



Rechtsfragen der Exportkontrolle

*Tagungsbericht zum Außenwirtschaftsrechtstag,
19. bis 20. November 1998, Münster*

Von Ulrich M. Möllenhoff

Der Autor ist Rechtsanwalt bei der Treuhand Oldenburg und Partner OHG, Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Steuerberatungsgesellschaft.

Dem Erfahrungsaustausch, dem kritischen Rückblick auf sechs Jahre EG-dual-use-VO und der Diskussion von Reformbestrebungen im Rahmen des europäischen Außenwirtschaftsrechts diente der Außenwirtschaftsrechtstag, der nun zum dritten Mal Außenwirtschaftsrechtler aus Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft zum Meinungsaustausch nach Münster brachte. Die Tagung beschäftigte sich mit vier Schwerpunktthemen. Der erste Teil der Tagung beschäftigte sich mit aktuellen Fragen und Entwicklungen der Exportkontrolle. Der zweite Teil diente der Diskussion einer Zwischenbilanz und dem Aufzeigen von Perspektiven der Exportkontrolle von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck (Dual-use-Güter). Daran anschließend wurde der Schwerpunkt auf strafrechtliche Probleme der Exportkontrolle gelegt. Die Abschlußreferate beschäftigten sich mit dem US-Reexportrecht.

Inhalt

- Aktuelle Fragen und Entwicklungen
- Absichten der Bundesregierung
- Probleme der Rechtsanwender
- Außenwirtschafts-Strafrecht
- US-Reexportrecht

fahrungen im Bereich der Exportkontrolle von Dual-use-Gütern im besonderen, wie sie in der VO 3381/94 EWG vorgegeben und dem AWG und AWW für die Bundesrepublik konkretisiert sind. Dabei fand insbesondere der aktuelle EU-Vorschlag einer Reform der EG-dual-use-VO besondere Beachtung.

Aktuelle Fragen und Entwicklungen

Dr. Wolfgang Danner, Präsident des Bundesausfuhramtes (BAFA), Eschborn, R.M. Petriccione, Generaldirektion I, Europäische Kommission, Brüssel, Ministerialrat Volker Hahn, Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn, Prof. Dr. P.M.P.J. Merkelbach, Direktor Philipps International B.V., Niederlande, und Ministerialrat Dr. Elmar Matthias Hucko, Bundesministerium der Justiz, Bonn, referierten aus ihrer jeweiligen Sichtweise die derzeitigen Themen und Probleme der Exportkontrolle im allgemeinen und ihre Er-

Zunächst widmeten sich die Referenten aktuellen Fragen und Entwicklungen der Exportkontrolle. Von mehreren Referenten übereinstimmend wurde die Frage nach der Effizienz der Exportkontrolle gestellt. An der Rechtslage seien einige Veränderungen erforderlich. Die praktische Umsetzung der Exportkontrolle müsse mehr an den Bedürfnissen der beteiligten Unternehmen orientiert werden. Den Unternehmen, die sich stark im Export von kontrollierten Gütern betätigten, sei es nur durch kostenintensive Organisations- und Controllingstrukturen in der Exportkontrolle

möglich, die Komplexität dieses Rechtsgebiets zu bewältigen. Obwohl nur ein kleiner Anteil aller exportierter Güter der Exportkontrolle unterliegen, müsse trotzdem jedes Gut auf eine mögliche Genehmigungspflicht hin untersucht werden. Dies sei um so schwieriger, je größer das Unternehmen werde, da die individuelle Frage der Genehmigungspflicht bei den unteren Chargen in der Auslieferung und Bestellung entstehe, die Managementebene hingegen über diese Frage zu entscheiden habe. Bei Großunternehmen sei dieses Problem nicht mit Anweisungen von der Managementebene getan. Vielmehr bestehe die Notwendigkeit, die Mitarbeiter auf die Frage etwaiger Genehmigungspflicht zu sensibilisieren und umfangreich und kostspielig zu schulen. Wegen der Geschwindigkeit der Veränderung in diesem Bereich müssten die Schulungen oft wiederholt werden, um aktuelle Entwicklungen nicht zu verpassen.

Die Effizienz der Exportkontrolle leide auch durch die Beteiligung zu vieler einzelner Behörden im Genehmigungsverfahren. So seien hier zusätzlich zum BAFA verschiedene Bundesministerien, Zoll und Geheimdienste beteiligt. Hinzu komme die Beteiligung verschiedener Behörden auf internationaler Ebene im Rahmen der verschiedenen Exportkontrollregime. Da es vielfach zu Widersprüchen zwischen diesen verschiedenen Regimen komme, gelte für die Zukunft, die verschiedenen Regime und Verfahrensabläufe auf ihre Kohärenzen zu überprüfen.

