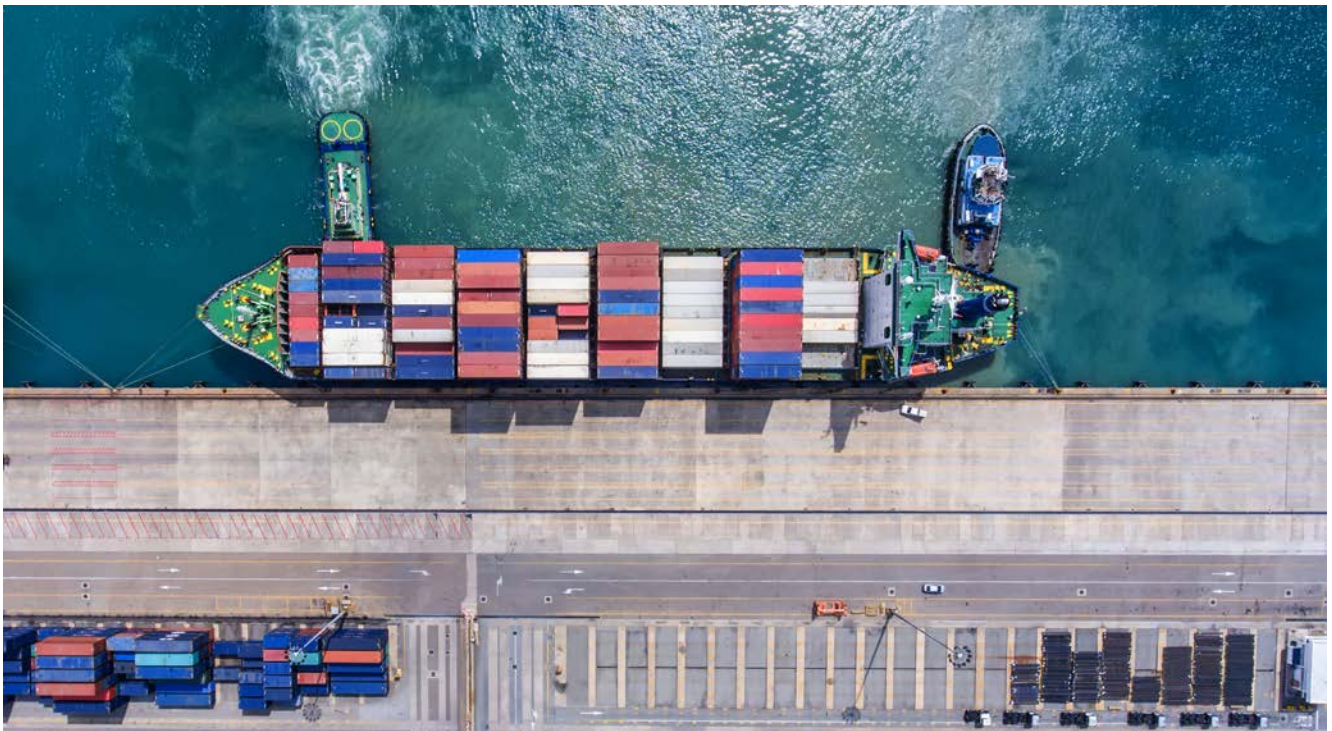


# Dual-use-Güter in der Exportkontrolle

## Methoden, Verfahren und Weiterentwicklungen

Die Exportkontrolle ist nicht nur auf Rüstungsgüter ausgerichtet. Auch viele Industriegüter benötigen eine Ausfuhrgenehmigung, weil sie sowohl zivil als auch militärisch verwendet werden können. Diese Dual-use-Güter genannten Produkte werden in der gesamten EU einheitlich nach Vorgaben der EU-Dual-use-Verordnung kontrolliert. Welche Güter erfasst sind, ist nach technischen Parametern festgelegt. Bei der Entscheidung für oder gegen ihre Ausfuhr muss die Außenwirtschaftsfreiheit gegen außen- und sicherheitspolitische Bedenken abgewogen werden. Dabei kooperieren Wirtschaft und Kontrollbehörden miteinander: Beide sind daran interessiert, Exportmärkte weiter zu öffnen, deutsche Produkte aber nicht in falsche Hände geraten zu lassen.



