

Außenpolitische Hürden für Rüstungsexporte

Bis heute gibt es Tendenzen in Teilen der Bundesregierung, Rüstungsexporte bereits bei möglichen außenpolitischen (und nicht allein bei rechtlichen) Bedenken zu stoppen oder zu begrenzen. Es stellt sich die Frage, welche rechtliche Bedeutung der GASP-Standpunkt 2008/944 für die EU-Staaten hat: Wird er von allen als alleiniger rechtlicher Maßstab angesehen, oder bietet er nur Mindeststandards, die von jedem EU-Staat bei möglichen außenpolitischen Bedenken nach oben überschritten werden dürfen?



Dr. Harald Hohmann
Rechtsanwalt und Partner,
Hohmann & Partner

harald.hohmann@
hohmann-partner.com

Ein hypothetischer Fall

Die deutsche Firma D möchte – wie auch in den vergangenen Jahren – ballistische Schutzwesten in das asiatische Land X an die dortige Polizei liefern; diese sollen zum Schutz diplomatischer Missionen genutzt werden. Das BAFA lehnt zur Überraschung der Firma D die Ausfuhrgenehmigung ab, u.a., weil die Güter von der dortigen Polizei für die Zwecke interner Repression genutzt werden könnten. D ist völlig überrascht; auch die Exportbank der D, die deren Exporte ins Land X seit Jahren ohne Probleme begleitet, ist überrascht. Was sollte D tun?



Auch passive Bewaffnung kann aus politischen Gründen Exportverboten unterliegen.

Genehmigungspflicht nach § 5 AWV

Nach § 5 AWV besteht für den Export von Rüstungsgütern eine Genehmigungspflicht. Die ballistischen Schutzwesten sind Rüstungsgüter nach Position 0013 d von Teil I A der Ausfuhrliste, daher ist ihr Export nach dieser Norm genehmigungspflichtig. Zugunsten der D greift auch nicht die deutsche Allgemeinenehmigung 21 ein, weil diese nicht für asiatische

Länder (außer Japan) gilt. Würde D ohne Genehmigung exportieren, beginge sie eine Straftat nach § 34 Abs. 1 AWG, die mit Freiheitsstrafen von bis zu fünf Jahren oder mit hohen Geldstrafen sanktioniert werden kann.

Nach dieser Norm geht es darum, erhebliche Störungen der auswärtigen Beziehungen Deutschlands zu vermeiden. Eine sol-

che erhebliche Störung der auswärtigen Beziehungen läge dann vor, wenn eindeutig das Risiko bestünde, dass diese Rüstungsgüter zu Zwecken interner Repression oder zur Förderung schwerer Menschenrechtsverletzungen genutzt würden. Sofern dieses Risiko hingegen nicht besteht, scheidet eine erhebliche Störung der auswärtigen Beziehungen – und damit des Schutzzwecks des § 5 AWV – aus.

Rechtsgrundlage GASP-Standpunkt 2008/944

Die Ablehnung kann nur mit Kriterium 2 des GASP-Standpunktes 2008/944 begründet werden. Nach dieser Norm kann die Exportgenehmigung verweigert werden, wenn

- ▶ „eindeutig das Risiko besteht, dass die Rüstungsgüter zur internen Repression genutzt werden könnten“ (Alternative 1) oder
- ▶ „von den zuständigen Gremien der UNO, der EU, des Europarats schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen festgestellt wurden“ und eine Einzelfallprüfung des BAFA ergibt, dass wegen dieser Menschenrechtssituation eine Ablehnung der Exportgenehmigung erforderlich ist (Alternative 2).

Hier schied in jedem Fall die Alternative 2 aus, weil eine solche Feststellung schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen bzgl. des Landes X durch die zuständigen Gremien von UNO, EU oder Europarat fehlten.



Risiko interner Repressionsmaßnahmen im Zielland

Überraschend an dem Fall war vor allem, dass Teile der Bundesregierung angenommen hatten, dass im Land X interne Repressionsmaßnahmen wahrscheinlich seien. Nach der gesetzlichen Definition in dieser Norm kann aus exportrechtlicher Sicht von „interner Repression“ nur dann gesprochen werden, wenn willkürliche Verhaftungen und ähnliche schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen stattfinden. Eine Durchsicht der Berichte von Amnesty International ergab jedoch, dass nur sehr vereinzelt Polizeiübergriffe und willkürliche Verhaftungen von Oppositionellen im Land X stattgefunden hatten. Solche vereinzelt Vorfälle – so bedauerlich sie auch sind – reichen für eine Versagung der Ausfuhrgenehmigung alleine nicht aus, zumal es auch keine Berichterstattung der Medien zu diesen Übergriffen gegeben hat.

