

optimistisch von einer maximalen Prüfungszeit von drei Jahren reden¹¹⁵ und wenn von Seiten mancher Berufsverbände eine sofortige Beendigung der Aktion gefordert wird,¹¹⁶ so kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden, wann aufgrund der ausreichenden Erschließung der DDR-Akten die Überprüfungsaktion für abgeschlossen erklärt werden kann. Problematisch ist es aber auch, wenn, wie derzeit, überhaupt kein Ende dieser Überprüfung anvisiert ist. Deshalb sollte sich der Gesetzgeber nach einer Frist von z. B. drei Jahren die Pflicht auferlegen, über die Fortdauer des Verfahrens erneut zu befinden.

12. *Schlußbemerkung*

Der Umgang mit den »personellen Altlasten« im öffentlichen Dienst offenbart die Unbeholfenheit der östlichen Verwaltungen bei der Anwendung des neuen bundesdeutschen Rechts wie auch die Unbeholfenheit westlicher Juristen beim Umgang mit ostdeutscher Realität. Maßlatte ist letztendlich Rechtsverständnis und Rechtsanwendung des westlichen Leihbeamten, Juristen und Beraters. Auf der Strecke bleibt eine tatsächliche Aufarbeitung der DDR-Geschichte und die Möglichkeit eines neuen Anfangs. Hierzu beigetragen hat bisher auch die völlig unbefriedigende Informationspolitik. Erst auf massiven Protest einer kritischen Öffentlichkeit wurden rechtsstaatlich bedenkliche Verfahrensweisen sukzessive aufgegeben. In dieser Flexibilität zeigt sich aber auch eine Beweglichkeit der neuen Verwaltungen, die in westdeutschen Administrationen nicht selbstverständlich ist.

Es kann nicht nur darum gehen, besonders belastete Menschen aus dem öffentlichen Dienst fernzuhalten. Gerade in der Aufbauphase bedürfen die neuen Länder der Kompetenz und des Engagements derer, welche die politische Wende 1989 vorangetrieben haben. Wer ein Interesse an einer moralisch und politisch über jeden Verdacht stehenden Verwaltung hat, wer eine tatsächliche Zäsur zwischen der DDR-Verwaltung und dem bundesdeutschen Verwaltungsaufbau möchte, darf sich deshalb nicht nur an den westdeutschen Maßstäben der Laufbahnordnungen orientieren, da engagierte und geeignete Bewerber, z. B. diejenigen, welche an der Auflösung des MfS beteiligt waren, diesen Maßstäben aufgrund der in der ehemaligen DDR bestehenden Ausbildungsverbote nicht gerecht werden können.¹¹⁷

Dietmar Pietsch Die Bekämpfung illegaler Rüstungsexporte

Zur Novellierung des Außenwirtschaftsrechts

1. *Einleitung*

Mit Hilfe westlicher und östlicher Staaten konnte der Irak in den 80er Jahren ein Waffenarsenal aufbauen, das ihn in den Stand versetzte, im Sommer 1990 Kuwait zu

¹¹⁵ Vgl. die Angaben bei Diederichs, Bürgerrechte & Polizei 38 (1/1991), S. 22 ff.

¹¹⁶ Bleibtreu, kriminalist 1991, 256 ff.

¹¹⁷ Sächs. Min.Präs. Biedenkopf, Erklärung vom 9. 4. 1991.

überfallen und zu okkupieren. Auch deutsche Unternehmen waren an der Aufrüstung des Irak beteiligt; neben illegalen Lieferungen sind zwischen 1981 und 1990 auch Waffenausfuhren mit offizieller Genehmigung der Bundesregierung im Wert von 359 Mio. DM erfolgt.¹ Wegen dieser Lieferung sah sich die Bundesregierung massiven internationalen Protesten ausgesetzt, woraufhin sie die Schaffung schärferer Gesetzesbestimmungen ankündigte. Der »Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes und der Strafprozeßordnung«² wurde am 22. März 1991 im Bundestag gegen die Stimmen der Opposition angenommen. Der Bundesrat hat dem Gesetzentwurf nicht zugestimmt, sondern den Vermittlungsausschuß angerufen. Das Vermittlungsverfahren endete ohne Einigungsvorschlag³, woraufhin der Bundesrat das Gesetz ablehnte.⁴

Der vorliegende Beitrag beabsichtigt eine Zusammenfassung und kritische Würdigung der AWG-Novelle 1991 (AWG-E). Berücksichtigt ist auch der jüngste Entwurf der Bundesregierung⁵, auch wenn dieser noch nicht abschließend beraten und Änderungen daher möglich sind.

2. Einige bedeutsame gesetzliche Verbesserungen

Der Gesetzesentwurf zur Verschärfung des Außenwirtschaftsgesetzes und der Strafprozeßordnung bringt an einigen Stellen deutliche Verbesserungen, die zu einer Begrenzung illegaler Waffentransfers und zur Abschreckung potentieller Täter beitragen können. Hervorzuheben sind insbesondere die Vereinfachung der Strafvoraussetzungen in § 34 Außenwirtschaftsgesetz (AWG), die Strafverschärfungen bei Verstößen gegen UNO-Embargos, die Abschöpfung von Gewinnen aus illegalen Waffengeschäften sowie die Anwendung deutschen Strafrechts auf im Ausland begangene Taten. Die Verbesserungen sind allerdings weitgehend nicht das Ergebnis eigener Überlegungen der Bundesregierung. In wesentlichen Teilen greift sie frühere Vorschläge der Opposition auf, die in der Vergangenheit bereits Gegenstand parlamentarischer Beratung waren, jedoch noch vor wenigen Monaten von den Mehrheitsfraktionen im Bundestag abgelehnt wurden.

2.1. Gefährdung der auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik und des friedlichen Zusammenlebens der Völker – der neue § 34 AWG

In der alten Fassung war § 34 AWG als *Kumulationstatbestand* ausgestaltet. Bestraft werden konnte nur, wer

- erstens einer zum AWG ergangenen Rechtsverordnung zuwider handelte, sofern
- zweitens diese Handlung auch die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland, das friedliche Zusammenleben der Völker oder die auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland erheblich gefährdete.

Beide Voraussetzungen mußten kumulativ gegeben sein.

¹ Vgl. »Bericht der Bundesregierung über legale und illegale Waffenexporte in den Irak und die Aufrüstung des Irak durch Firmen der Bundesrepublik Deutschland«, BT-Drucks. 12/487, S. 2; »Irak-Bericht«.

² BT-Drucks. 12/289.

³ BR-Drucks. 346/91.

⁴ BR, PlPr., 631. Sitzung, S. 216.

⁵ BT-Drucks. 12/1031.

Durch die Novelle 1991 soll § 34 AWG-E in ein reines Erfolgsdelikt ausgestaltet werden. In Zukunft soll die Ausfuhr von Waren der Ausfuhrlisten A (Waffen, Munition und Rüstungsmaterial), B (Kernenergieliste), C Nr. 1711 (chemische Vorprodukte, die zur Herstellung chemischer Kampfstoffe geeignet sind), D und E (Chemie- und Biologieanlagen), die ohne oder aufgrund erschlichener Genehmigungen erfolgt, grundsätzlich strafbar sein. Ein Nachweis, daß die Ausfuhren zu einer Gefährdung der vorgenannten Rechtsgüter geführt haben, ist nicht mehr erforderlich.⁶

Diese Regelung war von der SPD-Bundestagsfraktion schon im Juni 1990 bei der Beratung der Gesetzesänderungen zum Kriegswaffenkontrollgesetz (KWKG) und zum AWG vorgeschlagen, jedoch von CDU/CSU und FDP abgelehnt worden.⁷

Die Neuregelung bringt noch eine weitere, auf den ersten Blick nicht erkennbare Verbesserung. In der Vergangenheit haben Staatsanwaltschaften im Rahmen der Strafverfolgung illegaler Rüstungsexporte das Auswärtige Amt um gutachtliche Stellungnahme ersucht, ob im konkreten Fall durch bestimmte Handlungen die »auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland« oder das »friedliche Zusammenleben der Völker« gestört worden waren. Dabei hat sich die gutachtliche Tätigkeit des Auswärtigen Amtes im Bereich des Außenwirtschaftsgesetzes zwischen 1987 und 1990 wie folgt entwickelt:

	Gutachtliche Stellungnahmen des AA insgesamt	Fälle, in denen eine »Störung« der auswärtigen Beziehungen etc. bejaht wurde
1987	7	3
1988	11	4
1989	25	11
1990	9	4

Demnach kam das Auswärtige Amt in mehr als der Hälfte der Fälle zu einem negativen Ergebnis.⁸ Verneinte das Auswärtige Amt eine Störung der »auswärtigen Beziehungen« bzw. des »friedlichen Zusammenlebens der Völker«, wurde das Ermittlungsverfahren von der Staatsanwaltschaft in der Regel eingestellt bzw. zur weiteren Prüfung, ob eine Ordnungswidrigkeit vorliegt, an die zuständige Verwaltungsbehörde (z. B. OFD) abgegeben.⁹

Durch die Gesetzesänderung soll die Tatbestandsvoraussetzung »Gefährdung der äußeren Sicherheit, des friedlichen Zusammenlebens der Völker oder der auswärtigen Beziehungen« wegfallen. Strafbar ist dann allein das ungenehmigte Ausführen von Waren der Ausfuhrliste Teil I Abschnitt A, B, C Nr. 1711, D und E. Dadurch erübrigt sich für die Ermittlungsbehörden die Einholung von Stellungnahmen des Auswärtigen Amtes.

