

## Unterrichtung durch die Bundesregierung

### Bericht der Bundesregierung zum Stand der EG-Harmonisierung des Exportkontrollrechts für Güter und Technologien mit doppeltem Verwendungszweck (Dual-use-Waren), Stand Ende Oktober 1993

Im Anschluß an den Bericht der Bundesregierung vom 18. September 1992 „Über den Stand der Bemühungen um EG-Harmonisierung bei den Exportkontrollen von zivil und militärisch nutzbaren Gütern“ (Drucksache 12/3275) hat der Bundesminister für Wirtschaft wiederholt den Ausschuß für Wirtschaft des Deutschen Bundestages über den Fortgang der Verhandlungen in Brüssel über eine gemeinsame EG-Verordnung (EG-VO) zur Kontrolle von Dual-use-Waren unterrichtet, zuletzt mit Bericht vom 25. Juni 1993. Der Verhandlungsstand zum Ende Oktober 1993 zeigt folgendes Bild:

#### 1. Zum Procedere

Die zuständige Sonderratsgruppe hat mit ihrer Sitzung in Brüssel am 27. Oktober 1993 eine gewisse Zäsur in ihren Beratungen über den von der EG-Kommission vorgelegten Entwurf einer „Verordnung (EWG) des Rates über die Kontrolle bei der Ausfuhr bestimmter Güter mit doppeltem Verwendungszweck“ erreicht. In einer Reihe von Fragen wurde Einvernehmen erzielt, einige müssen noch weiter beraten werden. Außerdem wurden einige Kernfragen herausgearbeitet, zu denen die Mitgliedstaaten (MS) grundsätzlich unterschiedliche Auffassungen vertreten und die nunmehr den politischen Gremien der Gemeinschaft (dem Ausschuß der Ständigen Vertreter sowie dem Außenministerrat) zur Entscheidung vorgelegt werden sollen. Die Beratungen dieser Gremien haben zum Teil schon parallel zu den Beratungen der Sonderratsgruppe begonnen. Der Außenministerrat hat zuletzt auf seiner Sitzung am 4. Oktober

1993 den Ausschuß der Ständigen Vertreter beauftragt, möglichst bald ein konsensfähiges Gesamtpaket vorzulegen. Die belgische Präsidentschaft ist bemüht, bis zum Ablauf ihrer Präsidentschaftszeit (31. Dezember 1993) eine Einigung der zwölf MS zumindest über die offenen Kernfragen der EG-VO herbeizuführen. Die Bundesregierung unterstützt die belgische Präsidentschaft in ihren Bemühungen nachhaltig.

#### 2. Zur vorgesehenen EG-Regelung

##### 2.1

Wegen der komplexen Natur der angestrebten Regelung — betroffen sind sowohl Fragen, die nach Artikel 113 EWG-Vertrag in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen, als auch Fragen, die in die nationale Zuständigkeit der zwölf MS fallen — haben sich die zwölf MS und die Kommission zur Struktur der Gesamtregelung auf ein zweigleisiges Verfahren geeinigt. Die Listen über die zu kontrollierenden Dual-use-Waren, über die Genehmigungskriterien sowie über Länderkreise werden von den zwölf im Rat vereinigten MS durch einen gemeinsamen Beschluß festgelegt. Die übrigen Regelungen werden in der vorgesehenen EG-VO getroffen. Beide selbständigen Rechtsakte werden aufeinander Bezug nehmen, zeitgleich in Kraft treten und zeitgleich veröffentlicht werden.

Über die gemeinsame Warenliste haben die zwölf MS bereits in großem Umfang eine Einigung erzielen können; der Katalog der Genehmigungskriterien ist

bereits erstellt; die Länderkreise sind noch in der Diskussion.

## 2.2

Die Konturen der vorgesehenen EG-VO zeichnen sich wie folgt ab:

Die EG-VO enthält nur Regeln für die Ausfuhr von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck, nicht z. B. Regeln für Transithandelsgeschäfte (§ 40 AWW), für den Wissenstransfer, sofern er nicht in der Ausfuhr von Dokumenten besteht (§ 45 Abs. 2 AWW), oder für Dienstleistungen an Rüstungsgütern in Drittländern (§ 45 b AWW). Die Bundesregierung hat sich bis hinauf zur Ministerebene vergeblich um die Aufnahme derartiger Regeln in die EG-VO bemüht.

