Positionspapier

Reform der EG-Dual-Use-Verordnung

Außenwirtschaftspolitik

Die deutsche Industrie unterstützt die Verbesserung der Exportkontrollen weltweit und in Europa. Zudem unterstützt der BDI Anpassungen und Maßnahmen, die in den letzten Jahren aufgrund des veränderten sicherheitspolitischen Umfelds notwendig geworden sind. Ende 2015 beabsichtigt die EU-Kommission eine Novellierung der EG-Dual-Use-Verordnung vorzulegen. Aus Sicht des BDI ist dies nur in begrenztem Umfang erforderlich.

Die wesentlichen Grundsätze der Exportkontrolle und Grundzüge der Genehmigungsverfahren wurden bereits harmonisiert. Die letzte Anpassung erfolgte noch im Jahr 2009. Der BDI hält eine Anpassung deshalb nur insofern für nötig, als dass die Verfahren den neuen Anforderungen unter dem Vertrag von Lissabon Rechnung tragen müssen. Darüber hinaus sollten Berlin und Brüssel ihr Augenmerk auf folgende Herausforderungen richten:

- *Vorschriften verständlicher gestalten. Definitionen schärfen, die Auslegung stärker vereinheitlichen, zum Beispiel durch EU-Leitlinien;*
- *Vorschriften konkretisieren. Catch-all-Regelungen vermeiden, Produkt- und Länderlisten vorziehen;*
- *Verfahrenserleichterungen unterstützen. Nationale AGG erhalten;*
- *Gleiches Kontrollniveau in den 28 Mitgliedstaaten sicherstellen.*

Datum
6. Oktober 2015

Schwerpunkt der Reform muss auf der Schaffung eines einheitlichen Kontrollniveaus in den EU-Mitgliedstaaten liegen

Ziel der Novellierung der EG-Dual-Use-Verordnung ist eine Anpassung der Ausfuhrkontrollpolitik an das sich wandelnde sicherheitspolitische, technologische und wirtschaftliche Umfeld.[1] Der BDI begrüßt dies ausdrücklich und sieht dieses Ziel durch die Änderungen im Anhang I der EG-Dual-Use-Verordnung bereits zu einem Großteil verwirklicht. Insbesondere die durch das Wassenaar Arrangement (WA) eingeführten Neulistungen im Bereich der Sicherheits- und Überwachungstechnik werden unterstützt und in den Unternehmen bereits umgesetzt. Ein höheres Schutzniveau vor möglichem Missbrauch und Menschenrechtsverletzungen in Drittstaaten wird hierdurch sichergestellt.

[1] Mitteilung der Europäischen Kommission an Rat und EP, COM (2014) 244 final; European Commission Roadmap vom 17/7/2014, S. 2 (Anlage).

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.
Mitgliedsverband
BUSINESSEUROPE

Telekontakte
T: +493020281518
F: +493020282518
Internet
www.bdi.eu
E-Mail
V.Kantel@bdi.eu

Aus Sicht der deutschen Industrie sind die vier internationalen Exportkontrollregime wie das WA die maßgeblichen Gremien, in denen Maßstäbe der Exportkontrolle festgelegt werden sollten. Der internationale Konsens steigert die Effektivität der Exportkontrollen und stellt gleichzeitig weltweit gleiche Wettbewerbsbedingungen sicher. Sofern die Europäische Kommission auf EU-Ebene weitergehende Änderungen anstrebt, sollte sie diese darauf konzentrieren, eine effiziente und kohärente Umsetzung und Durchsetzung der Ausfuhrkontrolle zu fördern.

Neuregelungen müssen verhältnismäßig sein

Regelungsoptionen 1-2 sind verhältnismäßig

Von den fünf vorgestellten Regelungsoptionen der EU-Kommission[2] sind aus Sicht des BDI die erste und zweite Variante sinnvoll und verhältnismäßig. Neben dem sogenannten *„Baseline"*-Szenario (Option 1) sind auch einige Maßnahmen des *„Implementation and Enforcement Support"* unterstützenswert. Der BDI hatte eine Angleichung des Kontrollniveaus bereits im Grünbuchprozess als wichtiges Ziel identifiziert. Bevor neue Gesetze geschaffen werden, sollten bestehende zunächst einheitlich und effektiver umgesetzt werden. Die deutsche Industrie begrüßt deshalb, wenn es durch neue EU-Leitlinien und Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau gelingt, die Verwaltungspraxis in den Mitgliedstaaten stärker zu vereinheitlichen.

