

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht über den Stand der Bemühungen um EG-Harmonisierung bei den Exportkontrollen von zivil und militärisch verwendbaren Gütern

I.

1. Die Bundesregierung bemüht sich seit längerer Zeit intensiv um eine möglichst breitgefächerte internationale Harmonisierung der Exportkontrollen. Nur über einen umfassenden internationalen Konsens läßt sich das gemeinsame Ziel der Nichtweiterverbreitung von Militärgütern und entsprechenden Dual-use-Waren an sensitive Destinationen erreichen. Insbesondere bei den sog. Dual-use-Waren und -Technologien gilt es zudem, für die betroffene Wirtschaft vergleichbare Bedingungen über die nationalen Grenzen hinaus zu schaffen.
2. Die Bundesregierung verfolgt das Harmonisierungsziel in einer Reihe von Gremien; die Harmonisierungsbemühungen im Rahmen der EG sind ein besonders vordringliches Anliegen. Gute Erfolge hat die Bundesregierung in den internationalen Gremien wie in der Gruppe der Nuklearlieferländer, in der Australischen Gruppe (Biologie- und Chemie-waffenrelevante Güter) sowie im Träger-Technologie-Regime (Flugkörper für den Einsatz von ABC-Waffen) erzielen können. Eine Reihe von Waren, die die Bundesrepublik Deutschland zunächst ohne vorherige internationale Abstimmung in ihre nationale Ausfuhrkontrollliste aufgenommen hat — sei es, weil auf Grund entsprechender COCOM-Beschlüsse Kontrolllücken im Warenverkehr mit den Drittländern entstanden waren, sei es, weil die Erfahrungen mit Libyen und Irak die Einführung weiterer Warenkontrollen erforderlich machte —, konnten zwischenzeitlich international abgestimmt werden. Harmonisierte Verfahrens- und Kontrollregeln konnten vereinbart werden.
3. Ungleich schwieriger stellt sich die Situation bei den Rüstungsgütern oder Dual-use-Waren für den konventionellen Rüstungsbereich dar: Anders als bei den Waren mit Relevanz für A-, B-, C- oder Trägerwaffen gibt es in diesem Bereich noch kein etabliertes internationales Gremium, das sich mit der Kontrollthematik gegenüber Drittländern — das COCOM ist nur auf die Ostländer ausgerichtet — befaßt. Außerdem sind die nationalen Interessen auf diesem Gebiet so differenziert, daß sich ein Grundkonsens in der Kontrollpolitik zur Zeit noch nicht abzeichnet.
 - 3.1 Anders als die Bundesregierung waren im Rahmen der Maastrichter Vertragsverhandlungen einige der europäischen Partner nicht bereit, im Interesse einer wirksamen Kontrollpolitik ihre politische Souveränität bei Entscheidungen über Rüstungsausfuhren zugunsten einer Gemeinschaftskompetenz aufzugeben. Wie schwierig eine Annäherung der Rüstungsexportpolitiken der großen Rüstungsexporteure ist, zeigen auch die bisherigen Beratungen der Ständigen VN-Sicherheitsratsmitglieder, der sog. Gruppe P 5 (USA, Rußland, Frankreich, Großbritannien, China). Die dort beschlossenen gemeinsamen Richtlinien geben den Mitgliedern einen weiten Spielraum.
 - 3.2 Das Fehlen einer harmonisierten Exportkontrollpolitik bei den Kriegswaffen und Rüstungsgütern und das insgesamt noch sehr stark ausgeprägte nationale Souveränitätsdenken bei unseren großen westlichen Partnerländern hat consequen-

terweise Auswirkungen auf die Harmonisierungsdiskussion bei den sog. Dual-use-Waren und -Technologien. Länder mit einer großzügigen Exportkontrollpolitik bei den konventionellen Rüstungsgütern stehen auch der Notwendigkeit von Exportkontrollen von Dual-use-Waren im konventionellen Rüstungsbereich offener gegenüber, als Länder mit einer restriktiven Rüstungsexportpolitik wie die Bundesrepublik Deutschland.

