

Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie zur Revision der EU-Dual-Use-Verordnung am 27. Januar 2017

Dr. Ben Wagner & Dr. Marcel Dickow, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)*

1) Grundsätzliches[†]

Der Export von Dual-Use-Gütern bewegt sich grundsätzlich im Spannungsfeld wirtschaftlicher, außenpolitischer und verteidigungspolitischer Interessen privater und staatlicher Akteure. Hinzu treten immer eine menschenrechtliche und ethische Dimension. Die Bundesregierung steuert in der Exportkontrolle in verschiedenen Rollen: So gibt sie industrie- und handelspolitische Rahmenbedingungen für Unternehmen oder Branchen vor; sie definiert Bedarfe der eigenen Behörden: sie kann für eine europäische Harmonisierung eintreten; schließlich beurteilen staatliche Stellen die Anträge zum Export von Dual-Use-Gütern und erteilen gegebenenfalls Ausfuhrgenehmigungen.

Die weitestgehend fehlende öffentliche Transparenz von Exportgeschäften und ihrer Genehmigungsverfahren ist weiterhin ein großes Problem. Wo Transparenz nur schwer oder einzig im Nachgang hergestellt wird, entsteht Raum für Spekulationen und politische Instrumentalisierung. Besonders die Tatsache, dass Exportentscheidungen zwar intern abgewogen, aber öffentlich nicht begründet werden, kann staatliches Handeln öffentlich delegitimieren. So setzt sich jede Regierung dem Vorwurf aus, sich die Exportinteressen der beteiligten Unternehmen zu eigen zu machen. Begründet die Bundesregierung explizit ihre Entscheidungsgrundlage, so gibt sie Einblick in ihre sicherheits- und außenpolitischen Abwägungen und kann in die Lage geraten, Interessengegensätze explizieren zu müssen.

Transparenz, so wird vielfach als Begründung vorgebracht, ist auch deswegen schon schwierig durchzusetzen, weil schutzbedürftige Geschäftsinteressen Dritter, der liefernden Unternehmen und ihrer Partner in den Empfängerstaaten, gewahrt werden sollen. In der Abwägung demokratischer, d.h. auch parlamentarischer, Legitimierung von außenpolitischem Handeln der Regierung mit Geschäftsinteressen Dritter sollte jedoch prinzipiell das Interesse des Staats

* Weitere Fragen zu dieser Stellungnahme bitte an Ben.Wagner@swp-berlin.org richten.

[†] Teile des Punktes ‚Grundsätzliches‘ wurden aus der schriftlichen Stellungnahme zum Konsultationsprozess des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie von Dr. Marcel Dickow vom 13. Januar 2017 übernommen.

überwiegen, sein Handeln transparent und nachvollziehbar zu gestalten. Sonst kann die Legitimität des staatlichen Handelns in Zweifel gezogen werden.

2) Initiative der EU-Kommission zur Revision der Dual-Use-Verordnung

Vor diesem Hintergrund begrüßen wir den Vorschlag der EU-Kommission zur Revision der Dual-Use-Verordnung vom 28.9.2016. Der Vorschlag der EU-Kommission zielt auf eine grundsätzliche Weiterentwicklung bestehender Regeln zur Exportkontrolle, bei dem sowohl der rechtliche Rahmen an sich, als auch die Zukunftsfähigkeit bestehender Regeln gestärkt werden. Der Entwurf reagiert auch auf deutliche Kritik sowohl von EU-Mitgliedstaaten als auch aus der Zivilgesellschaft über die Ineffektivität bestehender Regeln und ist in diesem Kontext und eine deutliche Weiterentwicklung bestehender Regulierungsansätze bemüht. Sowohl die Einführung von Catch-all-Mechanismen in bestimmten, kritischen Bereichen, als auch die Stärkung des gemeinsamen Standpunkts als europaweit rechtsverbindliche Grundlage für Exporte von Dual-Use-Gütern bedeuten eine wichtige Weiterentwicklung bestehender rechtlicher Regeln.

a) Die „human security“ Dimension des Verordnungsentwurfs

In dem Verordnungsentwurf wird der Human-Security-Ansatz als Grundlage für staatliches Eingreifen im Bereich der Exportkontrolle angeführt. Der Ansatz wird seit den späten 1990er Jahren als außenpolitischen Ansatz breit diskutiert und findet vor allem in Europa deutlichen Anklang. Von 2005 bis 2010 wurde das Konzept ausführlich von den Vereinten Nationen evaluiert, bis schließlich der Generalsekretär der Vereinten Nationen das „Mainstreaming von human security in allen Aktivitäten der Vereinten Nationen“ (A/64/701) empfahl. In den letzten Jahren ist der Begriff ‘human security’ allerdings weniger präsent geworden, weshalb es etwas verwundert dass der Begriff in der neuen Dual-Use-Verordnung verwendet wird.

