



# Neufassung der Dual-use-Verordnung

Änderungen, Auswirkungen und eine Bewertung des Entwurfs



Von RA PD Dr. Harald Hohmann, Kanzlei Hohmann Rechtsanwälte ([www.hohmann-rechtsanwaelte.com](http://www.hohmann-rechtsanwaelte.com))

Die Dual-use-Verordnung soll nach einer langjährigen Debatte zwischen EU und Wirtschaftsteilnehmern ca. im Jahre 2018 in Kraft treten. Zu welchen Änderungen kommt es durch den jetzt veröffentlichten Entwurf vom 28.9.2016, was sind ihre Auswirkungen und wie sind diese Änderungen zu bewerten? Hierbei wird auch auf das „Export Control Forum“ der EU vom 12.12.2016 eingegangen.

## INHALT

- Die wesentlichen Änderungen
- Bewertung
- Fälle mit ihren Lösungen
- Fall 1: Verbringungsfall
- Fall 2: Menschenrechts-Fall
- Fall 3: Terror-Fall
- Fall 4: Konzerninterne Weiterleitung von Software
- Resümee

## Überblick über die wesentlichen Änderungen

Die nachfolgende Übersicht der Änderungen orientiert sich an den Panels des „Export Control Forum“ der EU vom 12.12.2016.

### Aspekt 1: Menschenrechte und Sicherheit

Der Begriff der Dual-use-Güter wird jetzt auch auf Überwachungs-Technologien erstreckt, mit denen schwere Menschenrechtsverletzungen begangen werden können (Art. 2 Abs. 1 lit. b n.F. und Art. 2 Abs. 21 n.F. sowie neuer Anhang I B). Die Catch-all-Klauseln werden auf folgende weitere Fälle erstreckt: Eine Genehmigungspflicht für nicht gelistete Güter besteht nicht nur für die bisher bekannten sensitiven Verwendungen (bei Anhaltspunkten für ABC-Waffen Verwendung weltweit oder für militärische Verwendung in EU Waffenembargo-Ländern), sondern sie bestehen auch bei Anhaltspunkten

für schwerwiegende Menschenrechts-Verletzungen durch entsprechend sensitive Personen (Art. 4 Abs. 1 lit. d n.F.) oder bei „Verwendungen im Zusammenhang mit terroristischen Handlungen“ (Art. 4 Abs. 1 lit. e n.F.). Aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder aus Menschenrechts-Erwägungen können einzelne Ausfuhren verboten oder eine Genehmigung hierfür verlangt werden (Art. 8).

### Aspekt 2: Effizienteres Exportkontroll-System

Hierunter verbergen sich einmal eine Optimierung der EU-Genehmigungsarchitektur und zum anderen eine kritische Neu-Bewertung der EU-Verbringungen. Hierzu gehören eine Globalausfuhrgenehmigung für Großprojekte (Art. 10 Abs. 1 lit. b n.F.) sowie die Einführung mehrerer neuer EU-Allgemeingenehmigungen (Art. 10, Abs. 1 lit. d n.F.; vgl. Anhang II, Abschnitte G bis J n.F.). Neben die bisherigen sechs EU-Allgemeingenehmigungen (EU001 für Ausfuhren zu den Hauptindustriestaaten, EU002 für bestimmte strategische Güter, EU003 für kurzfristige Ausfuhren wegen Reparaturen/Austausch, EU004 für Ausstellungen/Messen, EU005 für Telekommunikation, EU006 für Chemikalien) werden dann folgende vier neue EU-Allgemeingenehmigungen treten: EU007 für Export von Gütern mit geringem Wert (unter 5.000 €), EU008 für konzerninternen Versand von Software/Technologie, EU009 für Verschlüsselungsgüter und EU010 für Frequenzumwandler. Die

Liste des Anhangs IV, welcher Genehmigungspflichten für Verbringungen auslöst, wird erheblich reduziert (vgl. Anhang IV B n.F.) und für die verbleibenden Güter wird eine allgemeine EU-Verbringungsgenehmigung (Anhang IV A n.F.) eingeführt.

### Aspekt 3: Konvergenz von Kontrollen für Catch all, Transit, Vermittlungsgeschäften und technischer Hilfe

Die erweiterten Catch-all-Kontrollen werden auch verpflichtend für Vermittlungsgeschäfte (Art. 5 n.F.), Durchführung (Art. 6 n.F.) und die Erbringung von technischer Unterstützung bei Dual-use-Gütern (Art. 7 n.F.).

### Aspekt 4: Digitale Exportkontrolle

Hier geht es um die Ausweitung der Exportkontrolle auf Überwachungstechnologie, eine Präzisierung der Definitionen (u.a. von „Ausfuhr“, „Ausfuhrer“), um dem internationalen Technologietransfer besser entsprechen zu können, eine Erwähnung des Begriffs „Forschung“ und um neue Allgemeingenehmigungen, v.a. die neue EU008. Neu ist auch die beschleunigte Anpassung von Güterlisten an den technischen Wandel durch die Koordinierungsgruppe (vgl. Art. 21 Abs. 3 n.F.).

