



Kurzinformation

Ergänzung der Außenwirtschaftsverordnung im Bereich der Rüstungskontrolle aus Sicht des Völkerrechts

Zur Diskussion steht eine mögliche **Ergänzung des § 55 AWV** (Außenwirtschaftsverordnung). Nach Überlegungen des Auftraggebers dieser Kurzinformation sollte die AWV um eine (zusätzliche) **Prüfungskompetenz des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie** (BMW) ergänzt werden – und zwar mit Blick auf deutsche Unternehmen, die Firmenanteile/Aktien (Stimmrechtsanteile) von ausländischen Unternehmen (i.S.d. § 56 AWV) erwerben, welche Kriegswaffen oder andere Rüstungsgüter im Ausland herstellen bzw. entwickeln.

Gefragt wurde nach der Vereinbarkeit einer solchen Regelung *de lege ferenda* mit dem Völkerrecht. Da eine Ergänzung der AWV bislang noch nicht verabschiedet wurde, kann die Prüfung ihrer Völkerrechtskonformität sinnvollerweise auch nur cursorisch erfolgen. Im Folgenden sollen zunächst **völkerrechtliche Bereiche identifiziert werden**, die mit der ins Auge gefassten Regelung **in Zusammenhang stehen**.

Die zur Diskussion stehende Ergänzung der AWV will den **Erwerb von ausländischen Firmen- bzw. Stimmanteilen durch inländische Unternehmen unter staatliche Kontrolle / Aufsicht / Prüfungsvorbehalt** stellen.

Davon berührt werden könnte zunächst das **Eigentumsrecht**, das völkerrechtlich u.a. in Art. 1 des I. Zusatzprotokolls zur EMRK verankert ist. Die Norm lautet:

„Jede natürliche oder juristische Person hat das Recht auf Achtung ihres Eigentums (...). Absatz 1 beeinträchtigt jedoch nicht das Recht des Staates, diejenigen Gesetze anzuwenden, die er für die Regelung der Benutzung des Eigentums im Einklang mit dem Allgemeininteresse (...) für erforderlich hält.“

Das Eigentumsrecht aus der EMRK umfasst u.a. auch **Unternehmensbeteiligungen** (Aktien) an ausländischen Firmen;¹ in den persönlichen Schutzbereich fallen natürliche und **juristische Personen**.² Die zur Diskussion stehende Ergänzung der AWW ließe sich dann als **Nutzungsregelung** i.S.v. Art. 1 ZP I Abs. 2 ansehen, die aus Gründen des Allgemeininteresses“ zulässig wäre. Solche Nutzungsregelungen stellen **hoheitliche Maßnahmen** dar, die einen bestimmten Gebrauch des Eigentums gebieten oder untersagen.³ Beschränkungen und Handlungspflichten zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und der auswärtigen Interessen, wie sie § 4 Außenwirtschaftsgesetz enumerativ auflistet, lassen sich als Gründe des Allgemeininteresses auffassen. Das Eigentumsrecht wäre durch eine Regulierung von Auslandsinvestitionen (ministerieller Prüfungsvorbehalt) zwar **tangiert aber wohl nicht verletzt**.

Zu prüfen bleibt weiter das internationale Handelsrecht (WTO-Recht). So ist das **WTO-Übereinkommen über handelsrelevante Investitionsmaßnahmen** von 1994 (TRIMs-Übereinkommen, *Agreement on Trade Related Investment Measures*)⁴ anwendbar, sofern eine **nationale Regelung über Investitionen (z.B. Genehmigungsvorbehalte) einen Handelsbezug aufweist**. Allerdings sieht das **Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen** (GATT) eine grundsätzliche Bereichsausnahme für die „nationale Sicherheit“ vor – diese umfasst auch die anderen Säulen der WTO (GATTs, TRIPS und TRIMs-Abkommen).

Art. XXI b ii.) des GATT bestimmt:

„Keine Bestimmung des vorliegenden Abkommens soll dahin ausgelegt werden, (...) dass ein Vertragspartner daran gehindert wird, die Maßnahmen zu treffen, die er zum Schutz seiner Sicherheit (...) beim Handel mit Waffen, Munition und Kriegsmaterial und bei jedem Handel mit anderen Waren, die unmittelbar oder mittelbar zur Versorgung der bewaffneten Streitkräfte bestimmt sind, für erforderlich hält.“⁵

Damit sind nationale **Regelungen im Bereich Rüstungsexporte / Rüstungsexportkontrolle grundsätzlich aus dem Anwendungsbereich des GATT ausgenommen**. Auch die Einführung ministerieller Prüfungskompetenzen zwecks Beschränkung der Beteiligung innerstaatlicher Unternehmen an einer Rüstungsproduktion im Ausland stünde das WTO-Recht nicht entgegen.

