Ratsdok.: 12566/11
KOM(2011)393 endg.

Die Bundesregierung

Bonn, 27. Oktober 2011

Stellungnahme der Bundesregierung zum Grünbuch der Europäischen Kommission zum EU-Ausfuhrkontrollsystem von Dual-Use Gütern

I. Grundsätzliche Anmerkungen

1. Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland begrüßt das Bestreben der Europäischen Kommission, die Effizienz und Wirksamkeit des europäischen Ausfuhrkontrollsystems für Dual-Use Güter zu optimieren. Die Europäische Kommission lädt zu einem weit reichenden Gedankenaustausch zur Funktionsweise des derzeitigen EU-Ausfuhrkontrollsystems und über die künftigen strategischen Optionen der Ausfuhrkontrolle von Dual-Use Gütern ein. Diesen offenen Ansatz begrüßt die Bundesregierung ausdrücklich.

2. Die Dual-Use Verordnung (EG) Nr. 428/2009 (im Folgenden: EG-VO) ist die europäische rechtliche Grundlage für die Ausfuhrkontrolle von Dual-Use Gütern und stellt das Ergebnis der laufenden und von der Bundesregierung unterstützten Harmonisierungsbestrebungen der Mitgliedstaaten (Im Folgenden: MS) dar. Die Kontrolle der Ausfuhr von Dual-Use Gütern ist Bestandteil der gemeinsamen Handelspolitik der EU. Allerdings können Ausfuhrkontrollen im Dual-Use-Bereich nicht einseitig auf den Bereich der Handelspolitik reduziert werden. Es geht hier sehr wohl auch immer um rüstungs- und proliferationspolitische Weichenstellungen im Rahmen außen- und sicherheitspolitischer Erwägungen der einzelnen MS. Damit sind einer vollständigen Harmonisierung der Exportkontrollverfahren Grenzen gesetzt.

3. Eine Neuausrichtung des EU-Ausfuhrkontrollsystems sollte gewährleisten, dass unter der Einhaltung des Grundsatzes der Freiheit des Außenhandels einerseits die außen- und sicherheitspolitischen Interessen der MS und andererseits die Interessen der Wirtschaft der MS ausgewogen Berücksichtigung finden. Das Bestreben, Proliferationsbemühungen und destabilisierende Waffenanhäufungen zu verhindern und unter-

binden zu wollen, sollte daher den legalen Handel, insbesondere die Wirtschaftsbeziehungen mit neuen Gestaltungsmächten nicht unangemessen erschweren oder verhindern. Die Exportkontrolle begegnet ferner unterschiedlichen Herausforderungen, zu denen nicht nur die schnell fortschreitende Wirtschaftswelt (z.B. globalisierte, arbeitsteilige Arbeitsprozesse und Produktionsverlagerungen), sondern auch der unterschiedlich ausgeprägte Terrorismus, das Streben einiger Staaten und Gruppierungen nach Massenvernichtungswaffen und entsprechender Trägertechnologie hierfür sowie nach Rüstungsgütern gehören. Weitere Gefahren für die Sicherheit können sich aus politischen (z.B. Umbruch in Nordafrika) und wirtschaftlichen (z.B. Finanzkrise) Ereignissen, aber auch infolge von Naturkatastrophen (z.B. Fukushima) ergeben und zunehmend Einfluss auf die zu treffenden Genehmigungsentscheidungen haben. Daher ist ein Exportkontrollsystem erforderlich, dass über die Flexibilität und Effektivität verfügt, auf die genannten Herausforderungen entsprechend reagieren zu können.

4. Es gilt in diesem Zusammenhang, das Optimierungspotential des derzeitigen EU-Ausfuhrkontrollsystems gründlich zu analysieren und zu bestimmen, ob und auf welchem Niveau eine weitergehende Harmonisierung tatsächlich die dargestellten Herausforderungen bewältigen sowie die Effektivität und Effizienz des Ausfuhrkontrollsystems erhöhen könnte. Hierbei sind die unterschiedlichen Ausgangslagen in den MS bezüglich der betroffenen Unternehmen, des Exportvolumens, der administrativen Kapazitäten und nationalen Besonderheiten im Rahmen der Außen- und Sicherheitspolitik näher zu erforschen und einzubeziehen. Es ist nicht erkennbar, dass eine derartige Analyse dem Grünbuch zu Grunde liegt. Es werden vielmehr allgemein gehaltene Aussagen über ein „fragmentiertes“ EU-Ausfuhrkontrollsystem und Wettbewerbsnachteile gemacht, ohne dass diese mit Tatsachen belegt werden. Eine punktuelle Betrachtung von singulären Problemen erscheint für eine begründete Kritik an den etablierten Exportkontrollverfahren nicht überzeugend und ausreichend.

5. Die Bundesregierung empfiehlt, konkrete Vorschläge für eventuelle Änderungen des Rechtsrahmens und Erweiterungen EU-einheitlicher Standards erst nach einer sorgfältigen Evaluation des bisherigen Ausfuhrkontrollsystems vorzulegen, um dann die möglichen Schwachstellen gezielt angehen zu können. Zu einer solchen Analyse gehört nach Auffassung der Bundesregierung eine umfassende Beteiligung aller an den Exportkontrollverfahren beteiligten Akteure.

6. Der Rechtsrahmen sollte nur dort geändert werden, wo die Evaluation Lücken oder Schwachstellen aufgedeckt hat, gemessen am Ziel gleicher Wettbewerbsbedingun-

gen für alle EU-Ausführer und unter Beachtung der außen- und sicherheitspolitischen Interessen der MS sowie der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität. Unternehmen und Behörden sollten nicht ohne Not durch Regelungen ohne exportkontrollrechtlichen Mehrwert und damit verbundenen bürokratischen Aufwand und Kosten belastet werden. Aus Sicht der Bundesregierung müssen insbesondere die Ansätze der Kommission zu einem systematischen Informationstausch und zur Ausweitung von „catch-all“ Kontrollen diesen Maßstäben standhalten.

