

Jonas Bazan

Exportkontrolle zwischen europäischen und nationalen Interessen

Eine Analyse der Dual-Use-Politik der Europäischen Union



Bildungswerk des Deutschen BundeswehrVerbandes
Karl-Theodor-Molinari-Stiftung e. V.

Ausgezeichnet mit dem "Preis Bundeswehr und Gesellschaft" 2019 in der Kategorie Bildung

Wissenschaftliche Beiträge aus dem Tectum Verlag

Reihe Sozialwissenschaften

Wissenschaftliche Beiträge
aus dem Tectum Verlag

Reihe Sozialwissenschaften

Band 96

Jonas Bazan

Exportkontrolle zwischen europäischen und nationalen Interessen

Eine Analyse der Dual-Use-Politik der Europäischen Union

Tectum Verlag

Jonas Bazan

Exportkontrolle zwischen europäischen und nationalen Interessen
Eine Analyse der Dual-Use-Politik der Europäischen Union

Wissenschaftliche Beiträge aus dem Tectum Verlag
Reihe: Sozialwissenschaften; Bd. 96

© Tectum – ein Verlag in der Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020
ePDF 978-3-8288-7605-7

(Dieser Titel ist zugleich als gedrucktes Werk unter der ISBN
978-3-8288-4552-7 im Tectum Verlag erschienen.)

ISSN 1861-8049



Gedruckt mit freundlicher Unterstützung der Karl-Theodor-Molinari-Stiftung,
dem Bildungswerk des Deutschen BundeswehrVerbandes

Alle Rechte vorbehalten

Besuchen Sie uns im Internet
www.tectum-verlag.de

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Angaben sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	IX
Tabellenverzeichnis	IX
Abkürzungsverzeichnis	XI
1. Vorwort.....	1
2. Einleitung: Die Problematik der Dual-Use-Exportkontrolle	3
3. Was bedeutet „Dual-Use“? Erklärung und Implikationen des Begriffs	7
3.1 Herkunft und Zuordnung des Begriffs „Dual-Use“	8
3.2 Welche Güter können „Dual-Use“ sein? Enge und weite Definitionen	9
3.3 Wie entsteht ein „doppelter Verwendungszweck“? Dual-Use-Potential und Dual-Use-Transfer	12
3.4 Was macht Güter „sensibel“? Politische Grundsätze und Sicherheitsbegriffe....	16
3.5 Staatliche Interessen beim Handel mit Dual-Use-Gütern	25
3.6 Fazit	29
4. Theorie und Methode.....	31
4.1 Europäische Integration und Europäisierung.....	31
4.2 Auswahl der Theorien: Intergouvernementalismus und historischer Institutionalismus	37
4.3 Methode und Analyseraster	48

5. Phase I: CoCom, WMD-Regime und die Ursprünge des europäischen Dual-Use-Exportkontrollsystems	57
5.1 Exportkontrolle zur Zeit des Kalten Krieges	57
5.2 Auflösung der CoCom und Beginn der europäischen Exportkontrolle	63
5.3 Erkenntnisse und Zwischenfazit	70
6. Phase II: Europäische Exportkontrolle im Zwei-Säulen-Modell	75
6.1 Gründungsakte des europäischen Dual-Use-Ausfuhrkontrollsystems	77
6.2 Entwicklungen bis 2000	81
6.3 Die EU in den internationalen Regimen	84
6.4 Ergebnisse und Bewertung (Phase II)	86
7. Phase III: Abkehr vom Zwei-Säulen-Modell, WMD-Strategie und Osterweiterung	95
7.1 Verordnung 1334/2000	95
7.2 Entwicklungen bis 2009	96
7.3 Ergebnisse und Bewertung (Phase III)	103
8. Phase IV: Cyber-Güter, Menschenrechtsdebatte und UGEAs	111
8.1 Verordnung 428/2009	111
8.2 Entwicklungen bis 2013	114
8.3 Aktueller Reformprozess seit 2013	118
8.4 Ergebnisse und Bewertung (Phase IV)	124

9. Gesamtfazit und Ausblick	131
9.1 Kontext und Entwicklungsprozess der europäischen Ausfuhrkontrolle von Dual-Use-Gütern	131
9.2 Gesamtergebnisse der Untersuchung	134
9.3 Ausblick	144
9.4 Weitere Forschungsmöglichkeiten	146
 10. Nachtrag: Stand der Novellierung, Juli 2020	 149
 11. Literaturverzeichnis	 163
 12. Anhänge.....	 173
Anhang I: Wichtige Dokumente der EU-Dual-Use-Exportkontrolle	173
Anhang II: Wichtige Daten der EU-Dual-Use-Exportkontrolle.....	175
 13. Danksagung	 177