Ein hypothetisches Beispiel: Ein deutsches mittelständisches Unternehmen möchte eine Werkzeugmaschine in ein afrikanisches Land verkaufen. Es handelt sich um eine moderne, rechnergesteuerte Fräsmaschine zum Preis von etwa einer viertel Million Euro. Maschinen dieser Art sind Präzisionsprodukte, die nur in wenigen Ländern produziert werden. Sie sind in der Lage, auf ein Hundertstel Haaresbreite zu fräsen. Die Automobilindustrie setzt sie in der Serienproduktion ein, was für die herausragende Qualität der Maschine spricht.

Das Unternehmen stellt einen Ausfuhrantrag beim BAFA, dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle. Es hat viel Exporterfahrung und weiß, dass manche seiner Produkte in bestimmte Länder nur mit Genehmigung geliefert werden dürfen. Zuvor hatte das Unternehmen

Verhandlungen mit dem Importeur geführt und wollte sich an einer Ausschreibung im Rahmen eines größeren Beschaffungsprojekts beteiligen. Ihm war wichtig, vor Ende der Ausschreibungsfrist eine Ausfuhrgenehmigung zu erhalten. Um die Sache zu beschleunigen, legte das Unternehmen seinem Antrag technische Unterlagen zur Maschine und Informationen zum Importeur bei (Geschäftsmodell, Produktionsprofil, Kunden). Vor allem aber erfuhr das BAFA aus dem Antrag, was mit der Fräsmaschine hergestellt werden sollte, nämlich Fahrzeugteile für den zivilen Katastrophenschutz.

Fast 23.000 solcher Anträge hat das BAFA 2016 erhalten, im Handelswert von insgesamt 16,7 Mrd. Euro<sup>1</sup>. Mit jedem dieser Anträge muss die Behörde drei Fragen beantworten:

1 Details unter [http://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Bundesamt/jahresbericht\\_2016\\_2017.html](http://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Bundesamt/jahresbericht_2016_2017.html).

1. Muss das Unternehmen für diese Lieferung eine Genehmigung einholen?
2. Würden durch die Ausfuhr, so wie sie beantragt wurde, außen- und sicherheitspolitische Gefahren entstehen?
3. Würden in dem Fall, dass die Lieferware anders verwendet wird, als im Antrag steht, außen- und sicherheitspolitische Gefahren entstehen?

### Zwischenruf

*Ausfuhrgenehmigungen müssen unbürokratisch erteilt werden!*

Das ist richtig. Sowie alle Informationen zum Geschäft vorliegen, kann über die Genehmigung entschieden werden. Im Antrag beschreibt der Exporteur das Geschäft im Detail. Gelegentlich aber genügt das nicht. In einem von zehn Fällen müssen weitere Bundesbehörden eingeschaltet werden, um Informationen über den Importeur und seine Absichten zu beschaffen. Das ist zeitaufwändig, besonders wenn in Krisen- und Spannungsregionen geliefert werden soll.

### Ist der Behörde ein Eingriff in die Außenwirtschaftsfreiheit rechtlich möglich?

Ein Prüfverfahren läuft in der Praxis in etwa wie folgt ab:

Ergibt sich, die Fräsmaschine betreffend, ein technisch wie wirtschaftlich glaubwürdiges Bild des Ausfuhrgeschäfts? Mit der Fräsmaschine können nicht nur Teile für zivile Fahrzeuge hergestellt werden, sondern auch Teile etwa für Raketentriebwerke und Panzerfahrzeuge. Das am Kauf interessierte Unternehmen stellt zivile Konsum- und Investitionsgüter her, etwa die angegebenen Fahrzeuge für den Katastrophenschutz. Die Verwendung der Maschine im zivilen Fahrzeugbau ist also prinzipiell plausibel, denn kein modernes Fahrzeug kann ohne Werkzeugmaschinen hergestellt werden.



### Zwischenruf

*Es muss verhindert werden, dass sensible Güter in falsche Hände geraten!*

Exakt darauf ist die deutsche Exportkontrolle ausgerichtet. Eine Ware, die allerdings nicht als genehmigungspflichtig gelistet ist und keinem Embargo unterliegt oder die technisch nicht für ein Bio-, Chemie- oder Kernwaffenprogramm geeignet ist, kann nicht untersagt werden. Allerdings gibt es auch in diesen Fällen unter engen Voraussetzungen das Instrument des sogenannten Einzeleingriffs. Es ist aber zeitlich befristet, um außen- und sicherheitspolitischen Schaden abzuwenden.

