

## Export von TKÜ-Gütern

Welche Rolle spielen die Menschenrechte im Empfängerland? Wann droht eine erhebliche Störung der auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland? Das wird am Beispiel des Exports von Telekommunikationsüberwachungsanlagen (TKÜ-Anlagen) verdeutlicht.



**PD Dr. Harald Hohmann**  
Rechtsanwalt,  
Hohmann Rechtsanwälte

info@hohmann-  
rechtsanwaelte.com  
www.hohmann-  
rechtsanwaelte.com

**Ausgangsfall:** D in Deutschland handelt mit TKÜ-Gütern. D möchte ein Überwachungszentrum (ÜZ) für *Lawful Interception Systeme* (LI) in drei Ländern Afrikas exportieren. Endverwender sind Ministerien dieser drei Länder, die dieses System für die Bekämpfung des Terrorismus in ihren Ländern einsetzen möchten.

Der Antrag auf Ausfuhrgenehmigung wird vom Bundesamt für Wirtschaft und

Ausfuhrkontrolle (BAFA) unter Hinweis auf die schlechte Menschenrechtslage in diesen Ländern abgewiesen, weil durch diese Ausfuhr eine erhebliche Störung der auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland (BR Deutschland) drohen würde. Denn es sei davon auszugehen, dass dieses Gut (das ÜZ für LI) zur internen Repression gegen Oppositionelle eingesetzt würde. Und daher sei diese Ausfuhr mit einer verantwortungsbewussten Exportkontrollpolitik Deutsch-

lands nicht zu vereinbaren. Wie kann sich D dagegen wehren?

### Genehmigungspflichten für den Export von TKÜ-Anlagen

Die Hardware für ein solches ÜZ für LI ist national gelistet auf **Pos. 5A902** und die zugehörige Software auf **5D902**; dies sind Listenpositionen auf der deutschen Ausfuhrliste Teil I B zur Außenwirtschaftsverordnung (AWV). Die Ausfuhr dieser Hardware und Software bedarf nach § 8 Abs.1 Nr. 2 AWV der Ausfuhrgenehmigung – zumindest dann, wenn es um einen Wert von mindestens 5.000 EUR geht.

Fraglich ist, ob hier zusätzlich eine Genehmigungspflicht nach **Art. 5 DUV** (Dual-Use-VO) greifen könnte. Nach Art. 5 DUV ist die Ausfuhr von Gütern für digitale Überwachung, die nicht in Anhang I der DUV gelistet sind, genehmigungspflichtig, wenn dem Ausführer bekannt ist oder er vom BAFA darüber unterrichtet worden ist, dass das Gut ganz oder teilweise für eine Verwendung im Zusammenhang mit interner Repression bestimmt ist oder bestimmt sein könnte.

Es muss sich um ein Gut für digitale Überwachung handeln: Es muss besonders konstruiert sein, um die verdeckte Überwachung natürlicher Personen zu ermöglichen durch die Überwachung, Extraktion, Erhebung oder Analyse von Daten



Wer Telekommunikationsüberwachungsanlagen ausführt, muss sich das genehmigen lassen.

© Zakhar Mar/Shutterstock

aus Informations- und Telekommunikationssystemen. Dieses Gut darf nicht in Anhang I der DUV gelistet sein.

Zum Verhältnis gegenüber den Listenpositionen nach Teil I B der deutschen Ausfuhrliste heißt es in einem BAFA-Merkblatt: Nur Güter, „die unterhalb der Erfassungsschwelle des Teil I B der Ausfuhrliste sind“, können von Art. 5 DUV erfasst sein. Im Umkehrschluss heißt dies: für Güter, die von 5A902/5D902 erfasst sind, ist im Zweifel Art. 5 DUV nicht anwendbar.

Damit ein Gut für eine Verwendung im Zusammenhang mit interner Repression bestimmt sein könnte, muss der Ausführer – wenn keine BAFA-Information vorliegt – einen begründeten Verdacht haben, dass (1) dieses Gut (2) in diesem Land und (3) durch diesen Endverwender für repressive Zwecke genutzt werden kann. Der begründete Verdacht muss sich auf alle drei Punkte beziehen; ist das der Fall, unterrichtet er das BAFA hierüber, indem er beim BAFA eine Ausfuhrgenehmigung beantragt und über diese Verwendungsmöglichkeit informiert.

