

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung über die Verschärfung der Kontrolle des Exports von zivil und militärisch verwendbaren Gütern

Aufgrund der geschichtlichen Erfahrung empfindet die Bundesregierung eine besondere Verantwortung für die Verhinderung von Exporten von Gütern, die zur Produktion von Massenvernichtungswaffen beitragen. Sie stellt sich dieser Aufgabe mit vollem Einsatz, auch wenn die Ausfuhren eines großen Industrielandes, das zu den größten Exportnationen der Welt gehört und das über eine sehr breite Produktpalette im Bereich von zivil- wie militärisch nutzbaren Gütern verfügt, nur unter Schwierigkeiten wirkungsvoll zu kontrollieren sind.

Die Bundesregierung hat es bedauert, daß auch einige aus Deutschland stammende Exporte für militärische Zwecke, vor allem bei der Produktion von Massenvernichtungswaffen und Raketen, mißbraucht wurden. Sie hat die Rolle einiger deutscher Unternehmen und Einzelpersonen bei diesen Projekten verurteilt. Darüber hinaus hat sie aus den schlimmen Erfahrungen die notwendigen Lehren gezogen und in einer Reform ihres gesamten Export-Kontroll-Systems die rechtlichen Rahmenbedingungen erheblich verschärft und zugleich den administrativen Kontroll-Apparat angemessen verstärkt. Dabei war abzuwägen, daß Deutschland einerseits ein essentielles Interesse an einem möglichst freien Welthandel hat, von dem sein Wohlergehen abhängt, zum anderen aber seiner weltpolitischen Verantwortung für die Verhinderung der Proliferation von Massenvernichtungswaffen als eine der größten Gefahren der Menschheit nicht ausweicht. Im Zweifelsfall mußte zugunsten der Exportkontrolle entschieden werden.

Das Interesse und die Notwendigkeit, durch Export von deutscher Technologie zur Entwicklung der Welt in friedlichen Industriebereichen beizutragen, besteht unverändert fort. Die Verschärfung der Exportkontrolle soll dieses wichtige Anliegen nicht behindern.

Die Verschärfung der Exportkontrolle bei Waren, die sowohl zivil wie militärisch verwendbar sind, ergänzt die seit jeher restriktive deutsche Politik beim Export von Waffen. Deutschland hat auf die Herstellung und den Besitz von ABC-Waffen verzichtet, den Nichtverbreitungsvertrag für Kernwaffen ratifiziert, als bisher einziger Staat der Welt sich internationalen Überprüfungen hinsichtlich der Herstellung von chemischen Waffen vor Ort unterworfen und die internationale Konvention zur Ächtung von biologischen Waffen ratifiziert. Es bemüht sich — mit anderen Staaten — seit Jahren aktiv um den Abschluß der Verhandlungen über eine weltweite und verifizierbare Chemiewaffen-Konvention; Deutschland hat 1992 den Vorsitz im zuständigen Verhandlungsausschuß der Genfer Abrüstungskonferenz und wird alles daran setzen, 1992 den Abschluß der Konvention zu erreichen. Im Bereich konventioneller Waffen werden Exporte in Spannungszonen nicht genehmigt. So wurden keine Exporte von Kriegswaffen in den Irak zugelassen. Der Anteil an Kriegswaffen-Exporten am deutschen Gesamtexport lag 1990 bei nur 0,3 %.

Die Reform der Exportkontrolle wurde seit 1989 in mehreren Schritten vorgenommen. Sie ist in ihren Grundzügen mit der Verabschiedung des neuen

Außenwirtschaftsgesetzes am 14. Februar 1992 nun abgeschlossen.

1. Verschärfung der rechtlichen Rahmenbedingungen des Exports

Bei ca. 18 Millionen Ausfuhrsendungen, die jährlich über die deutschen Grenzen gehen, ist die wirkungsvolle Kontrolle von Waren, deren Verwendungszweck in der Regel nicht äußerlich erkennbar ist, nur über einschneidende rechtliche Eingriffe in die Freiheit des Außenhandels zu erreichen. Dazu gehören

- präventive Überwachungsmöglichkeiten,
- hohe Sanktionen für illegale Handlungen sowie
- ein umfangreicher Katalog von Beschränkungen und sonstigen Eingriffsmöglichkeiten bei Verdacht auf militärische Verwendung.

