

Exportkontrollen von Dual-Use-Gütern

Die Schweizer Industrie mit ihrem hohen Know-how stellt einige hoch stehende Nischenprodukte her, die der Ausfuhrkontrolle unterliegen. Es handelt sich um so genannte «Dual-Use-Güter». Dies bedeutet, dass sie zwar hauptsächlich in der zivilen Industrie zur Anwendung gelangen, aber auch für chemische, biologische oder nukleare Waffen – oder Trägersysteme für solche Waffen – verwendet werden können. Eine zentrale Aufgabe der Exportkontrollbehörden ist es, zu verhindern, dass Schweizer Firmen vorsätzlich oder fahrlässig zur Produktion von Massenvernichtungswaffen oder Trägerraketen beitragen.



Das iranische Atomprogramm löst in der internationalen Gemeinschaft grosse Besorgnis aus. Denn spaltbares Uran kann nicht nur für Brennstäbe in Kernkraftwerken, sondern auch für Nuklearwaffen verwendet werden. Im Bild: Anlage zur Urankonversion in Isfahan (Iran).

Bild: Keystone

Begründete Sorge der internationalen Gemeinschaft

Fast täglich berichten die Medien über die neusten Entwicklungen im Streit um das iranische Atomprogramm. Iran will sich die Fähigkeit aneignen, selber Uran anzureichern. Ein Grossteil der internationalen Gemeinschaft ist darüber äusserst besorgt, kann doch spaltbares Uran nicht nur für Brennstäbe in Kernkraftwerken, sondern auch für Nuklearwaffen verwendet werden.

In den Exportkontroll-Ressorts des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco) werden solche Entwicklungen aufmerksam verfolgt. Es

wäre nicht das erste Mal, dass ein Land – trotz aller öffentlichen Beteuerungen – in einem geheimen Programm Massenvernichtungswaffen entwickelt. 1998 gelang es Indien, fünf atomare Sprengsätze zu zünden, ohne dass die westlichen Nachrichtendienste von den Vorbereitungen Kenntnis gehabt hätten. Pakistan wollte dem in nichts nachstehen und führte seinerseits innerhalb weniger Tage sechs Atomtests durch.

Im Jahre 2003 wurde bekannt, dass ein veritables Proliferations-Konglomerat unter der Führung des pakistanischen Atomwissenschaftlers A.Q. Khan daran gearbeitet hatte, noch weiteren Staaten zur Bombe zu verhelfen. Libyen zum Beispiel wurde eine schlüsselfertige Urananreicherungsanlage in Aussicht gestellt. A.Q. Khan spann seine Fäden bis in die Schweiz und versicherte sich der Hilfe von hiesigen Spezialisten.



Rebekka Wullimann
Stv. Leiterin Ressort Exportkontrollpolitik, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Bern



Dr. Othmar Wyss
Stv. Leistungsbereichsleiter Bilaterale Wirtschaftsbeziehungen, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Bern

Vier internationale Exportkontrollregimes

An solchen Entwicklungen kann die Staatengemeinschaft kein Interesse haben. Drei internationale Exportkontrollregimes haben deshalb zum Ziel, die Weiterverbreitung von

Massenvernichtungswaffen und Trägerraketen zu verhindern. Sie schreiben den Mitgliedstaaten vor, wie die Ausfuhr kritischer Güter, die zur Herstellung von solchen Waffen dienen können, zu kontrollieren ist. Das älteste Regime ist die *Gruppe der Nuklearlieferländer (NSG)*, deren Gründung auf das Jahr 1974 zurückgeht. Sie befasst sich – wie der Name sagt – mit Nukleartechnologie. Die *Australiengruppe* kontrolliert Chemikalien und biologische Agenzien sowie Ausrüstungsgüter, die zur Herstellung von chemischen und biologischen Waffen verwendet werden können. Das *Raketentechnologiekontrollregime MTCR* schliesslich befasst sich mit Trägersystemen für Massenvernichtungswaffen. Ein weiteres Kontrollregime, die *Wassenaar-Vereinbarung*, beschäftigt sich mit Exportkontrollen für konventionelle Waffen und Güter zu deren Herstellung.

Allen Exportkontrollregimes gehören – in unterschiedlicher Zusammensetzung – die meisten europäischen Staaten, die USA, Kanada, Argentinien, Brasilien, Australien, Neuseeland, Japan und Südkorea an. Russland ist – mit Ausnahme der Australiengruppe – in allen Regimes Mitglied, China dagegen erst in der NSG.