### Aspekt 5: Effektive Implementierung durch Transparenz und Partnerschaft

Hier geht es einmal um zwingende Konsultationen bei der nationalen Ein-

führung von Catch-all-Kontrollen (Art. 4 Abs. 4 n.F.), um einen erweiterten Informationsaustausch bzgl. Genehmigungen, Catch all und Umsetzung (vgl. Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 n.F.), eine gemeinsame IT-Infrastruktur der EU (Art. 20 Abs. 3 n.F.), erweiterte Zusammenarbeit mit Genehmigungs- und Zoll-Behörden (Art. 18 Abs. 5 n.F.), einen Mechanismus für verstärkte Zusammenarbeit bei der Durchsetzung von Export-Pflichten (Art. 22 Abs. 2 n.F.), eine Umgehungsklausel (Art. 23 n.F.). Bzgl. der Herstellung von Transparenz geht es um öffentliche Jahres-Berichte (Art. 24 Abs. 2 n.F.), Guidance-Dokumente (Art. 24 n.F.) und eine Anhörung der Wirtschaft durch technische Arbeitsgruppen (Art. 21 Abs. 3 n.F.).

### Aspekt 6: Globale Chancengleichheit

Hier geht es einmal um automatische Anpassungen von Güter-Listen durch Delegation von Kompetenzen, den Trend zu mehr Allgemeingenehmigungen (vgl. die neuen Allgemeingenehmigungen 007, 008, 009 und 010) und die Kooperation/den Dialog mit ausländischen Partnern in Drittländern etwa zur gegenseitigen Anerkennung von Ausfuhrkontrollen (vgl. Art. 27 n.F.).

### Bewertung

#### Zu Aspekt 1: Menschenrechte und Sicherheit

Hier gibt es drei Kritikpunkte:

Erstens: Der Kreis der erfassten Überwachungstechnologien ist möglicherweise etwas zu weit geraten. Denn erfasst werden mit Anhang I B in der neuen Listenposition 10A001 „Überwachungssysteme, Überwachungsausrüstung und Überwachungsbestandteile für IKT (Informations- und Kommunikationstechnologie) für öffentliche Netzwerke, wobei das Bestimmungsziel außerhalb der EU und der EU001 Staaten liegt, wie folgt: a) Überwachungszentren (Überwachungseinrichtung der gesetzlich ermächtigten Behörde) für legale Überwachungssysteme (nach ET-SI...) sowie besonders konstruierte Bestandteile hierfür, b) Speichersysteme oder Speichervorrichtungen für Ereignisdaten (Intercept Related Information, z.B. nach ET-SI...) sowie besonders konstruierte Bestandteile hierfür“. Die Kritikpunkte sind zweierlei: Erstens werden dort sehr vage Ausdrücke ver-

wendet, für welche Definitionen fehlen, sodass die Gefahr besteht, dass der Anwendungsbereich zu weit gehen wird, und zweitens geht diese neue Listenposition (zusammen mit den zugehörigen Software- und Technologie-Positionen 10D001 und 10E001) über das hinaus, was im Rahmen des Wassenaar Arrangement vereinbart worden ist – dies ist problematisch für die globale Chancengleichheit. Dort war als Letztes eine Position beschlossen worden, die jetzt der AL Pos. 5A001j entspricht und u.a. Intrusion Software erfassen dürfte.

Zweitens: Die Erweiterung der Catch-all-Regelungen ist nur bedingt hilfreich, solange dort sehr vage Begriffe verwendet werden. Einmal geht es um eine Verwendungsmöglichkeit für schwerwiegende Menschenrechtsverstöße bei diesen „oder ähnlichen“ Gütern durch Personen, die nach Feststellung internationaler Gremien für die Anordnung oder Begehung schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen verantwortlich waren (Art. 4 Abs. 1 lit. d n.F.). Hier hätte man sich eine genauere Definition gewünscht, etwa durch Bezugnahme auf Prinzip 2 des GASP Standpunktes 2008/944 und den *User's Guide* zu diesem Standpunkt, sowie eine Begrenzung auf bestimmte Länder. Kaum haltbar erscheint die zweite neue Catch-all-Regelung, weil hier Anhaltspunkte „für die Verwendung im Zusammenhang mit terroristischen Handlungen“ für eine Genehmigungspflicht ausreichen (Art. 4 Abs. 1 lit. e n.F.). Die Definition der „terroristischen Handlung“ als einer „Handlung im Sinne von Art. 1 Abs. 3 Gemeinsamer Standpunkt 2001/931/GASP“ (Art. 2 Nr. 23 n.F.) hilft hier nur begrenzt weiter: Nach dieser Norm geht es um vorsätzlich begangene Straftaten, die ein Land schwer schädigen können und die mit dem Ziel begangen werden, die Bevölkerung auf schwerwiegende Weise einzuschüchtern, eine Regierung unberechtigterweise zu einem Tun oder Unterlassen zu zwingen, oder die sozialen Grundstrukturen eines Landes ernsthaft zu destabilisieren. Hierzu gehören z.B. Anschläge auf die körperliche Unversehrtheit einer Person, Entführung oder Geiselnahme, Herstellung von Sprengstoff oder Schusswaffen etc. oder Anführen einer terroristischen Vereinigung. Es stellt sich aber die Frage, an welche Fälle der EU-Gesetzgeber gedacht hat: Beim Export welcher Güter

kann davon ausgegangen werden, dass hier Anhaltspunkte für eine Verwendung für terroristische Handlungen drohen? Und um welche Länder geht es hier?

