

HARALD HOHMANN

Angemessene
Außenhandelsfreiheit
im Vergleich

Jus Publicum

89

Mohr Siebeck

JUS PUBLICUM

Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 89



Harald Hohmann

Angemessene Außenhandelsfreiheit im Vergleich

Die Rechtspraxis der USA, Deutschlands
(inklusive der EG) und Japans zum Außenhandel
und ihre Konstitutionalisierung

Mohr Siebeck

Harald Hohmann, geboren 1956; Studium sowohl der Rechtswissenschaften als auch der Politikwissenschaft nebst Soziologie in Münster/Westfalen und Genf (1976–83) mit Stipendium des Cusanuswerks; Zivildienst in Münster/W und 1985–88 Referendarzeit am Oberlandesgericht Hamm (Wahlstation in der EG-Kommission); zunächst an der Universität Tübingen (bei Prof. Graf Vitzthum) und dann von 1988 bis 1993 an der Universität Frankfurt/Main (bei Prof. Bothe) wissenschaftlicher Mitarbeiter; 1992 Promotion zum Dr. jur.; 1993 bis 1996 Habilitand mit einem Stipendium der Deutschen Forschungsgemeinschaft (Forschungsaufenthalte an mehreren Universitäten der USA und Japans); seit 1996 als Rechtsanwalt tätig in Frankfurt/Main; seit 1999 Vorlesungen als Privatdozent an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt/Main.

Als Habilitationsschrift auf Empfehlung des Fachbereichs Rechtswissenschaft der Universität Frankfurt/Main gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Hohmann, Harald:

Angemessene Außenhandelsfreiheit im Vergleich : die Rechtspraxis der USA, Deutschlands (inklusive der EG) und Japans zum Außenhandel und ihre Konstitutionalisierung / Harald Hohmann. – Tübingen : Mohr Siebeck, 2002
(Jus publicum ; Bd. 89)

ISBN 3-16-147825-8 978-3-16-158013-0 Unveränderte eBook-Ausgabe 2019

© 2002 J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen aus der Times-Antiqua gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Großbuchbinderei Heinr. Koch in Tübingen gebunden.

ISSN 0941-0503

Vorwort

Die vorliegende Studie, die im wesentlichen zwischen 1994 und 1997 entstand, wurde 1998 von der Juristischen Fakultät der Johann Wolfgang – Goethe Universität Frankfurt/Main als Habilitationsschrift angenommen.

Neuentwicklungen der Literatur nach 1998 konnten nur vereinzelt berücksichtigt werden¹. Dies gilt etwa für Bemühungen um eine Neubestimmung des Rechtsetzungsprozesses, welche ein Primat der Regierung annehmen². Dies gilt auch für den Vorschlag der beiden Referenten auf der Tagung der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht von 2001³, für die Konstitutionalisierung des Welthandels auf ein *mainstreaming* des WTO-Rechts abzustellen: Indem über ein sehr effektives WTO-Streitbeilegungsverfahren die Einhaltung der WTO-Regeln faktisch erzwungen werden könne, werde eine Konstitutionalisierung im Form der Beachtung der WTO-Regeln erreicht. In der vorliegenden Studie wird stattdessen der Ansatz verfolgt, daß diese potentiell konstitutionellen Regeln national einen Anwendungsvorrang vor den Gesetzen genießen sollten, weil sie sonst jederzeit zur Disposition des nationalen Gesetzgebers stehen. Ich hoffe, damit die bisherige Debatte zur Konstitutionalisierung des Welthandels anreichern zu können.

Der Vergleich dreier Rechtsordnungen gerade zu einem wenig transparenten Praktikerrecht war eine sehr große Herausforderung, zumal hierfür erhebliche empirische Arbeit (häufig in Form von Interviews) aufgewendet werden mußte, um die gravierenden Unterschiede zwischen *law in books* und *law in action* beleuchten zu können. Für die Erforschung des amerikanischen und japanischen Rechts fanden folgende Forschungsaufenthalte (mit einer Gesamtlänge von 14 Monaten) statt:

- | | |
|--|----------------------------|
| – University of Michigan, Ann Arbor | (September – Oktober 1992) |
| – University of California, Berkeley | (August – Dezember 1993) |
| – Universities of Kobe/Tokyo | (April – Juni 1994) |
| – University of California, Berkeley | (Juli 1994) |
| – Georgetown University, Washington DC | (Februar – April 1995). |

¹ Einige wenige der hier für Japan aufgeworfenen Fragen wurden im Rahmen des WTO-Panels Reports vom 31.03. 1998 (WT/DS/44, *Kodak-Fuji*) thematisiert. Bei etwa zwei der bis dato verwaltungsrechtlich umstrittenen Fragen an das deutsche Außenwirtschaftsrecht konnte inzwischen ein Konsens erreicht werden; dieses wurde in den Fußnoten vermerkt.

² Vgl. v. *Bogdandy*, Gubernative Rechtsetzung, S.3ff.

³ Vgl. die Beiträge von *Benedek* und *Hilf*, in: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht 2001, i.E.

Selbst das Mitschleppen großer Bücherkisten von allen Forschungsaufenthalten bzw. das Nachschicken von Büchern konnte nicht ganz verhindern, daß der *Stand des japanischen bzw. amerikanischen Rechts* etwa im Dezember 1995 (Japan) bzw. im Mai 1997 (USA) liegt (Aktualisierungen geschahen bis zum Jahr 1999). Während des dreijährigen Habilitationsstipendiums der DFG (Oktober 1993 bis September 1996) erfolgte die Erforschung der drei Länder der Triade, wobei pro Land etwa ein Jahr für Forschungsarbeit investiert wurde. (Der *Stand des deutsch-europäischen Rechts* liegt im März 2001). Das Schreiben der Habilitationsschrift lag dann im verflixten vierten Jahr, als eine Fortsetzung des DFG-Habilitationsstipendiums ausschied und die komplette Arbeit neben einer vollen Tätigkeit als Anwalt verfasst wurde.

Das Erstgutachten hat mein Doktorvater Prof. *Michael Bothe* mit großer Sorgfalt angefertigt, dem ich hierfür herzlich danke. Prof. *Armin von Bogdandy* sei für das Zweitgutachten gedankt. Zu Beginn meiner Assistententätigkeit beim Doktorvater hatte Herr *Bothe* mich darin unterstützt, eine Dissertation im Umweltvölkerrecht zu schreiben. Da die Habilitationsschrift aus dem Bereich des öffentlichen Rechts kommen sollte, beschloß ich, das liebgewonnene Feld des Umweltrechts zu verlassen und stattdessen ein Gebiet des Wirtschaftsverwaltungsrechts zu „erobern“. Das Außenwirtschaftsrecht wurde deswegen ausgewählt, weil es noch weitgehend unerforscht war (erst nach Halbzeit meiner Arbeit erfuhr ich von der Habilitationsschrift von *Volker Epping*⁴, die einen anderen Schwerpunkt hatte). Im Rahmen meiner Mitarbeit am dreijährigen DFG-Forschungsprojekt rechtlicher Probleme grenzüberschreitender Datenflüsse⁵ zu Beginn meiner Assistentenzeit hatte ich erstmals festgestellt, daß mir die Erforschung des Außenwirtschafts- und WTO-Rechts Spaß machte; das Verfassungsrecht gehörte schon immer zu meinen Steckenpferden. Diese Freude habe ich im Laufe der Arbeit – trotz mancherlei Härtephasen – nicht verloren und im Rahmen des Kommentar zum Ausfuhrrecht⁶ weiter vertieft; ich hoffe, daß sie sich auch auf den Leser des Buches überträgt.

Zu danken habe ich einer Vielzahl der im Anhang aufgeführten Gesprächspartner, die sich sehr viel Zeit für Diskussionen genommen haben – vor allem die japanischen und z.T. die amerikanischen Interviewpartner haben meine Gesprächsprotokolle autorisiert – und ohne die diese Arbeit kaum hätte gelingen können. Drei Personen sollen neben dem Doktorvater besonders hervorgehoben werden: Prof. *Bruno Simma* (München) regte eine rechtsvergleichende Arbeit und den Forschungsaufenthalt in Ann Arbor (Michigan) an. Ohne die um-

⁴ Vgl. *Epping*, Die Außenwirtschaftsfreiheit, Tübingen 1998.

⁵ Vgl. *Bothe/Kilian*, Rechtsfragen grenzüberschreitender Datenflüsse, Köln 1992.

⁶ *Hohmann/John* (Hrsg.), Kommentar zum Ausfuhrrecht, München 2002. In dem Kommentar finden sich Detailbetrachtungen, die im Rahmen dieser Studie nicht möglich sind. (Die redaktionelle Betreuung des Kommentars führte zu einer gut zweijährigen Verzögerung bei der Veröffentlichung der Habilitationsschrift).

fangreichen Hilfestellungen von Prof. *Satoru Taira* (Osaka City University), den ich in Ann Arbor traf und der den Einbezug Japans anregte, hätte das Länderkapitel Japan kaum geschrieben werden können. Daß die Habilitationsschrift trotz widrigster Umstände noch im vierten Jahr innerhalb von nur 12 Monaten fertiggestellt werden konnte, ist vor allem das Verdienst meiner Partnerin *Petra Hennes*, die mich in jeder nur erdenklichen Weise auch dann unterstützte, wenn ich angeblich etwas verzagt gewirkt haben soll.

Schließlich danke ich der *Deutschen Forschungsgemeinschaft* sehr herzlich für die Gewährung sowohl des dreijährigen Habilitationsstipendiums als auch des Druckkostenzuschusses.

Büdingen, im September 2001

Harald Hohmann

Anhang: Liste der wichtigsten Gesprächspartner

1. in Ann Arbor

- a) Supervisor: *John H. Jackson*
- b) Vorlesungen: *John H. Jackson* (internationales Wirtschaftsrecht) und *Mitsuo Matsushita* (japanisches Wirtschaftsrecht)
- c) Professoren der Universität: *Eric Stein, Donald H. Regan, Matthias Reimann, Jeffrey Lehmann, Virginia Gordon* u.a.
- d) *Visiting scholars* in Ann Arbor: *Christoph Vedder* (Universität Augsburg), *Günther Handl* (Wayne State University Detroit), *Giorgio Gaja* (Universität Florenz), *Pierre-Marie Dupuy* (Universität Paris), *Satoru Taira* (Osaka City University) u.a.
- e) Außerhalb der Universität: *Julie Woo* (Ann Arbor)

2. in Kobe

- a) Supervisor: *Akira Negishi* (University of Kobe)
- b) Professoren der Universität Kobe: *Toshijuki Munesue, Takehisha Nakagawa, Yasutaka Abe, Yoshiro Ohara, Atsushi Yamashita*, u.a.
- c) Professoren an weiteren Universitäten: *Katsumi Sawada* (Niigata University), *Toru Iwama, Toshimitsu Kitagawa* (Seinan Gakuin University Fukuoka), *Satoru Taira, Yuji Iwasawa* (Osaka City University), *Akio Shimizu* (Waseda University), *Hans-Jürgen Marx* (Nanzan University Nagoya) u.a.

3. in Tokio

- a) Supervisoren: *Katsuya Tamai* und *Akira Wani* (University of Tokyo)
- b) Professoren: *Kazayuki Takahashi, Dan F. Henderson* (Tokyo University),

Mitsuo Matsushita, Hiroshi Shiono, Zenichi Shishido (Seikei University), *Shinya Murase* (Sophia University) u. a.

- c) Ministerien: *Ichiro Nakayama, Midori Tani, Tetsuo Onda, Kazuhiro Takahashi* u. a. (MITI) und Beamter der Außenministeriums
- d) Vertreter der Wirtschaft: Direktoren des CISTEC und der *Japan Trade Insurance Association*, Mitarbeiter und Mitglieder der *Japanese Machine Exporters Association*, ein führendes Mitglied des Industrieverbandes *Keidanren*, sowie Anwalt *Reinhard Neumann*

4. in Berkeley

- a) Supervisoren: *Richard M. Buxbaum* und *David D. Caron* (UC at Berkeley Law School)
- b) Vorlesungen: *Stefan A. Riesenfeld* (Rechtsvergleichung), *Robert C. Post* (US-Verfassungsrecht)
- c) Professoren der Universität Berkeley: *Jesse H. Choper, Martin M. Shapiro, Michael E. Smith, John Choon Yoo* u. a.
- d) *Visiting scholars* in Berkeley: *Ruth Gordon* (Villanova University), *Michel Hottelier* (Universität Genf), *Zenishi Shishido* (Seikei University Tokio), *Kichimoto Asaka* (Tokyo University), *Michinobu Yasumoto* und *Harushi So-maya* (MITI)
- e) Professoren an der University of Washington at Seattle: *Dan F. Henderson* und *John O. Haley*

5. in Washington DC

- a) Supervisor: *Richard Diamond* (Georgetown Law School)
- b) Professoren der Georgetown Law School: *Mark Tushnet, Chuck Gustafson, Carl Green* u. a.
- c) *Visiting Scholars* in Washington: *Peter Winship* (Southern Methodist University), *Wolfgang Mincke* (Universität Maastricht), *Hiroshi Iida* (Kyoto) und vor allem *Gabriela T. Mastaglia* (University Cat. Argentina).
- d) Professoren an anderen Universitäten: *Detlev F. Vagts, Daniel H. Foote* (Harvard Law School), *John H. Jackson, Jose E. Alvarez* (University of Michigan Law School), *J. Mark Ramseyer, Richard A. Epstein* und *Alan Sykes* (University of Chicago Law School)
- e) Ministerien und Bundesverwaltung: *Barry E. Carter, Larry E. Christensen* u. a. (Dpt. of Commerce), *Edward R. Cummings* (Dpt. of State), *William B. Hoffmann* (Dpt. of Treasury/OFAC), Mitarbeiter des USTR, *Randy J. Rydell* (Senate Committee on Governmental Affairs), *Zachary S. Davis* (Congressional Research Service)
- f) Vertreter der Wirtschaft: *William A. Root* (Exportberater), *Gary Litman* (US Chamber of Commerce), *Howard Lewis III* (National Association of Manu-

facturers), *Nicholas F. Coward* (Baker & McKenzie), *Peter T. Trooboff* (Covington & Burling) u.a.

6. in Deutschland und Brüssel

- a) Supervisor an der Universität Frankfurt: *Michael Bothe*
- b) andere Professoren: *Michael Wolfgang*, *Volker Epping* und *Albert Bleckmann* (Universität Münster/W.), *Eckard Rehbinder* und *Michael Stolleis* (Universität Frankfurt/Main), *Bruno Simma* und *Klaus Vogel* (Universität München), *Thomas Oppermann* (Universität Tübingen), *Meinhard Hilf* und *Harald Baum* (Universität Hamburg), *Heinrich Menkhaus* (Universität Leiden), Mitarbeiter der *Hessischen Stiftung für Frieden und Konfliktforschung* (Frankfurt/M.)
- c) Doktoranden *Lorenz Ködderitzsch* (Freiburg/Düsseldorf) und *Ulrich Karpenstein* (Mannheim/Bonn).
- d) Ministerien/Bundesverwaltung sowie EG: *Volker Hahn* (BMWi), *Olaf Simonsen*, *Stefan Krakowka* u.a. (BAFA), Beamte des AA, *Jörn Sack* u.a. (EG-Kommission)
- e) Vertreter der Wirtschaft: *Klaus John* (ZVEI), Mitarbeiter des VDMA und des VCI, Vertreter mehrerer Firmen, *Ulf R. Siebel* (Heuking Kühn Lüer Wojtek, Frankfurt), *Alexander Reuter* und *Gerrit Schohe* (White & Case, Feddersen, Düsseldorf bzw. Brüssel), *Carl-Otto Lenz* (Baker & McKenzie, Brüssel), *Klaus Friedrich* (BDO Deutsche Warentreuhand, Frankfurt), *Hinrich Glashoff* (Schürmann & Glashoff, Frankfurt), Anwälte *Harald Roth* (Bad Soden) und *Olaf Kreuzer* (Aub).
- f) außerhalb der Universität: *Manfred Neese* (Münster/W.)

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	XVIII
 <i>Kapitel I: Einleitung</i>	 1
1. Einschränkung der Thematik und Fragestellung der Arbeit	1
a) Einschränkung der Thematik (angesichts der rechtlichen Herausforderungen durch die Globalisierung)	1
b) Die Fragestellung der Arbeit	3
2. Die fünf außenhandelsbezogenen Freiheitsinteressen	10
3. Die fünf außenhandelsbezogenen Beschränkungsinteressen	13
4. Gang der Darstellung	15
 <i>Kapitel II: Die wesentlichen ökonomischen, politischen, soziokulturellen, völkerrechtlichen und binnenrechtlichen Einflußfaktoren (unterhalb der Verfassung) auf den Außenhandel der Staaten der Triade (USA, Japan, Deutschland/EU)</i>	 17
1. <i>Ökonomische Einflußfaktoren</i>	19
a) Abhängigkeit von Export/Import (einschließlich geographischer Merkmale)	20
aa) Marktindikatoren	20
bb) Regionale Handelsgewichtung	25
cc) Absolute Handelsabhängigkeit	30
dd) Zwischenergebnis:	34
b) Marktbedingungen und Vertriebsstrukturen	35
c) Theoretische bzw. pragmatische Konzeption der Industriepolitik .	37
aa) Japan	39

bb) USA	42
cc) Deutschland und EG	45
aaa) Deutschland	45
bbb) EG	46
d) Zwischenergebnis	48
2. Politische Einflußfaktoren	51
a) Einfluß der außenpolitischen Interessen der USA auf die amerikanische Außenwirtschaftspolitik	52
aa) Außenpolitische Entwicklung im 19. und 20. Jahrhundert	52
bb) Außenwirtschaftspolitik bis 1945	53
cc) Außenwirtschaftspolitik seit 1945	56
b) Einfluß der außenpolitischen Interessen der beiden anderen Staaten der Triade auf ihre Außenwirtschaftspolitik	64
aa) Außenpolitische Entwicklungen beider Staaten seit 1945	64
bb) Außenwirtschaftspolitik der beiden Staaten seit 1945	66
c) Zwischenergebnis	73
3. Soziokulturelle Einflußfaktoren	76
a) Unterschiedliches Gemeinwohlverständnis (mit Exkurs: zur Rolle der Verwaltung in der Gesellschaft)	76
b) Unterschiedliches Rechtsverständnis	80
c) Zwischenergebnis	88
4. Völkerrechtliche Einflußfaktoren	91
a) Globale und regionale Abkommen	92
aa) Globale Übereinkommen	92
aaa) GATT und WTO-Übereinkommen	92
bbb) Abkommen für spezifische Gemeinwohlbelange	96
(1) Menschenrechte	98
(2) Nonproliferation/internationale Sicherheit	100
(3) Ökologie	107
(4) Kulturgüter	111
(5) Geistiges Eigentum	111
(6) Gesundheit und Verbraucherschutz	114
bb) Regionale Übereinkommen	116
b) Gentleman's agreements (Nonproliferationsregime)	119
aa) CoCom/Wassenaar Arrangement	119
bb) NSG, MTCR und Australische Gruppe	121
cc) Rechtliches Zusammenspiel mit dem EU-Exportkontrollrecht	124

c) Konstitutionalisierungsbeitrag des Völkerrechts	126
aa) Grundrechtsgleiche Rechte?	127
bb) Objektive Verfassungsprinzipien?	139
d) Zwischenergebnis	145
aa) Schutz der angemessenen Außenhandelsfreiheit im Völkerrecht?	145
bb) Konstitutionalisierungsbeitrag des Völkerrechts	150
 5. <i>Binnenrechtliche Einflußfaktoren (unterhalb der Verfassung) in der administrativen Praxis (law in action): das Beispiel USA</i> .	154
a) Rechtsquellen und Normenhierarchie	154
b) Außenwirtschaftsrecht im engeren Sinne	155
aa) Überblick	155
bb) Ausfuhrbeschränkungen	160
aaa) Genehmigungsvorbehalte	160
bbb) Embargos und Kontrollen aus politischen Gründen	167
cc) Ausfuhrverfahren und Verfahrenserleichterungen	172
aaa) Zuständigkeiten und Verfahrensrechte	172
bbb) Verfahrenserleichterungen	178
ccc) Sanktionen und Durchsetzung (<i>enforcement</i>)	181
dd) Steuerung der Einfuhren: Schutz vor fairer und unfairer Konkurrenz	182
aaa) Schutz vor fairer Konkurrenz	183
bbb) Schutz vor unfairer Konkurrenz	185
ee) Handel mit Waffen	188
aaa) Handel mit konventionellen Waffen	188
bbb) Handel mit Massenvernichtungswaffen	192
c) Außenwirtschaftsrecht im weiteren Sinne	194
aa) Gesundheit und Verbraucherschutz	194
bb) Geistiges Eigentum, Kulturgüter und Ökologie	202
d) Zwischenergebnis	206
 6. <i>Binnenrechtliche Einflußfaktoren (unterhalb der Verfassung) in der administrativen Praxis: das Beispiel Deutschland/EU</i>	213
a) Rechtsquellen und Normenhierarchie	213
b) Außenwirtschaftsrecht im engeren Sinne	214
aa) Überblick und Abgrenzung deutsches Recht zu EG-Recht ...	214
aaa) Überblick	214
bbb) Kompetenzabgrenzung für das Zusammenwirken von deutschem Recht und EG-Recht	219
bb) Ausfuhrbeschränkungen	224

aaa) Genehmigungsvorbehalte	224
bbb) Embargos und Kontrollen aus politischen Gründen	231
cc) Ausfuhr- und Zollverfahren und Verfahrenserleichterungen ..	233
aaa) Zuständigkeiten und Verfahrensrechte	233
bbb) Verfahrenserleichterungen	238
ccc) Sanktionen und Durchsetzung	247
dd) Steuerung der Einfuhren: Schutz vor fairer und unfairer Konkurrenz	251
aaa) Schutz vor fairer Konkurrenz	251
bbb) Schutz vor unfairen Einfuhren	255
ee) Handel mit Waffen	257
c) Außenwirtschaftsrecht im weiteren Sinne	261
aa) Gesundheit und Verbraucherschutz	261
bb) Geistiges Eigentum, Kulturgüter, Ökologie	268
d) Zwischenergebnis	274
 7. <i>Binnenrechtliche Einflußfaktoren (unterhalb der Verfassung) in der administrativen Praxis: das Beispiel Japan</i>	277
a) Rechtsquellen und Normenhierarchie (mit Exkurs: zur rechtlichen Bedeutung von <i>gyōsei shidō</i>)	277
b) Außenwirtschaftsrecht im engeren Sinne	282
aa) Überblick	282
bb) Ausfuhrbeschränkungen	286
aaa) Genehmigungsvorbehalte	286
bbb) Embargos und Kontrollen aus politischen Gründen	290
cc) Ausfuhrverfahren und Verfahrenserleichterungen	292
aaa) Zuständigkeiten, Verfahrensrechte	292
bbb) Verfahrenserleichterungen	298
ccc) Sanktionen und Durchsetzung (<i>enforcement</i>)	301
dd) Steuerung der Einfuhren: Schutz vor fairer und unfairer Konkurrenz	302
aaa) Schutz vor fairen Einfuhren	302
bbb) Schutz vor unfairen Einfuhren	305
ee) Handel mit Waffen	306
c) Außenwirtschaftsrecht im weiteren Sinne	307
aa) Gesundheit und Verbraucherschutz	307
bb) Geistiges Eigentum, Kulturgüter, Ökologie	314
d) Zwischenergebnis	319
 8. <i>Vergleichendes Zwischenergebnis für die Staaten der Triade</i>	323
a) Minimum an präzisen Handelsrestriktionen?	323

b) Verfahrensrechte und Verfahrenserleichterungen	330
c) Gewaltenteilung und Parlamentsvorbehalt	331
d) „Exportphilosophie“ und Angemessenheit	335
9. <i>Offene Rechtsfragen</i>	336
a) Fragen an das deutsche Außenwirtschaftsrecht	336
aa) Offene verfassungs- und verwaltungsrechtliche Fragen angesichts des hohen Exekutiveinflusses	336
aaa) Vorbemerkung zur Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts	336
bbb) Rechtliche Analyse einiger „dubioser“ Rechtsinstrumente	338
(1) Allgemeine Genehmigungen (Allgemeinverfügung?)	339
(2) Nullbescheid und Auskunft zur Güterliste (VA?) ..	342
(3) Voranfrage (Zusicherung?)	344
(4) „Politische Grundsätze“ (Verwaltungsvorschriften?)	345
ccc) Grenzen der Befugnisse von Gesetz- und Verordnungsgeber und der Exekutive durch Gewaltenteilung und Gesetzesvorbehalt	347
bb) Vage Bestimmungen und nicht bzw. ungenügend geregelte Fragen	349
b) Fragen an das amerikanische und japanische Außenwirtschaftsrecht angesichts des hohen Exekutiveinflusses ..	351
10. <i>Ergebnisse zu Kapitel II</i>	354