Güterlisten und Richtlinien zur Handhabung

Im Rahmen der Exportkontrollregimes wurden umfangreiche Listen von Gütern ausgearbeitet, die der Ausfuhrkontrolle unterliegen. Zudem wurden Richtlinien einschliesslich der Bewilligungskriterien verabschiedet, gemäss denen die Exportkontrollen gehandhabt werden sollen. So teilen sich die Mitgliedländer aus Transparenzgründen abgelehnte Ausfuhrgesuche gegenseitig mit. In solchen Fällen ist der Export des gleichen Gutes an den gleichen Endempfänger während dreier Jahre untersagt. Es wäre wettbewerbsverzerrend, wenn z.B. ein chemischer Reaktor von einem Land aus Proliferationsgründen abgelehnt wird und sich in der Folge ein anderes Regimeland den entsprechenden Auftrag sichern könnte. Entscheide in den Regimes werden im Konsens getroffen, was angesichts der nicht immer gleichgelagerten Interessen langwierige Verhandlungsprozesse nach sich zieht.

Die Güterlisten werden in den Exportkontrollregimes immer wieder an neue technologische Entwicklungen und Erkenntnisse angepasst. Insgesamt haben sie heute einen Umfang von rund 300 Seiten. Bei Verhandlungen ist ein hoher Stand an technischem Wissen erforderlich.

Ausdehnung auf nicht kontrollierte Güter

In den letzten Jahren haben sich die Mitgliedstaaten auch auf die Einführung einer sogenannten «Catch-all-Klausel» geeinigt. Diese verpflichtet einen Exporteur, eine geplante

Ausfuhr von nicht kontrollierten Gütern der Bewilligungsstelle seines Landes zu melden, wenn die entsprechenden Güter für die Herstellung von Massenvernichtungswaffen bestimmt sind oder bestimmt sein könnten. Hintergrund der Einführung dieser Klausel ist die Beobachtung, dass Staaten, die aufgrund der Exportkontrollen Schwierigkeiten haben, kontrollierte Güter zu beschaffen, auf nicht kontrollierte Ausrüstungsgüter, die z.B. aus weniger korrosionsfesten Materialien bestehen, ausweichen. So hat die Anzahl der Ablehnungen von nicht kontrollierten Gütern in den letzten Jahren stetig zugenommen, während jene für kontrollierte Güter abgenommen hat. Ein Problem in diesem Bereich ist, dass die Umsetzung der Catch-all-Klausel in den einzelnen Regimestaaten sehr unterschiedlich gehandhabt wird. Wenn Exporteure von der Bewilligungsstelle nicht sensibilisiert werden, dürften sie zögern, Meldung zu erstatten.

Chemiewaffenkonvention

Neben den Exportkontrollregimes, die für die Mitgliedstaaten rechtlich nicht verbindlich sind, gibt es noch die völkerrechtlich verbindliche Chemiewaffenkonvention, der 175 Staaten angehören. Sie verfügt über weit gehende Mittel zur Verifikation. Unter ihrer Ägide wird die weltweite Produktion von Vorläuferchemikalien für Chemiewaffen kontrolliert. Dies bedeutet für die schweizerische chemische Industrie, dass sie Produktion und Verbrauch gewisser Chemikalien deklarieren muss und dass einige Firmen sporadisch von einem internationalen Inspektorenteam besucht werden. Dies ist einerseits eine Belastung für die Schweizer Industrie. Andererseits ist es aber auch eine vertrauensbildende Massnahme, mit der erreicht wird, dass die Produktion von Vorläufersubstanzen auch in anderen Ländern so scharf kontrolliert wird wie hierzulande.

Der Aufbau eines ähnlich griffigen Kontrollinstruments im Biologiebereich scheiterte – zur Enttäuschung der Schweiz und anderer europäischer Staaten – vor vier Jahren am Widerstand der USA und einiger blockfreier Staaten.

Kampf gegen Massenvernichtungswaffen – ein fundamentales Ziel der Schweiz

Staaten, die in den Besitz von Massenvernichtungswaffen gelangen, wirken global oder regional destabilisierend. Deshalb definiert der sicherheitspolitische Bericht des Bundesrates aus dem Jahre 2000 den Kampf gegen die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen als ein Ziel der schweizerischen Aussenpolitik. Die Schweiz begnügt sich aber nicht damit, in internationalen Verhandlungen

gen für eine konsequente Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik zu plädieren. Eine glaubwürdige Haltung in dieser Frage muss auf einer konkreten Umsetzung im eigenen Land gründen. Dies geschieht unter anderem durch die Exportkontrollen, für die das seco verantwortlich ist. Das seco arbeitet dazu eng mit anderen Bundesstellen zusammen, so z.B. dem Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), dem Bundesamt für Energie (BFE), den Nachrichtendiensten, dem Zoll sowie den technischen Diensten, etwa dem Labor Spiez des Eidg. Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS).