Drittens: Gerade wenn es dem EU-Gesetzgeber darum geht, die Menschenrechte in den Vordergrund zu stellen, darf dies nicht nur eine Ermächtigung für weitere Eingriffe wegen Menschenrechten sein, sondern Menschenrechte müssen auch zugleich für die Begrenzung dieser Ermächtigungen gelten. Ein besonders deutliches Beispiel hierfür ist Art. 8 Abs. 1 (n.F. = a.F.), der einen Einzeleingriff (entsprechend dem deutschen § 6 AWG) normiert, ohne aber die Einschränkungen für diesen Eingriff zu regeln. Nach dem Wortlaut des Art. 8 steht es im Ermessen der Mitgliedstaaten, ob sie die Ausfuhr von nicht gelisteten Dual-use-Gütern „aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder aus Menschenrechtserwägungen“ untersagen oder hierfür eine Genehmigungspflicht vorschreiben. Es wäre dringend erforderlich, dies um mehrere Grundrechtspositionen zu ergänzen, um diese Befugnis entsprechend einzuschränken: Hierzu gehört einmal der Kassationsvorbehalt des Parlaments (in Deutschland muss nach sechs Monaten das Parlament darüber entscheiden, ob diese Maßnahme fort dauern darf). Hierzu gehören zum anderen die Beachtung von Verhältnismäßigkeit und Vertrauensschutz, welche dazu führen, dass nur bei erheblicher und konkreter Gefahr für eines der Gemeinwohlsgüter in die Außenwirtschaftsfreiheit eingegriffen werden darf, wobei rückwärtige Eingriffe grundsätzlich zu unterlassen sind. Entsprechendes gilt auch für den viel zu weiten Wortlaut des Art. 15 Abs. 1 (n.F. = a.F.): Auch nach diesem steht es im Ermessen der Mitgliedstaaten, ob sie eine Genehmigung verweigern „oder eine bereits erteilte Genehmigung für ungültig erklären“. Hier muss dringend der Wortlaut dahingehend ergänzt werden, dass dies wegen Beachtung von Verhältnismäßigkeit und Vertrauensschutz zu entsprechenden Entschädigungen führen kann. Nur so kann die nötige menschenrechtliche Balance erreicht werden.

#### Aspekt 2: Effizienteres Exportkontrollsystem

Hier kann dem EU-Gesetzgeber nur Lob ausgesprochen werden. Sehr zu begrüßen ist die Einführung der vier

neuen EU-Allgemeingenehmigungen; so sind vor allem eine EU-Allgemeingenehmigung für Güter mit geringem Wert (jetzt EU007) und eine EU-Allgemeingenehmigung für den konzerninternen Versand von Software/Technologie (jetzt EU008) von der Wirtschaft immer wieder gefordert worden, u.a. beim vorigen EU Export Control Forum 2013 (26.6.2013). Zu begrüßen ist auch die neue Globalgenehmigung für „umfangreiche Projekte“ (also für Großprojekte), eine Genehmigung, die für die Ausfuhr mehrerer Güter zu einem oder mehreren benannten Endverwendern in einem oder mehreren benannten Drittländern erteilt werden kann, wobei die Geltungsdauer nicht – wie sonst in der DUV – auf ein Jahr beschränkt ist, sondern der Projektdauer angepasst werden kann (vgl. Art. 2 Nr. 13 n.F.). Sehr zu begrüßen ist auch, dass die bürokratischen Kontrollen für Verbringungen weitgehend entfallen; denn sofern Güter noch auf der ausgedünnten Liste Anhang IV B n.F. stehen, kann hierfür die neue EU-Verbringungsgenehmigung (Anhang IV A n.F.) genutzt werden. Hier hat der EU-Gesetzgeber in vollem Umfang die harte Kritik der Wirtschaft an den bürokratischen Verbringungs-Kontrollen aufgegriffen.

### **Aspekt 3: Konvergenz der Kontrollen für Catch all, Vermittlungen, Durchfuhren und technische Unterstützung**

Es ist das erste Mal, dass der EU-Gesetzgeber die technische Unterstützung dem EU-Recht unterstellt: Denn bisher war angenommen worden, dass dies eher dem nationalen Recht unterfällt, mit der Folge, dass dies in Deutschland durch die §§ 49 ff. AWV geregelt wurde. Die Neuregelung der DUV wird dann im Zweifel später auch eine Änderung der §§ 49 ff. AWV nach sich ziehen. Bisher hatte die DUV die Vermittlungen und Durchfuhren schon geregelt, wobei Genehmigungspflichten primär für sensitive Verwendung im Kontext mit ABC-Waffen erlaubt wurden, mit einer nationalen Ausweitungsmöglichkeit auch auf sensitive Verwendungen für militärische Zwecke. Nunmehr steht für Vermittlungen, Durchfuhren und technische Unterstützung das volle Arsenal aller Genehmigungspflichten für Catch-all-Kontrollen zur Verfügung (sensitive Verwen-

dungen für ABC-Waffen/Träger, für militärische Zwecke, für Verletzungen der Menschenrechte, für Verwendungen im Zusammenhang mit terroristischen Handlungen). Das ist konsequent. Lediglich bei Durchfuhren hätte man sich eine liberalere Handhabung gewünscht.