Dennoch ist die Bundesregierung in bilateralen und multilateralen Regierungsgesprächen ständig bemüht, alle Möglichkeiten für eine Harmonisierung auszuschöpfen. Insbesondere im Rahmen der G-7-Gruppe hat die Bundesregierung zur Vorbereitung des Weltwirtschaftsgipfels in München einen informellen Arbeitskreis einrichten können, der sich mit der Harmonisierung der Exportkontrollen bei Dual-use-Waren befaßt. Dieser Arbeitskreis tagt unter Leitung der Bundesregierung auch nach dem Weltwirtschaftsgipfel in München weiter. Es zeigt sich aber, daß der Harmonisierungsprozeß langfristig angelegt ist, und Lösungen nur schrittweise möglich erscheinen.

4. Die Interdependenz zwischen der Kontrollpolitik für Rüstungsgüter einerseits und für Dual-use-Waren, die auch militärisch verwendet werden, andererseits sowie das ausgeprägte Souveränitätsverständnis der Mehrheit der westlichen Industrieländer in Fragen der strategischen Exportkontrolle schlägt auch auf die zur Zeit in Brüssel geführte Harmonisierungsdiskussion voll durch.

II.

Bei dieser Ausgangssituation ist/war es für die Kommission der Europäischen Gemeinschaft nicht einfach, im Hinblick auf den Binnenmarkt 1993 ein befriedigendes Konzept vorzulegen, das trotz divergierender Interessen letztlich die Zustimmung der EG-Mitgliedsländer finden würde.

1. *Mitteilung der EG-Kommission an den Europäischen Rat und an das Europäische Parlament vom 11. Februar 1992*

Die Kommission hat daher in einer Mitteilung an den Europäischen Rat und an das Europäische Parlament im Februar 1992 zunächst ein Grundsatzdokument „über die Exportkontrolle für Produkte und Technologien mit doppeltem Verwendungszweck und die Vollendung des Binnenmarktes“ vorgelegt. Dieses Dokument bezieht sich auf Dual-use-Waren und -Technologien, es klammert wegen der bekannten Position einiger EG-Mitgliedstaaten zur Frage der Gemeinschaftszuständigkeit bewußt Waffen oder sonstige Rüstungsgüter aus. Die Mitteilung enthält im wesentlichen eine zusammenfassende Darstellung der z. T. divergierenden Exportkontrollsysteme der Mitgliedstaaten, eine Problemskizze zum Zielkonflikt zwischen dem politischen Wil-

len zur Verwirklichung des Binnenmarktes und einer harmonisierten effektiven Exportkontrolle an den Außengrenzen der Gemeinschaft sowie die nach Auffassung der Kommission erforderlichen Schlüsselemente für eine Regelung.

2. In einer vom EG-Außenministerrat eingesetzten Arbeitsgruppe wurde dieses Dokument eingehend beraten. Dabei wurden trotz breiter grundsätzlicher Gemeinsamkeiten sehr bald in Sachfragen zum Teil erheblich voneinander abweichende Positionen sichtbar. Einige Mitgliedstaaten wollten zunächst nur über die Ausgestaltung des Warenverkehrs im *Binnenmarkt* diskutieren. Andere Mitgliedstaaten stimmten auch einer Diskussion über die Harmonisierung der Exportkontrollen im *Warenverkehr mit Drittländern* zu, wollten sie aber auf ein unumgänglich notwendiges Maß einschränken.

Die Bundesregierung hat den von der EG-Kommission vorgeschlagenen Regelungselementen für den *Warenverkehr mit Drittländern* von Anbeginn zugestimmt. Für die Bundesregierung ist es unumstößlich, daß ab 1. Januar 1993 die Binnengrenzkontrollen entfallen. Aus diesem Grund ist es aber auch unbedingt erforderlich, daß in allen Mitgliedstaaten harmonisierte Exportkontrollvorschriften für die Lieferung von sensiblen Dual-use-Waren aus der Gemeinschaft in Drittländer bestehen. Im Gegensatz zu einigen Mitgliedstaaten vertritt die Bundesregierung die Auffassung, daß die Aufstellung harmonisierter Exportkontrollregeln in die Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft fällt und keine Angelegenheit des Artikels 223 EWG-Vertrag — in erweiterter Auslegung — ist. Die Bundesregierung kann angesichts der unterschiedlichen Auffassungen einiger Mitgliedstaaten aber auch einer Lösung zustimmen, die von allen Mitgliedstaaten unbeschadet der Zuständigkeitsfrage einheitlich beschlossen wird. Die Bundesregierung hat in allen Verhandlungen jedoch stets deutlich gemacht, daß eine Harmonisierung der Exportkontrollen nicht auf kleinstem gemeinsamen Nenner ansetzen darf. Damit ist weder den Interessen der Europäischen Gemeinschaft noch ihren einzelnen Mitgliedstaaten gedient.

