

☰ Alles halb so schlimm?

Stand der Novellierung der Dual-use-Verordnung nach dem Verhandlungsmandat des Rates



Von Dr. André Lippert (Salary Partner im Berliner Büro von Taylor Wessing)

Über die Novellierung des zentralen Instruments der europäischen Exportkontrolle, der Dual-use-Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 428/2009) wird seit mehreren Jahren diskutiert. Mit dem Verhandlungsmandat des Rates der EU für die Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament ist nun ein weiterer wichtiger Zwischenschritt erreicht, der die Konturen des zukünftigen Rechtsregimes für Güter mit doppeltem Verwendungszweck klarer erkennen lässt.

INHALT

- **Ausweitung des Anwendungsbereichs**
Waren im persönlichen Gepäck
Technische Unterstützung
- **Verpflichtendes Internal Compliance-Programm bei Globalgenehmigungen**
- **Kleine Lösung für catch all-Klauseln hinsichtlich Terrorismus und Menschenrechtsverletzungen?**
- **Fazit**

Die 2009 in Kraft getretene Dual-use-Verordnung wurde inzwischen mehrfach geändert, um sie an die raschen Veränderungen der technischen, wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen anzupassen. Auch der von der Kommission im Januar 2016 veröffentlichte Vorschlag zur Novellierung der Dual-use-Verordnung (Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über eine Unionsregelung für die Kontrolle der Ausfuhr, der Verbringung, der Vermittlung, der technischen Unterstützung und der Durchfuhr betreffend Güter mit doppeltem Verwendungszweck, COM (2016) 616 final, Brüssel, 28.9.2016, „Kommissionsvorschlag“) sollte neuen Bedrohungen durch Terrorismus, den Einsatz neuer Technologien (z.B. Überwachungstechnologien, die auch zur Begehung von Menschenrechtsverletzungen genutzt werden können), und neuen Entwicklungen (z.B. technische Unterstützung) Rechnung tragen. So sah der Vorschlag der Kommission unter anderem die Ausweitung der Exportkontrolle auf digitale Überwachungstechnologie, die Ausweitung der Catch-all-Klauseln für nicht gelistete Güter auf Güter, die für Terrorismus oder Menschenrechtsverletzungen eingesetzt werden können,

und die Einführung einer erhöhten Sorgfaltspflicht für Ausführer vor.

Der Kommissionsvorschlag wurde im Januar 2018 im Europäischen Parlament debattiert. Nachdem der Rat sich im Juni 2019 auf ein Verhandlungsmandat einigen konnte (Rat der EU, Nr. 9923/19 vom 5. Juni 2019, „Rat-Verhandlungsmandat“), sind Kommission, Parlament und Rat im September 2019 in den Trilog eingetreten. Was am Ende dieses Prozesses steht, ist derzeit zwar nicht abschließend vorherzusagen – allerdings liegt nunmehr auf Grundlage aller drei am Trilog beteiligten Institutionen eine Fassung vor („Verordnungsvorschlag“), die mögliche Kompromisslinien erkennen lassen.

Insbesondere der Rat hat einige der in der Vergangenheit (kritisch) diskutierten Themen entschärft. Bei genauerem Hinsehen wird allerdings auch deutlich, dass die vorgeschlagenen Änderungen, wenn sie so verabschiedet würden, im Detail immer noch zu grundlegenden Änderungen in der europäischen Dual-use-Kontrolle führen würden.

Ausweitung des Anwendungsbereichs

So wird der Anwendungsbereich der Dual-use-Verordnung im Vergleich zur bislang geltenden Rechtslage an zwei entscheidenden Stellen ausgeweitet.