Soweit Fragen der Ausfuhr von Dual-use-Waren betroffen sind, legt der EG-VO-Entwurf eine Reihe von einheitlichen Bedingungen für den Intra-EG-Warenverkehr sowie für die Kontrollen bei der Ausfuhr in Drittländer fest. Grundsätzlich soll die in einem MS gewährte Ausfuhrgenehmigung auch in den übrigen MS gelten. Die Ausfuhrgenehmigung soll jeweils von dem Mitgliedstaat erteilt werden, in dem der Ausführer seinen Hauptsitz hat. Über einzelne Kontrollregelungen, die im Rahmen des Genehmigungsverfahrens und nach Genehmigungserteilung bei der Ausfuhrkontrolle zu beachten sind, haben sich die zwölf MS bereits geeinigt; hierbei handelt es sich im wesentlichen um Kontrollelemente, die die Mehrheit der MS wegen ihrer Mitgliedschaft in den verschiedenen internationalen Kontrollregimen in vergleichbarer Form bereits in ihren nationalen Vorschriften aufgenommen hatten oder zur Zeit einbauen. Der Vorteil der Vereinheitlichung dieser Regeln besteht darin, daß nunmehr alle MS, insbesondere auch die jüngeren EG-Partner, insoweit über gleichartige Kontrollregeln verfügen werden. Von besonderer Bedeutung für die angestrebte Harmonisierung der Exportkontrollen im EG-Bereich ist auch die bereits weitgehend erzielte Einigung über den Inhalt der gemeinsamen Warenkontrollliste.

Die vorgesehene EG-VO enthält zwar einen Katalog von Kriterien, die von den MS bei der Genehmigungsentscheidung jeweils zugrunde gelegt werden sollen. Da es aber innerhalb der EG-Partner zum Teil unterschiedliche Kontrollpolitiken für die Ausfuhr von Rüstungsgütern gibt, gibt es zwangsläufig auch unterschiedliche Genehmigungsentscheidungen für die Ausfuhr von Dual-use-Gütern in Drittländer.

Außerdem haben die zwölf MS in einigen Punkten unterschiedliche Auffassungen über den Umfang der Ausfuhrkontrolle, die notwendig ist, um das im Grundsatz gemeinsam verfolgte Non-Proliferationsziel wirkungsvoll zu erreichen. Die EG-VO sieht daher auch die Möglichkeit vor, daß die zwölf MS ggf. zusätzliche nationale Kontrollmaßnahmen weiter beibehalten oder einführen dürfen.

Um hier Umgehungen bestmöglich zu unterbinden (Versuche von Exporteuren, jeweils die Genehmigungsentscheidung in dem MS herbeizuführen, in dem die besten Genehmigungsaussichten bestehen),

sieht die EG-VO zusätzliche Kontrollbestimmungen vor. Diese Bestimmungen erschweren den angestrebten freien Binnenmarktverkehr spürbar; sie könnten nicht ohne unverhältnismäßigen Aufwand so ausgestaltet werden, daß Umgehungen praktisch nicht mehr möglich wären.

Die Bundesregierung setzt sich daher in Brüssel mit allem Nachdruck für verbindliche, harmonisierte Bestimmungen ein, allerdings auf einem guten Kontrollniveau.

## 3. Zu einzelnen Bestimmungen des EG-VO-Entwurfs

### 3.1 Auffangnorm (Artikel 4 EG-VO), sogenannte catch-all-clause

Die Erfahrungen aus Rabta/Libyen, Samara/Irak oder mit Iran haben gezeigt, daß nur eine Kontrolle der Waren, die auf einer Liste aufgeführt sind, nicht ausreicht, um sensitive Vorgänge zu verhindern. Um die notwendige exportkontrollpolitische Flexibilität zu gewinnen, hat die Bundesregierung daher in ihr Außenwirtschaftsrecht Auffangnormen (§§ 5 c bis 5 e AWW) aufgenommen, die auch für nicht gelistete Waren unter gewissen Voraussetzungen eine Ausfuhrgenehmigungspflicht vorsehen.

Der erste, von der EG-Kommission erstellte VO-Entwurf enthielt eine *obligatorische* Auffangnorm, vergleichbar der deutschen Regelung in § 5 c AWW. Da die Mehrheit der MS einer solchen Regelung nicht zustimmte, hat die EG-Kommission in dem zweiten EG-VO-Entwurf diese Bestimmung nur noch als *Kannvorschrift* vorgesehen. Als Ergebnis weiterer schwieriger Diskussionen hat die belgische Präsidentschaft zwischenzeitlich einen Kompromißvorschlag vorgelegt: eine obligatorische Auffangnorm für Zulieferungen in Massenvernichtungswaffen- und in Raketenprojekte; eine Kann-Vorschrift für Zulieferungen in konventionelle Rüstungsprojekte.

