

Adelheid Puttler

Völkerrechtliche Grenzen von Export- und Reexportverboten

- Eine Darstellung am Beispiel des Rechts der Vereinigten Staaten von Amerika und der Bundesrepublik Deutschland -

Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1989, 167 S., DM 52,--

Das hier zu besprechende Buch ist eine von *Meessen* betreute juristische Dissertation aus dem Jahre 1988. Der wissenschaftlichen Fachrichtung ist die Abhandlung in Form, Stil und Aufbau verpflichtet, das Erscheinungsjahr setzt Determinanten der (völker-)rechtlichen Bewertung politischer Rahmenbedingungen. Daß die Verfasserin sich mit ihrem Thema auf dem "klassischen" Feld juristisch zu bewertender, aber politisch motivierter Vorgänge bewegt, liegt auf der Hand, macht die Lektüre reizvoll und engt den Blickwinkel der Betrachtung ein, was die Darstellung der "heiklen Bereiche" des behandelten Stoffes angemessen wertungsfrei läßt.

Im ersten Kapitel werden zunächst das geltende Außenwirtschaftsrecht der USA und die der Administration verliehenen Sanktionsmöglichkeiten beschrieben, die auf der Grundlage der generellen Genehmigungspflichtigkeit jedweder Ausfuhr beruht. Hervorgehoben werden die - nach Meinung der Verfasserin völkerrechtlich bedenklichen - sicherheits- und außenpolitischen Maßstäbe der Genehmigungsvorbehalte (S. 20 ff.), der Anknüpfungspunkt "persons subject to the jurisdiction of the United States" sowie - als Beispiel des Verfahrens - der sog. Pipeline-Fall aus dem Jahre 1982, der durch das Bemühen der USA gekennzeichnet war, als Antwort auf das in Polen verhängte Kriegsrecht die UdSSR von westeuropäischen Lieferungen für den Bau der Sibirien-Pipeline abzuschneiden. Auch nach Änderungen des Export Administration Act bleibt es bei der bestehenden Rechtslage, daß weiterhin aus sicherheitspolitischen Erwägungen - auch rückwirkend - die Genehmigung von Exporten versagt werden kann. Anders dagegen der Ansatz des bundesdeutschen Außenwirtschaftsrechts: Das Außenwirtschaftsgesetz (AWG) geht von der grundsätzlichen Freiheit des Außenhandels aus, regelt aber vor dem Hintergrund des Schutzes des Wirtschaftssystems und - ausnahmsweise - außenpolitischer Sicherheitserwägungen (§ 7 AWG) eine Verordnungsmächtigung des Bundesministers für Wirtschaft. Im Gegensatz zum Recht der USA entfaltet das AWG keine extraterritoriale Wirkung, sondern erfaßt nur grenzüberschreitende Güterbewegungen. Das 1988 noch bedeutende CoCom wird ebenso angesprochen wie die Straftatbestände des AWG und des Kriegswaffenkontrollgesetzes (KWKG).

Die neuesten Entwicklungen des Außenwirtschaftsrechts der Bundesrepublik Deutschland konnte die Verfasserin ebensowenig vorhersehen wie die weltpolitischen Bewegungen und ihre Auswirkungen auf das Wirtschaftsvölkerrecht: Auflösung des Warschauer Pakts, des COMECON, die als sog. "lex Rabta" zur Kontrolle von Exporten nach Libyen im Zusammenhang mit Lieferungen deutscher Exporteure zum Bau einer Chemiefabrik ergangene Außenwirtschaftsverordnung und das - fast weltweite - Embargo gegen den Irak vor und nach dem Golfkrieg 1991. Das AWG wurde erst im November 1990 letztmalig geändert,

und zwar mit dem Schwerpunkt der Erleichterung der Eingriffsermächtigung durch die Außenwirtschaftsverordnung, vor allem aber mit einer Verschärfung des Straftatbestandes nach § 34 AWG, der nun keine erfolgte Verletzung der Rechtsgüter der Sicherheit der Bundesrepublik, des Völkerfriedens oder auswärtigen Beziehungen Deutschlands mehr voraussetzt, sondern eine Gefährdung dieser Rechtsgüter ausreichen läßt. Anknüpfungspunkt ist nunmehr das strafbewehrte Verbot weltweit, also ohne territoriale Beschränkung, erfaßt auch bloße Hilfeleistungen und sanktioniert auch grob fahrlässiges Handeln. Verstärkt wurde auch die Kontrolle des Technologietransfers im Bereich sicherheits- und außenpolitisch sensibler Technologien, und dies in erster Linie gegenüber Staaten der Dritten Welt, also außerhalb des CoCom, flankiert vom Sonderregime des KWKG; letzteres hatte der Bundesregierung den Vorwurf des Eingriffs nicht nur in die Freiheit des Handels, sondern auch in die nach Art. 5 Abs. 3 des Grundgesetzes garantierte Forschungsfreiheit eingebracht. Nach einem Gesetzentwurf vom Februar 1992 soll der § 34 AWG noch weiter verschärft werden, und zwar im Hinblick auf eine generelle Sanktionierung einer ungenehmigten Ausfuhr ohne Anknüpfung an gefährdete Rechtsgüter - ohne Frage eine Reaktion auf die Ereignisse im Jahre 1991.