EU-Leitlinien würden Auslegungshilfen bieten und Unschärfen in Definitionen auffangen. Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der EU würden besser ausgeglichen und sicherheitspolitische Maßnahmen stärker aufeinander abgestimmt werden. Unternehmen, die innereuropäisch aus mehreren Ländern exportieren, könnten ihre Ausfuhrvorhaben auch länderübergreifend besser abschätzen. Darüber hinaus erhielten Unternehmen Unterstützung in der personal- und kostenaufwändigen täglichen Exportkontroll-Compliance. Gerade für kleine und mittelständische Unternehmen ist dies wichtig: Für sie wiegen Investitionen in IT-Infrastruktur und Personal besonders schwer. Der Grundaufwand ist für sie meist ähnlich hoch wie für größere Unternehmen. Der BDI begrüßt deshalb die KMU-freundlichen Ansätze dieser zweiten Regelungsoption.

Regelungsoptionen 3-5 bedeuten unverhältnismäßigen Wettbewerbsnachteil

Die Regelungsoptionen drei bis fünf lehnt der BDI hingegen ab. Die komplette Harmonisierung und Zentralisierung der Exportkontrolle (Option 5) würde die Umsetzungskompetenz der Mitgliedstaaten übergehen und den

[2] European Commission Roadmap vom 17/7/2014, S. 3 und 4 (Anlage).

europäischen Export unnötig erschweren. Das Prinzip der Subsidiarität wäre missachtet. Catch-All-Vorschriften nach Option 3 und 4 würden die Rechts- und Planungssicherheit der Unternehmen zu stark untergraben, aber auch die nationalen Behörden vor große Umsetzungsschwierigkeiten stellen. Kritik und Handlungsempfehlungen sind im Folgenden erläutert.

Regelungsoptionen 3-4: Kritik und Handlungsempfehlungen

Catch-All Vorschriften als *ultima ratio*

Neue Catch-All-Vorschriften lehnt der BDI ab. Wollen die Mitgliedstaaten der EU eine effiziente Exportkontrollpolitik gewährleisten, die den Außenhandel nicht unverhältnismäßig beschränkt, dürfen sie verwendungsbezogene Kontrollen nicht-gelisteter Güter nur als *ultima ratio* einsetzen. Denn Catch-All-Vorschriften sind als rechtliches Mittel weniger bestimmt als produkt- und länderspezifische Regeln und bergen für Unternehmen größere Rechtsunsicherheit, da sie den größeren Prüfaufwand in das einzelne Genehmigungsverfahren verlagern. Gegen Schadensersatzforderungen wegen Lieferverzugs aufgrund längerer Genehmigungsverfahren können sich europäische Unternehmen zwar vertraglich mit Exportkontrollklauseln absichern. Ihre Wettbewerbsfähigkeit leidet gleichwohl, wenn sie dem Kunden Liefertermine oder Wartungsarbeiten nicht garantieren können. Die steigenden Aufwände auf Unternehmensseite binden zudem beträchtliche Ressourcen auch auf Seiten der Verwaltungsbehörden.

Wenn die EU-Kommission also eine sicherheitspolitische Gefahr erkennt und durch striktere Regeln bannen will, sollte sie die politische Einschätzung der Gefahrensituation nicht den Unternehmen oder einzelnen Mitgliedstaaten überlassen. Anderenfalls wird Unternehmen im Tagesgeschäft eine im Zweifel strafbewehrte außenpolitische Einschätzung abverlangt

oder eine schlechtere Wettbewerbssituation aufgebürdet. Vorzuziehen sind produkt- und länderspezifische Listen, welche die Unternehmen im Compliance-Alltag sicher anwenden können. Wenn gleichwohl Catch-All-Regeln angewandt werden sollten, muss die Gefahrenlage klar beschrieben werden.