1 Kaiser, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), EMRK Kommentar, München: Beck, 2. Aufl. 2015, Art. 1 ZP 1 Rdnr. 21; EGMR, Urt. v. 6.11.2002 – Beschw. Nr. 48553/99, Rdnr. 91.

2 Ebda., Rdnr. 24.

3 Ebda., Rdnr. 31 m.w.N.

4 https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/18-trims.pdf, dt. Übersetzung verfügbar unter <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10007655>
Vgl. dazu allg. die WTO-Homepage unter https://www.wto.org/english/tratop_e/invest_e/trims_e.htm sowie Krajewski, Markus, Wirtschaftsvölkerrecht, Heidelberg: Müller 3. Aufl. 2012, § 3 Rdnr. 560.

5 Engl. Text: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47.pdf; zum GATT allgemein: <https://www.bmz.de/de/themen/welthandel/welthandelssystem/gatt/index.html>.

Dieser Befund wird aus **rechtsvergleichender Sicht** bestätigt.

So hat sich die Diskussion um ein Verbot / Kontrolle von staatlichen Investitionen zugunsten von ausländischen Herstellern von Rüstungsgütern mit Blick auf **bestimmte Bereiche** wie z.B. die **Streumunition** entzündet.⁶

Nach einem Bericht der NGO *Handicap International* werde das von über 100 Staaten ratifizierte **Osloer Übereinkommen über Streumunition** vom 3. Dezember 2008 (Streubomben-Konvention)⁷ von einigen Staaten⁸ dahingehend interpretiert, dass **Investitionen in die Hersteller von Streumunition bereits als völkerrechtlich verboten** seien.⁹

In dem NGO-Bericht heißt es:

„Abschnitt 1 (c) der Streubomben-Konvention besagt, dass die Vertragsstaaten „niemanden bei einer den Vertragsstaaten verbotenen Aktivität unterstützen, dazu ermutigen oder veranlassen“ dürfen. Das Investieren in ein Unternehmen, das Streumunition herstellt oder damit handelt, wird von uns betrachtet als Unterstützung, Ermutigung oder Veranlassung einer Aktivität, die Vertragsstaaten verboten ist. Einige Staaten haben erklärt, dass sie Investitionen als bereits durch die Konvention verboten betrachten, darunter unter anderem Frankreich, Großbritannien und Norwegen. Andere Staaten wie Belgien, Luxemburg und die Schweiz, haben diese Investitionen durch ein Gesetz verboten.“¹⁰

Auch hier steht das Völkerrecht weitaus strengeren staatlichen Regelungen als die des deutschen Außenwirtschaftsrechts nicht entgegen.

6 Pax-Bericht. Kritik an Investitionen in Hersteller verbotener Streubomben, 23. Mai 2017, online unter: https://www.epo.de/index.php?option=com_content&view=article&id=13803:pax-bericht-allianz-investiert-weiterhin-in-hersteller-verbotener-streubomben&catid=50&Itemid=84.

7 *Convention on Cluster Munitions*, englischer Originaltext unter: <http://www.clusterconvention.org/files/2011/01/Convention-ENG.pdf> (dazu die Homepage <http://www.clusterconvention.org/>), deutsche Übersetzung im BGBl. 2009 II, S. 502 (504 ff.).

8 Der NGO-Bericht zählt dazu: Australien, Bosnien und Herzegowina, Costa Rica, Frankreich, Ghana, Großbritannien, Guatemala, Holy See, Kamerun, Kanada, Kolumbien, Republik Kongo, Demokratische Republik Kongo, Kroatien, Laos, Libanon, Madagaskar, Malawi, Malta, Mexiko, Niger, Norwegen, Ruanda, Sambia, Senegal, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn.

9 Handicap International. Faktenblatt Streumunition (Stand: August 2017), online unter: https://handicap-international.de/sites/de/files/faktenblatt-streubomben_082017.pdf.

10 Länder, die Investitionen in die Hersteller von Streubomben per Gesetz verbieten (laut Bericht von *Handicap International*): Belgien, Irland, Italien, Liechtenstein, Luxemburg, Neuseeland, Niederlande, Samoa, Schweiz, Spanien.