Die Diskussion ist noch weiterhin kontrovers. Zwei MS lehnen jede Art von obligatorischer Auffangnorm ab; die Mehrheit der MS befürwortet eine verbindliche Auffangnorm für Zulieferungen in Massenvernichtungswaffen- und Trägerraketenprojekte, spricht sich aber gleichzeitig gegen die fakultative Aufnahme einer Auffangnorm für Zulieferungen in konventionelle Rüstungsgüter aus. Diese könne in einem freien Binnenmarkt entweder umgangen werden, oder aber es müßten in nicht vertretbarer Weise umfangreiche Kontrollmöglichkeiten in der Verordnung vorgesehen werden, die dem Ziel der Schaffung eines liberalisierten europäischen Binnenmarktes diametral entgegenstünden. Die Bundesregierung tritt im Interesse eines guten Kontrollstandards sowie gleicher Wettbewerbsbedingungen im EG-Binnenmarkt weiterhin für eine umfassende obligatorische Auffangnorm ein.

Streitig ist in diesem Zusammenhang ferner noch die Frage, ob die Genehmigungspflicht nur bei entsprechender amtlicher Mitteilung an den Ausführer ausgelöst werden soll oder ob, wie die deutsche Seite fordert, die Genehmigungspflicht auch bestehen soll,

wenn der Ausführer Kenntnis von der militärischen Verwendungsbestimmung hat; dadurch würde ein größerer Kreis sensitiver Vorgänge erfaßt.

### 3.2 Möglichkeit nationaler Zusatzregelungen (Artikel 5)

Die MS haben sich geeinigt, daß sie losgelöst von der Frage, welche Regelung die EG-VO für eine Auffangnorm vorsieht, darüber hinaus in Einzelfällen, wenn sie es aus exportkontrollpolitischen Gründen für erforderlich halten, zusätzliche nationale Genehmigungsvorschriften vorsehen können. Diese sind der Kommission und den übrigen MS mitzuteilen. Einige MS wollen aufgrund dieser Norm für einige Waren eine zusätzliche nationale Sonderliste erstellen; die Bundesregierung würde aufgrund dieser Norm auch ihre Eingriffsmächtigung gemäß § 2 Abs. 2 AWG beibehalten können.

Die aufgrund des Artikels 5 beabsichtigten Sondermaßnahmen dürften für den freien Binnenmarkt nur eine partielle Auswirkung haben; schwerer wiegen die belastenden Auswirkungen, die sich daraus ergeben würden, wenn die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 4 EG-VO über unterschiedliche Auffangnormen verfügen würden, weil diese Normen einen wesentlich größeren Warenkreis erfassen würden.

### 3.3 Verhinderung von Umgehungsmöglichkeiten

#### a) Konsultationsverfahren, Artikel 7

Da es als Konsequenz unterschiedlicher Genehmigungspolitiken der zwölf MS insbesondere im konventionellen Rüstungsbereich auch ein unterschiedliches Genehmigungsgefälle bei den Entscheidungen über Dual-use-Waren-Ausfuhren geben kann, haben sich die zwölf MS darauf geeinigt, durch entsprechende Konsultationsverfahren der Genehmigungsbehörden etwaige Umgehungsversuche bestmöglich zu verhindern. Die Genehmigungsbehörde eines MS (A) hat sich mit der Genehmigungsbehörde des anderen MS (B) vor Genehmigungserteilung zu konsultieren, wenn die Ware in dem MS (B) belegen ist. Dem konsultierten MS wird gemäß Artikel 7 Abs. 2 ein Vetorecht zugestanden (zwei MS haben sich allerdings z. Z. noch gegen ein verbindliches Vetorecht ausgesprochen). Die Einführung eines derartigen Konsultationsverfahrens führt zwangsläufig zu zusätzlichen administrativen Hürden; sie schafft Hindernisse für den freien Binnenmarkt, ermöglicht aber andererseits auch dem MS mit einer strengeren Kontrollpolitik, diese im Rahmen des Artikels 7 EG-VO besser verwirklichen zu können.

#### b) Ausfuhrverhinderung trotz gültiger Lizenzen (Artikel 10 Abs. 3 und 4)

Eine weitere Möglichkeit, Umgehungen zu verhindern oder nicht für zulässig erachtete Ausfuhren aus dem Wirtschaftsgebiet eines MS zu versagen, enthält

Artikel 10 Abs. 3 und 4 EG-VO. Hier wird dem jeweiligen MS, aus dessen Wirtschaftsgebiet eine Ware (ggf. mit Genehmigung eines anderen MS) ausgeführt werden soll, unter gewissen Voraussetzungen das Recht zugebilligt, diese Ausfuhr aus seinem Wirtschaftsgebiet zu verhindern und den Ausführer mit der Ware an sein Wohnsitzland zurückzuverweisen.

Die in Artikel 10 Abs. 3 und 4 vorgesehenen Eingriffsmöglichkeiten des Staates, aus dem die Ware letztlich ausgeführt werden soll, bedeuten andererseits für den Ausführer eine gewisse Unsicherheit, da er nicht in allen Fällen auf den in der EG-VO aufgestellten Grundsatz vertrauen kann, daß eine in einem MS erteilte Ausfuhrgenehmigung in allen übrigen MS gültig ist.