⁶ BT-Drucks. 12/104, S. 7.

⁷ BT-Drucks. 11/7285.

⁸ So soll beispielsweise die Lieferung von Nachtsichtgeräten an den Irak während des irakisch-iranischen Kriegs weder die auswärtigen Beziehungen noch das friedliche Zusammenleben der Völker gestört haben, vgl. die genauen Quellennachweise bei Wolfgang Hoffmann, Betrug im Bundestag, ZEIT, Nr. 12, 15. März 1991, S. 23 f.

⁹ Vgl. dazu den Fall staatsanwaltlicher Ermittlungen gegen das in Bremen ansässige Unternehmen Krupp Atlas Elektronik wegen des Exports von Nachtsichtgeräten in den Irak, dargestellt bei Deiseroth, KJ 3/1991, S. 229 ff.

2.2. Strafverschärfung bei Verstößen gegen Embargobeschlüsse der UN

Der Bundesregierung sind ab September 1990 bis zum 23. April 1991 insgesamt 151 Hinweise auf mögliche Zuwiderhandlungen deutscher Unternehmen gegen das Irak-Embargo zugegangen. Bei 56 Fällen haben sich keine Anhaltspunkte für Verstöße gegen das Irak-Embargo ergeben. In 16 Fällen wurden aufgrund der Prüfungsfeststellungen Ermittlungsverfahren eingeleitet, davon in 15 Fällen wegen verbotswidriger »Förderung von Lieferungen«, z. B. durch Abgabe von Angeboten. Lediglich in einem Fall ist bisher tatsächlich eine rechtswidrige Lieferung in den Irak festgestellt worden.¹⁰

In Zukunft sollen Verstöße gegen vom UN-Sicherheitsrat beschlossene wirtschaftliche Sanktionsmaßnahmen mit einer Mindestfreiheitsstrafe von zwei Jahren bestraft werden (§ 34 Abs. 4 AWG-E).¹¹ Auch hierbei handelt es sich um eine Maßnahme, wie sie die Oppositionsparteien im Zusammenhang mit der Forderung nach strikter Einhaltung und Überwachung des mandatorischen UN-Embargos gegen Südafrika verlangt haben.¹²

2.3. Erstreckung des AWG auf Auslandstaten deutscher Staatsbürger (§ 35 AWG-E)

Waffengeschäfte sind international. Die Beteiligung von Staatsbürgern der Bundesrepublik an illegalen Waffengeschäften beschränkte sich in der Vergangenheit nicht allein auf die Vorbereitung und Durchführung von »hard-ware«-Lieferungen. Die Ingangsetzung technisch komplexer Produktionsanlagen, etwa zur Herstellung von Gewehren, Munition oder chemischen Waffen erfordert ein technisches Spezialwissen, das in den Abnehmerländern häufig nicht vorhanden ist. Deutsche Experten, z. B. Techniker, Ingenieure, Konstrukteure waren in den unterschiedlichsten Ländern an den unterschiedlichsten Waffenprojekten direkt vor Ort beteiligt. Ohne ihre Mithilfe hätten die Anlagen nicht oder allenfalls mit erheblicher Verzögerung errichtet werden können.¹³

In der juristischen Fachliteratur bestand seit langem Konsens darüber, daß wegen Art. 26 Abs. 1 GG die Beteiligung deutscher Staatsbürger an einer ausländischen Kriegswaffenproduktion rechtswidrig ist, wenn sie ohne Genehmigung erfolgt.¹⁴ Dem grundgesetzlichen Auftrag, Handlungen, die das friedliche Zusammenleben der Völker stören, unter Strafe zu stellen (Art. 26 I 2 GG), war jedoch der Gesetzgeber nur unzureichend nachgekommen.¹⁵

¹⁰ »Irak-Bericht«, BT-Drucks. 12/487, S. 10f.

¹¹ BT-Drucks. 12/289, S. 6f.

¹² BT-Fraktion DIE GRÜNEN, Einhaltung des UNO-Rüstungsembargos gegen Südafrika, BT-Drucks. 11/4826; SPD BT-Fraktion, Verminderung der Rüstungsexporte und verbesserte Rüstungsexportkontrolle, BT-Drucks. 11/4842.

¹³ Nach Ausbruch des Krieges zwischen Irak und Iran soll das frühere Bundesunternehmen Fritz Werner GmbH mehr als 100 Ingenieure und Techniker in den Iran geschickt haben, um Fabrikanlagen aufzubauen bzw. wieder in Gang zu setzen, die u. a. der Munitionsfertigung dienen: Jürgen Roth, Die illegalen deutschen Waffengeschäfte und ihre internationalen Verflechtungen, Frankfurt 1988, S. 188; ein leitender Mitarbeiter der HDW soll in Südafrika mit dem Bau von U-Booten beauftragt gewesen sein (BT-Drucks. 11/6141, S. 53, 82, 156); der Leiter des Tritium-Labors des Max-Planck Instituts für Plasmaphysik hat die Hanauer Nuklearfabrik NTG bei der Angebotserstellung zur Lieferung einer Schwerwasserreinigungsanlage nach Pakistan unterstützt. Außerdem war er an der Lieferung des Tritiumgases für den Probelauf der Tritium-Reinigungs- und Sammlungsanlage sowie am Bau der Anlage selbst beteiligt (Bericht und Beschlußempfehlung des 2. Untersuchungsausschusses, BT-Drucks. 11/7800, »Bericht Transnuklearauschuß«, S. 761); Techniker von MBB sollen im Irak und Brasilien am Bau von ballistischen Raketen, die Atomsprenghöpfe tragen können, mitgewirkt haben.

¹⁴ Dürig, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Kommentar zum GG, Art. 26 Rdnr. 49.

¹⁵ Jarrass/Pieroth, GG, Art. 26 Rdnr. 4; v. Münch/Hernekamp, GG, Art. 26, Rdnr. 26; AK-GG/Frank, Art. 26 Rdnr. 26; a. A. Maunz/Dürig, Art. 26 Rdnr. 37.

Im Rahmen der Novellierung des AWG ist geplant, ungenehmigte Ausfuhren von Gütern der Ausfuhrlisten A–E sowie Verstöße gegen ein UN-Embargo selbst dann unter Strafe zu stellen, wenn die Tat im Ausland begangen wird, der Täter jedoch Deutscher ist (§ 35 AWG-E).¹⁶

2.4 Gewinnabschöpfung aus illegalen Rüstungsexportgeschäften

»Verbrechen darf sich nicht lohnen!« – dieses Leitprinzip des Strafrechts sollte gerade für die Geschäfte skrupeloser Waffenschieber gelten. Die Realität sieht indessen anders aus.

Nach derzeitigem Straf- bzw. Ordnungswidrigkeitenrecht kann der Vermögensvorteil, den der Täter oder Teilnehmer aus einer rechtswidrigen Tat erlangt hat, eingezogen werden (§§ 73 ff StGB, §§ 17 Abs. 4, 22 OWiG). Auf Anfrage teilte die Bundesregierung mit, daß von 1982–1990 in keinem (!) Fall einer Verurteilung nach dem KWKG oder AWG der Verfall etwaiger Tatgewinne angeordnet worden sei.¹⁷ Im Verfahren gegen die Unternehmen IKL und HDW wegen illegalen Exports von U-Bootblaupausen nach Südafrika verhängte die OFD Kiel jeweils ein Bußgeld von 50 000,- DM, obwohl sich aus den Ermittlungen ergab, daß die Firmen einen Gewinn von 40 Mio. DM erzielt hatten.¹⁸ Selbst im Urteil gegen den Lieferanten der Giftgasanlage nach Libyen, Hippenstiel-Imhausen, hat das Gericht keine Abschöpfung des Gewinns angeordnet, obgleich nach Aussage des Angeklagten ein Gewinn von mindestens 16–20 Mio. DM angefallen ist.¹⁹ Es bestehen sogar Hinweise, daß diese Angaben noch viel zu niedrig sind. Die »Erlöse« des libyschen Giftgasgeschäfts sollen nicht 150 Mio. DM, sondern 250 Mio. DM betragen haben. Die »vergessenen« 100 Mio. DM werden auf einem Schweizer Bankkonto vermutet.²⁰