Anmerkung zum generischen Maskulinum

Im nachfolgenden Text wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit verallgemeinernd die männliche Form verwendet. In diesem Zuge wird auch bei der Beschreibung von Organisationen, Regimen, Gruppen etc. teilweise auf die fortlaufende Verwendung des grammatikalischen Geschlechts verzichtet. Gemeint sind in allen Fällen immer Personen oder Personengruppen sämtlicher Geschlechter.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Europäische Integration und Europäisierung	35
Abbildung 2: Wichtige Daten der EU-Dual-Use-Exportkontrolle	175

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Übersicht der Indikatoren	55
Tabelle 2: Ergebnisse Phase II	91
Tabelle 3: Ergebnisse Phase III	107
Tabelle 4: Ergebnisse Phase IV	128
Tabelle 5: Gesamtergebnisse	143
Tabelle 6: Wichtige Dokumente der EU-Dual-Use-Exportkontrolle	173

Abkürzungsverzeichnis

ACA	Arms Control Association
AG	Australia Group
AGG	Allgemeine Ausfuhrgenehmigung
BAFA	Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
CCP	Common Commercial Policy (Gemeinsame Handelspolitik)
CGEA	Community General Export Authorization (Allgemeine Ausfuhrgenehmigung der Gemeinschaft)
CJEU	European Court of Justice (Gerichtshof der Europäischen Union)
COCOM	Coordinating Committee on Multilateral Export Controls
COM	European Commission (Europäische Kommission)
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EP	Europäisches Parlament
ER	Europäischer Rat
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
IAEL	International Atomic Energy List (CoCom)
ICP	Internal Compliance Program
IL	International Industrial List (CoCom)

IML	International Munitions List (CoCom)
MTCR	Missile Technology Control Regime
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non-gouvernemental organisation (Nicht-Regierungsorganisation)
NPT	Nonproliferation Treaty
NSG	Nuclear Suppliers Group
NTC	Nuclear Terrorism Convention
PJZS	Polizeiliche und juristische Zusammenarbeit in Strafsachen
TKÜ(s)	Telekommunikationsüberwachung(-sgüter)
UGEA/EUGEA	Union General Export Authorization (Allgemeine Ausfuhrgenehmigung der Union)
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
UNSC	United Nations Security Council (UN-Sicherheitsrat)
WA	Wassenaar Arrangement (Wassenaar-Abkommen)
WMD(s)	Weapons of Mass Destruction (Massenvernichtungswaffen)

1. Vorwort

Es ist eine besondere Freude, wenn es Studierenden gelingt, eine M.A. Abschlussarbeit so zu schreiben, dass diese nicht nur ihren Weg in die Universitätsarchive findet, sondern darüber hinaus auch ein wertschätzendes Publikum in der Öffentlichkeit. Dem Absolventen Jonas Bazan ist dies mit der vorliegenden Arbeit gelungen: Er hat mit großem Einsatz und basierend auf dem theoretischen Wissen seines Studiums, aber auch auf Basis seiner beruflichen Tätigkeit die hier nun veröffentlichte Studie zur Dual-Use Politik der Europäischen Union vorgelegt. Die im Jahr 2018 bearbeitete Abschlussarbeit, die den Preis ‚Aquila Ascendens‘ des DialogForum Sicherheitspolitik (DFS)¹ gewann, wurde für diese Veröffentlichung noch einmal überarbeitet und an den aktuellen Stand der politischen Entwicklungen angepasst.

Der Autor bietet hier einen Überblick der Entwicklung europäischer Dual-Use Politik, basierend auf der Frage, inwiefern die Tendenz einer Europäisierung festzustellen ist, die dieses zunächst stark national geprägte Politikfeld verändert. In anschaulicher Weise verdeutlicht Jonas Bazan dabei die Breite des Begriffes ‚Dual Use‘, der heute von Atomstromanlagen bis zu Software reichen kann. Damit verbunden ist einerseits eine steigende Komplexität der Exportkontrolle, aber es besteht auch breites wirtschaftliches Interesse, Exporte zu ermöglichen. Die möglichen Interessenkonflikte müssen dabei im Mehrebenen-System der EU moderiert und reguliert werden – gleichzeitig greifen dabei Bereiche der Wirtschaftspolitik und der Verteidigungspolitik, aber auch die Berücksichtigung und Förderung von Menschenrechten ineinander, oder schließen sich gegenseitig aus.

