

Ausfuhren nach Ägypten aus exportkontrollrechtlicher Sicht

Stephan Morweiser

A. Einleitung

Ägypten ist seit den 2000er Jahren ein zunehmend wichtiger Handelspartner Deutschlands und der Europäischen Union (EU) geworden. Das Deutsch-Ägyptische Handelsvolumen betrug im Fiskaljahr 2022 nach Angaben der Bundesregierung ca. 5,3 Milliarden US-Dollar.¹ Im Verhältnis zur EU hat sich der bilaterale Warenhandel mit einem Gesamtvolumen von 24,5 Milliarden Euro im Jahr 2022 seit 2004 mehr als verdoppelt. Der Exportanteil nach Ägypten beträgt dabei 18,1 Milliarden Euro und wird dominiert von Maschinen und Fahrzeugen (7,2 Milliarden Euro), chemischen Produkten (2,9 Milliarden Euro), landwirtschaftlichen Produkten und Rohstoffen (2,4 Milliarden Euro) sowie Produkten für die Erdölförderung und den Bergbau (1,6 Milliarden Euro).² Eine der Grundlagen dieser Entwicklung ist das im Jahr 2001 unterzeichnete und 2004 in Kraft getretene Assoziierungsabkommen³ zwischen der EU und Ägypten, das den Rahmen für eine verstärkte Zusammenarbeit in einer Reihe von Schlüsselsektoren, von Handel und Investitionen bis hin zu Energie und Bildung, sowie für nachhaltige und substanzielle EU-Hilfe bildet. Das Assoziierungsabkommen schafft eine Freihandelszone mit der Abschaffung von Zöllen auf Industrieprodukte und erheblichen Vergünstigungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse.

Im Rüstungsbereich war Ägypten im Jahr 2021 mit einem Ausfuhrvolumen im Gesamtwert von ca. 4,33 Milliarden Euro noch vor den USA größter Empfänger von genehmigten deutschen Rüstungsexporten.⁴ Die Genehmigungen bezogen sich auf die Seestreitkräfte und den Bereich der Luftverteidigung, unter anderem für Fregatten, Flugkörper, Abfeuerausrüstung, Seeminen und Flugkörperabwehrausrüstung für Luftfahrzeuge.

¹ Auswärtiges Amt: Deutschland und Ägypten.

² European Commission: EU Trade by country.

³ Europa-Mittelmeer-Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Arabischen Republik Ägypten andererseits, ABl. L 304/39 vom 30.9.2004.

⁴ BMWK: *Rüstungsexportbericht 2021*, Anl. 7.

B. Ausfuhrbeschränkungen

Auch im Verhältnis zu Ägypten gelten Ausnahmen vom Grundsatz der Freiheit des Außenwirtschaftsverkehrs, niedergelegt in § 1 des Außenwirtschaftsgesetzes (AWG).⁵ Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich dabei auf die Exportkontrollvorschriften, die für Ausfuhren nach Ägypten von Relevanz sein können. Technische Unterstützungen und sonstige Dienstleistungen, Handels- und Vermittlungsgeschäfte, Verfahrenserleichterungen sowie aus tatsächlichen Gründen nicht einschlägige Beschränkungen werden nicht behandelt.

Nach dem Grundsatz der Freiheit des Außenwirtschaftsverkehrs ergibt sich für den Ausführer grundsätzlich ein Anspruch auf Erteilung der Ausfuhrgenehmigung, es sei denn, dass wegen Gefährdung der in § 4 Abs. 1 AWG aufgeführten Rechtsgüter eine Genehmigung versagt werden kann, um die wesentlichen Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland zu gewährleisten, eine Störung des friedlichen Zusammenlebens der Völker zu verhindern oder zu verhüten, dass die auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland erheblich gestört werden. Im Rüstungsbereich hat die Verpflichtung der Exekutive zur Kontrolle des Exportes von Kriegswaffen Verfassungsrang (Art. 26 Abs. 2 GG). Deutsche Exporte in Krisengebiete sollen weder konfliktverstärkend wirken noch zu internen Repressionen oder anderen erheblichen Menschenrechtsverletzungen beitragen. Die internationale Einbindung verpflichtet die Bundesrepublik Deutschland zudem, Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, Beschlüsse des Rates der EU über wirtschaftliche Sanktionsmaßnahmen im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik, Beschlüsse der Internationalen Exportkontrollregime sowie alle weiteren bindenden internationalen Beschlüsse und Verpflichtungen umzusetzen (§ 4 Abs. 2 AWG).

C. Ausfuhrbegriff

I. Gegenständliche Lieferung und nichtgegenständliche Übertragung

Ausfuhr ist entweder die Lieferung von Waren in ihrer verkörperten Form oder die nichtgegenständliche Übermittlung oder Bereitstellung von Technologie und Software (§ 2 Abs. 3 Nummer 2 AWG). Unter die nichtgegenständliche Übermittlung auf elektronischem Weg fällt auch die grenzüberschreitende Übertragung per Fax oder E-Mail. Bereitstellung in elektronischer Form umfasst die Einräumung unbeschränkter Zugriffsmöglichkeiten (etwa auf einer Homepage) sowie die zweckgerichtete Schaffung einer Zugriffsmöglichkeit, mit der die Technologie aus den Händen gegeben wird (etwa durch Überlassung von Zugangscodes).⁶

⁵ AWG vom 13. Juni 2013 (BGBl. I 2013, S. 1482) in der Fassung vom 25. August 2021 (BAnz AT 7.9.2021 VI).