Schon während der Beratungen der Gesetzesänderungen nach dem Rabta-Skandal war das Fehlen einer Regelung zur leichteren Abschöpfung illegal erzielter Rüstungsgewinne kritisiert worden.²¹ Inzwischen ist auch die Bundesregierung der Auffassung, daß sich die bestehenden Gesetzesbestimmungen zur Gewinnabschöpfung in der Praxis als unzureichend erwiesen haben. Die wesentlichen Ursachen hierfür werden auf die Kompliziertheit der Vorschriften, die Überfrachtung des Ermittlungs- und Strafverfahrens mit zivilrechtlichen Prüfungsschritten sowie die Schwierigkeit, beim Täter vorgefundene Vermögensgegenstände bestimmten Straftaten zuzuordnen, zurückgeführt.²²

Zur Abschöpfung rechtswidrig erlangter Vermögensvorteile war 1975 das Rechtsinstitut des »Verfalls« in das Strafgesetzbuch eingefügt worden. Ist eine rechtswidrige Tat begangen worden und hat der Täter oder Teilnehmer für die Tat oder aus ihr einen Vermögensvorteil erlangt, so ordnet das Gericht dessen Verfall an. Entscheidend ist dabei die Auslegung des Begriffs »Vermögensvorteil«. Die inhaltliche Ausfüllung des Begriffs »Vermögensvorteil« erfolgt nach dem sog. *Nettoprinzip*:

¹⁶ BT-Drucks. 12/289.

¹⁷ Schriftliche Frage des Abg. Poppe (Bündnis 90/GRÜNE), BT-Drucks. 12/637, S. 4.

¹⁸ Ergänzung zum Abschlußbericht des 1. Untersuchungsausschusses (U-Boot Untersuchungsausschuß), BT-Drucks. 11/8176, S. 63; Bericht und Begründung der OFD Kiel für ein so geringes Bußgeld sind abgedruckt auf den Seiten 114–124.

¹⁹ Der »Spiegel« Nr. 6/1991, S. 64 geht von einem Gewinn von ca. 70 Mio. DM aus.

²⁰ Badische Zeitung 10. 8. 1990, S. 3.

²¹ Vgl. die Stellungnahme von Harald Müller (HSFK) bei der Sachverständigenanhörung im Wirtschaftsausschuß des Deutschen Bundestages vom 23. Okt. 1989, S. 10.

²² BT-Drucks. 11/5525, S. 13; 11/7663, S. 22; zur Vermeidung von Beweisschwierigkeiten bei Gewinnen aus Drogengeschäften hat Großbritannien 1986 im »Drug Trafficking Offences Act« die Umkehr der Beweislast eingeführt. Danach besteht zunächst die Vermutung, daß das gesamte gegenwärtige Eigentum

Vermögensvorteil ist die Differenz aus Taterlös und den durch die Tat verursachten Kosten. Vom Gesamterlös der Tat sind also etwaige Aufwendungen des Täters abzuziehen.²³ Das Gericht muß daher erst die »Aufwendungen« des Täters feststellen. Auch wenn der Richter die Möglichkeit der Schätzung der Aufwendungen hat (§ 73b StGB), ist er doch verpflichtet, die Grundlagen der Schätzung anzugeben und alle verfügbaren Beweismittel auszuschöpfen.²⁴ Ein zügiges Verfahren wurde durch diese Regelung sicherlich nicht gefördert, was u. a. die geringe praktische Relevanz der Verfallsvorschriften erklärt.

Um die Zugriffsmöglichkeiten auf illegal erzielte Vermögensvorteile aus Waffengeschäften zu verbessern, hat der Bundestag die strafrechtlichen Vorschriften verschärft. Die AWG-Novelle ersetzt den Begriff »Vermögensvorteil« durch das Wörtchen »etwas«: Hat der Täter aus einer rechtswidrigen Tat »etwas« erlangt, so ordnet das Gericht dessen Verfall an (§ 73 Abs. 1 Satz 1 StGB n.F.).²⁵ Als Folge dieser Änderung werden Gerichte nicht länger umfangreiche Beweiserhebungen über die Aufwendungen eines Straftäters anstellen müssen.

3. Überflüssiges – Nebensächliches – Widersprüchliches und Gefährliches

3.1 Ausfuhrgenehmigungen nur an »zuverlässige« Antragsteller

In Zukunft soll die Erteilung von Ausfuhrgenehmigungen »insbesondere von der Zuverlässigkeit des Antragstellers« abhängig gemacht werden können.²⁶ Materiell bringt diese Einfügung nichts Neues.²⁷ Schon bisher konnte nach dem AWG die Erteilung von Genehmigungen von »sachlichen und persönlichen Voraussetzungen« abhängig gemacht werden (§ 3 Abs. 1 AWG). Zu den »persönlichen Voraussetzungen« zählt zweifellos auch die Zuverlässigkeit eines Antragstellers.

Zur Konkretisierung der Zuverlässigkeitsprüfung hat die Bundesregierung am 28. 11. 1990 »Grundsätze zur Prüfung der Zuverlässigkeit von Exporteuren von Kriegswaffen und rüstungsrelevanten Gütern« beschlossen (BAnZ Nr. 225 v. 8. 12. 1990). Jeder Antragsteller muß einen Ausfuhrverantwortlichen auf Vorstands- oder Geschäftsführungsebene benennen. Damit soll verhindert werden, daß durch vorsätzliche oder fahrlässige Handlungen nachgeordneter, in den Unternehmen nicht ausreichend überwachter Mitarbeiter die außenwirtschaftsrechtlichen Verpflichtungen verletzt werden. Allerdings fallen die Sanktionen für den »Ausfuhrverantwortlichen« bei festgestellten Rechtsverstößen denkbar bescheiden aus: Der Ausfuhrverantwortliche muß lediglich ausgetauscht werden.²⁸

eines verurteilten Drogenhändlers oder alles, was ihm in den vergangenen Jahren gehört hat, Erlös aus dem Drogenhandel ist. Es ist dann Sache des Verurteilten, das Gegenteil zu beweisen. Damit wird ein zentraler Verfahrensgrundsatz des Strafrechts aufgegeben, wonach im Zweifel für den Angeklagten zu entscheiden ist.

23 Eser, in: Schönke/Schröder, Kommentar zum StGB, § 73 Rdnr. 17.

24 BT-Drucks. 12/289, S. 21.

25 Die Formulierung ist identisch mit jener aus dem Entwurf des BR für ein »Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der organisierten Kriminalität (OrgKG)«, BT-Drucks. 11/7663, S. 5.

26 BR-Drucks. 73/91, S. 2; BT-Drucks. 12/104, S. 3.

27 So auch der Begründungstext der BReg., BR-Drucks. 73/91, S. 10.

28 BMWi, Die Reform von Außenwirtschaftsrecht und -kontrolle 1989/1990. Dokumentation Nr. 309, Bonn, 1991.

Wenn gegenwärtig der Export verdächtiger Ware vorläufig verhindert werden soll, dann müssen die Zollbehörden die Ausfuhrabfertigung solange verweigern, bis eine entsprechende Rechtsverordnung ergangen ist. In den vergangenen eineinhalb Jahren hat die Bundesregierung nicht weniger als sieben Verordnungen erlassen, um in Einzelfällen die Ausfuhr bestimmter rüstungsrelevanter Gegenstände zu verhindern (z. B. Teile zur Luftbetankung von Flugzeugen, Hängegleiter, Teile für ein irakisches Ferngeschütz). Erst nach Erlass entsprechender Rechtsverordnungen konnte eingegriffen werden, um Handlungen zu verhindern, die das friedliche Zusammenleben der Völker oder die auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik stören. Der Erlass einer Verordnung führt bis zu ihrer Verkündung in jedem Fall zu einer zeitlichen Verzögerung von 2–3 Wochen.²⁹ Nicht auszuschließen ist, daß der betroffene Exporteur vor Erlass einer Rechtsverordnung versuchen wird, auf dem Gerichtswege die Freigabe der Ware zu erstreiten.

Da das Instrument der Rechtsverordnungen zur generellen Regelung von Sachverhalten gedacht ist, befürchtet die Bundesregierung, ihr könne vorgeworfen werden, das Instrument in unzulässiger Weise zur Regelung von Einzelfällen zu nutzen. Diese Unsicherheit lasse sich nur beseitigen, wenn der BMWi zum Erlass von Verwaltungsakten ermächtigt werde.³⁰

Die Begründung zur Schaffung gezielter Eingriffsmöglichkeiten für den Wirtschaftsminister erweckt den Eindruck, als seien die Ausfuhrkontrollbehörden bisher daran gehindert, Einzelmaßnahmen gegenüber verdächtigen Exporteuren zu ergreifen. Dies trifft jedoch nicht zu.