### 3.4 Intra-EG-Handel (Artikel 20)

Der Intra-EG-Handel mit Dual-use-Waren soll nach Auffassung der Kommission genehmigungsfrei sein. Die Waren sollen von gewissen Dokumenten begleitet sein, in denen jedoch ausdrücklich vermerkt ist, daß diese Waren im Falle einer Ausfuhr aus der Gemeinschaft einer Kontrolle unterliegen. Für einige, in einer gesonderten Liste zusammengestellten Waren, soll darüber hinaus auch im Intra-EG-Verkehr die Genehmigungspflicht beibehalten werden. Die deutsche Seite tritt in diesem Zusammenhang für eine möglichst kurze Ausnahmeliste ein; andere MS wollen eine umfassendere Ausnahmeliste. Die Diskussion über die Ausgestaltung des Artikels 20 ist in der Sonderratsgruppe noch nicht abgeschlossen.

Die deutsche Seite vertritt konzeptionell eine grundsätzlich andere Position. Sie möchte den freien Intra-EG-Warenverkehr nur in den Fällen eingeschränkt sehen, in denen der „Ausführer“ im Zeitpunkt „Ausfuhr“ Kenntnis hat, daß die Ware nicht in der EG bleiben wird, sondern an einen Empfänger außerhalb der Gemeinschaft ausgeführt werden soll (Artikel 20 Abs. 3 EG-VO). Wir sehen in einer derartigen Vorschrift einen notwendigen Sperrriegel zur Verhinderung — legaler — Umgehungsmöglichkeiten. Es soll verhindert werden, daß eine Ware genehmigungsfrei in ein anderes EG-Land verbracht werden kann, um unter Ausnutzung der dort praktizierten (weniger strengen) Genehmigungspolitik in Drittländer ausgeführt werden zu können. Würde eine solche Klausel in die EG-VO aufgenommen, so könnte nach deutscher Auffassung die o. g. Ausnahmeliste völlig entfallen.

### 3.5 Übergangsfristen

Bisher konnte auch noch keine Einigung über die Frage erreicht werden, ob und welche Regelungen der EG-VO zur Verhinderung von Umgehungen nur für eine Übergangsfrist gelten sollen. Einige MS und die Kommission wollen insbesondere einschränkende Regeln zum — freien — Intra-EG-Handel nur für eine fest umrissene Übergangszeit von zwei (oder drei) Jahren eingeführt wissen. Andere MS wollen diese Regelungen nach einer Drei-Jahresfrist nur dann

entfallen lassen, wenn alle MS ihrer Aufhebung einstimmig zustimmen. Die Bundesregierung tritt für eine unbefristete Zeitdauer nur in dem o. g. Fall des Artikels 20 Abs. 3 EG-VO ein; im übrigen könnte sie Übergangsfristen zustimmen.

### 3.6 Ausblick

Schon jetzt zeichnet sich deutlich ab, daß unsere strengeren deutschen Exportkontrollbestimmungen in einigen wichtigen Punkten nicht für alle zwölf MS verbindlich in die EG-VO aufgenommen werden.

Soweit es z. B. um die Genehmigungspflicht für den nicht dokumentierten Wissenstransfer (§ 45 Abs. 2 AWV) oder für die Dienstleistungen an Rüstungsgütern (§ 45 b AWV) geht, lehnen alle MS eine Regelung in der EG-VO ab; diese Normen betreffen nicht den angestrebten freien Warenverkehr im Binnenmarkt und sollten/könnten daher in einer EG-VO nicht geregelt werden. Es bleibe jedoch einzelnen MS überlassen, derartige Regeln national einzuführen

oder beizubehalten. Die Bundesregierung beabsichtigt, diese Harmonisierungsbemühungen ggf. in anderen Gremien fortzusetzen.

Die Diskussion über die Ausgestaltung der Auffangnorm, Artikel 4 EG-VO (vgl. oben 3.1), läßt ebenfalls nicht erkennen, daß die übrigen MS einer verbindlichen Auffangnorm auch für Zulieferungen in den konventionellen Rüstungsbereich zustimmen könnten. Diese Regelung der EG-VO wird einer der wichtigsten Diskussionspunkte in den nächsten Wochen auf politischer Ebene in Brüssel sein.

Die Bundesregierung wird, sobald die Grenzen der Zustimmungsbereitschaft der übrigen MS endgültig ausgelotet sein werden, in dem Spannungsfeld zwischen europäischem Binnenmarkt einerseits und den Vorstellungen über ein gutes Exportkontrollsystem andererseits zu entscheiden haben, ob sie der EG-VO ihre Zustimmung erteilen kann sowie ob und ggf. welche Konsequenzen für das nationale Ausfuhrkontrollrecht zu ziehen sind.