Waren im persönlichen Gepäck

Nach Art. 2 Nr. 3 des Verordnungsvorschlags soll nunmehr auch „eine natürliche Person, die die zur Ausfuhr bestimmten Waren befördert, wenn sich diese Waren in ihrem persönlichen Gepäck befinden“ Ausführer sein. Durch das Rats-Verhandlungsmandat soll diese Ausweitung subsidiär nur noch dann gelten, wenn die Grundformen der Ausfüh-

rereignschaft – Abgabe einer Ausfuhranmeldung (Art. 2 Nr. 3 lit. a) oder Übertragung von Technologie (lit. b) – nicht einschlägig sind.

Durch diese Bestimmung sollen zukünftig auch Personen erfasst werden, die als natürliche Personen (z.B. als Dienstleister, Wissenschaftler, Berater) an der Ausfuhr von Dual-use-Gütern beteiligt sind und diese Waren beispielsweise in ihrem Handgepäck befördern. Indem das Rats-Verhandlungsmandat jetzt klarstellt, dass sich diese Bestimmung ausdrücklich nur auf Dual-use-Güter bezieht, sind beispielsweise bloße Unterlagen wie Baupläne etc., die im Rahmen der neu eingeführten technischen Unterstützung (Art. 2 Nr. 8 Verordnungsvorschlag) eine Rolle spielen können, nicht erfasst.

Technische Unterstützung

Der Kommissionsvorschlag erweiterte den Anwendungsbereich der Dual-use-Verordnung um den Begriff der „technischen Unterstützung“, der bereits aus verschiedenen (länderbezogenen) Embargoverordnungen bekannt ist (Art. 2 Nr. 8 Verordnungsvorschlag). Das Rats-Verhandlungsmandat ergänzt die Definition nur geringfügig: Technische Unterstützung ist danach „jede technische Hilfe im Zusammenhang mit Reparaturen, Entwicklung, Herstellung, Montage, Erprobung, Wartung oder jeder anderen technischen Dienstleistung“. Sie kann „in Form von Anleitung, Beratung, Ausbildung, Weitergabe von praktischen Kenntnissen oder Fertigkeiten oder in Form von Beratungsdiensten erfolgen“, also auch durch Wissensvermittlung (vgl. Vischer/Witte, AW-Prax 2017, 37, 40 zum Kommissionsvorschlag). Sie schließt Unterstützung durch technische Mittel ebenso ein wie die Weitergabe von Informationen verbal oder über Telefon.

Genehmigungspflicht

Diese Ergänzung ist im Bereich der Dual-use-Kontrolle eine Erweiterung im Vergleich zum bisherigen Rechtszustand. An sie werden konkret Pflichten für Ausführer geknüpft, die durch das Rats-Verhandlungsmandat zwar im Grundsatz beibehalten werden, allerdings im Vergleich zum Kommissionsvorschlag stärker eingeschränkt werden. So soll nunmehr nach Art. 7 des Verordnungsvorschlags die Erbringung technischer Unterstützung im Zusammenhang mit in Anhang I der Verordnung gelisteten Dual-use-Gütern genehmigungspflichtig sein, wenn der Erbringer von der zuständigen Behörde darüber unterrichtet wurde, dass die betroffenen Güter vollständig oder teilweise für eine Dual-use-Verwendung bestimmt sind oder bestimmt sein können.

Das Rats-Verhandlungsmandat hat zum einen die Genehmigungspflicht für technische Unterstützung auf in Anhang I der Verordnung ausdrücklich gelistete Dual-use-Güter beschränkt; Güter, bei denen der Ausführer also erst durch die zuständige Behörde von ihrer Dual-use-Eigenschaft unterrichtet worden ist, sollen nicht mehr erfasst sein. Diese können aber nach dem Rats-Verhandlungsmandat weitergehenden mitgliedstaatlichen Regelungen unterliegen (Art. 7 Abs. 4 Rats-Verhandlungsmandat).