7. Zu vermeiden ist auch, dass sich angestrebte Veränderungen angesichts unterschiedlicher Exportwirtschaftslagen und Exportpolitiken in den MS nachteilig auf die Ausführer in den jeweiligen MS auswirken. Eine Erweiterung EU-einheitlicher Standards darf die nationalen Besonderheiten nicht übersehen und muss ein flexibles System gewährleisten, um aufkommende Hemmnisse in den Exportwirtschaften zu verhindern, Herausforderungen zu bewältigen und die Exportwirtschaft zu stärken. Dies wäre nach Auffassung der Bundesregierung z.B. dann nicht der Fall, wenn nationale Allgemeingenehmigungen zugunsten von restriktiveren EU-Allgemeingenehmigungen vollständig ersetzt würden.

8. Angestrebte Veränderungen des EU-Ausfuhrkontrollsystems müssen schließlich die außen- und sicherheitspolitischen Interessen der MS hinreichend berücksichtigen. Außen- und sicherheitspolitische Erwägungen gehören zu den Kompetenzen der MS und können daher zu unterschiedlichen Bewertungen von Ausfuhrfällen führen. Daher hält die Bundesregierung z.B. den von der Kommission erwogenen EU-einheitlichen Ansatz für eine Risikobewertung für einen interessanten Gedanken, dessen Umsetzung jedoch nur langfristig im Rahmen einer weiteren Annäherung der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erreichbar sein dürfte.

9. Um die Position der europäischen Exportwirtschaft zu stärken und den Außenhandel zu erleichtern, begrüßt die Bundesregierung ausdrücklich Überlegungen der Kommission zur zeitnahen Aktualisierung von EU-Güterlisten und der Erarbeitung flexibler Lösungen für Verbringungskontrollen. Ferner werden als positive Diskussionsansätze folgende Themen gesehen: die Optimierung des Umgangs mit Genehmigungsablehnungen / Denials sowie die verstärkte Einbeziehung der Frage der weltweiten Verfügbarkeit unkritischer Dual-Use Güter.

II. Im Einzelnen

Nachfolgend wird zu den einzelnen Fragen, sofern sie die deutschen zuständigen Behörden betreffen, Stellung genommen. Die im Folgenden angegebenen laufenden Nummern beziehen sich auf die Nummerierung der Abschnitte bzw. Fragen im Grünbuch.

4.1. Bedeutung des Dual-Use Bereichs für die Wirtschaft der EU

Frage

(3) *Wie hoch ist der Wert der Dual-Use-Ausfuhren aus Ihrem Land (in absoluten Zahlen und in Prozent des Gesamtexports Ihres Landes)?*

Deutsche Unternehmen haben 2010 Waren der gewerblichen Wirtschaft im Wert von 952 Mrd. € exportiert. Der Wert der vorübergehenden und endgültigen Ausfuhren (Verbringungen sind nicht erfasst) für gelistete Dual-use Güter betrug 2010 ca. 4,8 Mrd. €. Dies entspricht ca. 0,5% des deutschen Außenhandelsvolumens für gewerbliche Güter.

4.2. Kontrolle der Ausfuhr von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck in einer sich entwickelnden Welt

Die Exportkontrollregime sollen die inhaltliche und auch konzeptionelle Basis für die nationalen Exportkontrollen bilden. Die Entwicklung gemeinsamer Standards für Kontrollansätze kann zu einer gewissen Harmonisierung der Exportkontrollverfahren führen. Dennoch können die nationalen außen- und sicherheitspolitischen Interessen der Regimepartnerstaaten ausschlaggebend für divergierende Entscheidungen sein. Daher ist grundsätzlich zwischen der Vergleichbarkeit der Exportkontrollverfahren (Genehmigungspflicht) und den Exportkontrollentscheidungen (Genehmigungsfähigkeit) zu unterscheiden. Wettbewerbsvergleiche setzen daher zunächst vergleichbare Wettbewerbsbedingungen voraus. Während die Exportkontrollverfahren bei Regimemitgliedern dem Grunde nach vergleichbar sind, trifft dies auf die Exportkontrollentscheidungen nur eingeschränkt zu. Bei Nicht- Regimemitgliedern kann in der Regel noch eingeschränkter von einer Vergleichbarkeit ausgegangen werden.

Die Unterscheidung zwischen Genehmigungspflicht einerseits und Genehmigungsfähigkeit andererseits spielt auch für die Frage der weltweiten Verfügbarkeit von Gütern eine entscheidende Rolle. Die Listenerfassung (Genehmigungspflicht) und die Frage der weltweiten Verfügbarkeit ist primär in den Regimen zu diskutieren. Im Rahmen der Prüfung der Geneh-

migungsfähigkeit ist dies von den MS einzubeziehen. Allerdings müssen hier auch außen- und sicherheitspolitische Interessen einfließen. Ein möglicher außenpolitischer Schaden ist zu besorgen, wenn Güterlieferungen trotz weltweiter Verfügbarkeit zu Proliferationsbemühungen einiger Akteure beitragen können. Mithin ist für die Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit zuallererst die Proliferationsrelevanz des Gutes im konkreten Fall entscheidend.

Fragen

(4) *Wie wirkt sich die Verfügbarkeit bestimmter kontrollierter Güter im Ausland auf die Wettbewerbsfähigkeit der Ausfuhren von Dual-Use-Gütern aus der EU aus?*

Es liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass die weltweite Verfügbarkeit von Dual-Use-Gütern eine grundsätzlich benachteiligende Auswirkung auf die Wettbewerbsfähigkeit der EU Ausführer hat. Kunden legen Wert auf zuverlässige Lieferanten und qualitativ hochwertige Produkte, die sich gerade nicht beliebig ersetzen lassen.