Der Empfänger ist aber Teil eines Industriekomplexes, der Rüstungsgüter entwickelt und produziert. Es ist bekannt, dass im Empfängerland ein staatliches Programm zur Herstellung von Kurz- und Mittelstreckenraketen verfolgt wird. Wäre die Maschine technisch dazu geeignet, antragswidrig in der Raketenproduktion eingesetzt zu werden? Ja, sie wäre technisch dazu geeignet. Auch eine Raketenproduktion kommt nicht ohne Werkzeugmaschinen aus.



Bestehen aber Anhaltspunkte für einen solchen „Missbrauch“ der Fräsmaschine in der Raketenproduktion des Landes? Nein, aus den Antragsunterlagen und den zusätzlichen Recherchen des BAFA haben sich hierfür keine konkreten Anhaltspunkte ergeben. Das am Kauf interessierte Unternehmen ist, soweit ersichtlich, nicht an der Produktion von Raketen beteiligt.

Was wäre, wenn solche Anhaltspunkte bestehen würden? Wie wäre damit umzugehen? Es müsste geprüft werden, ob und inwieweit die Maschine unmittelbar und maßgeblich zur Rüstungsproduktion beiträgt. Dies ist ein wichtiges Kriterium in der Gefahrenbewertung. Maschinen und Geräte, die zu Beginn der Wertschöpfungskette eingesetzt werden, stehen in einem eher weiten Zusammenhang zum Endprodukt. Je später in der Wertschöpfungskette sie aber eingesetzt werden, desto näher sind sie dem Endprodukt und desto eher ist die Funktionalität der Produktion von ihr abhängig.

Selbst damit sind alle Fragen aber noch nicht erschöpfend beantwortet. Es geht auch um Gefahren aufgrund falscher oder unvollständiger Informationen – etwa zu möglicherweise verschleierte Empfängern. Auch solche Risiken von Falschangaben müssen abgewogen werden. Im Beispiel der Fräsmaschine bestehen aber keine konkreten Anhaltspunkte dafür, dass die Maschine unter dem Vorwand einer zivilen Verwendung in Wahrheit für die landeseigene Raketenproduktion beschafft wird.

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten: Es geht um eine Fräsmaschine, die technologisch hochwertig ist und sensibel im Sinne des Außenwirtschaftsrechts. Deshalb ist sie gelistet und in der Ausfuhr genehmigungspflichtig. Sie soll jedoch für eine zivile Verwendung ausgeführt werden, was im Ausfuhrantrag plausibel und glaubwürdig dargelegt

wurde. Konkrete Hinweise auf eine antragswidrige militärische Verwendung bestehen nicht.

Die Gefahrenbewertung ist aber auch damit noch nicht beendet. Raketen sind Trägersysteme für Massenvernichtungswaffen. Das fragliche Land stellt zwar keine Biowaffen und keine Chemiewaffen her, und es verfügt auch nicht über Kernwaffen. Aber das am Kauf interessierte Unternehmen ist, wie ermittelt wurde, Teil eines Industriekomplexes mit engen Beziehungen zu ausländischen Rüstungsbetrieben. Es bestehen Kooperationsbeziehungen zu Ländern, die Massenvernichtungswaffen entwickeln oder in der Vergangenheit auf diesem Gebiet tätig waren. Es wäre also denkbar, dass die Maschine in dem Raketenprogramm eines Drittlandes eingesetzt wird. In der Bewertung des Ausfuhrgeschäfts wäre die Kooperationsbeziehung zu Ländern mit Massenvernichtungsprogrammen und das Ausmaß der damit verbundenen Gefahr entscheidend. In der Abwägung würde zurücktreten, dass konkrete, in Tatsachen begründete Anhaltspunkte für den Missbrauch fehlten. Die Kooperationsbeziehungen des Käufers zu einem Land, in dem möglicherweise Massenvernichtungswaffen entwickelt werden, könnten im Beispiel letztlich genügen, in einer Gesamtbetrachtung den Export der Fräsmaschine zu unterbinden.