Es wurde berichtet, einzelne Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft bieten bestimmte Vorteile für den Export, die auf unterschiedliche Exportkontrollregeln zurückzuführen seien. Man könne zur Zeit schon beobachten, daß Unternehmen gezielt ihre Produktionsstätten und -lager in „exportfreundlichen“ Ländern errichteten, um möglichst günstig Exporte betreiben zu können. Wettbewerbsverzerrungen und Benachteiligungen der einheimischen Industrie seien die Folge. Auf jeden Fall zu vermeiden sei ein „Exportkontrolltourismus“.

Absichten der Bundesregierung

Die Referenten fragten, welche Position die neue Bundesregierung in diesem Rechtsgebiet verfolge. Es wurde festgestellt, daß eine klare Position der Regierung Schröder nicht auszumachen sei. Daher sei zweifelhaft, ob die Reform der EG-dual-use-VO, wie sie für die Ratspräsidentschaft der Bundesrepublik im 1. Halbjahr 1999 vorgesehen sei, auch wirklich umgesetzt werde. Aus der Regierungserklärung sei nur sehr allgemein zu entnehmen, daß die Exportkontrolle am Menschenrechtsstatus der Empfängerländer zu orientieren sei.

Besonders kritisch wurde von seiten der Industrie in diesem Zusammenhang die besonders strenge Exportkontrollgesetzgebung der Bundesrepublik bewertet. Die Tendenz der bisherigen Bundesregierung, in entscheidenden Fragen der Exportkontrolle europäische Alleingänge zu unternehmen, führe auf dem europäischen Markt zu Wettbewerbsverzerrungen. Dieses sei für die beteiligte internationale Industrie schwer einzusehen. Konsequenz sei, daß Industriestandorte verlagert werden.

In seinem Referat verdeutlichte *Hahn* die Ansicht der Bundesregierung. Er bezog sich auf die Meinungen der Regierung Kohl, da es bisher keine aktuellen Stellungnahmen der Regierung Schröder gebe. Die Bundesregierung sei an einer weiteren Harmonisierung der Exportkontrolle auf europäischer oder internationaler Ebene interessiert. Dies dürfe aber nicht um jeden Preis geschehen. Wenn nur der kleinste gemeinsame Nenner zwischen den Mitgliedstaaten vereinbar ist, dann sei es der Bundesregierung lieber, einen Alleingang zu unternehmen, bevor Abstriche an der Qualität der Gesetzgebung in diesem höchst sensiblen Rechtsgebiet getätigt würden. Es komme hinzu, daß die Bundesregierung aus Verantwortung vor der deutschen Geschichte insbesondere bei Exporten an Länder, die Israel bedrohen, besonders sensibel vorgehen müsse. Versäumnisse auf diesem Gebiet würden international sehr kritisch beobachtet.

Zu den weiteren Vorhaben der Bundesregierung führte *Hahn* aus, die Bundesregierung strebe eine weitergehende Kontrolle des Technologietransfers in Form des gesprochenen Wortes an. Die derzeit geplanten Reformen der europäischen Kommission seien noch nicht intensiv genug. Insbesondere eine weitere Kontrolle der Telekommunikation durch Telefone und Fax sei geplant.

Des weiteren beabsichtige die Bundesregierung über eine Catch-all-Klausel neben Embargo-Ländern der Vereinten Nationen (so der aktuelle Kommissionsentwurf) auch noch Embargo-Länder der Europäischen Union mit einzubeziehen.

Die Bundesregierung strebe überdies eine Kontrolle des Dienstleistungssektors an. Da eine solche Kontrolle auf europäischer Ebene nicht mehrheitsfähig sei, seien hier nationale Alleingänge geplant.

Probleme der Rechtsanwender

Zu den Problemen der exportierenden Praxis berichtete insbesondere *Merkelbach* von Schwierigkeiten in der Rechtsanwendung wegen der zu langen und unüberschaubaren Warenlisten. Die Komplexität werde gesteigert durch die Verschiedenheit der nationalen Listen innerhalb der Gemeinschaft. Einzelne Positionen der Listen seien vielfach nicht nachvollziehbar. So sei nicht einzusehen, daß Güter gelistet werden, die als High-Tech-Bausteine für die Unterhaltungselektronik verwendet werden und daher quasi „an jeder Straßenecke“ erhältlich seien.