⁶ Grundlegend: Pietsch: Leitgedanken zur Exportkontrolle, S. 527.

II. Europäischer und nationaler Ausfuhrbegriff

Bei der Prüfung der Genehmigungsbedürftigkeit einer Ausfuhr ist sodann zwischen dem nationalen Ausfuhrbegriff nach der Legaldefinition des § 2 Abs. 3 AWG und dem europäischen Ausfuhrbegriff zu unterscheiden. Letzterer basiert auf Art. 2 Nummer 2 der EU-Dual-Use-VO.⁷ Sowohl nach nationalem als auch nach europarechtlichem Verständnis ist Ausfuhr die Lieferung von Waren in ein Drittland außerhalb der EU. Lieferungen in andere Mitgliedsstaaten der EU sind Verbringungen (§ 2 Abs. 21 AWG) und als solche nur ausnahmsweise genehmigungspflichtig. Gleichwohl ist der nationale Ausfuhrbegriff des § 2 Abs. 3 AWG enger als der europäische, denn er erfasst nur Ausfuhren aus dem Inland, während Art. 2 Nummer 2 der EU-Dual-Use-VO auch Ausfuhren aus anderen Mitgliedstaaten der EU regelt.

Ob ein nationaler oder europarechtlicher Genehmigungstatbestand zur Anwendung kommt, hängt letztlich davon, welche Arten von Gütern geliefert werden. Geht es um Rüstungsgüter oder Kriegswaffen, gelten die nationalen Regelungen (siehe nachfolgende Ausführungen unter D II). Ausfuhren derartiger Güter aus anderen Mitgliedstaaten der EU in ein Drittland werden von den verwaltungsrechtlichen Genehmigungsvorschriften nicht erfasst. Sie sind auch keine genehmigungspflichtigen Handels- und Vermittlungsgeschäfte.⁸ Alle anderen Güter unterfallen dem Anwendungsbereich der europarechtlichen Regelungen (Artt. 3, 4 und 5 EU-Dual-Use-VO, Anti-Folter-Konvention, siehe nachfolgend unter D I, II, und III). Deren Ausfuhr ist für einen inländischen Ausführer auch dann genehmigungspflichtig, wenn die Güter in einem anderen EU-Mitgliedstaat belegen sind und von dort aus nach Ägypten verbracht werden sollen. Nach Art. 9 Abs. 2 EU-Dual-Use-VO entscheiden über die Genehmigung die Behörden des Mitgliedsstaates, in dem der Ausführer niedergelassen ist.

D. Genehmigungs- und Verbotstatbestände

I. Embargos

Derzeit gelten in Bezug auf Ägypten weder Wirtschaftssanktionen noch Waffenembargos der UN, der EU oder der OSZE. Die im Jahr 2011 gegen Ḥusnī Mubārak, dessen Angehörige und weitere Mitglieder des ehemaligen Regimes Ägyptens verhängten Finanzsanktionen, durch die die ägyptischen Behörden bei der Einziehung

⁷ Verordnung (EU) 2021/821 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.5.2021 über eine Unionsregelung für die Kontrolle der Ausfuhr, der Vermittlung, der technischen Unterstützung der Durchfuhr und der Verbringung betreffend Güter mit doppeltem Verwendungszweck.

⁸ Morweiser: Vorbemerkungen zu §§ 17, 18 AWG, Rn. 101.

rechtswidrig verwendeter staatlicher Vermögenswerte unterstützt werden sollten,⁹ wurden 2021 aufgehoben, nachdem der Rat der EU zu dem Schluss gekommen war, dass sie ihren Zweck erfüllt hatten. Grundlage für die Aufhebung waren der Beschluss (GASP) 2021/449 des Rates vom 12. März 2021 zur Aufhebung des Beschlusses 2011/172/GASP¹⁰ und die Verordnung (EU) 2021/445 des Rates vom 12. März 2021 zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nummer 270/2011.¹¹

II. Rüstungsgüter

Die Kontrolle von Rüstungsgütern ist nach Art. 346 Abs. 1 Buchst. b) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) den Mitgliedstaaten zum Schutz ihrer nationalen Sicherheitsinteressen vorbehalten. Eine Ausfuhrgenehmigungspflicht besteht nach § 8 der Außenwirtschaftsverordnung (AWV)¹² für konventionelle Rüstungsgüter (Waffen, Munition und Rüstungsmaterial), die für militärische Zwecke besonders konstruiert oder geändert sind. Diese Rüstungsgüter sind in Teil I Abschnitt A der Ausfuhrliste (AL, Anlage zur AWV) abschließend aufgezählt. Sie erstrecken sich auf 22 Positionen (Nummer 0001 bis Nummer 0022), die weiter untergliedert sind und sich, ebenso wie die Militärgüterliste der EU (Common Military List),¹³ eng an die entsprechende Liste des Wassenaar Arrangements¹⁴ (Munitions List) anlehnen, welche die Bundesregierung in Erfüllung ihrer politischen Verpflichtungen in nationales Recht überführt hat. Zuständig für die Erteilung oder Versagung von Ausfuhrgenehmigungen für diese Rüstungsgüter ist gemäß § 13 Abs. 1 AWG das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA). Vorhaben von besonderer politischer Tragweite legt das BAFA der Bundesregierung zur Beurteilung und Entscheidung vor.

