

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung von Sachverständigen am 26. April 2004 in Berlin zum

Entwurf eines Elften Gesetzes zur Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes (AWG) und der Außenwirtschaftsverordnung (AWV) - BT-Drs. 15/2537

Otfried Nassauer, Berliner Informationszentrum für transatlantische Sicherheit

Vorbemerkung: Das Recht, sicherheits-, industrie- oder technologiepolitische Interessen zu schützen, kommt jedem souveränen Staat zu. Ordnungspolitische Eingriffe zu diesem Zweck sind – grundsätzlich betrachtet - zulässig.

Die entscheidende Frage lautet also nicht: „Ist es legitim, diese Interessen zu schützen?“ Sondern: Sind die zu schützenden Interessen ausreichend und klar definiert? Sind sie bedeutsam genug, um einen ordnungspolitischen Eingriff zu rechtfertigen? Ist der Weg, wie dies geschehen soll, der richtige? Lässt er eine strategische Ausrichtung erkennen und nimmt er nur die zum Erreichen des vorgegebenen Zieles notwendigen bzw. begründbaren Eingriffe vor?

Dies scheint bei dem vorliegenden Gesetzentwurf (und Alternativvorschlägen) in vielerlei Hinsicht nicht der Fall zu sein. In der derzeitigen Fassung erweckt er den Eindruck, eine kurzfristige, eher notdürftige Reaktion ohne strategische Zielausrichtung zu sein. Er enthält zudem eine Vielzahl interpretierbarer Aussagen und schafft in der derzeitigen Fassung weniger Klarheit als ungute und verunsichernde administrative Ermessensspielräume. Deshalb plädiere ich dafür,

- die durch den Gesetzentwurf aufgeworfenen Fragen zunächst klar und/oder durch Änderung des vorliegenden Gesetzentwurfes zu beantworten
- und dem Bundestag einen neuen, veränderten Gesetzentwurf vorzulegen, der zugleich das Prüfergebnis hinsichtlich der „Notwendigkeit und Möglichkeit einer Harmonisierung der Genehmigungsvoraussetzungen in den einschlägigen Exportvorschriften“ implementiert.

Diese Aufgabe hat sich die Bundesregierung für diese Legislaturperiode in ihrer Koalitionsvereinbarung gestellt, aber bislang m.W. nicht „abgearbeitet“. Das vorgeschlagene Vorgehen erreicht, wenn auch die ebenfalls in der Koalitionsvereinbarung vorgesehene Verbesserung der Transparenz hinsichtlich der deutschen Rüstungsexporte integriert würde, dass der Themenkomplex AWG/AWV/KWKG in dieser Legislaturperiode nur einmal „angefasst“ werden muss.

Auf den ersten Blick mag es verlockend erscheinen, sich angesichts der Regelungen in anderen rüstungs-

wirtschaftlich relevanten Nationalstaaten, wie den USA, Großbritannien oder Frankreich, die eigenen Interessen in ähnlicher Weise zu schützen, wie dies dort geschieht. Auf den zweiten aber kann sich herausstellen, dass, was einem Staat sinnvoll erscheint, für einen anderen geradezu kontraproduktiv sein kann.

Zu Ihren Fragen:

1. Trägt die geplante Neuregelung dazu bei, um auf internationaler Ebene, insbesondere im Rahmen des Aufbaus der ESVP als aktiver Partner mitwirken zu können?

Nicht zwingend. Die Neuregelung würde dann in diesem Sinne wirken, wenn die Bundesregierung sich mit ihr lediglich vorübergehend ein Instrument schaffen wollte, auf das sie im EU-Kontext (d.h. z.B. im Kontext des LoI-Prozesses) sofort wieder zugunsten eines europäischen Instrumentes zu verzichten bereit ist und mit dem sie die aktuelle Verzichtsberedtschaft anderer LoI-Partner vergrößern will. Wäre dem so, dann unterläge dem vorliegenden Entwurf die Annahme, dass Anträge, die Firmen aus anderen EU-Staaten betreffen, im Rahmen des Ermessensspielraumes bei der Entscheidung i.d.R. „durchgewunken“ würden und von der praktischen Auswirkung her wäre der Entwurf dann weitgehend als „Lex Anti-Americana“ zu sehen, mit der auch die Versorgungssicherheit der LoI-Partner sichergestellt werden soll.