Bislang formuliert die EU-Kommission in ihren Regelungsoptionen 3 nur sehr allgemein, dass sie Catch-All Regelungen insgesamt ausweiten möchte. Sie versäumt es dabei, die eigentliche Gefahr zu benennen, die sie bannen möchte. Ohne die besondere Rechtfertigung der Verhältnismäßigkeit sollten nur „hinreichend bestimmte“ Catch-All-Vorschriften aber nicht eingeführt werden. Denn eine weniger bestimmte Regel als eine mit Länder- und Produktlisten versehene muss durch eine besondere, nicht anders zu bannende Gefahrenlage gerechtfertigt werden. Der BDI fordert deshalb, dass die regelungsbedürftigen Fälle zunächst klar benannt werden.

Catch-All-Regelungen sind kein Selbstzweck, sondern ein rechtliches Mittel. Anderenfalls darf davon ausgegangen werden, dass auch die Gefahr selbst noch nicht eingrenzbar ist. Eine Unsicherheit der Politik darf aber nicht zu einem unsicheren Rechtsrahmen für die Unternehmen führen.

Catch-All-Vorschriften

Mit Catch-All-Vorschriften in der Exportkontrolle soll verhindert werden, dass nicht gelistete Güter an bestimmte Empfänger in Drittländern exportiert werden, die diese Güter zweckentfremdet militärisch einsetzen. Die zentrale Vorschrift ist hierfür Artikel 4 EG-Dual-Use-Verordnung.

Abweichend vom Grundsatz des Artikel 3 EG-Dual-Use-VO, nur gelistete Dual-Use-Güter der Ausfuhrkontrolle zu unterwerfen, können durch Catch-All-Regeln auch meist zivil genutzte Güter der Exportbeschränkung unterliegen. Der Anwendungsbereich der Exportkontrolle wird theoretisch auf alle zivilen Güter erweitert, die möglicherweise auch, aber eben nicht typischerweise, militärisch eingesetzt werden und gerade wegen des geringeren Risikos der Proliferation nicht gelistet wurden.

Damit aber nicht jede Ausfuhr eines zivilen Gutes genehmigungspflichtig ist, und der Außenwirtschaftsverkehr nicht unverhältnismäßig eingeschränkt wird, entsteht die Genehmigungspflicht erst ab Kenntnis der militärischen oder nuklearen Verwendung. Diese Einschränkung und die Beschreibung der kritischen Gefahrenlage sind sinnvoll und notwendig, da so die Unternehmen die Fälle dieser weiteren Genehmigungspflicht in der Praxis sinnvoll eingrenzen können. Rechtlich gesprochen wird das Gesetz erst hierdurch „hinreichend bestimmt".

Bestimmtheitsgrundsatz gewahrt, wenn Gefahrenlage beschrieben

Es ist wichtig, dass Catch-all Regelungen dem Bestimmtheitsgrundsatz genügen und dem Unternehmen ermöglichen, exportkritische Fälle zu erkennen. Denn die Tragweite und der Anwendungsbereich einer strafbewährten Vorschrift müssen für den Anwender vorhersehbar sein.

Die derzeitige Genehmigungspflicht für Exporte in militärische und nukleare Nutzungen über Artikel 4 EG-Dual-Use ist nachvollziehbar und auch hinreichend bestimmt. Die (abstrakte) Gefahr der „militärischen und nuklearen Verwendung" ist technisch tatsächlich greifbar, insbesondere für denjenigen, der das Produkt herstellt und vertreibt. Er verfügt über ausreichende Kenntnisse zur Beschaffenheit und den Einsatzmöglichkeiten des Produktes.

Ein Beispiel hierfür ist der Einsatz von Industrierobotern. Ein Unternehmen kann etwa erkennen, ob der herkömmliche (zivile) Industrieroboter

in einem Atomkraftwerk eingesetzt werden soll, etwa um Brennstäbe umzusetzen. Voraussetzung für diese Verwendung ist eine Sonderausstattung mit strahlenbeständigen Kabeln. Für den zivilen Einsatz in der Automobil-, Elektro- oder Maschinenbauindustrie ist dies hingegen nicht notwendig.