Kapitel III: Das Verfassungsrecht in Theorie und gerichtlicher Praxis als weiterer Einflußfaktor auf den Außenhandel der Staaten der Triade

373

1. <i>Verfassungsrechtlicher Rahmen der USA</i>	374
a) Historische Entwicklung der US-Grundrechte (1787–1945)	374
aa) Allgemeine Entwicklung der Grundrechte seit 1787	374
bb) Die Wirtschaftsgrundrechte der <i>Lochner</i> -Ära (1897–1937) ...	378
cc) Gründe des New Deal-Kurswechsels ab 1937	384
b) Heutige verfassungsrechtliche Auslegung	387
aa) Grenzüberschreitende Handelsfreiheit	389
bb) Eigentumsschutz für Investitionen und Rückwirkungsverbot .	394

cc) Grenzüberschreitende Kommunikation und Recht auf Information	398
dd) Prozedurale Garantien und gerichtliche Kontrolle	403
ee) Gewaltenteilung und Rechtsstaat	405
ff) Grundrechtsbeschränkungen: „Verfassungsschranken“ und <i>foreign affairs</i> bzw. <i>political question</i>	408
aaa) „Verfassungsschranken“	408
bbb) Grundrechtsbeschränkungen durch <i>foreign affairs/political question?</i>	409
c) Zwischenergebnis	411
 2. Verfassungsrechtlicher Rahmen Deutschlands sowie der EG ...	414
a) Historische Entwicklung der Grundrechte und grundrechtlicher Maßstab bei EG-Eingriffen	414
aa) Historische Entwicklung der deutschen Grundrechte seit 1848/1919 und der EG-Grundrechte seit 1969	414
bb) Grundrechtliche Überprüfungskompetenz bei EG-Eingriffen	418
b) Heutige verfassungsrechtliche Praxis in Deutschland und der EG .	421
aa) Grenzüberschreitende Handelsfreiheit	421
aaa) Schutz gegenüber deutschen Eingriffen	421
bbb) Schutz gegenüber EG-Eingriffen	432
bb) Eigentumsschutz für Investitionen und Rückwirkungsverbot/ Vertrauensschutz	435
cc) Grenzüberschreitende Kommunikation und Recht auf Information	451
dd) Prozedurale Rechte und gerichtliche Kontrolle	456
ee) Gewaltenteilung und Rechtsstaat	457
ff) Grundrechtsbeschränkungen: Verfassungsschranken und <i>political question</i>	463
aaa) Grundrechtsschranken/gegenläufige Verfassungsgüter .	463
bbb) Grundrechtsbeschränkungen durch „Primat der Außenpolitik“ bzw. <i>political question?</i>	465
c) Zwischenergebnis	467
 3. Verfassungsrechtlicher Rahmen Japans	470
a) Historische Entwicklung des japanischen Rechts, insbesondere des Verfassungsrechts	470
aa) „Traditionelle“ Rechtswerte am Ende des <i>Tokugawa</i> <i>Shogunats</i> (1603–1868)	470

bb) Westliche Rezeptionen und Entwicklung des Verfassungsrechts seit der <i>Meiji</i> -Ära (seit 1868) sowie japanische Besonderheiten	472
b) Heutige verfassungsrechtliche Praxis	477
aa) Grenzüberschreitende Handelsfreiheit	477
bb) Eigentumsschutz für Investitionen und Vertrauensschutz	483
cc) Grenzüberschreitende Kommunikation	486
dd) Prozedurale Rechte und gerichtliche Kontrolle	487
ee) Gewaltenteilung und Rechtsstaatsprinzip	489
ff) Grundrechtsschranken und <i>political question</i>	490
aaa) Grundrechtsschranken	490
bbb) Grundrechtsbeschränkungen durch <i>political question</i> ? ..	491
c) Zwischenergebnis	492
 4. <i>Resümee zu Kapitel III</i>	 494
 <i>Kapitel IV: Schlußfolgerungen</i>	 505
 <i>Anlage 1: Neuformulierungsvorschlag für §§ 1–3 AWG</i>	 533
<i>Anlage 2: Means-End Scrutiny Chart</i>	535
 Literaturverzeichnis	 537
Register	597

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
ABA	American Bar Association
a.F.	alte Fassung
a.M.	anderer Meinung
AA	Auswärtiges Amt
aaO	am angegebenen Ort
ABC-Waffen	atomare, biologische und chemische Waffen
AbfVerbrG	Abfallverbringungsgesetz (BGBl 1994 I, 2771)
ABl.	Amtsblatt (siehe: EG-ABl.)
Abs.	Absatz
ACDA	Arms Control and Disarmament Agency
AECA	Arms Export Control Act von 1968/94 (22 USC §§ 2751ff)
AG	Allgemeine Genehmigung (oder – im Zusammenhang mit Ortsnamen –: Amtsgericht)
AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
AGG	AG Nr. 11 (AG für bestimmte Dual-Use-Güter)
AJIL	American Journal of Int'l Law
AK-GG	Alternativ-Kommentar zum Grundgesetz
AKP-Staaten	Afrika-Karibik-Pazifik-Staaten
AL	Ausfuhrliste
Alt.	Alternative
Amdt	Amendment
Änd-G	Änderungs-Gesetz
Änd-VO	Änderungs-Verordnung
Anh.	Anhang
Anm.	Anmerkung
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APA	Administrative Procedural Act (5 USC §§ 551ff)
app.	Appendix
APR	LE Additional Permissive Reexports (§ 740.16 EAR)
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte (Zschr.)
Art.	Artikel
ASA	Ausfuhrausschuß
AT	Allgemeiner Teil
ATC	Agreement on Textiles and Clothing
Ausfuhr-VO	EG-VO 2603/69 vom 20. 12. 1969 zur Festlegung einer gemeinsamen Ausfuhrregelung (EG-ABl.L 324/55) zuletzt geändert durch EG-VO 3918/91
AusG	Australische Gruppe
AV	Ausfuhrverantwortlicher
AWG	Außenwirtschaftsgesetz (BGBl. 1961 I, 481) i.d.F. des 10. Änd-G vom 22. 12. 1999 (BGBl I, 2822)
AW-Prax	Außenwirtschaftliche Praxis (Zschr.)
AWV (n.F.)	Außenwirtschaftsverordnung (BGBl 1993 I, 1934 ber. 2493) i.d.F. ab der 51. Änd.VO von 13.09. 2000, hier: 55. Änd.-VO vom 02.07. 2001 (BAnz S. 14621)

AWV (a.F.)	Außenwirtschaftsverordnung bis zur Fassung der 50. Änd.-VO vom 12.01. 2000 (BAnz S.989)
BAA	Bundesanstalt für Arbeitsschutz (Dortmund)
BAFA	Bundesausfuhramt (Eschborn), seit Jan. 2001 mit BAW zusammengelegt und umbenannt in: Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle
BAFA-G	Gesetz über die Errichtung des BAFA (BGBl 1992 I, 376)
BAnz	Bundesanzeiger
BArtSchVO	Bundesartenschutz-Verordnung
BAW	Bundesamt für Wirtschaft (Eschborn)
BayVBl.	Bayrische Verwaltungsblätter
BB	Der Betriebsberater (Zschr.)
BBk	Deutsche Bundesbank
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
ber.	Berichtigt
bfai	Bundesstelle für Außenhandelsinformation
BfAM	Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte Berlin
BFH	Bundesfinanzhof
BFHE	Entscheidungen des BFH
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGH-St	Entscheidungen des BGH in Strafsachen
BGH-Z	Entscheidungen des BGH in Zivilsachen
BIP	Brutto-Inlands-Produkt
BK	Bundeskanzler
BKA	Bundeskriminalamt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMFT	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMI	Bundesministerium des Inneren
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMV	Bundesministerium für Verkehr
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BND	Bundesnachrichtendienst
BR-Drs.	Bundesrats-Drucksache
BSR	Bundessicherheitsrat
BT	Besonderer Teil
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BtMG	Betäubungsmittelgesetz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des BVerfG
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des BVerwG
BWÜ	Übereinkommen über das Verbot biologischer Waffen von 1972
BXA	Bureau of Export Administration
CCL	Commerce Control List (Suppl.1 zu § 774 EAR)
CFR	Code of Federal Regulations
ChemG	Chemikaliengesetz

cif	cost, insurance, freight
CISG	Wiener Übereinkommen von 1980 über das UN-Kaufrecht (Convention on the International Sales of Goods)
Cistec	Center for Information on Strategic Technology
CITES	Washingtoner Artenschutzübereinkommen von 1972 (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora)
CITES-EG-VO	EG-VO 338/97 des Rates zur Anwendung von CITES in der Gemeinschaft von 1996 (EG-ABl. 61/1 von 3.3. 1997)
CMLR	Common Market Law Review (Zschr.)
CoCom	Coordinating Committee for East West Trade Policy (Nachfolger: WA)
conc. op.	concurring opinion
CP	Compliance Program
CuR	Computer und Recht (Zschr.)
CWÜ	Chemiewaffenübereinkommen von 1993
CWÜ-AG	Ausführungsgesetz zum CWÜ (BGBl 1994 I, 1954)
CWÜ-AV	Ausführungs-Verordnung zum CWÜ (BGBl 1996 I, 1794)
d.h./d.i.	das heißt, das ist
DA	Dienstanweisung
DB	Der Betrieb (Zschr.)
ddz	Der Deutsche Zollbeamte (Zschr.)
ders. / dies.	derselbe, dieselbe
DGVN	Dt. Gesellschaft für Vereinte Nationen
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelstag
Diss.	Dissertation
diss. op.	dissenting opinion
DMG	Düngemittelgesetz
DoA	Department of Agriculture
DoC	Department of Commerce
DoD	Department of Defense
DoE	Department of Energy
DoH	Department of Health
DoJ	Department of Justice
DoS	Department of State
DoT	Department of Treasury
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
Dpt.	Department
DSB	Dispute Settlement Body
Dual-Use-Beschluß	GASP-Beschluß des Rates vom 19.12. 1994 über die vom Rat gem. Art.J3 EU-V angenommene gemeinsame Aktion zur Ausfuhrkontrolle von Dual-Use-Gütern (94/942/GASP, EG-ABl.L 367/8 zuletzt geändert durch Beschluß 97/419/GASP)
Dual-Use-Güter	Güter mit doppeltem Verwendungszweck (sowohl militärisch als auch zivil verwendungsfähige Güter)
Dual-Use-VO a.F.	EG-VO 3381/94 des Rates vom 19.12. 1994 über eine Gemeinschaftsregelung der Ausfuhrkontrolle von Dual-Use-Gütern (EG-ABl.367/1 zuletzt geändert durch EG-VO 837/95)
Dual-Use-VO (n.F.)	EG-VO 1334/2000 des Rates vom 22.06. 2000 über eine Gemeinschaftsregelung der Ausfuhrkontrolle von Gütern und Technologien mit doppeltem Verwendungszweck (ABl. L 159/1)
DV	Datenverarbeitung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt

DVO	Durchführungs-Verordnung
DWiR	Deutsches Wirtschaftsrecht (Zschr.)
DZWir	Deutsche Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
E.O.	Executive Order
EA	Europa-Archiv (Zschr.)
EAA	Export Administration Act von 1979/94 (50 USC App. §§ 2401–2420)
EAR	Export Administrative Regulations (seit 1997, 15 CFR Parts 730–774)
EAR a.F.	EAR i.d.F. von 1994/95 (15 CFR 730–799)
ECCN	Export Control Classification Number
ed.; eds.	Editor; Editors
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFA	Europäisches Forum für Außenwirtschaft, Verbrauchssteuern und Zoll e.V.
EG	Europäische Gemeinschaft und: EG-Vertrag (aktuelle Amsterdam-Fassung)
EG-AbfVerbr-VO	VO (EWG) 259/93 des Rates von 1993 zur Überwachung und Kontrolle in der, in die und aus der EG (EG-ABl.L 30/1, zuletzt geändert.1996)
EG-ABl.	EG-Amtsblatt
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EG-V	EG-Vertrag, bisher gültige Maastricht- Fassung
EHS	Eibun-Hôrei-Sha
Einl.	Einleitung
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
endg.	endgültig
EPA	Environmental Protection Agency
EPCI	Enhanced Proliferation Control Initiative
EPÜ	Europäisches Patentübereinkommen
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
ErgL	Ergänzungslieferung
ETCO	External Trade Control Order (Japan)
EU	Europäische Union und EU-Vertrag (Amsterdam-Fassung)
EuG	Europäisches Gericht 1.Instanz
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechts Zeitschrift
EuGVÜ	Brüsseler EWG-Übereinkommen über die gerichtliche Zuständigkeit und Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen von 1968/1982
EuR	Europarecht (Zschr.)
EUROPOL	Europäisches Polizeiamt (Den Haag)
EUV	Vertrag über die EU (Unionsvertrag, bisherige Maastricht-Fassung)
EuZW	Europäische Zschr. für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der EWG
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht (Zschr.)
EZB	Europäische Zentralbank
f.	folgende (Einzahl)
F.Supp	Federal Supplement
FAG	AG 13 (AG für bestimmte Fallgruppen)
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDA	Federal Drug Administration
FECL	Foreign Exchange and Foreign Trade Control Law (Japan)

FECO	Foreign Exchange Control Order
ff.	folgende (Mehrzahl)
FG	Finanzgericht
FlHG	Fleischhygienegesetz
Fn.	Fußnote
fob	free on board
FOIA	Freedom of Information Act
FS	Festschrift
FTC	Federal Trade Commission (Tokio)
FuE	Forschung und Entwicklung
FVG	Finanzverwaltungsgesetz
GA	Generalanwalt
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GATS	General Agreement on Trade in Services
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
geänd.	Geändert
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GIC	AG für Intra-CoCom-Handel (Nachfolger: AGG)
GL	General License (unter EAR a.F., jetzt: LE)
GRUR Int.	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht (Internationaler Teil) (Zschr.)
grds.	grundsätzlich
GSP	Generalized System of Preferences
GÜG	Grundstoffüberwachungsgesetz
GYIL	German Yearbook of International Law
GZT	Gemeinsamer Zolltarif der EG
Habil.	Habilitation
Haddex	Handbuch der deutschen Exportkontrolle
HandB AWR	Handbuch des Außenwirtschaftsrechts, hrsg. von Bieneck
HBG	Höchstbetragsgenehmigung
HbStR	Handbuch des Staatsrechts
HdUR	Handwörterbuch des Umweltrechts
HGB	Handelsgesetzbuch
HZA	Hauptzollamt
i.d.F.	in der Fassung
i.d.R.	in der Regel
i.S.d.	im Sinne des
i.V.m.	in Verbindung mit
ICC	International Chamber of Commerce
IAEO	Internationale Atomenergie Organisation
ICLQ	International Comparative Law Quarterly (Zschr.)
IEEPA	International Emergency Economic Power Act von 1977/94 (50 USC §§ 1701–1706)
IHK	Industrie- und Handelskammer
ILM	International Legal Materials (Zschr.)
insbes.	Insbesondere
Int'l	International
IPR	Internationales Privatrecht
IPRax	Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts (Zschr.)
IRPTC	Int'l Register of Potentially Toxic Chemicals (Genf)
ITAR	Int'l Traffic in Arms Regulations von 1993 (22 CFR 120–130)

ITC	International Trade Commission
ITCO	Import Trade Control Order (Japan)
ITO	International Trade Organization
IWF	Internationaler Währungsfonds
J.	Journal
JA	Juristische Arbeitsblätter (Zschr.)
JahrB AußenWPoI.	Jahrbuch zur Außenwirtschaftspolitik
JC	Japanese Constitution (1946)
JETRO	Japan External Trade Organization
Jura	Juristische Ausbildung (Zschr.)
JuS	Juristische Schulung (Zschr.)
JWT	Journal of World Trade
JWTL	Journal of World Trade Law
JZ	Juristenzeitung (Zschr.)
Kap.	Kapitel
Kat.	Kategorie
KJ	Kritische Justiz
KOBRA	Kontrolle bei der Ausfuhr (zolltechnisches Kontrollverfahren)
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
Kultur-Ausf.-VO	VO (EWG) 3911/92 des Rates von 1992 über die Ausfuhr von Kulturgütern
KulturG	Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung (BGBl.1955 I, 501, zuletzt geänd. durch BGBl.1990 II, 885)
Kultur-Rückg-RL	Kultur-Rückg-RL 93/7/EWG des Rates von 1993 über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines MS verbrachten Kulturgütern (EG-ABl.L 74/74)
KWKG	Kriegswaffenkontrollgesetz (BGBl 1990 I, 2506, zuletzt geänd. durch BGBl.1994 I, 3186)
LE	License Exception (früher: GL)
LG	Landgericht
lit.	littera
LMBG	Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz
m. w. Nachw.	mit weiterem Nachweis
MarkG	Markengesetz
MDR	Monatsschrift des Deutschen Rechts (Zschr.)
MFA	Multifaserabkommen
MFN	most favored nations clause (Meistbegünstigungs-Klausel)
MHW	Ministry of Health and Welfare (Tokio)
mio	Million
Mio	Millionen
MITI	Ministry of Int'l Trade and Industry (Tokio)
MMA	Marine Mammal Act
MoA	Ministry of Agriculture (Tokio)
MoF	Ministry of Finance (Tokio)
MoFA	Ministry of Foreign Affairs (Tokio)
MOG	Gesetz zur Durchführung der Gemeinsamen Marktordnungen
MOSS	Market-Oriented Selective Talks
MS	Mitgliedstaaten der EG/EU
MTCR	Missiles Technology Control Regime
NAFTA	North American Free Trade Association
NAFTA-V	Vertrag zur Gründung der NAFTA
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non-governmental Organization

NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zschr.)
Nr.	Nummer
NRC	Nuclear Regulatory Commission
NSG	Nuclear Supplier Group
NStZ	Neue Zschr. für Strafrecht
NTB	Non-Tariff Barrier
NVV	Nichtverbreitungsvertrag von 1969/1995
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZWehrR	Neue Zschr. für Wehrrecht
ODTC	Office of Defense Trade Control (DoS)
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development (Paris)
OEE	Office of Export Enforcement (DoC)
OEL	Office of Export Licensing (DoC)
OFAC	Office of Foreign Assets Control (DoT)
OFD	Oberfinanzdirektion
OGH	Oberster Gerichtshof (Tokio)
OLG	Oberlandesgericht
OMA	Orderly Marketing Agreement
OVG	Oberverwaltungsgericht
OWiG	Ordnungswidrigkeitengesetz von 1987/1994
Ozon-EG-VO	EG-VO 3093/94 des Rates über Stoffe, die zum Abbau der Ozon- schicht führen, von 1994
PBPR	Pakt über Bürgerlich-Politische Rechte
PflSchG	Pflanzenschutzgesetz
PIC	Prior Informed Consent
PWSR	Pakt über Wirtschaftlich-Soziale Rechte
RA	Runderlaß Außenwirtschaft
RabelsZ	Rabels Zschr. für ausländisches und Internationales Privatrecht
RBDI	Revue Belge de Droit International (Zschr.)
RdA	Recht der Arbeit (Zschr.)
Regs	Regulations
Rev.	Review
RIW	Recht der Internationalen Wirtschaft (Zschr.)
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
RS	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
RTDE	Revue Trimestrielle de Droit Européen
RZZ	Rat für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Zollwesens (Brüsseler Zollrat)
S.	Seite
SAG	Sammelausfuhrgenehmigung
SDR	Special Drawing Right (deutsch: SZR)
sec.	Section (Paragraph)
SII	Structural Impediments Initiative
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
Slg.	Sammlung (der Rspr. des EuGH)
SR-Res.	Sicherheitsrat-Resolution
StGB	Strafgesetzbuch von 1987/1995
StV	Der Strafverteidiger (Zschr.)
SZR	Sonderziehungsrecht (engl. SDR)
TRIMS	Agreement on Trade-Related Investment Measures
TRIPS	Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights

