
Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Vorschlag der Europäischen Kommission zur Revision der EG-Dual-use-Verordnung – COM (2016) 616 final

Das Wichtigste in Kürze

- Der Vorschlag stimmt nicht mit der von der EU-Kommission durchgeführten Folgenabschätzung überein. Die Folgen für die Wirtschaftsteilnehmer sind für den Gesetzgeber damit nicht transparent.
- Zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe führen zu Rechtsunsicherheit für die betroffenen Unternehmen und die Durchführungsbehörden. Sie erfordern zusätzlichen Prüfaufwand.
- Deutsche und europäische Unternehmen werden im internationalen Wettbewerb schlechter gestellt. Dies gilt insbesondere für den Bereich der smarten Technologien.

Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag e.V. (DIHK) vertritt als Dachorganisation im Auftrag und in Abstimmung mit den 79 deutschen Industrie- und Handelskammern das Gesamtinteresse der gewerblichen deutschen Wirtschaft gegenüber der Bundespolitik und den europäischen Institutionen. Auf dieser Basis beteiligt sich der DIHK am Rechtsetzungsverfahren zur Revision der EG-Dual-use-Verordnung. Der DIHK dankt für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Europäische Kommission hat am 28. September 2016 einen Entwurf zur Reform der Verordnung zu Ausfuhrkontrollen für Güter mit doppeltem Verwendungszweck vorgelegt.¹ Jedes Unternehmen, das solche Güter exportiert, die nach der Verordnung einen doppelten Verwendungszweck haben, ist von der Novelle potentiell betroffen. Ein wichtiges Element des Vor-

¹ COM(2016)616 final; bisher Verordnung (EG) Nr. 428/2009.

schlags ist die Einführung einer sogenannten „human security“ Dimension, mit welcher Menschenrechten im Rahmen der Dual-use-Exportkontrolle eine stärkere Bedeutung zukommen soll.

Menschenrechte sind für die deutschen Unternehmen ein bedeutendes Anliegen. Unternehmerisch und gesellschaftlich verantwortungsvoll zu handeln, gehört zu den elementaren Grundsätzen des Ehrbaren Kaufmanns und wird seitens der Industrie- und Handelskammern umfänglich unterstützt. Die Wahrnehmung gesellschaftlicher Verantwortung durch Unternehmen ist ein wichtiger Bestandteil der Unternehmenskultur am Wirtschaftsstandort Deutschland. Die Beweggründe reichen von innerer Überzeugung und Werteorientierung bis hin zu strategischen Überlegungen, dass sich nachhaltiges Wirtschaften rechnet und sich qualifizierte Mitarbeiter leichter halten und gewinnen lassen. Unternehmen nehmen mit ihrem wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Engagement gesellschaftliche Verantwortung wahr. Die Politik sollte den Unternehmen hierzu die notwendigen Freiräume lassen – und bei grenzüberschreitenden Themen über internationale Ordnungspolitik einen möglichst globalen Rahmen setzen. Im Sinne einer Verantwortungspartnerschaft sind die Unternehmen nicht allein gefordert: Auch die Kunden, der Staat und die Öffentlichkeit müssen ihrer gesellschaftlichen Verantwortung gerecht werden. Es ist in erster Linie Aufgabe der Politik, in Entwicklungs- und Schwellenländern Menschenrechte durchzusetzen sowie Sozial- und Umweltstandards zu fördern. Verantwortung einseitig auf Unternehmen zu übertragen ist kein erfolgversprechender Weg.

Ziele der Verordnung sollen laut der Europäischen Kommission einerseits verbesserte Ausfuhrkontrollen zur Reaktion auf technische Entwicklungen und veränderte Bedrohungslagen, andererseits die Vereinfachung der bestehenden Ausfuhrregeln sein. Der DIHK unterstützt das Bestreben der Europäischen Kommission, die Ausfuhrregeln für Güter und Technologien, die sowohl zivil als auch militärisch verwendet werden können, zu harmonisieren und im Hinblick auf die sich ändernden Rahmenbedingungen und Bedrohungen anzupassen. Wichtig ist die Rechts- und Planungssicherheit für die Unternehmen.