Es ist Aufgabe der Politik, Gefährdungslagen klar zu beschreiben

Um dem Bestimmtheitsgrundsatz zu genügen, muss der Gesetzgeber also zunächst die (abstrakte) Gefahr genau beschreiben. Nur so erhält der Unternehmer Anhaltspunkte für Dauer und Notwendigkeit eines Genehmigungsverfahrens und wird in die Lage versetzt, Liefer- und Vertragszusagen machen zu können. Erst in einem zweiten Schritt, darf dann das richtige Mittel in Erwägung gezogen werden. Gegenüber Catch-All-Regeln ist die Konkretisierung in Form von Produkt- und Länderlisten aber immer vorzuziehen.

Handlungsempfehlung

Sollen Exportkontrollen zukünftig auf andere Fälle ausgedehnt oder neue Catch-All-Regelungen geschaffen werden, muss der Gesetzgeber zunächst die (abstrakte) Gefahr beschreiben.

Wird anschließend das richtige rechtliche Mittel gesucht, sind Catch-All Regelungen immer nur als *ultima ratio* zu wählen. Vorzuziehen ist stets der produkt- und länderspezifische Listenansatz. Produktlisten sollten dabei weiterhin grundsätzlich auf Ebene der internationalen Regime, Länderlisten mindestens auf europäischer Ebene beschlossen werden, wie dies heute schon bei Embargomaßnahmen der Fall ist.

Menschenrechtsstandards in der Exportkontrolle

Die deutsche Industrie kann die Beweggründe für einen höheren Kontrollmaßstab im Bereich der Sicherheits- und Überwachungstechnik nachvollziehen. Insbesondere die Ereignisse des Arabischen Frühlings zeigen, dass auch ausländische Zivilbevölkerung stärker vor Menschenrechtsverletzungen geschützt werden muss.

Es muss verhindert werden, dass Sicherheits- und Überwachungstechnik, die in erster Linie zu defensiven Zwecken entwickelt wurde, missbräuchlich zur Verfolgung unliebsamer Regimegegner eingesetzt wird. Die Meinungsfreiheit, das Versammlungsrecht und die allgemeine Handlungsfreiheit sind hohe Güter, die geschützt werden müssen. Sie sind Teil der politischen und bürgerlichen Rechte, die zum internationalen Menschenrechtsstandard zählen.

Unspezifische Prüfkriterien überlasten die Industrie

Einen unspezifischen Menschenrechtsstandard in der Exportkontrolle lehnt die deutsche Industrie hingegen ab. Insbesondere darf kein unspezifischer Menschenrechtsstandard in Catch-All-Regelungen Einzug finden, so wie dies die Regelungsoption vier der EU-Kommission nahe legt. In der täglichen Genehmigungspraxis ist die Industrie auf hinreichend konkrete Prüfkriterien angewiesen, die sie sicher anwenden kann. Entsteht zu viel Rechtsunsicherheit durch Wertungsfragen, drohen Unternehmen und ihren Mitarbeitern persönlich schnell zivil- und strafrechtliche Konsequenzen. Rechtsverordnungen müssen deshalb dem Bestimmtheitsgrundsatz genügen und eine praktische Handhabe ermöglichen.

Der Verwendungsbezug „Einsatz zu Menschenrechtsverletzungen“ ist anders als der Verwendungsbezug „Einsatz in militärische oder nukleare Verwendung“ in Artikel 4 Absatz 3, 4 EG-Dual-Use-VO zu allumfassend und damit unspezifisch. Der Verwendungsbezug ist eben nicht nur tatsächlich technischer Natur, sondern erfordert eine diffizile rechtliche Einschätzung. Diese im Zweifel strafbewehrte Beurteilung kann den Unternehmen im Alltag aber nicht zugemutet werden. Anders als technische oder rein verwendungsbezogene Einschätzungen können Unternehmen diese politisch-rechtliche Einschätzung im Compliance-Alltag nicht leisten, wenn die Politik hier keine länderspezifischen Hinweise gibt. Der BDI fordert deshalb von der Politik, die Gefahrenlagen und spezifischen Grundrechtsverletzungen konkreter zu benennen und insbesondere Länderlisten zu erlassen.