TSG	Tierseuchengesetz
TWEA	Trading with the Enemy Act von 1917/1994 (50 USC app. §§ 1–44)
u.a.	unter anderem (oder: und andere)
UDHR	Universal Declaration of Human Rights
Univ.	University
UN-KaufR	UN-Kaufrecht (engl. CISG)
unveröff.	Unveröffentlicht
USC(A)	United States Code (Annotated)
USTR	United States Trade Representative
VA	Verwaltungsakt
VCI	Verband der Chemischen Industrie e.V. (Frankfurt/M)
VDA	Verband der Automobilindustrie
VDMA	Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e.V. (Frankfurt/M)
VER	Voluntary Export Restraint
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VerwR	Verwaltungsrecht
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
Vol.	Volume
VöR	Völkerrecht
VRÜ	Verfassung und Recht in Übersee (Zschr.)
VSF	Vorschriften der Finanzverwaltung (hrsg. vom BMF)
VuB	Verbote und Beschränkungen
VV	Versandverfahren
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung von 1991/1996
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz von 1976/1996
WA	Wassenaar Arrangement
WGG	AG 12 (Wertgrenze-Genehmigung)
wistra	Zschr. für Wirtschaft, Steuer, Strafrecht
WTO	World Trade Organization
WuW	Wirtschaft und Wettbewerb (Zeitschrift)
WVK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion
Ybk	Yearbook
z.B.	zum Beispiel
Z.JapanR	Zeitschrift für Japanisches Recht
ZA	Zollamt
ZaöRV	Zschr. für ausländisches öffentliches Recht und VöR
ZEuP	Zeitschrift für Europäisches Privatrecht
ZfU	Zeitschrift für Umweltpolitik und -recht
ZfZ	Zschr. für Zölle
ZIP	Zschr. für Wirtschaftsrecht und Insolvenzpraxis
zit.	zitiert
ZK	EG-VO 2913/92 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaft von 1992
ZKA	Zollkriminalamt
ZK-DVO	EG-VO 2454/93 von 1993 zur Durchführung des ZK
ZollVG	Zollverwaltungsgesetz
ZPO	Zivilprozeßordnung
ZRP	Zschr. für Rechtspolitik
ZVEI	Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie e.V. (Frankfurt/M)
ZVglRWiss	Zschr. für Vergleichende Rechtswissenschaft

„It has been said that US trade law arises half from the rules of international law, and half from the law of the jungle – although some have suggested a more accurate allocation would give far more weight to the jungle“¹.

Kapitel I

Einleitung

1. Einschränkung der Thematik und Fragestellung der Arbeit

a) Einschränkung der Thematik (angesichts der rechtlichen Herausforderungen durch die Globalisierung)

Wir leben in einem Zeitalter der Globalisierung. Kennzeichnend hierfür ist neben der Höhe der Handelsverflechtung (Anstieg der Weltexportquote) zweierlei: erstens die Zunahme des Handels zwischen Industrieländern (intraindustrieller Handel), und zwar oft innerhalb der gleichen Produktkategorien, und zweitens der Aufstieg einer Reihe von vormals armen Entwicklungsländern – fast alle im östlichen Asien gelegen – in die Liga wichtiger Exportnationen, was für einen verschärften weltweiten Standortwettbewerb sorgt². Ausgelöst durch die erheblich gesunkenen Transport- und Kommunikationskosten wurde das noch zu Beginn des 20. Jahrhunderts geltende Muster des Exports von Fertigwaren gegen Import von Rohstoffen weitgehend durch den intra-industriellen Handel abgelöst: Die Herstellung eines typischen industriellen Produkts erfordert heute weniger den Einkauf von Rohstoffen sondern eher den einer Vielzahl technisch hochwertiger Vorprodukte, welche – dank der gesunkenen Transport- und Kommunikationskosten und der weltweit unterschiedlich verteilten Feinstrukturierung des technischen Wissens – grenzüberschreitend eingekauft werden³. Das Sinken der Transport- und Kommunikationskosten führt auch zu einer weltweiten räumlichen Aufspaltung des Produktionsprozesses, so daß aus ökonomischen Gründen räumliche Entfernungen völlig relativiert wurden und die Welt im ökonomischen Sinne stark geschrumpft ist: Indem das technologi-

¹ *Bello/Holmer*, Stanford J. Int'l. Law 25 (1988) 1, 1 (43).

² Vgl. *Paqué*, APuZ B 49/1995, 3. Allein der Anstieg der Weltexportquote von ca. 7% (1950), auf 12% (1973) und 17% (1993) ist für ihn wenig signifikant, weil diese 1913 bereits 12% betragen habe (etwa 1850: 5%).

³ Vgl. *Paqué* aaO, 4. Die starke Zunahme des intra-industriellen Handels, welche immer differenzierteren Käuferbedürfnissen entspricht, hilft somit, das hochspezialisierte Wissen und die besonderen Fähigkeiten der Menschen in den einzelnen Volkswirtschaften bestmöglich zu nutzen.

sche Wissen der sog. ‚Ersten Welt‘ und die reichlich vorhandenen und billigen Arbeitskräfte der sog. ‚Dritten Welt‘ miteinander kombiniert werden, eröffnen sich neue Dimensionen des intraindustriellen Handels auch mit Ländern der sog. ‚Dritten Welt‘ und verschärft sich der internationale Standortwettbewerb zunehmend⁴. Aufholprozesse⁵ und räumliche Aufspaltung der Wertschöpfungskette führen zu einer Zunahme an Direktinvestitionen im Ausland, welche häufig dazu dienen, bereits etablierte Auslandsmärkte durch Produktion vor Ort oder durch Verbesserung der Vertriebswege besser erschließen zu können⁶; es kann auch zur teilweisen Produktionsverlagerung ganzer Branchen führen, wie dies im Japan der neunziger Jahre geschah⁷.

Während bis 1945 der Außenhandel vor allem durch Zölle und mengenmäßige Beschränkungen (Quoten/Kontingente) gesteuert wurde, nahm ab den sechziger Jahren die Bedeutung der *non-tariff barriers* (nachfolgend: NTB) immer mehr zu: Neben Handelsquoten/Kontingenten verstand man darunter zunächst Bestimmungen zur Förderung der nationalen Erzeugnisse, Dumping und Subventionen zur Förderung der Ausfuhr, Preisbeeinflussungen der Einfuhr, belastende Lizenzierungs- und Einfuhrverfahrensvorschriften oder belastende Standards und Vorschriften zum Gesundheits- und Verbraucherschutz⁸. In den siebziger und achtziger Jahren wurden zusätzlich Handelsbeschränkungen durch sog. *grey area trade restrictions* angeordnet, worunter vor allem Vereinbarungen über Exportbeschränkungen fallen⁹. Seit den neunziger Jahren ist aufgrund der Globalisierung zunehmend klar geworden, daß Vorschriften über Investitionen und das Niederlassungsrecht für den Außenhandel immer entscheidender werden.

⁴ Vgl. *Paqué* aaO, 5. Ein Beispiel dieser weltweiten Arbeitsteilung ist die Computerbranche: Während Halbleiter, Mikroprozessoren und Bildschirme als forschungsintensivere Bestandteile eines PC typischerweise in Industriestaaten (inkl. Südkorea) hergestellt werden, werden die Gehäuse und einfachere Teile oftmals in Entwicklungsländern mit niedrigen Lohnkosten gefertigt.

⁵ Sie finden nicht nur in den mittel- und osteuropäischen Staaten, sondern auch in jenen Entwicklungsländern statt, die – wie China, Indien, Brasilien und Indonesien – im Übergang zum Schwellenland sind.

⁶ Vgl. *Paqué* aaO, 6: „Es ist seit langem bekannt, daß die Stärke bilateraler Kapitalverflechtungen eng zusammenhängt mit der Intensität des bilateralen Handels von Waren und Dienstleistungen.“

Gleichzeitig führt dies zu einem Anstieg der Importe: „Für ein einzelnes Land heißt Integration in die Weltwirtschaft stets Integration auf der Seite des Güterangebots und der Güternachfrage, d.h. ein rasch wachsendes Entwicklungsland wird nicht nur seine Exporte steigern, sondern auch seine Importe. Selbst Japan, dem vor allem von amerikanischer Seite eine gezielt merkantilistische Politik vorgeworfen wird, ist im Zuge seines Wirtschaftsaufstieges zu einem wichtigen Importeur westlicher Produkte geworden“ (*Paqué* aaO, 7).

⁷ Vgl. Kapitel II.1. c. aa.).

⁸ Vgl. *Senti*, Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen, 147f.

⁹ Vgl. *Petersmann*, Constitutional Functions and Constitutional Problems of International Economic Law, 106f und *Wolfrum* in: Schmidt (Hrsg.), Öffentliches Wirtschaftsrecht BT 2, 641f.

Die Arbeit, welche die rechtliche Steuerung des Außenhandels untersucht, kann nicht alle Folgen der Globalisierung adäquat aufgreifen. Daß aufgrund der räumlichen Aufspaltung des Produktionsprozesses, der ausländischen Direktinvestitionen und der transnationalen Unternehmen der Begriff des „Ausführers“ immer „schillernder“, also unklarer wird, kann nicht thematisiert werden; ebenso müssen auch – wegen der Notwendigkeit einer thematischen Begrenzung – das gesamte Investitions- und Niederlassungsrecht sowie Regelungen über transnationale Unternehmen und Fragen der extraterritorialen Rechtsanwendung weitgehend ausgeblendet bleiben¹⁰. Auch auf die Besonderheiten des Handels mit Dienstleistungen wird kaum eingegangen werden können¹¹, ebenso wenig auf die Spezifika des Handels mit Landwirtschafts- und Textilprodukten und vergleichbare Sondermaterien¹². Die rechtliche Analyse der Arbeit wird daher die beschriebenen Phänomene der Globalisierung (räumliche Aufspaltung von Produktionsprozessen, grenzüberschreitende Investitionen und Transnationalität vieler Unternehmen) weitgehend vernachlässigen müssen, zumal diese im geltenden Außenwirtschaftsrecht kaum reflektiert werden. Statt dessen wird sie untersuchen, welchen Beitrag das Recht für die Liberalität des grenzüberschreitenden Handels mit Gütern im allgemeinen und vor allem für den Abbau der genannten NTB leistet.

b) Die Fragestellung der Arbeit

Im Vordergrund der Arbeit steht die Frage, ob der Welthandel mehr durch ein „law of the jungle“ oder eher durch das Recht strukturiert wird¹³, also die Frage,

¹⁰ Weitgehend das Gleiche gilt auch für das Kartellrecht, welches z.B. für das japanische Ausfuhrrecht von Bedeutung ist; in der WTO wurde dies erstmals thematisiert im Panel Report vom 31. 03. 1998 (*Japan: Measures Affecting Consumer Photographic Film and Paper*, sog. *Kodak-Fuji-Fall*), WT/DS 44, u.a. in: *Bernan's Annotated Reporter* Vol.5, 27ff. Zum Investitionsrecht vgl. *Gramlich*, AW-Prax 1997, 160ff; zu transnationalen Unternehmen vgl. *Seidl-Hohenveldern*, Int'l Economic Law, 13ff; zum Ausführerbegriff bei transnationalen Unternehmenskooperationen vgl. *Ruschmeier/Busch*, AW-Prax 1997, 224ff und 263ff; zur extraterritorialen Anwendung amerikanischer Exportkontrollen vgl. *de Mestral/Gruchalla-Wesierski*, Extraterritorial Application of Export Control Legislation, Canada and the USA, 6ff, *Meessen* in ders., International Law of Export Control, 3ff und *Ziegenhain*, Extraterritoriale Rechtsanwendung, 55ff.

¹¹ Vgl. dazu *H. Hohmann*, ZVglRWiss 90 (1991), 185ff; *Jackson/Davey/Sykes*, Legal Problems of Int'l Economic Relations, 894ff.

¹² Von den GATT/WTO-Abkommen werden keine größere Rolle spielen: das Abkommen über Landwirtschaft, das Abkommen über handelsbezogene Investitions-Maßnahmen, das Zollwert-Abkommen, das Abkommen über Inspektion vor Verschiffung, das Abkommen über Herkunftsregeln, das Abkommen über Handel mit Dienstleistungen (GATS) sowie die vier plurilateralen Abkommen (öffentliches Beschaffungswesen, Luftfahrzeuge, Rindfleisch und Molkereiprodukte). Von daher werden bei der Analyse des nationalen Außenwirtschaftsrechts sämtliche damit zusammenhängenden nationalen Vorschriften – vor allem die Normen über Kapital- und Zahlungsverkehr – praktisch ganz ausgeblendet.

¹³ Vgl. *Bello/Holmer* aaO, Zitat im Text zu Fn. 1.

welchen Beitrag das Recht zu seiner Strukturierung und Liberalität leistet. Eine transparente, planbare und rechtlich geordnete Weltwirtschaft ist das Gegenstück zum „law of the jungle“. Erste Voraussetzung dafür, einen „Dschungel“ oder ein „haphazard regime“¹⁴ – also ein konzept- und planloses und somit ein nur bedingt rechtlich strukturiertes System – weitgehend zu vermeiden, ist die Verdeutlichung der rechtlichen, insbesondere der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen. *Diese den Export und Import regulierenden Gesetzes-, Verfassungs- und sonstigen Rechtsbestimmungen sowie die zentralen Normen einiger handelsrelevanter Abkommen und ihren Beitrag zur Liberalität des Welthandels (i. S. einer angemessenen Außenhandelsfreiheit) aufzuzeigen, ist das Ziel der Arbeit.* Dabei wird die Untersuchung beschränkt auf die drei Staaten der sog. Triade, USA, Japan und Deutschland, wobei in Bezug auf Deutschland die intensive Prägung durch das EG-Recht berücksichtigt wird: USA, Japan und EG als die größten Export- und Importstaaten bzw. der größte Handelspartner der Welt führen über 52% der Exporte und 55% der Importe des Welthandels durch¹⁵ und können aufgrund ihrer unterschiedlichen verfassungs- und gesetzesrechtlichen Regelungen als typisch für die auf der Welt vorhandenen Verfassungs- und Exportregelungen angesehen werden.

Mit *Petersmann* soll hier der Meinung gefolgt werden, daß eine *Konstitutionalisierung der Weltwirtschaft* erforderlich ist, weil nur so der „merkantilistische Leviathan“ gebändigt werden kann¹⁶. Erst dadurch sind die fundamentalen Spielregeln und rechtlichen Standards vorhanden, welche der Gefahr einer hier sog. „*administrativen Aushöhlung*“ der Handelsfreiheit begegnen können und an denen unterkonstitutionelle Regelungen gemessen werden. Dadurch wird sichergestellt, daß die Außenwirtschaft eher an den langfristigen Gemeinwohlinteressen als an kurzfristigen Interessen ausgerichtet wird¹⁷. Denn ein Außenwirtschaftsrecht, welches primär durch Verordnung und Erlasse – aber kaum durch Gesetze und die Verfassung – gesteuert wäre, ist kurzfristiger und exekutiv orientiert und kann zum *Machtmißbrauch* und zu *bürokratischen Zielverschiebungen*¹⁸ führen; wenn es bezüglich der wesentlichen Entscheidungen

¹⁴ Vgl. *Carter*, International Economic Sanctions. Improving the Haphazard US Legal Regime, 219.

¹⁵ Vgl. *Vedder* in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), EU-Kommentar, Vorbem. Art. 110ff Rn. 5. Die Anteile verteilen sich demnach wie folgt: EG 33,2%, USA 11,1% und Japan 8,2% (Exporte), EG 33,8%, USA 13,8% und Japan 6,8% (Importe). Siehe dazu auch die Angaben in Kapitel II. 1.

¹⁶ Vgl. *Petersmann*, European J. of Int'l Law 3 (1992), 1f und *ders.* aaO (Fn. 9), 124f und 131f.

¹⁷ Vgl. *Petersmann* aaO (Fn. 16), 2.

¹⁸ Die Bürokratieforschung hat nachgewiesen, daß solche Zielverschiebungen eine geradezu zwangsläufige Folge der Eigendynamik bürokratischer Prozesse sind; vgl. *Girtler*, Polizei-Alltag, 90 und *H. Hohmann*, Kölner Zschr. für Soziologie 1981, 384. Im Extremfall könnte etwa ein Grundrecht auf freien Handel „wegbürokratisiert“ werden, so daß von ihm nur noch eine für die Praxis unbrauchbare „leere Hülle“ übrigbleibt.

durch Verfassung und gesetzliche Normen gesteuert wäre, ist es hingegen langfristiger orientiert und demokratisch-legislatorisch legitimiert.

Der nachfolgend gebrauchte Begriff der „Konstitutionalisierung“ bedeutet, daß das Recht dem Zugriff des einfachen Gesetzgebers oder gar untergesetzlichen Normgebers weitgehend entzogen ist. Dabei wird primär von einer individualschützenden Sichtweise ausgegangen, weil für den Schutz der Marktfreiheit in erster Linie ein grundrechtlicher Schutz erforderlich ist (unmittelbare Konstitutionalisierung). Zusätzlich können objektive Verfassungsprinzipien eine wichtige Rolle spielen; sie sind unverzichtbar dann, wenn wirtschaftliche Grundrechte im Verfassungsrecht nicht anerkannt sind und aus Abkommen – mangels individualschützender Bestimmungen – nicht ermittelt werden können. Objektive Prinzipien (insbesondere dem Völkerrecht abgeleitete Instituts-garantien/Leitprinzipien) können eher mittelbar einen Konstitutionalisierungsbeitrag leisten (mittelbare Konstitutionalisierung). Beide Varianten – unmittelbare und mittelbare Konstitutionalisierung – werden, nachdem der betroffene Exporteur sich an die eigene Regierung gewandt hat, von dieser im Wege diplomatischen Schutzes durchgesetzt. Während bei der unmittelbaren Konstitutionalisierung der Anspruch auf diplomatischen Schutz unmittelbare Folge der Grundrechtsverletzung ist, folgt aus der Verletzung des objektiven Verfassungsprinzips der Anspruch auf diplomatischen Schutz nur dann, wenn dieses Leitprinzip dem Schutzbereich eines nationalen Grundrechts unterfallen sollte; insofern läßt sich bei letzterer Variante von einer mittelbaren Konstitutionalisierung sprechen. Eine Konstitutionalisierung kann unmittelbar durch Grundrechte und mittelbar durch objektive Verfassungsprinzipien geschehen.

Die Arbeit soll zeigen, ob in der Praxis des Außenwirtschaftsrechts der Triade eine Konstitutionalisierung der Handelsliberalität vorliegt, und wenn ja, durch welche Normen dies erreicht wird. Hierfür wird primär sowohl das Außenwirtschafts- als auch das Verfassungsrecht und sekundär auch die sogenannte „völkerrechtliche Nebenverfassung“ – dazu sogleich – der Triade analysiert werden.

Petersmann möchte für diese Konstitutionalisierung neben den Verfassungsnormen der Staaten im gleichen Maße die Regeln *aller liberalen Handelsabkommen* berücksichtigen¹⁹. In der Tat wird man Normen völkerrechtlicher Abkommen mit einbeziehen müssen, uneingeschränkt aber nur dann, falls sie nationalen Anwendungsvorrang vor den Gesetzen genießen – nur dann ist eine Konstitutionalisierung möglich und es kann von einer „völkerrechtlichen Nebenverfassung“²⁰ der Triade gesprochen werden. Primär geht es hierbei um individualschützende Abkommensbestimmungen (wie Menschenrechtsverbürgungen oder Freiheiten des EGV), wobei der EGV (mitsamt den EG-Grund-

¹⁹ Vgl. Petersmann aaO (Fn. 9), 400ff und ders. aaO (Fn. 16), 31f.

²⁰ Tomuschat, VVDStRL 36 (1977), 7 (51f), der hierfür allerdings eher auf Individualschutz als auf Anwendungsvorrang vor Gesetzen abzustellen scheint. Der Punkt, daß Anwendungsvorrang vor den Gesetzen bestehen muß, wird von Petersmann (Fn. 19) nicht gesehen.

rechten) für die EG-Staaten weit mehr als nur eine „Nebenverfassung“ ist²¹. Ein Handelsabkommen ohne individualschützende Bestimmungen (wie die meisten GATT/WTO- und NAFTA-Bestimmungen) wird dagegen allenfalls zur mittelbaren Konstitutionalisierung beitragen können²².

