

# Novelle der europäischen Dual-Use-Verordnung

Ein Positionspapier des Fachforums  
Europa und Außenwirtschaft  
des Wirtschaftsforums der SPD e.V.

## Einleitung: Novelle der Dual-Use-Verordnung

Bei der seit 2016 angestrebten Novelle der Verordnung zur Ausfuhrkontrolle von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck hat sich der Rat der Europäischen Union (EU) nach langer Diskussion im Juli 2020 unter deutscher Ratspräsidentschaft auf ein neues Verhandlungsmandat für die Trilogverhandlung mit dem Europäischem Parlament und der Europäischen Kommission festgelegt.

Innerhalb des Fachforums Europa und Außenwirtschaft des Wirtschaftsforums der SPD eruierten die Verbandsmitglieder in einem Dialogprozess die Frage, ob der erzielte Vorschlag eine Balance zwischen dem effektiven Schutz vor ungewollter Nutzung und unternehmerischer Freiheit im Hochtechnologiestandort EU schafft. In dem Dialogprozess sind insbesondere kontroverse Neuerungen besprochen worden, die ihren Ausdruck in diesem finalen Positionspapier finden, das am 15. September 2020 veröffentlicht wurde.

Der Trilog zwischen Europäischem Parlament, dem Ministerrat und Vertreterinnen und Vertretern der Europäischen Kommission hat im September 2020 begonnen. Die Bundesregierung strebt einen zügigen Abschluss des seit 2016 andauernden Dossiers im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft bis zum Jahresende an.

## Hintergrund: Verordnung (EG) Nr. 428/2009

Mit der Verordnung (EG) Nr. 428/2009 des Rates vom 5. Mai 2009 (EG-Dual-Use-VO) hat die EU für alle EU-Mitgliedstaaten gemeinsame Genehmigungspflichten für die Ausfuhr von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck festgelegt. Hierbei handelt es sich um Güter, die sowohl zivil als auch militärisch nutzbar sind. Ein wirksames, einheitliches und kohärentes Exportkontrollsystem ist notwendig, um die europäische und internationale Sicherheit zu fördern. Zugleich soll es gleiche Bedingungen für die Wirtschaftsbeteiligten in der EU sicherstellen.

Die Europäische Union, die den Export oder Reexport von Waren, Dienstleistungen und Technologien einschränkt, indem sie Exportkontrollen vorschreibt, verfolgt dabei maßgeblich sicherheitspolitische Ziele, wie etwa:

- Eindämmung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen,
- Einschränkung der militärischen Fähigkeiten bestimmter Länder,
- Stopp des Materialflusses zu terroristischen Organisationen.

Um das EU-Exportkontrollregime an die sich ständig in Veränderung befindlichen technischen, wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen anzupassen, unterliegt die Dual-Use-Verordnung regelmäßigen Überprüfungen und gegebenenfalls Änderungen.

Die Ausfuhr von Gütern (einschließlich Software und Technologie), die in Anhang I der Dual-Use-Verordnung gelistet sind, bedürfen einer Ausfuhrgenehmigung, wenn sie in Drittländer geliefert werden. Deutsche Unternehmen liefern tagtäglich solche Waren ins Ausland. So ist beispielsweise die Ausfuhr bestimmter Chemikalien wie Natriumfluorid, Fluorwasserstoff oder Ammoniumhydrogendifluorid genehmigungspflichtig. Auch Maschinen, Werkstoffe, aber insbesondere auch die Ausfuhr von Software und Technologien kann genehmigungspflichtig sein. Ausfuhrgenehmigungsanträge für solche Güter werden von den nationalen Ausfuhrgenehmigungsbehörden (sorgfältig geprüft, teilweise sogar unter Beteiligung des Bundesnachrichtendienstes (BND)). In Deutschland ist das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA), eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi), für die Erteilung von Ausfuhrgenehmigungen für Dual-Use-Güter zuständig.