Welche Rüstungsgüter im Sinne der AL zugleich Kriegswaffen im Sinne des Kriegswaffenkontrollgesetzes (KrWaffKontrG)¹⁵ sind, ist in den 62 Positionen der Kriegswaffenliste (Anlage zum KrWaffKontrG) abschließend geregelt. Als Kriegswaffen gelten beispielsweise U-Boote, Kampfflugzeuge, Panzer, vollautomatische Handfeuerwaffen und Kriegsschiffe. Während die Ausfuhr der nur in Teil I Abschnitt A der AL aufgeführten Rüstungsgüter lediglich eine Genehmigung nach § 8 AWV voraussetzt, bestimmt das KrWaffKontrG, dass der gesamte Umgang mit Kriegswaffen (Herstellung, Erwerb und Überlassung der tatsächli-

⁹ Beschluss 2011/172/GASP des Rates vom 21.3.2011, ABL. L 76/63, Verordnung (EU) Nummer 270/2011 vom 21.3.2011, ABL. L 76/4.

¹⁰ ABL. L 87/46.

¹¹ ABL. L 87/17.

¹² Außenwirtschaftsverordnung vom 2. August 2013 (BGBl. I S. 2865; 2021 I S. 4304), zuletzt geändert durch Art. 2 der Verordnung vom 25. August 2021 (BAnz AT 7.9.2021 V1).

¹³ Gemeinsame Militärgüterliste der EU, vom Rat angenommen am 17.2.2020, ABL. C 85/1.

¹⁴ Siehe nachfolgend III.

¹⁵ Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen in der Fassung der Bekanntmachung vom 22.11.1990 (BGBl. I S. 2506), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 2.6.2021 (BGBl. I S. 1275).

chen Gewalt, jede Art der Beförderung sowie Vermittlungsgeschäfte) einer vorherigen Genehmigung der Bundesregierung bedarf (vgl. §§ 2 bis 4a KrWaffKontrG). Für die Ausfuhr von Kriegswaffen ist daher eine ›Beförderungsgenehmigung zum Zweck der Ausfuhr‹ nach § 2 KrWaffKontrG und zusätzlich eine Ausfuhrgenehmigung nach dem AWG in Verbindung mit § 8 AWV erforderlich. Für kommerzielle Geschäfte ist das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) die Genehmigungsbehörde.

Nach § 6 KrWaffKontrG besteht kein Anspruch auf Erteilung einer Genehmigung für die Ausfuhr von Kriegswaffen. Diese ist zwingend zu versagen, wenn die Gefahr besteht, dass die Kriegswaffen bei einer friedensstörenden Handlung verwendet, völkerrechtliche Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigt werden oder aber der Antragsteller nicht die für die Handlung erforderliche Zuverlässigkeit besitzt. In allen übrigen Fällen entscheidet die Bundesregierung über die Erteilung von Exportgenehmigungen für Kriegswaffen nach pflichtgemäßem Ermessen unter Beachtung der Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern,¹⁶ des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP des Rates vom 8. Dezember 2008 betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern¹⁷ sowie des Arms Trade Treaty (ATT).¹⁸

III. Dual-Use-Güter

Für Güter, die nicht Rüstungsgüter sind und sowohl zivil als auch militärisch verwendet werden können (sog. Güter mit doppeltem Verwendungszweck oder *Dual-Use-Güter*), gelten die Exportkontrollvorschriften der EU. Genehmigungspflichten für deren Ausfuhr regelt die Verordnung (EU) 2021/821 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2021 über eine Unionsregelung für die Kontrolle der Ausfuhr, der Vermittlung, der technischen Unterstützung der Durchfuhr und der Verbringung betreffend Güter mit doppeltem Verwendungszweck (*EU-Dual-Use-VO*). Die Verordnung ist am 9. September 2021 in Kraft getreten¹⁹ und ersetzt die bisherige Verordnung (EG) Nummer 428/2009 (*EG-Dual-Use-Verordnung*).

Art. 3 der EU-Dual-Use-VO statuiert eine Genehmigungspflicht für die Ausfuhr von Dual-Use-Gütern, wenn diese von der Dual-Use-Güterliste (Anhang I der EU-Dual-Use-VO) erfasst werden. Dieser Anhang I enthält Güter, die unter der Kontrolle der folgenden vier Exportkontrollregime²⁰ stehen:

¹⁶ BMWK: *Politische Grundsätze*.

¹⁷ ABl. L 335/99.

¹⁸ Resolution der UN-Vollversammlung A/RES/61/89 vom 18.12.2006.

¹⁹ ABl. L 206/1.