Die Europäische Kommission schlägt umfangreiche Änderungen vor, welche negative Folgen in internationalen Wettbewerbsbedingungen für deutsche Unternehmen befürchten lässt. Denn die vorgeschlagenen Änderungen dehnen den Anwendungsbereich von Dual-use-Kontrollen erheblich aus. Die Bewertung komplexer menschenrechtlicher Fragen wird aus der hoheitlichen Sphäre auch auf die deutschen Unternehmen verlagert. Der Entwurf birgt für die betroffenen deutschen Unternehmen ein erhebliches Maß an Rechtsunsicherheit und einen hohen zusätzlichen Prüfaufwand. Gerade kleine und mittlere Unternehmen ohne eigene Rechtsabteilung würden besonders belastet. Die vorgeschlagenen Änderungen gehen über das für die Unternehmen Leistbare hinaus. Sie werden dadurch dem erklärten Ziel der Reform nicht gerecht. Der DIHK empfiehlt daher, bei der Wahl der Mittel Augenmaß zu wahren. Die Änderungen sollten sich insbesondere im Rahmen bestehender internationaler Vereinbarungen bewegen.

Im Einzelnen nimmt der DIHK wie folgt Stellung:

1) Zur „human security“ Dimension des Entwurfs

Der „human security“ Ansatz ist im Verordnungsentwurf in einem Maß verortet, das über die ursprünglichen Ziele und auch über die in der Folgenabschätzung untersuchten Aspekte hinausgeht. Das ist problematisch, da die empirische Grundlage für die Bewertung des Entwurfs fehlt. Das erschwert es den am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten erheblich, einen Standpunkt zum Entwurf zu fassen. Hier sollte von Seiten der Europäischen Kommission nachgebessert und die Auswirkungen der jetzigen Fassung intensiv untersucht werden.

a) Einführung einer EU-autonomen Liste gem. Artikel 3 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang I, Abschnitt B sowie Artikel 16 Absatz 2 Buchst. b

Güterlistungen sollten nicht außerhalb der vier multilateralen Exportkontrollregime erfolgen, da dies zu einer Benachteiligung der europäischen Unternehmen führt. Bisher werden mit den in den Anhängen zur EG-Dual-use-Verordnung gelisteten Gütern ausschließlich die auf multilateraler Ebene vereinbarten Verpflichtungen umgesetzt. Daher finden sich auf den Listen die auf den vier multilateralen Exportkontrolllisten² enthaltenen Güter. Hierdurch ist ein internationales level playing field gewährleistet. Das Gesamtgefüge der Exportkontrolle auf internationaler Ebene beruht darauf, dass alle an dieselben Regeln gebunden sind. Soweit mit der Aufnahme der vorgeschlagenen Güter bisherige nationale Listungen auf europäische Ebene gehoben werden, ist dies aus Sicht deutscher Unternehmen zwar durchaus zu begrüßen, weil so ein europäisches level playing field entsteht. Dennoch bleiben damit die europäischen Unternehmen insgesamt – wie jetzt die deutschen Unternehmen – auf internationaler Ebene im Vergleich zu Wettbewerbern, die ausschließlich an die genannten internationalen Regime gebunden sind, im Nachteil.

Unklar bleibt auch, nach welchen Kriterien die EU-autonomen Listen angepasst werden sollen. Nach **Artikel 16 Absatz 2 Buchst. b** wird die Europäische Kommission ermächtigt, die Liste in Anhang I, Abschnitt B mit einem delegierten Rechtsakt zu ändern. Wie die Europäische Kommission im einzelnen notwendige Änderungen bestimmt, legt der Verordnungsentwurf nicht

² Diese werden im Rahmen der Nuclear Suppliers Group (Verhinderung der Weiterverbreitung von nuklearen Materialien, Ausrüstung und Technologie), der Australischen Gruppe (Kontrolle von Vorprodukten, Agenzien und Anlagen, die für die Produktion von chemischen und biologischen Waffen relevant sind), des Missile Technology Control Regime (Verhinderung der Weiterverbreitung von Gütern zur Herstellung von Trägersystemen von Massenvernichtungswaffen) und des Wassenaar Arrangement (Exportkontrolle von konventionellen Rüstungsgütern und Dual-use-Gütern) vereinbart.

fest. Damit bleibt es der Europäische Kommission überlassen, vorzuschlagen, wie weit die Europäische Union über die internationalen Regime hinausgeht. Diese sensible Frage sollte jedoch nicht ohne Beteiligung der Mitgliedstaaten und gegebenenfalls der betroffenen Unternehmen entschieden und ohnehin nicht aus dem nationalen Kompetenzbereich herausgenommen werden. Insbesondere sollten hier auch die nationalen Parlamente beteiligt werden.

