



Fachzeitschriften > AW-Prax > 2017 > AW-Prax 11/2017 > Beiträge · Aufsätze · Berichte >
Bestandteillieferungen an Rüstungsunternehmen: Immer ein Rüstungsexport?

Bestandteillieferungen an Rüstungsunternehmen: Immer ein Rüstungsexport?

*Inhalt und Reichweite des Merkmals „besonders konstruiert (für militärische Zwecke)“ bei
Bestandteilen für Rüstungsgüter – Bedeutung für die (zivile) Exportpraxis*



Der Autor Dr. Philip Haellmigk, LL.M. ist Inhaber der Kanzlei HAELLMIGK, die auf die Bereiche Außenhandel & Exportkontrolle spezialisiert ist.

Die Belieferung von ausländischen Unternehmen, die sowohl zivile als auch militärische Produkte herstellen, birgt besondere exportkontrollrechtliche Risiken für ein Unternehmen. Dies betrifft vor allem die Lieferung von Komponenten und Bauteilen, die im Ausland in Rüstungsgüter ein- bzw. verbaut werden können. Ist bereits die Klassifizierung eines Hauptprodukts als Rüstungsgut im Sinne der Ausfuhrliste nicht immer leicht, trifft dies erst recht auf dessen einzelnen Bauteile zu, vor allem dann, wenn das Unternehmen die Bestandteile auch für zivile Branchen produziert und der ausländische Kunde nicht nur in der militärischen Branche tätig ist. Ob nun ein solches Bauteil als Rüstungsgut zu qualifizieren ist, hängt maßgeblich davon ab, ob es im Sinne der Ausfuhrliste (für militärische Zwecke) besonders konstruiert worden ist. Vorliegender Beitrag befasst sich daher mit dem Inhalt und der Reichweite dieses Merkmals und zeigt dabei auf, wie schwierig die Grenzziehung zwischen einem militärischen oder zivilen Bestandteil eines Rüstungsguts im Einzelfall sein kann. Daher ist dieses Thema auch für die zivile Exportwirtschaft relevant.

INHALT

- Die Ausfuhrliste umfasst auch Bestandteile für klassische und sonstige Rüstungsgüter
- Bestandteile für sonstige Rüstungsgüter: Rüstungsspezifische Merkmale der Bestandteile sind erforderlich
- Bestandteile für klassische Rüstungsgüter: Rüstungsspezifische Merkmale der Bestandteile sind nicht erforderlich



- Die Konstruktion des Bestandteils muss erheblich sein
- Fazit

Die Ausfuhrliste umfasst auch Bestandteile für klassische und sonstige Rüstungsgüter

Die Ausfuhrliste (Anlage 1 zur AWW), die auf der Gemeinsamen Militärgüterliste der EU basiert, enthält eine abschließende Auflistung an Rüstungsgütern.

Dabei lässt sich die Ausfuhrliste in zwei Kategorien von Rüstungsgütern unterteilen: Zum einen die Güter, die eine spezielle militärische Prägung oder Ausrichtung haben, also „klassische“ Militärgüter sind (Beispiel: Bomben, Waffen [klassische Rüstungsgüter]). Zum anderen die Güter, die zwar Rüstungsmerkmale aufweisen, aber nicht originär militärisch sind. Sie haben „nur“ einen Dual-Use Charakter (Beispiel: Landfahrzeuge, Schiffe, Luftfahrzeuge [sonstige Rüstungsgüter]).

Bei beiden Kategorien zählt die Ausfuhrliste jedoch nicht nur die Rüstungsgüter in ihrer Gesamtheit auf (Hauptprodukte), sondern nennt ausdrücklich auch die einzelnen Komponenten für die jeweiligen Hauptprodukte. Besonders häufig erwähnt werden hierbei die Bestandteile für die Rüstungsgüter.

Bestandteile (einer Hauptsache) sind Gegenstände, die durch die geplante Verbindung mit der Hauptsache zwar ihre Selbstständigkeit verlieren, jedoch für deren Funktionsfähigkeit erforderlich sind.

Hinweis:

Mit dieser Definition lässt sich der Bestandteil eines Rüstungsguts vom Zubehör eines Rüstungsguts abgrenzen. Das Zubehör ist gerade nicht für das Funktionieren der Sache notwendig, es ist für ihren Gebrauch lediglich nützlich (wie eine einfache Schraube). Die Ausfuhrliste erfasst zum Teil auch das Zubehör eines Rüstungsguts.

