweit der Bundesgerichtshof die Vereinbarkeit von Ausfuhrliste und europarechtlichen Vorgaben attestiert hat, so gilt dies nur für den Bereich des Strafrechts.²⁶ Die verwaltungsrechtliche Wirkung wurde ausdrücklich offen gelassen.

Mit der bisherigen Form der Ausfuhrliste ist die effektive Einhaltung europäischer Rechtsvorschriften nicht gesichert. Es besteht eine zeitliche Lücke zwischen europäischer und nationaler Entscheidung. Genau dem versucht das Verbot wiederholender Rechtsetzung vorzubeugen.

Die bisherige Regelung ist zudem unpraktikabel. Es spricht nämlich nichts gegen einen Verweis auf Anhang I der VO (EG) Nr. 428/2009.

Die geplanten Änderungen dienen daher der Einhaltung europäischer Vorgaben und sind daher zu begrüßen.

III. Die Strafbestimmungen im AWG-E

Die neuen Buß- und Strafvorschriften finden sich im dritten Teil des Entwurfs. Insbesondere relevant sind die §§ 17, 18 und 19 AWG-E.

Die maßgeblichen Straf- und Bußgeldbestimmungen sind derzeit in §§ 33 und 34 AWG niedergelegt. Die Vorschriften sind sowohl umfangreich als auch kompliziert. Das liegt zum einen an den geschützten Rechtsgütern und zum anderen an der Verweisungstechnik. Geschützt werden die wesentlichen Sicherheitsinteressen Deutschlands, das friedliche Zusammenleben der Völker sowie die auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland. Ferner wird der Geltungsanspruch des staatlichen Normenbefehls geschützt.²⁷

Viele Tatbestände sind als Blankettnormen konstruiert. Die Strafbarkeit ergibt sich dann aufgrund des AWG in Verbindung mit anderen Vorschriften, beispielsweise der AWV. Diese Technik erlaubt zügige Änderungen der materiellen Strafbarkeit ohne langwierige Ge-

²⁶ BGH, Beschluss vom 19. Januar 2010, StB 27/09, Rn. 141 (zitiert nach Juris)

²⁷ Bieneck in: Bieneck (Hrsg.), Handbuch des Außenwirtschaftsrechts, 2. Auflage, § 23 Rn. 1 und 2.

setzesänderungen und ist damit für das Außenwirtschaftsrecht gut geeignet. Gleichzeitig dürfen durch das Blankett nicht die Grenzen der Bestimmtheit überschritten werden.²⁸

1. Überblick über die neuen Bestimmungen

a) § 17 AWG-E

§ 17 AWG-E bestimmt Sanktionen bei Verstößen gegen Waffenembargos. Die Vorschrift enthält eine Strafbewehrung bei Verstößen gegen Embargos von Gütern gemäß Teil I Abschnitt A der Ausfuhrliste (also: Waffenembargos). Bestraft werden Verstöße gegen nationale Rechtsverordnungen, die aufgrund einer beschlossenen wirtschaftlichen Sanktionsmaßnahme des

- Sicherheitsrates der Vereinten Nationen oder
- des Rates der Europäischen Union im Bereich "der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik" (GASP)

erlassen worden ist, soweit sich diese auf Güter nach Teil I Abschnitt A der Ausfuhrliste beziehen.

Der Strafraum des Grundtatbestandes liegt bei ein bis zehn Jahren. Die Qualifikation nach § 17 Abs. 2 AWG-E sieht eine Strafe von nicht unter einem Jahr, die nach § 17 Abs. 3 AWG-E eine nicht unter zwei Jahren vor.

Die Strafbarkeit hängt von einem Verweis in der AWV-E ab. In dem derzeitigen Entwurf wird die Strafbarkeit von Verstößen gegen die §§ 70 ff. AWV-E durch § 77 AWV-E angeordnet.