### **Aspekt 4: Digitale Exportkontrolle**

Die Einführung der neuen EU008 (für konzerninternen Versand von Software/Technologie) ist unverzichtbar, um den Technologietransfer nicht bürokratisch ersticken zu lassen (vgl. Hohmann AW-Prax 2014, 303). Auch beschleunigte Anpassungen der Güterlisten an den technischen Wandel durch Koordinierungsgruppen sind lobend zu erwähnen. Andererseits gibt es auch Fragezeichen, weil einige Begrifflichkeiten verschwimmen: So ist z.B. nicht ganz klar, ob grenzüberschreitende Online-Forschungen als Annex zum Gütertransfer von Artikeln 3 oder 4 n.F. einer- oder als technische Unterstützung von Art. 7 n.F. andererseits erfasst sind. Auch und gerade bei Cloud-Dienstleistungen werden sich entsprechende Fragen stellen. Und ob die Neufassung der Definitionen von „Ausfuhr“ und „Ausfuhrer“ für den internationalen Technologietransfer sehr hilfreich sind, ist derzeit noch nicht ganz klar. So kann man sich fragen, warum der Passus gestrichen werden soll, nach dem bereits das Bereithalten solcher Software/Technologie in elektronischer Form eine Ausfuhr darstellt. Klarstellend ist die Ergänzung der Ausfuhrer-Definition, dass auch die grenzüberschreitende Beförderung von Gütern durch Personen in ihrem Gepäck dem „Ausfuhrer“-Tatbestand unterfällt.

### **Aspekt 5: Effektive Implementierung**

Besonders hervorzuheben ist hier die zwingende Konsultation bei der nationalen Einführung von Catch-all-Kontrollen (Art. 4 Abs. 4 n.F.): Wenn binnen 10 Tagen von den anderen Mitgliedstaaten keine Einwände eingehen, bleibt die nationale Maßnahme bestehen, ansonsten muss sie vom Mitgliedstaat widerrufen werden, es sei denn, der betroffene Mitgliedstaat macht geltend, dass dies für seine wesentlichen Sicherheitsinteressen schädlich wäre. Dies dürfte ein gutes Mittel sein, um einen möglichen „Wildwuchs“ an unverhältnismäßigen nationalen Alleingängen zu beschneiden. Wenig nachvoll-

ziehbar ist, dass beim Fehlen von Einwänden binnen 10 Tagen die übrigen Mitgliedstaaten Genehmigungspflichten „für im wesentlichen ähnliche Vorgänge“ einführen sollen. Weiter ist der sehr intensive Informationsaustausch hervorzuheben. Positiv hervorzuheben sind auch die Instrumente für mehr Transparenz, wobei vor allem *Guidance-Dokumente* eine wichtige Rolle spielen können. Solange sie nur als ein freiwilliges Instrumentarium angesehen werden und nicht als Mittel für die Herstellung japanischer *administrative guidance*, können sie nur begrüßt werden.

### **Aspekt 6: Globale Chancengleichheit**

Auch hier gibt es viele Punkte, die gelobt werden können, allen voran die Einführung der vier neuen EU-Allgemeingenehmigungen und der EU-Verbringungsgenehmigung. Auch der Dialog mit Partnern in Drittländern über gegenseitige Anerkennung von Exportkontrollen kann sehr hilfreich sein. Etwas kritischer zu sehen ist, dass der EU erlaubt werden soll, selber Güterlisten anzupassen; im Sinne von mehr globaler Chancengleichheit wäre es, wenn dies allein durch die Nonproliferation-Regime geschieht, um einseitige Belastungen der EU-Mitgliedstaaten zu vermeiden. Auch sollte versucht werden, auf extraterritoriale Maßnahmen zu verzichten – die Neufassung der DUV sieht diese aber gelegentlich vor (vgl. etwa Art. 2 Abs. 7 n.F.). Unnötig belastend ist auch, dass die Gültigkeit der Genehmigungen nur noch für ein Jahr gelten soll.

## **Fälle und ihre Lösungen**

### **Fall 1: Verbringungsfall**

Die D mit Sitz in Deutschland stellt Sensoren-Elemente her. Die S in Spanien bittet die D nun um die Lieferung eines Sensor-Elements mit einer Manganin-Legierung, welches dazu in der Lage ist, Drücke von mehr als 10 GPa zu messen. Braucht D hierfür eine Verbringungsgenehmigung nach jetzigem oder künftigem Recht?

#### *Lösung von Fall 1:*

Nach jetzigem Recht ist dieses Sensor-Element auf Pos. 6A226 und somit von Anhang IV Teil 2 gelistet. Daher besteht derzeit eine Genehmigungspflicht für dieses auf Anhang IV gelistete Gut. Und es ist gegenwärtig nicht möglich,

hierfür eine Allgemeingenehmigung zu erhalten (Art. 22 Abs. 1 DUV).