### Zwischenruf

*Sollte nicht auch der Export harmloser „Allerweltsgüter“ verboten werden, wenn sie in der Waffenproduktion eingesetzt werden könnten?*

Nahezu jedes Land hat eine Verteidigungsindustrie, die im Wirtschaftsleben verwurzelt ist. Viele Hersteller von „Allerweltsgütern“ sind darin eingebunden, darunter Rohstofflieferanten, Lieferanten von Fahrzeugen und Kränen, Elektronikhersteller und Kantinenausrüster. Ihre Produkte sind austauschbar und tragen nicht maßgeblich zum Endprodukt bei. Die Güterlisten der EU-Dual-use-Verordnung geben an, welche Güter aus technischer Sicht als kritisch anzusehen sind. Sie sind in der Regel technologisch hochwertig. Bei „Allerweltsgütern“ kann die Exportkontrolle nur in Ausnahmefällen eingreifen, etwa wenn ein Waffenembargo für das Empfängerland besteht oder wenn der Empfänger an der Produktion von Massenvernichtungswaffen beteiligt ist. Und selbst in diesen Fällen müssen hohe Anforderungen an die Qualität der Indizien gestellt werden, wenn die Ausfuhr unterbunden werden soll.



Fazit: Fräsmaschinen dieser Qualität sind als kritisch gelistet und damit genehmigungspflichtig. Wurde eine außen- und sicherheitspolitische Gefahr erkannt, genügt dies für eine Unterbindung des Exports.

### Genehmigungspflicht als Geschäftsrisiko

Für Unternehmen ist die Vorhersehbarkeit der zeitlichen Dauer und des Ergebnisses der Ausfuhrgenehmigung wichtig.

Bis zur Entscheidung braucht das BAFA im Mittel etwa 30 Arbeitstage. Fünf bis zehn Prozent der Anträge jedoch werden zur politischen Entscheidung an das Bundeswirtschaftsministerium und das Auswärtige Amt überwiesen. Dann kann sich die Bearbeitungszeit um mehrere Wochen verlängern, besonders für Exporte sensibler Produkte in kritische Länder, wenn Verwendungsprognose und Gefahrenbewertung sehr aufwändig sind.

Wie die Entscheidung ausfällt, erscheint den Unternehmen mitunter als nicht vorhersehbar. Es ist eine ständige wirtschaftspolitische Aufgabe, dieser Wahrnehmung entgegenzuwirken. Der Rechtsrahmen, innerhalb dessen Genehmigungen erteilt oder versagt werden können, enthält keine Prüffristen, weil die Aufklärung außen- und sicherheitspolitischer Gefahren Zeit braucht. Unterhält jedoch eine Branche rege Handelsbeziehungen mit wiederkehrenden Lieferungen in bestimmte Länder, entstehen Präzedenzstrukturen und Genehmigungslinien, die auch in schwierigeren Fällen zügige Entscheidungen ermöglichen können. Die Entscheidungsmaßstäbe werden über reguläre Voranfragen und Auskünfte zur Güterliste sowie in Gesprächen mit Unternehmen kommuniziert und erläutert. Dieser Dialog ist eine ständige Aufgabe des BAFA und der Bundesministerien.

### Zwischenruf

*Die Konkurrenz schläft nicht. Wenn wir aus politischen Gründen nicht liefern dürfen, tun es andere.*

Das stimmt so nicht. Für alle EU-Mitgliedstaaten gelten dieselben Güterlisten und Genehmigungsregeln. Hat ein Mitgliedstaat eine Lieferung verboten, so teilt er das den anderen mit. Möchte ein Staat eine ebensolche Lieferung genehmigen, kann er das nur nach Rückfrage und Absprache tun. Ähnliche Vereinbarungen, wenn auch weniger stringent, bestehen über die EU hinaus mit vielen Ländern – im Rahmen von international abgestimmten Kontrollregimen.

### Menschenrechte in der Dual-Use-Exportkontrolle

Ein anderes Beispiel: Ein Staat außerhalb der EU hat Bedarf an Einsatzfahrzeugen für die Polizeiarbeit. Er bestellt Abhörstationen, die als geländegängige Transporter getarnt sind. Mit ihnen können Gespräche abgehört werden, die mit Satellitentelefonen geführt werden. Auch sind verdeckte Bild- und Tonaufnahmen im öffentlichen Straßenverkehr möglich. Im Ausfuhrantrag wird die Strafverfolgung als Einsatzzweck genannt. Im Empfängerland bestehe eine besonders hohe Gefahr von Terroranschlägen. Terroristen würden in dünn besiedelten Gebieten Satellitentelefone benutzen und sich in Städten konspirativ verhalten. Die verdeckte Observierung sei in der Terrorprävention unverzichtbar.