²⁰ Weltweite Zusammenschlüsse von Regierungen auf vertraglicher Grundlage oder als Gentlemen's Agreement, in denen die Regierungsvertreter der Mitgliedstaaten regelmäßig über Listenfortschreibungen beraten und solche beschließen, die die militärtechnische und sicherheitspolitische Entwicklung erfordern.

- (1) Nuclear Suppliers Group (NSG, für die Festlegung von Dual-Use-Waren und Technologie im Nuklearbereich)
- (2) Missile Technology Control Regime (MTCR, zur Identifizierung von Waren und der Technologien für Raketen, die für CBN-Waffen einsetzbar sind, sowie von Anlagen zu deren Herstellung)
- (3) Australische Gruppe (zur Festlegung von chemischen und biologischen Kampfstoffen sowie von Anlagen zu ihrer Herstellung)
- (4) Wassenaar Arrangement (zur Kontrolle von Dual-Use-Waren und Technologie im Bereich der konventionellen Rüstungsgüter).

Wie ausgeführt hat die Bundesregierung auf dieser rechtlichen Grundlage im Jahr 2021 Rüstungsexporte in Höhe von ca. 4,33 Milliarden Euro insbesondere für die ägyptische Marine genehmigt.²¹ Leistungsfähige Seestreitkräfte liegen aus Sicht der Bundesregierung im legitimen verteidigungspolitischen Interesse Ägyptens und auch im internationalen Interesse an der Küsten- und Seewege-sicherung. Das Risiko eines Einsatzes für interne Repressionen und eine Relevanz dieser Güter zum Beispiel für den Jemenkonflikt sah die Bundesregierung in diesem Zusammenhang nicht.²²

IV. Catch-All-Vorschriften

Daneben können aber auch nicht gelistete Güter aufgrund sogenannter Catch-all-Bestimmungen der Exportkontrolle unterfallen. Im Verhältnis zu Ägypten kommen Art. 4 der EU-Dual-Use-VO für eine Endverwendung im Bereich der ABC-Waffen und der zugehörigen Trägertechnologie (im Wesentlichen unverändert geblieben gegenüber der Vorgängerverordnung (EG) 429/2009) sowie der neu geschaffene Art. 5 der EU-Dual-Use-VO für digitale Überwachung in Betracht.

1. Entstehung der Genehmigungspflicht

Eine Genehmigungspflicht entsteht in Catch-all-Bestimmungen entweder aufgrund konstituierender Unterrichtung durch das BAFA oder aufgrund der Kenntnis des Betroffenen vom kritischen Verwendungszweck.

a) Unterrichtung

Bei der Unterrichtung handelt es sich um einen belastenden Verwaltungsakt, dessen Regelungsgehalt entsprechend §§ 133, 157 BGB durch Auslegung nach

²¹ BMWK: *Rüstungsexportbericht 2021*, Anl. 7.

²² Auswärtiges Amt: Erklärung vom 22.1.2021.

seinem Wortlaut und unter Berücksichtigung des Empfängerhorizonts zu ermitteln ist. Maßgeblich ist der objektive Erklärungswert, d. h., wie der Bürger unter Berücksichtigung aller ihm bekannten oder erkennbaren Umstände die Erklärung oder das Verhalten der Behörde verstehen durfte bzw. musste.²³ Für die Qualifizierung und die Wirksamkeit eines Verwaltungsaktes ist es zudem grundsätzlich unerheblich, ob er formlos oder schriftlich erlassen wird. Daher können nicht nur formelle und mit einer Rechtsmittelbelehrung versehene Bescheide, sondern auch sogenannte »Sensibilisierungsschreiben« des BAFA über kritische Beschaffungsversuche jedenfalls dann eine Unterrichtung darstellen, wenn der Adressat der Behörde seine überlegene Sachverhaltskenntnis verschweigt und schon aufgrund der Sensibilisierung nicht mehr damit rechnen kann, genehmigungsfrei exportieren zu können.²⁴ Aus dem Wesen der Unterrichtung folgt, dass diese nicht auf einen Einzelfall im Sinne eines konkreten Exportgeschäftes beschränkt ist, sondern sich auf eine bestimmte, näher bezeichnete Art von Geschäften bezieht.²⁵

Bei der Unterrichtung genügt nach dem Wortlaut der Catch-all-Bestimmungen der EU-Dual-Use-VO (»bestimmt sein können«) der Hinweis auf die Möglichkeit einer kritischen Verwendung. Insoweit kommt als geschütztes Rechtsgut bereits der formale Geltungsanspruch der staatlichen Beschränkungen, also die Durchführung des verwaltungsrechtlichen Genehmigungsverfahrens, zum Tragen.²⁶ Strafnormen, die Verstöße gegen Unterrichtungstatbestände sanktionieren, sind insoweit abstrakte Gefährdungsdelikte. Auf den Nachweis der tatsächlichen Endbestimmung kommt es daher nicht an.²⁷

b) Kenntnis

Hat der Ausführer im Außenwirtschaftsverkehr positive Kenntnis vom kritischen Verwendungszweck einer Ware mit doppeltem Verwendungszweck, führt dies zu einer Unterrichtungspflicht gegenüber dem BAFA. Fahrlässige Unkenntnis genügt dagegen nicht.²⁸ Knüpft eine fachrechtliche Vorschrift an die Kenntnis bestimmter Umstände Rechtsfolgen, so kann ein bewusstes Sich verschließen vor Umständen, die sich dem Betroffenen aufdrängen, nach Lage des Falles einer Kenntnis gleichgesetzt werden.²⁹ Daher sollte der Ausführer alle ihm vorliegen-

²³ BGH, Urteil v. 30.3.2021, 3 StR 474/19, juris, NJW 2021, 3669, Rn. 27; BVerwG, NVwZ 2006, 1175, 1179; von Alemann/Scheffczyk, in: Beck'scher Online-Kommentar VwVfG, 54. Aufl., München 2022, § 35 VwVfG, Rn. 36, 46 m. w. N. auf die Rechtsprechung.