Die Studie beleuchtet dieses komplexe, und vor dem Hintergrund technischer Entwicklungen und der Digitalisierung auch umfangreiche

1 Transparenzhinweis: Die Autorin ist Mitglied des wissenschaftlichen Beirates des DSF, war aber als Betreuerin aus Befangenheitsgründen an dieser Entscheidung zugunsten des eigenen Absolventen nicht beteiligt.

Feld aktueller Sicherheitspolitik: Das Buch ist damit gleichermaßen für Lehrende und Studierende der Sicherheitspolitik interessant, aber auch für andere Teile der Öffentlichkeit, die mit dem Thema ‚Dual-Use‘ in ihrem Alltag konfrontiert werden, oder sich aus anderen Gründen für dieses Thema interessieren.

Ich wünsche dem Autor eine breite Leserschaft, und den Leserinnen und Lesern eine anregende Lektüre.

Braunschweig, im August 2020

Prof. Dr. Anja P. Jakobi

2. Einleitung: Die Problematik der Dual-Use-Exportkontrolle

Der Export von Waren, Technologien und Wissen ist einer der Grundsteine des Wohlstands der Länder der Europäischen Union. Allein in den letzten 10 Jahren (Stand: 2018) ist der Wert der Exporte aus der EU in Drittländer (Ausfuhren) um ca. 25% auf über 2 Billionen US-Dollar jährlich angestiegen. Werden innergemeinschaftliche Lieferungen (Verbringungen) mitgezählt, ergibt sich sogar ein Wert von fast 6 Billionen Dollar, was gut einem Drittel des weltweiten Exports entspricht. Zum Vergleich: Die USA erzielten im Jahr 2015 ca. 1,5 und China 2,2 Billionen US-Dollar aus dem Warenexport (Statista 2018, Statistik-BW 2015, bpb 2017).

Zwar ist ein möglichst freier und offener Welthandel eines der erklärten Ziele der Handelspolitik der Europäischen Union (COM 2016a), allerdings haben leidvolle Erfahrungen wie internationaler Terrorismus, Staatszerfall, die Zunahme bewaffneter Konflikte sowie massive Menschenrechtsverletzungen durch staatliche wie nicht-staatliche Akteure in den letzten Jahren und Jahrzehnten immer wieder gezeigt, warum Einschränkungen des freien Waren- und Technologieaustauschs – insbesondere, allerdings nicht ausschließlich bei Rüstungsgütern – notwendig sein können.

Auf internationaler Ebene lag dabei das Hauptaugenmerk lange auf der Kontrolle bzw. dem Verbot der Weitergabe von Massenvernichtungswaffen (engl. Weapons of Mass Destruction – WMDs), was sich in einer Vielzahl an Kontrollregimen wie beispielsweise der Nuclear Suppliers Group (NSG), dem Missile Technology Control Regime (MTCR) oder der Australia Group (AG) widerspiegelt. Ebenso hat gerade in Ländern mit einer starken Rüstungsindustrie (wie beispielsweise Deutschland) die Frage nach dem Export konventioneller Waffen in Krisengebiete bzw. an autoritäre Regime spätestens seit dem Ende des Kalten Kriegs wieder an Bedeutung gewonnen.

Problematisch bei der Kontrolle des Güter- und Technologieexports ist es einerseits zu evaluieren, welche Waren nicht bzw. nur mit Genehmigung an andere Staaten oder nichtstaatliche Akteure geliefert werden dürfen und andererseits, die Einhaltung dieser Beschränkungen fachgerecht zu kontrollieren. Dies wird insbesondere dadurch erschwert, dass es eine große Menge an Waren gibt, die sich in ihrem Verwendungszweck nicht eindeutig einer rein militärischen oder rein zivilen Nutzung zuordnen lassen. In diesem Zusammenhang wird von *Gütern mit doppeltem Verwendungszweck (Dual-Use)* gesprochen. So können beispielsweise auf den ersten Blick harmlos erscheinende Waren wie Laborinstrumente oder bestimmte Impfstoffe für den Bau von Kampfmitteln verwendet werden, während auch andersherum ursprünglich militärische Technologien (z.B. Hubschrauber, Radar oder digitale Kommunikationsmittel) für den zivilen Nutzen umfunktioniert werden können – nicht selten ein wichtiges Standbein der Rüstungsindustrie. Da es sehr viele Waren gibt, die theoretisch sowohl zivil als auch militärisch eingesetzt werden können und der Begriff „Dual-Use“ oft weitreichend ausgelegt wird, fällt ein großer Anteil an Ausfuhren unter diese Kategorie: So machten als Dual-Use klassifizierte Güter beispielsweise in der Europäischen Union in den letzten Jahren etwa 10% aller Exporte aus (Alavi/Khamichonak 2017: 60; COM 2011: 4).