Wäre dem nicht so und würden europäische und amerikanische Firmen gleichbehandelt, dann wäre die implizite Annahme hinter der vorgesehenen Regelung: Die Absicherung der Sicherheitsvorsorge kann im europäischen Kontext, also im Kontext der ESVP und des LoI-Prozesses voraussichtlich nicht oder nicht schnell genug gewährleistet werden. Dies drückt eine tiefe Skepsis gegenüber der Qualität dieses Prozesses oder dem Verhalten anderer Partner in diesem Prozess aus – die, ob gerechtfertigt oder nicht – im Umkehrschluss wiederum negative bzw. hemmende Auswirkungen auf den Prozess selbst haben dürfte. Diese wären nicht im deutschen Interesse.

Ein ceterum censeo zum Schluss: Wer einer schnellen Vertiefung der europäischen Integration das Wort reden will, sollte eher bestehende Integrationshemmnisse ab- als potentiell neue aufbauen. Darüber hinaus

bleibt das Argument des Bundesrates durch die Genaußerung der Bundesregierung m.E. unwiderlegt.

2. Trägt die neue Regelung dazu bei, um die Verfügungsgewalt über Kernkompetenz der deutschen Rüstungswirtschaft zu sichern und damit die Sicherheitsvorsorge durch den Staat zu gewährleisten?

Die neue Regelung trägt im günstigsten Fall zunächst dazu bei, Kernkompetenzen (im Entwurf: die Kernfähigkeiten) der deutschen Heeresindustrie, sowie in Teilen der Marineindustrie zu sichern. Doch scheint sich auch die Interpretation des Begriffs „Kernfähigkeiten“ zu ändern. Dieser wird offensichtlich nicht länger als in größeren Teilen mit dem Begriff der Systemfähigkeit identisch behandelt. Dafür spricht, dass die Neuregelungen auch für die Kryptotechnik und möglicherweise künftig für die Entwickler und Hersteller „andere Rüstungsgüter“ erweitert werden soll. Damit geraten auch Firmen in den Fokus, die bisher als Zulieferer und als außerhalb der Kernfähigkeiten stehend betrachtet wurden.

Die Neuregelung kann Kernfähigkeiten aber auch gefährden, z.B. wenn der Staat nicht politisch willens ist, ggf. auftretende Mehrkosten in Form notwendiger zusätzlicher Aufträge zu tragen.

Die Absicherung der Kernfähigkeiten **allein** der deutschen **Rüstungswirtschaft** (über den Begriff der militärischen Sicherheitsvorsorge) ist zudem nicht zwingend der wichtigste Schritt zur Gewährleistung der wesentlichen Sicherheitsinteressen durch technologie- oder industriepolitischen Ordnungsmaßnahmen, wenn man deren Gesamtheit betrachtet. Ein Beispiel zur Illustration: Wäre es nicht vergleichbar wichtig oder sogar wichtiger, die Verfügungsgewalt über die Kernfähigkeiten bestimmter deutscher Impfstoffhersteller abzusichern? Warum also eine singuläre Maßnahme nur zum Schutz der deutschen Rüstungswirtschaft? Das Beispiel deutet darauf hin, dass **keine ausreichend klare Beschreibung und Definition der wesentlichen Sicherheitsinteressen und der dafür erforderlichen Sicherheitsvorsorge zugrunde liegt**. (Vgl. die Ausführungen zu Frage 5)

3. Haben andere OECD-Staaten vergleichbare Regeln?

Es gibt in anderen Staaten – Frankreich, Großbritannien und die USA wurden bereits genannt – Regelungen mit ähnlichem Zweck. Jedoch sind direkte Vergleiche der rechtlichen Regeln aufgrund unterschiedlicher Rechtssysteme oft problematisch.

4. Wie viele Unternehmen werden von den Regelungen betroffen sein?

Diese Frage ist nicht konkret zu beantworten, weil der Gesetzentwurf viel Interpretations- und Ermessensspielräume enthält. Er lässt z.B. offen, ob nur Firmen ab einer bestimmten Größenordnung betroffen sein sollen oder ob er letztlich grundsätzlich für alle Firmen vom „Ein-Mann-Betrieb“ bis zum Großunternehmen gelten soll. Zudem wird die Frage offen gelassen, welche Bedeutung bzw. Größenordnung der Anteil der Rüstungsentwicklung bzw. Produktion am Geschäft der betroffenen Firma hat. Offen gelassen wird auch, was genau dazu führt, das Entwicklungsvorhaben oder Produkte deren Hersteller qualifizieren, als Inhaber einer Kernfähigkeit betrachtet zu werden, die einen schützende ordnungspolitische Maßnahme rechtfertigt und wer auf Basis welcher Kompetenz dies entscheiden soll.

