

SPECTARIS-Stellungnahme:

Kommissionsvorschlag für eine neue EU-Dual-Use-Verordnung

Mai 2017

Ansprechpartner:

Jennifer Goldenstede
Leiterin
Außenwirtschaft und Exportförderung

Fon +49 (0)30 41 40 21-27
Fax +49 (0)30 41 40 21-33

goldenstede@spectaris.de

Alexander Stempel
Projektmanager
Außenwirtschaft und Exportförderung

Fon +49 (0)30 41 40 21-58
Fax +49 (0)30 41 40 21-33

stempel@spectaris.de

SPECTARIS ist der deutsche Industrieverband für optische, medizinische und mechatronische Technologien und vereint in den vier Fachverbänden Consumer Optics, Photonik, Analysen-, Bio- und Labortechnik sowie Medizintechnik rund 400 überwiegend mittelständisch geprägte deutsche Hightech-Unternehmen. Mit einer durchschnittlichen Exportquote von über 60 Prozent zeichnen sich die SPECTARIS-Unternehmen besonders durch ihre Exportstärke aus.

Vorbemerkung

Die Europäische Kommission hat am 28. September 2016 einen Vorschlag für eine neue EU-Dual-Use-Verordnung (COM(2016) 616) vorgelegt, welche die Verordnung (EG) 428/2009 des Rates vom 5. Mai 2009 über eine Gemeinschaftsregelung für die Kontrolle der Ausfuhr, der Verbringung und der Durchfuhr von Gütern und Technologien mit doppeltem Verwendungszweck („EG-Dual-Use-Verordnung“) ersetzen soll. Diese Vorschrift ist einer der wesentlichsten Gesetzestexte der europäischen Ausfuhrkontrolle und muss zwingend von allen europäischen Unternehmen beachtet werden, die Güter oder Technologien führen, die sowohl für zivile als auch für militärische Zwecke verwendet werden können.

Diese Rechtsvorschrift ist für viele SPECTARIS-Mitgliedsunternehmen von außerordentlicher Bedeutung. Mit dem Ziel diesen Kommissionsvorschlag zu analysieren und kommentieren, wurde die Projektgruppe „EU-Dual-Use-Verordnung“ ins Leben gerufen. Das Ergebnis ihrer Arbeit wird in dieser Stellungnahme wiedergegeben. Damit möchte SPECTARIS das Gesetzgebungsverfahren aktiv und konstruktiv begleiten.

Der sog. „Human Security Approach“

Gemäß der neuen Handelsstrategie „Trade for All“ (COM(2015) 497) ist die Europäische Kommission bemüht, eine wertebasierte Handelspolitik zu verfolgen. Um diesem Ziel gerecht zu werden, hat sie im Verordnungsvorschlag das Konzept der menschlichen Sicherheit („Human Security Approach“) eingeführt. Dieser neue Werteansatz macht sich an verschiedenen Stellen des Verordnungsvorschlages bemerkbar. So wird die Definition von „Gütern mit doppeltem Verwendungszweck“ (Dual Use-Güter) umgeschrieben, neue Catch-All-Tatbestände hinzugefügt, die Due Diligence-Pflicht der Wirtschaftsbeteiligten und die Prüfkriterien der zuständigen nationalen Behörden erweitert.

1. Die Definition von Dual Use-Gütern wird erweitert, um „Technologie für digitale Überwachung“ zu erfassen, „die für die Begehung schwerwiegender Verletzungen der Menschenrechte oder des humanitären Völkerrechts verwendet werden“ (Art. 2 Abs. 1 Lit. b). Der Begriff „Technologie für digitale Überwachung“ wird danach in Art. 2 Abs. 21 näher erläutert.

Es muss sich die Frage gestellt werden, ob mit dieser Definitionserweiterung das verfolgte Ziel tatsächlich erreicht werden kann. In der Praxis treten oftmals Fälle auf, bei denen es im Vorfeld nicht feststellbar ist, ob diese Technologie für zivile Zwecke genutzt oder für die Verletzung von Menschenrechten missbraucht wird. Ein klares Beispiel hierfür sind Überwachungskameras für ein Einkaufszentrum. Die Aufnahmen die solche Geräte machen, sind per se legitim und nachvollziehbar. Diese Überwachungskameras können jedoch von einem autoritären Regime beschlagnahmt und dafür verwendet werden, um Regierungskritiker oder Oppositionelle aufzuspüren und zu verhaften.