Im Jahr 2018 stellten 6.300, meist mittelständische Unternehmen, knapp 48.000 Anträge und Anfragen beim BAFA. Viele dieser Anträge betreffen Dual-Use-Güter. Gemäß Jahresbericht 2017 bearbeitete das BAFA 15.000 Anträge für die Ausfuhr von Rüstungsgütern versus 10.000 Anträge für Güter mit doppeltem Verwendungszweck. Weniger als zwei Prozent lehnte das BAFA ab. Zwar können die Unternehmen anhand der Anhänge der Dual-Use-Verordnung grundsätzlich feststellen, welche Güter sie genehmigungsfrei ausführen dürfen und für welche sie eine Ausfuhrgenehmigung beantragen müssen. In der Praxis sind die Güterlisten aber sehr komplex. Dies führte dazu, dass deutsche Exporteure im Jahr 2018 13.000 sogenannte Absicherungsanträge stellten. Das heißt, Unternehmen haben vorsorglich Ausfuhrgenehmigungsanträge für Güter gestellt, obwohl es keine gesetzliche Ausfuhrgenehmigungspflicht gab. Die Rechtsunsicherheit bei der Ausfuhr von Gütern wächst, was verstärkt zu solchen Absicherungsanträgen führt und damit auch zu einer höheren Belastung der Ausfuhrgenehmigungsbehörden wie des BAFA. Die »überflüssigen« Anfragen behindern die zügige Bearbeitung kritischer Anträge. Der Trend stellt ein Exporthemmnis für deutsche Unternehmen dar. Für die deutsche Industrie spielt die Dual-Use-Verordnung und jegliche Novellierung daher eine wichtige Rolle.

## **Zur Novelle der Dual-Use-Verordnung**

Um das EU-Exportkontrollregime an die sich ständig in Veränderung befindlichen technischen, wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen anzupassen, unterliegt die Dual-Use-Verordnung regelmäßigen Überprüfungen und gegebenenfalls Änderungen. Der seit 2016 laufende Prozess zur Novellierung der Dual-Use-Verordnung hat große Diskrepanzen zwischen dem Rat, dem Parlament und der Kommission aufgetan. Vor dem Hintergrund der Ambition, dieses Dossier unter der deutschen EU-Ratspräsidentschaft abzuschließen, sind die folgenden Punkte für die Trilogverhandlung im Rahmen der geplanten Novelle der Dual-Use-Verordnung für die deutsche Industrie besonders wichtig.

## **I. Rechtssicherheit: Unsichere Rechtsbegriffe, die einer Konkretisierung bedürfen**

Mit dem Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission aus 2016 wurde unter anderem eine umstrittene neue Dimension der »menschlichen Sicherheit« für Exportkontrollen eingeführt, um den Missbrauch bestimmter Cyberüberwachungstechnologien durch autoritäre Regierungen zu verhindern.

Aus Sicht des Wirtschaftsforums der SPD würde die Hinzufügung von Cyberüberwachungstechnologien und anderen neuen Technologien zur Regulierung den Geltungsbereich der internationalen Exportkontrollregelungen und der nationalen oder supranationalen Exportkontrollgesetze und -vorschriften erheblich erweitern.

Das Hauptziel der Exportkontrollgesetze und -vorschriften sollte die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen bleiben und der Schutz der nationalen Sicherheit sein. Exportkontrollen für Überwachungstechnologien sollten auf bestimmte Anwendungen beschränkt sein, die ernsthafte Probleme verursachen, oder auf bestimmte Länder, die diese Ausrüstung verwenden, um innenpolitische Meinungsverschiedenheiten zu bekämpfen.

Es gilt, dem Missbrauch und der Zweckentfremdung in den jeweiligen Zielländern vorzubeugen und nicht darum, europäische Unternehmen unter Generalverdacht zu stellen. Exporte für Überwachungstechnologien müssen im Hinblick auf ihre Verwendung und deren Export in bestimmte Länder überprüft werden. Solche Regelungen müssen rechtlich klar definiert und in ihrer Umsetzung für Unternehmen und Kontrollbehörden rechtssicher anwendbar sein.