(5) *Wie wettbewerbsfähig sind EU-Ausführer von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck im Vergleich zu Ausführern aus Drittländern? Wie wirken sich Reformen der Ausfuhrkontrolle in Drittländern auf diese Wettbewerbsfähigkeit aus?*

Es liegen keine Anhaltspunkte vor, die auf eine systematische Benachteiligung der EU-Ausführer gegenüber Ausführern in Drittländern schließen lassen. Auch zu der Frage über den Einfluss von Exportkontrollreformen in Drittstaaten auf die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Ausführer liegen hier keine Erkenntnisse vor.

(6) *Wie würden Sie das derzeitige Ausfuhrkontrollsystem der EU im Vergleich zu den Ausfuhrkontrollsystemen von Drittländern einstufen?*

Grundsätzlich wird das EU-Exportkontrollsystem als effektiv und effizient bewertet, auch wenn deutsche Ausführer in wenigen Einzelfällen auf eine Benachteiligung gegenüber Ausführern in Drittländern hinweisen. Diesem Beschwerdegrund trägt die EU zum Teil mit der Einführung der neuen EU-Allgemeingenehmigungen Rechnung. Zudem werden nur die vermeintlichen Vorteile anderer Systeme im Einzelfall benannt. Aussagen über die Vorteile des EU-Systems unterbleiben in der Regel.

(7) *Wie wirken sich Ausfuhrkontrollen für Güter mit doppeltem Verwendungszweck auf die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Forschung und Innovation aus?*

Sollte der Rechtsrahmen der EU besondere Bestimmungen für derartige Tätigkeiten vorsehen?

Der vom Grundgesetz geschützte Bereich der Freiheit der allgemein zugänglichen, nicht anwendungsbezogenen wissenschaftlichen Grundlagenforschung und –Lehre sowie die Patentanmeldung sind von Genehmigungspflichten (Ausfuhr von Technologie und technische Unterstützung) durch die Allgemeine Technologieanmerkung (A-TA) ausgenommen. Die Schaffung weiterer Regeln erscheint nicht erforderlich.

4.3. Unterschiede in den nationalen Ansätzen zur Ausfuhrkontrolle von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck

Die EG-VO ist die europäische rechtliche Grundlage für die Exportkontrolle. Die nähere Ausgestaltung der Exportkontrolle und die administrative Umsetzung erfolgen durch die nationalen Behörden der MS. Die Frage der Genehmigungsentscheidung und der damit einhergehenden politischen Bewertung von Genehmigungsanträgen obliegt diesen Genehmigungsbehörden. Der von der EG-VO vorgegebene Genehmigungsrahmen für Ausfuhrkontrollen bietet daher den EU-Ausführern die gleiche Ausgangsposition. Die Unterschiede in administrativen, sachlichen und operativen Bereichen betreffen die Exportsituation und die Exportkontrollpolitik der einzelnen MS.

Die außen- und sicherheitspolitischen Erwägungen gehören zu den Kompetenzen der MS und können daher zu unterschiedlichen Bewertungen von Ausfuhrfällen führen. Die EG-VO geht in Art. 12 (1, c) von dem Ansatz aus, dass nationale Interessen der MS bei der Bewertung von Ausfuhrfällen berücksichtigt und daher auch unterschiedliche Entscheidungen der MS getroffen werden können. Überlegungen der nationalen Außen- und Sicherheitspolitik können der Natur der Sache nach schon Unterschiede aufweisen. Dies vor allem vor dem historischen Hintergrund der Außen- und Sicherheitspolitiken der MS, die unterschiedlich gewachsen sind und damit zu nicht immer vergleichbarer Gewichtung der Politiken der MS führen. Primärer Anknüpfungspunkt ist die Harmonisierung der EU Außen- und Sicherheitspolitik, eine notwendige Voraussetzung für die demgegenüber zweitrangige Verfahrensharmonisierung.

Fragen

(8) Sind Sie aufgrund von Unterschieden in der Anwendung der Ausfuhrkontrolle bei den Mitgliedstaaten der EU auf Probleme gestoßen? Welcher Art waren diese Probleme?

Eine divergente Auslegung von Güterpositionen ist unter den MS in Einzelfällen bekannt. Beispiele: unterschiedliche Einstufungspraxis zu Nukleargraphit und zu Drucksensoren. Es liegen keine Informationen vor, dass die Auslegungsunterschiede eine grundsätzliche systematisch benachteiligende Auswirkung auf die Wettbewerbsfähigkeit der EU Ausführer haben. Im Hinblick auf die Genehmigungsverfahren hat die Bundesregierung beschlossen, bürokratische Hemmnisse abzubauen und die Verfahren zu beschleunigen.

(9) *Sind Sie der Meinung, dass der derzeitige EU-Rahmen für die Dual-Use-Ausfuhrkontrolle gleiche Ausgangschancen für die Ausführer in der EU bietet? Wenn nein, worin zeigen sich Unausgewogenheiten? Bitte nennen Sie Beispiele dafür.*

Der von der EG-VO vorgegebene Genehmigungsrahmen bietet in seiner Gesamtheit den EU-Ausführern grundsätzlich die gleiche Ausgangsposition im Wettbewerb.

5.2. Genehmigungsarten

Fragen

(10) *Reicht der vorhandene EU-Genehmigungsrahmen aus? Wenn nein, wie wäre er zu ändern?*

Mit den bestehenden Genehmigungsarten können die Behörden flexibel auf unterschiedliche Sachverhalte reagieren. Eine Änderung der Genehmigungsarten erscheint daher nicht notwendig.

(11) *Wie lange braucht man zum Erhalt einer Einzel- oder Globalgenehmigung?*

Jeder Fall unterliegt einer Einzelfallprüfung, die je nach Sensitivität und Komplexität des Ausfuhrvorhabens zu unterschiedlichen Bearbeitungszeiten führen kann. Daher lassen sich aus den Bearbeitungszeiten der Einzel- und Sammelausfuhrgenehmigungsanträge keine Rückschlüsse auf die Effektivität der zur Verfügung stehenden Genehmigungsarten ziehen.