Im *EG-Binnenhandel* treten wir für einen Warenverkehr mit Dual-use-Waren ein, bei dem es nicht mehr erforderlich ist, individuell Genehmigungsanträge zu stellen. Zur Zeit ist noch nicht zwischen der EG-Kommission und den übrigen EG-Mitgliedstaaten erörtert worden, ob es sich von Anbeginn an um einen rechtlich genehmigungsfreien Warenverkehr handeln soll oder ob für eine erste Anlaufphase zunächst ein de facto freier Warenverkehr über eine entsprechende Allgemeingenehmigung hergestellt werden soll. Dieser Weg hätte den Vorteil, daß man gegenüber Unternehmen, die im Binnenmarkt anfängliche Kontrollschwachstellen für illegale Geschäfte ausnutzen wollen, individuelle Sonderregelungen treffen könnte.

3. *EG-Verordnung über die Ausfuhrkontrolle von Dual-use-Waren/-Technologien*
- 3.1 Auf der Grundlage der bis Ende Juni in der Arbeitsgruppe und in dem Außenminister- sowie im Binnenministerrat geführten Diskussionen hat die EG-Kommission im Juli 1992 nunmehr einen Entwurf für eine „Verordnung (EWG) des Rates über die Kontrolle bei der Ausfuhr bestimmter Güter und Technologien mit doppeltem Verwendungszweck und besonderer Nuklearerzeugnisse und Technologien“ erarbeitet. Dieser Verordnungsentwurf wird nach rechtsförmlicher Überprüfung der Textfassungen in allen Sprachen der EG dem Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament zugeleitet werden (liegt nach dem Stand vom 31. August 1992 noch nicht vor). Die Kommission hat jedoch ein Arbeitsexemplar den 12 Mitgliedstaaten vorab übersandt. Dieser Arbeitsentwurf wurde am 27./28. Juli 1992 in einem ersten Teil erörtert. Zwei weitere Verhandlungsrunden sind für den 14. September und 21. September 1992 vorgesehen.
- 3.2 *Der Entwurf der Kommission behandelt die sog. Dual-use-Waren und -Technologien*, nicht sonstige Rüstungsgüter. Die Kommission bezeichnet den Verordnungsentwurf als *Rahmenverordnung*. Wichtige Kernelemente einer Ausfuhrkontrollregelung wie die Liste der zu kontrollierenden Waren, die Liste der kritischen Bestimmungsländer sowie eine Liste der Kriterien, die bei der Entscheidung über eine Ausfuhrgenehmigung zu berücksichtigen sind, sollen von den Mitgliedsländern separat aber zeitgleich in eigener Zuständigkeit (Einstimmigkeit) entschieden werden und in diese Verordnung eingebracht werden.
- Der Verordnungsentwurf enthält neben verschiedenen Ausfuhrkontrollregeln für gelistete Waren auch eine Auffangklausel (Artikel 4 des Entwurfs), die mit unserem § 5 c Außenwirtschaftsverordnung vergleichbar ist. Die Bundesregierung hat sich im Vorfeld der Entwurfsarbeiten für die Aufnahme einer solchen Klausel durchsetzen können. Aufgrund der in der Praxis gewonnenen Erfahrungen hat sie vorgeschlagen, bei der Genehmigungspflicht nicht nur auf die Kenntnis des Exporteurs von der Verwendung seiner Ware in einem militärischen Kontext abzustellen, sondern auch solche Fälle einzubeziehen, in denen die jeweils zuständige Regierung dem Exporteur eine entsprechende Mitteilung macht.
- Die Kommission hat in ihrem Entwurf ferner eine Generalnorm aufgenommen (Artikel 5 des Verordnungsentwurfs), die der im deutschen Ausfuhrrecht eingeführten Eingriffsermächtigung gemäß § 2 Abs. 2 AWG ähnlich ist.
- Andererseits enthält der Verordnungsentwurf nur Regeln zur *Ausfuhr*-Kontrolle, nicht aber z. B. Regeln für Transithandelsgeschäfte (§ 40 AWV), für den Wissenstransfer, soweit er nicht in der Ausfuhr von dokumentiertem Wissen besteht (§ 45 Abs. 2 AWV), oder für die Dienstleistungen an Rüstungsgütern in gewissen Drittländern (§ 45 b AWV).