Höhere Strafen und Sanktionen

Zur Abschreckung sind die Strafrahen wesentlich angehoben worden. Für alle besonders schweren Fälle von Außenwirtschaftskriminalität können die Gerichte bis zu 15 Jahren Freiheitsstrafe verhängen. Dabei gilt dieser hohe Strafrahen auch für die Tätigkeit deutscher Techniker im Ausland, wenn sie dort Entwicklung und Herstellung von ABC-Waffen fördern. Ein besonderer Straftatbestand mit dem gleichen Strafrahen wurde für die Verletzung von Embargo-Beschlüssen der Vereinten Nationen geschaffen. Die hohen Mindeststrafen von zwei Jahren schließen Bewährungsstrafen automatisch aus. Außerdem kann in Zukunft der gesamte Erlös aus illegalen Exporten eingezogen werden, so daß illegal handelnde Unternehmen nicht mehr ihre Kosten gegenrechnen können und ihnen in vielen Fällen der wirtschaftliche Zusammenbruch droht.

Bisher hat nur Deutschland so weitgehende Strafbestimmungen für Auslandstätigkeiten und bei Verstößen gegen Embargo-Beschlüsse des VN-Sicherheitsrates eingeführt.

Die Bundesregierung hat außerdem die Einhaltung der Ausfuhrkontrollbestimmungen zur „Chiefsache“ in den Unternehmen gemacht. Ein Vorstandsmitglied, Geschäftsführer oder Gesellschafter wird als „Ausfuhrverantwortlicher“ persönlich in die Verantwortung genommen, daß in seinem Unternehmen ein effizientes innerbetriebliches Kontrollsystem vorhanden ist. Kommt es dennoch zu illegalen Ausfuhren, so muß bei gravierenden Verstößen dieser Ausfuhrverantwortliche ausgewechselt werden.

Die Bundesregierung hat der deutschen Justiz alle ihr vorliegenden Informationen übermittelt, damit Exporteure, die illegal exportiert haben, konsequent verfolgt und bestraft werden. Illegale Lieferungen in den Irak und die ergriffenen Maßnahmen sind in einem umfangreichen Bericht an das deutsche Parlament dokumentiert. Die Medien haben daraus zitiert. Diese parlamentarische Aufklärung war international ohne Parallele.

Präventive Überwachungsmöglichkeiten

Höhere Strafen und Sanktionen allein aber reichen nicht aus, gefährliche und rechtswidrige Exporte wirksam zu unterbinden. Es gilt nicht nur, die Verantwortlichen nachträglich zu bestrafen, sondern solche Exporte durch präventive Maßnahmen rechtzeitig zu entdecken und zu verhindern. Durch das am 14. Februar 1992 beschlossene neue Außenwirtschaftsgesetz ist der zentralen Zollfahndungsbehörde (Zollkriminalinstitut) das Recht eingeräumt worden, nach richterlicher Anordnung und unter parlamentarischer Aufsicht in das Grundrecht des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses einzugreifen, sobald erste Anzeichen für die Planung von Straftaten vorliegen. Eine solche Überwachung stellt einen besonders schwerwiegenden Eingriff in eines der „klassischen“ Freiheitsrechte dar, das alle westlichen Verfassungen kennen. Gleichwohl hat sich der Gesetzgeber auf Vorschlag der Bundesregierung dazu entschlossen, weil die Verhinderung lebens- und friedensbedrohender Exporte von Waren, die zur Herstellung von Massenvernichtungswaffen verwandt werden, höher zu bewerten ist als das erwähnte individuelle Freiheitsrecht. In der Vergangenheit hat sich gezeigt, daß derartige Exporte nicht allein auf der Basis nachrichtendienstlicher Hinweise aus dem Ausland wirkungsvoll zu kontrollieren sind, sondern daß eine bessere präventive Überwachung im Inland hinzukommen muß.

Zusätzliche Beschränkungen und Eingriffsmöglichkeiten

Die Bundesregierung hat in großem Umfang zusätzliche Genehmigungspflichten für die auch militärisch verwendbaren Waren eingeführt. Beispielsweise wurden

- Werkzeugmaschinen und andere Maschinentypen,
- Tieflader mit Eignung für den Panzertransport,
- Aggregate mit Verwendungsmöglichkeit bei Raketen und bei der Urananreicherung,
- alle von der „Australischen Gruppe“ vorgeschlagenen Vorprodukte für chemische Kampfstoffe,
- zivile Anlagen, in denen bei Mißbrauch chemische oder biologische Waffen hergestellt werden können,

einseitig und ohne Rücksicht auf Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der deutschen Wirtschaft unter Kontrolle gestellt.