Die Kontrolle der Warenexporte, insbesondere im Bereich Dual-Use, stellt die Europäische Union vor eine besondere Herausforderung: Auf der einen Seite ist aufgrund des gemeinsamen Binnenmarktes der (noch) 28 EU-Länder ein kohärentes, gesamteuropäisches System für den Erfolg der Exportkontrolle zwingend erforderlich – andernfalls könnten Exporteinschränkungen ggf. einfach dadurch umgangen werden, die Ware zuvor in ein anderes EU-Land mit geringeren Beschränkungen zu liefern. Auf der anderen Seite herrschen in den Mitgliedsstaaten zum Teil deutlich unterschiedliche Vorstellungen und Ansätze bezüglich der Definition von Dual-Use, des Verständnisses von Sicherheit, der Vergabe von Lizenzen etc. vor, wobei teilweise noch auf Gesetze und Herangehensweisen zurückgegriffen wird, die älter sind als die EU selbst. Darüber hinaus gibt es auch auf internationaler Ebene Kontrollregime, die sich mit dem Thema Dual-Use befassen und in interdependenter Wechselwirkung mal die Ansätze und Politik der EU und ihren Mitgliedsstaaten beeinflussen und mal selbst von diesen be-

einflusst werden. Das Ergebnis des Ganzen ist, dass die Exportkontrolle von Dual-Use-Gütern in der Europäischen Union auf den ersten Blick wie ein undurchsichtiges Mischwerk aus unklar verteilten Zuständigkeiten und Entscheidungskompetenzen erscheinen kann: So werden auf europäischer Ebene bindende Entscheidungen im Rückbezug auf internationale Abkommen getroffen, deren Umsetzung und Durchführung sich allerdings auf nationalstaatlicher Ebene abspielt, wobei sich die einzelnen Mitgliedsstaaten große Entscheidungsspielräume bei der Auslegung eingeräumt haben. Welche europäischen Organe und Institutionen überhaupt an der Exportkontrolle beteiligt sind und welche Rolle sie dabei einnehmen, hat sich in den vergangenen Jahren im Zuge großer Reformen (von denen die bislang letzte ursprünglich für das Jahr 2018 angesetzt, allerdings zum wiederholten Male verschoben worden ist) immer wieder verändert. Da es bisher noch nicht gelungen ist, alle wichtigen Kontroll- und Entscheidungskompetenzen in einem europäischen System zu vereinigen kann die Frage gestellt werden, ob es überhaupt eine gemeinsame europäische Exportkontrolle von Dual-Use-Gütern gibt, oder ob letzten Endes noch immer die Nationalstaaten die eigentlichen Entscheidungsträger sind. Letzteres würde wiederum Fragen bezüglich der tatsächlichen Wirksamkeit der gemeinsamen Ausfuhrbeschränkungen aufwerfen.

Das Ziel dieser Studie ist es, das seit ihrem Beginn in den 1990er Jahre immer dichter gewordene Geflecht der europäischen Exportkontrolle von Dual-Use-Gütern aufzuschlüsseln und zu analysieren. Dabei wird der Frage nachgegangen, *ob in der Europäischen Union eine Europäisierung der Politik über die Exportkontrolle von Dual-Use-Gütern stattgefunden hat.*

Um diese Frage beantworten zu können, wird in mehreren Schritten vorgegangen:

- (1) Da es sich bei Dual-Use um ein sehr komplexes Themenfeld handelt, wird in Kapitel 2 zunächst einmal ergründet, was genau unter einem „Gut mit doppeltem Verwendungszweck“ zu verstehen ist. Dabei werden die Herkunft des Begriffes und verschiedene Definitionsmöglichkeiten betrachtet sowie der Frage nachgegangen, ob es überhaupt eine klare Trennlinie zwischen militärischen und zi-

vilen Gütern gibt und wie ein solcher Übergang stattfinden kann. Ebenso werden verschiedene der Exportkontrolle zugrunde liegenden Sicherheitsverständnisse untersucht sowie aus staatlicher Perspektive heraus die Vor- und Nachteile des Handels mit Dual-Use-Gütern diskutiert.