Polizei und Staatsanwaltschaft können nach den allgemeinen Strafprozeßregeln verdächtige Personen observieren und vorläufig festnehmen (§ 127 StPO), sie können Gegenstände sicherstellen und beschlagnahmen (§§ 111b, 94 ff StPO) und den Fernmeldeverkehr überwachen (§ 100a StPO). Die gleichen Rechte haben die für Steuer-/Zollvergehen zuständigen Steuer-/Zollfahndungsämter (§ 404 AO).

Dem BMWi die Kompetenz für einzelfallbezogene Eingriffe in Ausfuhrgeschäfte zu verleihen, wäre dann sachgerecht, wenn das Ministerium aufgrund seines Verwaltungsunterbaus in der Lage wäre, die für gezielte Eingriffe notwendigen Tatsachenfeststellungen selbst auszuführen. Diese Ermittlungs- und Kontrolltätigkeit wird jedoch vom Zoll bzw. der Polizei geleistet. Um Gefahren für das friedliche Zusammenleben der Völker, die äußere Sicherheit sowie die auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik abzuwehren, bleibt das BMWi darauf angewiesen, Hinweise über den Zoll oder Polizeibehörden zu erhalten. Will das BMWi im Einzelfall Beschränkungen von Rechtsgeschäften oder Handlungen anordnen, dann muß es vorher das Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt und dem Bundesminister der Finanzen herstellen – ein Verfahren, das für schnelles Handeln wenig geeignet erscheint. Die Regelung trägt mehr zur Verwirrung denn zur effektiveren Bekämpfung illegaler Rüstungsexporte bei.

3.3. Erschleichen von Ausfuhrgenehmigungen

In der Vergangenheit haben Exporteure zur Erlangung von Ausfuhrgenehmigungen Anträge bewußt falsch oder unvollständig ausgefüllt. Auf dieser Grundlage haben dann die Behörden Genehmigungen erteilt. So sind z. B. Brennelementeröhren als Edelstahlröhren deklariert und genehmigungsfrei exportiert worden. Der Export von Brennelementeröhren hätte einer Ausfuhrgenehmigung bedurft. Schon bei der

²⁹ BT-Drucks. 12/104, S. 6.

³⁰ BT-Drucks. 12/104, S. 5 f.

AWG-Novellierung nach dem Rabta-Skandal haben Praktiker verlangt, schärfere Anforderungen an die Genauigkeit von Warendeclarationen zu stellen und Verstöße mit drastischen Geldstrafen zu belegen.³¹

Bisher konnten Falschdeklarationen mit Freiheitsstrafen bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft werden, wenn durch die Falschangaben die äußere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland, das friedliche Zusammenleben der Völker oder die auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik gefährdet wurden. Der Bundestag hat jetzt in das AWG eine Bestimmung eingefügt, wonach Personen mit *Freiheitsstrafe bis zu 5 Jahren* oder mit Geldstrafe bestraft werden, die ohne Genehmigung Waren aus Teil I Abschnitt A, B, C Nr. 1711, D oder E exportieren (§ 34 Abs. 1 AWG-E). Eine Gefährdung der äußeren Sicherheit, der auswärtigen Beziehungen oder des friedlichen Zusammenlebens der Völker muß nicht mehr nachgewiesen werden. Ohne Genehmigung handelt künftig auch, wer auf Grund einer durch unrichtige oder unvollständige Angaben erschlichenen Genehmigung handelt (§ 34 Abs. 8 AWG-E).³²

Bei genauer Betrachtung sind diese Änderungen nicht so gravierend, wie es auf den ersten Blick erscheinen könnte. Basierend auf der alten Fassung des AWG wurden Angeklagte verschiedentlich wegen Falschdeklarationen verurteilt.³³ Im Strafprozeß gegen Manager des Rheinmetall-Konzerns hat das LG Düsseldorf Freiheitsstrafen zwischen 15 Monaten und zwei Jahren verhängt, die zur Bewährung ausgesetzt wurden.³⁴ Durch Falschangaben hatten die Manager Ausfuhrgenehmigungen für den Export einer Munitionsabfüllanlage nach Paraguay erschlichen. Tatsächlich ging die Anlage nach Südafrika. Gleichfalls durch Falschangaben erlangten sie die Genehmigung für den Export von Maschinengewehren nach Italien. In Wirklichkeit wurden die Gewehre nach Saudi-Arabien ausgeführt. Die Ausfuhr von 100 Maschinenkanonen und 27 Zwillingssflaksystemen nach Argentinien erfolgte ebenfalls unter Angabe eines falschen Endverbleibslandes. Das milde Urteil erklärt sich daraus, daß die Ausfuhrbehörden zum Teil über die Falschangaben informiert waren.

Im Kern läuft die Gesetzesnovelle auf eine Erhöhung des Strafrahmens von 3 auf 5 Jahre für das Erschleichen einer Ausfuhrgenehmigung hinaus. Der Wegfall der Tatbestandsvoraussetzung »Gefährdung der äußeren Sicherheit« etc. ist begrüßenswert, bringt jedoch wenig Veränderung gegenüber der bisherigen Rechtslage.

3.4. Der »besonders schwere Fall«

Die Strafbarkeit für besonders schwere Verstöße gegen das AWG ist im Zuge der ersten umfassenden Novellierung des AWG 1990 eingefügt worden. Im Entwurf der Bundesregierung lag der Strafraumen bei 3 Monaten bis 5 Jahren. Der Bundesrat hatte in seiner Stellungnahme das Strafmaß als zu niedrig kritisiert. »Es ist bedenklich, daß beispielsweise der Tatbestand des Diebstahls im Regelfall mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren und im besonders schweren Fall mit Freiheitsstrafe bis zu zehn Jahren geahndet werden kann, obwohl hier nur Sachen gefährdet werden, während der Handel mit Anlageteilen, die das Herstellen von biologischen und chemischen Kampfstoffen ermöglichen, die die Gesundheit und das Leben zahlreicher Menschen gefährden, nur mit Höchststrafe von drei Jahren im Regelfall und fünf Jahren im besonders schweren Fall belegt ist.«³⁵

³¹ Vgl. Stellungnahme von Oberstaatsanwalt Fahrwick (Hanau) zur Sachverständigenanhörung am 23. Okt. 1989 im Wirtschaftsausschuß des Deutschen Bundestages, S. 2.

³² BT-Drucks. 12/289, S. 7.

³³ BGH NStZ 1985, 367; LG Düsseldorf NStZ 1988, 221; OLG Düsseldorf NStZ 1988, 565.

³⁴ LG Düsseldorf NStZ 1988, 221.

³⁵ BT-Drucks. 11/4230, S. 8.

Aufgrund dieses Einwands ist das Strafmaß für den »besonders schweren Fall« auf 6 Monate bis 10 Jahren erhöht worden (§ 34 Abs. 3 AWG-1990).³⁶ Dennoch blieb die Regelung des »besonders schweren Falls« unbefriedigend.

Ein besonders schwerer Fall liegt danach vor, wenn der Täter einer zum AWG ergangenen Rechtsverordnung zuwiderhandelt und dies die Gefahr eines schweren Nachteils für die äußere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland herbeiführt. Von den Rechtsgütern friedliches Zusammenleben der Völker, äußere Sicherheit und auswärtige Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland wird nur noch die äußere Sicherheit geschützt (§ 34 Abs. 3 Nr. 2 AWG-1990). Die Regelung stellt das friedliche Zusammenleben der Völker und die auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik hinter Belange der nationalen Sicherheit zurück. Diese Regelung ist schon 1989 während der Sachverständigenanhörung zur AWG- und KWKG-Novelle im Wirtschaftsausschuß des Bundestags bemängelt worden. Das Rechtsgut »auswärtige Beziehungen der Bundesrepublik« niedriger zu gewichten als die nationale Sicherheit, mag unter dem Kriterium, daß es sich um Existenzfragen der Nation handelt, noch zu tolerieren sein. »Das gleiche Argument läßt sich jedoch für das friedliche Zusammenleben der Völker nicht vertreten. Der hohe Rang, den das Grundgesetz dem Friedensgebot für bundesdeutsche Politik zuweist ... läßt nicht zu, den Völkerfrieden hinter die nationale Sicherheit zurückzustellen.«³⁷

Die AWG-Novelle 1991 läßt diesen Widerspruch unaufgelöst. Die Begründung des Gesetzentwurfs legt ihn nochmals in aller Klarheit offen. Die Einfügung einer Strafvorschrift für Verstöße gegen vom UN-Sicherheitsrat beschlossene Sanktionen (§ 34 Abs. 4 AWG-E) wird ausdrücklich damit begründet, daß Zuwiderhandlungen in jedem Fall die auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland erheblich gefährden »und darüber hinaus in der Regel auch das friedliche Zusammenleben der Völker gefährden«.³⁸ Wenn demnach Verstöße gegen UN-Sanktionen als »schwere« Verletzung der nationalen Rechtsordnung gewertet werden, ist unverständlich, warum nach wie vor in § 34 Abs. 6 Nr. 1 AWG-E nur das Schutzgut »äußere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland« und nicht auch das »friedliche Zusammenleben der Völker« genannt wird.³⁹

3.5. Vorbeugende Bekämpfung illegaler Rüstungsexporte durch Einschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses?