Eines der bisherigen Hauptprobleme ist, dass die Listenpositionen des Anhangs I der EG-Dual-use-Verordnung von den europäischen Behörden unterschiedlich ausgelegt werden. Dieses ist mit dem Entwurf nicht behoben worden. Die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen in ein Expertengremium, das Empfehlungen gibt, ist keine Lösung. Grundsätzliche Fragen sollten durch Gesetz und im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren entschieden werden. Soweit Spielraum besteht, stünde es sonst im Ermessen der nationalen Behörden, diesen Rat in Anspruch zu nehmen. Sie sind jedoch nicht an die Einschätzung des Expertentools gebunden. Gerade die unterschiedliche Auslegung der Güterlisten führt aber bereits heute zu Wettbewerbsnachteilen für einzelne Unternehmen gegenüber ausländischen Konkurrenten.

b) Einführung einer Auffangklausel für die Ausfuhr nicht genehmigungspflichtiger Dual-use-Güter in Bezug auf die Verletzung von Menschenrechten (Menschenrechts-catch-all) gemäß Artikel 4 Abs. 1 Buchst. d, Abs. 2

Bereits heute bestehen für die Unternehmen große Herausforderungen bei der Anwendung der sogenannten Catch-all-Klauseln in **Artikel 4**. Diese zielen – über die in den Anhängen der Verordnung als genehmigungspflichtig aufgelisteten Güter hinaus – auf eine Kontrolle weiterer, nicht gelisteter Güter im Hinblick auf deren mögliche kritische Verwendung. Um sich abzusichern, beantragen deutsche Unternehmen bereits heute zahlreiche sogenannte Nullbescheide beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA), bei denen die Genehmigungspflicht einer Ausfuhr geprüft wird. Die Anzahl der Nullbescheide, mit denen bestätigt wird, dass eine Genehmigungspflicht nicht besteht, betrug im Jahr 2015 14.000. Dem standen 10.000 Bescheide gegenüber, mit denen die Ausfuhr genehmigungspflichtiger Güter genehmigt wurde. Damit überstieg die Anzahl der Bescheide, mit denen den Unternehmen die Genehmigungsfreiheit eines Exportvorganges behördlich bestätigt wurde, deutlich die der Fälle, in denen nach den Güterlisten genehmigungspflichtige Vorgänge genehmigt wurden.

Diese Bescheide sind für den Export an sich nicht erforderlich, sie dienen aber dazu, eine Ausfuhr rechtlich abzusichern. Das ist aus Sicht der Unternehmen wichtig, weil die Verordnung schon in der bisherigen Form zu Rechtsunsicherheiten führt. Diese Unsicherheiten werden jedoch mit dem vorliegenden Entwurf nicht behoben. Stattdessen sind weitere Catch all-Klauseln hinzugefügt worden, deren Anwendbarkeit für die Unternehmen wegen zusätzlicher unbestimmter Rechtsbegriffe noch komplexer ist. Denn wenn diese nicht abschätzen können, ob die von ihnen zu exportierende Ware einer Genehmigungspflicht unterliegt oder nicht, bleiben

die Option, auf den Export zu verzichten, oder die Option, die Genehmigungspflicht in einem zeitaufwändigen Verfahren vom BAFA vorab prüfen zu lassen.

Eine Genehmigungspflicht soll nach dem Vorschlag der Europäischen Kommission zukünftig für nicht-gelistete Güter bestehen, wenn begründeter Verdacht besteht, dass diese Güter im Drittland für ernste Menschenrechtsverletzungen oder Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten oder internen Repressionsmaßnahmen verwendet werden; dies gilt ebenso im Zusammenhang mit Terroraktivitäten. Die catch-all-Klausel in dieser Form ist für die betroffenen Unternehmen problematisch, weil sie unbestimmt ist und die Unternehmen in jedem konkreten Einzelfall vor die schwierige Frage stellt, ob ein Produkt ausfuhrgenehmigungspflichtig ist oder nicht. Wie beschrieben haben Unternehmen bereits jetzt aufgrund der unklaren Rechtslage erhebliche Schwierigkeiten, um festzustellen, ob nicht gelistete Güter ausfuhrgenehmigungspflichtig sind. Eine Ausweitung dieser Auffangklauseln stellt im Zweifel jede Lieferung unter die Bedingung, dass Menschenrechte nicht verletzt werden. Das schafft für den Exporteur erhebliche Rechtsunsicherheit und zusätzliche, in vielen Fällen unnötige Bürokratie. Die Verletzung von Genehmigungspflichten im Bereich der Ausfuhr von Dual-use-Gütern ist in Deutschland strafbewehrt. Insofern besteht ein Konflikt auch mit dem strafrechtlichen Bestimmtheitsgebot.