Unspezifische Prüfkriterien überlasten auch Kontrollbehörden

Unspezifische Prüfkriterien überlasten auch die Kontrollbehörden, die eine effektive Exportkontrolle sicherstellen sollen. Unternehmensmitarbeiter können kaum beurteilen, ob ein bestimmter Staat oder Empfänger Menschenrechtsverletzungen begeht. Auch in Deutschland können Grundrechte verfassungsrechtlich zulässig eingeschränkt werden, etwa in Strafprozessordnungen oder Versammlungsgesetzen, beispielsweise durch Überwachungsmöglichkeiten oder Festnahmeregelungen, die dem Schutz anderer Grundrechtsträger dienen. Eine ordnungsgemäß angemeldete Versammlung kann bei gewalttätigen Ausschreitungen zum Schutze Dritter auch bei uns unter Einsatz von Gewalt durch die Behörden aufgelöst werden.

Dies kann ebenso im Ausland der Fall sein. Es scheint daher allein angemessen, dass Staaten systematische Menschenrechtsverletzungen anderer Staaten rügen, wenn sie sie nach umsichtigem Prüfen für erwiesen erachten. Unternehmen aber können diese schwierige Entscheidung in der täglichen Export-Compliance nicht treffen. Insbesondere kann von einem Mit-

telständler nicht erwartet werden, dass dieser die Schutzwirkung sämtlicher Grundrechte einschließlich ihrer zulässigen Einschränkungen des dortigen Landes sicher einordnet. Um sich abzusichern, würden sie die Genehmigungsbehörden mit einer Flut möglicherweise unnötiger Anträge zu 0-Bescheiden konfrontieren. Die Behörden würden mit sogenannten „Angstanträgen“ überlastet.

Die Firmen selbst gerieten kurzfristig in Lieferverzug. Langfristig entstünde Planungsunsicherheit, weil die Zahl der Genehmigungsverfahren stiege und deren Bearbeitung mehr Zeit in Anspruch nähme. Die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft würde für viele Absatzmärkte unnötig aufs Spiel gesetzt, die Kapazitäten der Behörden gesprengt werden. Konkurrenten erhielten den Vorzug, deren Staaten die besseren nämlich bestimmteren Gesetze gemacht hätten.

Das richtige rechtliche Mittel:

Länderlisten statt unspezifische Catch-All-Vorschriften

Länderlisten ermöglichen eine größere Effektivität in der Exportkontrolle. Sie entsprechen dem risikobasierten Ansatz und konzentrieren das Verfahren auf risikoreiche Ausfuhren, ohne dabei Unternehmen und Genehmigungsbehörden zu überfordern.

Länderlisten sind zudem vom Konsens der Mitgliedstaaten getragen und gewinnen hierdurch eine größere Legitimation. Sie werden durch Ratsentscheidungen verabschiedet, gewährleisten so die Prüfung einer soliden Gefahrenprognose und einen notwendigen politischen Abwägungsprozess. Dies allein ist angemessen, da die Entscheidung darüber, ob in Absatzländern durch den Export möglicherweise Proliferationsrisiken oder gar Menschenrechtsverletzungen drohen, neben Beweisschwierigkeiten auch politische Wertungsfragen aufwirft. Diese Beweise können durch die verschiedenen Exekutiven besser sichergestellt und im Gesetzgebungsprozess abgewogen werden. Würde diese beweistechnisch schwierige und politisch heikle Entscheidung den Unternehmen und nationalen Genehmigungsbehörden auferlegt, wären diese schnell überfordert. Gerade Unternehmen sind nicht darauf angelegt, politische Entscheidungen zu treffen. Jedenfalls sollten diese nicht haftungsbegründend wirken. Unternehmen fällen vielmehr wirtschaftliche Entscheidungen im entsprechend rechtlichen Rahmen, der hinreichend bestimmt und präzise sein muss.

Länderlisten gewährleisten, dass europäische Unternehmen im internationalen Wettbewerb als verlässliche Partner bestehen. Sie schaffen für Mitgliedstaaten und Unternehmen eine transparente und berechenbare Entscheidungsgrundlage. Den Unternehmen ermöglichen sie so, Liefer- und Vertragszusagen treffen zu können.

Handlungsempfehlung

Soll der Handel mit Ländern beschränkt werden, in denen systematische Menschenrechtsverletzungen festgestellt wurden, sind Embargo-Verordnungen und nicht Catch-All-Regelungen das Mittel der Wahl. Nur ein Listungsansatz wäre hinreichend präzise und gewährleistet ausreichend Rechts- und Planungssicherheit.