Nachweis eindeutiger Nutzung zur internen Repression

Nach dem Wortlaut von Kriterium 2 (Alternative 1) ist die Ablehnung der Exportgenehmigung nur zulässig, wenn „eindeutig das Risiko besteht, dass die Rüstungsgüter zur internen Repression genutzt werden könnten“. Mit anderen Worten: Eine bloß abstrakte Eignung der Güter zur internen Repression reicht nicht; es sind vielmehr konkrete Anhaltspunkte für diese Nutzung zur internen Repression

erforderlich. Demnach muss das BAFA nachweisen, dass diese Rüstungsgüter „vom Endverwender in dieser oder ähnlichen Form zur internen Repression benutzt worden sind“. Solange ein solcher Nachweis fehlt, ist die Ablehnung rechtswidrig.

Was kann D gegen die Ablehnung der Genehmigung vorbringen? Zur Begründung ihres Widerspruchs sollte D als Erstes den fehlenden BAFA-Nachweis der eindeutigen Nutzung der Rüstungsgüter zur internen Repression rügen. Zusätzlich sollte sie Punkte vortragen, aus denen

„Die Ablehnung der Exportgenehmigung ist nur zulässig, wenn eindeutig das Risiko besteht, dass die Rüstungsgüter zur internen Repression genutzt werden könnten.“

sich ergibt, dass eine Nutzung dieser Schutzwesten für Zwecke der internen Repression wenig wahrscheinlich ist. In einem Beratungsfall ging es um Schutzwesten, die keinen Schutz gegen Schläge, Tritte oder Stichwaffen boten, sondern nur vor Schusswaffen schützten – von daher gab es hier gute Argumente gegen die Genehmigungsablehnung.

Schließlich sollte D den Vertrauensschutz anführen: Bisher waren die Exportgenehmigungen immer erteilt worden ohne

Schwierigkeiten, auch nach den Medienberichten war bisher keine wesentliche Änderung der Faktenlage eingetreten, so dass die Ablehnung der Genehmigung überraschend war. Zusätzlich könnte sie

„Einzelne Repressionsfälle – so bedauerlich sie auch sind – reichen für eine Versagung der Ausfuhrgenehmigung alleine nicht aus.“

auf die Verhältnismäßigkeit verweisen: Letzteres dürfte zumindest dann ziehen, wenn sie aussagekräftige Nachweise vorlegt, dass die Schutzwesten alleine für den Schutz diplomatischer Missionen genutzt werden sollen und ihr durch die Ablehnung der Genehmigung hoher Schaden droht.

Bisherige Ergebnisse bei Beratungsfällen

In einem Beratungsfall wurde zunächst die Genehmigung abgelehnt. Aufgrund des Widerspruchs, bei dem die o.g. Gründe vorgebracht wurden, wurde aber kurz darauf die Genehmigung erteilt. In anderen Beratungsfällen, bei denen es um den Export ballistischer Güter in asiatische oder afrikanische Länder ging, stellten sich vergleichbare Rechtsfragen; entscheidend ist die tatsächliche Beurteilung der Situation des Landes bzgl. interner

Repression bzw. beim Einhalten der Menschenrechte etc.

Resümee

Der GASP-Standpunkt 2008/944 erlaubt abgewogene Entscheidungen, um Freihandel und andere Gemeinwohlbelange wie Frieden, Schutz der Menschenrechte etc. gleichermaßen zur Geltung zu bringen. Dann ist aber eine restriktive Auslegung dieser acht Kriterien erforderlich, um keine unverhältnismäßigen Eingriffe in die Exportfreiheit zuzulassen. Dies konnte hier am Beispiel des Kriteriums 2 gezeigt werden: Nur wenn das BAFA nachweist, dass die Rüstungsgüter im Käuferland tatsächlich für Zwecke interner Repression genutzt werden (können), ist die Ablehnung der Exportgenehmigung rechtmäßig, sonst nicht.

Allerdings müssen Teile der Bundesregierung der Versuchung widerstehen, diese acht Kriterien nur als Mindeststandards anzusehen, von denen jederzeit nach oben abgewichen werden kann. Zumindest bei Kriterium 2 ist dies angesichts des eindeutigen und zwingenden Wortlauts rechtlich unhaltbar; sonst droht auch eine Verletzung des Grundsatzes einheitlicher Auslegung im Gemeinschaftsrecht. Die acht Kriterien sind somit alleiniger rechtlicher Maßstab für die Zulässigkeit des Exports von Rüstungsgütern – Abweichungen nach oben (oder erst recht nach unten) sind unzulässig und EG-widrig. ◀