Der Wortlaut von Artikel 4 Abs. 1 Buchst. d stellt die Anwender vor große Schwierigkeiten. In der Vorbereitung des Gesetzgebungsvorschlags war u.a. darüber diskutiert worden, wie man den unbestimmten Rechtsbegriff der „schwerwiegenden Verletzungen der Menschenrechte“ definieren könnte und welche „relevanten öffentlichen Internationalen Organisationen“ diese aufzeigen sollen (Artikel 4 Abs. 1 Buchst. d). Zwar wird nach dem Wortlaut von Artikel 4 Abs. 1 Buchst. d auf Personen abgestellt, die Güter zu den genannten Zwecken verwenden. Wie ein Unternehmen von diesen Personen erfahren soll, bleibt jedoch unklar. Ist eine Listung solcher Personen geplant, stellt sich die Frage, warum dieser Aspekt dann im Rahmen der Auffangklausel – also gerade außerhalb von Listen – verortet wird. Insofern fügt sich der Vorschlag nicht sauber in die Systematik der exportkontrollrechtlichen Bestimmungen ein. Darüber hinaus ist aus Sicht der Anwender und insbesondere der Unternehmen aber eine präzisere Regelung vonnöten, um die erforderliche Rechtssicherheit zu gewährleisten und auch dem eigentlichen Sinn und Zweck der Regelung Rechnung zu tragen. Der Begriff „serious violation of human rights“ kann sehr weit verstanden werden. Nicht nur Verletzungen der Gesundheit und der Freiheit, sondern auch der Privatsphäre sind hier im Zweifel umfasst. Damit wären potenziell alle Produkte mit smarten Technologien im Hinblick auf eine Genehmigungspflicht zu prüfen. Zu klären ist auch, ob bei jeglichen Lieferungen in Länder, in denen möglicherweise Konflikte bestehen, bereits eine Beschränkung vorliegen kann. Außerdem ist die Einschätzung, wann eine Verletzung der Menschenrechte vorliegt, nicht Aufgabe von Unternehmen, sondern allenfalls von nationalen und internationalen staatlichen Institutionen.

Es handelt sich hierbei um eine hoheitliche Aufgabe. Daher sollten im Hinblick auf Verletzungen von Menschenrechten Listen der betroffenen Länder und Güter erstellt werden. Insgesamt sollten unbestimmte Rechtsbegriffe in der Verordnung vermieden und Begriffe definiert werden. Soweit unbestimmte Rechtsbegriffe unumgänglich sind, sollten den Unternehmen genaue Beispiele an die Hand gegeben werden. Zu klären wäre auch, von welcher Behörde die „identification“ erfolgen muss und wie und wo die Unternehmen diese Information erhalten.

Zudem soll es für die Unternehmen bei der Prüfung, ob die Güter für bestimmte Zwecke genutzt werden, eine neue „Verpflichtung, die gebotene Sorgfalt walten zu lassen“ geben (**Art. 4 Abs. 2**, englisch „**due diligence**“), deren Inhalt, Umfang und Auswirkungen jedoch unklar bleiben. Dabei ist hervorzuheben, dass im Rahmen der von der Europäischen Kommission durchgeführten Folgenabschätzung diese Verpflichtung lediglich im Hinblick auf die Kontrolle von Überwachungstechnologie untersucht wurde.³ Eine Ausweitung dieser Sorgfaltspflicht auf die Ausfuhr aller Dual-use-Güter war nicht Gegenstand der Untersuchungen. Für die betroffenen Unternehmen entstehen jedoch erhebliche Konsequenzen, wenn nun eine gesetzliche Verpflichtung für den gesamten Dual-use-Bereich eingeführt würde. Dieses Vorgehen widerspricht zudem dem Verhaltenskodex, den sich die Europäische Kommission selbst auferlegt hat. Sie will stets interne Folgenabschätzungen durchführen, bevor sie wichtige Gesetzesinitiativen vorschlägt. Im Rahmen dieser Folgenabschätzungen sollen alle betroffenen Personengruppen zu Fragen wie Problemstellung, Anwendung des Grundsatzes der Subsidiarität, Optionen und Auswirkungen konsultiert werden. Das ist bisher nicht erfolgt. Belastungen für deutsche Unternehmen wurden nicht untersucht. Stattdessen werden Kontrollen eingeführt, die nie Gegenstand von Folgenabschätzungsverfahren waren. Der DIHK rät daher dringend, dass die Europäische Kommission an dieser Stelle ihren Entwurf nachbessert.