Nach künftigem Recht ist die Rechtslage einfacher. Das Sensor-Element (AL Position 6A226) ist immer noch von Anhang IV gelistet (Anhang IV Abschnitt III n.F.). Für die Verbringung der in Anhang IV Abschnitt B gelisteten Güter bleibt es nach Art. 9 Abs. 1 DUV n.F. bei der Genehmigungspflicht. Hierfür ist aber nach Art. 12 DUV n.F. die Allgemeine Verbringungs-genehmigung gemäß Anhang IV Abschnitt A zu berücksichtigen. Die Voraussetzungen für deren Nutzung sind: (1) Das Gut ist von Anhang IV Abschnitt B gelistet. (2) Es geht um eine Verbringung zu einem anderen EU-Mitgliedstaat. (3) Der Verbringer hat keine Anhaltspunkte, dass das Endverwendungsland der Güter außerhalb der EU liegt. (4) Der Verbringer hat keine Anhaltspunkte, dass anschließend eine ungenehmigte Ausfuhr stattfindet. (5) Der Verbringer hat keine Anhaltspunkte, dass die Güter in eine Freizone oder ein Warenlager verbracht werden. (6) Der Verbringer hat sich beim BAFA vor der ersten Verbringung registriert. (7) Der Verbringer hat Mitteilungspflichten bzgl. Datum der Verbringung, Beschreibung der Güter, ihrer Menge und ihres Wertes, sowie der Anschrift des Endverwenders: beim ersten Mal 10 Tage vor der ersten Verbringung, sowie danach: jährlich (bzgl. Gütern nach Anhang IV Abschnitt B Teil I), vierteljährlich (bzgl. Gütern nach Anhang IV Abschnitt B Teil II) oder 10 Tage vor jeder Verbringung (bzgl. Gütern nach Anhang IV Abschnitt B Teil III). Es gibt Möglichkeiten, hierfür Bestätigungen des Empfangslandes oder Post-Ship-ment-Inspektionen einzuholen sowie die Möglichkeit, im Fall eines Verstoßes einem Verbringer die Möglichkeit der Nutzung dieser Allgemeingenehmigung zu entziehen und hierüber andere Mitgliedstaaten zu informieren.

Der Vergleich zeigt: Nur unter der Neu-regelung kann für diese Verbringung des auf Anhang IV Abschnitt B gelisteten Gutes eine Allgemeingenehmigung genutzt werden, wobei hier die Mitteilungspflichten für ein auf Teil III gelistetes Gut etwas aufwändig sind.

### Fall 2: Menschenrechts-Fall

D in Deutschland will eines seiner Produkte, eine nicht gelistete Monitoring-

Software, nach Eritrea exportieren. Diese Software kann zur Nachverfolgung von Online-Kommunikation eingesetzt werden. Nach Angaben des D soll sie nur zur Bekämpfung von Terrorismus und Korruption eingesetzt werden. Empfänger und Endverwender E ist eine staatliche Einrichtung, die dem dortigen Geheimdienst unterstellt und nicht gelistet ist. Das BAFA hat seine Bedenken hinsichtlich des Endverwenders E geäußert, weil dieser in Tätigkeiten involviert ist, die mit der Überwachung und Unterdrückung der Zivilbevölkerung in Eritrea zusammenhängen. D fragt sich, ob sie die Software ohne Genehmigung des BAFA exportieren kann.

### Lösung Fall 2:

Nach jetziger Rechtslage sind keine Genehmigungspflichten ersichtlich: Das Gut ist nicht gelistet, und es fehlen Anhaltspunkte, dass das Gut im Kontext mit ABC-Waffen/Trägern (weltweit), militärischer Nutzung (in EU-Waffenembargoländern) oder Nuklear-Anlagen (in nuklear-sensitiven Ländern) verwendet werden könnte. Auch aus dem Eritrea-Embargo ergeben sich keine Beschränkungen. Als „ultima ratio“ bleibt ein Einzeleingriff nach § 6 AWG. Hier-nach ist ein Einzeleingriff zulässig, wenn es um (1) eine konkrete Gefahr für eines der Rechtsgüter des § 4 Abs. 1 AWG geht, (2) es besteht eine so hohe Eilbedürftigkeit, dass der Erlass einer Rechtsverordnung nicht abgewartet werden kann und (3) es werden Verhältnismäßigkeit und Vertrauensschutz berücksichtigt, sodass ein Eingriff in abgeschlossene Verträge nur in Fällen erheblicher Gefährdung zulässig ist.

Nach künftiger Rechtslage könnte sich eine Genehmigungspflicht aus Art. 4 Abs. 1 lit. d DUV n.F. ergeben. Dieses wäre dann der Fall, wenn das BAFA zusätzlich zu seinen bisherigen Bedenken vortragen würde, dass sich seine Repressions-Bedenken auch auf Feststellungen internationaler Behörden stützen und dass Hinweise bestehen, dass diese „oder ähnliche“ Güter von E zur Durchführung schwerwiegender Verstöße eingesetzt werden. Die Anzeichen stehen gut, dass es dem BAFA gelingen wird, die Voraussetzungen dieser Genehmigungspflicht zu schaffen. Sollte das BAFA dies wider Erwarten nicht schaffen, wird es allein um den Einzeleingriff nach Art. 8 Abs. 1

(= Art. 8 Abs. 1 n.F.) DUV gehen. Nach diesem können die Mitgliedstaaten aus Menschenrechts-Erwägungen Genehmigungspflichten oder Verbote aussprechen. Hier geht es um die Anwendung des § 6 AWG (s.o.).

Der Unterschied zur bisherigen Rechtslage ist, dass nach der künftigen Rechtslage ohne Weiteres eine Genehmigungspflicht geschaffen werden kann.

### Fall 3: Terror-Fall

D in Deutschland stellt anorganischen Mineraldünger her und vertreibt diesen weltweit. Der Dünger ist nicht auf Anhang I der DUV gelistet. D möchte nun größere Mengen seines Produktes nach Ghana exportieren. D fragt sich, ob sich hierfür nach der Neufassung der DUV Exportbeschränkungen ergeben.