Zu den umstrittensten Regelungen der AWG-Novelle gehören die extensiv erweiterten Überwachungsrechte für das Zollkriminalinstitut (ZKI). Nach den Plänen der Bundesregierung soll das ZKI im Bereich der Außenwirtschaftskontrolle sog. Vorfeldermittlungen übernehmen. Zur Verhütung von Straftaten nach dem AWG und KWKG wird das ZKI ermächtigt, dem Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis unterliegende Sendungen zu öffnen und einzusehen sowie den Fernmeldeverkehr zu überwachen und aufzuzeichnen. Im ersten Entwurf, der dem Bundesrat am 8. Febr. 1991 zugeleitet worden war, war diese Regelung noch nicht enthalten.⁴⁰ Erst bei der abschließenden Beratung im Wirtschaftsausschuß ist der vollständige Text als Tischvorlage(!), die wiederum auf einer »Formulierungshilfe« der Bundesregierung basierte, präsentiert worden. Das Votum der mitberatenden Ausschüsse für Inneres

³⁶ Beschlußempfehlung; BT-Drucks. 11/7218, BGBl. 1990 I, S. 1457.

³⁷ Stellungnahme H. Müller, S. 6.

³⁸ BT-Drucks. 12/104, S. 7 1. Sp.; Hervorhebung von mir, D. P.

³⁹ Auch der Gesetzentwurf der SPD-Bundestagsfraktion enthält keine Änderung des Tatbestands »besonders schwerer Fall«, BT-Drucks. 12/120, S. 4.

⁴⁰ BR-Drucks. 73/91.

und Recht wurde erst gar nicht abgewartet, weil die Ausschlußmehrheit davon ausging, »daß dieser Entwurf verfassungsrechtlich so geprüft worden sei, daß keine verfassungsrechtlichen Probleme aufgrund der sehr weitgehenden vorgesehenen Eingriffsmöglichkeiten auftreten können.«⁴¹

Die Überwachung des Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs soll danach gegenüber Personen zulässig sein, *bei denen Tatsachen die Annahme rechtfertigen*, daß sie Außenwirtschaftsstrafataten planen (§ 39 Abs. 2 AWG-E). Das Recht zur Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs bezieht sich nicht allein auf die verdächtige Person, sondern erstreckt sich auch auf natürliche und juristische Personen oder Personenvereinigungen, wenn der/die Verdächtige für sie tätig ist (§ 39 Abs. 2 Nr. 2 AWG-E). Überwachungsmaßnahmen sind sogar gegen andere Personen zulässig, wenn aufgrund von Tatsachen anzunehmen ist, daß diese Personen für den Verdächtigen bestimmte oder von ihm/ihr herrührende Mitteilungen entgegennehmen oder weitergeben oder wenn der/die Verdächtige den Telefonanschluß eines Dritten benutzt (§ 39 Abs. 2 Nr. 3 AWG-E).

Wegen der Schwere des Eingriffs in das Grundrecht auf Unverletzlichkeit des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Art. 10 GG) bedarf die Anordnung zur Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs richterlicher Zustimmung (§ 40 Abs. 1 AWG-E). Die Überwachung muß vom Leiter des ZKI oder seinem Stellvertreter mit Zustimmung des Bundesministers der Finanzen beantragt werden. Die Anordnung soll erst erfolgen, wenn sich andere Mittel zur Aufklärung als aussichtslos erwiesen haben oder die Ermittlungen wesentlich erschweren würden (§ 39 Abs. 3 AWG-E). Die durch Überwachungsmaßnahmen erlangten personenbezogenen Daten dürfen nur zur Verhütung und Aufklärung von Straftaten des AWG, des KWKG und des in § 138 StGB genannten Straftatenkatalogs (Vorbereitung eines Angriffskriegs, Hochverrat, Menschenhandel, Mord etc.) verwendet werden. Unterlagen, die für diese Zwecke nicht mehr erforderlich sind, sind unverzüglich zu vernichten. Das ZKI muß den Betroffenen über die getroffenen Maßnahmen in Kenntnis setzen, sobald dies ohne Gefährdung des Zwecks der Maßnahme geschehen kann (§ 41 Abs. 4 AWG-E).

Um wenigstens den Anschein parlamentarischer Kontrolle zu wahren, wird der BMF verpflichtet, in Abständen von höchstens sechs Monaten ein Gremium, bestehend aus fünf vom Deutschen Bundestag gewählten Abgeordneten, zu informieren (§ 41 Abs. 5 AWG-E).

Zur Begründung der Neuerungen verweist die Bundesregierung darauf, daß die Bestrafung illegaler Rüstungsexporte gegenwärtig erst möglich sei, wenn der Schaden bereits eingetreten sei. Um einer Gefährdung der äußeren Sicherheit, des friedlichen Zusammenlebens der Völker oder der auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland schon im Vorfeld zu begegnen, sei es von entscheidender Bedeutung, illegale Rüstungsexporte rechtzeitig zu entdecken.⁴² In der Vergangenheit habe es Hinweise auf laufende oder bevorstehende Straftaten gegeben, ohne daß die Hinweise hinreichend konkret gewesen seien, um die für strafrechtliche Ermittlungen existierenden Instrumentarien einsetzen zu können. Deshalb sei es erforderlich, dem ZKI Eingriffsrechte in den Post- und Telefonverkehr von Unternehmen und Personen einzuräumen. Das ZKI sei besonders für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs im Außenwirtschaftsverkehr geeignet, da es schon bisher Kontrollaufgaben in diesem Bereich wahrnehme.⁴³

⁴¹ BT-Drucks. 12/289, S. 16.

⁴² BT-Drucks. 12/289, S. 18; BT-Drucks. 12/899, S. 8 f.

⁴³ Anfänglich hatte die BReg. erwogen, bei Verdacht auf Verstöße gegen das AWG den Verfassungsschutz mit der Post- und Telefonüberwachung zu beauftragen. Davon ist die BReg. wieder abgerückt.

Bedenklich an der geplanten Regelung ist die Tatsache, daß erstmals ein Hilfsorgan der Staatsanwaltschaft (ZKI) mit weitreichenden Observationsrechten ausgestattet wird, unabhängig davon, ob ein konkreter Verdacht auf eine Straftat besteht. Nach den allgemeinen Strafrechtsregeln dürfen Strafverfolgungsbehörden Ermittlungsmaßnahmen nur bei konkretem Verdacht auf eine Straftat ergreifen. Ermittlungen zu Zwecken der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung (Lauschangriff, Einsatz verdeckter Ermittler, Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs) gehören bislang nicht zu den durch das Strafprozeßrecht legitimierten Methoden. Die polizeilichen Eingriffsrechte in die Rechte von Verdächtigen sind nicht zufälligerweise restriktiv geregelt. Die Zurückhaltung des Gesetzgebers beruht auf einer sorgfältigen Abwägung zwischen den Sicherheitsinteressen der Öffentlichkeit einerseits sowie dem Schutz der Individualrechte vor staatlichen Eingriffen und der Unschuldvermutung (Art. 6 Abs. 2 MRK) andererseits.

Von Polizeipraktikern wird diese Handlungsbeschränkung zunehmend als hinderlich zur erfolgreichen Verbrechensbekämpfung abgelehnt. An die Stelle bloß nachträglichen Reagierens soll präventiv-polizeiliches Agieren treten. Die Polizei »will nicht länger nur reagieren und dem einzelnen Straftäter nachlaufen, sondern Kriminalität vorbeugend bekämpfen.«⁴⁴ Insbesondere das Auftreten neuer Kriminalitätsformen (z. B. organisiertes Verbrechen) lasse sich nicht mehr mit den durch das Strafprozeßrecht und die Polizeigesetze bereitgestellten Mitteln und Methoden mit der Aussicht auf Erfolg bekämpfen. Zur erfolgreichen Bekämpfung dieser Erscheinungen sei es unumgänglich, die rechtlichen Schranken für die polizeiliche Ermittlungstätigkeit zu lockern. In Zukunft sollen Lauschangriffe, der Einsatz von V-Männern und weitere Observationen zulässig sein, auch ohne daß dafür die strafprozessualen Voraussetzungen erfüllt sind. Die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs durch das ZKI ist ein Schritt auf diesem Wege.