Eine Generalklausel unterwirft alle Güter der Genehmigungspflicht, wenn der Exporteur von der Verwendung bei der Waffenproduktion im Empfängerland Kenntnis hat (sog. „catch-all-clause“). Dies begegnet wirksam der längst zu beobachtenden Aufspaltung von Beschaffungs-Operationen in kleinere, auf den internationalen Kontroll-Listen nicht mehr enthaltene Gegenstände einerseits sowie den noch vorhandenen Lücken der internationalen Kontrolllisten andererseits.

Gleichzeitig hat die Bundesregierung — zunächst international ebenfalls ohne Parallele — eine Liste von Ländern zusammengestellt, bei denen die verschärften Kontrollen angewandt werden. Damit wird ein Warneffekt erreicht und zugleich durch Konzentration auf sensitive Länder die Effizienz der Kontrollen erhöht.

Unter Kontrolle wurde schließlich die Auslandstätigkeit deutscher Fachleute an Waffenprojekten und insbesondere an Projekten der Raketentechnologie gestellt, soweit es sich nicht um OECD-Länder handelt. Nach allen Erfahrungen ist der Export von „Köpfen“ nicht weniger gefährlich als der von Gütern und Technologien.

Auf eine Erweiterung der internationalen Kontrollregeln konnte schon wegen der bekanntgewordenen Fälle äußerst gefährlicher Exporte nicht gewartet werden. Bis heute gibt es z. B. noch keine endgültig akzeptierten und vorbildlichen internationalen Listen für Anlagen/Güter, die in Zusammenhang mit der Chemiewaffen-Produktion gefährlich werden können und deshalb zu kontrollieren sind. Auch die deutsche Kontrolle von Waren und Anlagen, aus denen und mit denen bei Mißbrauch biologische Waffen hergestellt werden können, z. B. Pilzkulturen und Fermenter, hat bisher keine vereinbarte internationale Parallele. In vielen Fällen mußte Deutschland neue Vorschriften schnell einführen, weil Lieferungen, die in anderen Ländern nicht verhindert werden konnten, über den internationalen Flughafen Frankfurt Rhein/Main ausgeführt werden sollten. Dies war z. B. der Fall bei Lieferungen aus Großbritannien für das irakische Projekt einer Superkanone („big gun“) oder aus USA für ein Raketenprojekt in Libyen.

2. Verstärkung des administrativen Kontroll-Apparates

Hand in Hand mit der Neuorientierung des Außenwirtschaftsrechts wurden die für die Exportkontrolle zuständigen Behörden erheblich ausgebaut und wurde der Kommunikationsfluß unter ihnen mit Einsatz modernster Datenverarbeitungstechnik so effizient wie möglich ausgestaltet.

Die für die Ausfuhrlicenzen und damit die rechtliche und technische Prüfung einzelner Anträge zuständige Behörde hatte vor der Neuorientierung ca. 70 Mitarbeiter in diesem Bereich. Zu Beginn des Jahres 1992 waren es 228 Mitarbeiter; das Parlament hat weitere 202 Stellen bewilligt. Wegen der gewachsenen Bedeutung dieser Aufgabe hat die Bundesregierung dem Parlament die Einrichtung eines selbständigen Bundesausfuhramts vorgeschlagen. Die hierfür nötigen gesetzlichen Grundlagen wurden am 14. Februar 1992 verabschiedet. Jährlich werden etwa 80 000 Anträge bearbeitet.

Die zentrale Ausfuhrüberwachungs- und Fahndungsstelle des Zolls (Zollkriminalinstitut) erfuhr eine ähnliche Verstärkung, und zwar von 94 Mitarbeitern 1988 auf heute ca. 270 Mitarbeiter. Auch diese Stelle wird zu einem besonderen Amt mit dann ca. 370 Mitarbeitern ausgebaut. Ein wichtiges Tätigkeitsfeld ist die

Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft; im vergangenen Jahr war dies bei mehr als 70 Ermittlungsverfahren des Zollfahndungsdienstes der Fall. Außerdem koordiniert das Amt die Tätigkeit von etwa 2 600 Zollbeamten, die in Deutschland den Außenwirtschaftsverkehr, auch mit Hilfe eines neuen DV-Systems („KOBRA“), überwachen. Im Rahmen der Verstärkung der Exportkontrolle wurde die Überprüfung von Exportunternehmen erheblich ausgeweitet. Die Zahl der Prüfungen stieg von 405 im Jahr 1989 auf 1 051 zwei Jahre später.