Der Begriff der „due diligence“ taucht zwar bereits in der bisherigen VO 428/2009 auf, allerdings lediglich als Voraussetzung für die Anwendung bestimmter EU-Allgemeingenehmigungen (EU-AGG Nr. 2, 3, 5, 6). Welche Anforderungen an die „gebotene Sorgfalt“ gestellt werden, stellt jedoch weder die bisherige Verordnung in dem genannten Zusammenhang klar, noch erfolgt eine solche Klarstellung im nun vorgelegten Verordnungsentwurf. Dabei sollten sich die Anforderungen klar im Bereich des für die Unternehmen Machbaren bewegen. Informationen, die dem Unternehmen aus eigener Geschäftstätigkeit vorliegen, sind von darüberhinausgehenden regionalen Informationen zu unterscheiden. Denn je nach Marktmacht und Größe eines Unternehmens, kann der Zugriff auf bestimmte Informationen oder die Kontrollmöglichkeit unterschiedlich groß sein.

Es ist offen, ob und wenn ja unter welchen Bedingungen den Unternehmen wegen Fehlern bei der Umsetzung dieser Sorgfaltspflicht ein „Kennenmüssen“ der wahren Nutzung unterstellt

³ Impact Assessment, Report on the EU Export Control Policy Review, SWD(2016) 315 final, S. 28 und 70.

wird und welche Bedeutung dies für die Genehmigung(-sbedürftigkeit) hat. Mit dem im Entwurf vorgeschlagenen Einschub zur „due diligence“ verschwimmt die Abgrenzung zwischen Vorsatz und Fahrlässigkeit. Die Vorschrift könnte so verstanden werden, dass die Exporteure einen Mechanismus einführen müssen, mit dem sie prüfen, wie der Käufer das Gut zu nutzen beabsichtigt. Die entsprechenden Informationen müssten sie sich beschaffen. Der Mechanismus müsste dann sicherstellen, dass das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) entsprechend informiert wird. Das würde einen erheblichen bürokratischen Aufwand für die Unternehmen darstellen und ist in vielen Fällen schlichtweg nicht zu leisten.

Da eine fehlende Ausfuhrgenehmigung für deutsche Unternehmer nach § 18 Abs. 5 AWG strafbewehrt ist, sollte unbedingt klargestellt werden, was unter einer solchen Sorgfaltspflicht zu verstehen ist. Sonst könnte dies auch zu einem Verstoß gegen das strafrechtliche Bestimmtheitsgebot führen. Damit ist fraglich, ob behördliche Guidances, FAQs, etc. – wie sie im US-Exportkontrollrecht zu problematischen Themenkreisen veröffentlicht werden – hier für Präzisierungen genügen würden. Insgesamt werden durch die vorgeschlagene Erweiterung die Prüfprozesse für Unternehmen in der Europäischen Union weiter unverhältnismäßig verstärkt und diese damit im internationalen Wettbewerb benachteiligt.

c) Menschenrechte als explizites Prüfkriterium gemäß Artikel 14 Absatz 1 Buchst. b

Neu eingeführt werden mit Artikel 14 Absatz 1 Prüfkriterien für die nationalen Behörden, die über Genehmigungen befinden. Mit der Verordnung sollen EU-einheitliche Prüfkriterien eingeführt werden. Das bewertet der DIHK grundsätzlich positiv, da damit ein level playing field in der EU geschaffen werden kann. Allerdings wird die vorhandene Flexibilität der Verfahren in den Mitgliedstaaten durch die Einschränkung der nationalen Regelungen reduziert. Dass die vorgeschlagenen Prüfkriterien einer Harmonisierung ohnehin nicht zuträglich sind, zeigt sich insbesondere an der Bestimmung in **Artikel 14 Absatz 1 Buchst. b**. Hierdurch werden die Achtung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts durch das Endbestimmungsland als Prüfkriterium eingeführt. Diese Frage erscheint jedoch zu komplex, als dass hier eine einheitliche Einschätzung der nationalen Behörden in allen Mitgliedstaaten zu erwarten ist. Insofern besteht die Gefahr, dass es hier zu Ungleichbehandlungen von Unternehmen in verschiedenen Mitgliedstaaten kommt.