(12) *Gewährleisten die bestehenden Arten von Ausfuhrgenehmigungen die Gleichbehandlung der Ausführer in der ganzen EU und gleiche Ausgangschancen?*

Die zur Verfügung stehenden Genehmigungsarten sind für eine Gleichbehandlung der Ausführer und einen ausgewogenen Wettbewerb geeignet.

(13) *Worin liegt der Nutzen nationaler Allgemeingenehmigungen im Vergleich zu allgemeinen Ausfuhrgenehmigungen der EU?*

Die nationalen Allgemeinen Genehmigungen haben den Vorteil, dass sie ein geeignetes Instrument sind, um unter der Berücksichtigung von spezifischen nationalen außen– und sicherheitspolitischen Interessen auf sich verändernde Umstände und Bedürfnisse der Exportwirtschaft im jeweiligen MS reagieren zu können.

(14) *Wie könnten die Vorteile der NGA auf Ausführer in anderen Mitgliedstaaten ausgeweitet werden?*

Es bleibt jedem MS überlassen, die Allgemeinen Genehmigungen anderer MS zu adaptieren.

(16) *Wie viele Genehmigungen haben Sie 2010 erteilt (aufgegliedert nach Art der Genehmigung)?*

Einzelgenehmigungen (Ausfuhr gelisteter Dual-Use Güter):	ca. 8000
Sammelausfuhrgenehmigungen (Ausfuhr gelisteter Dual-Use Güter):	2

Ebenfalls nicht erfasst sind ca. 4500 Nullbescheide (Bescheide über die nicht bestehende Genehmigungspflicht nicht gelisteter Güter).

5.3. „Catch-all“-Kontrollen

Fragen

(17) *Sind Sie zufrieden mit der Funktionsweise des derzeitigen Auffangmechanismus? Wenn nein, auf welche Probleme sind Sie gestoßen?*

Im Rahmen der Anwendung des catch-all Mechanismus sind keine Schwierigkeiten erkennbar.

(18) *Führt das derzeitige System von „Catch-all"-Kontrollen zu Verzerrungen im Binnenmarkt und zu ungleichen Ausgangschancen für EU-Ausführer?*

Es liegen keine Informationen vor, dass die jetzige Handhabung der catch all Kontrollen eine grundsätzlich systematische benachteiligende Auswirkung auf die Wettbewerbsfähigkeit der EU Ausführer oder die Sicherheitsinteressen hat.

(19) *Wie würden Sie die Anwendung von Auffangbestimmungen in der gesamten EU verbessern?*

Neben der bestehenden informellen und formellen Zusammenarbeit zwischen den MS tragen die in der Art. 23 Koordinierungsgruppe entworfenen Leitlinien für die Anwendung des Art. 4 Abs. 6 EG-VO dazu bei, möglichen Verzerrungen innerhalb des Binnenmarktes ausreichend zu begegnen.

5.4. Durchfuhr- Vermittlungskontrollen

Fragen *:*

(21) *Worin besteht der Nutzen der derzeitigen Vermittlungskontrollen?*

Die Regeln für die Vermittlungstätigkeiten setzen die Vorgaben der Resolution 1540 (2004) des UN-Sicherheitsrats sachgerecht um. Sie sind ein flexibles Instrument zur Beschränkung relevanter Tätigkeiten im Einzelfall.

(22) *Könnte es erforderlich sein, den Geltungsbereich dieser Kontrollen so auszudehnen, dass auch Transaktionen aus der EU in Drittländer darunter fallen.*

Wegen der Subsidiarität der Kontrollen von Vermittlungstätigkeiten gegenüber der Ausfuhrkontrolle besteht kein Bedarf der Erweiterung des Anwendungsbereichs der Regeln für Vermittlungsgeschäfte auf solche, die die Ausfuhr von Gütern aus der EU betreffen. Diese Fallkonstellation fällt in den Bereich der normalen Ausfuhrkontrolle. Eine Vermittlungstätigkeit findet in der Regel zeitlich vor der Ausfuhr statt. Eine derartige Ausweitung der Regeln führt zwangsläufig zu einer Doppelprüfung eines Sachverhaltes und ist nicht erforderlich.

(23) *Wie funktioniert das derzeitige Durchfuhrkontrollsystem? Wie wirkt sich die räumlich beschränkte Gültigkeit von Verboten aus?*

Die Zollbehörden sind über das Kontrollinstrument informiert und prüfen im Einzelfall die Voraussetzungen. Es sind keine Probleme bekannt.

5.5. Weitere von den Mitgliedstaaten eingeführte Kontrollen

Fragen

(24) *Wie wirken sich die Bestimmungen der Dual-Use-Verordnung, die die Einführung zusätzlicher Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten gestatten, auf Sie aus?*

(25) *Wie wirken sich diese zusätzlichen nationalen Maßnahmen auf die Wettbewerbsfähigkeit, die Handelsströme und die Sicherheit aus?*

Zu (24) und (25):
Die geltenden nationalen Exportkontrollvorschriften erfassen derzeit nur wenige Einzelfälle, da im Anwendungsbereich dieser Vorschriften nur wenige Genehmigungsanträge gestellt werden. Die Schaffung dieser Zusatzvorschriften war auf besondere außen- und sicherheitspolitische Erwägungen zurückzuführen.