Die Einbeziehung von Bestandteilen als Rüstungsgüter bedeutet eine erhebliche Erweiterung des Anwendungsbereichs der Ausfuhrliste. Eine Einschränkung erfolgt jedoch insbesondere durch den Zusatz, dass diese Bestandteile „besonders konstruiert“ bzw. „besonders konstruiert für militärische Zwecke“ sein müssen.

Diese einschränkende Formulierung ist von zentraler Bedeutung für die zivile Exportwirtschaft, da hierdurch eine uferlose Ausdehnung des Begriffs „Rüstungsgüter“ vermieden werden soll.

Jedoch fehlt es an einer gesetzlichen Definition, wann ein Bestandteil für ein Rüstungsgut „besonders konstruiert (für militärische Zwecke)“ ist, so dass es maßgeblich auf die behördliche bzw. gerichtliche Auslegung dieses Begriffs ankommt.

Vor diesem Hintergrund lassen sich folgende Leitlinien aufstellen:



Bestandteile für sonstige Rüstungsgüter: Rüstungsspezifische Merkmale sind erforderlich

Bei Bestandteilen für sonstige Rüstungsgüter regelt die Ausfuhrliste, dass diese „für militärische Zwecke besonders konstruiert“ sein müssen.

Der Wortlaut dieser Formulierung lässt zunächst zwei Interpretationen zu:

So ist zunächst denkbar, bei der Klassifizierung eines Bestandteils den Schwerpunkt der Betrachtung darauf zu legen, ob der Hersteller mit der Produktion des Bestandteils ein militärisches Ziel verfolgte. Nach diesem Lösungsansatz käme es also vor allem auf die Sichtweise und Motive des Herstellers an (subjektiver Ansatz). Die Frage, ob der Bestandteil nach seiner Fertigstellung tatsächlich spezifische militärische Eigenschaften aufweist, wäre dann nachrangig zu bewerten. In zeitlicher Hinsicht konzentriert sich diese Betrachtungsweise somit auf die Herstellungsphase.

Eine andere Interpretation der Formulierung besteht darin, die Bewertung eines Bestandteils als besonders konstruiert für militärische Zwecke primär anhand der vorliegenden technischen Spezifikationen des hergestellten Produkts vorzunehmen, ohne die Zielvorstellungen des Herstellers näher zu berücksichtigen. Nach diesem Ansatz ist also erforderlich, dass sich die militärische Zweckbestimmung des Herstellers tatsächlich (objektiv) in der Konstruktion und in den technischen Parametern widerspiegelt (objektiver Ansatz). Relevanter Beurteilungszeitpunkt ist hier der Abschluss des Entwicklungs- und Herstellungsprozesses.

Nicht selten werden die Motive und die Zielsetzung des Herstellers während der Produktionsphase mit der Beschaffenheit des Bestandteils nach seiner Fertigstellung übereinstimmen. Daher ist es auch sinnvoll, diese beiden Phasen – Herstellung und Fertigstellung – bei der Beurteilung eines Bestandteils als „besonders konstruiert für militärische Zwecke“ zu berücksichtigen. Wenn sich die militärischen Absichten des Herstellers in der militärischen Beschaffenheit des Bestandteils widerspiegeln, schließen sich die beiden Lösungsansätze nicht aus.

Jedoch kommt es aber auch vor, dass die Motive des Herstellers keinen Niederschlag im fertiggestellten Bestandteil finden. So kann der Hersteller – da sein ausländischer Kunde aus der Rüstungsindustrie stammt – in seiner Vorstellung zwar einen militärischen Bestandteil konstruieren, der jedoch nach seiner Fertigstellung objektiv keine militärischen Spezifikationen aufweist. Ebenso ist möglich, dass der Hersteller – da sein ausländischer Kunde seine Produkte sowohl für die militärische als auch zivile Branche anbietet – zum Zeitpunkt der Herstellung (noch) nicht weiß, ob es sich um einen militärischen Bestandteil handeln wird, da der Bestandteil vielleicht nur zivil verwendet werden wird. In diesen Fällen ist für die Klassifizierung des Bestandteils als Rüstungsgut maßgeblich, welche der beiden Lösungsansätze gewählt wird.