Für die Praxis problematisch sei weiterhin die Anwendung von Catch-All-Klauseln, also solchen Bestimmungen, deren genehmigungspflichtiger Tatbestand nicht an einer bestimmten (gelisteten) Ware anknüpft, sondern die alle Waren erfassen, die für eine bestimmte Endverwendung gedacht sind. Vielfach sei es schwierig, die Genehmigungspflicht einzelner Exporte anhand dieser allgemeinen Normen zu bestimmen. Bedenklich sei auch, im Rahmen einer solchen Catch-All-Klausel die positive Kenntnis vom

normwidrigen Endverbrauch als Tatbestandsmerkmal zu kodifizieren – so wie es der Kommissionsentwurf zur Reform der EG-dual-use-VO vorsieht. Positive Kenntnis sei kaum beweisbar. Überdies müsse geklärt werden, auf wessen Kenntnis innerhalb der verschiedenen Unternehmensebenen abzustellen sei. Die Entscheidungsträger innerhalb der betroffenen Unternehmen wüßten vielfach nicht, für welchen Zweck die Güter exportiert würden. Die „zweifelhaften“ Empfänger würden ihren Verwendungszweck gut vertuschen. Dies gelte besonders dann, wenn an Distributoren geliefert werde, die den Vertrieb der Güter übernehmen.

Merkelbach machte in diesem Zusammenhang den Vorschlag, die deutschen Behörden sollten eine Warnliste von „zweifelhaften“ Unternehmen veröffentlichen, so wie dies bereits in Dänemark und den USA üblich sei. Dem hielt *Hahn* entgegen, die Industrie werde bereits vereinzelt gewarnt. Öffentliche Warnungen seien nicht unproblematisch. Man könne beobachten, daß die Informationen zu schnell veralten, wenn sie erst einmal veröffentlicht sind. Die betroffenen „zweifelhaften“ Unternehmen änderten sofort ihren Namen und paßten ihr Auftreten am Markt an.

Letztlich wurde noch seitens der internationalen Industrie der Wunsch geäußert, man solle die Genehmigungsverfahren vereinheitlichen. Es sei innerhalb der Gemeinschaft zu beobachten, daß jedes Land über eigene Verfahrensregeln verfüge.

Außenwirtschafts-Strafrecht

Oberstaatsanwalt *Klaus Bieneck*, Staatsanwaltschaft Stuttgart, und *Prof. Dr. Ursula Nelles*, Institut für Kriminalwissenschaften der Westfälischen Wilhelms-Universität, Münster, beleuchteten das geltende Exportkontrollrecht aus strafrechtlicher Sicht.

Zunächst plädierten die Referenten übereinstimmend für eine Deregulierung im Außenwirtschaftsstrafrecht. Die dort herrschende Normenflut bestehe nicht nur aus den

nationalen Rechtsvorschriften von AWG und AWV und den zwei umfangreichen Warenlisten. Vielmehr müsse innerhalb eines Strafverfahrens laut EuGH das gesamte europäische Recht nebst aller nationalen Umsetzungen in deren Originalfassung beachtet werden. Für den individuellen Strafprozeß könnten außerdem noch die Originaltexte der Embargen der UN und alle internationale Exportkontrollregime eine Rolle spielen, da der Angeklagte sich auch auf diese berufen könne. Nur am Rande wurde erwähnt, daß diese Normen in der Bundesrepublik gar nicht alle, geschweige denn in einer deutschen Übersetzung, veröffentlicht seien.

Konkret wurde die Norm des § 34 AWG kritisch untersucht. Im individuellen Strafprozeß seien Tatbestandsmerkmale wie „Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland“ oder das „friedliche Zusammenleben der Völker“ schwer mit Inhalt zu füllen. So könne unter diesem Gefährdungstatbestand insbesondere bei kleineren Exporten nicht subsumiert werden.

Als zu überzogen wertete *Bieneck* das Strafmaß von nicht unter zwei Jahren, das § 34 Abs. 4 AWG vorsieht. Es sei in seiner Praxis zu beobachten, daß durch die Gerichte häufig auf „minder schweren Fall“ erkannt wird, weil der für den Hauptfall vorgesehene Strafraum von „nicht unter zwei Jahren“ für einen geständigen Täter als zu hoch und damit als nicht angemessen angesehen werde. Überdies mache die hohe Strafandrohung im konkreten Einzelfall das Strafbefehlsverfahren, § 407 f. StPO, unmöglich. Das Strafbefehlsverfahren ist nämlich nur bei einer Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr auf Bewährung zulässig. Gerade die Verfahrenserleichterung des Strafbefehlsverfahrens wäre bei geständigen und einsichtigen Ersttätern wünschenswert.

Auf dogmatische Probleme des Außenwirtschaftsstrafrechts wies insbesondere *Nelles* hin. Sie äußerte Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des § 34 Abs. 1 AWG. Sie machte dies an durch die Verknüpfung mit den Warenlisten verbunde-

nen Ungenauigkeiten der Norm fest. Sie definierte jeden einzelnen Verstoß in Form von Export einer bestimmten gelisteten Ware in ein Drittland als eigenen Tatbestand. Dabei zählte sie inklusive aller verschiedenen Spielarten des § 34 AWG (Versuch, Unterstützung der Ausfuhr und Ausfuhr von Vorprodukten) insgesamt 10.000 Tatbestände, unterstellt, die Ausfuhrliste verfüge über schätzungsweise 1.200 Artikel.