2. Besondere Erwähnung verdienen die neuen Catch-All-Tatbestände. In der aktuell gültigen EG-Dual-Use-Verordnung kommt die Auffangklausel nur dann zum Einsatz, wenn nicht gelistete Güter im Bereich von ABC-Waffen, Trägertechnologien oder im Rahmen einer rüstungstechnischen Verwendung genutzt werden könnten und gegen das Endbestimmungsland ein Waffenembargo verhängt wurde. Der neue Verordnungsvorschlag entfernt sich von diesem Ansatz und führt zwei neue Catch-All-Regeln ein: eine Menschenrechts-Catch-All-Regel (Art. 4 Abs. 1 Lit. d) und eine Terrorismus-Catch-All-Regel (Art. 4 Abs. 1 Lit. e).

Die Menschenrechts-Catch-All-Regel spricht von „schwerwiegender Verletzungen der Menschenrechte oder des humanitären Völkerrechts“. Während der Begriff des humanitären Völkerrechts – beispielsweise anhand der Genfer Konventionen – eingeschränkt werden kann, ist der allgemeine Verweis auf die Menschenrechte sehr unpräzise gefasst und wird in der Praxis zu Unklarheiten führen, da eine eindeutige und einheitliche kodifizierte Rechtsquelle fehlt. Es ist unklar, ob der Verordnungsvorschlag sich auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen, die Europäische Menschenrechtskonvention, auf die EU-Grundrechtcharta oder die einzelstaatlichen Grund- oder Menschenrechte bezieht. Selbst wenn der Begriff „Menschenrechte“ präzisiert werden würde, bleibt die Aufnahme dieser neuen Catch-All-Regeln weiterhin höchst problematisch. Es stellt sich die Frage, wie und auf Grundlage welcher Informationen ein Unternehmen beurteilen soll, welches Verhalten eine schwerwiegende Verletzung der Menschenrechte darstellt. Diese Einschätzung kann nur von den zuständigen staatlichen Einrichtungen vorgenommen werden.

Ähnlich verhält es sich mit der Terrorismus-Catch-All-Regel. Um den Begriff „terroristische Handlung“ einschränken zu können, wird in Art. 2 Abs. 23 auf die Definition, die im Gemeinsamen Standpunkt des Rates 2001/931/GASP enthalten ist, verwiesen. Für ein Unternehmen wird es aber dadurch nicht einfacher, festzustellen, ob seine Güter eventuell für terroristische Zwecke missbraucht werden könnten. Auch hier ist der Hinweis einer staatlichen Behörde unerlässlich.

3. Besonders besorgniserregend ist die erhöhte Compliance-Pflicht die dem Ausfühler auferlegt wird. Während Art. 4 Abs. 1 von der Unterrichtung der zuständigen Behörde ausgeht, legt Art. 4 Abs. 2 fest, dass der Ausfühler „entsprechend seiner Verpflichtungen, die gebotene Sorgfalt walten zu lassen“, die zuständige Behörde davon unterrichten muss, wenn seine Güter für die in Art. 4 Abs. 1 aufgezählten Tatbestände (u.a. Menschenrechtsverletzung und terroristische Handlungen) ganz oder teilweise bestimmt sind.

Diese Bestimmung weicht von der bisherigen Voraussetzung der positiven Kenntnis ab und führt einen neuen Sorgfaltsbegriff ein. Wie dieser Sorgfaltsbegriff von den Unternehmen auszufüllen ist, welche Geschäftsprozesse dafür neu zu implementieren sind und vor allem wie weit die Pflicht der Unternehmen zur Informationsbeschaffung geht, lässt sich nicht erkennen. Dies hat zur Folge, dass sich der Compliance-Aufwand innerhalb der Unternehmen deutlich erhöhen wird. Gleichzeitig ist auch davon auszugehen, dass sich das Arbeitsvolumen der zuständigen nationalen Behörden parallel dazu ausweiten wird, da viele Unternehmen Nullbescheide beantragen werden, um sich abzusichern.