Grundlage der Exportkontrolle ist die Güterkontrollgesetzgebung, mit der das Chemiewaffenübereinkommen sowie die Beschlüsse der vier Exportkontrollregimes umgesetzt werden. Insofern sind die Exportkontrollen international abgestimmt. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung für ihre Wirksamkeit.

Die Schweizer Industrie stellt mit ihrem Know-how einige hoch entwickelte Nischenprodukte her, die als so genannte «Dual-Use-

Güter» der Ausfuhrkontrolle unterliegen. Zu nennen wären etwa Werkzeugmaschinen, Bioreaktoren, Fermenter oder korrosionsresistente Anlagebauteile wie Pumpen und Ventile. Alle diese Güter und Technologien gelangen zwar hauptsächlich in der zivilen Industrie zur Anwendung, sind aber auch für chemische, biologische oder nukleare Waffen oder Trägersysteme für solche Waffen einsetzbar. Die Schweiz wurde im Rahmen des Atomteststopp-Vertrags (CTBT) sogar jener Kategorie von Ländern zugeordnet, die als fähig erachtet werden, Kernwaffen zu entwickeln.

Eine zentrale Aufgabe der Exportkontrollbehörden ist es, zu verhindern, dass Schweizer Firmen vorsätzlich oder fahrlässig zu solchen Massenvernichtungsprogrammen beitragen. Diese Gefahr bestünde vor allem dann, wenn die Exportkontrollen nachlässig umgesetzt würden. Im umgekehrten Fall, wenn also bei geringstem Verdacht ein entsprechender Export abgelehnt würde, stünde die Schweiz in Bezug auf die Anzahl ihrer Ablehnungen mit Bestimmtheit an der Spitze aller Länder – sehr zum Schaden der Wirtschaft. Die Umsetzung von Exportkontrollen ist deshalb oft eine schwierige Gratwanderung. Angewiesen ist man dabei auf zuverlässige Nachrichten. Dass dies nicht immer einfach ist, hat das Beispiel Irak eklatant aufgezeigt. Nicht zu vernachlässigen sind zudem die Grenzkontrollen, auch wenn die Zöllner oft nicht erkennen können, ob aufgrund der technischen Parameter eines Gutes eine Ausfuhrlizenz erforderlich wäre oder nicht.

Kritisch sind vor allem Ausfuhren an bestimmte Endverwender in Staaten:

- die den Atomsperrvertrag nicht ratifiziert haben (Indien, Pakistan, Israel);
- die ihre Mitgliedschaft im Atomsperrvertrag aufgekündigt haben (Nordkorea);
- die ihre Meldepflicht gegenüber der Internationalen Atomenergieagentur (IAEA) in der Vergangenheit immer wieder verletzt haben (Iran);
- die den Chemiewaffenvertrag nicht ratifiziert haben (Syrien, Ägypten, Israel, Nordkorea);
- die ballistische Raketen entwickeln (alle oben genannten Länder).

Generell setzt sich die Schweiz dafür ein, dass die getroffenen Massnahmen so effizient wie möglich sind, dass sie nicht diskriminierend umgesetzt werden und nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führen.

Der gesamtwirtschaftliche Preis der Exportkontrollen ist vertretbar. Im Jahre 2004 wurden 3 Ausfuhranträge (im Vorjahr 2) für kontrollierte Güter im Wert von insgesamt 1,1 Mio. Franken abgelehnt. Im gleichen Zeitraum wurden zudem aufgrund der Catch-all-