Damit unterliegt die Frage, wie viele Firmen betroffen sein werden, dem Ermessensspielraum der Beamten, die die neue gesetzliche Regelung umsetzen. Zudem kann sich die Zahl der betroffenen Firmen schnell ändern, wenn auf dem Verordnungswege von der Möglichkeit Gebrauch gemacht werden sollte, die Neuregelung auf Hersteller und Entwickler „anderer Rüstungsgüter“ auszuweiten. (Was unterscheidet eigentlich „andere“ von „sonstigen“ Rüstungsgütern (Pol. Richtlinien) bzw. was ist die rechtlich verbindliche Definition des Begriffs „Rüstungsgut“?) Somit kann schnell eine Gesamtzahl von mehreren Hundert oder auch Tausend Firmen erreicht werden.

5. Gibt es andere Möglichkeiten, um das Ziel der Sicherheitsvorsorge zu erreichen?

Um diese Frage präzise beantworten zu können, müssten die Begriffe „wesentliche Sicherheitsinteressen“, „sicherheitspolitische Interessen“ und „Sicherheitsvorsorge“ präzise definiert worden sein. Sie sind aber nur im Rahmen zuvor gemachter Annahmen darüber definierbar, für welche militärischen (und nicht-militärischen) Fähigkeiten und welche sicherheitspolitischen Eventualfälle eine Sicherheitsvorsorge betrieben werden sollte. Diese werden durch den Entwurf und seine Begründung nicht benannt. Hilfsweise könnte auf die aktuellen Verteidigungspolitischen Richtlinien und/oder die neue europäische Sicherheitsstrategie zurückgegriffen werden, aber dies geschieht erstens nicht und zweitens würde auch dann noch deutlich, dass dem Gesetzentwurf ein fragwürdiger, teilweise verengter Sicherheitsbegriff zugrunde liegt, der erst die weitgehende **Singularisierung der Rüstungswirtschaft** erklärlich macht, die im Begriff der „militärischen Sicherheitsvorsorge“ (Art7.Abs. 2 Nr. 5 neu) zum Ausdruck kommt **und eine nicht-militärische Sicherheitsvorsorge-Notwendigkeit gar nicht erst in Betracht zieht** (Ausnahme Kryptotechnik). Der Aufgabe, Sicherheit und Sicherheitsvorsorge jenseits klassischer zwischenstaatlicher Bedrohungen und angesichts der sogenannten neuen Risiken zu denken, stellt sich der Entwurf nicht. Zudem ist der Vorgang der Definition solcher Begriffe immer ein zutiefst politischer Interpretation zugänglicher Akt.

Diese Problematik verschärft sich und die Zahl der Variablen wächst, wenn man unterschiedliche Annahmen über den Fortgang, die Geschwindigkeit und die Intensität des künftigen Europäischen Integrationsprozesses zugrundelegt und die Frage aufwirft, in welchen Bereichen Sicherheitsvorsorge besser schon auf europäischer Ebene betrieben werden sollte und ob überhaupt und in welchen Bereichen besser noch auf nationaler Ebene.

6. Gibt es rechtliche Probleme?

Ja. Rechtliche Probleme und Fragen werden schon dadurch aufgeworfen, dass die vorgeschlagene Änderung scheinbar bewusst im AWG und nicht im KWKG vorgenommen wurde. Zumindest solange, wie in §52 AWV von der im neuen Art 7 AWG vorgesehenen Möglichkeit, die Genehmigungspflicht auch auf die Entwickler und Hersteller von Gütern der Ausfuhrliste I A auszudehnen, kein Gebrauch gemacht wird, stellt sich die Frage, ob wg. Art 26 GG (vgl. Maunz/Düring u.a.: GG, Art26 Rn50) nicht zunächst KWKG als Ort der gewünschten Änderung infrage gekommen wäre, in das man die Entwicklung von Kriegswaffen ja einbeziehen könnte. Der Entwurf dagegen entscheidet sich für das AWG und wird gesetzessystematisch noch verwirrender, wenn er mit

Kryptosystemen zudem Waren benennt, die sowohl in der Ausfuhrliste Teil IA 0011 als auch in der EG-Dual Use Verordnung (5A 002/5D 002) gelistet sind.