2. Weitere Änderungsvorschläge

Darüber hinaus enthält der Verordnungsvorschlag weitere Änderungen, welche die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher und internationaler Unternehmen beeinträchtigen können.

a) Unscharfe Definition des Begriffes der Überwachungstechnologie gemäß Artikel 2 Nr. 1

Die Definition von Dual-use-Gut in **Artikel 2 Nr. 1** wird um Überwachungstechnologien erweitert. In Deutschland bestehen bereits seit 2015 verbindliche Regeln für den Export von bestimmter Überwachungstechnik (§§ 52a und b AWV). Dagegen wird in dem Entwurf der Europäischen Kommission der Begriff Überwachungstechnologien in **Artikel 2 Nr. 21** sehr weit gefasst. Letztendlich könnte so die gesamte Bandbreite der IT-Industrieprodukte in den Anwendungsbereich der Dual-use-Verordnung fallen. Da smarte Technologien heutzutage in vielen Produkten enthalten sind, hätte die Regelung voraussichtlich Auswirkungen auf eine große Zahl von Unternehmen. Das würde zu einem erheblichen Wettbewerbsnachteil etwa mit Blick auf US-Unternehmen führen, die solchen Regeln nicht unterliegen. Eine genaue Definition wäre daher wichtig. Die betroffenen Produktgruppen sollten genau bestimmt werden, konzentriert auf Technologien für Überwachungssysteme.

b) Einführung extraterritorialer Elemente in Bezug auf Vermittlung, Durchfuhr und Erbringung technischer Unterstützung für Dual-use-Güter gem. Artikel 2 Nr. 7-9 und Artikel 5-7

Mit den Änderungen in **Artikel 2 Nr. 7 und 9** werden extraterritoriale Elemente in die Dual Use-Verordnung eingeführt. Durch die Ergänzung „oder eine juristische Person oder Personenvereinigung, die Eigentum einer solchen Person ist oder von ihr kontrolliert wird,“ wären zukünftig nicht mehr ausschließlich in der Europäischen Union ansässige Personen erfasst. Offen ist auch, inwiefern durch die Ausweitung auf Unternehmen, die von in der Europäischen Union ansässigen Personen kontrolliert werden, die Reichweite der Verordnung auf extraterritoriale Sachverhalte ausgeweitet werden könnte. Die Ausdehnung der Begriffe auf solche Unternehmen könnte ggf. zu erheblichen Beschränkungen für die Bereiche „Vermittlungsgeschäfte“ und „technische Unterstützung“ führen: Zum einen gelten die Beschränkungen für technische Unterstützung, etc. zwar nur für Unternehmen innerhalb der Europäischen Union; jedoch könnte bereits eine behördliche Unterrichtung (z.B. der französischen Behörde) an eine ausländische Tochtergesellschaft eines europäischen Unternehmen ausreichen, damit eine solche Unterrichtung des europäischen Unternehmens vorliegt (eine Art Zurechnung der Unterrichtung). Zum anderen könnten die Beschränkungen für technische Unterstützung, etc. auch außerhalb der Europäischen Union Anwendung finden, da sie so verstanden werden können, dass sie generell an Broker adressiert sind und das können auch Tochtergesellschaften eines europäischen Unternehmens in Drittländern (z.B. den USA) sein. Fraglich ist, inwieweit z.B. US-Behörden auf eine solche Ausdehnung reagieren würden. Damit werden die Verantwortlichkeiten und der Prüfaufwand massiv ausgeweitet. Die Bestimmungen könnten letztlich dazu beitragen, dass künftig verstärkt Unternehmen und somit Technologie aus der Europäischen Union abwandern.

Zudem führt die neue Bestimmung zu erheblicher Rechtsunsicherheit, wie ein Vergleich mit ähnlichen Merkmalen in US-Bestimmungen zeigt. Dort findet sich für den Bereich des US-Rechts zwar eine Definition – dennoch ist es für die meisten Unternehmen sehr schwierig zu bestimmen, wann das Merkmal „owned or controlled by“ tatsächlich vorliegt. Beispiel: Liegt das Merkmal bereits dann vor, wenn ein Geschäftsführer die Staatsangehörigkeit eines europäischen Mitgliedstaates hat? Dies bedeutet erhebliche Anwendungsschwierigkeiten, die verstärkt zu Nachfragen bei Behörden führen.