Objektive Erkennbarkeit maßgeblich

Richtig ist es, die Produktbeschaffenheit des Bestandteils in den Mittelpunkt der Überlegungen zu stellen. Wenn der Bestandteil keine militärischen technischen Spezifikationen aufweist, kann dieser „Mangel“ nicht durch militärische Vorstellungen des Herstellers zum Zeitpunkt der Produktion des Bestandteils kompensiert werden. Subjektiv gefärbte Elemente wie die Absicht und Zielsetzung des Herstellers sollten nicht zur Bestimmung eines objektiven Tatbestandsmerkmals der Ausfuhrliste verwendet werden. Die Ausfuhrliste soll Rüstungsgüter aufzählen, aber nicht die Motive des Herstellers.

Der Sinn und Zweck der Ausfuhrliste wie auch der Gedanke der Rechtssicherheit gebieten es daher, den objektiven Lösungsansatz zu wählen. Andernfalls würde sich die Auslegung des Begriffs „besonders konstruiert



für militärische Zwecke“ auf eine reine Wertung des Verhaltens des Herstellers reduzieren, ohne dass dem Rechtsanwender (der Ausfuhrliste) verallgemeinerungsfähige und damit objektive Parameter für die Klassifizierung eines Bestandteils als Rüstungsgut bereitgestellt würden.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass beim subjektiven Lösungsansatz im Ergebnis nicht mehr zwischen den exportkontrollrechtlichen Beschränkungen eines Exports wegen der Sensitivität des Exportguts und wegen der Sensitivität seiner Verwendung unterschieden würde. Die güterbezogene Exportkontrolle regelt Genehmigungspflichten für gelistete Güter, wohingegen die verwendungsbezogene Exportkontrolle Genehmigungspflichten für nicht gelistete Güter bestimmt. Die Trennung dieser beiden Exportkontrollsysteme muss sich daher auch in der Beurteilung, ob ein Bestandteil ein Rüstungsgut im Sinne der Ausfuhrliste ist, widerspiegeln.

Position der Rechtsprechung

Gleichwohl ist bzw. war bei den Gerichten nicht unumstritten, welches Verständnis dem Begriff „besonders konstruiert für militärische Zwecke“ zugrunde zu legen ist.

Zum Teil stellte die Rechtsprechung das subjektive Element der Zweckbestimmung des Herstellers in den Mittelpunkt ihrer Überlegungen, ohne auf die technischen Eigenschaften des Bestandteils näher einzugehen. Demnach konnte ein an sich ziviler Bestandteil allein dadurch zu einem Rüstungsgut werden, dass der Hersteller beabsichtigte, ein militärisches Produkt herzustellen (*BGH*, Urt. v. 23.11.1995, Az.: 1 StR 296/95).

Mittlerweile sind die Gerichte jedoch mehrheitlich der Ansicht, dass es bei der Beurteilung des Bestandteils als ein für militärische Zwecke besonders konstruiertes Gut vorrangig auf die Zusammensetzung des Bestandteils und seine technischen Eigenschaften ankommt. Das heißt, die besondere militärische Konstruktion muss sich aus dem Bestandteil selbst ergeben, sie muss objektiv erkennbar sein (*BGH*, Urt. v. 28.3.2007, Az.: 5 StR 225/06 *BGH*, Urt. v. 28.10.2010, Az.: 3 StR 274/09; *VG Frankfurt*, Urt. v. 17.2.2005, Az.: 1 E 7512/03; *Hess. VGH*, Urt. v. 14.10.2009, Az.: 6 A 2113/08; *Hess. VGH*, Urt. v. 16.8.2016, Az.: 6 A 1996/14).

Damit gilt folgender Grundsatz: Weist der Bestandteil militärische Spezifikationen auf, liegt ein militärischer Bestandteil im Sinne der Ausfuhrliste vor, unabhängig von seinem Verwendungszweck bzw. seiner tatsächlichen Verwendung. Selbst wenn der ausländische Kunde den Bestandteil in zivile Güter einsetzen sollte, bleibt es bei seiner Einstufung als militärischer Bestandteil.

Position des BAFA

Welche Position das BAFA vertritt, ist nicht ganz eindeutig. So führt es zwar in einem Merkblatt aus, dass für die Einstufung weder der Empfänger noch die Verwendungsabsicht entscheidend seien, sondern ausschließlich die technischen Konstruktionsmerkmale (vgl. *BAFA*, Exportkontrolle für Ersatzteile des Anhangs I der EG-Dual-use-VO, Stand: April 2016, S. 9 (die Ausführungen gelten entsprechend auch für Ausfuhrliste, siehe S. 7)). Dies weist auf den objektiven Lösungsansatz hin.