Im Bundesrat sind die präventiv-polizeilichen Ausforschungsmöglichkeiten auf massive Kritik gestoßen. »Die Verfahrensbestimmungen des Entwurfs lösen die Ermittlungstätigkeit des ZKI aus dem Zusammenhang des staatsanwaltlichen Ermittlungsverfahren. Eingriffe in die Privatsphäre ... sollen außerhalb staatsanwaltlicher Kontrolle im Bereich von Vorfeldermittlungen zugelassen werden, ohne daß gegenüber dem vom Eingriff Betroffenen oder einem anderen der Verdacht einer strafbaren Handlung besteht. Nicht einmal der Verdacht eines Versuchs oder der Verdacht der Tatverabredung ist gefordert.«⁴⁵

Eine weitere Befürchtung, die von Mitgliedern des Bundesrates geäußert wurde, betrifft die Möglichkeit, die Ermittlungstätigkeit des ZKI je nach politischer Opportunität zu steuern.⁴⁶ Nach den Plänen von Bundesregierung und Bundestagsmehrheit sollen die Ausforschungsbefugnisse des ZKI nicht von einem konkreten Tatverdacht abhängen, sondern gleichsam ins exekutive Belieben gestellt sein. Konspirative Ermittlungsmethoden ohne konkreten Tatverdacht führen zur Aufhebung des strafprozessualen Verfolgungszwangs (Legalitätsprinzip). Das ZKI könnte BürgerInnen nahezu unbegrenzt ausforschen und die gewonnenen Informationen je nach Gutdünken verwenden.

Um einerseits die Sachherrschaft der Staatsanwaltschaft über das gesamte Ermittlungsverfahren sicherzustellen, andererseits dem Interesse nach möglichst frühzeitiger Verhinderung illegaler Waffenexporte Rechnung zu tragen, unterbreiteten Mitglieder des Bundesrates im Vermittlungsverfahren einen Kompromißvorschlag:

44 Knesel, ZRP 1989, 329.

45 Senatorin Frau Lemke-Schulte (Bremen), BR, PlPr. 628. Sitzung, S. 134.

46 Minister Trittn (Niedersachsen), BR, PlPr. 631. Sitzung, S. 211 f.

Danach sollten auch Handlungen im Vorfeld der Vergehenstatbestände von § 34 Abs. 2 und 2 AWG unter Strafe gestellt werden.⁴⁷ Damit wäre in rechtsstaatlich unbedenklicher Weise sichergestellt gewesen, daß Eingriffe in das Post- und Fernmeldegeheimnis allein im Rahmen strafrechtlicher Ermittlungsverfahren, bei denen ein Anfangsverdacht bejaht worden ist, zulässig sind und die Staatsanwaltschaft die Kontrolle über die Ermittlungstätigkeit behält.

Zur Bekämpfung illegaler Rüstungsexporte sollte Eingriffen in grundgesetzlich geschützte Rechtsgüter nur dann zugestimmt werden, wenn erstens die Eingriffsvoraussetzungen hinreichend bestimmt sind, zweitens der Kreis der Betroffenen klar abgegrenzt ist, drittens die Verhältnismäßigkeit zwischen Eingriff und Ein-erwiesen haben. Gerade was den letzteren Punkt betrifft, ist höchst zweifelhaft, ob wirklich alle rechtlich unbedenklichen Ermittlungsmaßnahmen ausgeschöpft sind.

Um die Akzeptanz der unverändert umfassenden Ausforschungsbefugnisse des ZKI in Parlament und Öffentlichkeit zu vergrößern, hat die Bundesregierung in ihrem jüngsten Entwurf⁴⁸ einige kosmetische Korrekturen vorgenommen:

- Das ZKI wird verpflichtet, im Fall von Eingriffen in das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis die Staatsanwaltschaft zu *unterrichten* (§ 39 Abs. 4 AWG-E);
- Nutzungsbeschränkungen für die durch Eingriffe in das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis erlangten Informationen werden ausdrücklich nur noch für Bundesbehörden getroffen (§ 41 Abs. 2 AWG-E i. V. m. § 7 Abs. 3 des G 10).

Die gravierendste Änderung des neuen Entwurfs besteht zweifellos in der Ausschaltung der gesetzgeberischen Mitwirkungsrechte des Bundesrates. Der von ihm abgelehnte Gesetzentwurf zum AWG enthielt in § 33 AWG eine Bestimmung zum Erlaß von Verordnungen durch die Bundesregierung, wonach sie ermächtigt werden sollte, zur Durchführung von Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaften Tatbestände zu bezeichnen, die als Ordnungswidrigkeit mit einer Geldbuße geahndet werden konnten.

Diese Bestimmung ist im neuen Entwurf ersatzlos entfallen, wodurch auch der die Zustimmungspflichtigkeit durch den Bundesrat begründende Anknüpfungspunkt entfallen ist.

4. Der legale Rüstungsexport geht weiter

Die Novellierung des AWG zielt nach Aussage der Bundesregierung auf die Verhinderung *illegaler* Waffentransfers. Beim *legalen* Rüstungsexport soll es demgegenüber keine weiteren Beschränkungen geben. Dabei bedürfte gerade der staatlich genehmigte Waffenexport einer grundlegenden Korrektur. In den vergangenen Jahren ist der legale Rüstungsexport stetig angestiegen und hat 1989 ein Rekordniveau erreicht. 1986 sind mit offizieller Genehmigung Waffen, Munition und Rüstungsgüter im Wert von 5,3 Mrd. DM exportiert worden, 1987 im Wert von 6,3 Mrd. DM, 1988 für 7,0 Mrd. DM und 1989 für 13,0 Mrd. DM – ein Anstieg um 140% in drei Jahren! An dieser Genehmigungspraxis wird die Gesetzesnovelle nichts ändern.

⁴⁷ Nachdem BT und BReg. diesen Vorschlag nicht aufgegriffen haben, hat ihn der BR formell als Gesetzesantrag beschlossen und dem BT zugeleitet, BR-Drucks. 380/91.

⁴⁸ BR-Drucks. 449/91.

In der Diskussion um mögliche Maßnahmen zur Verhinderung von Rüstungsexporten ist ein generelles bzw. auf bestimmte Regionen beschränktes Exportverbot vorgeschlagen worden.

Der sicherste Weg zur Verhinderung von Rüstungsexporten wäre ein vollständiges Exportverbot, versehen mit entsprechenden Strafsanktionen bei Verstößen.⁴⁹ Weniger weitreichend ist die Forderung, Rüstungsexporte nur noch in NATO-Länder zuzulassen⁵⁰, eine Position, die selbst in Kreisen der Rüstungsindustrie (verbale) Zustimmung findet.⁵¹ Weitere Abstriche an der regionalen Ausfuhrbeschränkung beinhaltet ein vom Land Hamburg im Bundesrat eingebrachter Antrag.⁵² Danach soll der Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern »grundsätzlich« auf die NATO-Staaten begrenzt sein. Diese Beschränkung wird jedoch weitgehend entwertet durch die Möglichkeit, andere Länder durch Parlamentsbeschluß den NATO-Staaten gleichzustellen. Es braucht nicht viel Phantasie sich vorzustellen, wie der Bundestag in seiner heutigen Zusammensetzung entscheiden wird, wenn es um die Gleichstellung weiterer Länder mit den NATO-Staaten geht. 1985 sind die ASEAN-Länder in bezug auf den Rüstungsexport den NATO-Ländern gleichgestellt worden.⁵³ Als nächstes könnten die Länder Süd-Korea, Ägypten, Israel, Indien und weitere Staaten folgen.