Negative Länderlisten zeigen Unternehmensvertretern explizit auf, für welche Lieferung sie Exportgenehmigungen einzuholen haben.

Die produktspezifischen Ansätze stärken – Sinnvolle Entlistungen vornehmen

Produktspezifische Listungen sind die Kernanliegen der vier internationalen Exportkontrollregime. Güterlisten von Dual-Use-Gütern sollen die Proliferation risikobasiert einschränken und gleichzeitig ein *level playing field* unter den Vertragspartnern herstellen. Der BDI unterstützt diesen Ansatz und fordert, im Vorfeld der Regimeverhandlungen eine konsequente und ausgewogene Einschätzung der Produktlistungen sicherzustellen. EU-Mitgliedstaaten sollen klare Entscheidungen zu Listungs- und Entlistungsanträgen treffen. Keine Listung oder eine Entlistung muss angestrebt werden, wenn die Listung den Handel unverhältnismäßig einschränkt, ohne die Effektivität der Exportkontrolle zu erhöhen. Diese Vorgehensweise deckt sich mit dem Bestreben der Kommission, die Exportkontrolle stetig an das sich ändernde technologische Umfeld anzupassen. Viele Technologien sind aufgrund des technologischen Fortschritts zwischenzeitlich massenhaft verfügbar. Dies ist regelmäßig und zeitnah zu prüfen.

Zwei objektive Kriterien sind für diese Entscheidung maßgeblich: Erstens sollten keine Massenwaren gelistet werden, da sie den risikobasierten Ansatz konterkarieren. Unternehmen und Behörden würden mit Genehmigungspflichten überflutet und könnten ihre Kapazitäten kaum auf die kritischen Exporte konzentrieren. Eine zweifelhafte Kontrollsituation entstand etwa bei der Listung von Frequenzumwandlern in der Nuclear Suppliers Group, wodurch das Ersatzteilgeschäft sämtlicher ziviler Industriefertigungsanlagen unverhältnismäßig eingeschränkt wurde[3].

Zweitens sollten keine weltweit verfügbaren Güter in internationalen Regimen gelistet werden, wenn sie aus spezifischen sicherheitspolitischen Gründen zeitweise nur bestimmten Ländern vorenthalten werden sollen. In

[3] Siehe BDI-Stellungnahme „Für eine stärkere Kosten-Nutzen Abwägung in Internationalen Exportkontrollregimen“, (Link wird hier ergänzt,).

diesem Falle sind Embargomaßnahmen das verhältnismäßigere Kontrollmittel.

Handlungsempfehlungen

Vor den Regimeverhandlungen sollten bestehende Produktlistungen anhand von objektiven Kriterien konsequent auf ihre weiterhin bestehende Listungsnotwendigkeit überprüft werden. Eine Listungsnotwendigkeit muss verneint und eine Delistung angestrebt werden, wenn die Listung den Handel unverhältnismäßig einschränkt, ohne die Effektivität der Exportkontrolle zu erhöhen. Objektive Kriterien hierfür sind:

1. Keine Produktlistung für Massenware;
2. Zeitlich befristete Embargopolitik und langfristige Produktlistungen internationaler Regime sinnvoll unterscheiden.

Die EU-Kommission sollte die Wirtschaft zur Beurteilung der technisch-betriebswirtschaftlichen Fragen frühzeitig einbinden. Die Experten der deutschen Industrie bieten hierfür ihren Sachverstand an.

Verfahrensvereinfachungen

Allgemeingenehmigungen (AGG)

Aus Sicht des BDI sollen nationale AGG auch langfristig neben den Allgemeingenehmigungen der EU bestehen bleiben. Nationale und EU-weite Genehmigungen sollten einander allenfalls ergänzen, wenn hierdurch dasselbe Maß an Vereinfachung gewährleistet werden kann.

EU-AGG können nationale Sondersituationen nur unzureichend abbilden. Verfahrensvereinfachungen dienen aber dazu, die Antragslast für spezifische Industrieprodukte bei Unternehmen und Behörden zu mindern, sofern die Produkte in unkritische Länder geliefert werden. Diese Situationen sind meist länderspezifisch. Nicht immer sind alle EU-28 betroffen. Die Notwendigkeit, eine neue AGG zu schaffen, würde von Land zu Land wegen der unterschiedlichen Betroffenheit der Exporteure nicht einheitlich bewertet werden. Auch dauern die Entscheidungsprozesse auf EU-Ebene zu lang. Beides beeinflusst und beeinträchtigt die Lieferfähigkeit der Industrien und die Effektivität der Exportkontrollen.