Im Zentrum der Betrachtung wird die hier sog. *angemessene Außenhandelsfreiheit* stehen. Es kann nicht um eine unbegrenzte Export- oder Importfreiheit gehen, sondern nur um eine solche, welche die legitimen Beschränkungsinteressen, d.h. primär die verfassungsrechtlich als legitim erscheinenden Gemeinwohlinteressen, berücksichtigt. Es handelt sich um das Bemühen *eines verfassungsrechtlich geordneten Interessensausgleichs*, der – bei einer Grundrechtseinschränkung²³ – durch die Abwägung von Freiheits- und Beschränkungsinteresse im Rahmen der Verhältnismäßigkeit oder – bei einer Grundrechtsbegrenzung²⁴ – durch die verhältnismäßige Zuordnung zweier kollidierender Verfassungsgüter zu praktischer Konkordanz hergestellt wird²⁵. Um es an einem Beispiel zu verdeutlichen: Die nach deutscher Auffassung grundrechtlich geschützte Außenwirtschaftsfreiheit wird von vornherein durch Art. 26 GG dahingehend begrenzt, daß sie nicht zu Maßnahmen ermächtigt, welche die Kriegswaffenkontrolle der Bundesregierung mißachten oder das friedliche Zusammenle-

²¹ Dies deshalb, weil dieses EG-Verfassungsrecht dem Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten übergeordnet ist.

²² Vgl. dazu Kapitel II. 4. *Petersmann* aaO (Fn. 19) scheint hingegen von einem unmittelbaren Konstitutionalisierungs-Beitrag auszugehen, als ob das GATT umfassend individualschützende Bestimmungen enthielte.

²³ Nach deutscher Auffassung ist eine Grundrechtseinschränkung zulässig, wenn sie durch vernünftige Überlegungen des Gemeinwohles gerechtfertigt ist und diese Einschränkung dem Verhältnismäßigkeitsprinzip entspricht (vgl. BVerfGE 7, 377 [404f] und *Erichsen*, Staatsrecht & Verfassungsgerichtsbarkeit, Band I, 3. Aufl., 14; verfassungsrechtlich geordnet ist die Abwägung im Rahmen der Verhältnismäßigkeit, wenn sie berücksichtigt, ob dem Beschränkungsinteresse nach der Verfassung oder der Verfassungsrechtsprechung ein übergesetzlicher Schutz zukommt.

²⁴ Im Falle der *Begrenzung* eines Grundrechts geht es – in den Worten der deutschen verfassungsrechtlichen Terminologie – um das Bemühen um die Herstellung praktischer Konkordanz (vgl. *Hesse*, Verfassungsrecht, § 10 III 2) bzw. um die Einheit der Verfassung (vgl. *Ossenbühl*, DÖV 1965, 654f und *Erichsen* aaO [Fn. 23], 159): Kollidierende Grundrechte und andere mit Verfassungsrang ausgestattete Rechtswerte sind mit Rücksicht auf die Einheit der Verfassung imstande, die Grundrechte zu begrenzen (vgl. BVerfGE 19, 206/220 und öfter).

²⁵ *Begrenzung* und *Einschränkung* unterscheiden sich folgendermaßen (vgl. *Erichsen*, Jura 1992, 143ff): Die *Einschränkung* bedeutet einen Eingriff in das Grundrecht, während es bei der *Begrenzung* um eine Inhaltsbestimmung geht – insbesondere um die Abwägung mit kollidierenden Grundrechten.

Daß diese Unterscheidung nicht allein in Deutschland getroffen wird, ergibt sich aus folgendem: Auch *E. C. Baker* in: de Mestral et alii (eds.), *The Limitation of Human Rights in Comparative Constitutional Law*, 78, spricht von der Unterscheidung zwischen der Feststellung des „content of right“ – dies entspricht der Inhaltsbestimmung (oder: *Begrenzung*) – und den „limitations“; ebenso unterscheidet *Aubert* ebda, 189 zwischen den „limitations intrinsèques“ (*Begrenzungen*) und „limitations extrinsèques“ (*Einschränkungen*).

ben der Völker stören könnten²⁶. Ebenso wie die Frontstellung „Umweltschutz oder Arbeitsplätze“ ist auch die Polarisierung „Exportarbeitsplätze oder friedliche Weltordnung“ unsinnig: Akzeptabel kann in Zukunft nur eine Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung sein, die nicht nur allen Bürgern Arbeit gibt, ohne die Umwelt so zu belasten, daß sie für kommende Generationen als Lebensraum zerstört ist²⁷, sondern auch Exportarbeitsplätze zur Verfügung stellt, ohne die grundlegenden, primär verfassungsrechtlichen, Entscheidungen eines Staates für das friedliche Zusammenleben der Völker und für ähnliche legitime Gemeinwohlinteressen in Frage zu stellen. *Die Arbeit soll verdeutlichen, wie diese Spannungsverhältnisse aufgelöst werden können und was daher eine angemessene Außenhandelsfreiheit für die konkrete Verwaltungspraxis bedeutet.*

Die Lösung solcher Spannungsverhältnisse muß also durch einen verfassungsrechtlich geordneten Interessensausgleich, und damit vor allem unter Nutzung des verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprinzips, geschehen. Die Verfassung, welche die zentralen Wertentscheidungen des Staates enthält, steht über den Gesetzen – ein Punkt, der bei der Abwägung im Rahmen der Verhältnismäßigkeit in der Regel dazu führt, ihren Schutzgütern einen Vorrang gegenüber den gesetzlich geschützten Interessen einzuräumen. Aus gleichem Grunde müssen auch das EG-Recht²⁸ sowie das über den Gesetzen stehende Völkerrecht²⁹ oder die aus der Verfassungsrechtsprechung zu deduzierenden *compelling/substantial State interests*³⁰ bei dieser Abwägung in aller Regel den entscheidenden Ausschlag geben.

Die Legitimation für staatliche Reglementierung ergibt sich damit aus der Verfassung und aus den genannten anderen übergesetzlichen Normen. So darf

²⁶ Vgl. H. Hohmann, Jura 1994, 440; zum Verhältnis des Art. 26 II GG zu Kriegswaffenkontrollen vgl. ausführlich Epping, GG und Kriegswaffenkontrolle.

²⁷ Vgl. Podlech in: H. Hohmann (Hrsg.), Freiheitssicherung durch Datenschutz, 23. Heute wird dieser Punkt in der internationalen Diskussion unter dem Stichwort *sustainable development* gehandelt, vgl. H. Hohmann, Präventive Rechtspflichten und -prinzipien des modernen Umweltvölkerrechts, 112.

²⁸ Es steht in Deutschland gem. Art. 23 Abs. 1 GG über der deutschen Verfassung und deutschen Gesetzen. Dieser Vorrang des EG-V gegenüber allem nationalen Recht der Mitgliedstaaten ergibt sich aus der Rspr. des EuGH seit EuGH-Urteil vom 15. 7. 1964 (*Costa ./ ENEL*), RS 6/64, Slg. 1964, 1251.

Zur Überordnung der EG-Verordnungen gegenüber den Gesetzen der Mitgliedstaaten vgl. etwa EuGH-Urteil vom 14. 12. 1971 (*Politi*), RS 43/71, Slg. 1971, 1039; zur Überordnung auch der EG-Richtlinien – sofern sie unbedingte und hinreichend genaue Verpflichtungen enthalten und die Umsetzung nicht fristgemäß oder nur unzureichend erfolgt – vgl. etwa EuGH-Urteil vom 5. 4. 1979 (*Ratti*), RS 148/78, Slg. 1979, 1629, und EuGH-Urteil vom 19. 1. 1982 (*Becker*), RS 8/81, Slg. 1982, 53.

²⁹ Zur innerstaatlichen Geltung von Völkerrecht siehe unten Kapitel II. 4. c.

³⁰ Dies sind anerkannte Einschränkungsründe für Grundrechte nach der Rechtsprechung des US-Supreme Courts, vgl. Brugger, Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit in den Vereinigten Staaten von Amerika, 41f; dem entspricht der *strict scrutiny test* (im Gegensatz zum *rational basis test* – hier reicht die Realisierung irgendeines legitimen Gemeinwohlinteresses).

etwa die Antwort auf die Frage, ob die Grundrechte unter einem „Primat der Außenpolitik“ stehen, nicht den gesetzlichen Normen (etwa § 7 Abs. 1 AWG) entnommen werden, sondern entscheidend hierfür sind letztlich die Verfassung, EG- und Völkerrecht (sowie die *compelling/substantial State interests* des Staates). Denn das höherrangige Verfassungsrecht darf in der Regel nicht durch Gesetzesrecht begrenzt oder eingeschränkt werden.

Die Studie soll durch die Analyse der administrativen und gerichtlichen Praxis der für den Außenhandel relevanten Verfassungs- und Außenwirtschaftsrechtsbestimmungen zugleich einige Prinzipien des Rechts der internationalen Wirtschaftsbeziehungen aufzeigen und den verfassungsrechtlich geordneten Interessensausgleich konkretisieren. Die *administrative und gerichtliche Praxis* dieser Normen muß deswegen im Vordergrund stehen, weil gerade bei einem ausgeprägten Praktikerrecht – wie dem Außenwirtschaftsrecht – das *law in books* und das *law in action* auseinanderfallen können, so daß konstitutioneller Regelungsanspruch und administrative Realität andere Wege gehen. Für die Frage der Steuerungsfähigkeit ist daher primär auf die administrative und gerichtliche Praxis abzustellen.

Das *Erkenntnisinteresse* ist sechserlei:

Erstens ist zu fragen, ob der Welthandel eher durch das Recht oder durch ein *law of the jungle* strukturiert wird und welchen Beitrag das Recht zu seiner Liberalität leistet. Unterschiede zwischen *law in action* und *law in books* sollen verdeutlicht werden.

Zweitens soll verdeutlicht werden, *ob und inwieweit von einer angemessenen Außenhandelsfreiheit und von ihrem verfassungsrechtlichen Schutz in der Praxis der Triade gesprochen werden kann und ob und wodurch eine Konstitutionalisierung geschieht*. Nachdem zunächst analysiert wird, ob und inwieweit überhaupt von einer angemessenen Außenhandelsfreiheit in der Verwaltungs- und Gerichtspraxis der Triade gesprochen werden kann, soll untersucht werden, welche Rolle hierfür Grundrechte und objektive Verfassungsgarantien spielen und ob zwischen wirtschaftlichen und politischen Rechten bzw. zwischen der Export- und Importfreiheit differenziert werden muß. Besonders wenn das nationale Verfassungsrecht unzureichend sein sollte, wird nach dem Konstitutionalisierungsbeitrag des Völkerrechts – insbesondere der GATT/WTO- Abkommen – und seiner nationalen Umsetzung gefragt, da eine Konstitutionalisierung im nationalen Recht übergesetzlichen Rang voraussetzt. Zusätzlich sollen einige Einflüsse ökonomischer, politischer und sozio-kultureller Art auf die unterschiedliche Außenhandelspraxis in der Triade aufgezeigt werden.

Es soll *drittens* gezeigt werden, *ob, wodurch und auf welcher Ebene der Normenpyramide die nachfolgend genannten Freiheits- und Beschränkungsinteressen in der Triade geschützt werden und welche Bedeutung der Gewaltenteilung zukommt*: Geschieht dieser Schutz auf Verfassungsebene (durch die nationalen Verfassungen, EG-Recht sowie übergesetzliches Völkerrecht), durch Gesetze

(einschließlich Völkerrecht mit Gesetzesrang) oder nur durch untergesetzliche Bestimmungen? Wegen der Notwendigkeit eines Abwägens im Rahmen der Verhältnismäßigkeit wird der Schutz in der Regel nur dann ausreichen, wenn er durch übergesetzliche Normen geschieht. Dadurch wäre gewährleistet, daß diese Schutzgüter weitgehend der Regelungsbefugnis des nationalen Gesetzgebers entzogen sind – allein im Fall des Schutzes durch Völkerrecht würden sich dann Unsicherheiten ergeben, wenn es innerstaatlich den nationalen Gesetzen gleichgestellt wird³¹.

Viertens ist zu fragen, ob die analysierten gesetzlichen oder untergesetzlichen Bestimmungen gegen höherrangiges Recht verstoßen könnten. Denn ein Schutz eines Freiheits- bzw. Beschränkungsinteresses durch ein verfassungs- (oder europarechts-) widriges³² Gesetz wäre für den Exporteur bzw. die Allgemeinheit wenig hilfreich: Mit Feststellung der Verfassungs- (oder Europarechts-) widrigkeit durch das kompetente Gericht würde dieser Schutz entfallen. Im Falle der ausländischen Regelungen (USA und Japan) muß allerdings die gebotene Vorsicht bei dieser verfassungsrechtlichen Frage angewendet werden.

Fünftens ist zu fragen, bei welchem Freiheits- und Gemeinwohlbelang ein angemessener bzw. ein exzessiver oder sehr geringer Schutz anzunehmen ist, so daß – im letzteren Falle – ergänzende Regelungen erforderlich erscheinen.

Das *sechste* Erkenntnisinteresse besteht in der rechtspolitischen Frage, inwieweit ausländische Regelungen im deutschen Außenwirtschaftsrecht übernommen oder sonstige Ergänzungen bzw. Präzisierungen im deutschen Außenwirtschaftsrecht vorgenommen werden sollten. Zu fragen ist hier etwa, ob das amerikanische oder japanische Recht Prinzipien kennt, welche zur Stärkung der Verhältnismäßigkeit bei der Abwägung zwischen Freiheits- und Gemeinwohlbelangen dienen können, und deren Übernahme ins deutsche Außenwirtschaftsrecht eine wünschenswerte Ergänzung darstellen würde. Zur Klärung offener oder unklarer Rechtslagen³³ bzw. zur Präzisierung vager Begriffe (wie „auswärtige Interessen der Bundesrepublik Deutschland“ i.S.d. § 7 Abs. 1 Nr. 3 AWG³⁴) stellt sich – gerade auch mit der Hintergrundkenntnis des Vergleichs mit den beiden

³¹ Dieser Punkt wird von *Petersmann* aaO (Fn. 19), nicht berücksichtigt.

³² Angesichts des Umstandes, daß das deutsche Außenwirtschaftsrecht weitgehend eine Transformation des europäischen Außenhandelsrechtes ist, muß das Verhältnis zwischen dem Schutz europäischer und deutscher Grundrechte geklärt werden.

³³ Etwa die Unklarheit, inwieweit für Eingriffe in Verträge gehaftet wird und ob Billigkeits-Ansprüche für rechtmäßige, aber unverhältnismäßige Eingriffe geschaffen werden müssen; vgl. dazu Kapitel III.

³⁴ Mangels hinreichender Bestimmtheit wird die Verfassungsmäßigkeit des § 7 Abs. 1 Nr. 2–3 AWG in der Literatur teils bezweifelt (vgl. etwa *Putzier*, Die Ermächtigungen des Außenwirtschaftsgesetzes, 60f, und *Bryde* in: *Achterberg/Püttner* (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, Band I, Rn. 747), a.A. aber die deutsche Rechtsprechung (BVerfG, DWiR 1992, 192f, BVerfGE 91, 148, (163) I, BVerwG E 89, 121 (132) = DÖV 1992, 445–448, OLG Hamburg, NJW 1976, 1046f).

anderen Staaten der Triade – die Frage, inwieweit im deutschen Außenwirtschaftsrecht Präzisierungen erforderlich sind.

Nachfolgend werden die im Rahmen des Außenhandels auftretenden individuellen Freiheits- und allgemeinen Beschränkungsinteressen systematisiert, damit sich die Rechtsvergleichung auf diese jeweils fünf Freiheits- bzw. Beschränkungsinteressen konzentrieren kann.

2. Die fünf außenhandelsbezogenen Freiheitsinteressen

Unter den „fünf außenhandelsbezogenen Freiheitsinteressen“ werden hier folgende materielle oder formelle Interessen des Exporteurs/Importeurs verstanden, wobei formelle Interessen entweder als Mittel zur Durchsetzung materieller Interessen oder auch – in eingeschränkterem Maße – selber als Interessen verstanden werden können.

a) Interesse 1:

Das erste materielle Interesse des Exporteurs und Importeurs wird *der grundrechtliche Schutz des grenzüberschreitenden Handels* sein, also der Schutz der Wirtschafts- und Vertragsfreiheit auch nach außen hin. Von einem solchen Grundrecht könnte nicht mehr gesprochen werden, wenn es entweder allein um ein Export*privileg* ginge oder wenn das Wirtschaftsgrundrecht angesichts des Auslandsbezugs – etwa durch die Annahme eines „Primats der Außenpolitik“ – an grundrechtlicher Substanz verlöre. Die Analyse des *law in books* – also der Theorie – muß ergänzt werden um die Praxis, also das *law in action*, worunter die Anwendung durch Gerichte und Verwaltung verstanden wird.

Bei der Analyse der *Rechtsprechung* (in Kap. III) ist zu zeigen, ob und inwieweit ein solches Grundrecht das Verwaltungsermessen einschränkt und somit zu einem gerichtlich einklagbaren Recht auf Genehmigungserteilung (oder zumindest zur Neubescheidung) führt. Sofern hingegen das Gericht das weite Ermessen der Verwaltung sanktioniert, wird zu fragen sein, ob dies durch die *political question*-Doktrin begründet ist. Einschränkend muß hinzugefügt werden, daß gerichtliche Auseinandersetzungen von untergeordneter Bedeutung für die Praxis des Außenwirtschaftsrechts sind, weil eine nach ca. dreijähriger Verfahrensdauer erstrittene Genehmigung in der Regel ökonomisch wertlos geworden ist: Das Außenwirtschaftsrecht unterliegt sehr viel härteren zeitlichen Anforderungen als die meisten übrigen Gebiete des Verwaltungsrechts.

Noch wichtiger als die Gerichtspraxis wird daher dem Ausführer die zur Implementierung eines solchen Rechts erforderliche *Verwaltungspraxis* (untersucht in Kap. II.5, II.6 und II.7) sein. Hierfür ist zweierlei zu verlangen: erstens ein Minimum an Handelsrestriktionen (*Interventionsminimum*) einschließlich

Regelungsbestimmtheit und zweitens ein hohes Maß an *Verfahrenserleichterungen* oder sonstiger Maßnahmen, die für eine kurze Verfahrensdauer sorgen. Der Ausführer oder Einführer hat erstens ein berechtigtes Interesse, daß ihm keine unnötigen – also vom Gemeinwohl nicht gerechtfertigten – Handelsbarrieren in den Weg gelegt werden (Interventionsminimum), und er will wissen, für welche Güter ein Genehmigungserfordernis für Ein- und Ausfuhr besteht und ob ein Standard seiner Einfuhr im Wege steht (Transparenz). Er hat zweitens ein berechtigtes Interesse, daß der Exportvorgang – insbesondere dann, wenn eine große Anzahl meist gleichartiger Güter ausgeführt wird – nicht durch eine Vielzahl von kontroll- und zollrechtlichen Überprüfungen und durch überlange Verfahrensdauer beeinträchtigt wird. Auch hier gilt: eine erst nach ca. ein- bis zweijähriger Dauer vom BAFA/BXA/MITI erlangte Ausfuhrgenehmigung ist in der Regel ökonomisch wertlos, so daß man in dieser Situation von einer „administrativen Aushöhlung“ (oder gar einer „leeren Hülse“) des Grundrechts sprechen könnte.

b) Interesse 2:

Das zweite materielle Interesse des Ausführers oder Einführers wird der *grundrechtliche Schutz getätigter Investitionen* vor allem gegenüber rückwirkenden Embargoeingriffen oder der sonstige Schutz gegen andere rückwirkende Handelsbeeinträchtigungen, etwa durch Widerruf oder Rücknahme der Genehmigung, sein. Es geht um den Eigentums- und Vertrauensschutz sowie das Rückwirkungsverbot. Die *law in books*-Frage geht dahin, ob nach der Gesetzes- und Literaturlage entweder ein Entschädigungsanspruch für rechtswidrige Eingriffe oder ein Billigkeits- bzw. Aufopferungsanspruch bei unverhältnismäßigen rechtmäßigen Eingriffen gegeben ist und bejahendenfalls, ob dieser Eigentums- und Vertrauensschutz erst nach Genehmigungserteilung oder möglicherweise schon nach Erhalt feststellender Bescheide (wie Nullbescheid bzw. Negativbescheinigung³⁵) ausgelöst wird³⁶. Hier wird somit die Bindungswirkung dieser öffentlich-rechtlichen Akte – zu klären ist, ob alle Verwaltungsakte sind – untersucht und damit geklärt, ab wann dieser Vorgang in die Risikosphäre des Staates fällt³⁷. Hilfsweise kann an die Stelle des Entschädigungsrechts ein Anspruch

³⁵ Zur Bedeutung von Nullbescheid und Negativbescheinigung (jetzt: Anfrage zur Güterliste) vgl. Kapitel II. 6. b. cc. bbb.

³⁶ Bei genehmigungsfreien Geschäften stellt sich die Frage, ob – auch ohne Nullbescheid bzw. Negativbescheinigung – irgendwann dieser Vertrauens- und Eigentumsschutz ausgelöst wird.