Eine leichtfertiger Verstoß wird nach § 17 Abs. 5 AWG-E mit einer Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren oder Geldstrafe geahndet. Leichtfertigkeit beschreibt ein Verhalten, das ein hohes Maß an Fahrlässigkeit aufweist.²⁹ Die fahrlässige Begehung einer Tat nach § 17 Abs. 1 AWG-E ist nicht strafbewehrt.

b) § 18 AWG-E

§ 18 AWG-E sammelt alle sonstigen strafbaren Handlungen. Die einzelnen Absätze umfassen verschiedene Tatbestände. Die Absätze 1, 3, 4 und 5 beinhalten Strafbarkeiten von Verstößen gegen europäische Vorschriften. Strafbar sind insbesondere Verstöße gegen

²⁸ *Bieneck* in: *Bieneck* (Hrsg.) *Handbuch des Außenwirtschaftsrechts*, (2. Auflage), § 23 Rn. 22

²⁹ BGH NStZ 1985, 319; *Duttke* in: *Münchener Kommentar zum StGB* (2. Auflage 2011), § 15 StGB, Rn. 188.

eine beschlossene wirtschaftliche Sanktionsmaßnahme der EU. Ferner werden Verstöße gegen die Dual-Use-Verordnung bestraft. Ebenfalls strafwürdig sind bestimmte Handlungen betreffend Rohdiamanten und bestimmten Gütern, die zur Vollstreckung von Todesstrafe, Folter oder anderer, herabwürdigender oder erniedrigender Strafen eingesetzt werden können. Absatz 2 sanktioniert Verstöße gegen Vorschriften der AWW. In Absatz 6 ist die Versuchsstrafbarkeit kodifiziert. Die Absätze 7 und 8 enthalten Qualifikationen.

c) § 19 AWG-E

Wird eine Tathandlung nach § 18 AWG-E fahrlässig begangen, so erfüllt dies nach § 19 Abs. 1 AWG-E den Tatbestand der Ordnungswidrigkeit. Als ordnungswidriges Verhalten werden auch sonstige Verstöße gegen Genehmigungsvorschriften oder Verfahrensvorschriften gewertet. Die Absätze 2 bis 6 des § 19 AWG-E enthalten zahlreiche Verknüpfungen, insbesondere zu §§ 78, 79 AWW-E.

2. Notwendigkeit der Aktualisierung mit Hinblick auf das Grundgesetz

Die Aktualisierung der Strafvorschriften ist dringend geboten. Entwirrung und Bestimmtheit sind hier oberstes Gebot. Insbesondere § 34 AWG ist Gegenstand heftiger Debatten. Die Vorschrift wird vielfach als unübersichtlich und in Teilen als unbestimmt angesehen.

Über die Jahre wurde § 34 AWG mehrfach ergänzt und den sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen angepasst. Das Ergebnis ist eine unübersichtliche Vorschrift. Ausdifferenzierungen und Verweisungen erschweren es, den Inhalt der Norm zu verstehen. Im Ganzen wird der Norm daher eine verfassungsrechtlich problematische Unübersichtlichkeit attestiert.³⁰

Daneben wird die Bestimmtheit von Teilen der Vorschrift bezweifelt.³¹ Nach Art. 103 Abs. 2 GG kann eine Tat nur bestraft werden, wenn die Strafbarkeit bestimmt war, bevor die Tat begangen wurde. Insbesondere die des Tatbestandmerkmals der "Gefährdung der auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland".³² Diese in der Literatur vielfach

³⁰ Sayeed, Die verfassungsrechtliche Herleitung des Klarheitsgebots und seine Anwendung am Beispiel des § 34 AWG (Dissertation), S. 179, 185.