Zudem drängt sich der Verdacht auf, dass auf dem Wege einer einmaligen, mit vielen vagen Formulierungen versehenen Gesetzesänderung und zunächst begrenzt erscheinendem Anwendungsbereich der Weg für spätere „administrative Nachbesserungen“ auf dem Verordnungswege frei gemacht werden soll. Auf diesem Wege könnte ohne Befassung des Parlamentes zu einem späteren Zeitpunkt z.B.

- der Anwendungsbereich auf alle „anderen Rüstungsgüter“ sowie möglicherweise sogar
- über den „Türöffner Kryptosysteme“ auch auf Dual Use Güter ausgeweitet werden,
- die Bearbeitungs- und Entscheidungsfrist der Exekutive (z.B. wg. der Zahl der beteiligten Ministerien) signifikant verlängert,
- und/oder die Definition für „vollständige“ Unterlagen vergleichbar extensiv gestaltet werden wie bei einem Kartellamtsverfahren.

Die Gefahr, dass diese Gesetzesänderung mittelfristig als Freibrief zur Ausrufung der Notwendigkeit des Aufbau eines **Amtes oder einer Genehmigungsbehörde** verstanden und ausgelegt werden könnte, ist nicht auszuschließen. Politisch zu entscheiden wäre, ob eine solche, größere Arbeitsbeschaffungsmaßnahme auch politisch gewollt ist. Die Erfahrungen mit der Praxis könnten diese immanent angelegte Tendenz sogar verstärken, da

- die Rechtsberater vieler Firmen angesichts der Vielzahl vager Begrifflichkeiten und der Tatsache, dass ein Verstoß als Ordnungswidrigkeit gewertet würde, in einer Vielzahl von Fällen zur Antragstellung schon als reine Vorsichtsmaßnahme raten müssen und

- zudem durch „Papierberge“ und/oder regelmäßige Drohungen mit Untätigkeitsklagen dafür sorgen müssen, dass ihnen der Eingang „vollständiger“ Unterlagen schriftlich bestätigt wird, da es sonst nie zwingend einen rechtlich verlässlichen Beginn der 30-Tage-Frist geben würde bzw. müsste.

- Hinzu kommt in der Praxis die Gefahr, dass sich die Bewertung, ob Technologie und oder Produkt einer Firma so bedeutsam sind, dass sie einen schützenden Eingriff rechtfertigen, eine Vielzahl unterschiedlich fachlich qualifizierter Entscheidungsberater und damit wiederum Zeit für deren Hinzuziehung und die Diskussion mit bzw. zwischen ihnen erfordern dürfte.

7. Welche Rolle spielt bei einer Gesamtabwägung der Anteil eines Rüstungsgutes an der gesamten Produktion eines Unternehmens?

Auch diese Frage werden die befassten Beamten in eigener Verantwortung beantworten. Der vorliegende Gesetzentwurf überlässt dies ihrem Ermessen.

8. Was tun?

In der Koalitionsvereinbarung, die der Arbeit dieser Bundesregierung zugrunde liegt, heißt es u.a.: „Notwendigkeit und Möglichkeit einer Harmonisierung der Genehmigungsvoraussetzungen in den einschlägigen Exportvorschriften (sollen) geprüft werden.“ Dieses Vorhaben würde – angenommen der vorliegende Gesetzentwurf würde weiter isoliert behandelt – zur Folge haben, dass der Rechtskomplex AWG/AWV/KWKG in dieser Legislaturperiode noch ein zweites Mal angefasst werden könnte. Ich rege an, beide Änderungen zusammenzufassen und während dies vorbereitet wird, auch die aufgeworfenen Fragen einer zufriedenstellenden Beantwortung zuzuführen. Im gleichen Kontext könnte dann auch die Koalitionsvertrag enthaltene Absicht realisiert werden, die Transparenz hinsichtlich deutscher Rüstungsexporte zu verbessern.