³⁷ Es geht um die „Risikoverteilung zwischen dem einzelnen Eigentümer und der Gesamtheit der Steuerzahler“ (Friauf, FS Wacke, 295), welche nach Pflichtwidrigkeit und Risikosphäre vorgenommen werden kann; vgl. Pietzcker, DVBl.1984, 460ff, H. Hohmann, DVBl.1984, 998 und ders, NJW 1989, 1256 (alle zur Eingrenzung der Haftung des Zustandstörers über diese Kriterien).

aus der Exportversicherung gegen den Staat oder einen Mandatar des Staates³⁸ treten, wobei zu untersuchen ist, welchen rechtlichen Einfluß es hat, wenn die Figur der Verwaltung in Privatform (etwa bei Hermeskrediten etc.) gewählt wird³⁹. Die praktische Frage (*law in action*) geht dahin, ob und unter welchen Voraussetzungen von der Rechtsprechung Entschädigungs-, Billigkeits- oder Aufopferungsansprüche bei Embargos oder bei Rücknahme der Genehmigung anerkannt wurden.

c) Interesse 3:

Das dritte materielle Interesse von Exporteur und Importeur wird die *Freiheit der Informationsweitergabe und der Informationsbeschaffung* sein. Es geht neben der ungestörten Produktwerbung vor allem erstens um Erwerb und Vertrieb von bzw. wissenschaftlichen Austausch über Knowhow, zweitens um die Freiheit vor Maßnahmen staatlicher Zensur (aus politischen oder moralischen Gründen) und drittens um das Verbot von Boykottserklärungen. Die Bedeutung der Meinungs-, Presse- und Forschungsfreiheit nach Gesetzgebung und Literatur ist ebenso zu verdeutlichen wie ihr Schutz durch Verwaltungs- und Gerichtspraxis.

d) Interesse 4:

Das vierte Interesse von Ausführer und Einführer ist eher formeller Natur und zielt auf *Verfahrensrechte und effektiven Rechtsschutz* beim Genehmigungsverfahren ab. Zu zeigen wird sein, aus welchen Gründen in welchen Staaten der Triade diese Rechte beschränkt werden und welche praktischen Unterschiede sich daraus gegenüber einem Staat ergeben, welcher diese Verfahrens- und Rechtsschutzrechte anerkennt. Dabei wird auch zu prüfen sein, inwieweit aus verfassungsrechtlichen Gründen Verfahrens- und Gerichtszugangsgarantien geschaffen wurden, welche das gesetzlich ausgeschlossene Verwaltungsverfahren ganz oder teilweise ersetzen⁴⁰. Die praktische Frage ist, welchen verfahrensrechtlichen Schutz die Rechtsprechung den Ausführern zuteil werden läßt, wenn die Geltung des Verwaltungsverfahrensgesetzes ausgeschlossen wurde.

³⁸ In Deutschland tritt die Hermes Kreditversicherungs-AG als Mandatar des Staates auf, vgl. *Hauptmannl*, Exportkreditversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, 7.

³⁹ Vgl. dazu *Gramlich*, Außenwirtschaftsrecht, 156ff; *Götz*, VVDStRL 45 (1987), 265/267 und *Mußnug*, VVDStRL 47 (1989), 113/122ff. Nach *Graf Lambsdorff*, zitiert bei *Hauptmannl* aaO, 7, hat gerade die häufige Inanspruchnahme von Ersatzleistungen dazu geführt, daß die Risiko-Absicherung verstärkt wurde.

⁴⁰ Zusätzlich könnte geprüft werden, ob und inwieweit es Rechtsschutz vor überzogenen Sanktionen und verfassungsrechtliche Zweifel an präventiven Kontrollmaßnahmen gibt; solche Zweifel sind in Deutschland zum AWG-ÄndG vom 28.02.1992 (BGBl I, 372) geäußert worden, vgl. *Hund*, NJW 1992, 2118, *Hantke*, NJW 1992, 2123 und *Pietsch*, KJ 1991, 475.

e) Interesse 5:

Das fünfte Interesse von Exporteur und Importeur liegt in der Einhaltung des *Gewaltenteilungsprinzips* der Verfassung, also darin, daß das Parlament seine gesetzgeberische Verantwortung wahrnimmt. Wenn die Legislative alle wesentlichen Entscheidungen des Außenhandels allein der Exekutive (konkret: der Regierung) überläßt – sei es durch Mißachtung der Normenhierarchie (Stichwort: Gesetzesvorbehalt) oder durch Einräumen exzessiver Notstandsbefugnisse –, besteht die akute Gefahr, daß die Handelsfreiheit bürokratisch ausgehöhlt wird und von ihr nur noch eine „leere Hülse“ übrigbleibt. Die praktische Frage ist, ob und inwieweit die Gewaltenteilung im Außenhandel konkret beachtet wird; sollte dies nicht der Fall sein, fragt sich, ob dieses verfassungsrechtliche Postulat im Falle seiner Verletzung notfalls eingeklagt werden kann. Eine spezielle Frage ist, ob die Möglichkeit des parlamentarischen Kassationsvorbehalts⁴¹ gegenüber vorherigen exekutiven Eingriffen dem Anspruch des Gewaltenteilungsprinzips genügt.

3. Die fünf außenhandelsbezogenen Beschränkungsinteressen

Unter den „fünf außenhandelsbezogenen Beschränkungsinteressen“ werden hier folgende Gemeinwohlinteressen verstanden:

a) Interesse 1:

Das erste Interesse der Allgemeinheit wird auf den *Schutz der Rechte der eigenen Bevölkerung* gerichtet sein. Im Zentrum des Interesses stehen erstens der Gesundheits- und Verbraucherschutz bei Ein- und Ausfuhr potentiell gefährlicher Produkte, zweitens der Schutz geistigen Eigentums bei Ein- und Ausfuhr und drittens der Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bei der Einfuhr. Die Unterschiede zwischen diesen Regimen in der Triade sollen analysiert werden. Über die theoretische Frage eines Schutzes durch Gesetzesbestimmungen hinaus soll – soweit möglich – auf Rechtsprechung und Verwaltungspraxis eingegangen werden.

b) Interesse 2:

Das zweite Interesse der Allgemeinheit wird auf den *Schutz wirtschaftlicher Gemeinwohlbelange* gerichtet sein. Hier geht es erstens um die Deckung lebenswichtigen Bedarfes (oder um andere Notlagen wie Schutz der Zahlungsbilanz),

⁴¹ Vgl. hierzu *Epping* in: Ehlers/Wolffgang (Hrsg.), *Rechtsfragen der Ausfuhrkontrolle und Ausfuhrförderung*, 20, sowie jetzt *ders.*, *Die Außenwirtschaftsfreiheit*, 410 ff.

zweitens um Qualitätskontrollen – hier sind meist auch Verbraucherschutzaspekte enthalten –, drittens um den kurzfristigen Schutz vor fairen Einfuhren (sog. *escape*-Schutzklausel zum Schutz von *infant* oder *sunset industries*) und den längerfristigen vor unfairen Einfuhren (Dumping und Exportsubventionen) und viertens um vergleichbare, eher protektionistische Maßnahmen (einseitige Maßnahmen zum Öffnen fremder Märkte). Bei dem letztgenannten Interesse stellt sich allerdings die Frage, ob es sich um einen wirtschaftlichen Gemeinwohlbelang handelt, der Eingriffe in die Marktfreiheit rechtfertigt. Die Unterschiede innerhalb der Triade sollen verdeutlicht werden.

c) Interesse 3:

Das dritte Interesse der Allgemeinheit wird auf den *Schutz der Kulturgüter und der drängenden ökologischen Belange* (Erhalt gefährdeter Arten, Schutz der Ozonschicht und Begrenzung des Abfallexportes) bei Aus- oder Einfuhr gerichtet sein; zu prüfen ist, ob diese beiden Interessen genügend geschützt sind. Das Kulturgüterregime, bei dem am ehesten Unterschiede innerhalb der Triade zu vermuten sind, kann dabei auch Aspekte des Minderheitenschutzes umfassen, weswegen beide gemeinsam behandelt werden sollen.

d) Interesse 4:

Das vierte Interesse der Allgemeinheit wird auf den *Schutz der äußeren Sicherheit und das Nonproliferationsinteresse* bei der Ein- und Ausfuhr gerichtet sein. Eingeschlossen hierin ist auch das Aufrechterhalten eines technologischen Entwicklungsvorsprungs bei militärisch nutzbaren Gütern und der Schutz des Weltfriedens und regionaler Stabilität. Hier geht es einmal um die Kontrolle des Handels mit konventionellen und Massenvernichtungswaffen und zum anderen um die Beachtung von UN-Embargos. Zu zeigen wird sein, welches der nationalen Waffenhandelsregime Nonproliferation und internationale Sicherheit am effektivsten schützt.

e) Interesse 5:

Hier geht es um Handelsbeschränkungen zum *Schutz sonstiger außenpolitischer Interessen*, insbesondere Terrorismusbekämpfung und Schutz der Menschenrechte. Es ist insbesondere zu prüfen, ob es gegenüber der Handelsfreiheit eine Befugnis zur Durchsetzung jedweder außenpolitischer Interessen – oder zumindest zur Durchsetzung von Menschenrechten und Terrorismusbekämpfung – gibt und worin verfassungs- oder völkerrechtliche Schranken hierfür liegen.

4. Gang der Darstellung

Kapitel II analysiert die ökonomischen, politischen, sozio-kulturellen und rechtlichen Einflußfaktoren – ohne das Verfassungsrecht –, wobei die drei erstgenannten wesentlich sind für das Verständnis der rechtlichen Regelungen. Das Völkerrecht wird dabei – angesichts vorhandener Studien – relativ knapp behandelt werden, da der Schwerpunkt der Arbeit im nationalen Recht liegt; allerdings wird die nationale Umsetzung des Völkerrechts eine Rolle spielen, da das Zugrundelegen bindender internationaler Standards in nationalen Regelungen für den Welthandel unumgänglich erscheint. Kapitel III soll durch die Analyse des Verfassungsrechts der Triade die Frage beantworten, inwieweit eine Konstitutionalisierung des Außenwirtschaftsrechts durch nationales Verfassungsrecht möglich ist. Kapitel IV beinhaltet die Schlußfolgerungen, nämlich vor allem die Antworten auf die beiden Fragen, ob von einem effektiven verfassungsrechtlichen Schutz der angemessenen Außenhandelsfreiheit gesprochen werden kann und welche Schlußfolgerungen aus der Rechtsvergleichung für das deutsche Außenwirtschaftsrecht gezogen werden können; zugleich werden Hinweise auf möglicherweise verfassungswidrige Regelungen gegeben.

Kapitel II

Die wesentlichen ökonomischen, politischen, soziokulturellen, völkerrechtlichen und binnenrechtlichen Einflußfaktoren (unterhalb der Verfassung) auf den Außenhandel der Staaten der Triade (USA, Japan, Deutschland/EU)

Wirtschaftliche, politische und soziokulturelle Faktoren haben einen hohen Einfluß auf den Außenhandel und das Außenwirtschaftsrecht der Staaten der Triade. In Kapitel II werden diese sowie die rechtlichen Einflußfaktoren – ohne das Verfassungsrecht, das im Kapitel III untersucht werden soll – analysiert. Bei der Analyse des Außenwirtschaftsrechts in Kapitel II wird die *administrative* Praxis im Vordergrund stehen, während Kapitel III eher die *gerichtliche* Praxis thematisieren wird.

Die Erfahrung von Mißverständnissen bei zahlreichen Interviews in den Ländern der Triade haben sehr deutlich werden lassen, daß die Analyse allein des geschriebenen Rechts eine nur unzureichende Basis für das Verständnis des Außenwirtschaftsrechts der USA und Japans bietet. So ermöglichen etwa nationale Isolationismusansätze, dezidierte industriepolitische Konzeptionen, historische Erfahrungen des Sieges bzw. der Niederlage im 2. Weltkrieg oder kompetitives bzw. konsensuales Ringen um das Gemeinwohl – um nur einige Beispiele zu nennen – erhebliche Ansätze für eine völlig unterschiedliche Gestaltung bzw. Auslegung des nationalen Rechts (insbesondere des Außenwirtschaftsrechts). Wenn etwa ein andersartiges *legal thinking* vorhanden ist, weil z.B. ein Land aus philosophisch-religiöser Orientierung bereit ist, der „natürlichen Vernunft“ u.U. eine höhere rechtliche Bedeutung als dem geschriebenen Recht zuzubilligen, oder wenn ein anderer Staat dazu tendiert, die Wirtschaftspolitik u.U. auf den Binnenhandel zu begrenzen und Außenwirtschaft eher als Unterfall der Sicherheitspolitik anzusehen, dann wird deutlich, daß hier erhebliche Unterschiede gegenüber Deutschland bestehen, welche zu einer sehr unterschiedlichen Gestaltung bzw. Auslegung des nationalen Rechts (insbesondere des Außenwirtschaftsrechts) führen können.

Kultur- und rechtssoziologische Erkenntnisse können und müssen auch deswegen in einer rechtlichen (insbesondere einer rechtsvergleichenden) Arbeit aufgenommen werden, weil Soziologie und Rechtsdogmatik in einem Verhältnis

wechselseitiger Ergänzung zueinander stehen und sich daher gegenseitig beeinflussen. *Kantorowicz* hat dies im Anschluß an Kant auf die treffende Formel gebracht: „Dogmatik ohne Soziologie ist leer, Soziologie ohne Dogmatik ist blind“.¹

¹ *Kantorowicz*, Rechtswissenschaft und Soziologie, Karlsruhe 1962, 139, zit. nach: *T. Raiser*, Einführung in die Rechtssoziologie, 111.

Gerade für rechtsvergleichende Arbeiten ist der Einbezug der Lebenswirklichkeit unverzichtbar. So heißt es bei *Martinek*, JuS 1984, 92 (99): „Das Verständnis für die amerikanische Rechtsordnung kann am besten aus dieser selbst heraus, aus ihren Strukturelementen und ihren Beziehungen zur Lebenswirklichkeit gedeihen, unter bewußtem Verzicht auf Parallelen, Brücken und Analogien zu unserer Rechtsordnung“; vgl. auch *Reimann*, Einführung in das US-amerikanische Privatrecht, 2.

Ähnlich heißt es bei *Großfeld*, Macht und Ohnmacht der Rechtsvergleichung, 94f: „Angesichts der großen Unterschiede in Geographie, Naturschätzen und Gesellschaftsstruktur, angesichts des weiten Auseinanderfallens von geschriebener Rechtsnorm und gelebter Wirklichkeit läßt sich der Einfluß Amerikas rational allenfalls zum Teil erklären; wegen des unterschiedlichen staatlichen und gesellschaftlichen Entwicklungsstandes, wegen des anders ausgerichteten ‚Koordinatensystems‘ ist eine Übernahme von Regeln oft nicht möglich.“

1. Ökonomische Einflußfaktoren

Zu den wesentlichen wirtschaftlichen Einflüssen gehören die Unterschiede bei

- der Abhängigkeit vom Export/Import,
- Marktbedingungen und Vertriebsstrukturen,
- der Konzeption der Industriepolitik.

Es wird bezüglich des ersten Punktes (Abhängigkeit vom Export/Import, nachfolgend Unterkapitel a) zu zeigen sein, daß mit steigender absoluter Abhängigkeit vom Welthandel (d.h. mit steigendem Anteil sämtlicher Aus- und Einfuhren am BSP) tendenziell eine liberalere Konzeption des nationalen Außenwirtschaftsrechts zugrunde gelegt wird. Es ist offenkundig, daß sich ein Staat mit großem Konsumentenmarkt und weitgehender Rohstoff- und Lebensmittelauf-tarkie tendenziell eher eine geringe Handelsliberalität bzw. eine Abwertung ökonomischer Rechte leisten kann als ein Land, welches mehr vom grenzüberschreitenden Handel abhängig ist. Die hier ebenfalls zu untersuchende relative Handelsabhängigkeit (d.h. die Abhängigkeit des Handels von einem einzelnen Staat oder einer Staatengruppe) kann politische oder rechtliche Konsequenzen (Erpreßbarkeitspotentiale oder vermehrte Handelsbarrieren) haben.

Bezüglich des zweiten Punktes (Marktbedingungen und Vertriebsstrukturen, nachfolgend Unterkapitel b) wird zu zeigen sein, daß mit zunehmender Geschlossenheit der Vertriebsstrukturen und fehlender Homogenität des Marktes erhebliche Erschwernisse für den Export auftreten können. Später muß geprüft werden, ob deshalb die Notwendigkeit von Reformen vor allem im Kartellrecht aus Gründen der Handelsliberalität besteht.

Zum dritten Punkt (Konzeption der Industriepolitik, nachfolgend Unterkapitel c): Wegen der historischen Erfahrung des Merkantilismus besteht grundsätzlich die Möglichkeit, die Frage der Liberalität des Außenhandels allein durch die Industriepolitikkonzeption – und damit in der Regel *völlig unabhängig vom nationalen Recht* – zu steuern. Während das wirtschaftstheoretische Konzept des Keynesianismus tendenziell zu einer Abwertung bzw. das des Neoliberalismus zu einer Aufwertung wirtschaftlicher Rechte und dementsprechend zu einer (Über-)Regulierung bzw. Deregulierung der Wirtschaft führen wird, sind heutige Industriepolitikkonzeption theoretisch schwerer faßbar. Es handelt sich um pragmatische Konzepte, die zwischen keynesianischem Interventionismus und noch-marktliberaler Ordnungspolitik liegen und je nach Intensität des Handelseingriffs hohe Erschwernisse für die Marktdurchdringung nach sich ziehen können. Später wird nach den rechtlichen Konsequenzen zu fragen sein.

*a) Abhängigkeit von Export/Import
(einschließlich geographische Merkmale)*

aa) Marktindikatoren

Bereits die enormen Unterschiede bei der geographischen Fläche der drei Staaten sowie der EU lassen andere Ergebnisse bei der Abhängigkeit vom grenzüberschreitenden Handel vermuten: Während die Fläche Japans und Deutschlands in etwa gleich groß ist, ist die der USA mehr als 25 mal so groß wie die von jedem der beiden Staaten bzw. dreimal so groß wie die der EU¹. Die Bevölkerungsdichte der USA, die mit 261 Mio. Einwohnern nur etwa doppelt bis dreimal so viele Einwohner wie die beiden anderen Staaten (81 bzw. 125 Mio. Einwohner) aufweist, liegt allerdings nur bei 8% bzw. 11% von der von Japan bzw. Deutschlands². Das BIP je Einwohner war bei USA und Deutschland im Jahre 1995 fast gleich hoch (27.710 bzw. 27.770\$), während es in Japan ungefähr 1,5 mal so hoch war (40.052\$)³. Innerhalb der Triade ist Japan – nach den USA – der zweitgrößte Konsummarkt der Welt mit dem zweithöchsten nominalen BIP.

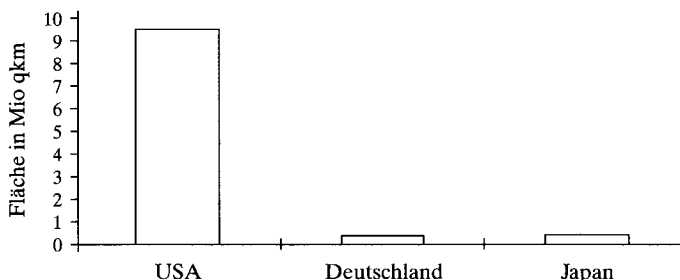


Abb. 1: Flächenvergleich der Staaten der Triade

Etwa ein Durchfahren der unendlichen Weiten der USA verdeutlicht, daß die „USA kein Staat im Sinne unserer kleineuropäischen Vorstellung, sondern ein Kontinent sind“⁴. Diese enorme räumliche Weite hat nicht nur Einfluß auf das Recht⁵ – was später im Kapitel II.3.a zu untersuchen ist – sondern auch auf das

¹ Fläche der Bundesrepublik Deutschland: 356.945 qkm, Japans: 377.804 qkm; Angaben nach : *bfai*, Wirtschaftsdaten aktuell, BR Deutschland (Mai 1996, Dokument 15.986), Japan (Mai 1996, Dokument 15.986). Fläche der USA: 9,8 bzw. 9,37 Mio. qkm, der EU: 3,23 Mio. qkm; Angaben nach *bfai*, Wirtschaftsdaten aktuell, Europäische Union (Mai 1996, Dokument 15.990), USA (Mai 1996, Dokument 15.957).

² Bundesrepublik Deutschland: 81,4 Mio. Einwohner (1994), 228 Einwohner pro qkm; Japan 125,3 Mio. Einwohner (1995), 330 Einwohner pro qkm; USA: 261 Mio. Einwohner (1994), 26,6 Einwohner pro qkm; Angaben nach *bfai* aaO (Fn. 1).

³ Angaben nach *bfai* aaO (Fn. 1)

⁴ *Großfeld* aaO (Fn. 5) 96.

⁵ Vgl. *Großfeld*, Macht und Ohnmacht der Rechtsvergleichung, 134ff. *Zweigert/Kötz*, Ein-

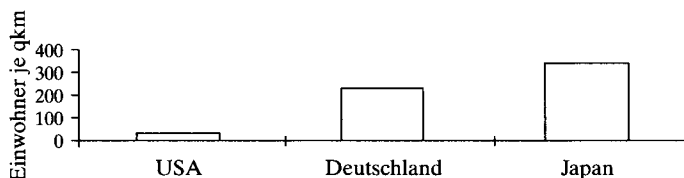


Abb. 2: Bevölkerungsdichte in den Staaten der Triade

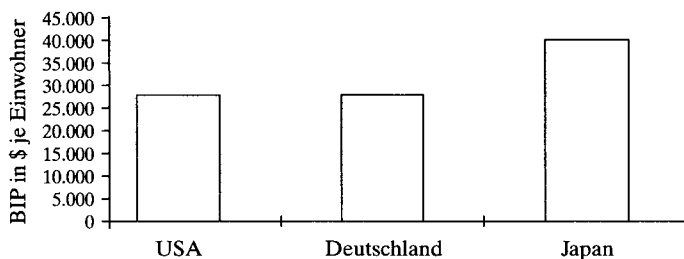


Abb. 3: Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in den Staaten der Triade

außenwirtschaftliche Verhalten, weil es Tendenzen der Isolation fördern kann und gefördert hat: Vereinfacht kann gesagt werden, daß es immer noch eine Spaltung der US-Bevölkerung in zwei unterschiedliche Lager gibt: einmal das *internationale Lager*, das Wert legt auf internationalen Austausch und die Durchdringung nationalen durch internationales Recht, und zum anderen den zur Isolation neigenden *Selbstgenügsamkeitsansatz*, welcher – z.T. wegen des Gefühls einer nationalen Vormachtstellung – jegliche Abhängigkeit von fremden Staaten ablehnt und dem Außenhandel nur geringes Gewicht beimißt oder gar für seine Beschränkung (z.B. Totalembargos) eintritt⁶. Letzteres entspricht

führung in die Rechtsvergleichung, 233, nennen u.a. als Einflußfaktoren für die unterschiedliche Rechtsentwicklung in den USA: Großmachtstellung, Unabhängigkeitskampf, besondere politische Ideale der *Founding Fathers*, die rassische, religiöse und kulturelle Vielfalt der Bevölkerung, „die riesige Flächenausdehnung des Landes“, sowie die enorme Dynamik seiner sozialen und ökonomischen Entwicklung.