³¹ § 34 Abs. 2, 6 Nr. 1 und Nr. 4 AWG

³² Sayeed, Die verfassungsrechtliche Herleitung des Klarheitsgebots und seine Anwendung am Beispiel des § 34 AWG (Dissertation), S. 186 ff; Bieneck in: Wolfgang, Simonsen, Tietje (Hrsg.), AWR-Kommentar, Bd. 2, § 34 Abs. 2 AWG, Rn. 54 ff. (24. Erg.-Lfg. 2010); John in: Hohmann, John (Hrsg.), Ausfuhrrecht, Teil 3, § 34 AWG, Rn. 175, 176.

diskutierte und überwiegend angenommene Position findet mittlerweile auch in der Rechtsprechung ihren Niederschlag.³³

Der Entwurf entschärft diese Bedenken deutlich.

a) Normenklarheit

Zwar bleibt es bei der komplexen Verweisungstechnik. Dies ist jedoch aufgrund der Systematik des Außenwirtschaftsrechts als Zusammenspiel europäischer und nationaler Vorschriften gerechtfertigt. Gleichzeitig bemüht sich der Entwurf ersichtlich darum, die Vorschriften klarer zu gestalten.

§ 17 AWG-E ist unter dem Gesichtspunkt der Normenklarheit besser ausgestaltet als die bisherige Strafandrohung, die in § 34 Abs. 4 Nr. 1 AWG normiert ist.

Etwas schwieriger ist die Bewertung des § 18 AWG-E. Dort werden sämtliche sonstigen strafbewehrten Verstöße aufgelistet. Entsprechend umfassend sind die Verweisungen. Das AWG verweist auf die AWV oder andere europäische Rechtsakte. Bisweilen wird in der AWV auch weiterverwiesen, beispielsweise in § 18 Abs. 2 Nr. 1 Alt. 2 AWG. Danach wird bestraft, wer ohne Genehmigung Güter nach § 9 Abs. 1 AWV-E ausführt. § 9 Abs. 1 AWV-E verweist sodann auf Anhang I der Verordnung Nr. 428/2009, also auf Güter mit doppeltem Verwendungszweck. Damit ergibt sich nach Einsehen der Rechtsakte, dass es nach § 18 Abs. 2 Nr. 1 Alt. 2 AWG strafbar ist, nichtfluorierte Polymere der Position IC008 des Anhang I der Dual-Use-VO auszuführen. Wie an diesem Beispiel illustriert, kann die Strafbewehrung anhand des Gesetzes nachvollzogen werden.

b) Bestimmtheit

Auch die verfassungsrechtlichen Bedenken hinsichtlich der Bestimmtheit werden minimiert. Insbesondere werden kritische Tatbestandsmerkmale wie die "Gefährdung der auswärtigen Interessen der Bundesrepublik Deutschland" entfernt. Die sich daran knüpfende Debatte findet damit erfreulicherweise ein Ende.

³³ BGH, Beschluss vom 13. Januar 2009, AK 20/08, Rn. 13 (zitiert nach Juris; vgl. auch BGHSt 53, 128 ff. = BGH NJW 2009, 1681 ff.)

3. Fahrlässigkeit

Fahrlässige Verstöße gegen § 34 Abs. 1, 2 oder 4 AWG werden bisher als Straftaten verfolgt, § 34 Abs. 7 AWG. Fahrlässiges Handeln hinsichtlich der in § 18 AWG-E bezeichneten Tatbestände ist nunmehr nach § 19 AWG-E bußgeldbewehrt. Damit ist eine klare Unterscheidung zwischen vorsätzlichen (dann strafbaren) und fahrlässigen (dann ordnungswidrigen) Tatbeständen geschaffen.

IV. Sonstige Vorschläge

Zu dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN vom 24. April 2012³⁴ habe ich bereits in der Anhörung des Ausschusses Wirtschaft und Technologie vom 5. November 2012 Stellung genommen. Auf meine Stellungnahme in der Ausschussdrucksache 17(9)1010 verweise ich hier.