Bei genauerer Analyse entpuppt sich der Begriff als sinnvolle Erweiterung des bestehenden Systems der Exportkontrolle. Denn über den Begriff lässt sich die bestehende dichotome Regulierungslogik von zivil/militärisch aufbrechen, auf der das bestehende System der Exportkontrolle aufbaut. Eine Technologie muss dann nicht als ‘militärisch’ definiert werden um kontrolliert zu werden, sondern sie kann auch ‘menschenrechtlich relevant’ sein, in dem sie geeignet ist für „Begehung schwerwiegender Verletzungen der Menschenrechte oder des humanitären Völkerrechts verwendet [zu] werden“ (Art. 2. 1.b, COM/2016/616).

Diese inhaltliche Erweiterung zielt auf weit verbreiteten Missbrauch von bestimmten Technologien für interne Dual-Use-Maßnahmen und stellt gleichzeitig unmissverständlich klar, dass menschenrechtliche Erwägungen zum Kernbereich einer relevanten Abwägung im Bereich der Exportkontrolle gehören. Derartige Erwägungen sind nicht nur im Kontext aktueller politischer Debatte enorm sinnvoll, sie schaffen auch deutlich mehr Rechtssicherheit für Unternehmen die von der Exportkontrolle betroffen sind.

b) Menschenrechte als explizites Prüfkriterium gem. Art. 14

Wenn menschenrechtliche Erwägungen nicht nur Teil von politischer Debatte sind, sondern auch zum Kernbereich der Regulierung in diesem Bereich gehören ist dies grundsätzlich zu begrüßen. Die Debatte zu Exportkontrollen leidet seit längerem unter dem großen Abstand zwischen moralischen, ethischen und politischen Debatten auf der einen Seite, und konkreten operationalisierbaren Prüfkriterien auf der anderen Seite. Gerade weil die tatsächlichen rechtlichen Vorschriften weit hinter den öffentlichen politischen Debatten über eine angemessene Exportkontrolle hinterherhinken, ist es nur schwer möglich für Unternehmen den Erwartungen der Öffentlichkeit gerecht zu werden. Durch die Einführung von Menschenrechten als explizites Prüfkriterium, bei dem die „Achtung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts durch das Endbestimmungsland“ (Art. 14. 1.b, COM/2016/616) berücksichtigt wird, der Abstand zwischen politischer Debatte und rechtlichen Vorschriften deutlich verringert. Daher ist die Verankerung des gemeinsamen Standpunkts im Kern der Verordnung ausdrücklich zu begrüßen.

c) Einführung einer EU-autonomen Liste gem. Art. 3 Abs. 1

Auch die Einführung einer EU-autonomen Liste ist als Schritt in die richtige Richtung zu sehen, da das gesamte Exportkontrollregime dadurch deutlich anpassungsfähiger wird. Durch den langsamen, schwierigen und intransparenten Prozess des Wassenaar Abkommens ist es oft schwierig auf konkrete Probleme zu reagieren. So waren politische Entscheidungen im Bereich der Exportkontrolle einzelner EU-Länder in den letzten Jahren oft nur nach mehreren Jahren schwieriger Verhandlungen bei Wassenaar umzusetzen. Dies hat wiederum immer wieder zu nationalen Alleingängen geführt, wie zum Beispiel bei Frankreich oder Deutschland im Bereich der Überwachungstechnologien.

Durch die Einführung einer EU-autonomen Liste wird eine zusätzliche multilateral Ebene von Regulierungsoptionen unterhalb von Wassenaar geschaffen um auf Veränderungen im Bereich der Dual-Use-Güter schneller reagieren zu können. Da die EU Mitgliedsländer im Vergleich zu den 41 Wassenaar Mitgliedstaaten eher als ‘like-minded’ eingestuft werden können, über eine EU-Liste schneller auf Veränderungen reagiert werden, ohne dabei das viel beschworene ‘level playing field’ aufzugeben. Die EU-autonome Liste stellt daher einen wichtigen Mechanismus dar, der den politischen Handlungsspielraum der Mitgliedsstaaten sinnvoll erweitert und im Sinne einer europaweit harmonisierten Exportkontrollpolitik nationale Alleingänge verhindert.

d) Auffangklausel für die Ausfuhr nicht genehmigungspflichtiger Dual-Use-Güter in Bezug auf die Verletzung von Menschenrechten & für terroristische Handlungen (catch-alls, Art. 4)

Die Einführung allgemeiner Auffangklauseln (catch-alls) für ‘Menschenrechts’ und ‘Terrorismus’ hat eine breite Debatte ausgelöst, insbesondere von Unternehmen die mehr Rechtssicherheit fordern. Die Formulierung der Auffangklausel erscheint zunächst tatsächlich relativ breit, allerdings wird die mögliche Nutzung von Artikel 4 eingeschränkt dadurch, dass sämtliche möglichen Verletzung von Menschenrechten und terroristischen Handlungen unter folgendem Vorbehalt stehen: „wenn der Ausführer von der zuständigen Behörde davon unterrichtet worden ist“ (Art. 4. 1, COM/2016/616).