Hier stehen die Menschenrechte infrage. Human Rights Watch identifiziert in seinem World Report 2017 Länder, in



denen die Polizei weitreichende technische Mittel zur Verfügung habe, die Bevölkerung elektronisch zu überwachen. Dabei würden nationale Sicherheit und öffentliche Ordnung auch dazu benutzt, eine heimliche Überwachung von Regierungsgegnern oder von Teilen der Bevölkerung zu begründen. Durch legitime Strafverfolgung seien solche Überwachungsmaßnahmen mitunter nicht zu rechtfertigen.

Im Fokus der Exportkontrolle stehen traditionell Gefahren, die mit den militärischen Fähigkeiten im Empfängerstaat verbunden sind. Im Zuge ihrer Modernisierung wurde die Exportkontrolle aber immer stärker auf Menschenrechtsfragen erweitert. Für Folterwerkzeuge und Hinrichtungsanlagen gibt es seit langem Exportverbote auf EU-Ebene. Auch der Export von Narkosemitteln, die für Giftspritzen verwendet werden können, wird streng und effektiv kontrolliert.

Zunehmend werden weitere Menschenrechtsfragen unabhängig von militärischen Aspekten in den Schutzbereich der Exportkontrolle einbezogen. In Deutschland wurde 2015 eine Genehmigungspflicht für Computer und Software eingeführt, mit denen Telefongespräche aufgezeichnet und automatisch analysiert werden können. Auf Ebene der EU wird in dieselbe Richtung gedacht und daran gearbeitet, den Rechtsrahmen für die Unterbindung von solchen Exporten vorsichtig zu erweitern.

In der Praxis allerdings erweist sich, dass Unternehmen und Behörden oft nur schwer in der Lage sind, im Voraus zu beurteilen, wozu etwa die Abhöranlagen tatsächlich verwendet werden. Denn bei Gütern mit Menschenrechtsrelevanz liegen legitime und illegitime Verwendung oft sehr nahe beieinander. In einigen Ländern werden beispielsweise Löschfahrzeuge als Wasserwerfer gegen friedliche Demonstranten eingesetzt.

Hier stehen Exportkontrolle und Politik vor erheblichen Herausforderungen. Es braucht Leitlinien und Kriterien für den Umgang mit bestimmten Gütern und mit Empfängern in solchen Ländern. Diese Debatte steht im Mittelpunkt der gegenwärtigen Revision der EU-Dual-use-Verordnung.

## Die Rolle des BAFA

Prognosen über die Verwendung von Gütern sind mitunter sehr schwierig. Eine zuverlässige Prognose, auf welche Art und Weise der ausländische Empfänger seine Importgüter verwenden wird, ist aber für Unternehmen und die Behörde eine rechtliche Verpflichtung. Die Plausibilität der Prognose und Gefahrenbewertung sind gerichtlich überprüfbar.

Wie weit geht aber nun die Ermittlungspflicht der Behörde? Wie genau muss das exportierende Unternehmen seine Kunden und ihre Verwendungsabsichten kennen? Hier

kommt der kooperative Charakter der deutschen Exportkontrolle ins Spiel: Exportkontrolle funktioniert im Zusammenwirken von Behörden und Unternehmen. Gemeinsam beschaffen sie alle Informationen, die für eine Genehmigungsentscheidung nötig sind. Soweit möglich, wird die Entscheidung im Dialog vorbereitet und kommuniziert. Das BAFA unterstützt die Exporteure dabei, Vorschriften einzuhalten und Fahrlässigkeit zu vermeiden.