### Genehmigungskriterien für den Export von TKÜ-Anlagen

In der Praxis wird hierfür der **GASP-Standpunkt 2008/944/GASP** entsprechend angewandt, der ursprünglich allein für die Ausfuhr von Rüstungsgütern gedacht

war. Der Gemeinsame Standpunkt ist ein Instrument der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU. Nach seinem **Kriterium 2** sind die Achtung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts durch das Endbestimmungsland entscheidend. Hiernach verweigern die Mitgliedstaaten eine Ausfuhrgenehmigung, „wenn **eindeutig das Risiko besteht**, dass die Militärgüter, die zur Ausfuhr bestimmt sind, dazu verwendet werden könnten, interne Repression (..) oder andere schwere Menschenrechtsverletzungen zu begehen oder zu ermöglichen“. Um diesen *Clear-Risk*-Ansatz („eindeutiges Risiko“) des GASP-Standpunktes umzusetzen, muss ausgewertet werden, ob bezüglich (1) dieses Gutes, (2) dieses Bestimmungslandes und (3) dieses Endverwenders ein begründeter Verdacht für eine solche Verwendungsmöglichkeit der internen Repression besteht.

Hierfür verlangt der *User's Guide* (ein *Guidance*-Dokument zur Auslegung dieses GASP-Standpunktes) die umfassende Klärung folgender Fragen (inkl. weiterer detaillierter Unterpunkte zu jeder Frage):

1. Ist dieses Gut bisher für Repression verwendet worden? Oder wie wahrscheinlich ist es, dass es künftig für repressive Zwecke verwendet wird?
2. Welche internationalen Menschenrechtspakte werden vom Empfangsland anerkannt? Arbeitet es – das Bestimmungsland – mit internationa-

len Menschenrechtsgeräten zur Verbesserung von Menschenrechten zusammen? Ist es bisher repressiv aufgefallen? Und wenn ja, hat es einer unabhängigen Untersuchung repressiver Maßnahmen zugestimmt?

3. Welche Rolle spielt der Endverwender im Bestimmungsland? Hat er je bei repressiven Maßnahmen mitgewirkt? Liegen Berichte über seine Mitwirkung vor?

U.E. ist dieser *User's Guide* für die Ermessensbindung wichtig: Damit der GASP-Standpunkt, der in nationales Recht inkorporiert worden ist, die Aufgabe von Transparenz, Harmonisierung und Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen zwischen EU-Mitgliedern wahrnehmen kann, ist dieser Leitfaden als rechtlich bindende Orientierungshilfe zur Ermessensbegrenzung anzusehen. Wenn also solche Fragen weitgehend nicht beantwortet werden, dürfte die Auslegung des GASP-Standpunktes ermessensfehlerhaft sein.

**Erhebliche Störung der auswärtigen Beziehungen der BR Deutschland:** Eine erhebliche Störung der auswärtigen Beziehungen (§ 4 Abs. 1 Nr. 3 AWG) liegt nur vor, wenn es der BR Deutschland praktisch unmöglich gemacht wird, ihre Interessen im internationalen Verkehr wahrzunehmen, wie etwa Abbruch diplomatischer Beziehungen, feindselige Kampagnen etc.; hingegen reicht ein potenzieller Reputationsverlust nicht aus.

Für die Ablehnung der Genehmigung aus diesem Grund muss immer eine **konkrete Gefahr** nachgewiesen werden: Es muss anhand konkreter tatsächlicher Umstände nachvollziehbar gemacht werden, dass ein solches Risiko konkret droht; eine bloß theoretische Begründung reicht hierfür nicht. Gerade bei Gütern, die ausschließlich national gelistet sind, bedarf es u.E. für die Annahme einer solchen Gefahr einer besonderen Begründung.

**Auswirkungen von zwei Urteilen des Verwaltungsgerichts Frankfurt vom 12. Dezember 2025:** In diesen zwei Urteilen hat das VG Frankfurt zwei Ablehnungen von BAFA-Genehmigungen wegen Ausfuhren von TKÜ-Gütern nach Ägypten und Algerien aufgehoben und die Sache zur erneuten Entscheidung an das BAFA (unter Berücksichtigung der Rechtsauffassung des Gerichts) zurückverwiesen. Die Urteile lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Der bloße Verweis auf einen möglichen Reputationsverlust reicht nicht aus, um eine erhebliche Störung der auswärtigen Beziehungen der BR Deutschland zu begründen, solange eine solche Störung nicht **konkret zu erwarten** ist und diese **signifikant** ist.
- Auf die Achtung der Menschenrechte im Bestimmungsland nach dem GASP-Standpunkt kommt es im Hinblick auf § 4 Abs. 1 Nr. 3 AWG nicht notwendigerweise an; denn diese können nur

dann relevant werden, wenn damit gleichzeitig eine erhebliche Störung der auswärtigen Beziehungen der BR Deutschland einhergeht, was hier (mangels genügender Begründung) nicht zu befürchten ist.