⁶ Ergebnis zahlreicher Gespräche in den USA. Nach mehreren Interviewpartnern (vor allem an der Georgetown University) ist der internationale Ansatz vor allem in der akademischen Gemeinschaft und in Städten wie Washington DC zu finden, während der Selbstgenügsamkeitsansatz in der unteren Mittelschicht sowie in konservativ-patriotischen Kreisen zu finden ist.

In der Literatur finden sich nur vereinzelt Hinweise auf die Zerteilung der amerikanischen Gesellschaft. So heißt es bei *Ladd & Roper Center* in: *The Public Perspective* (A Roper Center Review of Public Opinion & Polling) vol. 8 no. 5 (August 1997), 5: „A great many people don't follow news of international developments at all closely and thus are extraordinarily uninformed about them. Except when American lives are involved or large economic interests threatened, foreign affairs typically ranks lower in the public's perspectives than pressing domestic is-

dem weitverbreiteten US-amerikanischen Unabhängigkeitsideal⁷, welches – ganz im Unterschied zu den beiden anderen Staaten – eher ein Totalembargo⁸ erlaubt.

Solche Isolationstendenzen sind bei den *beiden anderen Staaten* nicht – und im Falle Japans: nicht mehr – vorhanden; das sehr viel geringer ausgeprägte Unabhängigkeitsideal⁹ spricht eindeutig gegen eine solche Isolation. Während

sues. Americans grumble about the costs at times, but we remain broadly internationalist rather than isolationist. We want the US to play an activist role in world affairs ... Americans entertain sharply contrasting judgements about the various countries with whom we interact most consequentially how 'warm' or 'cold' we feel towards them, whether we see them as allies, just friends, or enemies.“

Und im *Pew Research Center-Report* „America's Place in the World II“ von 1997 (zugänglich nur durch Internet) heißt es: „Influential Americans credit Clinton for his trade policies, handling of Bosnia and for the quality of his foreign policy appointments. The general public remains dissatisfied with world conditions and sees no change in America's influence. The dichotomy between ordinary Americans and Opinion Leaders in part may reflect the public's scant knowledge of international affairs. Moreover, most Americans fundamentally doubt the relevance of international events to their own lives. While the percentage of people holding isolationist views did not increase, majorities – sometimes large majorities – say events in Europe, Mexico, Asia and Canada have little or no impact on them“. Vgl. auch *Wittkopf*, *The Washington Quarterly* 19 (1996) 3, 91 ff.

⁷ Vgl. *Wanning*, *USA-Culture Shock!*, 14–16: „Cowboys never were a large part of the population, and they're very scarce now, but in many ways they characterize the American ideal – self-reliant, tough, risk-taking, and masculine. The cowboy stands alone, pitting himself against the elements. In many countries, people cannot conceive of themselves apart from the family or group and their achievements are for the group. In America, instead, *self-reliance is the fundamental virtue*. Each person is a *solo* operation, and independence is considered the birthright of every child. Our highest aspiration is self-fulfillment ... *The individual comes first*. We do not consider this selfish. A person serves society by living up to his potential. The classic American hero is someone who succeeded on his own, pulling himself up by his own bootstraps. The finest American literature extols the rebel: Huckleberry Finn ... „*I did it my way*“ sang Frank Sinatra in a classic popular song“ (Hervorhebungen hinzugefügt).

⁸ Gegenwärtig besteht in den USA ein Totalembargo gegen Kuba, Libyen, Nordkorea, Iran, Irak, Syrien und Sudan (Embargo- oder Terroristen-Unterstützer-Staaten).

⁹ Dies gilt insbesondere für *Japan*, dessen gesellschaftliches Ideal ziemlich genau das Gegenteil zu dem der USA (vgl. Fn. 7) beinhaltet; denn die japanische Gesellschaft und traditionelle japanische Denkart sind u.a. „geprägt von sozialer Verbundenheit statt persönlicher Autonomie“ (*Rahn*, *Rechtsdenken und Rechtsauffassung in Japan*, 31, Hervorhebung hinzugefügt). „Im traditionellen japanischen Weltbild steht der einzelne seiner Umwelt nicht gegenüber, sondern ist Teil einer menschlichen Gemeinschaft und mit ihr eingebunden in die konkret und intuitiv erfahrene Natur. Dadurch wurde sein Denken und Fühlen im Bewußtsein der Zusammengehörigkeit und der Abhängigkeit von der Gemeinschaft und der Natur gefördert ... Ein Weltbild, das die Einheit des Menschen mit seiner Umwelt betont, führt zur Abwertung des Ich als eines klar umgrenzten autonomen Systems“ (*ders.* ebda, 37f).

Dies gilt aber auch für *Deutschland*, weil dort zunehmend stärker die *soziale Einbindung der Freiheit* betont wurde: „Unter Führung des Reichsgerichts hat die Rechtsprechung im letzten halben Jahrhundert <ab 1930> die formale Freiheitsethik <des klassischen Liberalismus>, die der deutschen Privatrechtsordnung zugrunde lag, in eine materiale Ethik sozialer Verantwortung zurück verwandelt; 'zurück verwandelt' weil sie damit zu den ethischen Grundlagen des älteren europäischen Gemein- und Naturrechts zurückkehrte. Diese Beobachtung mag an vier Beispielen gezeigt werden: die Bewertung der Willenserklärung, das Schuldverhältnis als

Deutschland ein in Mitteleuropa liegender Staat ist, der an neun Staaten angrenzt, ist Japan ein Inselstaat, der allein vom Meer umgeben ist; diese Insellage hat nicht nur das japanische Recht¹⁰ sondern lange Zeit auch den Handel Japans beeinflusst: So betrieb Japan von 1637 bis etwa 1853–58 eine totale Isolationspolitik¹¹, die es einmal wegen des Drucks US-amerikanischer Kriegsschiffe und zum zweiten deswegen aufgab, um sich die negativen Erfahrungen Chinas (1. Opiumkrieg) ersparen zu können¹². Seit dem *meiji ishin* (1868)¹³ hat sich Japan zunehmend dem Welthandel geöffnet und ist in den sechziger Jahren zu einem der drei führenden Industrienationen der Welt und zum führenden Exportstaat geworden¹⁴. Da Deutschland und Japan – im Unterschied zu den USA – weder über zahlreiche Rohstoffe noch über einen großen heimischen Markt zum Absatz ihrer Produkte verfügen, sind sie auf den internationalen Handel sehr viel stärker angewiesen als die USA.

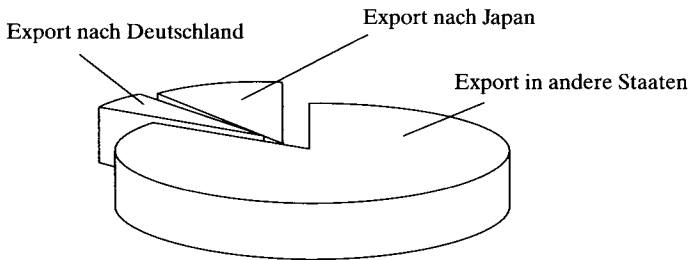


Abb. 4: Weltexporte der USA 1993 = 447,4 Mrd. \$

Organismus, die *Clausula rebus sic stantibus* und die Fortbildung der Eigentümerpflichten“ (Wieacker, Industriegesellschaft und Privatrechtsordnung, 24). „Alle Normen, damit auch jedes subjektive Recht und jede Rechtsstellung tragen ihre durch Treu und Glaube und die guten Sitten, d.h. durch die sittliche Rechtsidee, die Funktion und die Interessenlage bestimmten Geltungsgrenzen in sich; die Berufung auf eine Norm oder ein Recht außerhalb dieser Grenzen ist in Wahrheit Rechtsüberschreitung und daher unzulässig“ (H. Hohmann, JA 1982, 112f). Heute wird im deutschen Recht der funktionale Bezug zwischen Vertragsfreiheit und Vertragsgerechtigkeit betont, weil sich der angenommene Interessenausgleich „in einer sich selbst überlassenen Privatrechtsgesellschaft nicht von selbst einstellt; denn die freie Entfaltung verbürgenden Institutionen des Privatrechts – insbesondere der Vertrag – können auch Vermachtungstendenzen dienstbar sein“ (Limbach, JuS 1985, 10/12). Vgl. hierzu auch Zweigert/Kötz aaO, 148.

¹⁰ Vgl. Großfeld, (Fn. 5), 137

¹¹ Vgl. Rahn aaO, 38: „Die geographische Abgeschiedenheit Japans wurde durch die Abschließungspolitik der Militärregierung der *Tokugawa* noch verstärkt, die den Verkehr mit dem Ausland von 1633 bis 1853 unter Todesstrafe stellte. So konnten sich in der jahrhundertlang von fremden Einflüssen isolierten japanischen Gruppengesellschaft homogene Wertvorstellungen und soziale Strukturen bilden, die heute noch nachwirken.“

¹² Vgl. Hartmann, Geschichte des modernen Japan, 21–23.

¹³ Vgl. Hartmann aaO, 25ff.

¹⁴ Vgl. Hartmann aaO, 253ff.

Der Wert der weltweit exportierten Güter lag für die drei Staaten 1991–1993 etwa gleich hoch¹⁵, d.h. wegen des höheren BIP der USA ist zumindest die Außenhandelsquote Deutschlands (in % des BIP) deutlich höher als in den USA,

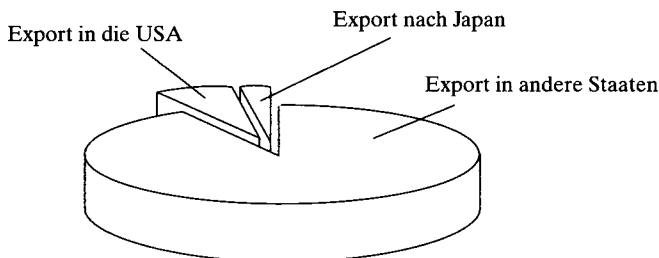


Abb. 5: Weltexporte Deutschlands 1993 = 429,3 Mrd. \$

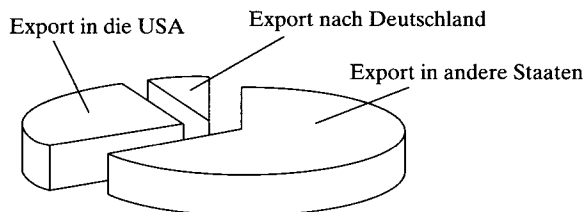


Abb. 6: Weltexporte Japans 1993 = 339,8 Mrd. \$

wobei allerdings die USA aufgrund der sehr viel höheren Importquote als einziger der drei Staaten ein Welthandelsdefizit aufweisen¹⁶.

¹⁵ Die Weltexporte in Mia.\$ waren: bei der USA: 421,7 (1991) und 447,4 (1993); bei Deutschland: 403,2 (1991) und 429,3 (1993); bei Japan 314,9 (1991) und 339,8 (1993); Angaben nach: *Keizai Koho Center*, Japan 1994. *An International Comparison*, 31 und *dass.*, Japan 1995. *An International Comparison*, 31. Rechnerisch ergibt sich daraus folgende Außenhandelsquote (1993): USA 6% (7.232 Mia.\$ BIP, 447 Mia.\$ exportiert), Deutschland 19% (2.249 Mia.\$ BIP, 429 Mia.\$ exportiert) und Japan 7% (5.006 Mia.\$ BIP, 340 Mia.\$ exportiert).

¹⁶ Von 1981 bis 1987 ist das Handelsdefizit der USA ständig gestiegen (1981: 27,9 Mrd.\$, 1987: 159,6 Mrd.\$) und danach immer gesunken; 1992 lag es bei 96,3 Mrd.\$. Der Handelsüberschuß bei den beiden anderen Staaten ist von 1981 bis 1988 ständig gestiegen (in Deutschland von 16,2 auf 79,8 Mrd.\$, in Japan von 20,4 auf 95 Mrd.\$), danach ist er für Deutschland bis 1991 gesunken (23,9 Mrd.\$) und danach wieder leicht angestiegen (1992 32,3 Mrd.\$), während er für Japan sich bis 1990 zunächst etwas abschwächte (63,6 Mrd.\$) und dann wieder anstieg (1992: 132,40 Mrd.\$); Angaben nach *Keizai Koho Center*, Japan 1994. *An International Comparison*, 32.

In den Jahren 1994 und 1995 ist der Handelsüberschuß für Japan in etwa gleichgeblieben (131,4 und 129,2 Mrd.\$), während er für Deutschland etwas anstieg (49,5 und 62,3 Mrd.\$); in den USA blieb 1994 und 1995 die Tendenz gleich (– 151,2 Mrd.\$, – 152,9 Mrd.\$); Angaben nach *bfai*, Wirtschaftsdaten aktuell, Bundesrepublik Deutschland, USA, Japan aaO (Fn. 1), je-

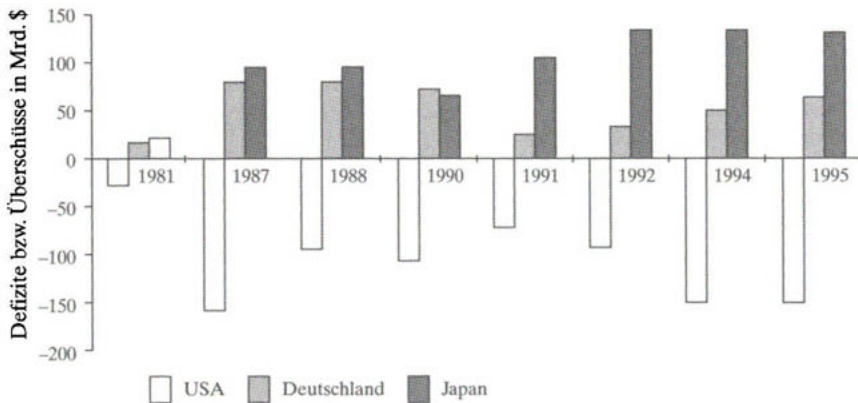


Abb. 7: Handelsdefizite bzw. -überschüsse der Staaten der Triade

bb) Regionale Handelsgewichtung

Der Wert der Exportleistungen Japans sowohl in die USA als auch nach Deutschland war 1993 etwa doppelt so hoch wie der der Exporte dieser zwei Staaten nach Japan; der Wert der Exportleistungen der USA nach Deutschland betrug etwa 77% des der Exporte Deutschlands in die USA¹⁷. Das eindeutige Schwergewicht der Exportleistungen Deutschlands liegt bei den EU-Staaten, in die gut 50% der Exporte gehen¹⁸, während in die USA und nach Japan (3. bzw. 10. Position der Hauptabnehmerländer) etwa 10% der deutschen Exporte erfolgen¹⁹. Das Handelsschwergewicht der USA liegt bei den NAFTA-Partnern Kanada und Mexiko, in die 1995 30% der Exporte gingen, wobei diese Schwerpunktsetzung nicht so intensiv ist wie die deutsche, weil Japan an zweiter (11% der Exporte) und Deutschland an fünfter Stelle (4% der Exporte) als Hauptabnehmerstaaten rangieren²⁰; wenn man die EU als eine Einheit betrachten wür-

weils S.3 (Hinweis: Die Angaben dort für 1991–93 differieren etwas gegenüber denen aus der vorgenannten japanischen Quelle).

¹⁷ Wert der Exportleistungen in Mrd. \$ (1993):

Exporte Japans in die USA: 96,716 und nach Deutschland: 20,323;

Exporte der USA nach Japan: 47,764 und nach Deutschland: 21,236;

Exporte Deutschlands nach Japan: 9,363 und in die USA 27,371;

Angaben nach International Trade Matrix (1993) in *Keizai Koho Center*, Japan 1995. An International Comparison, 30.

¹⁸ Allein der Wert der Exporte (genauer: „Verbringungen“) in die drei EU-Staaten Frankreich, Italien und Großbritannien machte 1993 gut 30% der Exportleistungen aus – dabei war der Wert für Frankreich – Deutschlands wichtigsten Handelspartner – genau doppelt so hoch wie der für die USA; vgl. International Trade Matrix von 1993 aaO (Fn. 17).

¹⁹ Vgl. Tabelle: Hauptabnehmerländer 1995, Anteil in % (USA: 7,5, Japan: 2,6, Frankreich: 11,6 etc.), in *bfa*, Wirtschaftsdaten aktuell, Bundesrepublik Deutschland (Fn. 1), 4.

²⁰ Vgl. *bfa*, Wirtschaftsdaten aktuell, USA (Fn. 1), 3: Hauptabnehmerländer 1995 (Anteile in %): Kanada 22, Japan 11, Mexiko 8, Großbritannien 5, Deutschland 4, Korea 4.

de, läge sie mit etwa 21% der Exporte (1993) unmittelbar hinter Kanada an zweiter Stelle²¹. Das Hauptabnehmerland Japans ist hingegen eindeutig die USA (1995 gut 27% aller Exporte); der Anteil der EU-Staaten an den japanischen Exportleistungen ist mit knapp 16% aller Exporte nur etwa halb so groß wie der der USA, wobei Deutschland den größten Anteil unter ihnen ausmacht²².

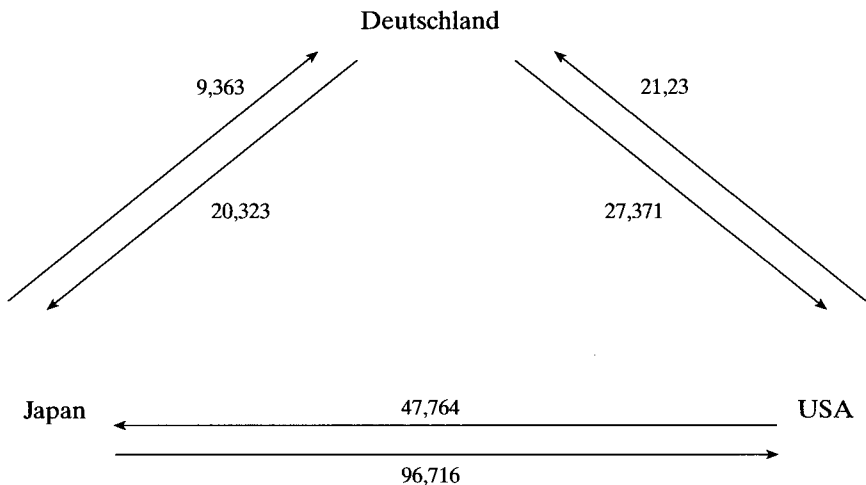


Abb.8: Anteil der Exporte beim Handel zwischen Deutschland, Japan und USA (Angaben in Mrd.\$)

Die Ausfuhren der USA, Japans und der EU machen über 50% des Welthandels aus²³; der Anteil ihrer Einfuhren am Welthandel liegt in etwa gleich²⁴. Dabei ist

²¹ Vgl. *Eurostat*, Statistische Grundzahlen der EU 1995, 312; hiernach ist der prozentuale Anteil der Ausfuhren der USA in die EU von 1980 (26,7%) bis 1993 stetig gesunken (1993: 20,9%); der Anteil der US-Einfuhren aus der EU ist hingegen etwa gleichgeblieben (zwischen 15,9 und 17,5%).

²² Hauptabnehmerländer Japans 1995 (Anteil in %): USA 27,3, Republik Korea 7,1, EU-Staaten 15,9 (Deutschland: 4,6); Angaben nach *bfai*, Wirtschaftsdaten aktuell, Japan aaO (Fn.2), 3. Die japanischen Exportleistungen stellen 9% der EU-Importe dar, die der USA 17% der EU-Importe; vgl. *bfai*, Wirtschaftsdaten aktuell, EU (Fn.1),3.

²³ Die Anteile der Ausfuhren in % am Welthandel (ohne Intra-EU-Handel) betrugen 1993: EU 20,1, USA 16,4, Japan 12,7, zusammen 49,2; Angaben nach *Eurostat*, Außenhandel 10/1995, 5. Wenn man den Intra-EU-Handel mitrechnet, liegt der Anteil am Welthandel über 50%.

Die Anteile anderer wichtiger Exportländer liegen sehr viel niedriger: Kanada 5%, Hongkong 4,8%, China 3,2%, Südkorea 2,9% etc. (Angaben nach ebda).

²⁴ Die Anteile der Einfuhren in % am Welthandel (ohne Intra-EU-Handel) betrugen 1993: EU 19,4, USA 20,5, Japan 8,2, zusammen 48,1%; Angaben nach *Eurostat*, Außenhandel 10/1995, 4. Wenn man den Intra-EU-Handel mitrechnet, dürfte der Anteil am Welthandel über

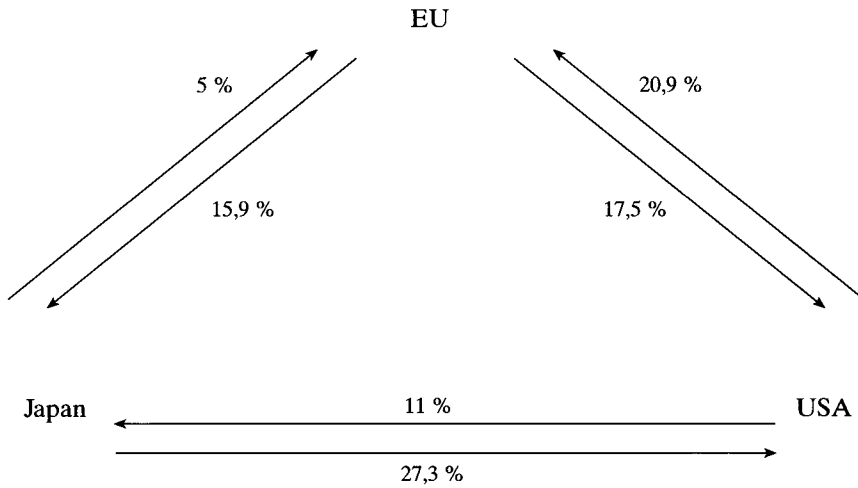


Abb. 9: Anteil der Exporte beim Handel zwischen Deutschland, Japan und USA (Angaben in %)

die EU Spitzenreiter bei den Exporten, während die USA diese Position bei den Einfuhren innehat: der Anteil der USA an Einfuhren liegt um 4% höher als der an Ausfuhren; diese Situation ist genau gegenteilig bei Japan (sein Anteil an Ausfuhren ist um 4% höher), während dieses Verhältnis bei der EU ausgewogen ist.