Darüber hinaus will der Rat auch die nur indirekte Erbringung dieser technischen Unterstützung streichen. Damit würden Fälle nicht mehr erfasst, in denen die technische Unterstützung für Güter erbracht wird, die selbst keine Dual-use-Güter sind, aber für deren Entwicklung, Reparatur, Montage etc. verwendet wird. Folgerichtig soll dann die nur „im Zusammenhang mit der Bereitstellung, Herstellung, Wartung und Verwendung“ von Dual-use-Gütern erbrachte technische Unterstützung nicht mehr erfasst sein.

Unterrichtungspflichten für Erbringer technischer Unterstützung

Einen Erbringer von technischer Unterstützung (dazu auch sogleich) treffen ergänzende Sorgfaltspflichten, wobei hier auch weiterhin nur auf seine positive Kenntnis abgestellt wird: Wenn einem Erbringer technischer Unterstützung bekannt ist, dass die verwendeten Güter ganz oder teilweise für einen in Art. 4 Abs. 1 genannten Zwecke – also insbes. bei der Verwendung bei ABC-Waffen oder bei militärischer Endverwendung –

bestimmt sind, hat er die zuständige Behörde davon zu unterrichten, die dann über die Genehmigungsbedürftigkeit der technischen Unterstützung entscheidet. Das Rats-Verhandlungsmandat hat dies unverändert gelassen, die Norm aber auch hier – wie in Abs. 1 – auf die gelisteten Dual-use-Güter beschränkt (Art. 7 Abs. 2 Verordnungsvorschlag).

Die Mitgliedstaaten können allerdings Verschärfungen vorsehen: Sie können für Fälle Genehmigungspflichten vorschreiben, in denen der Erbringer der technischen Unterstützung Grund zu der Annahme hat, dass die Güter mit doppeltem Verwendungszweck, für die er technische Hilfe zu leisten beabsichtigt, für einen der in Art. 4 Abs. 1 genannten Verwendungszwecke bestimmt sind oder bestimmt sein können.

Ausnahmen von Genehmigungs- und Unterrichtungspflicht

Der Rat schlägt weitere Einschränkungen mit Blick auf die technische Unterstützung vor, die im Rahmen von Embargoverordnungen anerkannt und dort z.T. bereits ausdrücklich geregelt sind. So sollen die Genehmigungspflicht und auch die Unterrichtungspflicht unter anderem nicht gelten, wenn die technische Hilfe

- innerhalb des Gebiets oder in das Gebiet eines in Anhang II Abschnitt A Teil 2 genannten Landes oder gegenüber einem solchen Land erbracht wird (Anhang II Abschnitt A Teil 2 des Verordnungsvorschlags entspricht weitgehend dem geltenden Anhang IIa Dual-use-Verordnung und erfasst Ausfuhren nach Australien, Japan, Kanada, Neuseeland, Norwegen, in die Schweiz, Liechtenstein und in die USA; zukünftig soll auch Island erfasst sein);
- in Form der Weitergabe von allgemein zugänglichen Informationen oder von Informationen aus der wissenschaftlichen Grundlagenforschung erfolgt;
- von Behörden oder Stellen eines Mitgliedstaats im Rahmen ihrer amtlichen Aufgaben bereitgestellt werden;
- für die Streitkräfte eines Mitgliedstaats auf der Grundlage der ihnen übertragenen Aufgaben geliefert wird;
- das für den Einbau, Betrieb, Wartung oder die Reparatur der Güter, für die eine Ausfuhrgenehmigung erteilt wurde, erforderliche Minimum ist.