5.6. Kriterien für die Entscheidung über eine Ausfuhrgenehmigung

Fragen

(26) *Sind Sie der Meinung, dass die in Artikel 12 aufgeführten Kriterien klar und präzise genug sind?*

(27) *Ist es erforderlich, die von den Mitgliedstaaten zur Beurteilung von Ausfuhranträgen herangezogenen Kriterien stärker zu harmonisieren? Wenn ja, wie?*

Zu (26) und (27):
Die Kriterien des Art. 12 EG-VO sind hinreichend präzise gefasst. Sie ermöglichen den MS, gemessen an den sich schnell ändernden Umständen in der Wirtschaft und Politik sowie an neuen internationalen Verpflichtungen, flexibel und sachgemäß zu reagieren. Ein derartiger Entscheidungsspielraum ist den MS zwingend einzuräumen.

5.7. Genehmigungsverweigerungen

Fragen

(28) *Was halten Sie vom derzeitigen System der Genehmigungsverweigerung und vom Konsultationsmechanismus für solche Verweigerungen? Wie könnte man diesen Mechanismus verbessern?*

Das Konsultationsverfahren wird derzeit durch die Erarbeitung von EU-Guidelines optimiert. Das Verfahren erscheint ausreichend für die Harmonisierung der Exportkontrolle innerhalb der EU.

(29) *Was halten Sie angesichts der für eine Überprüfung nötigen Arbeit und der Zahl der geltenden Verweigerungen von der Einführung einer Gültigkeitszeit von drei Jahren für jede Genehmigungsverweigerung? Liegt nach drei Jahren keine Änderung oder Bestätigung vor, würde automatisch widerrufen.*

Der Anstoß zur Diskussion über die Einführung einer Gültigkeitszeit der Denials wird begrüßt.

5.8. Kontrollen der Verbringung innerhalb der EU

Fragen

(30) *Was halten Sie vom derzeitigen System der Kontrollen der Verbringung innerhalb der EU? Haben Sie zwischen den Mitgliedstaaten Unterschiede in den Verfahrensweisen beobachtet?*

In Zusammenhang mit der Nutzung des Genehmigungssystems sind keine Unterschiede erkennbar.

(31) *Ist es angemessen, die Verbringung innerhalb der EU genauso scharf zu beurteilen wie Ausfuhren in Drittländer?*

Es ist nicht regelmäßig angemessen, die Verbringungskontrollen an Prüfungsmaßstäben, die für die Ausfuhrkontrolle gelten, zu orientieren. Die Tatsache, dass der Empfänger in einem EU-MS ansässig ist, muss angemessen berücksichtigt werden.

(32) *Wie könnte man die Bestimmungen über die Kontrolle der Verbringung innerhalb der EU reformieren?*

Die Thematisierung der Liberalisierung des Intra-EU Warenverkehrs wird begrüßt. Insbesondere sollte über Verfahrenserleichterungen in Form von Allgemeingenehmigungen für die Verbringung unkritischer Güter sowie eine Reduzierung der Güterliste des Anhangs IV der EG-VO im Einzelnen diskutiert werden.

(35) *Was könnte getan werden, um die Kontrollen der Verbringung innerhalb der EU zu lockern und dabei gleichzeitig zu gewährleisten, dass internationale Verpflichtungen eingehalten werden?*

Mit Stärkung von Exportkontrollen anderer MS und dem damit einhergehenden gesteigerten gegenseitigen Vertrauen kann eine weitergehende Liberalisierung der Verbringungskontrollen realisiert werden.

5.9. EU-Kontrollliste

Der Anhang I der EG-VO beruht auf Vereinbarungen der internationalen Exportkontrollregime. Aus diesen Vereinbarungen folgt die Verpflichtung der Regierungen der Teilnehmerstaaten, die Ausfuhr dieser Güter zu kontrollieren. Hierdurch wird gewährleistet, dass andere Herstellernationen über die gleichen Kontrollen verfügen und zugleich die Effektivität dieser Kontrollen gesteigert wird. Hierdurch wird aber auch gesichert, dass in den wichtigen Herstellerstaaten der Wettbewerbsnachteil minimiert wird.

Fragen

(36) *Wie beurteilen Sie die Qualität der EU-Kontrollliste? Wird sie oft genug aktualisiert?*

Der aktuelle Anhang I der EG-VO beruht auf den Regimeänderungen von 2008. Daher ist eine zeitnahe Umsetzung der Regimebeschlüsse unbedingt erstrebenswert. Die auf den Lissabonvertrag zurückgehende Einbindung des Europäischen Parlamentes in das legislative Verfahren beansprucht zusätzliche Zeit zur Umsetzung der

Regimebeschlüsse. Daher wird ein Verfahren, das zur schnelleren Umsetzung der Regimebeschlüsse verhilft, ausdrücklich begrüßt.

(37) *Sind Sie auf Unterschiede zwischen den EU-Mitgliedstaaten bei der Auslegung der Einträge in der Liste gestoßen? Bitte erläutern Sie.*

Auf die Antwort auf Frage 8 wird verwiesen.

(38) *Ist die EU-Kontrollliste deutlich strikter als die Kontrolllisten von Drittländern? Hat das für Sie jemals zu Problemen geführt?*

Es gibt einige Stellen, an denen durch Weglassen von verwendungsbezogenen Einschränkungen und de-minimis Regelungen die Kontrolle gegenüber den Regimevorgaben erweitert wurde. Beispiele stellen die Listenpositionen 0C004 und 1C450 dar. Probleme sind hier nicht bekannt. Problematischer sind vielmehr die Verzögerungen bei der Aktualisierung des Anhangs I der EG-VO: Drittstaaten setzten die Regimevorgaben deutlich zeitnaher um und können dadurch gegenüber EU-Ausführern Wettbewerbsvorteile (zeitnahe Delistung, Änderung der Parameter) erzielen.