Umgekehrt wird von Ausführern erwartet, dass wenn ihnen Bekannt ist, dass ihre Güter für die Verletzung von Menschenrechten und terroristischen Handlungen genutzt würden, sie dies der zuständigen Behörde (BAFA) anzeigen sollen. Es werden hier Unternehmen in die Pflicht genommen die “gebotene Sorgfalt walten zu lassen” (Art. 4. 2, COM/2016/616). Eine derartige Sorgfaltspflicht ist in diesem Kontext durchaus angemessen und ähnliche Forderung wurden bereits März 2016 von Wissenschaftlern der SWP gemacht.[‡] Hier könnte der Entwurf deutlich weiter gehen und stärkere Dokumentationspflicht von ausführenden Unternehmen einfordern. Da exportorientierte Unternehmen bereits im Rahmen bestehender Compliance oder CSR-Prozesse eine vielfältige Dokumentation über ihre Kunden erstellen, könnten derartige Dokumente auch die Erfüllung derartiger Sorgfaltspflichten im Rahmen der Exportkontrolle belegen.

[‡] Siehe hierzu: https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2016S03_bdk.pdf

Da eine behördliche Unterrichtung dafür benötigt wird, damit eines der catch-alls seine Wirkung entfalten kann, ist davon auszugehen dass alleine schon wegen der Vielzahl der möglichen Fälle dieses Werkzeug nur sehr eingeschränkt eingesetzt werden wird. Da die Zahl der behördlichen Nachrichten in diesem Fall offenkundig sehr eingeschränkt sein wird und mit einer Unterrichtung an das betroffene Unternehmen verbunden sind, ist die Wahrscheinlichkeit dass dies mit massiven Rechtsunsicherheiten verbunden sein wird eher gering.

Allerdings steigt hierdurch der Ermessensspielraum des Bundesamts für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) deutlich. Um sicher zu stellen, dass dieser Ermessensspielraum nicht missbraucht wird, müssen stärkere Maßnahmen zu Transparenz und Accountability eingeführt werden. Jede derartige behördliche Unterrichtung nach Art. 4 muss in einer öffentlichen Datenbank festgehalten werden. Sowohl die Existenz als auch das Fehlen einer derartigen behördlichen Unterrichtung muss von innerhalb einer kurzer Frist von einer unabhängigen Stelle überprüft werden können. Nur so kann sicher gestellt werden, dass die Auffangklausel im öffentlichen Interesse eingesetzt wird.

3) Schlussfolgerungen

Der Vorschlag der EU-Kommission zur Revision der Dual-Use-Verordnung ist damit grundsätzlich zu begrüßen. Auch wenn weiterhin Änderungsbedarf in manchen Punkten besteht ist der Entwurf sehr hilfreich um politische Debatte und institutionellen Rahmen näher zusammen zu bringen. Aus unserer Sicht sind folgende Punkte weiterhin zu beachten:

1. Der Entwurf schafft eine derzeit nicht ausreichende existierende **Transparenz** für behördliche und politische Entscheidungen im Bereich der Exportkontrolle. In jedem Fall bedürfen Export-Entscheidungen einer stärkeren Transparenz und außenpolitischer Legitimierung.
2. Eine **stärkere Verrechtlichung** bestehender Fragestellungen bei der Implementierung ist sowohl beim Gemeinsamen Standpunkt als auch den Menschenrechtsklauseln sehr hilfreich.
3. Auffangklausel schaffen einen **stärkeren Ermessensspielraum** für die beteiligten Akteure, dass in der aktuellen Fassung deutlich bessere Governance-Mechanismen wie Transparenz und Accountability bedarf.
4. Das **'Level Playing Field'** in der europäischen Exportkontrolle wird insbesondere durch die Einführung einer EU-autonomen Listen gestärkt.

5. Die **Gestaltungsspielraum** europäischer Staaten sinnvoll als Gruppe der 'like minded' zu agieren wird durch die Einführung EU-autonomer Listen deutlich erweitert.
6. Schließlich schafft die Verordnung eine weitere **Harmonisierung** der bestehenden europäischen Regeln im Bereich der Exportkontrolle bei. Hier könnte die neue Verordnung sogar noch einen Schritt weiter gehen und auch größere Teile der Umsetzung der Dual-Use-Verordnung auf europäischer Ebene situieren.