Der Vorschlag, Rüstungsexporte nur noch in die NATO-Länder zuzulassen, macht nur Sinn, wenn sichergestellt werden kann, daß alle übrigen NATO-Länder sich ebenfalls verpflichten, Waffenausfuhren nur noch in NATO-Staaten zu genehmigen. Ohne eine solche Übereinstimmung würde es bei den unterschiedlichen, z. T. extrem großzügigen gesetzlichen Regelungen der einzelnen Staaten bleiben.⁵⁴ Ob die übrigen NATO-Staaten zu solchen Beschränkungen bereit sind, muß bezweifelt werden. So haben die USA unmittelbar nach Beendigung des Golf-Kriegs den fünf am Golf-Krieg beteiligten arabischen Staaten Saudi-Arabien, Vereinigte Arabische Emirate, Bahrain, Ägypten und Türkei Waffenlieferungen im Wert von 18 Mrd. DM in Aussicht gestellt.⁵⁵ Während einer NATO-Konferenz im Oktober 1990 wurde der Vorschlag unterbreitet, innerhalb der NATO gemeinsame Ausfuhrregeln für Waffen und Technologie gegenüber Drittländer zu vereinbaren. Der Vorschlag ist abgelehnt worden.⁵⁶

Solange auf internationaler Ebene kein Konsens erzielt werden kann, erscheinen einseitige Ausfuhrbeschränkungen noch immer besser als passives Abwarten. Eine solche Maßnahme könnte auch Vorbildfunktion für andere Staaten haben und diese dazu bewegen, es der Bundesrepublik gleich zu tun. Einseitige Beschränkungen können immer nur eine »zweitbeste Lösung« sein. Ziel muß jedoch ein möglichst

49 Diese Forderung wird von entwicklungspolitischen Gruppen und den GRÜNEN erhoben.

50 So die Position der SPD, vgl. den »Entwurf eines Gesetzes zur Einschränkung von Rüstungsexporten«, BT-Drucks. 12/120, S. 7; die SPD hat in diesem Punkt ihre frühere Position, Rüstungsexporte auf OECD-Länder zu beschränken, revidiert. Einige SPD-geführte Bundesländer (Nordrhein-Westfalen, Saarland, Schleswig-Holstein) haben im Bundesrat beantragt, im Grundgesetz ein Rüstungsexportverbot »in Staaten, die nicht durch Sicherheits- oder Verteidigungsbündnisse oder entsprechende Verträge mit der Bundesrepublik verbunden sind, zu verankern.« (BR-Drucks. 107/91, S. 2). Was unter »Sicherheits- und Verteidigungsbündnissen« konkret zu verstehen ist, bleibt unklar. Offensichtlich sollen durch diese Klausel Ausfuhren auch in Staaten außerhalb der NATO ermöglicht werden.

51 Vgl. die Stellungnahme des Vorstandsvorsitzenden von Krauss Maffei, Hans Wollschläger, bei: Karl-Heinz Büschemann, Wann, wenn nicht jetzt?, DIE ZEIT Nr. 7, 8. Febr. 1991, S. 26.

52 BR-Drucks. 101/91.

53 BT-Drucks. 10/1737.

54 Vgl. Agnes Courades Allebeck, Arms trade regulations, in: SIPRI Yearbook 1989, S. 319 ff.

55 FR 9. 3. 1991, S. 2.

56 SZ 27. 10. 1990, S. 8.

umfassendes, international vereinbartes Weiterverbreitungsverbot für Waffen und Rüstungstechnologie sein.

4.2. Keine Beschränkungen für Rüstungsoperationen

Der irakische Überfall auf Kuwait hat die Verantwortung auch bundesdeutscher Unternehmen für das irakische Waffenarsenal in aller Schärfe deutlich werden lassen. Konnte die Bundesregierung die Lieferung von Anlagenteilen und Stoffen zur Herstellung von chemischen und biologischen Waffen noch vordergründig damit entschuldigen, daß es sich dabei um ungenehmigte Ausfuhren handele, die unter Verletzung bundesdeutscher Ausfuhrbestimmungen erfolgt seien, so trifft dies für die Lieferung von koproduzierten Kriegswaffen zweifelsfrei nicht zu. Unter Beteiligung deutscher Unternehmen in Drittländern koproduzierte Waffen wie Panzerabwehrraketen des Typs »HOT« und »Milan« sowie Luftabwehrraketen des Typs »Roland« sind an den Irak geliefert worden.⁵⁷ Von den Panzerabwehrraketen sollen ca. 10 000 Stück, von den Luftabwehrraketen 1050 Stück an den Irak geliefert worden sein.⁵⁸ Die Raketen entstammen der Produktion des deutsch-französischen Gemeinschaftsunternehmens EUROMISSILE. MBB und Aerospatiale sind daran je zur Hälfte beteiligt.

Die im Bundestag verabschiedete Gesetzesnovelle bringt für *multinationale Kooperationen* bei Waffenprojekten keine Änderungen. Nach den »Politischen Grundsätzen der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern«⁵⁹ können Exportgenehmigungen für Waffenteile in ein Kooperationsland selbst dann gewährt werden, wenn klar ist, daß die dort gefertigte Gesamtwaffe in kriegführende Länder weiterexportiert wird.⁶⁰ Das BMWi rechtfertigt diese Praxis einerseits mit dem »Vorrang des Kooperationsinteresses«⁶¹, andererseits mit der Behauptung, das fertige Waffensystem sei kein deutsches Produkt. Zur Begründung verweist das Ministerium auf Grundsatz Nr. 4 der »Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern«. Darin heißt es: »Für deutsche Zulieferungen von Teilen (Einzelteilen oder Baugruppen), die Kriegswaffen oder sonstige Rüstungsgüter sind, ist das Kooperationsland ausfuhrrechtlich Käufer- und Verbrauchsland und, soweit es sich um als Kriegswaffen eingestufte Teile handelt, auch Endverbleibsland. Wenn diese Teile durch festen Einbau in das Waffensystem integriert werden, begründet die Verarbeitung im Partnerland ausfuhrrechtlich einen neuen Warenursprung.«⁶² Die Entscheidung über die Ausfuhr in Drittstaaten liege in der Verantwortung des Landes, in dem die Endfertigung vorgenommen werde.⁶³

Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, daß die Beteiligten eines multinationalen Waffenprojekts sich in der Regel wechselseitig ein vertragliches Vetorecht für Exporte in Drittstaaten vorbehalten. Will ein Partnerland ein gemeinsam hergestell-

⁵⁷ Bundeskongreß entwicklungspolitischer Gruppen (BUKO), Die Todeskrämer, Bundesdeutsche Rüstungsexporte an den Golf, Bremen 1990.

⁵⁸ FR 25. 2. 1990, S. 2.

⁵⁹ Abgedruckt in: Bundespresseamt, Bulletin Nr. 38, v. 5. 5. 1982, S. 309.

⁶⁰ Dies haben die Richter des LG Düsseldorf im Urteil gegen die Rheinmetall Manager festgestellt; Urt. v. 27. 5. 1986, X 64/83, S. 16, insoweit nicht veröffentlicht in NSStZ 1988. 231.

⁶¹ BT-Drucks. 11/6879, S. 7.

⁶² Bulletin der BReg, Nr. 38 v. 5. Mai 1982, S. 309 f.

⁶³ BT-Drucks. 11/2477, S. 1.

tes Waffensystem in ein anderes Land exportieren, ist die Einwilligung der übrigen beteiligten Staaten erforderlich. Bei zahlreichen Koproduktionen in den 70er Jahren hat die sozial-liberale Koalition freiwillig auf dieses Vetorecht verzichtet. So heißt es etwa in einem Schreiben des BMVg zur »Unterrichtung der deutschen Industrie über ein Abkommen mit der französischen Regierung betreffs Export von in Rüstungskoooperation hergestellten Waffen«:

»Die beiden Regierungen haben vereinbart, daß sie jeweils die andere Regierung nicht daran hindern werden, Kriegswaffen oder sonstiges Rüstungsmaterial, das aus einer gemeinsam durchgeführten Entwicklung oder Fertigung hervorgegangen ist, in Drittländer auszuführen oder ausführen zu lassen. Jede der beiden Regierungen verpflichtet sich, die für die Lieferung von Einzelteilen und Komponenten an das ausführende Land erforderlichen Genehmigungen nach den in den nationalen Gesetzen vorgesehenen Verfahren zu erteilen.«⁶⁴

Die christ-liberale Koalition verzichtete 1983 auf ihr Vetorecht für den Export des britisch-deutsch-italienischen Kampfflugzeuges MRCA Tornado. Wer erwartet hatte, die deutsche Industrie werde nach den Exportskandalen der Vergangenheit freiwillig eine größere Zurückhaltung üben, wird durch den Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) eines anderen belehrt. In einem »Memorandum zur Situation der deutschen wehrtechnischen Industrie«⁶⁵ wird die angeblich mangelnde »Partnerfähigkeit« der bundesdeutschen Rüstungsindustrie beklagt: »Unsere Partner setzen eine Zusammenarbeit voraus, die auch im Rahmen ihrer autonomen Entscheidungen über Rüstungsexporte Bestand hat. Soweit dies von der Bundesregierung nicht zugesichert werden kann, wird die deutsche wehrtechnische Industrie künftig weder in Europa noch gar im transatlantischen Verhältnis partnerfähig sein.«

Wenn der Bundesregierung tatsächlich an einer restriktiveren Ausfuhrkontrolle gelegen ist, müßte sie konsequenterweise den »Vorrang des Kooperationsinteresses« aufgeben und sich nicht blind stellen, wohin letztlich das fertige Waffensystem exportiert wird.