Dogmatische Bedenken habe sie auch bei der gewählten Konstruktion, daß die Reichweite des strafrechtlich relevanten Handelns durch eine Verwaltungsgenehmigung bestimmt werde. Es sei letztlich auf eine Ermessensentscheidung der Genehmigungsbehörde beschränkt, ob dasselbe Handeln des Täters straffrei oder strafbewährt sei.

Aus seiner Praxis als Oberstaatsanwalt im OLG-Bezirk Stuttgart konnte *Bieneck* berichten, daß in der Praxis Verstöße im wesentlichen gegen § 34 Abs. 1 AWG und § 34 Abs. 4 AWG (verbotener Zahlungsverkehr) zu verzeichnen seien. Verstöße gegen die Strafnormen der EG-dual-use-VO seien in der letzten Zeit nicht vorgekommen.

Zu anstehenden Reformen mahnten die Referenten die Teilnehmer der anschließenden Diskussion eine Überarbeitung des § 34 AWG an. Es sei notwendig, das Strafmaß zu reduzieren und die Kriminalisierung des Managements zu verhindern, so Rechtsanwalt *Dr. Klaus Pottmeyer*, Düsseldorf. Schlichter Verwaltungsungehorsam solle nur den Tatbestand einer Ordnungswidrigkeit erfüllen. Verwaltungsungehorsam wurde definiert als Verstoß gegen eine Exportkontrollnorm, ohne jedoch gegen ein Rechtsgut zu verstoßen (z. B. Verstoß gegen eine Verfahrensvorschrift).

US-Reexportrecht

Dem die Tagung abschließenden Thema des US-Reexportrechts widmeten sich *Dr. Christoph Hölscher*, LL.M., Rechtsanwalt in Münster,

und Dr. Lothar Griebach, Rechtsanwalt in Berlin und Washington.

Zunächst wiesen die Referenten darauf hin, daß es im amerikanischen Recht keine verfassungsmäßig garantierte Außenhandelsfreiheit gäbe, die zu einem individuellen Anspruch auf Erteilung einer Exportgenehmigung führe. Damit hänge auch zusammen, daß es gegen die Versagung einer Exportgenehmigung keinen oder nur unzureichenden gerichtlichen Rechtsschutz in den Vereinigten Staaten gäbe.

Das US-amerikanische Reexportrecht sei für deutsche Firmen, die Export in nicht amerikanische Länder betreiben, wichtig, weil es auch auf diese Exporte Auswirkungen entfalte. So sind vom amerikanischen Reexportrecht alle Produkte betroffen, die entweder aus den Vereinigten Staaten stammen und in Drittländer exportiert werden oder die zwar außerhalb der USA produziert, aber zu deren Produktion

amerikanische Bauteile oder Maschinen benutzt wurden, die auf amerikanischen Technologien beruhen.

Ausnahmen seien vorgesehen für Waren, die unter Zuhilfenahme von Bauteilen US-amerikanischen Ursprungs hergestellt wurden, bei denen der Anteil von US-Bauteile eine bestimmte unschädliche Mindestmenge nicht überschreitet, sog. de-minimis-Regeln. Der Prozentsatz liege bei Waren, die an Embargo-Länder exportiert würden, bei 10 %, bei Waren, die an andere Drittländer exportiert werden, bei 25 %.

Das US-amerikanische Reexportrecht werde zwar nur in den Vereinigten Staaten durchgesetzt, man müsse sich jedoch als international tätiger Unternehmer an diese Regel halten. Anderenfalls laufe man Gefahr, seine Geschäftstätigkeiten in den USA beschränken zu müssen oder im Rahmen einer USA-Reise

dort strafrechtlich zur Verantwortung gezogen zu werden.

Als praktischen Hinweis gab Hölscher den Ratschlag, daß die amerikanische Exportkontrollbehörde (BXA) über eine Web-Side verfüge: www.bxa.doc.gov. Hier könne man alle aktuellen Exportlisten und sonstige nützliche Informationen abrufen. Ebenfalls für Unternehmen sehr hilfreich seien die Fortbildungen, die in regelmäßigen Abständen von der BXA in Zwei- oder Dreitagesveranstaltungen angeboten werden.

Die Tagung wurde organisiert vom Zentrum für Außenwirtschaftsrecht, Münster, in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Forum für Außenwirtschaftsrecht, Verbrauchsteuern und Zoll e.V., Münster. Der nächste Außenwirtschaftsrechtstag findet statt am 21. und 22. Oktober 1999 und beschäftigt sich mit dem Thema: Rechtsfragen des Handelschutzes im globalen Wettbewerb. ■