Die Bezugnahme auf Artikel 4 in den **Artikeln 5 bis 7** erweitert die Kontrollen auch auf ungelistete Güter, ohne dass die Notwendigkeit begründet wird. Die Änderungen zu technischen Hilfen in **Artikel 7** sind wegen der weiten Definition von „Erbringer technischer Unterstützung“ in **Artikel 2 Nr. 9** zu weitgehend. Denn es stellt sich schon die Frage, für welche Unternehmen diese Bestimmung anwendbar sein soll.

c) Catch-all-Vorschrift bezüglich der möglichen Verwendung von Dual-use-Gütern für terroristische Handlungen gemäß Artikel 4 Abs. 1 Buchst. e, Abs. 2, Artikel 2 Nr. 23

Zu **Art. 4 Absatz 1, Buchst. e in Verbindung mit Absatz 2** stellt sich die Frage, wie terroristische Akte von Exporteuren erkannt werden sollen. Die Bewertung, wann ein „Zusammenhang mit terroristischen Handlungen“ vorliegt, ist eine hochpolitische und im Zweifel durch Ermittlungsbehörden festzustellen. Die Definition einer „terroristischen Handlung“ ergibt sich nach **Artikel 2 Nr. 23** aus Artikel 1 Absatz 3 des Gemeinsamen Standpunktes des Rates 2001/931/GASP. Soweit eine Listung erfolgt, können sich die deutschen Unternehmen hieran orientieren. Darüber hinaus sollten gerade Abgrenzungsfragen nicht den deutschen Unternehmen auferlegt werden. Sie sollten von den zuständigen demokratisch legitimierten Organen getroffen werden und dürfen nicht auf die Unternehmen abgewälzt werden. Denn sonst würde der bei polyvalenten Fragen eigentlich erforderliche demokratische Abstimmungsprozess konterkariert. Genau das geschieht aber, wenn man den Unternehmen nach Artikel 4 Absatz 2 eine Sorgfaltspflicht auferlegt, nach der es zunächst ihnen obliegt, einzuschätzen, ob ihr Gut für eine solche Verwendung bestimmt ist. Außerdem bestehen in Deutschland insbesondere mit den §§ 89 a ff, 129 a f. StGB bereits einschlägige Strafvorschriften im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Terrorismus.

d) Erhöhter Bürokratieaufwand durch die Änderung der Genehmigungsarchitektur gemäß Artikel 4 Abs. 3 und 4

Nach **Artikel 4 Absatz 3** soll die Gültigkeitsdauer von Ausfuhrgenehmigungen auf ein Jahr festgelegt werden. Bisher gibt es hierfür keine Vorgaben in der EG-Dual-use-Verordnung. Nach deutschem Recht gelten Genehmigungen bisher zwei Jahre. Damit wird für deutsche Unternehmen die Genehmigungsdauer deutlich verkürzt. Diese Verkürzung von bisher zwei

Jahren plus einer Verlängerungsmöglichkeit um ein Jahr birgt erhebliche Nachteile für exportierende Unternehmen, im Hinblick auf alle Exportvorgänge. Einfache Lieferverzögerungen könnten dann regelmäßig dazu führen, dass Anträge erneut gestellt werden müssen. Außerdem gehen damit größere bürokratische Hürden einher, da reduzierte Gültigkeiten auch zu häufigeren und erneuten Folgeanträgen führen können. Es ist absehbar, dass sich die Zahl der Anträge beim BAFA durch die verkürzte Genehmigungsdauer und die Rechtsunsicherheiten vervielfachen würde. Das wiederum wird sich negativ auf die Bearbeitungsdauer der Ausführungsgenehmigungen durch das BAFA auswirken und die Wettbewerbsfähigkeit der exportierenden deutschen Unternehmen schädigen. Der DIHK rät daher dringend von dieser Verkürzung ab.

Die Möglichkeit nach **Artikel 10 Absatz 3** eine auf die Projektdauer bezogene Genehmigung zu erteilen, genügt damit nicht. Außerdem steht in diesem Fall die Genehmigungsdauer im Ermessen der Behörde.