Ergänzend nehme ich zu dem in dem Antrag enthaltenen Vorschlag der Einführung eines Verbandsklagerechts wie folgt Stellung:

Die Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN beantragt, die Möglichkeit einer Verbandsklage zur Sicherung von Menschenrechten bei Rüstungsexporten zu prüfen. Menschenrechte seien im bisherigen System nicht justitiabel. Das System der individuellen Klagebefugnis schließe die Klage Dritter aus. Dem könne eine Verbandsklage ähnlich der des Umwelt- oder Verbraucherschutzrechtes abhelfen. Dies diene dem Menschenrechts- und Friedensschutz.³⁵

Der Schutz der Menschenrechte ist Verfassungsauftrag. Nach Art. 1 Abs. 2 GG bekennt sich das deutsche Volk zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten. Vorschläge, die der Förderung dieses Grundsatzes dienen, sind wohlwollend zu prüfen. Gleichzeitig sind die konkreten Forderungen der Vorschrift in der Wissenschaft umstritten.³⁶ Mindestens wird man ihr einen appellativen Charakter beimessen müssen. Insbe-

³⁴ BT-Drs. 17/9412

³⁵ BT-Drs. 17/9412, S. 4.

³⁶ Mit Verweisen auf die Diskussion: *Herdegen* in: Maunz, Düring (Hrsg.) Grundgesetz-Kommentar, Art. 1 Abs. 2 GG, Rn. 36 (65. Ergänzungslieferung 2012).

sondere die Bundesregierung ist zur Wahrung der Menschenrechte im Rahmen der Außenpolitik verpflichtet.³⁷

Gemäß Art. 26 Abs. 2 GG entscheidet über Rüstungsexporte die Bundesregierung. Diese Entscheidung erfolgt im Rahmen eines Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung. Dieser wird durch das Prinzip der Gewaltenteilung geschützt.³⁸ Die Bundesregierung hat sich für ihre Entscheidung Grundsätze auferlegt. Nach den politischen Grundsätzen der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern beachtet die Bundesregierung die Menschenrechte. Nach Punkt I, 2. wird der Menschenrechtslage im Empfängerland bei Ausfuhren von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern ein besonderer Stellenwert beigemessen. Genehmigungen werden insbesondere dann nicht erteilt, wenn zu befürchten steht, dass die exportierten Güter für fortdauernde und systematische Menschenrechtsverletzungen eingesetzt werden können, Punkt I, 3. der Grundsätze.

a) Die Verbandsklage im Gefüge des deutschen Rechts

Verbandsklagen sind im deutschen Recht die Ausnahme. Im Zivilrecht gibt es die Möglichkeiten nach dem Gesetz über Unterlassungsklagen bei Verbraucherrechts- und anderen Verstößen (UKlaG).³⁹ Eine Verbandsklage ist zudem in § 13 des Gesetzes zur Gleichstellung Behinderter (BGG)⁴⁰ vorgesehen. Im öffentlichen Recht finden sich Verbandsklagebefugnisse im Umwelt- bzw. Naturschutzrecht.

Der Antrag wird hier so verstanden, dass die Verbandsklage sich unmittelbar gegen die Erteilung der Ausfuhrgenehmigung richtet, also gegen ein subjektives-öffentliches Recht. Damit ist der Vergleich zu Verbandsklagen im Rahmen des öffentlichen Rechts geboten.

Klassisch werden zwei Formen der Verbandsklage unterschieden: die "egoistische" und die "altruistische" Verbandsklage. Eine egoistische Verbandsklage zielt auf die Durchsetzung der Interessen der Mitglieder eines Verbandes, während die altruistische Verbands-

³⁷ Herdegen in: Maunz, Düring (Hrsg.) Grundgesetz-Kommentar, Art. 1 Abs. 2 GG, Rn. 52 (65. Ergänzungslieferung 2012).

³⁸ Vgl. dazu die Ausführungen in der Ausschussdrucksache 17(9)1010.