Wettbewerbsnachteile ergeben sich für EU-Ausführer gegenüber Ausführern in Drittstaaten, die nicht Mitglieder der Exportkontrollregime sind. Vor dem Hintergrund einer verstärkten Berücksichtigung der weltweiten Verfügbarkeit sollten die Güterlisten der Regime (insbesondere des Wassenaar Arrangements) auch weiterhin einer regelmäßigen Überprüfung und Aktualisierung unterzogen werden. Ziel sollte es sein, nicht sensitive und weltweit verfügbare Produkte von den Listen zu streichen, um so Wettbewerbsnachteile für EU-Ausführer zu vermeiden.

6. Die Entwicklung der Dual-Use Ausfuhrkontrollen

Die Thematisierung von Möglichkeiten zur Optimierung der Exportkontrolle wird begrüßt. Die Herausforderungen für die Exportkontrolle sind nicht nur in der weltweiten und schnellen Verfügbarkeit von sensitiven Gütern und Technologien zu sehen. Wie in den grundsätzlichen Anmerkungen unter I. bereits dargestellt, können sich Risiken vielmehr aus unterschiedlichen Herausforderungen (wie z.B. politischen und wirtschaftlichen Ereignissen) ergeben. Daher ist ein Exportkontrollsystem erforderlich, dass über die Flexibilität und Effektivität verfügt, um diversen Herausforderungen entsprechend begegnen zu können.

6.3. Künftige Organisation der EU-Ausfuhrkontrollen

Frage

(39) *Was halten Sie von einem möglichen neuen Modell der EU-Ausfuhrkontrolle, das auf einem Netz bestehender Genehmigungsbehörden beruht, die im Rahmen eines stärker vereinheitlichten Konzepts arbeiten?*

Für die administrative Anwendung der EG-VO ist die Zuständigkeit der MS alternativlos. Die Bundesregierung unterstützt weitergehende Harmonisierungsbestrebungen unter der Vorraussetzung, dass durch die Vereinheitlichung die Effizienz und Wirksamkeit der Exportkontrolle tatsächlich erhöht wird. Bürokratische Belastungen ohne wirksamen exportkontrollrechtlichen Mehrwert müssen vermieden werden. Beispielhaft darf das Konzept eines verstärkten Informationsaustausches nicht verkennen, dass die MS vermehrt Konsultationswege beschreiten und damit automatisch eine drastisch ansteigende Bürokratie bewältigen müssten. Es erscheint bereits angesichts der Erfahrungen aus den Regimen fraglich, ob ein freier Informationsaustausch erreicht werden könnte. Ein verstärkter Informationsaustausch ohne exportkontrollrechtlichen Mehrwert birgt die Gefahr von längeren Bearbeitungszeiten und damit einhergehenden Wettbewerbsverzerrungen.

6.4. Gemeinsame Risikobewertung und angemessene Überprüfverfahren

Frage

(40) *Was halten Sie von der Festlegung eines gemeinsamen Ansatzes zur Risikobewertung, den alle Genehmigungsbehörden für Genehmigungsverfahren heranziehen würden?*

Eine EU-einheitliche Risikobewertung erscheint auf den ersten Blick wünschenswert, aber zugleich schwer umsetzbar (s. oben unter I.8) . Die Bewertung des Risikos und der Risikobereitschaft ist eine politische Bewertung, die aufgrund der divergierenden außen- und sicherheitspolitischen Interessen in den MS nicht einheitlich sein kann. Die Administration der Exportkontrolle obliegt daher zwingend den MS.

6.5. Systematischer Informationsaustausch

Ein systematischer Informationsaustausch sollte nicht durch das Sammeln aller möglichen Daten als „Selbstzweck“ gekennzeichnet sein. Erforderlich ist, dass die Informationen tatsächlich auch im Einzelfall zur Verbesserung der Exportkontrolle beitragen können. Nur dann ist ein zusätzlicher Aufbau bürokratischer Belastungen für Administration und Unternehmen vertretbar.

Fragen

(41) *Was meinen Sie zu dem oben skizzierten Modell eines Informationsaustauschs?*

(42) *Welche anderen Informationen müssten noch zwischen den Genehmigungsbehörden ausgetauscht werden, damit eine einheitliche Anwendung der Ausfuhrkontrollen in der EU gewährleistet ist?*

Zu (41) und (42):
Ein effizienter Informationsaustausch wird begrüßt. Die Frage, inwieweit Sicherheitsinteressen der EU und / oder der MS durch einen verstärkten Informationsaustausch besser gewahrt werden könnten, bietet einen Anknüpfungspunkt für eine erweiterte Diskussion zwischen den MS. Der geforderte verstärkte Informationsaustausch muss jedoch im Einklang mit den Zielen einer flexiblen und effektiven Exportkontrolle stehen und auf einer gesicherten Rechtsgrundlage beruhen. Die Informationsgeber müssen mit der Weitergabe einverstanden sein. Ferner müssen Verantwortlichkeiten für die Richtigkeit im Umgang mit den Informationen definiert werden. Neben den rechtlichen Beschränkungen eines solches Austausches ist auch sein exportkontrollrechtlicher Mehrwert zu beachten. Im Einzelnen:

- Es liegen keine Informationen vor, dass der derzeitige Umfang des Informationsaustausches eine grundsätzliche systematisch benachteiligende Auswirkung auf die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Ausführer oder die Sicherheitsinteressen hat.
- Hinsichtlich des Vorschlags zur Einbeziehung von Angaben über die erteilten Genehmigungen und Ausführer in den Informationsaustausch ist zu befürchten, dass aus diesen Daten Rückschlüsse auf Unternehmens- und Geschäftspraktiken gezogen werden können, die gegen das Betriebs- und Geschäftsgeheimnis verstoßen.
- Zu einem sachgerechten Umgang mit Informationen gehört auch, dass erforderliche Daten von den Adressaten verarbeitet werden können. Ein gesteigerter Da-

tenaustausch ohne exportkontrollrechtlichen Mehrwert birgt daher die Gefahr, dass eine Fokussierung auf kritische Fälle nicht mehr möglich ist.