Kasten 1

Kriegsmaterial

Das Bewilligungsverfahren nach der Kriegsmaterialgesetzgebung unterscheidet sich wesentlich von jenem nach der Güterkontrollgesetzgebung. Während nach Letzterem nur die Ausfuhr einer Bewilligungspflicht unterliegt, ist für das Kriegsmaterial eine ganze Palette von Bewilligungen notwendig. Vorerst braucht jeder Hersteller, Händler und Vermittler eine Grundbewilligung. Einzelbewilligungen braucht es zudem für die Ausfuhr, Einfuhr, Durchfuhr, Vermittlung, den Handel im Ausland sowie den Abschluss eines Vertrages über den Technologietransfer. Für gewisse Ein- bzw. Durchfuhren sind unter bestimmten Voraussetzungen Generalbewilligungen erhältlich. Im Jahre 2004 wurden 2193 Ausfuhrbewilligungen im Wert von 1171,5 Mio. Franken unterbreitet. Davon wurden 18 Gesuche im Wert von 1,5 Mio. Franken nach 10 verschiedenen Ländern abgelehnt. Alle abgelehnten Gesuche bezogen sich auf Hand- und Faustfeuerwaffen sowie dazugehörige Munition. Voranfragen, mit denen sich Exporteure erkundigen, ob überhaupt eine Ausfuhrbewilligung für einen bestimmten Endabnehmer erhältlich ist, wurden im Jahre 2004 in 60 Fällen unterbreitet, wovon 32 nach 25 Ländern ablehnend beantwortet worden sind. Der Gesamtwert der effektiven Ausfuhren von Kriegsmaterial im Jahre 2004 betrug 402 Mio. Franken (Höchstwert 1972 mit 578 Mio. Franken). Dies entspricht einem Anteil von 0,27% (Höchstwert 1976 mit 1,32%) der gesamten Warenausfuhr der Schweizer Wirtschaft. Der enorme Unterschied zwischen dem Wert der effektiven Ausfuhren und jenem der bewilligten Gesuche ist auf verschiedene Gründe zurückzuführen, etwa dass die Finanzierung des Geschäfts nicht zustande kam.

Auslandbezogene Bewilligungen (Ausfuhr, Durchfuhr usw.) werden gemäss Art. 22 des

Kriegsmaterialgesetzes grundsätzlich erteilt, wenn dies dem Völkerrecht, den internationalen Verpflichtungen sowie den Grundsätzen der schweizerischen Aussenpolitik nicht widerspricht. Dabei sind fünf in der Kriegsmaterialverordnung enthaltene Kriterien zu berücksichtigen:

- die Aufrechterhaltung des Friedens, der internationalen Sicherheit und der regionalen Stabilität;
- die Situation im Innern des Bestimmungslandes, u.a. die Respektierung der Menschenrechte;
- die Bestrebungen der Schweiz im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit;
- das Verhalten des Bestimmungslandes gegenüber der Staatengemeinschaft, insbesondere hinsichtlich der Einhaltung des Völkerrechts;
- die Haltung der Länder, die sich zusammen mit der Schweiz an internationalen Exportkontrollen beteiligen.

Mit dem letzten Kriterium wird eine gewisse internationale Harmonisierung angestrebt, was eine Voraussetzung für wirksame Exportkontrollen ist. Eine wichtige Rolle bei der Bewilligungserteilung spielt das Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), dem alle kritischen Gesuche unterbreitet werden. Trotz der relativ hohen Anzahl von erteilten Bewilligungen figuriert die Schweiz in der Rangliste der wichtigsten Exportländer von Kriegsmaterial weit hinten, während sie in der entsprechenden Ausfuhrstatistik für Dual-Use-Güter nach den USA, Japan und Deutschland weltweit wohl den vierten Platz einnehmen dürfte.

Bestimmung 6 (im Vorjahr 17) gemeldete Exporte von Gütern, die nicht der Bewilligungspflicht unterliegen, im Wert von insgesamt 980 000 Franken abgelehnt. Für die Schweiz als kleines Land mit einer starken Exportindustrie sind Exportkontrollen – neben der Mitarbeit in den internationalen Foren, die sich mit Abrüstung befassen – eines der wichtigsten Mittel, um die Proliferation von Massenvernichtungswaffen zu verhindern. Nach Einschätzung von Experten ist die Schweiz nach den USA, Japan und Deutschland weltweit das viertwichtigste Land im Export von Dual-Use-Gütern. Dies steht im Gegensatz zum Export von Kriegsmaterial, wo die Schweiz international eine sehr bescheidene Rolle spielt (siehe *Kasten 1*). Würde sich die Schweiz nicht darum kümmern, ob die Erzeugnisse ihrer Industrie für die Herstellung von nuklearen, biologischen oder chemischen Waffen verwendet werden, hätte dies negative Auswirkungen auf die Beziehungen zu unseren wichtigsten Handelspartnern. Diese könnten – wie manchmal angedroht – gegenüber schweizerischen Firmen Sanktionen ergreifen, indem Ausfuhranträge nur noch mit grosser Verzögerung bewilligt oder sogar abgelehnt würden. Die davon betroffenen Firmen könnten dadurch grossen Schaden erleiden.