Der Mehrwert der Europäischen Allgemeingenehmigungen EU 002-006 hat sich beispielsweise nicht bestätigt. Diese Genehmigungen haben wegen des stark eingeschränkten Länder- und Warenkreises für die deutsche Industrie keinen hohen Nutzwert. Weder notwendig noch wünschenswert sind auch die mit ihnen verbundenen zusätzlichen Meldepflichten. In der deutschen Exportkontrolle sichern bereits Außenwirtschaftsprüfungen die

Unternehmens-Compliance ausreichend ab. Zusätzliche Meldepflichten würden den deutschen Exporteur doppelt belasten.

Die Schaffung einer Europäischen Allgemeingenehmigung, neben der EU 001, würde deshalb allenfalls im Zusammenhang mit dem Abbau von Lieferbeschränkungen für Güter des Anhangs IV sinnvoll erscheinen. Auch eine EU-AGG für Technologietransfer würde gerade verbundenen Unternehmen helfen, ihr unternehmensinternes Knowhow innerhalb des Unternehmens besser auszutauschen. Forschungskooperationen würden hiermit gefördert, weltweite Complianceschulungen erleichtert.

Handlungsempfehlung

Die AGG muss weiterhin Garant dafür sein, dass unkritische Ausfuhren nicht unnötig verzögert werden. Sie muss weiterhin gewährleisten, dass sich Exportkontrollen auf wirklich sensible Güter konzentrieren. Drei Wirkungsrichtungen dürfen nicht außer Acht gelassen werden:

1. Die Bedürfnisse der Industrie müssen im Hinblick auf ihr Produktspektrum, ihrer geographischen Lage sowie der Exportorientierung (Länderkreis) der Industrie berücksichtigt werden. Spiegelbildlich zur nationalen Umsetzungskompetenz kann diese Bewertung am besten national erfolgen.
2. Die Qualität und Leistungsfähigkeit der Verwaltungskontrollen muss landesspezifisch Berücksichtigung finden.
3. Die Höhe der Strafandrohungen und das System der Zuverlässigkeitsprüfung des Ausfuhrverantwortlichen darf nicht außer Acht gelassen werden.

Wirkliche Zugewinne für den AEO

Dem *Authorized Economic Operator* (AEO) müssen Erleichterungen auch im Exportkontrollbereich zugestanden werden. Als besonders vertrauenswürdiger Wirtschaftsbeteiligter hat er der Verwaltung schließlich zuvor darlegen können, dass er besondere Vorkehrungen für eine größere Sicherheit in der Lieferkette geschaffen hat. Seine internen Kontrollprogramme wurden zuvor von den Behörden zertifiziert und abgenommen. Dies kann auch und noch stärker zur Verhinderung der Proliferation genutzt werden. Als Anreiz sollen den Unternehmen im Gegenzug schnellere und einfachere Verfahrenserleichterungen gewährt werden.

Verfahrensvereinfachungen sollten etwa im Falle des Intracompany-Handels gewährt werden, um den Handel zwischen verbundenen Unternehmen nicht unnötig zu erschweren. Dort sollte etwa auf die Vorlage von Endverbleibserklärungen verzichtet und den verbundenen Unternehmen auch der Waren-und Technologietransfer erleichtert werden.

Weitere Vereinfachungen in besonderen Ausfuhrverfahren

Im vereinfachten Ausfuhrverfahren sollten Verfahrensbeschleunigungen für weitere Fälle möglich sein. Einem AEO sollte auch bei sensibel eingestuften Ländern die Ausfuhr stets sofort gestattet werden, da er durch seine überprüften und zertifizierten Compliance-Vorkehrungen ausreichend Sicherheit in der Lieferkette gewährleistet.

Im Rahmen von AGGs soll für den AEO auf Meldepflichten verzichtet werden. Jedenfalls Nullmeldungen sollten entfallen. Meldungen wären damit nur noch dann notwendig, wenn die AGG auch in Anspruch genommen wurde.