Dies ist bedeutsam auch in bezug auf die völkerrechtlichen Fragen, denen sich Puttler vom 2. Kapitel an widmet. Ihre Ausführungen lesen sich dabei - in Sprache und Stil dem Anspruch des Themas angemessen - wie ein Kurzlehrbuch zum Wirtschaftsvölkerrecht. Die Ausgangsthese lautet, es gebe keine völkerrechtliche Pflicht zum Handeltreiben oder gar ein völkerrechtliches Diskriminierungsverbot, wohl aber vertragliche Meistbegünstigungsklauseln, die jedoch kein Völkergewohnheitsrecht darstellten (S. 51 ff.). Nach Darstellung der einschlägigen Vorschriften des GATT und des EWG-Vertrages erörtert die Verfasserin die Frage, ob wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen - am Beispiel des Exportembargos - gegen das Gewaltverbot des Art. 2 Nr. 4 UN-Charta verstoßen könnten. Eingehend wird der Meinungsstand zum Begriff "use of force" dargelegt, wobei zu der - im übrigen herrschenden - Auffassung geneigt wird, daß "economic coercion" nicht unter den Gewaltbegriff der UN-Charta falle; hier lautet das Hauptargument, politischer Druck mit wirtschaftlichen Mitteln werde dem militärischen Eingreifen vorgezogen, auch wegen der Handlungsunfähigkeit des Sicherheitsrates im Hinblick auf Art. 41 UN-Charta. Die Ereignisse in Kuwait 1990/1991 mögen dies im nachhinein entkräften, allerdings vor dem Hintergrund einer völlig veränderten weltpolitischen Lage. Das Interventionsverbot sei - so Puttler nach der Analyse der Literatur - bei wirtschaftlichen Zwangsmaßnahmen nur bei intervenierender "Absicht" einschlägig.

Weiter fragt die Verfasserin nach der völkerrechtlichen Zulässigkeit von Export- und Reexportverboten (also: dem Weiterexport aus dem Importeurstaat, der nach US-amerikanischem Recht ebenfalls unter Genehmigungsvorbehalt steht) und dem "sinnvollen Anknüpfungspunkt" einer wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Regelung. Hier macht sich der Einfluß von *Meessen* bemerkbar (vgl. aber die Kritik, insbesondere zur Fusionskontrolle, bei *Kunig*, WuW 1984, S. 700 ff., insbes. 704 f.). Spätestens ab jetzt geht die Verfasserin über zu einer auch die Aspekte des Internationalen Privat- und Strafrechts berücksichtigen-

den Betrachtungsweise: Territorialitätsprinzip oder Gründungs- bzw. Sitztheorie als "sinnvoller Anknüpfungspunkt" für rechtliche Exportkontrollmechanismen; Wirkungs- ("effective doctrine"), Schutz-, Universalitäts- oder Nationalitätsprinzip für Reexportkontrolle und den dabei unterschiedlichen Schwerpunkten verpflichteten Ansätzen des anglo-amerikanischen und deutschen Rechts. Auch neue Tendenzen, etwa die sog. Unterwerfungserklärung oder eine "Ursprungstheorie" für Technologiegüter werden erörtert. Für zu erwartende Jurisdiktionskonflikte erhofft sich die Verfasserin von der Diskussion um den UN Code of Conduct for Transnational Corporations (Para. 58: "Respektierung von Staatsinteressen") und einer unparteiischen Abwägung internationaler Sachverhalte durch nationale Gerichte neue Entwicklungen des Wirtschaftsrechts.

Mit diesem Ausblick endet Puttlers *tour d'horizon*, die damit eindrucksvoll den Meinungsstand bis 1988 zusammengefaßt und Denkansätze über das Erscheinungsjahr hinaus geliefert hat.

Niels Lau

Thomas M. Franck

The Power of Legitimacy Among Nations

Oxford University Press, New York / Oxford 1990, 303 S.

"Where is the John Stuart Mill of international libertarian theory?" (14) Mit dieser Frage beklagt Thomas M. Franck eingangs seines hier angezeigten Buches die Vernachlässigung rechts- und allgemeinphilosophischer Fragestellungen, die sich angesichts des gegenwärtigen Wandels in den internationalen Beziehungen ergeben. Natürlich beansprucht er nicht, diese Rolle selbst zu übernehmen - für das vorliegende Buch wäre dieser Anspruch auch zu hoch gegriffen. Gleichwohl legt er eine nützliche und gedankenregende Untersuchung über die Rolle der Legitimität in den internationalen Beziehungen vor.

Problematisch ist, daß der zentrale Begriff der "Legitimität", trotz der dahingehenden Bemühungen in der Einleitung, nicht ganz genau bestimmt wird. Im deutschen Sprachraum scheint mir die einschlägige Diskussion unter den Begriffen Legalität, Legitimität und Moralität bzw. Gerechtigkeit geführt worden zu sein, wobei Legitimität die Neigung hat, mit Gerechtigkeit zu verschmelzen. Franck setzt die Akzente in dieser Trias etwas anders. Den Begriff "Legalität" reserviert er praktisch für innerstaatliche Normen, die durch eine zentrale Autorität gesetzt und sanktionsbewehrt sind. Da dies bei internationalen Normen (Franck nennt sie lieber "rules") nicht der Fall ist und auch sonst die Wirkungsweise internationaler Normen und Regeln sich von der innerstaatlichen Rechts unterscheidet, zieht Franck es vor, gar nicht von internationalem Recht zu sprechen. Dagegen liegt ihm sehr daran zu zeigen, daß das internationale System heute "a functioning community with a