### Lösung Fall 3:

Mangels einer Listung auf Anhang I kann sich eine Genehmigungspflicht nur aus der Catch-all-Regelung ergeben. Künftig könnte dies Art. 4 Abs. 1 lit. e DUV n.F. sein. Dies wäre der Fall, wenn Anhaltspunkte für eine Verwendung im Zusammenhang mit einer terroristischen Handlung bestünden. Es geht um vorsätzlich begangene Straftaten, die ein Land schwer schädigen können, u.a. mit dem Ziel, die Bevölkerung auf schwerwiegende Weise einzuschüchtern, wozu nach Art. 1 Abs. 3 Gemeinsamer Standpunkt 2001/931/GASP auch die „Herstellung von Sprengstoff“ gehören kann. In der Presse finden sich Hinweise darauf, dass sich die meisten anorganischen Mineraldünger leicht entzünden lassen und dass sie explosiv sind. Deshalb könnten sie auch von Terroristen zur Herstellung von Sprengstoff benutzt werden. Bei den Anschlägen in Norwegen im Jahr 2011 wurde ein Sprengsatz eingesetzt, der aus Düngemitteln und Diesel hergestellt war. Insofern ist anzunehmen, dass bei dem Export von anorganischen Mineraldüngern ein mögliches Potenzial zur Verwendung bei terroristischen Handlungen besteht. Nur dann, wenn das BAFA geltend machen kann, dass hier deutliche Red Flags beim Verwendungsland und beim Endverwender vorliegen, z.B. weil es um eine Lieferung an führende Mitglieder des terroristischen Flügels der Hamas geht, dürfte diese Genehmigungspflicht überhaupt greifen. Hingegen ist ein Verwendungsland wie Ghana kaum terror-

verdächtig. Hier dürfte also keine Genehmigungspflicht bestehen.

Entweder gelingt es, den Anwendungsbereich des Art. 4 Abs. 1 lit. e DUV n.F. sehr eng auszulegen (z.B. nur für eindeutige Giftgase und/oder nur für eindeutige Terror-Beteiligte) – außerdem sollte er nur für bestimmte Länder gelten –, oder sein Tatbestand ist zu unbestimmt. Es kann nicht sein, dass künftig bei jedem Export von anorganischen Mineräldüngern oder sonstigen terror-möglichen Stoffen Kontroversen darüber entstehen, ob diese wegen einer möglichen Terrorgefahr einer Genehmigungspflicht unterfallen oder nicht. Kann diese Unbestimmtheit nicht beseitigt werden, muss dieser Tatbestand präzisiert oder gestrichen werden.

#### Fall 4: Konzerninterne Weiterleitung von Software

Der Konzern K stellt Antriebssysteme für rein zivile Schiffe her. Seine deutsche Tochter K-D, seine japanische Tochter K-J und seine russische Tochter K-R wollen auf einem internationalen Workshop in Deutschland Technologie über in Position 8A002 gelistete Güter austauschen, sowohl mündlich als auch durch Überreichen von Zeichnungen. Was muss hierbei nach jetzigem und künftigem Recht beachtet werden?

#### Lösung Fall 4:

Nach jetzigem Recht ist der Transfer der technischen Zeichnungen nach Art. 3 DUV genehmigungspflichtig, weil es um gelistete Technologie geht (8E001) und die Zeichnungen unverzichtbar sind für die Entwicklung, Herstellung oder Verwendung der von 8A002 erfassten Güter. Eine „Ausfuhr“ wird allerdings erst dann angenommen, wenn die Zeichnungen nach Japan und Russland mitgenommen werden. Der mündliche Transfer nicht verkörperter Technologie ist nach §§ 49 ff. AWV davon abhängig, ob hier Anhaltspunkte für eine sensitive Verwendung (für ABC-Waffen/Träger weltweit, für militärische Verwendung bei EU-Waffenembargoländern, für nukleare Verwendung bei nuklear-sensitiven Ländern) bestehen. Sofern dies nicht der Fall ist, wäre nur der Transfer der Zeichnungen genehmigungspflichtig, ohne dass hierfür eine Allgemeinenehmigung ersichtlich ist.

Nach künftigem Recht ist der Transfer der technischen Zeichnungen ebenfalls

genehmigungspflichtig nach Art. 3 DUV, wobei hierfür die neue EU008 zu berücksichtigen ist. Der Transfer nicht verkörperter Technologie wird im Zweifel als „technische Unterstützung“ eingestuft, welche nach Art. 7 DUV n.F. genehmigungspflichtig ist, wenn Anhaltspunkte für das Eingreifen einer Catch-all-Regelung nach Art. 4 Abs. 1 DUV n.F. bestehen. Da hier auch keine Menschenrechts- oder Terror-Erwägungen zu einer Genehmigungspflicht führen werden, bleibt der nicht verkörperte Transfer nicht genehmigungspflichtig. Für den Transfer der Zeichnungen ist nun die neue EU008 anwendbar. Sie ist anwendbar, wenn die folgenden Voraussetzungen vorliegen: (1) Es geht nicht um Güter nach Kapitel K Anhang II (dort ist 8E001 nicht genannt). (2) Es geht nicht um einen Transfer an EU-Waffenembargoländer und Länder mit ähnlichen Exportbeschränkungen. (3) Dieses Gut wird allein für Zwecke des Exporteurs im Rahmen der gewerblichen Produktentwicklung oder entsprechend den Vereinbarungen im Beschäftigungsverhältnis verwendet. (4) Der Ausführer hat keine Anhaltspunkte für eine Verwendung für ABC-Waffen/Träger oder für militärische Zwecke. (5) Der Ausführer hat keine Anhaltspunkte für eine Weiterleitung zu anderen Drittstaaten als den EU001-Ländern. (6) Der Ausführer hat ein ICP implementiert. (7) In einer Ausführerklärung muss angegeben werden, dass es um die Nutzung der EU008 geht. (8) Vor der Nutzung muss sich der Ausführer für die EU008 registrieren, und auch vor der ersten Nutzung muss dies gemeldet werden. (9) Es sind jährliche Meldepflichten zu beachten.