Jedoch zeigt sich in der Genehmigungspraxis, dass bei der behördlichen Klassifizierung auch auf die subjektiven Kriterien des Herstellungszwecks des Produzenten und der Verwendungsabsicht des Kunden (unter Heranziehung der Branche des Kunden) abgestellt wird und diese Kriterien Berücksichtigung finden.

Es ist zu wünschen, dass das BAFA hier eine einheitliche Verwaltungs- und Genehmigungspraxis etabliert, die im Einklang mit seiner veröffentlichten Ansicht steht und den Unternehmen damit die notwendige Rechtssicherheit hinsichtlich ihrer Bestandteillieferungen garantiert.



Bestandteile für klassische Rüstungsgüter: Rüstungsspezifische Merkmale sind nicht erforderlich

Bei Bestandteilen für klassische Rüstungsgüter regelt die Ausfuhrliste lediglich, dass die Bestandteile „besonders konstruiert“ sein müssen. Auf den Zusatz, dass die Bestandteile für „militärische Zwecke“ besonders konstruiert sein müssen, verzichtet die Ausfuhrliste.

Daraus folgt, dass ein Bestandteil für ein klassisches Rüstungsgut keine eigenen militärischen Eigenschaften aufweisen muss. Es ist vielmehr ausreichend, wenn die Hauptsache, in die das Bestandteil eingebaut werden sollen, ein klassisches Rüstungsgut im Sinne der Ausfuhrliste ist. Maßgeblich ist nicht das militärische Merkmal des Bestandteils, sondern vielmehr bereits sein (technischer) Bezug zur Hauptsache.

Im Gegensatz zu den Bestandteilen für sonstige Rüstungsgüter wird hier also kein eigenständiger militärischer Charakter der Bestandteile gefordert. Denn die militärische Ausprägung der Hauptsache ist so stark, dass sie sich auf die für sie hergestellten Bestandteile erstreckt.

Die Konstruktion des Bestandteils muss erheblich sein

Für beide Kategorien von Bestandteilen – für sonstige wie für klassische Rüstungsgüter – ist zudem erforderlich, dass die Bestandteile besonders konstruiert sind.

Mit dieser Formulierung wird zweierlei klargestellt: Ein ziviler Bestandteil wird nicht allein dadurch zu einem militärischen Bestandteil, dass er (unverändert) in ein Rüstungsgut eingebaut wird. Zudem ist nicht jede bloße (Ver-)Änderung eines zivilen Bestandteils zur Erfüllung eines militärischen Zwecks für die Hauptsache als eine „besondere“ Konstruktionsleistung anzusehen. Hierzu bedarf es vielmehr einer (technischen) Änderung, die nicht mehr geringfügig ist.

Bei der Bewertung, wann die Änderung eines Bestandteils nicht mehr geringfügig ist und somit die Grenze zur besonderen Konstruktion überschreitet, ist die Änderungsleistung in qualitativer wie quantitativer Hinsicht zu untersuchen.

Eine Änderung ist qualitativ nur dann erheblich, wenn sie die wesentlichen Leistungsmerkmale bzw. die Funktionalität des Bestandteils betrifft. Nur dann betrifft sie „besondere“ (technische) Bereiche des Bestandteils und erfüllt damit die Voraussetzung, dass die Konstruktion „besonders“ sein muss. Die Ver- oder Umänderung von technischen Merkmalen, die bloß unwesentliche und damit gerade nicht „besondere“ Funktionsmerkmale des Bestandteils betreffen, bleibt daher außer Betracht. Dies gilt auch dann, wenn die unwesentliche Änderung zu einer wesentlichen Funktionsänderung der Hauptsache führen sollte. Denn es geht um die Beurteilung des Bestandteils, nicht der Hauptsache.

In quantitativer Hinsicht ist zu fordern, dass die Änderungen umfangreich ausfallen. Damit wird die Grenze zu einem unerheblichen bloßen Justieren oder minimalen Anpassen eines Bestandteils für ein Rüstungsgut gezogen.

Gleichwohl ist festzuhalten, dass diese Abgrenzungskriterien keine eindeutige Bestimmung des Begriffs „besonders konstruiert“ erlauben. Im Einzelfall wird es für einen Hersteller kaum möglich sein, einen Bestandteil, der für ein Rüstungsgut produziert wird, mittels dieser Parameter zweifelsfrei als nicht besonders konstruiert (für militärische Zwecke) zu klassifizieren.