4.3. Beendigung der staatlichen Förderung für Rüstungsexporte

Die Bundesregierung versichert, ihr sei an einer restriktiven Genehmigung von Rüstungsexporten gelegen. Diese Aussage läßt sich aber schwerlich mit der Tatsache der Gewährung staatlicher Exportbürgschaften für Waffenausfuhren in Einklang bringen. Wenn diese Erklärung tatsächlich ernst gemeint wäre, müßte sie nach außen hin dokumentieren, daß Rüstungsexporte – auch legale – prinzipiell unerwünscht sind. Rüstungsexporte sollten deshalb nicht länger durch Gewährung staatlicher Exportbürgschaften (HERMES-Deckung) gefördert werden, wie dies bei Export von Panzern, Minenräumbooten, U-Booten und anderem Kriegsgerät geschehen ist.

Ein Antrag der ehemaligen Bundestagsfraktionen der GRÜNEN, Rüstungsexporte generell von der Gewährung staatlicher Garantien und Bürgschaften auszunehmen,⁶⁶ ist von den Koalitionsfraktionen abgelehnt worden.⁶⁷

64 O. V., Rüstungsexport, o. O., (Bonn, Wehrdienst-Verlag), März 1975, S. 9.

65 Zitiert in: Handelsblatt 15. 5. 1991, S. 3.

66 BT-Drucks. 11/8241.

67 Deutscher Bundestag, PlPr. 11/231, S. 18 332.

4.4. Verstärkte Öffentlichkeit und Verbesserung der parlamentarischen Kontrolle

Kritisch anzumerken ist generell, daß alle Gesetzesänderungen zwar zu Verbesserungen in der Informationsgewinnung und -übermittlung zwischen den Behörden führen, nicht jedoch gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit. Wer sich systematisch über den Umfang bundesdeutscher Rüstungsexporte informieren will, ist vor allem auf ausländische Quellen angewiesen.⁶⁸ In der Vergangenheit setzte sich die Bundesregierung mehrfach für die »Errichtung eines zentralen Registers der Vereinten Nationen für Waffenexporte und Waffenimporte« ein, da nach ihrer Meinung die »Verfügbarkeit verlässlicher Daten über Rüstungspotentiale der Mitgliedsstaaten eine Voraussetzung für das Zustandekommen konkreter Abrüstungsschritte ist.«⁶⁹ Die Weitergabe dieser Daten an die Bürgerinnen und Bürger im eigenen Land lehnt die Bundesregierung mit der Begründung ab, »daß Angaben zu Rüstungsexporten aus politischen Gründen – (...) nur ein begrenztes Maß an Publizität vertragen.«⁷⁰ Von dieser Geheimniskrämerei ist nicht nur die Öffentlichkeit betroffen. Selbst die zur Kontrolle der Regierung berufenen Abgeordneten des Bundestages haben Schwierigkeiten, verlässliche Informationen zu erhalten. Im Zusammenhang mit Exportgeschäften in den Irak hat ein Mitglied des Haushaltsausschusses Auskunft über staatliche Exportbürgschaften für diese Geschäfte (Deckungsnehmer, Deckungszweck) verlangt. Unter Hinweis auf den Datenschutz und das unter Verwaltungen einzuhaltende Verfahren stellte das Bundeswirtschaftsministerium lediglich eine anonymisierte Liste ohne Angabe des deutschen Deckungsnehmers und des genauen Deckungszwecks zur Verfügung.⁷¹

Um zu verhindern, daß die parlamentarischen Gremien im Nachhinein (und häufig erst aus der Zeitung) über Rüstungsexporte unterrichtet werden, sollte die Bundesregierung verpflichtet sein, die zuständigen Bundestagsausschüsse im voraus über beabsichtigte Ausfuhrgenehmigungen für Waren aus Teil I Abschnitt A, B, C, D und E der Ausfuhrliste zu informieren. Ein entsprechender Antrag der ehemaligen Bundestagsfraktion DIE GRÜNEN⁷² ist von der Koalitionsmehrheit im Wirtschaftsausschuß⁷³ und dann in namentlicher Abstimmung im Plenum des Deutschen Bundestages abgelehnt worden.⁷⁴

Verbesserungen sollten sich jedoch nicht auf bessere und rechtzeitige Information beschränken. Die Entscheidung über die Erteilung einer Genehmigung für den *Export von Kriegswaffen* und Rüstungsgütern ist bislang so geregelt, daß Exportanträge für Kriegswaffen vom Bundesamt für Wirtschaft (BAW) zur Stellungnahme an das AA, das BMVg und das BMWi weitergereicht werden. Anschließend entscheidet der Bundessicherheitsrat, ein Regierungsgremium bestehend aus dem Bundeskanzler, den Ministern für Äußeres, Inneres, Finanzen, Wirtschaft und Verteidigung, das grundsätzlich nicht-öffentlich tagt und seine Entscheidungen auch nicht begründet. Bei den *sonstigen Rüstungsgütern* entscheidet der Bundessicherheitsrat,

68 Z. B. auf die Veröffentlichungen des bereits zitierten schwedischen Friedensforschungsinstituts SIPRI oder die Berichte der US-amerikanischen Abrüstungsbehörde ACDA.

69 BT-Drucks. 10/2558.

70 BT-Drucks. 10/2174.

71 Ein im Auftrag des Vorsitzenden des Haushaltsausschusses erstelltes Gutachten der wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages hält diese Regierungspraxis für unzulässig, vgl. Wissenschaftlicher Dienst, Etwaige Grenzen der Informationspflicht der Bundesregierung gegenüber dem Parlament über die Genehmigung von Geschäften mit dem Ausland, WF III-193/90.

72 BT-Drucks. 11/4499.

73 BT-Drucks. 11/7053.

74 Deutscher Bundestag, PlPr. 11/215, S. 16 960 f.

wenn das BAW Bedenken gegen die Erteilung einer Exportgenehmigung hat. Die Informierung des Parlaments ist nicht vorgeschrieben. In allen Fällen erfährt es mehr oder weniger zufällig von anstehenden Waffenexporten.

Um die parlamentarische Kontrolle in diesem Bereich zu stärken, sollten die Entscheidungen über Rüstungsexportgenehmigungen aus dem Schattenreich des Bundessicherheitsrats herausgeholt und parlamentarischer Kontrolle unterworfen werden. Die Einschränkung des außenpolitischen Handlungsspielraums der Bundesregierung ist gerechtfertigt, handelt es sich doch um Entscheidungen von solcher Tragweite, daß sie nicht allein der Exekutive überlassen sein sollten. Gegen die Mitwirkung parlamentarischer Gremien könnten verfassungsrechtliche Bedenken bestehen, sofern man die Genehmigung von Rüstungsexporten zum »unverzichtbaren Kernbereich« der Regierungsaufgaben rechnet. Das Bundesverfassungsgericht hat in einer Reihe von Entscheidungen festgestellt, daß Legislative und Exekutive über einen autonom gestaltbaren Aufgabenbereich verfügen, der nicht zur Disposition anderer Stellen stehen darf.⁷⁵ In Ausübung der »auswärtigen Gewalt« besitzt die Bundesregierung zwar eine durch Art. 32 und 59 GG besonders herausgehobene Stellung, jedoch haben auch der Bundespräsident und die gesetzgebenden Körperschaften Mitwirkungs- und Kontrollrechte.⁷⁶ Eine Erweiterung parlamentarischer Kontrollrechte führt demnach keinesfalls zu einer verfassungswidrigen Beschränkung originärer Exekutivkompetenzen.

Im Bundesrat hat das Land Hamburg einen Vorschlag zur Stärkung parlamentarischer Kontrollrechte im Bereich der Genehmigung von Rüstungsexporten unterbreitet.⁷⁷ Die parlamentarische Mitwirkung bei Exportgenehmigungen für *Kriegswaffen* soll nach dem Vorbild des Gesetzes zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Gesetz zu Artikel 10 GG) erfolgen. Wie dies im Detail aussehen soll, bleibt offen.

Eine solche Regelung brächte insofern einen Fortschritt, als die Befugnis zur Genehmigung von Waffenexporten nicht mehr ohne Kenntnis und Zustimmung eines parlamentarischen Gremiums möglich wäre. Nachteilig ist, daß ein kleiner Kreis von Abgeordneten entscheiden würde, ohne daß die Entscheidungskriterien einer öffentlichen Diskussion zugänglich wären. Denkbar sind aber auch andere Lösungen. Die parlamentarische Mitwirkung könnte über einen regulären Ausschuß, z. B. den für Auswärtiges geschehen, oder es könnte ein gemischter Ausschuß aus Mitgliedern den Ausschusses für Auswärtiges und Wirtschaft gebildet werden.

⁷⁵ Grundlegend die Entscheidung zum bremischen Personalvertretungsgesetz, BVerGE 9, 258 ff (280 f).

⁷⁶ Klaus Stern, Staatsrecht I, 1984, § 14 IV 2; Christian Tomuschat, Auswärtige Gewalt, in: Lexikon des Rechts 5/30 B III/2, 1984.

⁷⁷ BR-Drucks. 101/91, S. 2.