4. Der „Human Security Approach“ spielt auch bei den Prüfkriterien für die Erteilung von Genehmigungen eine entscheidende Rolle. Damit die Anwendung der in Art. 14 Abs. 1 genannten Kriterien innerhalb der EU einheitlich erfolgt, stellt die Kommission und der Rat den zuständigen Behörden der Mitgliedsstaaten Leitfäden und/oder Empfehlungen zur Verfügung (Art 14 Abs. 2). Sofern diese Leitfäden und Empfehlungen keinen rechtsverbindlichen Charakter aufweisen, wird eine einheitliche Auslegung der Prüfkriterien innerhalb der EU nur schwer durchzusetzen sein. Damit kann eine EU-weit einheitliche Genehmigungspraxis nicht ausreichend gewährleistet werden.

Der „Human Security Approach“ macht deutlich, dass die Kommission sich von der traditionellen Zielsetzung der Exportkontrolle entfernt. Bisher verfolgt die Exportkontrolle zwei wesentliche Ziele: die Verhinderung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen (Nonproliferation) und die unkontrollierte Verbreitung konventioneller Rüstungsgüter. Mit diesem Vorschlag möchte man, dass die Unternehmen – aber auch die zuständigen nationalen Behörden – zusätzlich mehr Verantwortung im Bereich Menschenrechtsschutz und Terrorbekämpfung übernehmen. Dieses gesellschaftspolitische wichtige und lobenswerte Ziel belastet aber die Unternehmen zusätzlich und wird von ihnen nicht adäquat umgesetzt werden können. Sowohl der Schutz der Menschenrechte, als auch die Bekämpfung des Terrorismus sind klassische Aufgaben im Kernbereich politischen (und behördlichen) Handelns. Diese dürfen und können nicht in den Verantwortungsbereich von Wirtschaftsunternehmen verschoben werden ohne automatisch die Wettbewerbsfähigkeit dieser Unternehmen durch zusätzliche Administration und fehlende Vorhersehbarkeit und Verlässlichkeit für internationale Partner zu gefährden. Vielmehr sind Unternehmen darauf angewiesen, dass sie seitens der zuständigen staatlichen Stellen klare Hinweise über sensible Produkte sowie kritische Zielländer oder Personen und Institutionen erhalten.

Exterritorialität der Exportkontrollbestimmungen

Mit diesem Verordnungsvorschlag möchte die Kommission, dass auch die Tochterunternehmen, die sich außerhalb der EU befinden, vom Geltungsbereich der zukünftigen EU-Dual-Use-Verordnung erfasst werden. Die Absicht ist es, Vermittler und Erbringer von technischer Unterstützung, die sich in einem Drittland befinden, jedoch Eigentum einer natürlichen oder juristischen Person aus der EU sind, zu kontrollieren (Art. 2 Abs. 7 und Art. 2 Abs. 9 i.V.m. Art. 11 Abs. 1). Dieser extraterritoriale Ansatz ist bisher vor allem aus den US-amerikanischen Exportkontrollbestimmungen bekannt. Für das europäische Exportkontrollrecht würde dies aber eine neue Entwicklung bedeuten.

Die extraterritoriale Anwendung der europäischen Exportkontrollbestimmungen würde für viele Unternehmen zu einem größeren Bürokratieaufwand führen. Alle ausländischen Tochterfirmen müssten geschult und sensibilisiert werden sowie entsprechende Geschäftsprozesse zur Sicherstellung der Einhaltung der europäischen Regeln etabliert werden. In der Praxis wird die ordnungsgemäße Einhaltung dieser Vorschrift schwer umzusetzen sein.