²⁴ So im Ergebnis BGH, Beschluss v. 14.10.2014, 3 StR 167/14, wistra 2015, 148.

²⁵ BGH, Urteil v. 10.3.2016, 3 StR 347/15, juris.

²⁶ BGH, Beschluss v. 19.1.2010, StB 27/09, BGHSt 54, 275 Rn. 148; Cornelius: AWG, § 18 Rn. 4; Pelz: §§ 17 ff. AWG, Rn. 2.

²⁷ Morweiser: Vorbemerkung zu den §§ 17, 18 AWG, Rn. 71.

²⁸ BGH, Beschluss v. 19.1.2010, StB 27/09, BGHSt 54, 275–328, Rn. 70 ff.; VG Frankfurt am Main, Urteil v. 14.3.1996, 1 E 1772/93 (3), n. v.; Bieneck: § 29, Rn. 37.

²⁹ BVerfG, Beschluss v. 14.4.2010, 1 BVR 299/10, NJW-RR 2010; Pietsch: AW-Prax 2018, 80.

den Informationen darauf prüfen, ob sie ihm eine entsprechende Kenntnis vermitteln. Diese Informationsquellen sind etwa die geschäftlichen Beziehungen zu dem Kunden oder auftragsbezogene eindeutige Hinweise oder Eindrücke. Im Bereich der strafrechtlichen Sanktionierung lässt der Bundesgerichtshof zum Nachweis der Kenntnis einen Rückschluss aus konspirativem Verhalten zu, das allein unter dem Gesichtspunkt der Umgehung von Exportkontrollvorschriften zu erklären ist.³⁰

Kenntnis in diesem Sinne löst die Unterrichtungspflicht gegenüber der Genehmigungsbehörde aus. Deren Entscheidung wiederum hängt nicht davon ab, ob der kritische Verwendungszweck tatsächlich feststeht. Vielmehr bleibt es der Behörde unbenommen, auch in diesem Fall die Genehmigungspflicht durch eine anschließende Unterrichtung über den möglichen kritischen Verwendungszweck zu begründen. Während die Kenntnis vom kritischen Verwendungszweck zur Entstehung der Genehmigungspflicht führt, knüpfen die Straftatbestände daran an, dass die Ausfuhr ohne Entscheidung der zuständigen Behörde über die Genehmigungspflicht oder ohne Genehmigung durchgeführt wurde.³¹

2. Artikel 4 der EU-Dual-Use-VO (ABC-Waffen, Trägertechnologie)

Art. 4 der EU-Dual-Use-VO regelt die Ausfuhr ungelisteter Güter, deren Verwendung im Zusammenhang mit der Herstellung oder Entwicklung von atomaren, biologischen oder chemischen Massenvernichtungswaffen oder Flugkörpern steht, mit denen derartige Waffen eingesetzt werden können. Ägypten hat keine nennenswerten Anstrengungen unternommen, um eine eigene Atomwaffenkapazität zu entwickeln.³² Ob das Land im Jemenkrieg (1962–1967) Chemiewaffen eingesetzt hat oder aktuell chemische oder biologische Waffen besitzt, ist dagegen unklar.³³ Ägypten hat das Chemiewaffenübereinkommen weder unterzeichnet noch ratifiziert und ist auch nicht Teilnehmer des für Biowaffen zuständigen Kontrollregimes (Australische Gruppe).

3. Artikel 5 EU-Dual-Use-VO (Digitale Überwachung)

Vor dem Hintergrund der in den letzten Jahren zunehmend besorgniserregenden Entwicklung der Menschenrechtslage in Ägypten³⁴ könnte der im Zuge der Neuregelung der EU-Dual-Use-VO im September 2021 eingeführte Art. 5 in der Exportkontrolle an Bedeutung gewinnen. Die Vorschrift sieht eine Genehmigungspflicht für die Ausfuhr von Gütern für digitale Überwachung vor, wenn der

³⁰ BGH, Beschluss v. 19.1.2010, StB 27/09, BGHSt 54, 275–328, Rn. 73.

³¹ Vgl. zu den Strafvorschriften Morweiser: Vorbemerkungen zu den §§ 17, 18 AWG, Rn. 72 ff.

³² Global Security: Nuclear Weapons Program.

³³ Vgl. Merkel: Stärkste Chemiewaffen; Walker: Chemiewaffen, S. 30 ff.

³⁴ Vgl. etwa Auswärtiges Amt: Mohammed El-Baqer.