³⁹ Anspruchsberechtigung gem. § 3 UKlaG, Unterlassungsklagengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. August 2002 (BGBl. I S. 3422, 4346), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 6. Februar 2012 (BGBl. I S. 146) geändert worden ist.

⁴⁰ Behindertengleichstellungsgesetz vom 27. April 2002 (BGBl. I S. 1467, 1468), das zuletzt durch Artikel 12 des Gesetzes vom 19. Dezember 2007 (BGBl. I S. 3024) geändert worden ist.

klage kollektive Interessen verfolgt.⁴¹ Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN verfolgt also eine altruistische Verbandsklage.

Im öffentlichen Recht steht der Rechtsweg jedem offen, der geltend macht, durch die öffentliche Hand in subjektiven Rechten verletzt worden zu sein, Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG. Dieser Grundsatz wird durch § 42 Abs. 2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) umgesetzt. Die Klagebefugnis fordert also, dass die Verletzung eines subjektiven-öffentlichen Rechts gerügt wird.

Dieser Grundsatz erlaubt Ausnahmen.⁴² Denn § 42 Abs. 2 VwGO stellt die Klagebefugnis unter den Vorbehalt abweichender Regelung durch Gesetz. Insbesondere im Umweltrecht finden sich solche abweichenden Regelungen. So sieht § 64 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) eine Verbandsklage zum Schutze der Mitwirkungsrechte des § 63 BNatSchG vor. Eine weitere Möglichkeit bietet § 2 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (UmwRG). Diese Vorschrift gewährt Umweltverbänden eine Klagerecht gegen

- Entscheidungen über Umweltverträglichkeitsprüfung gemäß dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und
- Genehmigungen nach § 17 Abs. 1a des Bundesimmissionsschutzgesetzes (BImSchG),
- Genehmigungen nach § 8 Abs. 1 des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG),
- Genehmigungen nach § 35 Abs. 2 des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes (KrwAbfG)

Die Ausweitungen des UmwRG basieren auf europäischen Richtlinien⁴³ sowie dem Aarhus-Abkommen.⁴⁴ Das Ziel des Aarhus-Abkommens ist laut Art. 1 der Schutz des Rechtes aller Personen - gegenwärtiger oder zukünftiger Generationen - auf eine der Gesundheit und dem Wohlbefinden zuträgliche Umwelt. Dafür werden Informations- und Be-

⁴¹ *Bizer, Ormond, Riedel*, Die Verbandsklage im Naturschutzrecht, S. 22/23.

⁴² Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 18. Dezember 1987, 4 C 9/86, Rn. 23 (zitiert nach *Juris*).

⁴³ Richtlinie 85/337/EWG vom 27. Juni 1985, ABl. EG Nr. L 175 vom 5. Juli 1985, S. 40, geändert durch Richtlinie 2003/35/EG vom 26. Mai 2003 ABl. EU Nr. L 157 vom 25. Juni 2003, S. 17.

⁴⁴ Aarhus-Abkommen, *BGBI* II 2006, 1251 vom 15. Oktober 2006.

teiligungsrechte verankert. Wie der EuGH bestätigt hat, kommt es für Umweltverbände nicht darauf an, dass eine Norm besondere Rechte für Einzelne begründet.⁴⁵

Die vorgesehenen Klagen im Umweltrecht schützen das Allgemeininteresse am Erhalt der Umwelt. Zweck ist die objektiv-rechtliche Kontrolle über (Umwelt)behörden.⁴⁶