Darüber hinaus wird sich die Frage stellen, wie mit sich widersprechenden gesetzlichen Regelungen umzugehen ist. Dazu sei an dieser Stelle exemplarisch auf die in der täglichen Praxis bestehenden Unsicherheiten für US-kontrollierte Unternehmen im Umgang mit der Verordnung (EG) Nr. 2271/96 zum Schutz vor den Auswirkungen der extraterritorialen Anwendung von einem Drittland erlassener Rechtsakte oder dem Boykottklärungs-Verbot des § 7 der deutschen Außenwirtschaftsverordnung hingewiesen. Es steht zu befürchten, dass Drittstaaten analoge Regelungen zur Abwehr dieser Exterritorialität der EU-Regeln treffen und damit die europäischen Unternehmen einer nicht hinzunehmenden Unsicherheit ausgesetzt sind.

Autonome Güterliste der Union

Gemäß Art. 16 Abs. 2 Lit. b kann die Kommission anhand delegierter Rechtsakte die Güterlisten in Anhang I Abschnitt B ändern, wenn aufgrund schwerwiegender Verletzungen der Menschenrechte, des humanitären Völkerrechts oder der wesentlichen Sicherheitsinteressen der Union und ihrer Mitgliedsstaaten, es notwendig erscheint. Ähnlich ist auch Art. 16 Abs. 3 formuliert, welcher der Kommission erlaubt, Änderungen an Anhang II vorzunehmen unter Berücksichtigung der Kriterien nach Art. 14 (u.a. Achtung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts durch das Endbestimmungsland). Eine ähnliche Bestimmung wie im letzten Absatz ist

zwar auch in der aktuellen EG-Dual-Use-Verordnung enthalten, jedoch ist die Änderungsbefugnis der Kommission an ein Waffenembargo gekoppelt.

Der Kommission wird die Möglichkeit eingeräumt eine autonome Güterliste zu führen, welche nicht mit den internationalen Exportkontrollregimen abgestimmt wurde. Diese Bestimmung birgt die Gefahr, dass sich der multilaterale Ansatz der Exportkontrolle verwässert.

Fazit

Die Achtung der Menschenrechte und der Kampf gegen den Terrorismus sind zwei wichtige Ziele. Die Mitgliedsunternehmen von SPECTARIS teilen diese ebenfalls und sind bestrebt, ihren Teil zur Sicherheit auf der Welt beizutragen. Ob diese Ziele aber mit solchen unpräzisen und praxisfremden Bestimmungen erreicht werden können, mag jedoch bezweifelt werden.

Der sog „Human Security Approach“ erscheint zunächst als ein lobenswerter Ansatz – kann aber in der Praxis von den Unternehmen unmöglich ordnungsgemäß umgesetzt werden. Sowohl der Schutz der Menschenrechte als auch die Bekämpfung des Terrorismus sind klassische Aufgaben des Staates. Diese Verantwortung darf die Politik nicht auf die Wirtschaft abwälzen. Unternehmen sind darauf angewiesen, dass sie seitens der zuständigen staatlichen Stellen klare Hinweise über sensible Produkte sowie kritische Zielländer oder Personen und Institutionen erhalten. Ansonsten würde durch zusätzliche Bürokratie und fehlende Vorhersehbarkeit die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie leiden.

SPECTARIS spricht sich daher vehement gegen diesen neuen Ansatz aus und setzt sich dafür ein, dass der bisherige Listenansatz beibehalten wird. Das ist eine Methode, die sich bisher stets bewährt hat und auf die sich die Unternehmen einstellen können.

Darüber hinaus spricht sich SPECTARIS gegen den exterritorialen Charakter des Kommissionsvorschlages aus und möchte darauf hinweisen, dass der internationale Ansatz der Exportkontrolle beibehaltet werden muss.