Die wesentliche Änderung im künftigen Recht besteht darin, dass für den Transfer technischer Zeichnungen die Allgemeinenehmigung EU008 genutzt werden kann, allerdings nicht für einen Transfer in das EU-Waffenembargoland Russland. Hierfür muss nach wie vor eine Einzelgenehmigung beantragt werden.

#### Resümee

Bei der Neufassung geht es der EU-Kommission erstens darum, die Effektivität der Exportkontrollen dadurch zu stärken, dass sie an neue Herausforderungen (Sicher-

heit, Menschenrechte, technischer Wandel) angepasst werden. Zweitens geht es ihr darum, die Effektivität der Exportkontrollen dadurch zu stärken, dass sie vereinfacht werden und die Kontrollanforderungen für Wirtschaft und zuständige Behörden der Mitgliedstaaten reduziert werden, um so auch die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Wirtschaft zu stärken. Die Neufassung wird uneingeschränkt dem zweiten Ziel gerecht, während beim ersten Ziel z.T. Fragezeichen bleiben.

Zum ersten Ziel: Der Kreis der erfassten Überwachungstechnologie ist nicht ganz klar, sodass eine zu weite Anwendung zu befürchten ist, zumal der Anwendungsbereich durch die menschenrechtliche Catch-all-Regelung noch weiter ausgedehnt werden kann. Es dürfen nicht alle Cyber-Überwachungstechnologien unter einem Genehmigungsvorbehalt stehen, zumal diese auch bei der Energie-, Wasser-, Gasversorgung, bei Verkehrskonzepten und Anlagenbau eine wichtige Rolle spielen – es kann hier nur um Überwachungstechnologie zur Repression gehen. Es wären weitere Anpassungen der DUV möglich und wünschenswert gewesen, um technologischen Herausforderungen (wie Cloud Services) zu begegnen. Die Harmonisierung der Durchfuhr, Vermittlung und technischen Hilfe mit den Catch-all-Kontrollen ist zu begrüßen. Allerdings hätte die Durchfuhr mehr liberalisiert werden können. Die Einführung der neuen Catch-all-Regelung für terroristische Handlungen ist sehr unbestimmt, weil es kaum gelingen dürfte, sie auf einen harten Kern zu beschränken. Die Einführung der neuen Catch-all-Regelung für Menschenrechts-Gefährdungen ist grundsätzlich in Ordnung, sollte aber noch etwas präzisiert werden. Beide neuen Catch-all-Regelungen sollten vom EU-Gesetzgeber nur auf bestimmte Staaten (und auf bestimmte Produktkategorien) begrenzt werden, um eine Umsetzung in der Praxis zu erleichtern. Mehrere Eingriffsnormen sollten im Wortlaut beschränkt werden, um grund- und menschenrechtlichen Anliegen zu entsprechen.

Zum zweiten Ziel: Die Einführung der vier neuen EU-Allgemeineneh-

migungen (EU007 – EU010) ist uneingeschränkt zu begrüßen. Sehr zu begrüßen ist auch, dass vor allem die Verbringungs-Genehmigungen von Dual-use-Gütern (anders als bei Rüstungsgütern) wegfallen werden durch die Verkürzung des Anhangs IV und die Einführung der neuen Allgemeingenehmigung für Verbringungen. Ein weiterer wichtiger Beitrag zur Handels-Liberalisierung wäre es, wenn das Sanktionslisten-Screening erheblich reduziert würde – leider ist dies nicht erfolgt. Der Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten, der bislang allein auf die Versagung von Ausfuhr-genehmigungen beschränkt ist, wird erheblich ausgeweitet (zwingende Konsultationen bei der Einführung von nationalen Catch-all-Kontrollen, jetzt ein umfassender Informationsaustausch, um sicherzustellen, dass die Kontrollen EU-weit kohärent sind, vgl. Art. 20 Abs. 2 n.F.). Es wird zu einer Zusammenarbeit zwischen Genehmigungs- und Zollbehörden und auch mit Behörden in Drittstaaten kommen. Dies wird auch zu einer Stärkung der Umsetzung führen, wobei Verifikations-Maßnahmen explizit allein bei der Allgemeingenehmigung für Verbringungen genannt sind.

Kurzum: Wenn die genannten Änderungen bzgl. Ziel 1 (vor allem bei den zwei neuen Catch-all-Regelungen) vorgenommen werden, kann man sagen: Ein gelungener Entwurf, der noch einiger Detail-Korrekturen.