Exterritoriale Anknüpfungspunkte

Der Anwendungsbereich der Dual-use-Vorschriften wird schließlich auch durch die Erstreckung auf extritoriale Anknüpfungspunkte erweitert. Als Erbringer technischer Unterstützung sollen nunmehr Sachverhalte erfasst werden, in denen unionsangehörige natürliche Personen oder in der Union ansässige Unternehmen Empfängern in Drittstaaten technische Unterstützung gewähren. Während der ursprüngliche Kommissionsvorschlag noch weitergehend war und auch im Ausland ansässige bzw. niedergelassene natürliche oder juristische Personen, die im Eigentum einer unionsangehörigen Person standen oder von ihr kontrolliert wurden, erfassen wollte, hat das Rats-Verhandlungsmandat den Anknüpfungspunkt für Drittstaaten-Sachverhalte etwas beschränkt. Jetzt soll Erbringer technischer Unterstützung grundsätzlich nur eine unionsangehörige Person oder Unternehmen sein, die aber die technische Unterstützung auch

- aus dem Gebiet der Union in das Gebiet eines Drittstaats;
- im Hoheitsgebiet eines Drittstaates oder
- einem Bewohner eines Drittstaates, der sich vorübergehend im Zollgebiet der Union aufhält

leisten kann.

Verpflichtendes Internal Compliance-Programm bei Globalgenehmigungen

In der novellierten Dual-use-Verordnung soll die Kategorie der Globalgenehmigungen fortbestehen. Dabei handelt es sich um eine einem bestimmten Ausführer erteilte Ausfuhrgenehmigung für eine Art oder Kategorie von Dual-use-Gütern, die für die Ausfuhr zu einem oder mehreren Endverwendern und/oder in ein oder mehrere genau festgelegte Drittländer gültig sein kann.

Neu eingeführt werden soll aber eine „Genehmigung für umfangreiche Projekte“, die einem Ausführer anlässlich der Durchführung eines genau bestimmten Projekts für eine Art oder Kategorie von Dual-use-Gütern und/oder einem oder mehreren Endverwendern in einem oder mehreren genau festgelegten Drittländern erteilt werden kann. Dabei soll es sich allerdings um keine eigenständige Kategorie neben Einzelausfuhrgenehmigungen handeln.

migung, Globalausfuhrgenehmigung und (nationaler oder unionsweiter) allgemeine Ausfuhrgenehmigung handeln. Während der Kommissionsvorschlag noch davon ausging, dass die Genehmigung für umfangreiche Projekte nur in Form der Globalausfuhrgenehmigung vorkommt, soll sie nach dem Rat-Verhandlungsmandat nunmehr auch als Einzelausfuhrgenehmigung möglich sein (Art. 2 Nr. 13 Rats-Verhandlungsmandat).

Voraussetzung für eine Globalausfuhrgenehmigung soll aber (weiterhin) auf Verlangen der zuständigen Behörde das Vorliegen eines Internal Compliance Programme (ICP) sein (Art. 10 Abs. 4, Art. 14 Abs. 2). Die ausführenden Unternehmen müssen also fortlaufend wirksame, angemessene und verhältnismäßige Strategien und Verfahren etablieren, um die Einhaltung der Bestimmungen der Dual-use-Verordnung und der Bedingungen der erteilten Genehmigungen zu ermöglichen (Art. 2 Nr. 22). Konkrete Maßnahmen und Verfahren, mit denen die Einhaltung der Ausfuhrkontrollen sichergestellt werden soll, benennt der Verordnungsvorschlag nicht; Anforderungen sollen aber durch die Mitgliedstaaten festgelegt werden. Grundsätzlich obliegt die konkrete Ausgestaltung eines wirksamen Compliance-Managementsystems dem jeweiligen Unternehmen (vgl. nur Beutel/Pietsch, AW-Prax 2018, 73). Eine Zusammenstellung der Anforderungen ergibt sich beispielsweise aus dem Merkblatt der BAFA „Firmeninterne Exportkontrolle – Betriebliche Organisation im Außenwirtschaftsverkehr“ (2. Auflage 2018).

Die Position des Rates würde dazu führen, dass Unternehmen, die ein ICP nicht etablieren, keine Globalgenehmigung erlangen können. Dies könnte vor allem kleinere Unternehmen treffen, die kein eigenständiges ICP entwickeln können; sie sind auf die Einzelausfuhrgenehmigungen und allgemeinen Ausfuhrgenehmigungen beschränkt.