- 3.3 In der ersten ad referendum geführten Diskussion am 27./28. Juli 1992 in Brüssel zeigte sich, daß die Mitgliedstaaten dem von der Bundesregierung erneut eingebrachten Vorschlag, zusätzlich zur *Ausfuhr* auch andere für die Nonproliferation wichtige Beteiligungsformen am Außenwirtschaftsverkehr in die Verordnung mit aufzunehmen (vgl. die oben aufgeführten Elemente wie Dienstleistungen, Wissenstransfer etc.), mehrheitlich nicht mittragen wollen. Außerdem sprach sich die überwiegende Mehrheit gegen die Auffangnorm des Artikels 4 des Vertragsentwurfes (vgl. unser § 5 c AWV) aus. Insgesamt wurde in dieser ersten Runde deutlich, daß unsere EG-Partner bisher nicht bereit zu sein scheinen, den von uns angestrebten, durch eine EG-Verordnung festgelegten breiten Harmonisierungsrahmen bei den Exportkontrollen mitzutragen. Die Argumente sind unterschiedlich: Bei den zusätzlich zur *Ausfuhr* notwendigen Regeln wie der Kontrolle von gewissen Dienstleistungen in sensiblen Drittländern wird z. B. argumentiert, daß dies kein unmittelbar erforderlicher Regelungsbestand im Hinblick auf den EG-Binnenmarkt sei. Bei der Auffangnorm gemäß § 5 c AWV wurde die Zweckmäßigkeit einer solchen Regelung durchaus anerkannt, dies sei aber keine handelspolitische, sondern eine außenpolitische Frage, falle in die nationale Zuständigkeit der Mitgliedstaaten und nicht in die Gemeinschaftszuständigkeit und könne daher auch nicht in einer EG-Verordnung behandelt werden.
- 3.4 Die von den Mitgliedstaaten parallel geführten Verhandlungen über die Einigung einer einheitlichen Dual-use-Warenliste sind sehr weit fortgeschritten. Es besteht weitgehend Einigkeit, daß diese Liste nicht nur die Waren des Teils IC unserer Ausfuhrliste — COCOM Industrial List, sog. Dual-use-Warenliste —, sondern auch die Dual-use-Waren erfassen soll, die im Rahmen der Nukleargruppe, vom Trägertechnologie-Regime oder von der Australischen Gruppe (Biologie, Chemie) als kontrollwürdig vereinbart worden sind. Allerdings spricht sich insbesondere ein Mitgliedstaat für die Aufnahme einiger Ausnahmen aus. Die deutsche Seite ist hier sehr pragmatisch und offen. Wir können uns mit der Mehrheit der Mitgliedsländer einigen, daß nur 4 Dual-use-Warengruppen wegen ihrer Sensitivität nicht auf die einheitliche Liste genommen werden sollten und weiterhin nationalen Kontrollen vorbehalten bleiben. Es wären dies: Supercomputer, Chiffriergeräte, atomare Frequenznormale, akustische Unterwassersysteme.
- 3.5 Im Hinblick auf diese erste Reaktion der Mitgliedstaaten in der zuständigen Arbeitsgruppe wird sich die Bundesregierung über ihren Außenminister erneut an die Regierungen der übrigen EG-Mitgliedstaaten sowie an die Kommission wenden und noch einmal nachdrücklich auf die Notwendigkeit einer umfassenden Harmonisierung der Exportkontrollen mit Beginn des EG-Binnenmarkts hinweisen, ggf. müßte das Thema ohne Verzögerung im Außenministerrat oder im Binnenmarktrat behandelt werden.

4. Die nächsten Verhandlungsrunden in Brüssel werden zeigen, inwieweit unsere europäischen Partnerländer zu einer harmonisierten, qualitativ effektiven Ausfuhrkontrolle bei der Lieferung von Dual-use-Waren in Drittländer bereit sind. Wir müssen in Betracht ziehen, daß unsere Vorstellungen nur teilweise auf Gemeinschaftsebene verwirklicht werden können. Welche Konsequenzen

sich für die deutschen Exportkontrollregeln daraus ergeben, kann erst beraten werden, wenn das Ausmaß des tatsächlich erreichten Harmonisierungsgrades konkrete Formen angenommen hat. Wir müssen aber damit rechnen, daß wir über die Harmonisierung nationaler Kontrollvorschriften auch nach dem 1. Januar 1993 mit unseren EG-Partnern weiterverhandeln müssen.