Ausführer entweder unterrichtet wurde, dass die betreffenden Güter ganz oder teilweise für eine Verwendung im Zusammenhang mit interner Repression und/oder der Begehung schwerwiegender Verstöße gegen die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht bestimmt sind oder bestimmt sein können.

Art. 5 Abs. 1 und 2 EU-Dual-Use-VO lauten:

- (1) Die Ausfuhr von Gütern für digitale Überwachung, die nicht in Anhang I aufgeführt sind, ist genehmigungspflichtig, wenn der Ausführer von der zuständigen Behörde davon unterrichtet worden ist, dass die betreffenden Güter ganz oder teilweise für eine Verwendung im Zusammenhang mit interner Repression und/oder der Begehung schwerwiegender Verstöße gegen die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht bestimmt sind oder bestimmt sein können.
- (2) Ist einem Ausführer aufgrund von im Rahmen seiner Sorgfaltspflicht erlangten Erkenntnissen bekannt, dass Güter für digitale Überwachung, die der Ausführer ausführen möchte, die nicht in Anhang I aufgeführt sind, ganz oder teilweise für eine der Verwendungen im Sinne des Absatzes 1 dieses Artikels bestimmt sind, so unterrichtet der Ausführer die zuständige Behörde davon.

a) Güter für digitale Überwachung

Als »Güter für digitale Überwachung« definiert Art. 2 Nr. 20 EU-Dual-Use-VO Güter mit doppeltem Verwendungszweck, die besonders dafür konstruiert sind, die verdeckte Überwachung natürlicher Personen durch Überwachung, Extraktion, Erhebung oder Analyse von Daten aus Informations- und Telekommunikationssystemen zu ermöglichen.

Art. 5 EU-Dual-Use-VO ist mithin nur anwendbar, wenn die Überwachung entweder selbst verdeckt erfolgt oder wenn bei offener Überwachung die Extraktion, Erhebung oder Analyse der Überwachungsdaten für die betroffene natürliche Person nicht erkennbar ist. Die Güter für digitale Überwachung müssen dabei speziell so konstruiert sein, dass sie das Eindringen in Informations- und Telekommunikationssysteme oder eine entsprechende tiefgreifende Datenpaketanalyse ermöglichen.³⁵ Dies wird bei Gütern, die für eine rein kommerzielle Anwendung verwendet werden, etwa Rechnungsstellung, Marketing, Qualitätsdienste oder Netzsicherheit, im Allgemeinen nicht der Fall sein. Keine Güter für digitale Überwachung i. S. v. Art. 2 Nr. 20 EU-Dual-Use-VO sind außerdem bereits in Anhang I der EU-Dual-Use-VO gelistete Güter für digitale Überwachung, die der Genehmigungspflicht nach Art. 3 EU-Dual-Use-VO unterfallen.³⁶ Rückschlüsse für eine Subsumtion von Gütern unter Art. 2 Nr. 20

³⁵ Erwägungsgrund 8 der EU-Dual-Use-VO.

³⁶ 4A005/4D004: Ausrüstung und Software für Erzeugung, Steuerung, Kontrolle, Bereitstellung von »Intrusion-Software« (Schadsoftware, Trojaner etc.); 5A001f: Ausrüstung für Abhören, Stören oder Überwachen von mobiler Kommunikation; 5A001j: Systeme oder Ausrüstung zur

EU-Dual-Use-VO können aus Anhang IV der Iran-Embargo VO (EU) Nummer 359/2011 gezogen werden, der Abhör- und Überwachungs-ausrüstung für Fest-, Mobilfunk- und IP-Netze aufzählt.

b) Sorgfaltspflichten (Absatz 2)

Während eine genehmigungsbegründende Unterrichtung durch das BAFA nach Art. 5 Abs. 5 Abs. 1 EU-Dual-Use-VO dem Ausführer eine gewisse Rechtssicherheit bietet, stellt die korrespondierende »Kenntnis«-Klausel des Abs. 2 den Rechtsanwender vor erhebliche Herausforderungen.