Die damit einhergehende Rechtsunsicherheit führt im Ergebnis führt dazu, dass jeder für ein Rüstungsgut produzierter Bestandteil im Zweifel als ein Rüstungsbestandteil anzusehen ist, was aber vom Gesetzgeber erkennbar nicht beabsichtigt ist.

Daher ist zu wünschen, dass der Gesetzgeber an dieser Stelle Klarheit mittels einer Definition schafft oder – der Konzeption der US-Exportkontrolle entsprechend – konkrete Ausnahmetatbestände einführt, wann ein für ein Rüstungsgut produzierter Bestandteil (gleichwohl) kein militärischer Bestandteil im Sinne der Ausfuhrliste ist.

Hinweis:

Zum Teil spricht die Ausfuhrliste auch von Bestandteilen, die „besonders geändert“ sind. Diese Bestandteile sind nicht etwa als eine Unterkategorie der „besonders konstruierten“ Bestandteile zu verstehen, deren Änderung weniger erheblich war. Damit sind vielmehr Bestandteile gemeint, die bereits fertiggestellt waren, nunmehr aber im Nachgang abgeändert werden.

Fazit

Die Ausfuhrliste umfasst auch Bestandteile, die für Rüstungsgüter hergestellt werden.

Um eine uferlose Ausdehnung der Ausfuhrliste zu vermeiden, ist einschränkend geregelt, dass diese Bestandteile besonders konstruiert (für militärische Zwecke) sein müssen.

Wann ein Bestandteil (für militärische Zwecke) besonders konstruiert ist, richtet sich nach der Kategorie von Rüstungsgütern, für die ein Bestandteil hergestellt wird.

Bei Rüstungsgütern der Ausfuhrliste, die keine ausschließliche militärische Ausprägung, sondern nur einen Dual-Use-Charakter aufweisen (wie Landfahrzeuge, Flugzeuge, Schiffe), muss der hierfür gestellte Bestandteil selbst militärische Eigenschaften haben. Die militärische Zwecksetzung muss sich objektiv erkennbar im Bestandteil selbst niederschlagen.

Bei klassischen Rüstungsgütern der Ausfuhrliste, die also eine ausschließliche militärische Ausrichtung haben (wie Torpedos, Bomben, Waffen) ist nicht erforderlich, dass die hierfür hergestellten Bestandteile selbst eine militärische Beschaffenheit aufweisen. Ausreichend ist hier bereits der technische Bezug zum Rüstungsgut.

Darüber hinaus ist für alle Bestandteile von Rüstungsgütern erforderlich, dass die auf das militärische Ziel ausgerichtete Konstruktion des jeweiligen Bestandteils erheblich ist.

Der Begriff „erheblich“ ist in einem qualitativen und quantitativen Sinne zu verstehen. Sowohl der Inhalt der Änderungen (Funktionalität) als auch der Umfang der Änderungen dürfen nicht nur geringfügig sein.

Mangels einer gesetzlichen Definition bzw. Regelungen von Ausnahmetatbeständen besteht bei den Unternehmen Rechtsunsicherheit, wann im Einzelfall ein für ein Rüstungsgut hergestellter Bestandteil (gleichwohl) nicht als ein (für militärische Zwecke) besonders konstruierter Bestandteil im Sinne der Ausfuhrliste anzusehen ist.



Daher ist zu wünschen, dass der Gesetzgeber hier Abhilfe schafft und die Formulierung „besonders konstruiert (für militärische Zwecke)“ mittels einer Definition oder Festlegung von Ausnahmetatbeständen hinreichend konkretisiert.

Quellen und weiterführende Hinweise:

- BAFA, Exportkontrolle für Ersatzteile des Anhangs I des der EG-Dual-use-VO, Stand: April 2016
- BGH, Urt. v. 23.11.1995, Az.: 1 StR 296/95
- BGH, Urt. v. 28.3.2007, Az.: 5 StR 225/06
- BGH, Urt. v. 28.10.2010, Az.: 3 StR 274/09
- Hess. VGH, Urt. v. 14.10.2009, Az.: 6 A 2113/08
- Hess. VGH, Urt. v. 16.8.2016, Az.: 6 A 1996/14
- VG Frankfurt, Urt. v. 17.2.2005, Az.: 1 E 7512/03