Den aufgezeigten Fällen ist stets eine Form von Planverfahren zu eigen. In diesem sollen die Belange der Allgemeinheit mit den Interessen des Begünstigten einer Genehmigung oder Entscheidung in einen Ausgleich gebracht werden. Die Wahrung der Allgemeininteressen wird durch die Verbandsklage gerichtlich gesichert.⁴⁷

b) Vergleich zum Rüstungsexportverfahren

Die Rüstungsexportkontrolle operiert derzeit unter folgenden Prämissen. Die rechtlichen Rahmenbedingungen sehen die Entscheidung durch die Bundesregierung vor. Gefordert ist eine Entscheidung der Bundesregierung als Kollegium.⁴⁸ Diese fällt in den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung. Ein Beteiligungsverfahren ist folgerichtig durch das Grundgesetz nicht vorgesehen. Damit adressiert das Grundgesetz die politische Brisanz von Rüstungsgeschäften. Es erkennt sicherheits- und außenpolitische Belange an, die nicht unmittelbar für die Öffentlichkeit bestimmt sind. Dazu zählen insbesondere die Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland und die der Europäischen Union. Daneben kann die Situation im Empfängerland Vertraulichkeit abfordern. Sowohl die Frage der Menschenrechte als auch die der regionalen Stabilität sind sensibel.

Von der Bundesregierung wird eine Prognose verlangt. Dabei steht ihr eine Einschätzungsprärogative zu. Nach der Rechtsprechung des BVerfG wird der Bundesregierung bei Fragen, die mit den auswärtigen Beziehungen zusammen hängen, durch die Verfassung allgemein ein breiter Raum politischen Ermessens eingeräumt⁴⁹.

⁴⁵ EuGH NJW 2011, 2779, (2780) ("Triane-Entscheidung" = EuGH, Urteil vom 12. Mai 2011, C-115/09).

⁴⁶ *Wahl/Schütz* in: Schoch, Schneider, Bier (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 23. Erg.Lfg. 2012, § 42 Abs. 2 Rn. 235.

⁴⁷ *Bizer, Ormond, Riedel*, Die Verbandsklage im Naturschutzrecht, S. 22/23.

⁴⁸ *Herdegen* in: Maunz, Düring (Hrsg.) Grundgesetz-Kommentar, Art. 26 GG, Rn. 56 (40. Ergänzungslieferung 2006).

⁴⁹ BVerfG v. 25. Oktober 1991, 2 BvR 374/90

Es sind zudem die Grundrechte der antragstellenden Unternehmen zu berücksichtigen. Diese können sich auf die Art. 2 Abs. 1, 12 Abs. 1 und 14 GG berufen. Auch für Rüstungsexporte zählt der Grundsatz der Außenwirtschaftsfreiheit, wie er in § 1 AWG normiert ist. Wie sich aus Art. 26 Abs. 2 GG ergibt, unterliegt dieser Grundsatz bei Kriegswaffen erheblichen Einschränkungen, die in der Entscheidungsgewalt der Bundesregierung stehen. Nur die Bundesregierung kommt die Recht zu, das Genehmigungsverfahren zu betreiben. Sonstige Beteiligte sind nicht zugelassen.

c) Fazit

Das Rüstungsexportverfahren unterscheidet sich erheblich von Verfahren nach den Bestimmungen des Umweltschutzrechts. Es ist derzeit nicht auf Information und Beteiligung ausgelegt, sondern der Bundesregierung als gubernative Entscheidung überlassen. Es käme also zu einer objektiven Rechtskontrolle gubernativen Handelns, während das Umweltrecht lediglich administratives Handeln prüft.⁵⁰ Es zeigen sich daher prinzipielle Unterschiede zwischen den Verfahren.

Im Ergebnis stehen der Einführung des Institutes der Verbandsklage gegen Rüstungsexportgenehmigungen systematische Erwägungen entgegen. Es ist unvereinbar mit der derzeitigen Kompetenzverteilung. Es achtet nicht den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung. Schließlich steht es auch den Grundrechten der Wirtschaftsbeteiligten entgegen.