Problematisch ist die (zudem unelegant formulierte) Verknüpfung der erforderlichen Kenntnis mit der Anwendung von Sorgfaltspflichten. Es wurde bereits ausgeführt, dass der Ausführer in der Exportkontrolle, in der er selbst primär für die Einhaltung der exportrechtlichen Vorschriften einstehen muss, im eigenen Interesse eine gründliche Prüfung des Ausfuhrvorhabens durchzuführen hat und dabei die ihm zur Verfügung stehenden Information auf eine tatsächliche Bestimmung der sensitiven Verwendung ausschöpfen muss. Ein verallgemeinerbarer Sorgfaltsmaßstab ist daraus aber nicht abzuleiten, vielmehr bleibt der konkrete Umfang der Untersuchung der jeweiligen Risikoeinschätzung im Einzelfall überlassen.³⁷ Es bleibt abzuwarten, ob sich aus den Leitlinien und/oder Empfehlungen in Bezug auf bewährte Verfahren, die den Ausführern nach Artt. 5 Abs. 2 S. 3, 26 Abs. 1 EU-Dual-Use-VO von der Kommission und vom Rat zur Verfügung gestellt werden sollen, eine Konkretisierung des Überprüfungsmaßstabs ergeben wird. Letztlich wird man aber auch diese *Best Practices* allein als ausdrückliche Benennung der bisher faktisch schon bestehenden Sorgfaltspflicht verstehen können. Denn der Wortlaut der Vorschrift verlangt wie bei den sonstigen Catch-all-Bestimmungen, dass dem Ausführer die tatsächliche Bestimmung der Güter »bekannt ist«. Nach einhelliger Meinung ist darunter tatsächliches Wissen oder positive Kenntnis zu verstehen,³⁸ was im Hinblick auf mögliche strafrechtliche Folgen auch nicht anders verstanden werden kann. Der Wortlaut bildet insoweit aus verfassungsrechtlichen Gründen die Grenze des Spielraums zulässiger Konkretisierung. Dieser Grundsatz ist auch auf Rechtsakte der EU anzuwenden.³⁹ Daher ist die Herleitung einer Genehmigungspflicht aus einer fahrlässig verschuldeten Unkenntnis i. S. eines »kennen Müssens« abzulehnen.⁴⁰

Überwachung der Kommunikation in IP-Netzen; 5D001e: Software für Law Enforcement; 5A004a: Ausrüstung für Überwindung, Schwächung, Umgehung von »Informationssicherheit«.

³⁷ Pietsch, Georg, AW-Prax 2018, 80.

³⁸ BGH, Beschluss v. 19.1.2010, StB 27/09, BGHSt 54, 275–328, Rn. 70 ff. m. w. N.; Bieneck: § 29, Rn. 37.

³⁹ BVerfG, Beschluss v. 7.5.1968, 2 BvR 702/65, BVerfGE 23, 265 (270); Satzger: *Strafrecht*, § 9 Rn. 68.

⁴⁰ Pietsch, Georg, AW-Prax 2018, 80.

Hinzu kommt, dass es bislang auch an einer Konkretisierung der Begriffe »interne Repression« und »schwerwiegende Menschenrechtsverstöße« fehlt. Es stellt sich die Frage, wie weit das Wissen über die Konsequenzen eines Technologieinsatzes reichen muss und kann und wo etwa die Schwelle von vereinzelt Polizeiübergriffen hin zur systematischen Willkür überschritten ist. Im Hinblick auf die drohenden strafrechtlichen Konsequenzen weckt dies Zweifel, ob dem Bestimmtheitsgrundsatz (Art. 103 Abs. 2 GG) genüge getan ist. Der Rückschluss aus konspirativem Verhalten, das allein unter dem Gesichtspunkt der Umgehung von Exportkontrollvorschriften zu erklären ist⁴¹ (siehe oben D IV 1.b), kann dieses Problem nicht lösen. Obwohl das übergeordnete Ziel der Vorschrift, den Schutz von Menschenrechten im Zusammenhang mit Überwachungstechnologien stärker in der Exportkontrolle zu verankern, zu begrüßen ist, ist die Vorschrift für Exporteure, einschließlich der von kleinen und mittelständischen Unternehmen geprägten Industrie, daher wenig praxistauglich. Anstelle von überprüfbaren technischen Parametern oder Listen besonders kritischer Länder führt die unbestimmte Endverwendung zu Rechtsunsicherheit, höheren Kosten und Verwaltungsaufwand im Unternehmen.

Die noch ausstehende Strafbewehrung des neu geschaffenen Art. 5 EU-Dual-Use-VO bleibt daher abzuwarten. Hierfür muss der Gesetzgeber eine eigenständige (Blankett-)Strafnorm schaffen,⁴² naheliegender Weise durch Erweiterung des Katalogs des § 18 Abs. 5 AWG. Dabei wird er im Hinblick auf die Mängel der Ausfüllungsvorschrift hohe Anforderungen an die Beschreibung einer konkreten Tathandlung zu überwinden haben.

V. Anti-Folter-Verordnung

Mehr Rechtsklarheit gewährleisten die europäischen Rechtsvorschriften, die für den Export von Gütern zu beachten sind, die zur Vollstreckung der Todesstrafe oder zur Folter bzw. einer anderweitigen grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung eingesetzt werden können.

Mit der Verordnung (EU) 2019/125 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Januar 2019⁴³ (sogenannte »Anti-Folter-Verordnung«) wurden die Verordnung (EG) Nummer 1236/2005 aufgehoben und sämtliche, mehrfach geänderte Maßnahmen konsolidiert und neu gegliedert. Die Anti-Folter-Verord-

⁴¹ BGH, Beschluss v. 19.1.2010, StB 27/09, BGHSt 54, 275–328, Rn. 73.

⁴² Für bereits geltende Beschränkungen, wie etwa den im Wesentlichen unverändert gebliebenen Art. 4 EU-Dual-Use-VO, wurden in § 18 Abs. 5 AWG die bestehenden statischen Verweise auf die alte Dual-Use-Verordnung (EG) Nummer 428/2009 durch Verweise auf die neue EU-Dual-Use-Verordnung ersetzt. Die Gesetzesänderung erfolgte durch die 9.9.2021 in Kraft getretene Erste Verordnung zur Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes und der Außenwirtschaftsverordnung. Dabei wurde § 30 Abs. 2 AWG als Ermächtigungsgrundlage genutzt; vgl. Morweiser: Vorbemerkungen zu den §§ 17, 18 AWG, Rn. 159.