Vorteile sollten dem AEO zudem bei der Anmeldung genehmigungspflichtiger Ausfuhren im Anschreibeverfahren geschaffen werden.

Regelungsoption 5: Kritik und Handlungsempfehlungen

Keine Zentralisierung und volle Harmonisierung der Umsetzung,

sondern Herstellen eines einheitlichen Kontrollniveaus

Eine Zentralisierung und volle Harmonisierung, wie in der Regelungsoption 5 angedacht, lehnt der BDI grundsätzlich ab. Die Umsetzungs- und Durchsetzungskompetenz der Mitgliedstaaten muss erhalten bleiben. Zentrale Brüsseler Behörden würden die Exportkontrolle weder effektiver machen, noch eine bessere Durchsetzung garantieren. An dem Subsidiaritätsprinzip ist vielmehr festzuhalten. Die nationalen Behörden sind die geeigneteren Stellen für Umsetzung und Durchsetzung.

Sofern Angleichungen und ein größerer Datenaustausch gewünscht werden, sind die Interessen der Industrie zu berücksichtigen.

EU-Leitlinien

Das einheitliche Kontrollniveau in den 28 Mitgliedstaaten soll hingegen dadurch sichergestellt werden, dass gemeinsame EU-Leitlinien die Auslegung der Rechtsbegriffe stärker vereinheitlichen. Die relevanten Praxisfälle sollen hierfür von den Unternehmen und Genehmigungsbehörden der Mitgliedstaaten benannt werden dürfen. Der Sachverstand aller Beteiligten ist umfassend einzubeziehen. In zwanzig Jahren der Exportkontrolle haben

Mitgliedstaaten und Unternehmen einen unverzichtbaren Erfahrungsschatz sammeln können.

Datenaustausch

Der Datenaustausch sicherheitsrelevanter Informationen muss im Einklang mit den schützenswerten Interessen der Unternehmen liegen. Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse der europäischen Unternehmen sind zu schützen. In Zeiten kritischer Datensicherheit muss gelten: Eine Zentralisierung nur, wo absolut nötig. Dezentralisierung wo möglich. Zugriffsrechte und Vervielfältigung müssen, wo es geht, eingeschränkt werden. Die Weitergabe empfindlicher Daten an unbefugte Dritte muss technisch ausgeschlossen werden. Empfindliche rechtliche Konsequenzen bei Verstößen hiergegen müssen in allen Staaten sichergestellt werden.

Grundsätze des Datenaustauschs

Der Datenaustausch sollte auch zukünftig den gleichen Grundsätzen folgen, wie es heute im Falle abgelehnter Ausfuhranträge der Fall ist. Die nationalen Exportkontrollbehörden unterrichten in diesem Verfahren bereits heute die zuständigen Behörden der anderen Mitgliedstaaten sowie die Kommission und machen dabei alle einschlägigen Angaben zur Begründung der Entscheidung. Dies begrenzt Sachverhalt und Begründung auf das zur behördeninternen Unterrichtung Erforderliche und Angemessene und vermeidet eine interpretationsfähige Datenflut, die in jedem Mitgliedstaat anders ausgelegt werden könnte. Die Erarbeitung des Sachverhaltes, die Entscheidung in der Sache und das Nutzen eines Ermessensspielraumes sollte den nationalen Behörden als ihre ureigene Aufgabe nicht genommen werden. Auch bewährte Auslegungsmaßstäbe der nationalen Behörden sind zu wahren und nicht nachträglich in Frage zu stellen.

Details des Datenaustauschs

Technische Details und Anwendungsbeschreibungen sind vom Datenaustausch auszuschließen und müssen sich in begründeten, sicherheitsrelevanten Einzelfällen auf Endempfänger und Klassifizierung des Guts beschränken. Besonders geschützt werden müssen Patente, aber auch Liefer- und Händlerstrukturen sowie Preise. Nationale Datenschutzstandards müssen mindestens erhalten bleiben. Bei zunehmend häufigerem Datenaustausch über die nationalen Grenzen hinweg, muss aber mittelfristig auch der europäische Datenschutzstandard bei Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen angepasst und verbessert werden.