Kleine Lösung für catch all-Klauseln hinsichtlich Terrorismus und Menschenrechtsverletzungen?

Die bislang kontrovers diskutierten catch all-Klauseln, nach denen auch nicht gelistete Dual-use-Güter einer Genehmigungspflicht unterliegen sollten, wenn der Ausführer darüber informiert wurde, dass die Güter zur Begehung von Men-

schenrechtsverletzungen oder terroristischer Handlungen bestimmt sind oder bestimmt sein können, wurden durch den Rat gestrichen. Allerdings kann ein Mitgliedstaat die Ausfuhr von nicht gelisteten Dual-use-Gütern aus Gründen der öffentlichen Sicherheit – wozu auch die Verhinderung von Terrorakten gehören soll – und aus Menschenrechtserwägungen untersagen oder eine Genehmigungspflicht vorsehen (Art. 8 Verordnungsvorschlag). Dadurch könnten sich in Zukunft unterschiedliche Vorgehensweisen in den einzelnen Mitgliedstaaten etablieren; es wird abzuwarten bleiben, ob im weiteren Verhandlungsprozess möglicherweise auch jenseits einer Regelung in der Verordnung selbst eine Vereinheitlichung zwischen den mitgliedstaatlichen Regelungen erreicht werden kann.

Auch die vorgesehene Verschärfung der Unterrichtungspflichten durch den Ausführer bei allen nicht gelisteten Gütern durch eine Sorgfaltspflicht, die die bisher erforderliche positive Kenntnis ergänzen sollte, wurde vom Rat gestrichen.

Schließlich wurde auch die im Kommissionsvorschlag vorgesehene Ausweitung auf Telekommunikationsüberwachungsgüter (TKÜ-Güter), die für die Begehung von Menschenrechtsverletzungen oder Verletzungen des humanitären Völkerrechts verwendet werden oder eine Bedrohung für die internationale Sicherheit oder Sicherheitsinteressen der EU bzw. ihrer Mitgliedstaaten darstellen können, vom Rat nicht übernommen.

Fazit

Verglichen mit dem Kommissionsvorschlag ist die jetzt vorliegende Fassung des Verordnungsvorschlags deutlich abgeschwächt. Insbesondere die in der letzten Zeit kontrovers diskutierten Änderungen wie die Erweiterung der catch all-Klauseln um Menschenrechtsverletzungen und Terrorismus und die Aufnahme von Überwachungstechnologie in den Kreis der Dual-use-Güter (vgl. nur Haellmigk, AW-Prax 2017, 51) sind zurückgedreht worden. Die vom Rat unterstützten oder neu vorgeschlagenen Änderungen sind bei genauem Hinsehen allerdings auch alles andere als belanglos: So soll der Anwendungsbereich u.a. im Bereich der technischen Unterstützung erweitert werden

und ein betriebsinternes Compliance-Managementsystem als Voraussetzung für die Gewährung bestimmter Ausfuhrgenehmigungen wird zu höheren Anforderungen an die Unternehmensorganisation im Exportbereich führen.



aw-plus.de

Fachzeitschriften-Modul

Mit dem Fachzeitschriften-Modul bleiben Sie stets am Puls der Zeit! Das Modul umfasst das Online-Abonnement der Zeitschriften „AW-Prax“, „Der Zoll-Profil“ und „US-Exportbestimmungen“. Jederzeit für Sie verfügbar:

- Online-Ausgabe in AW-Plus
- Archiv in AW-Plus
- Die Printausgaben der drei Zeitschriften



726,30 €*

Nutzen Sie das volle Zeitschriftenangebot im Paket und **sparen Sie 10%** gegenüber dem Einzelbezugspreis.

* Einzelplatzlizenz im Jahresabonnement
Alle Preise inkl. 19% MwSt.
Mehrplatzlizenzen und Intranetlösungen auf Anfrage

Reguvis