⁴³ ABl. L 30/1.

nung enthält Verbote und Genehmigungspflichten für den Handel mit bestimmten Gütern, die zur Vollstreckung der Todesstrafe, zu Folter oder zu anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe verwendet werden könnten. Hierunter fallen neben Gütern, die zur Hinrichtung von Menschen konstruiert sind, auch Elektroschockgeräte, Schlagstöcke oder Tränengaspistolen, deren Aus- oder Einfuhr genauso verboten bzw. genehmigungsbedürftig ist wie die Erbringung von technischer Hilfe oder Ausbildungsmaßnahmen zu ihrer Verwendung.

E. Schlussbemerkung

Im Außenwirtschaftsverkehr mit Ägypten sind vielfältige Exportkontrollvorschriften zu beachten. Sie betreffen aber erfreulicherweise nicht den Jubilar, der auf seinen Reisen dorthin weder bei der Mitnahme neu erworbener juristischer Fachliteratur noch beim Import von landwirtschaftlichen Erzeugnissen wie etwa Limetten Beschränkungen unterworfen ist.

Bibliographie

- von Alemann, Florian/Scheffczyk, Fabian (⁵⁴2022): § 35 VwVfG, in: *Beck'scher Online-Kommentar VwVfG*, München: Beck.
- Auswärtiges Amt (2021): *Erklärungen des Auswärtigen Amtes in der Regierungspressekonferenz vom 22.1.2021*, www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/regierungspressekonferenz/2436528 (Zugriff: 23.10.2023).
- Auswärtiges Amt (2021): *Auswärtiges Amt anlässlich der bevorstehenden Urteilsverkündung gegen den ägyptischen Rechtsanwalt Mohammed El-Baqer*; www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/-/2502526 (Zugriff: 23.10.2023).
- Auswärtiges Amt (2023): *Deutschland und Ägypten: bilaterale Beziehungen*, www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/laender/aegypten-node/bilaterale-beziehungen/212610 (Zugriff: 23.10.2023).
- Bieneck, Klaus (²2005): § 29. Gefährdungstatbestand, in: *Handbuch des Außenwirtschaftsrechts*, hrsg. von dems., Köln: O. Schmidt, S. 716–760.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK, Hg.) (2019): *Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern*, www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/politische-grundsaeetze-fuer-den-export-von-kriegswaffen-und-sonstigen-ruestungsguetern.pdf (Zugriff: 23.10.2023).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK, Hg.) (2022): *Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im ersten Halbjahr 2021. Rüstungsexportbericht 2021*, www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Aussenwirtschaft/ruestungsexportbericht-2021.pdf (Zugriff: 23.10.2023).

- Cornelius, Kai (²2017): *Außenwirtschaftsgesetz*, in: *Wirtschafts- und Steuerstrafrecht*, hrsg. von Jürgen Peter Graf, Markus Jäger und Petra Wittig, München: C. H. Beck, S. 1429–1485.
- European Commission (2023): *EU trade by country/region. Egypt*, policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions_en (Zugriff: 23.10.2023).
- Global Security (o.D.): Nuclear Weapons Program, www.globalsecurity.org/wmd/world/egypt/nuke.htm (Zugriff: 23.10.2023).
- Merkel, Wolfgang W. (2003): Natur liefert stärkste Chemiewaffen, www.welt.de/print-welt/article343205/Natur-liefert-staerkste-Chemiewaffen.html (Zugriff: 23.10.2023).
- Morweiser, Stephan (2022): Vorbemerkungen zu den §§ 17, 18, in: *AWR-Kommentar. Kommentar für das gesamte Außenwirtschaftsrecht*, hrsg. von Hans-Michael Wolfgang, Achim Rogmann und Georg Pietsch, Köln: Reguvis.
- Pelz, Christian (²2020): Vor §§ 17 ff. AWG, in: *Außenwirtschaftsrecht*, hrsg. von dems., Ernst Hocke und Bärbel Sachs, Heidelberg: C. F. Müller, Rn. 2.
- Pietsch, Georg (2015): Leitgedanken zur Exportkontrolle im Zusammenhang mit Cloud Computing und Fragen zu Cyberwar, in: *Recht der Exportkontrolle, Bestandsaufnahme und Perspektiven*, hrsg. von Dirk Ehlers und Hans-Michael Wolfgang, Frankfurt am Main: Dt. Fachverlag, S. 527–542.
- Pietsch, Georg: „Due-Diligence“ bei Dual-Use-Ausfuhren: Drohen Ausforschungspflichten im Catch-All-Bereich?, *AW-Prax* 2018, S. 80.
- Satzger, Helmut (2016): *Internationales und europäisches Strafrecht*, Baden-Baden: Nomos.
- Walker, Paul (2014): Chemiewaffen – Vom Ersten Weltkrieg bis zur weltweiten Abschaffung, in: *Wissenschaft & Frieden* 32.1, S. 30–32.