- (2) Im dritten Kapitel wird die theoretische und methodische Grundlage der Studie geschaffen. Dazu wird zunächst der Begriff „Europäisierung“ genauer untersucht und (so weit wie möglich) von „Europäischer Integration“ abgegrenzt. Im Anschluss daran werden unter der Vielzahl der existierenden Europa-Theorien diejenigen ausgewählt, die sich am besten zur Untersuchung und Erklärung des gegebenen Sachverhalts eignen. Abschließend wird darauf aufbauend ein Analyseraster mit einer Anzahl an Indikatoren für Europäisierung geschaffen.
- (3) Die eigentliche Untersuchung findet in den Kapiteln 4–7 statt. Dabei werden die Entstehung und Entwicklung des europäischen Systems der Exportkontrolle von Dual-Use-Gütern analysiert, wobei auch der internationale Kontext Beachtung finden wird. Der Entwicklungsprozess wird dazu in verschiedene Phasen eingeteilt, die jeweils nacheinander untersucht werden. Nach jeder dieser Phasen findet jeweils eine Zwischenbewertung anhand der zuvor festgelegten Indikatoren statt.
- (4) Im abschließenden Kapitel 8 werden die Ergebnisse der Untersuchung zusammengetragen, wodurch die Forschungsfrage fundiert beantwortet werden soll. Zusätzlich werden sowohl ein Ausblick auf die mögliche zukünftige Entwicklung des europäischen Ausfuhrkontrollsystems im Bereich Dual-Use als auch Anregungen für weitere Forschungsmöglichkeiten gegeben.
- (5) Kapitel 9 stellt einen ergänzenden Nachtrag dar, in dem weitere politischen Entwicklungen nach dem ursprünglichen Abschlussdatum der Studie zusammengefasst und bewertet werden.
- (6) Eine Übersicht über wichtige Dokumente und Daten findet sich im Anhang.

3. Was bedeutet „Dual-Use“?

Erklärung und Implikationen des Begriffs

Bei der Betrachtung der politischen sowie wissenschaftlichen Literatur der letzten Jahrzehnte zum Thema „Dual-Use“ fällt schnell eine gewisse Uneinheitlichkeit bei der Verwendung des Begriffes auf: So werden etwa Dual-Use-Güter mal vorrangig als Hightech-Waren beschrieben (z.B. bei Alavi/Khamichonak 2016), mal umfasst der Begriff eine große Bandbreite an nicht-materiellen Gütern bis hin zu zwischenmenschlichen Beziehungen (z.B. Galtung 1979), ein anderes Mal stehen vor allem Güter zur Erschaffung von Massenvernichtungswaffen im Vordergrund der Definition (Rat 2000: 2). Ebenso unterschiedlich können die Perspektiven sein, unter deren Gesichtspunkten Exportkontrolle und Dual-Use betrachtet werden: So stehen für bestimmte Akteure und Autoren vorrangig wirtschaftsrechtliche Interessen bei der Frage nach Exporteinschränkungen im Vordergrund, (z.B. Höft/Kreuzer 2017) während andere aus der Logik der nationalen Sicherheit (z.B. Fuhrmann 2008) oder einer Menschenrechtsperspektive heraus argumentieren (z.B. Bütikofer 2011).

Diese Inkongruenz kann u.a. historisch damit erklärt werden, dass der Begriff „Dual-Use“ in der internationalen Politik und Wissenschaft beinahe schon regelmäßig neu definiert, erweitert, verkürzt und/oder neu geframt worden ist – eine einheitliche Definition gibt es bis heute nicht. Das Ergebnis des Ganzen ist die gleichzeitige Existenz verschiedener, teils widersprüchlicher Konzepte von Dual-Use. Diese mögen sich zwar in ihrem Inhalt in manchen Fällen lediglich um einige Formulierungen unterscheiden – allein dies kann allerdings überaus weitreichende Folgen haben, die entscheidend über die Reichweite, den Inhalt und letztlich den Erfolg der Exportkontrolle sein können (vgl. Molas-Gallart 1997). Daher wird es an dieser Stelle als wichtig erachtet, vor Beginn der eigentlichen Untersuchung zunächst einmal herauszufinden, welche verschiedenen Konzepte und Ansätze von Dual-