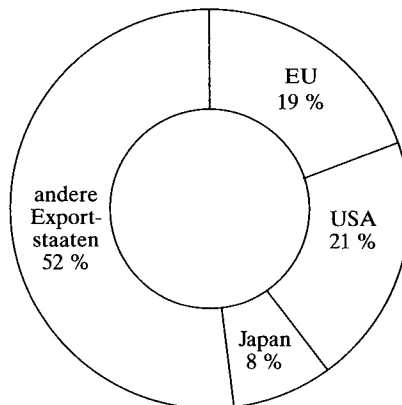


Abb. 10: Anteile der Einfuhren am Welthandel (ohne Intra-EU-Handel)

50% liegen. Die Anteile anderer wichtiger Importländer liegen sehr viel niedriger: Kanada 5,1%, Hongkong 4,7%, China 3,5%, Südkorea 2,8% etc. (Angaben nach ebda).

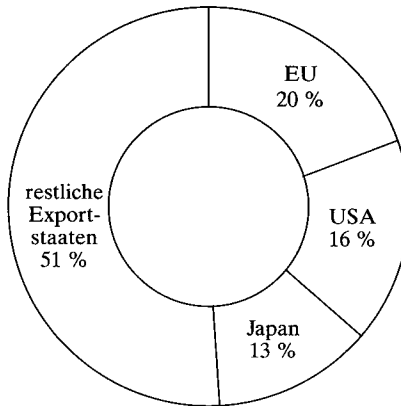


Abb. 11: Anteile der Ausfuhren am Welthandel (ohne Intra-EU-Handel)

Aus diesen Zahlenangaben lassen sich folgende Schlußfolgerungen für die regionale Gewichtung des Handels ziehen:

(1) *Deutschland/EU – USA:*

Für Deutschland ist der Handel mit den USA etwa doppelt so bedeutend (annähernd 8% der Exporte) wie umgekehrt – dies dürfte sich (ökonomisch und bewußtseinsmäßig) mit einer geringer gewordenen Bedeutung Deutschland für die USA erklären lassen²⁵ –: für die USA ist der Handel mit Deutschland (ca. 4% der Ausfuhren) ähnlich relativ wenig bedeutend wie der mit Südkorea; der Handel mit Mexiko (8% der Exporte) dürfte der USA doppelt und der mit Japan (11% der Exporte) dreimal so wichtig sein wie der mit Deutschland. In einem Konfliktfall würden die USA daher eher bereit sein, Forderungen Japans als Deutschlands nachzugeben. Allerdings berücksichtigt diese erste Zwischenanalyse noch nicht, daß Deutschland als EU-Mitgliedsstaat kaum noch als Ein-

²⁵ In letzter Zeit läßt sich eine immer stärkere ökonomische Ausrichtung der USA auf den pazifischen Raum beobachten, während die einst sehr starke europäische Ausrichtung zunehmend geringer wird. Gleichzeitig läßt sich z.T. ein Wandel der Bedeutung europäischer Staaten im Bewußtsein der US-Amerikaner ausmachen, von der Deutschland besonders betroffen ist:

Von den europäischen Staaten sind primär Großbritannien und Irland (sowie Israel), sodann Frankreich, sowie die Staaten Südeuropas im Bewußtsein der US-Amerikaner vorhanden, während Deutschland kaum vorzukommen scheint. Es gibt praktisch keine Zeitungsberichte über Deutschland (im Gegensatz zu zahlreichen Berichten über Israel, Großbritannien, Irland); kein Buchladen in ganz Washington DC verfügt über einen Bildband Deutschlands (im Gegensatz zu solchen über Großbritannien, Irland, Frankreich, Italien, Spanien und Griechenland); Kenntnisse über Deutschland sind bei vielen US-Amerikanern erschreckend gering. Auch hier zeigt sich der Selbstgenügsamkeitsanatz.

Umgekehrt sind die USA im Bewußtsein Deutschlands sehr gut präsent; dies ergibt sich aus zahlreichen Zeitungsartikeln, Büchern etc.

zelakteur auftritt. Das Verhältnis EU – USA ist in etwa ausgeglichen, weil jeweils etwa 20% ihrer Exporte im Verhältnis zwischen EU und USA abgewickelt wird. Aus Sicht der EU ist der Intra-EU-Handel allerdings sehr viel gewichtiger als der Handel mit den USA; aus Sicht der USA ist der Handel mit Kanada mindestens ebenso bedeutend wie der mit den EU-Staaten. Während also der Handel mit Deutschland für die USA vernachlässigbar erscheinen mag, gilt dies nicht für den Handel mit den EU-Staaten insgesamt. Die EU ist der zweitwichtigste Handelspartner der USA; die Handelsbilanz ist fast ausgeglichen und die transatlantischen Direktinvestitionen von EU- bzw. US-Unternehmen sind beidseitig etwa gleich hoch²⁶.

(2) Deutschland/EU – Japan:

Der Handel sowohl Deutschlands als auch insgesamt der EU mit Japan hat noch nicht den ihm gebührenden Stellenwert gefunden. Aufgrund der Handelsausrichtung Deutschlands primär an der EU und sekundär an den USA scheint bisher der pazifische Raum (und insbesondere der japanische Markt) zu wenig im Bewußtsein deutscher und europäischer Firmen vorhanden zu sein²⁷. Die Zahlen belegen: Für Japan ist der Handel mit Deutschland (5% seiner Exporte) doppelt so wichtig wie umgekehrt (2,3% der deutschen Ausfuhren); für Deutschland ist der Handel mit jedem – auch dem kleinsten – EU-Land bedeutender als der mit Japan. Für Japan ist der Handel mit der EU (16% seiner Exporte, 9% der EU-Einfuhren) mindestens doppelt so wichtig wie umgekehrt (nur 5% der EU-Einfuhren); d.h. für die EU spielt – trotz leichter Steigerungen – der Japanhandel fast immer noch eine untergeordnete Rolle und beträgt weniger als ein Drittel seines Handelsvolumens mit der USA. Letzterem versucht die EU durch ein Förderprogramm entgegen zusteuern²⁸. Sei über 30 Jahren ist der Japanhandel der EU leicht defizitär geprägt durch ungleiche Handelsbeziehungen und durch Direktinvestitionen, deren Wert 10 : 1 zugunsten Japans beträgt²⁹.

²⁶ Vgl. *Schomaker/Detken* in Röttinger/Weyringer, Handbuch der europäischen Integration, 543.

²⁷ Nur so läßt sich erklären, daß Veranstaltungen der deutschen IHK über Abbau von Exporthindernissen mit Japan bisher auf so geringes Interesse stießen. Japan ist auch im Bewußtsein der Deutschen kaum vorhanden, wie Zeitungsberichte belegen.

Vgl. dazu *Köhler* in Meyer/Pohl, Länderbericht Japan, 327 („Asien wurde von vornherein als eine Domäne der Japaner verloren gegeben“) und *Korte* ebda, 337f, der neben einer Japanphobie und Fehlerperceptionen das Fehlen einer strategischen Japanpolitik der EU moniert.

Umgekehrt ist Deutschland sehr viel präsenter im Bewußtsein vieler Japaner.

²⁸ Vgl. dazu *Sahr*, AW-Prax 1996, 53.

²⁹ Vgl. *Korte* aaO, 339f und *Neumann/Welge* in: Röttinger/Weyringer (Fn. 26), 658.

(3) USA – Japan:

Für Japan ist der Handel mit den USA etwa 5–6 mal so gewichtig wie der mit Deutschland und fast doppelt (1,7 mal) so bedeutend wie mit der EU. Diese Zahlen belegen, warum Japan gerade auf US-amerikanischen Druck so empfindlich reagiert; und es wird im Verhältnis zu den USA etwas eher zum Nachgeben bereit sein als gegenüber der EU. Japans Ausfuhren in die USA sind etwa doppelt so hoch wie umgekehrt; dies dürfte teilweise erklären, warum die USA seit der *Structural Impediments Initiative* (SII)³⁰ so lautstark auf den Abbau japanischer Handelsschranken insistierten. Gegenwärtig ist für die USA der Handel mit der EU etwa doppelt so umfassend wie der mit Japan. Der Japanhandel ist für die USA dramatisch defizitär (ca. 45% des amerikanischen Defizits), geprägt durch ungleiche Handelsbeziehungen und Direktinvestitionen zugunsten von Japan.

Diese regionale Gewichtung des Handels spricht für eine *relative* Handelsabhängigkeit Japans erstens gegenüber der USA und zweitens gegenüber der EU; sofern es zu ernsthaften Krisen mit USA und EU käme, könnten 43% der japanischen Exporte gefährdet werden, während bei EU und USA ein ungleich geringerer Exportanteil (5% bzw. 11%) bedroht sein könnte. Diese relative Handelsabhängigkeit Japans, welche in der Triade einzigartig ist (ähnlich ist lediglich die Handelsabhängigkeit Deutschlands von der EU), bedeutet in der Praxis ein höheres Potential für Erpreßbarkeit, welches in der Vergangenheit von USA und EU auch genutzt wurde, um freiwillige Exportbeschränkungen Japans zu erreichen³¹.

Es ist weiter zu zeigen, inwieweit bei den drei Staaten eine absolute Handelsabhängigkeit besteht, nämlich eine solche, welche unabhängig vom Verhältnis zu den anderen Staaten der Triade besteht.

cc) Absolute Handelsabhängigkeit

Für die Frage der absoluten Abhängigkeit eines der drei Staaten vom grenzüberschreitenden Handel ist vor allem auf den Anteil der Aus- und Einfuhren am BSP abzustellen. Diese Rate betrug 1993³²:

³⁰ Vgl. Hurewitz in: T.P. Stewart, *Export Practice*, 515–517; Matsushita, *International Trade and Competition Law in Japan*, 200f; Kojima, *Hosei Riron* 24 (1992), 270–254. Die SII wurde im Juli 1989 auf Drängen der USA gestartet (begleitet von „Schlachtrufen“ wie „Japan-bashing“ – vgl. Kojima aaO, 268), um strukturelle Handelsbarrieren aufzudecken; sie führten zu einem ersten Bericht im Jahr 1991.

³¹ Ob allerdings in dieser potentiellen Erpreßbarkeitssituation überhaupt von einer „freiwilligen“ Selbstbeschränkung gesprochen werden kann, muß stark bezweifelt werden; dazu später.

³² Angaben nach: *Rate of Dependency on Foreign Trade* (1993), Tabelle 4–1, in: *Keizai Koho Center* aaO (Fn. 17), 30.

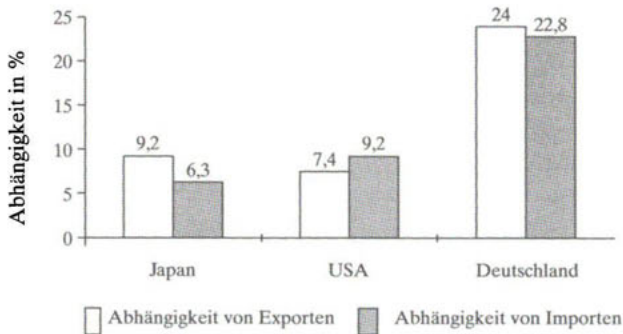


Abb. 12: Abhängigkeit von Ex- und Importen in %

Hieraus ergibt sich, daß bei diesen drei Staaten Deutschland eindeutig am exportabhängigsten ist: Den deutschen Produzenten ist offenkundig bewußt, daß ein erheblicher Anteil der Güterproduktion – durchschnittlich etwa ein Viertel (bei besonders ausfuhrrelevanten Gütern wie etwa elektrotechnischen Erzeugnissen oder Autos³³ liegt der Anteil höher) – für die Ausfuhr bestimmt ist. Diese Situation läßt sich in etwa mit der von Kanada, Schweiz oder Südkorea vergleichen; alle EU-Staaten sind sehr exportabhängig (durchschnittlich 18%)³⁴. Die USA und Japan sind sehr viel stärker binnenorientiert³⁵: die japanischen bzw. US-amerikanischen Hersteller gehen offenkundig davon aus, daß fast nur für den eigenen Markt produziert wird und durchschnittliche nur etwa 9% (Japan) bzw. 7% (USA) der Güter ausgeführt werden, wobei allerdings bei

³³ Für die deutschen Ausfuhren nach Japan sind PKWs von höchster Bedeutung; sie machten 1995 37,1% der Gesamtausfuhr aus; vgl. *bfa*, Wirtschaftsdaten aktuell, Japan aaO (Fn. 1), 4.

³⁴ Die größte Abhängigkeit ergibt sich weltweit (wenn man von Stadt-Staaten wie Singapur absieht, die zu über 100% vom grenzüberschreitenden Handel abhängig sind) für die Niederlande (43,8%), gefolgt von Deutschland, Kanada, Schweiz und Südkorea (ca. 25%), gefolgt von mehreren EU-Staaten (Frankreich, Großbritannien, Italien) und China (ca. 15–18%).

³⁵ Während die USA der größte Konsummarkt der Welt mit dem höchsten nominalen BIP der Welt (1995: 7.248 Mrd. \$) sind, ist Japan – wenn man nicht die EU als eine Einheit ansieht – der zweitgrößte Konsummarkt der Welt mit dem zweithöchsten nominalen BIP der Welt (1995: 5.022 Mrd. \$).

Der riesige japanische Inlandmarkt ist für die japanischen Unternehmen ein beachtlicher Vorteil, weil bereits kulturelle Faktoren (z.B. besonderes Käuferverhalten) und Sprachschwierigkeiten ausländischen Konkurrenten den Marktzugang erschweren. Vor allem in der Aufschwungphase konnten die Unternehmen auf dem abgeschotteten Inlandmarkt sichere Produktionsquoten erreichen, „über die wiederum Massenproduktionsvorteile erzielt und in krasen Fällen auch Dumping-Aktionen auf ausländischen Märkten finanziert werden konnten. Da der japanische Markt zugleich einen enormen Exportanreiz für ausländische Firmen darstellte, konnten die Industriepolitiker den Zugang durch Gegengeschäfte ‚verkaufen‘ – so wie beispielsweise beim IBM-Deal 1960, als IBM die Produktionszulassung nur gegen Herausgabe seiner Patente erhielt“ (*Neuschwander*, Mythos MITI, 176).

den besonders ausfuhrrelevanten Gütern Japans (insbesondere PKWs, einigen Büromaschinen und Elektronikprodukten) wesentliche höhere, auf Exportabhängigkeit hindeutende Zahlen vorliegen³⁶.

In Zeiten zunehmender Rezession kann – trotz statistisch geringer absoluter Exportabhängigkeit – die volkswirtschaftliche Bedeutung der Ausfuhrfähigkeit steigen. Dies läßt sich vor allem anhand der USA demonstrieren, für die seit 1985 die Exportwirtschaft als wichtigste „Wachstumsmaschine“ („*engines of growth*“) für die stagnierende Wirtschaft angesehen wurde³⁷: Tatsächlich hat sich die Warenausfuhr der USA zwischen 1985 und 1992 verdoppelt, wodurch etwa 2 Millionen neuer Arbeitsplätze geschaffen wurden; Exporte sollen zu 40% – 1990 sogar zu 84% – zur BSP-Steigerung beigetragen haben³⁸. Dabei ist aber bisher (wegen der sehr langen Binnenorientierung) das Ausfuhrpotential der mittleren Unternehmen der USA nicht genügend entwickelt worden – dies ist ein Unterschied zu Deutschland, da hier auch mittlere Unternehmen in die Exporte eingebunden sind –; viele US-Firmen exportieren nur gelegentlich, andere nur zu einem oder zwei Ländern, so daß 85% des Wertes der Exporte der

³⁶ Nach Angaben von *Neuschwander*, aaO 230 (m. w. Nachw.), waren 1991 75,2% der Exportgüter Maschinen (einschließlich Autos, welche 17,4% der Exportgüter ausmachten), während die einst wichtigen Warengruppen Textil (1950: 48,3%) und Metallprodukte (1975: 22,5%) 1991 nur noch 2,5% (Textil) bzw. ca. 6,7% (Metallprodukte) ausmachten; für eine differenzierte Aufschlüsselung der japanischen Branchen mit dem höchsten Anteil 1985 am Weltexport vgl. Tabelle 31 bei *Neuschwander*, aaO, 231.

Nach Angaben von *Rode*, High Tech Wettstreit 2000, 77–79, ist Japan mittlerweile unangefochten die Nummer Eins auf dem Weltmarkt für Autos, Elektronik und bestimmte Maschinen (insbes. NC-Maschinen). Nach Angaben von *Pohl* in: Meyer/Pohl (Hrsg.), Länderbericht Japan, 320, waren Ende der achtziger Jahre die Hauptausfuhrgüter Japans Kfz (18,4% aller Exporte), Büromaschinen und Halbleiter; bei einigen Büromaschinen (etwa Faksimile-Geräten) bestehe eine faktische Monopolstellung. Nach Angaben von *Keizai Koho Center* aaO (Fn. 16), 36 (Tabelle 4–7) bestand 1992 eine über 40%-ige Exportabhängigkeit vor allem bei folgenden Produkten: Uhren, PKW, Videorecorder, Farb-TVs, elektronische Rechenmaschinen, Kopiergeräte, Registrierkassen/Buchungsmaschinen.

Bei der japanischen Automobilproduktion 1990 war etwa die Hälfte für den Export bestimmt, welche primär in die USA und sekundär in die EU ausgeführt wurden; die USA, deren drei große Autohersteller 1988 nur einen Anteil von 70% des heimischen Bedarfs decken konnten, mußten innerhalb der Triade am meisten Autos aus Japan einführen; vgl. *Mayrzedt*, Handelsungleichgewichte mit Japan, 53, und *Rode* aaO, 77f.

³⁷ Vgl. *DoC*, A Basic Guide to Exporting, six („Exports have become an engine of growth for the US economy“); ebenso *T.P. Stewart* in ders., Export Practice, 2. In einer Grußbotschaft von Präsident *Clinton* (zitiert bei: *T.P. Stewart* aaO, 1) heißt es: „Our exports are especially important to us. As bad as the recent recession was, it would have gone on for twice as long had it not been for what we were able to sell to other nations. Every billion dollars of our exports creates nearly 20.000 jobs here, and we now have over seven million export related jobs in America“. Ähnlich heißt es in einer Aussage von USTR *Kantor* vor dem Senat (zitiert ebda): „Export expansion has been the bright spot in an otherwise dismal picture over the past few years“.

³⁸ Vgl. *DoC* aaO, ix, und *T.P. Stewart* aaO, 2. Nach Schätzungen des DoC wird für jede 45.000\$, die in das Exportgeschäft investiert werden, ein Arbeitsplatz geschaffen – mehr als doppelt so viel wie bei Investitionen für den Binnenhandel; vgl. *DoC* aaO und *Brilliant* in *T.P. Stewart* (ed.), Export Practice, 247.

USA nur von 15% der Firmen stammen³⁹. Im Jahre 1995 wurde der Wert der Exportleistungen der USA gegenüber 1993 um 23% gesteigert, und die Abhängigkeit des BSP vom Export stieg auf 8%; beim Export von Dienstleistungen (16,5% des Welthandels) sind die USA Spitzenreiter⁴⁰.

Ein bisher nicht berücksichtigter Faktor für absolute Handelsabhängigkeit ist die Dependenz von ausländischen Lebensmitteln, Rohstoffen und Fertigprodukten. Hier ergibt sich bei Japan – als einzigem der Staaten der Triade – eine absolute Importabhängigkeit bezüglich Lebensmitteln und Rohstoffen, aber kaum von Fertigprodukten: Denn es ist – umfassender als Deutschland – bezüglich fast aller Rohstoffe und Lebensmittel – bezüglich der drei Energierohstoffe Öl, Gas, Kohle sogar zu 94% (Deutschland und USA nur zu 58% bzw. 14%) – auf Einfuhren angewiesen⁴¹; der Anteil der Lebensmittel bei den Gesamteinfuhren liegt in Japan etwa dreimal so hoch wie in den USA und doppelt so hoch wie in Deutschland⁴². Während der Anteil der industriellen Fertigprodukte an den Einfuhren in den USA und Deutschland bei etwa 80% liegt, ist er in Japan nur fast halb so hoch (51%)⁴³; das bedeutet, daß Japan im internationalen Vergleich zu viele Industriegüter exportiert und zu wenige importiert⁴⁴ – man könn-

³⁹ Vgl. *DoC* aaO und *Kantor* aaO (Fn. 37).

⁴⁰ Vgl. Angaben der National Trade Data Bank, May 1996, S. 19 (Exportleistungen: 574,9 Mrd \$; 11,6% des Weltgüter- und 16,5% des Weltdienstleistungshandels)

⁴¹ Japan ist Selbstversorger nur bei Reis, Soja-Sauce, Eiern und Gemüse, während bei den übrigen landwirtschaftlichen Produkten eine Importabhängigkeit von gut 10% (Fette & Öle), 20% (Fisch, Milch), 30% (Fleisch, Obst) oder ca. 90% (Mais, Weizen, Bohnen) besteht; die landwirtschaftlich nutzbare Fläche beträgt nur etwa 30% der von Deutschland (bzw. 1,2% der der USA), die Anzahl der dort Tätigen (1991: 3,8 Mio.) ist etwa doppelt so hoch wie in Deutschland (1,7 Mio.) und etwas höher als die der USA (2,7 Mio.) und die Produktivität pro Kopf und Hektar (1,4) beträgt etwa 14% der von Deutschland (10,1) und 0,9% der der USA (2,783); vgl. *Keizai Koho Center*, Japan 1994, An International Comparison, 16f (Tabellen 2-1 und 2-2). Damit machen in Japan die Einfuhr von Lebensmitteln 14,7% (in Deutschland und USA, die etwa in gleicher Höhe einführen, nur 9,3% <D> bzw. 5,7% <USA>) der Gesamteinfuhren aus – diese Rate liegt 5% höher als der OECD-Durchschnitt (9,2%); vgl. *dass.* aaO, 19 (Tabelle 2-6).