- Durch den geforderten verstärkten Informationsaustausch von Genehmigungen ist kein Mehrwert für eine gesteigerte Qualität der Exportkontrolle für eine verbesserte Risikoanalyse erkennbar. Gleiches gilt für die Übermittlung der Daten über ausführende Unternehmen und Nutzer der Allgemeinen Genehmigungen.
- Nach alldem erscheint der vorhandene Austausch über Ablehnungen sachgerecht und ausreichend.

6.6. Ausweitung des Geltungsbereichs der Allgemeinen Ausfuhrgenehmigungen

Die meisten Dual-use Güter sind schwerpunktmäßig nur in einzelnen Ländern verfügbar. Daher kann mit nationalen Allgemeinen Genehmigungen national angemessen reagiert werden. Wenn die Exportwirtschaft eines MS über ein bestimmtes Dual-use Gut nicht verfügt, dann ist eine Übertragung des positiven Effektes der nationalen Allgemeingenehmigungen auf dessen Wirtschaft auch nicht erforderlich.

Es liegen keine Informationen vor, dass nationale Allgemeine Genehmigungen eine grundsätzliche systematisch benachteiligende Auswirkung auf die Wettbewerbsfähigkeit der EU Ausführer oder die Sicherheitsinteressen haben.

Fragen

(43) *Was halten Sie von der Idee, nationale Allgemeingenehmigungen für die Ausfuhr auslaufen zu lassen, wenn sie durch Allgemeine Ausfuhrgenehmigungen der EU ersetzt würden? Diese Allgemeinen Ausfuhrgenehmigungen der EU hätten bezüglich des Gutes und des Bestimmungsziels in etwa denselben Anwendungsbereich, stünden aber den Ausführern in allen EU-Mitgliedstaaten zur Verfügung.*

Weitere EU Allgemeine Genehmigungen werden begrüßt.

Das Auslaufen von nationalen Allgemeinen Genehmigungen wird hingegen skeptisch bewertet. Ein adäquater Ersatz kann auf der EU-Ebene nicht gefunden werden. Die nationalen Allgemeinen Genehmigungen stellen den MS ein Instrument zur Verfügung, um schnell und flexibel auf Veränderungen der nationalen Exportwirtschaften reagieren zu können und schließen einen Missbrauch durch geeignete Nebenbestimmungen aus. Die EU Allgemeinen Genehmigungen haben diese Eigenschaft

nicht. Die von der Kommission vorgeschlagenen Sicherheitsklauseln können nur im Einzelfall einzelstaatliche, generelle Interessen bis zum gewissen Grad kompensieren. Sie implizieren andererseits auch die Gefahr der unterschiedlichen Auslegung. Daher sollte die Möglichkeit nationaler Allgemeiner Genehmigungen ergänzend beibehalten werden.

(44) *Welche neuen Arten Allgemeiner Ausfuhrgenehmigungen der EU sollten Ihrer Meinung nach in der EU umgesetzt werden?*

Es wird angeregt, eine Allgemeine Genehmigung für die Verbringung unkritischer Güter des Anhang IV zu schaffen. Dies würde auch zu einer Vereinfachung der Intra-EU Kontrollen beitragen.

(45) *Wie beurteilen Sie die derzeit verfügbare Allgemeine Ausfuhrgenehmigung der EU EU001 und die nationalen Allgemeingenehmigungen für die Ausfuhr im Vergleich zu in Drittländern erhältlichen ähnlichen Arten von Genehmigungen (z. B. License Exceptions in den USA)?*

US-License Exceptions haben einen größeren Länderkreis und sind warenbezogen stärker differenziert. Hingegen sind die EU- und nationalen Allgemeinen Genehmigungen transparenter und flexibler. Im Übrigen sind die Instrumente wegen der unterschiedlichen dahinterstehenden Kontrollsysteme nur äußerst eingeschränkt vergleichbar.

6.7. Ein gemeinsamer Ansatz für „Catch-all“ Kontrollen

Die Thematisierung einer Optimierung des catch-all Mechanismus wird begrüßt. Der vorliegende Ansatz zur Ausweitung von catch-all Kontrollen bedarf allerdings sorgfältiger Prüfung. Die Idee, dass ein oder mehrere MS die KOM ersuchen können, für einen bestimmten Zeitraum eine EU-weite Genehmigungspflicht für nicht gelistete Güter und bestimmte Empfängerländer zu begründen, wirft schwierige praktische und rechtliche Fragen auf.

Fragen

(46) *Würden Sie die Idee unterstützen, die Mitgliedstaaten zu einem Informationsaustausch über eingeführte „Catch-all“-Kontrollen (Genehmigungspflichten) zu verpflich-*

ten, wodurch der derzeitige Ansatz des freiwilligen Informationsaustauschs ersetzt würde?

Es sind keine Probleme mit dem freiwilligen Informationsaustausch bekannt. Dieser hat sich als angemessen aber auch als ausreichend erwiesen. Entscheidend ist nicht die Einführung einer Genehmigungspflicht, sondern die Frage der Versagung.

(47) *Würden Sie die Idee unterstützen, einen Mechanismus zum Erlass einer EU-weiten „Catch-all"-Kontrolle zu schaffen?*

(48) *Was halten Sie von der Idee, vorübergehende Listen von Gütern und Bestimmungszielen zu schaffen, die im Rahmen von Auffangbestimmungen der Kontrolle unterliegen?*

Zu (47) und (48):
Die Einführung von EU-weit geltenden catch-all Genehmigungspflichten und von vorübergehenden Listen wird als nicht sachgerecht angesehen.