Die Bundesregierung hat die Reform des Außenwirtschaftsrechts im Grundkonsens mit der Exportwirtschaft und ihren Verbandsvertretungen durchführen können. Die Unterstützung der Exportkontrolle durch die Wirtschaft ist sehr wichtig. Die Exportwirtschaft will ihrerseits durch eine scharfe Exportkontrolle verhindert sehen, daß kriminelle Einzelfälle zu einem ungerechtfertigten Schaden für das Image von mehreren tausend völlig legal handelnden deutschen Export-Unternehmen führen. In diesem Rahmen betreibt die Bundesregierung ein Frühwarnsystem, mit dem Informationen weitergegeben werden, die der Wirtschaft helfen sollen, schon im Vorfeld bei der Geschäftsanbahnung problematische Vorgänge auszuweisen. Dabei wird auch über sensitive Beschaffungsversuche dritter Länder unterrichtet.

3. Verstärkung der internationalen Kooperation

Die nötige Effizienz der Exportkontrolle ist nicht zuletzt von intensiver internationaler Kooperation abhängig. Die Bundesrepublik Deutschland gehört allen internationalen Kontrollvereinbarungen an.

Seit der Aufdeckung der libyschen Beschaffungen 1989 (Chemiewaffenanlage in Rabta) hat die Bundesregierung ihre internationalen Kontakte im Bereich der Exportkontrolle bilateral und im Rahmen der internationalen Nicht-Verbreitungs-Regime stark ausgebaut. Gemeinsam gelang es, einige gefährliche Exporte zu stoppen und einige Versuche der Verletzung des Irak-Embargos der Vereinten Nationen zu verhindern.

Eine besonders enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit hat die Bundesrepublik Deutschland mit der VN-Sonderkommission für Irak aufgenommen, um sie bei ihrer schwierigen, für den Frieden unverzichtbaren Aufgabe der Vernichtung des irakischen Potentials an Produktionsstätten für Massenvernichtungswaffen und Raketen zu unterstützen. So hat sie als einziges Exportland der VN-Sonderkommission wichtige Erkenntnisse aus Ermittlungsverfahren gegen deutsche Exporteure zur Verfügung gestellt. Die VN-Sonderkommission und die mit ihr zusammenarbeitende Internationale Atomenergie-Organisation in Wien haben diese Kooperation öffentlich anerkannt und andere Regierungen um eine ähnliche Unterstützung gebeten.

Die Bundesregierung hat zahlreiche Anstöße für einen besseren internationalen Rahmen für die Kontrolle von zivil und militärisch verwendbaren Gütern sowohl beim Weltwirtschaftsgipfel in London 1991 als

auch in den vorhandenen Nicht-Verbreitungs-Regimen und in der Europäischen Gemeinschaft gegeben. Sie begrüßt und unterstützt die jetzt von der EG-Kommission für den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Binnenmarkts Ende 1992 vorgelegten Vorschläge.

Eine möglichst vollständige internationale Harmonisierung der unterschiedlichen Exportkontroll-Regeln ist dringend geboten. Nur wenn alle wichtigen Exportländer ähnliche Standards anwenden, kann die Reform des deutschen Exportkontroll-Systems ihr Ziel erreichen, nämlich zu verhindern, daß durch unkontrollierte Exporte gefährliche Rüstungsproduktionen, vor allem von Massenvernichtungswaffen, in Spannungszonen der Welt entstehen können. Beim bevorstehenden Weltwirtschaftsgipfel in München wird dieses Thema erneut eine erhebliche Bedeutung haben, zumal jetzt das Risiko der Freisetzung von

gefährlichen Gütern und technologischen Kenntnissen über Massenvernichtungswaffen in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) hinzugekommen ist.

Hier ist äußerste Eile erforderlich. Denn die Gefahren der Verbreitung wachsen seit einiger Zeit schneller als das internationale Netz der Exportkontrolle. Zugleich muß verhindert werden, daß die zu Recht stattfindende Lockerung der Kontrollen des COCOM in das übrige System Lücken reißt.

Die Bundesregierung glaubt, daß sie mit der beschriebenen rechtlichen und administrativen Reform der deutschen Exportkontrolle Maßstäbe gesetzt hat und damit einen wichtigen Beitrag zum friedlichen Zusammenleben der Völker geleistet hat.