Japan ist in etwas höherem Maße als Deutschland von der Rohstoffeinfuhr abhängig, da Japan zu etwa 94% von den drei Energieträgern Öl, Erdgas, Kohle abhängig ist (1990: Öl 99,6%, Erdgas 94,8%, Kohle 86,7%), während Deutschlands Abhängigkeit hier durchschnittlich bei nur etwa 58% liegt (Öl 95,4%, Erdgas 73%, Kohle 0,5%) und die der USA bei etwa 15% (Öl 36,8%, Erdgas 4,1%, Kohle 3,8%); bei den übrigen Rohstoffen liegen Deutschland und Japan etwa gleich; vgl. Angaben in der Tabelle 11 bei *Neuschwander* aaO, 211. Daher machten 1992 Rohstoffe gut 33% der Gesamteinfuhren Japans aus; allein Erdöl hat in den Jahren 1975–80 ca. 35% der Gesamteinfuhren ausgemacht; eigene Berechnungen nach *Keizai Koho Center* aaO, 41 (Tabelle 4-13).

⁴² Vgl. Angaben in der vorherigen Fußnote. Das Verhältnis bezüglich des Anteils an Rohstoffen dürfte ähnlich hoch liegen.

⁴³ Vgl. *Keizai Koho Center* aaO (Fn. 41), 36 (Tabelle 4-8).

⁴⁴ Vgl. *Rode* aaO, 79 und *Köhler* in Mayer/Pohl (Hrsg.), Länderbericht Japan, 327.

Das generelle Problem der japanischen Exporterfolge bringt *J. Tayler* wie folgt auf den Punkt: „Japan ist für seine Handelspartner deshalb so problematisch, weil es dazu tendiert, sich

te dies einen *ungleichen Handel* nennen. „Der strukturelle Trend zu chronischen japanischen Überschüssen im Handel mit Industrieländern und verfestigten Defiziten im Warenaustausch mit Rohstofflieferanten aus Ländern der Dritten Welt festigte sich in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre und dauert bis heute an“⁴⁵.

dd) Zwischenergebnis

Die relative Handelsabhängigkeit Japans gegenüber erstens der USA (und zweitens der EU) entspricht nicht einer absoluten Handelsabhängigkeit: da generell eine starke Binnenorientierung besteht, wird erwartet, daß nur ein kleiner Teil der Güterproduktion für den Export bestimmt ist – anderes bei einigen besonders ausfuhrrelevanten Gütern (insbesondere PKWs und einigen Büromaschinen und Elektronikgeräten); diese relative Handelsabhängigkeit Japans bedeutet allerdings ein hohes Potential für Erpreßbarkeit gegenüber den USA⁴⁶. Ein zusätzliches Druckpotential gegenüber Japan ergibt sich aus der ungewöhnlich hohen Importabhängigkeit von Lebensmitteln (vor allem aus den USA) und Rohstoffen (vor allem aus den Ländern der sogenannten Dritten Welt und zum Teil aus den USA), während für Fertigprodukte immer noch ein zu Irritationen einladender ungleicher Handel vorliegt.

Die USA waren bis 1985 weitgehend binnenorientiert, und nur aufgrund des hohen Handelsdefizits und der Rezession wurde der Export als „Wachstums-motor“ begriffen; erst seither wird die volkswirtschaftliche Notwendigkeit und Bedeutung des Exportes zunehmend akzeptiert. Diese Schwierigkeit hatte Deutschland nicht; wie die meisten anderen EU-Staaten ist Deutschland in einem solchen Maße von der Ausfuhrfähigkeit abhängig, daß eine wirtschaftliche Isolation dem ökonomischen Ruin gleichkäme. Der latente Isolations- und Selbstgenügsamkeitsansatz der USA kann – trotz der inzwischen betonten Notwendigkeit des grenzüberschreitenden Handels – immer wieder zu völligen Handelsverboten führen; dies ist bei den beiden anderen Staaten der Triade weitgehend ausgeschlossen, da ihnen wegen der sozialen Verbundenheit oder

so erfolgreich auf den Export von Fertigprodukten zu konzentrieren, daß es die ausländische Konkurrenz ins Abseits drängt. Japanische Kameras, Motorräder und Recorder haben weltweit fast eine monopolartige Position erreicht, und bei Stahl, Schiffbau und PKW sähe es kaum anders aus, hätte nicht die Politik den Herstellern Zurückhaltung auferlegt... Die frappierenden Erfolge in bestimmten Marktbereichen hätten nicht entfernt so viel böses Blut erzeugt, hätte Japan nur ebensoviel Industrieprodukte importiert, wie es exportiert“ (zitiert nach *Köhler* aaO, 332).

⁴⁵ Vgl. *Pohl* aaO (Fn. 36), 315.

⁴⁶ Vgl. *Mayer*, in *Mayer/Pohl* (Hrsg.), *Länderbericht Japan*, 332: „Für Japan ist dabei der seit rund 25 Jahren in Einzelbereichen bis zu 30 und 40% betragende Anteil der Exporte in die USA am Gesamtexport die Achillesferse. Sanktionsdrohungen seitens der USA zwecks Herstellung einer ‚Zwei-Bahn-Straße‘ im bilateralen Handel verfehlen deshalb niemals ihre Wirkung“.

Betonung sozialer Gerechtigkeit der US-amerikanische Selbstgenügsamkeits-Ansatz völlig fremd ist.

b) Marktbedingungen und Vertriebsstrukturen

Vereinfacht gesagt ist der gesamte US-amerikanische Markt sehr homogen, so daß das gleiche Produkt unverändert in gesamten Land – ohne hohe Kosten oder rechtliche Schwierigkeiten – über Handelsketten verkauft werden kann. Demgegenüber ist der japanische Markt sehr fragmentiert und nur mit hohem Zeit- und Kostenaufwand zu durchdringen; hinzu kommt, daß in Japan das Verteilungssystem sehr reguliert ist und die Beziehungen zwischen Herstellern und Verkäufern so eng sind, daß ausländische (oder z.T. auch neue japanische) Anbieter häufig chancenlos sind⁴⁷. Die Enge der Beziehung zwischen Hersteller und Händlern folgt entweder aus Exklusivverträgen, welche keine zusätzlichen Anbieter zulassen, oder daraus, daß die Händler nur sehr langfristige Handelsbeziehungen schätzen und obendrein vom Hersteller sehr weitgehende Rechte (sehr langfristige Kredite oder Rückgabemöglichkeiten etc.) eingeräumt bekommen, welche ein ausländischer Anbieter nicht offerieren kann⁴⁸. Diese Situation wird dann besonders erschwert, wenn in den Vertrieb ein „intra-market“ *keiretsu* eingeschaltet wird; dieses ist eine Verbundgruppe, d.h. eine sehr enge firmenartige Verknüpfung, zwischen den produzierenden Industriekonzernen über Großhändler und finanzierende Banken, die im Konzernbesitz sind, bis hinunter zu den Einzelhändlern als letzten in der Kette⁴⁹. *Keiretsu*-Firmen ziehen häufig vor, Einzelteile und Produkte von anderen Mitgliedern ihrer Gruppe anstatt von Firmen außerhalb zu kaufen. Der durch das System unterbundene offene Wettbewerb im japanischen Verbrauchsgütermarkt schädigt durch überhöhte Warenpreise die japanischen Endverbraucher und hindert europäisch-amerikanische Unternehmen, die sich nicht in dieses Vertriebssystem integrieren können, am Absatz in Japan⁵⁰. Und nicht nur der Absatz innerhalb Japans wird von solchen Firmengruppen erfaßt, sondern sie sind über neun mit ihnen

⁴⁷ Vgl. *USTR*, 1995 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers, 196f; *Png/Shimomoto* in: T.P. Stewart (ed.), *Export Practice*, 697f; *Mayrzedt* aaO (Fn. 36), 39.

⁴⁸ Vgl. *Png/Shimomoto* ebda; *USTR* ebda. Dies war auch der wesentliche Inhalt des *Kodak-Fuji*-Falls des WTO-Panels vom 31.03. 1998 (zitiert in Fn. 10 zu Kapitel I).

⁴⁹ Vgl. *Png/Shimomoto* aaO, 699 (sie unterscheiden zwischen vertikalen „intra-market“ und horizontalen „inter-market“ *keiretsu*) und *John*, *AW-Prax* 1996, 18. Zu den Unterschieden zwischen *keiretsu* und „ongoing business relationship“ vgl. *Yanagida et al*, *Law and Investment in Japan*, 82ff; zum Vorwurf der Kartellrechtswidrigkeit und den FTC-Richtlinien von 1991 vgl. *Negishi*, in *Coing* (Hrsg.), *Saat und Unternehmen aus der Sicht des Rechts*, 156f.

⁵⁰ Vgl. *John* aaO (Fn.49), der hier den Bericht der EG-Kommission über Marketing-, Marktzugangs- und Vertriebspraktiken im Bereich der Elektronik-, Informations- und Kommunikationsindustrie in Japan und den USA (KOM (95) 78 endg. vom 19.03. 1995) zusammenfaßt. Vgl. auch den *Kodak-Fuji*-Fall (Fn.48).

verbundene Generalhandelshäuser (*sogo shosha*) zu gut 50% an den Gesamteinfuhren und Gesamtausfuhren Japans beteiligt⁵¹.

Eine weitere Schwierigkeit für den Absatz in Japan wird einmal durch den *Large Scale Retail Store Law (Daiten-hô)*⁵², welcher kleine, ineffiziente Geschäfte schützt⁵³, und zweitens durch damit verbundene Verwaltungsleitung⁵⁴ geschaffen: Anträge müssen demnach mindestens 13 Monate vor der Eröffnung gestellt werden – obwohl das Gesetz nur eine 5-Monats-Frist vorsieht – und es gelten strikte Richtlinien für die Errichtung neuer Geschäfte. Die im Gesetz vorgesehene Frist von 14–20 Monaten für die abschließende Bearbeitung des Antrags wird in der Praxis häufig dadurch umgangen, daß MITI so lange den Antrag nicht annimmt, wie noch kein Konsens mit lokalen Interessenten erreicht wurde⁵⁵. Durch diese administrative Praxis wird die Möglichkeit von Ausländern, eigene Vertriebsstrukturen in Japan aufzubauen, erheblich eingeschränkt. Hinzu kommen auch sonstige bürokratische Erschwernisse⁵⁶.

⁵¹ Vgl. M. Eli, Japans Wirtschaft im Griff der Konglomerate, 145: Ihr Anteil an den Gesamtausfuhren betrug: 49,8% (1977) bzw. 45,6% (1985), an den Gesamteinfuhren: 51,2% (1977) bzw. 77,8% (1985). Ihr Anteil am grenzüberschreitenden Handel scheint heute etwas geringer zu sein; vgl. die Angaben für 1992 bei *Keizai Koho Center* aaO (Fn. 41), 45. Nach M. Eli aaO, 126f, sind sie „Konglomerate eigener Prägung“ mit zahlreichen Ähnlichkeiten zu multinationalen Konzernen. Sie bestimmen in Abstimmung mit den Banken und anderen einflußreichen Top-Unternehmungen Konzeptionen und Strategien der Verbundgruppen (*keiretsu*) und nicht selten die Entwicklung ganzer Industriezweige. Weiter heißt es bei M. Eli aaO: „Weltweit verfügen sie über eindrucksvolle Kommunikations- und Informationssysteme, sie unterhalten in beinahe allen Ländern der Erde Absatz- und Beschaffungsnetze, organisieren Dritthandel, sind intensiv an der Ausbeutung ausländischer Rohstoffquellen beteiligt, sie beherrschen beachtliche Teile der nationalen Distributionswirtschaft, betreiben Bank- und Darlehensgeschäfte, entwickeln neue Technologien und schaffen neue Industriezweige ... Die Behauptung, die *sogo shosha* seien Kommandozentralen der wirtschaftlichen Verbundgruppen und Schaltstellen des Außenhandels, läßt sich empirisch untermauern“.

⁵² *Law concerning the Adjustment of Retail Business Operations in the Large Scale Retail Stores*, Law No. 109 (1. Oktober 1973). Hierzu sind WTO-Konsultationen (WT/DS 45) auf Betreiben der USA anhängig, die eine Verletzung von Art. XVI GATS (Marktzugang) und Art. III GATS (Transparenz) rügen; zusätzlich war das Gesetz ein Objekt des *Kodak-Fuji-Falls* (Fn. 48).

⁵³ Dieses Gesetz verlangt, daß fünf Monate vor Öffnung eines Geschäftes mit einer Verkaufsgröße über 5.600 *square feet* die geplante Eröffnung MITI oder den lokalen Behörden notifiziert wird. Die Regierungsbehörden werden dann die Auswirkungen des vorgeschlagenen neuen Geschäfts auf bereits existierende Nachbargeschäfte untersuchen und dann entsprechende „Empfehlungen“ erlassen; vgl. *Png/Shimomoto* aaO, 702 und *Kono*, in: Baum (ed.), Japan: Economic Success, 70f. Man muß hinzufügen, daß diese „Empfehlungen“ faktisch wie Verwaltungsakte wirken.

⁵⁴ Verwaltungsleitung ist die deutsche Übersetzung von *gyôsei shidô*, englisch: *administrative guidance* (*Kojima* aaO Fn. 29, 265, schlägt statt dessen den englischen Begriff *administrative leadership* vor); zur Rolle der *gyôsei shidô* für das japanische Recht siehe Kapitel II.3.a. und II.7.aa.

⁵⁵ Vgl. *Png/Shimomoto* aaO, 702, und *Kono* aaO, 70ff, der die langjährige Verhinderung der Eröffnung einiger Supermärkte erwähnt.

⁵⁶ Die Schwierigkeiten mit dem Zoll bei der Überführung eigener Gegenstände wurden von

Wenngleich der europäische Markt nicht ganz so homogen ist wie der US-amerikanische, weil das Recht der Mitgliedstaaten unterschiedliche Hindernisse bereitet, entspricht die Situation in Deutschland doch weitgehend der US-amerikanischen. So ist insbesondere ein im Ermessen der Verwaltung stehender Antrag für die Eröffnung eines Geschäftes nicht vorgesehen, sondern lediglich eine mit der Eröffnung vorzunehmende Anzeige, welche die gewerbliche Überwachung ermöglichen soll (§ 14 Abs. 1 GewO).

c) Theoretische bzw. pragmatische Konzeption der Industriepolitik

Eine Lenkung der Außenwirtschaft kann nicht nur durch das Recht, sondern auch durch eine vom Recht nicht gesteuerte Industriepolitikkonzeption erfolgen. Daher soll die Steuerung durch Industriepolitik den Kapiteln über rechtliche Einflußfaktoren (Kap. II.4 bis II.6 und Kap. III) vorangestellt werden.

Eine unmittelbare wirtschaftspolitische und in der Regel vom Recht gelöste Lenkung ist durch die im Zeitalter des Absolutismus angewandten Instrumente des Merkantilismus geschehen; stichwortartig sind zu nennen: Einfuhrverbote und Einfuhrzölle, sofern die Güter für das Inlandsgewerbe nicht notwendig waren; Subventionen und Prämien für Exporte, sofern sie nicht der Auslandskonkurrenz dienen konnten; Aufbau von Handelsmonopolen etc.⁵⁷. Wenngleich diese heute bereits nach dem GATT/WTO weitgehend unzulässig sind, bleiben immer noch einige mehr oder weniger protektionistische Maßnahmen der Industriepolitik möglich. So werden etwa Konzepte des Neomerkantilismus unter dem Begriff der „strategischen Industrie- und Handelspolitik“ vertreten⁵⁸ und von GATT/WTO nicht explizit verboten.

Aufgabe der Industriepolitik ist es, den Beitrag, den der industrielle Sektor zur Zielsetzung der Wohlfahrtssteigerung leisten kann, zu optimieren⁵⁹; es geht um die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit nationaler oder regionaler Industrien gegenüber Konkurrenten⁶⁰. Wenngleich der Begriff Industriepolitik kontrovers definiert wird⁶¹, scheint es doch möglich, von folgender Definition

einem Japan-Kenner mit folgender Bemerkung zusammengefaßt: „How to move your car from Yokohama harbor within one year?“

⁵⁷ Vgl. Willgerodt, Außenwirtschaftspolitik, in: Staatslexikon, Band I, Sp. 450

⁵⁸ Vgl. Neuschwander, aaO (Fn. 35), 22f.

⁵⁹ Oberender/Daumann, Industriepolitik, 5.

⁶⁰ Vgl. Rode, aaO (Fn. 36), 19.

⁶¹ Der Begriff wurde in Europa erstmals seit 1975 (vgl. OECD, The aims and instruments of industrial policy, a comparative study 1975) verwendet, bis heute gibt es aber Definitionsprobleme; der Begriff „Technologiepolitik“ wird teils als Synonym benutzt, teilweise wird aber Technologiepolitik als ein Unterfall der Industriepolitik gesehen, welche nur auf die Förderung von Forschung und Entwicklung ausgerichtet ist; vgl. Oberender/Daumann aaO, 3, Neuschwander aaO, 18 und Rode aaO, 18f.

auszugehen: Industriepolitik ist eine gezielt auf eine oder mehrere bestimmte Branchen ausgerichtete staatliche Wirtschaftspolitik, in der nicht allein auf die „unsichtbare Hand“ aus der Markttheorie von *Adam Smith* vertraut wird⁶². Ihre drei verschiedenen Zielrichtungen sind: Erhaltung, Anpassung oder Gestaltung industrieller Strukturen; also gezielte Förderung von Zukunftsindustrien (*Strukturgestaltung*), Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit kritischer Branchen (*Strukturanpassung*) oder Unterstützung nicht mehr wettbewerbsfähiger Branchen aus politischen Gründen (*Strukturerhaltung*)⁶³.

Eine theoretische Rechtfertigung konnten Industriepolitikkonzepte erst finden, nachdem die Wirtschaftstheorie sich vom *klassischen Marktliberalismus* (vertreten insbesondere von *Adam Smith*, *David Ricardo* und *John Stuart Mill*) als alleiniger Theorie gelöst hatte. In der Zeit der Depression wurde der klassische Liberalismus vom *Keynesianismus* (Notwendigkeit von Staatsinterventionen wegen der Unzuverlässigkeit bzw. Unvollständigkeit des Marktes) verdrängt, dem kurz darauf der *Neoliberalismus* unter Führung von *Milton Friedman* folgt, welcher allein auf die freie Marktwirtschaft und die Deregulierung setzt; hinzu kommen Zwischenmodelle (insbesondere die soziale Marktwirtschaft)⁶⁴. Nachdem die generelle Notwendigkeit einiger staatlicher Korrekturen des Marktes zum Allgemeingut der ursprünglich rein marktliberal geprägten Außenhandelstheorie geworden war⁶⁵, war nur noch die Frage, wie weit die Industriepolitik in den freien Markt intervenieren durfte. Strittig ist zwischen den Staaten bis heute, ob über die noch marktliberalen ordnungspolitischen Maßnahmen auch keynesianisch geprägte interventionistische Instrumente⁶⁶,

Zu den drei Auslegungen für den Umfang des Begriffs Industriepolitik vgl. *Oberender/Daumann* aaO, 3f:

(1) Industriepolitik ist die Gesamtheit staatlicher Maßnahmen, die auf Unternehmen des industriellen Sektors einwirken (davon wären nicht nur Subventionierungen eines bestimmten Sektors, sondern etwa auch die Angleichung des Gesellschaftsrechts in der EU erfaßt),

(2) Industriepolitik ist Synonym einer sektoralen Strukturpolitik, die je nach Zielsetzung unterschiedliche branchenspezifische Maßnahmen anwendet (demnach wären auch strukturalistische Maßnahmen für den primären oder tertiären Sektor eingeschlossen),

(3) Industriepolitik ist eine allein auf den Industriebereich begrenzte sektorale Strukturpolitik.

⁶² Vgl. *Neuschwander* aaO, 18. Dabei wird vorausgesetzt, daß die allgemein makroökonomisch angelegte Wirtschaftspolitik nicht den gewünschten Effekt erzielt hat.

⁶³ Vgl. *Neuschwander* ebda, *Oberender/Daumann* aaO, 5.

⁶⁴ Zu den Positionen von *Smith*, *Ricardo*, *Mill*, *Keynes*, *Friedman* und den deutschen *Ordo-Liberalen Eucken* und *Röpke* u. a. vgl. die Beiträge in: *Starbatty* Hrsg., *Klassiker des ökonomischen Denkens* I, 134ff, 188ff, 266ff, und II, 273ff, 292ff und in: *ZEIT-Punkte* 3/1993, sowie *Niehans*, *Geschichte der Außenwirtschaftstheorie im Überblick*, 24ff; zum *Keynesianismus* vgl. auch *Ramser*, *Staatslexikon* Band III, Sp. 398ff.

⁶⁵ Vgl. *Rode* aaO, 10 und *Oberender/Daumann* aaO, 4f.

⁶⁶ Der *ordnungspolitische Ansatz* basiert auf Instrumenten, die die Rahmenbedingungen des strukturellen Wandels verbessern, ohne daß damit die Zielsetzung verbunden wird, den Strukturwandel in eine bestimmte, politisch festgelegte Richtung zu steuern; die eingesetzten Instrumente dienen einer Verbesserung der Infrastruktur und wirken nicht diskriminierend.