#### Quellen und weiterführende Hinweise:

- EU Commission, Proposal for a Regulation of EP and Council setting up an Union Regime for the Control of Exports, Transfers, Brokering, Technical Assistance and Transit of Dual-use Items, Brussels 28.9.2016, COM (2016) 616 final und 2016/0295 (COD) (auch in Deutsch erhältlich)
- EU Commission, Modernization of EU Export Controls: Questions and Answers, September 2016
- EU Commission, Export Control Forum 2016, 12 December 2016 (presentation)
- Bundesregierung: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten der GRÜNEN vom 18.8.2014, BT Drs. 18/2374

- Angersbach/Pawlowski, Novelle der EG-Dual-use-Verordnung, Präsentation für den 8. Informationstag Exportkontrolle, 8.12.2016
- Bauer/Bromley, The Dual-use Export Control Policy Review: Balancing Security, Trade and Academic Freedom in a Changing World, EU Non Proliferation Consortium: Non Proliferation Papers No.48, March 2016
- BDI, Die Reform der Exportkontrolle darf nicht zu rechtlichen Unsicherheiten für die deutsche Industrie führen, 27.6.2016
- BAFA Hrsg., Praxis der Exportkontrolle, Köln 3. Aufl. 2015
- Hohmann, Angemessene Außenhandelsfreiheit im Vergleich, Tübingen 2002, S. 323 ff.
- Hohmann, Technologietransfer in der Exportkontrolle, AW-Prax 10/2014, S. 298–303
- Niestedt, EU Vorschlag: Neufassung der Dual-use-VO, in: ExportManager 8/2016, S. 19–21.
- SIPRI und ECORYS, Data and Information Collection for EU Dual-use Export Control Policy Review, Final Report, 6. November 2015

#### Impressum

##### AW-Prax – Außenwirtschaftliche Praxis

Zeitschrift für Außenwirtschaft in Recht und Praxis – herausgegeben in Verbindung mit dem Europäischen Forum für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll e.V. (EFA)

##### Redaktion im Verlag

Ella Maybusch  
Telefon: 02 21/9 76 68-116  
ella.maybusch@bundesanzeiger.de

##### Verantwortlich für den Inhalt

Uwe Mähren, Köln

##### Manuskripte

Manuskripte sind an die Redaktion im Verlag zu senden. Für unverlangt eingesandte Manuskripte kann keine Haftung übernommen werden. Der Verlag behält sich das Recht zur redaktionellen Bearbeitung der angenommenen Manuskripte vor.

##### Erscheinungsweise

monatlich; jeweils zum 15. des Monats

##### Bezugspreise/Bestellungen/Kündigungen

Einzelheft € 25,40 inkl. MwSt. inkl. Versandkosten (Inland 0,90 € pro Ausgabe/Ausland 3,30 € pro Ausgabe)  
Der Jahresabopreis beträgt € 291,30 inkl. MwSt. inkl. Nutzung des Online-Archivs und Versandkosten (Inland 0,90 € pro Ausgabe/Ausland 3,30 € pro Ausgabe). Bestellungen über jede Buchhandlung oder beim Verlag. Der Bezugszeitraum beträgt jeweils 12 Monate. Kündigungen müssen schriftlich erfolgen und spätestens am 15. des Vormonats, in dem das Abonnement endet, beim Verlag eingegangen sein.

##### Verlag: Bundesanzeiger Verlag GmbH

Postfach 10 05 34, 50445 Köln  
Geschäftsführung: Dr. Matthias Schultenberg

##### Abo-Service

Gerburg Brandt/Isa Gülerlyüz  
Telefon: 02 21/9 76 68-173 und 357  
Telefax: 02 21/9 76 68-232

E-Mail: aussenwirtschaft@bundesanzeiger.de

##### Vertrieb in Österreich

Verlag Kitzler Ges.m.b.H.  
1010 Wien, Uraniastraße 4  
Telefon: 00 43/(0)1/7 13 53 34-0  
Telefax: 00 43/(0)1/7 13 53 34-85  
E-Mail: office@kitzler-verlag.at

##### Aboverwaltung für Österreich

Sabrina Wosmek  
Telefon: 00 43/(0)1/7 13 53 34-14  
Telefax: 00 43/(0)1/7 13 53 34-22  
E-Mail: sabrina.wosmek@kitzler-verlag.at

##### Urheber- und Verlagsrechte

Alle in dieser Zeitschrift veröffentlichten Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Jegliche Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Mit der Annahme des Manuskriptes zur Veröffentlichung überträgt der Autor dem Verlag das ausschließliche Vervielfältigungsrecht bis zum Ablauf des Urheberrechts. Das Nutzungsrecht umfasst auch die Befugnis zur Einspeicherung in eine Datenbank sowie das Recht zur weiteren Vervielfältigung zu gewerblichen Zwecken, insbesondere im Wege elektronischer Verfahren einschließlich CD-ROM und Online-Dienste.

##### Haftungsausschluss

Die in dieser Zeitschrift veröffentlichten Beiträge wurden nach bestem Wissen und Gewissen geprüft. Eine Gewähr für die Richtigkeit und Vollständigkeit kann jedoch nicht übernommen werden. Eine Haftung für etwaige mittelbare oder unmittelbare Folgeschäden oder Ansprüche Dritter ist ebenfalls ausgeschlossen. Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht notwendig die Meinung der Redaktion wieder.

##### Anzeigenleitung

Hans Stender  
Amsterdamer Straße 192, 50735 Köln  
Telefon: 02 21/9 76 68-343  
Telefax: 02 21/9 76 68-288

##### Anzeigenpreise

Es gilt die Anzeigenpreisliste Nr. 19 vom 1.1.2017  
Vergünstigte Preise für Stellengesuche

##### Herstellung

Günter Fabritius, Telefon: 02 21/9 76 68-182

##### Satz

Satzbetrieb Schäper GmbH, Bonn

##### Druck

Appel & Klinger Druck und Medien GmbH, Schneckenlohe  
ISSN 0947-3017