Anhang zur SPECTARIS-Stellungnahme von 17. Februar 2017
Vorschlag für eine neue EU-Dual-Use-Verordnung

Bestimmung	Bemerkung
Art. 2 Abs. 1 Lit. b	Siehe SPECTARIS-Stellungnahme: „Der sog. ‚Human Security Approach‘“.
Art. 2 Abs. 2 Lit. d	Es wird nur noch die „Übertragung“ von Software oder Technologie erwähnt und nicht mehr die „Bereitstellung“ von Software und Technologie. Es ist somit unklar, ob die „Bereitstellung“ als Ausfuhr anzusehen ist oder nicht. Wenn das nicht der Fall wäre, müsste auch Art. 2 Abs. 3 Lit. b angepasst werden, da hier Ausfühler auch derjenige ist, der darüber entscheidet, Software und Technologie bereitzustellen.
Art. 2 Abs. 3 Lit b	Es muss geklärt werden, ob die Bereitstellung von Software oder Technologie auch als Ausfuhr gilt (siehe Bemerkung oben). Neu ist, dass eine Privatperson auch Ausfühler sein kann im Sinne der Delegierten Verordnung zum UZK, wenn die Ware sich in ihrem persönlichen Gepäck befindet. Die Folgen dieser Bestimmung müssen näher erläutert werden. Muss die Privatperson die Ausfuhranmeldung selbst vornehmen?
Art. 2 Abs. 7 und 9	Siehe SPECTARIS-Stellungnahme: Exterritorialität der Exportkontrollbestimmungen.
Art. 2 Abs. 15	Diese neue EUGEA ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Es sollten jedoch einheitliche Berichtspflichten festgelegt werden, um den bürokratischen Aufwand gering zu halten.
Art. 2 Abs. 21	Die verwendeten Begriffe sind teilweise sehr unpräzise und bedürfen daher einer genaueren Beschreibung. So ist z.B. unklar, was mit einem Gut in Zusammenhang mit einem Überwachungszentrum gemeint ist.
Art. 2 Abs. 22	Inhaltlich ist diese Bestimmung ähnlich verfasst wie § 2 Absatz 2 Nr. 6 AWV. Es sollte gewährleistet werden, dass einheitliche Standards an das Interne Programm für rechtskonformes Verhalten für alle Mitgliedsstaaten gelten.
Art. 2 Abs. 23	Siehe SPECTARIS-Stellungnahme: „Der sog. ‚Human Security Approach‘“.
Art. 4 Abs. 1 Lit. d und e	Siehe SPECTARIS-Stellungnahme: „Der sog. ‚Human Security Approach‘“.
Art. 4 Abs. 2	Der neue Zwischensatz „entsprechend seiner Verpflichtung, die gebotene Sorgfalt walten zu lassen“ i.V.m. Art. 4 Abs. 1 Lit. d und e wird bei vielen Wirtschaftsbeteiligten für Verunsicherung sorgen. Es ist zu erwarten, dass mehr „Nullbescheide“ beantrag werden.
Art. 4 Abs. 4	Der neu eingeführte Ausdruck „im Wesentlichen ähnlichen Vorgänge“ muss näher erläutert werden. Ist damit ein gleiches oder ähnliches Gut gemeint? Darüber hinaus muss geklärt werden, wie die Wirtschaftsbeteiligten sich über die Genehmigungspflicht für nicht in Anhang I aufgeführte Dual-Use-Güter informieren können. Erhalten die Wirtschaftsbeteiligten Zugang zu diesem Verzeichnis oder erfahren diese, dass es eine Genehmigungspflicht gibt, erst nach einer konkreten Antragsstellung? Diese zweite Option sollte vermieden werden, da sie zu einem unnötigen Aufwand für die Wirtschaft führt.
Art. 10 Abs. 1	Die neue Globalausfuhrgenehmigung ist grundsätzlich positiv zu beurteilen. Der Verordnungstext müsste aber evtl. definieren, wann ein Projekt als umfangreich gilt.
Art. 10 Abs. 3	Es wird festgelegt, dass Ausfuhrgenehmigungen ein Jahr gültig sind und von der zuständigen Behörde erneuert werden können. Es wäre wünschenswert, wenn anstatt „Erneuerung“ die Rede von „Verlängerung“ wäre. Es wäre sowohl für die Wirtschaftsbeteiligten wie auch für die nationalen Behörden einfacher, wenn – falls es keine wesentlichen Änderungen gibt – die Genehmigungen ohne Prüfung verlängert werden. Darüber hinaus wäre es besser, wenn die Gültigkeit auf zwei Jahre festgelegt werden würde. Mit der Möglichkeit dass die Behörde eine kürzere Frist vorlegen kann.