Nach **Artikel 4 Absatz 4** sollen die Mitgliedstaaten untereinander Informationen über die von Ihnen genehmigten Exporte teilen. Geschaffen werden zusätzliche Fristen für Notifizierungen. Das verlängert den Genehmigungsprozess und schafft so eine zusätzliche Bürde für deutsche Unternehmen, da deren Kunden sich aufgrund des so entstehenden Zeitverzuges möglicherweise an Drittstaaten wenden. Außerdem werden auch die nationalen Behörden durch diese Auskunftspflicht belastet. Der DIHK spricht sich für ein unbürokratisches Verfahren aus, welches das Genehmigungsverfahren nicht weiter verlängert.

e) Umgehungsklausel gemäß Artikel 23

Neu eingeführt wird mit **Artikel 23** eine Umgehungsklausel. Soweit Missbrauch stattfindet, muss diesem entgegengetreten werden. Das Verbot ist jedoch sehr allgemein formuliert. In Deutschland ist die Verletzung von Genehmigungspflichten bereits heute strafbewehrt. Welche zusätzlichen Konsequenzen sich aus Artikel 23, etwa aus dem nationalen Recht, für die deutschen Unternehmen ergeben, bleibt unklar. Der DIHK bittet hier um Konkretisierungen.

f) Einführung neuer Allgemeiner Ausführungsgenehmigungen der Union für geringwertige Sendungen gemäß Anhang II Abschnitt G und für den Technologietransfer in Drittländer gemäß Artikel 2 Nr. 2 Buchst. d sowie intra-company-Transfers gemäß Anhang II Abschnitt H

Die Übertragung nationaler Allgemeiner Ausführungsgenehmigungen für geringwertige Sendungen und intra-EU-Verbringung auf europäische Ebene unterstützt der DIHK, weil insoweit keine jährliche Verlängerung erforderlich ist und sie gleichermaßen für Tochtergesellschaften in anderen Mitgliedstaaten gelten. Zwar ermöglichen es nationale AGGs einerseits, auf nationale Besonderheiten schnell zu reagieren. Andererseits sollte eine zu große Anzahl nationaler All-

gemeine Genehmigungen nach Artikel 8 vermieden werden, um nicht innerhalb der Europäischen Union die Wettbewerbsbedingungen zu verzerren. Die neue Allgemeine Ausfuhrgenehmigung der Union Nr. EU008 soll die Weitergabe von Technologie und Software innerhalb eines Unternehmens oder innerhalb der vom Unternehmen „kontrollierten Einrichtungen“ im Rahmen von Produktentwicklungen erleichtern, soweit die Technologie im Eigentum oder unter der Kontrolle des Mutterunternehmens verbleibt. Dies könnte einen positiven Effekt auf weltweite Forschungs- und Entwicklungstätigkeit haben.

Ein wichtiger Punkt ist aber die Frage, inwieweit für die Inanspruchnahme von Allgemeinen Ausfuhrgenehmigungen der Union nach **Artikel 2 Absatz 14 und Anhang II Abschnitt A bis J** weitere Voraussetzungen aufgestellt werden. Ein sogenanntes „internal compliance program“, also ein internes Programm für rechtskonformes Verhalten, sollte keine Voraussetzung für eine Allgemeine Ausfuhrgenehmigungen der Union werden. Denn sonst könnten diese gerade von kleinen und mittelständischen Unternehmen und solche mit wenigen Dual-use-Ausfuhrvorgängen nicht genutzt werden, für die ein internal compliance program aus unternehmerischer Sicht zu aufwändig ist. Hier bleibt die Definition im Entwurf allgemein und gibt den Unternehmen gerade keine konkrete Information darüber an die Hand, was von ihnen verlangt wird. Gegebenenfalls könnte für Zugelassene Wirtschaftsbeteiligte (AEO) die notwendige Regeltreue unterstellt werden.

g) Guidelines

Darüber hinaus möchte die Kommission Guidelines für Unternehmen entwickeln. Problematisch daran ist, wer diese bestimmen soll. Der DIHK rät dringend dazu, dass die Kommission die betroffene Wirtschaft einbezieht und klare und rechtssichere Hilfestellung gegeben wird. Da Guidelines rechtlich unverbindlich sind, ist eine einheitliche Anwendung in allen Mitgliedstaaten nicht gewährleistet. Klarere Formulierungen und Definitionen in der Verordnung selbst sind für die deutsche Wirtschaft daher die bessere Wahl – denn dann steht rechtsverbindlich fest, nach welchen Regeln Unternehmen in allen Mitgliedstaaten Dual use-Güter ausführen können.