- Es ist in der Begründung widersprüchlich, wenn Deutschland umfassend Rüstungsexporte nach Ägypten und Algerien genehmigt, ohne hierbei Bedenken wegen Menschenrechten zu haben, und gleichzeitig die Ausfuhr von TKÜ-Gütern in diese Länder wegen Menschenrechtsbedenken ablehnt. Auch dies spricht hier gegen die erhebliche Störung der auswärtigen Beziehungen, zumal auch die Rüstungsgüter zur Verfolgung von Oppositionellen genutzt werden könnten.
- Zur Auslegung von Art. 5 DUV: Die Behauptung, dass ein digitales Überwachungsgut für eine Verwendung im Kontext mit interner Repression bestimmt sein könnte, setzt voraus, dass ein *begründeter* Verdacht für eine solche Verwendung besteht. Hierfür reichen schematische Beurteilungen nicht; so hätte u.a. die technische Eignung für eine repressive Verwendung anhand der konkreten Umstände des Einzelfalls substantiiert begründet werden müssen.

### Lösung des Ausgangsfalls

D sollte einen Widerspruch gegen die Genehmigungsablehnung einlegen. Zwar besteht hier eine Genehmigungspflicht aus § 8 Abs. 1 Nr. 2 AWV (der Wert lag über 5.000 EUR), weil das Gut (ÜZ für LI) gelistet ist auf Position 5A902 (bzgl. Hardware) und 5D902 (bzgl. Software); eine Genehmigungspflicht aus Art. 5 DUV dürfte hingegen ausscheiden. Aber der Versagungsgrund aus § 4 Abs. 1 Nr. 3 AWG (erhebliche Störung der auswärtigen Beziehungen der BR Deutschland) für die Ausfuhr genehmigung dürfte hier nicht vorliegen, solange vom BAFA als Begründung nur auf einen möglichen Reputationsverlust hingewiesen wird, weil dann eine **konkrete Gefahr** fehlt.

*„Auf die Achtung der Menschenrechte im Bestimmungsland nach dem GASP-Standpunkt kommt es im Hinblick auf § 4 Abs. 1 Nr. 3 AWG nicht notwendigerweise an; denn diese können nur dann relevant werden, wenn damit gleichzeitig eine erhebliche Störung der auswärtigen Beziehungen der BR Deutschland einhergeht.“*

Außerdem sprechen die umfassenden Genehmigungen für Rüstungslieferungen nach Ägypten und Algerien, bei denen keinerlei Bedenken wegen Menschenrechten gesehen wurden, dagegen,

die Ausfuhr von TKÜ-Anlagen wegen Menschenrechtsüberlegungen abzulehnen, weil erstens Rüstungsgüter sensibler sein dürften als (ausschließlich national gelistete) TKÜ-Güter und weil zweitens beide Güter (Rüstungsgüter und TKÜ-Anlagen) für repressive Zwecke verwendet werden können.

### Resümee

Bei der Ausfuhr von Rüstungsgütern und TKÜ-Gütern spielen häufig die Menschenrechtssituation im Bestimmungsland und die Frage einer erheblichen Störung der auswärtigen Beziehungen der BR Deutschland (§ 4 Abs. 1 Nr. 3 AWG) eine wichtige Rolle. Eine pauschale Bezugnahme auf die „schlechte Menschenrechtssituation“ im Bestimmungsland und die auswärtigen Beziehungen der BR Deutschland reicht aber aus zwei Gründen nicht aus, um eine Ausfuhr genehmigung abzulehnen: Erstens muss eine **konkrete Gefahr** für die erhebliche Störung der auswärtigen Beziehungen der BR Deutschland und für eine repressive Verwendung dieser Güter in diesem Bestimmungsland und durch diesen Endverwender bestehen, und diese Gefahr muss **signifikant** sein.

Zweitens werden die **Menschenrechte nur mittelbar durch § 4 Abs. 1 Nr. 3 AWG geschützt**: Gegenüber Dritten – also z.B. gegenüber ägyptischen und algerischen Bürgern in Ägypten und Algerien – kann hieraus kaum eine Handlungs-

pflicht abgeleitet werden; denn sonst könnte die BR Deutschland zur humanitären Intervention in diese Länder verpflichtet sein. Dies gilt zumindest, solange keine erhebliche Störung der auswärtigen Beziehungen der BR Deutschland besteht. Entscheidend für die Frage der Ablehnung einer Genehmigung ist somit primär, ob eine konkrete Gefahr besteht, die einen Eingriff in Grundrechte in Deutschland (wie in die Außenwirtschaftsfreiheit der Exporteure in Deutschland) rechtfertigt – Menschenrechte von Ausländern in Drittländern sind hierfür nur von untergeordneter Bedeutung.

Und eine Ablehnung für die Ausfuhr von TKÜ-Gütern, die nicht genügend begründet, warum ein konkreter Verdacht besteht, dass (1) dieses Gut (2) in diesem Bestimmungsland und (3) bei diesem Endverwender repressiv verwendet werden kann, dürfte im Zweifel ermessensfehlerhaft sein. Entsprechendes gilt auch für die Ablehnung der Ausfuhr von Rüstungsgütern. ◀

Wegen aktueller Hinweise zum EU-Außenwirtschaftsrecht vgl. [HIER](#)