Spielraum für Verbesserungen

Die Schweiz ist der Ansicht, dass noch Spielraum für Verbesserungen bei den Exportkontrollen besteht. Es kann aber kaum darum gehen, immer mehr Güter zu kontrollieren und somit das Leben der Exporteure noch weiter zu erschweren – im Gegenteil: Die Güterlisten müssten auf strategisch wichtige Güter, die auch tatsächlich kontrolliert werden können, beschränkt werden. Im Falle von Werkzeugmaschinen beispielsweise sind Kontrollen praktisch ein Ding der Unmöglichkeit, da diese zahllose zivile Anwendungen haben. So dürfte die indische Atomenergie-Agentur im eigenen Land genügend Werkzeugmaschinen für nukleare Bearbeitungszwecke finden, wenn sie diese von Ländern mit Exportkontrollen nicht erhält. Die Alternative wäre, dass der Export von Werkzeugmaschinen in ein solches Land vollständig verboten werden müsste, was wiederum den Vorwurf provozieren würde, die Industrieländer behinderten die Entwicklung von Schwellenländern.

Ferner müssten Regimemitglieder besser zusammenarbeiten. Lieferungen bestimmter Güter an heikle Staaten sollten anderen Regimestaaten gemeldet und die Gründe für eine Ausfuhrlizenz dargelegt werden müssen. Das hätte eine dissuasive Wirkung und würde die Transparenz erhöhen. Solche Transfernoti-

fikationen gibt es bereits im Bereich der Dual-Use-Güter, die zur Herstellung konventioneller Waffen dienen. Um so mehr müsste man dazu im Bereich der Massenvernichtungswaffen und Trägerraketen bereit sein. Die Schweiz hatte vor einigen Jahren den Partnerländern des Raketentechnologiekontrollregimes vorgeschlagen, dass sich eine Arbeitsgruppe dieser Frage widmen sollte. Der Vorschlag wurde jedoch – u.a. mit der Begründung einer Verletzung des Geschäftsgeheimnisses – von prominenten Mitgliedern des MTCR abgelehnt.

Schliesslich müsste man sich fragen, ob die restriktive Zulassungspolitik zu den einzelnen Regimes nicht gelockert werden müsste. Heute sind eine Reihe von Schwellenländern in der Lage, viele Güter herzustellen, deren Ausfuhr kontrolliert ist. Das Proliferationsnetzwerk von A.Q. Khan konnte sich beispielsweise den Umstand zu Nutze machen, dass es in Malaysia zwar eine gute industrielle Basis, aber noch keine funktionierenden Exportkontrollen gibt, und liess dort – unter der Leitung eines schweizerischen Ingenieurs – Zentrifugenteile produzieren.

Exportkontrollen liefern keine Garantie

Allerdings darf man sich keinen Illusionen hingeben. Auch wenn all diese Vorschläge für eine Verbesserung der Exportkontrollen umgesetzt werden, ist dies noch lange keine Garantie, dass Länder mit Projekten im Bereich der Massenvernichtungswaffen und Trägerraketen die dafür benötigten Güter nicht beschaffen können. Eine Regierung, die entschlossen ist, Nuklearwaffen herzustellen, wird dies wohl früher oder später schaffen, falls das Land eine genügend hoch entwickelte industrielle Basis aufweist. Nordkorea, eines der ärmsten Länder der Welt, liefert den Beweis. Die Proliferation kann mit Exportkontrollen nicht verhindert, wohl aber verzögert und verteuert werden.

Langfristig kann das Problem der Massenvernichtungswaffen nur durch die Schaffung von vermehrtem zwischenstaatlichem Vertrauen entschärft werden. Kein Land sollte die internationale Ächtung, welche die Enthüllung seiner Massenvernichtungswaffen-Programme mit sich bringt, als weniger bedrohlich empfinden, als den Verzicht auf diese Waffen. Die Schweiz unterstützt deshalb vertrauensbildende Massnahmen wo immer möglich. Allerdings kommt auch den anerkannten Nuklearmächten in diesem Zusammenhang eine grosse Verantwortung zu, damit die Bedrohung, die einige Staaten in ihnen sehen, vermindert wird. ■