Auf Seiten der Unternehmen ist „Compliance“ das Schlüsselwort. Unternehmen haben organisatorische Vorkehrungen für eine lückenlose interne Exportkontrolle zu treffen. Sie müssen Strukturen, Prüfraster und geeignete IT-Systeme einsetzen, mit denen im Unternehmen eine hohe Sensibilität hinsichtlich der rechtlichen Vorschriften gewährleistet ist. Dazu gehört nicht nur, die Genehmigungspflichten genau zu kennen, denen die eigenen Produkte unterliegen. Dazu gehört auch die Beschaffung aktueller Informationen über die ausländischen Kunden und zur Lage vor Ort. Es muss dafür gesorgt werden, dass alle im Unternehmen vorliegenden Informationen der internen Exportkontrolle zur Verfügung stehen. Beschäftigte müssen regelmäßig über die Vorschriften unterrichtet und Kontrollinstanzen müssen etabliert werden. Unternehmensverbände und Handelskammern unterstützen dabei. Das BAFA veranstaltet Informationstage und Schulungen.

Besteht ein solches Compliance-System, so ist das Unternehmen zunächst rechtlich weitgehend abgesichert. Zudem wird es nach erfolgreichen Audits als zuverlässig kategorisiert und kann von administrativen Verfahrenserleichterungen profitieren.

Auch das BAFA ist nicht in der Lage, unverhältnismäßig aufwändig und lange nach Informationen zu suchen, bevor es entscheidet. Es muss sich aber nicht allein auf Empfängerprofile aus den Anträgen und öffentliche Informationen verlassen. Es verfügt selbst über hohe technische Expertise und Kompetenz. Außerdem stehen dem BAFA Informationen aus den internationalen Exportkontrollregimes und von EU-Partnern zur Verfügung, ergänzt um nachrichtendienstliche und diplomatische Informationsquellen. Letztlich handelt es sich auch hier um ein erweitertes Compliance-System, mit dem die Verwendungsprognose des Unternehmens durch die Behörde korrigiert und vervollständigt wird. Die verbesserte Prognose bildet dann die Grundlage der Einzelfallentscheidung.

Das Unternehmen kann in bestimmten Fällen aber auch ganz unabhängig vom konkreten Export wertvolle Informationen liefern. Produkte der Hochtechnologie erfordern viel Wartung und Pflege, die nur der Hersteller fachgerecht leisten kann. Deshalb ist oft ein langjähriger Vor-Ort-Service Teil des Exportgeschäfts. Der deutsche Exporteur weiß also, wo seine Maschine steht und was mit ihr hergestellt wird. Zumindest fällt ihm auf, wenn sie abgebaut und zweckentfremdet wird. Damit würde deutsches Ausfuhrrecht verletzt, denn eine Ausfuhrgenehmigung ist an die vorbestimmte Verwendung der Ware gebunden. Das Unternehmen ist zwar nicht haftbar für eine Zweckentfremdung, aber es wird künftig vorsichtiger sein in der Wahl seiner Kunden.

## Effizienz und Effektivität

Gesetzgeber, Behörden und Unternehmen sind fortlaufend damit beschäftigt, die Wirksamkeit der Exportkontrolle zu verbessern. Eine besondere Herausforderung ist es, mit der technologischen Entwicklung Schritt zu halten. Quantenkryptographie, Nanotechnik und Drohnen, additive Fertigung (3D-Druck), Satellitentechnik und Metamaterialien sind Technologiefelder, auf denen laufend nachgesteuert werden muss, damit die Exportkontrolle nicht ins Leere greift.

Der bürokratische Aufwand für Unternehmen und Behörden muss allerdings verringert werden. Das BAFA arbeitet daran, Antrags- und Genehmigungsverfahren ganz ohne Medienbrüche elektronisch abzuwickeln. Trotz der Vielzahl an Beteiligten ist das weitgehend erreicht.

Die Effizienz aber steht und fällt letztlich damit, allen beteiligten Behörden ausreichende Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Nur dann können in kurzer Zeit zuverlässige Informationen über Importeure in kritischen Ländern beschafft und politische Entscheidungen zügig getroffen werden. Das ist eine Herausforderung angesichts der Dynamik des deutschen Außenhandels einerseits sowie andererseits auch angesichts der Dynamik langjähriger regionaler Konflikte. Beides erfordert eine ständige Neubestimmung außen- und sicherheitspolitischer sowie wirtschaftspolitischer Wertungen.

Kontakt: Dr. Robert Säverin  
Referat: Ausfuhrkontrolle, Grundsatzfragen,  
Dual-use-Güter