V. Zusammenfassende Einschätzung

1. Die Vorgaben des Koalitionsvertrages werden weitgehend umgesetzt. Der Entwurf ist deutlich übersichtlicher als das AWG. Soweit nationale Vor-

⁵⁰ Gubernative als politische Staatsleitung, Administration als Vollzug der gesetzlichen Regelungen im Einzelfall; vgl. dazu *Kirchhof* in: Maunz, Düring (Hrsg.) Grundgesetz-Kommentar, Art. 83 GG, Rn. 45 (54. Ergänzungslieferung 2009).

schriften von europäischen überlagert werden, werden diese entfernt. Statt vieler Verordnungsermächtigungen findet sich nun eine zentrale Ermächtigungsgrundlage. Gleichzeitig bleiben die bewährte Strukturen erhalten. Insbesondere die Differenzierung von AWG und AWV. Die Vereinbarung, Genehmigungen für Dual-Use-Güter zu erteilen, wenn eine zivile Nutzung mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit gegeben ist, wird nicht ausdrücklich umgesetzt.

2. Eine Modernisierung von AWG und AWV ist geboten. Materiell bestehen insbesondere europarechtliche Bedenken gegen Systematik und Inhalt des derzeitigen AWG. Daneben bestehen verfassungsrechtliche Bedenken, etwa hinsichtlich der Bestimmtheit der Strafbestimmungen oder der Änderung der Einfuhrliste durch Rechtsverordnung.
3. Der Entwurf macht das deutsche Außenwirtschaftsrecht übersichtlicher. Die Begriffsbestimmungen werden an einer Stelle zusammengeführt, alphabetisch sortiert und dem aktuellen Sprachgebrauch angepasst. Es wird eine zentrale Vorschrift zur Beschränkung des Rechtsverkehrs geschaffen, § 4 AWG-E. Die Strafbestimmungen des § 34 AWG werden überarbeitet und auf zwei Vorschriften verteilt. Die zahlreichen Lücken in AWG und AWV werden gefüllt. Die Anlagen zur AWV werden neu sortiert und übersichtlicher gestaltet.
4. Das Kontrollniveau wird an einigen Stellen den europäischen Rahmenbedingungen angepasst. Insbesondere werden die §§ 5c, 7 Abs. 2, 41 und 41a AWV gestrichen. Das entspricht der Vorgabe des Koalitionsvertrages, ein "level-playing-field" zu schaffen. Gleichzeitig bleibt es bei den praxisrelevanten Genehmigungspflichten und Verboten.
5. AWG-E und AWV-E entsprechen der Kompetenzverteilung zwischen EU und der BRD. Insbesondere wird die Ausfuhrliste angepasst. Diese wiederholt nun nicht länger den Anhang I der VO (EG) Nr. 428/2009, sondern beschränkt sich auf Rüstungsgüter und national besonders kontrollierte Dual-Use-Güter (ehemaligen 900er-Positionen).
6. Die verfassungsrechtlichen Vorbehalte gegen die Strafvorschriften werden ausgeräumt. Der hier insbesondere problematische § 34 AWG wird kom-

plett überarbeitet. Der materielle Inhalt der Vorschrift findet sich in den §§ 17 und 18 AWG-E wieder. § 17 AWG-E bedroht Verstöße gegen Waffenembargos mit Strafe (derzeit § 34 Abs. 4 Nr. 1 AWG). § 18 AWG-E enthält die sonstigen Strafvorschriften. Die neuen Strafvorschriften werden von unbestimmten Tatbestandsmerkmalen befreit. Insbesondere die "Gefährdung der auswärtigen Beziehungen Deutschlands" wird gestrichen.

7. Eine Verbandsklage stimmt mit dem derzeitigen System des Rüstungsexports nicht überein. Art. 26 Abs. 2 GG und der Grundsatz der Gewaltenteilung werden durch den Vorschlag berührt. Weiterhin werden die Grundrechte der antragstellenden Unternehmen nicht ausreichend berücksichtigt.
8. Hinsichtlich der sonstigen vorgeschlagenen Veränderungen der Rüstungsexportkontrolle wird auf die Ausschussdrucksache 17(9)1010 verwiesen.