- Die Idee einer generellen Bekanntmachung von temporären Genehmigungspflichten wendet sich von einem verwendungsbezogenen Einzelfallkonzept hin zu einem generellen Güter bezogenen Kontrollansatz und stellt damit einen Systembruch dar. Die Idee ist zudem nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar.
- Die Ausführer können wegen sich stets ändernder Genehmigungspflichten leichter in die Strafbarkeit geraten.
- Eine in diesem Zusammenhang sich notwendigerweise ergebende Liste von nicht gelisteten Gütern wird abgelehnt. Zudem sind Pflegeaufwand und erforderliche Transparenz angesichts der Probleme mit der aktuellen Liste nicht angemessen.
- Insgesamt birgt dieser Ansatz die Gefahr mangelnder Transparenz, einer den Markt hemmenden Wirkung und zunehmender Bürokratisierung. Die Belastung wäre im Hinblick auf das Ziel, im Einzelfall ein Unterlaufen zu verhindern, unverhältnismäßig.

6.8. Auf dem Weg zu einem vollständig integrierten Binnenmarkt für Güter mit doppeltem Verwendungszweck

Der Liberalisierung des Intra-EU Warenverkehrs steht Deutschland offen gegenüber.

Fragen

(49) *Würden Sie das Ziel unterstützen, die Kontrollen der Verbringung innerhalb der EU nach und nach abzubauen?*

Der schrittweise Abbau der Verbringungskontrollen ist anzustreben, wenn das Kontrollniveau in allen MS als gleich wirksam eingeschätzt werden kann.

(50) *Würden Sie die Idee unterstützen, die Genehmigungspflichten für Verbringungen innerhalb der EU durch einen nach der Auslieferung greifenden Prüfmechanismus zu ersetzen?*

Es ist nicht erkennbar, dass ein nach Auslieferung greifender Prüfmechanismus neben praktischen Durchführungsproblemen mit weniger bürokratischen Belastungen für Unternehmen und Behörden verbunden wäre als ein Genehmigungsverfahren.

(51) *Würden Sie der Idee zustimmen, die Genehmigungspflichten für Verbringungen innerhalb der EU durch die Einführung zertifizierter Endverwender wie oben beschrieben zu ersetzen?*

Angesichts der geringen Zahlen von Verbringungen erscheint die Einführung einer Zertifizierung von Endverwendern für die Behörden und die (End-) Verwender zu aufwendig. Die Verbringungskontrollen setzen grundsätzlich an der Verantwortung des Verbringers und nicht an der Zuverlässigkeit des Endverwenders an. Ein EU-weites Konzept der Zertifizierungs- bzw. Zuverlässigkeitskriterien erscheint als unangemessen.

(52) *Hätten Sie weitere Ideen, die einen allmählichen Abbau der Kontrollen der Verbringung innerhalb der EU ermöglichten?*

Auf die Antwort zu Frage 32 wird verwiesen.

6.9. Verbesserte Durchsetzung der Ausfuhrkontrollen

Eine Thematisierung des Informationsaustausches, der zu einer Verbesserung des Exportkontrollsystems führt, wird begrüßt. Eine Ausweitung des Zugangs zu Informationen über das Genehmigungsverfahren durch die Zollbehörden erscheint hingegen nicht erforderlich,

da der Zoll in der Regel die Zulässigkeit der Ausfuhr prüft, u.a. durch den Abgleich der Güter mit den Angaben in den Genehmigungen. Damit ist kein Mehrwert für die Zollbehörden erkennbar. Für die konkrete Zollabfertigung ist vorrangig von Bedeutung, dass die Zollbehörden die Genehmigungsdaten von den zuständigen Genehmigungsbehörden erhalten, die für die jeweilige Zollabfertigung und für eine elektronische Abschreibung der Ausfuhrgenehmigung notwendig sind. Nicht erforderlich ist ebenfalls, dass die Zollbehörden Daten über die registrierten Nutzer der Allgemeinen Genehmigungen haben.

Fragen

(53) *Welche Art von Informationen würden Zollbehörden benötigen, um an den EU-Grenzen Ausfuhrkontrollen angemessen durchzusetzen?*

Der Europäische Zollkodex regelt umfänglich, welche Angaben bei der Warenausfuhr bzw. Wiederausfuhr durch den Wirtschaftsbeteiligten abzugeben sind. Von besonderer Bedeutung außerhalb des konkreten Abfertigungsvorgangs ist ein enger Informationsaustausch zwischen Zollverwaltung und Genehmigungsbehörde, der in Deutschland gesetzlich geregelt ist und funktioniert. Den europäischen Zollbehörden stehen nunmehr über das DUES die Denialdaten zur Verfügung.

(54) *Wäre es für den Zoll hilfreich, auf gebündelte Informationen zu in der EU erteilten Genehmigungen und auf Listen von Ausführern, die Genehmigungen erhielten, zugreifen zu können?*

Unklar ist, wie die Informationsweitergabe über Genehmigungen und über nicht auffällig gewordene Ausführer die Durchsetzbarkeit der Exportkontrolle fördern sollte, da es sich um Daten im Zusammenhang mit legalen Handlungen handelt. Schon in den Regimen ist der Austausch auf Genehmigungsablehnungen / Denials beschränkt. Eine Erhöhung der Effektivität / Effizienz der Exportkontrolle oder gar eine Verbesserung der Sicherheitsinteressen ist nicht erkennbar. Zudem stellen sich rechtliche, insbesondere datenschutzrechtliche Bedenken.

(55) *Wie ließe sich der Status eines zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten im Ausfuhrkontrollsystem nutzen?*

Die Einführung des Instruments des Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (“AEOs”) in die Exportkontrollen erscheint problematisch: Der Grundgedanke des AEO-Status ist

die durchgängige internationale Lieferkette von Hersteller einer Ware bis zum Endverbraucher zu sichern. Im Rahmen der AEO-Prüfung durch die Zollverwaltung liegt der Schwerpunkt auf einem ausreichenden internen Kontrollsystem der Unternehmen, während die für die Erteilung von Genehmigungen vorausgesetzte Zuverlässigkeit des Ausführers hierbei weitgehend unberücksichtigt bleibt.