Bestimmung	Bemerkung
Art. 10 Abs. 4	Es muss geklärt werden, ob dieser Absatz auch die Globalausfuhrgenehmigungen für umfangreiche Projekte umfasst (vgl. Art. 10 Abs. 1 lit. b). Darüber hinaus sollte das Wort „mindestens“ im Satz „Der Ausführer erstattet der zuständigen Behörde außerdem mindestens einmal jährlich über die Nutzung der Genehmigung Bericht“ gestrichen werden. Es ist völlig ausreichend, wenn man nur einmal im Jahr über die Nutzung der Genehmigungen berichten muss.
Art. 11 Abs. 1	Siehe SPECTARIS-Stellungnahme: Exterritorialität der Exportkontrollbestimmungen.
Art. 14 Abs. 1	Lediglich das Prüfkriterium in Lit. a ist zu begrüßen, da es eine Aufwertung der EU darstellt. Hingegen sind Lit. b bis f abzulehnen. Diese Neuerungen sind eine Erweiterung der originellen Verordnungsziele und stellen eine Belastung für die Wirtschaft dar. Es besteht die Gefahr, dass das was bisher eine Verwaltungsentscheidung ist, zu einer politischen Entscheidung wird.
Art. 14 Abs. 2	Es wäre wünschenswert, wenn diese Leitfäden und/oder Empfehlungen verbindlich sein würden, da ansonsten die einheitliche Anwendung in der EU nicht gewährleistet ist. Dies könnte evtl. mit dem Instrument der delegierten Rechtsakte realisiert werden.
Art. 16 Abs. 3 und 2 Lit. b	Siehe SPECTARIS-Stellungnahme: Autonome Güterliste der Union.
Art. 18 Abs. 5	Dieser Absatz ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Dieser Leitfaden muss für die Genehmigungs- und Zollbehörden jedoch verbindlich sein.
Art. 20 Abs. 2	Es muss geklärt werden, ob die Informationen, die erhoben werden, öffentlich gemacht werden oder nicht. Vor allem muss man sich fragen, ob der Austausch all dieser Daten für die Zusammenarbeit zwischen den Behörden notwendig ist.
Art. 20 Abs. 3	Das System für den Austausch von Informationen könnte zu einer stärkeren Zentralisierung zugunsten der Kommission führen. Eine solche Entwicklung wäre nicht wünschenswert.
Art. 21 Abs. 3	Es wäre wünschenswert, wenn von dieser Verordnung betroffene Interessenträger stets im Rahmen der technischen Sachverständigengruppen konsultiert werden müssten.
Art. 23	Diese neue Bestimmung macht aus formell-juristischer Sicht wenig Sinn.
Art. 24 Abs. 3	Dieser Absatz weitet das Prüfintervall von fix drei Jahre auf fünf bis sieben Jahre aus. Drei Jahre sind zu kurz – sieben Jahre jedoch zu lange: fünf Jahre wären zweckdienlicher. Darüber hinaus sollten Minimalanforderungen an Inhalte dieses Berichts aufgelistet werden, wie bspw. Bewertung der wirtschaftlichen Folgen in der Union oder Erreichungsgrad der Verordnungsziele, bzw. Relation zwischen Zielerreichung und Aufwand für die Wirtschaft.
Art. 27 Abs. 1	Grundsätzlich ist die Zusammenarbeit mit Drittländern sinnvoll. Dieser Absatz ist jedoch zu vage formuliert und birgt dementsprechend auch Gefahr in sich. Es sollte zunächst eine Einschränkung bzw. Begrenzung der Informationsinhalte, die ausgetauscht werden dürfen, geben. Darüber hinaus sollte auch erklärt werden, mit welchen Drittländern ein Informationsaustausch möglich ist – ggf. sollte auch zwischen NATO-Mitgliedsstaaten, „Regime-Staaten“ und sonstigen Drittstaaten unterschieden werden.