Innovationen im technologischen Sektor entwickeln sich sehr schnell. Doch Schnelligkeit ist auch ein Faktor, der über den Wettbewerbsvorteil von Unternehmen und ihren Produkt- und Dienstleistungsneuerungen in globalen Märkten entscheidet. Die zunehmende Bedeutung von sicherheitskritischen Technologien, etwa Krypto-Technik oder Laser-Technik, setzt Verständnis und Know-how seitens der Prüfbehörden voraus, um langwierige Prüfprozesse und -vorgänge zu minimieren.

## **II. Definition: »Cybersurveillance« und »Catch-All-Klausel«**

Die politischen Diskussionen zwischen den Parteien des Trilogs drehen sich zuletzt um die Definition der Cybersurveillance-Güter und die Einführung einer sogenannten Catch-All-Klausel für Cybersurveillance-Güter. Als Catch-All-Klauseln werden in der Dual-Use-Verordnung gesetzliche Bestimmungen bezeichnet, die eine Ausfuhrgenehmigungspflicht nicht an eine konkrete technische Güterbeschreibung – wie bei den Gütern des Anhangs I der Fall – anknüpfen, sondern auf den Endverwendungszweck des Gutes abstellen. Ist dieser kritisch und haben ausführende Unternehmen hiervon Kenntnis, müssen sie das BAFA hiervon vor der Ausfuhr unterrichten. Das BAFA kann dann entscheiden, ob im konkreten Fall eine Ausfuhrgenehmigungspflicht besteht.

Die Kombination einer zu weit gefassten Definition von Cybersurveillance-Güter und einer Catch-All-Klausel für deren Ausfuhr führt dazu, dass sich die Rechtsunsicherheit für die Wirtschaftsteilnehmer erhöht und deutsche ausführende Unternehmen verstärkt Absicherungsanträge stellen werden, weil sie nicht beurteilen können, ob ihre Ware, Software oder Technologie in dem konkreten Fall ein Cybersurveillance-Gut mit einer kritischen Endverwendung ist. Diese politische Einschätzung können Unternehmen häufig nicht treffen. In der Folge wird die Arbeitsbelastung des BAFA weiter ansteigen und sich die Bearbeitungsdauer von Ausfuhrgenehmigungsanträgen weiter verzögern.

Die Mitglieder des Wirtschaftsforums der SPD fänden es wünschenswert, wenn die europäische Exportkontrolle an die multilateralen Prozesse im Wassenaar-Arrangement gekoppelt bliebe, d. h. es eine internationale Abstimmung dazu gebe, welche Güter als Cybersurveillance-Güter anzusehen sind. Aus Sicht des Verbandes ist eine Catch-All-Klausel problematisch, da juristisch-politische Folgeeinschätzungen nicht den Unternehmen überlassen werden sollten. Sollte dieser Weg dennoch beschritten werden, wäre die Definition von Cybersurveillance-Gütern möglichst eng zu fassen, da es anderenfalls zu einer erheblichen Zahl an (im Ergebnis unnötigen, wegen der Rechtsunsicherheit aber gebotenen) Absicherungsanträgen kommen wird.

Die Mitglieder des Wirtschaftsforums der SPD befinden, dass Infrastrukturen und Technologien von global agierenden Unternehmen in der Regel über Jahre, wenn nicht Jahrzehnte, vom Empfängerstaat genutzt werden. Die Catch-All-Klausel ist nicht im Sinne der Nachhaltigkeit gedacht. Zwar haben Unternehmen Compliance- und Corporate Social Responsibility-Abteilungen mit funktionierenden Kontrollmechanismen, doch können sie nicht in die Lage versetzt werden, langjährige Folgeabschätzungen in der Verwendung von Infrastrukturen und Technologien durch, geschweige innenpolitische Entwicklungen im Empfängerstaat vorherzusehen.

Eine Einführung einer weit gefassten Definition einer Catch-All-Klausel in einer Definition von Cybersurveillance-Gütern würde nicht nur die Rechtsunsicherheit erhöhen. Eine EU-spezifische Einführung würde außerdem einen Wettbewerbsnachteil europäischer Unternehmen gegenüber US- oder chinesischen Unternehmen darstellen.

### III. Transparenz

Im Rahmen der Novelle werden zusätzliche Transparenz- und Berichtspflichten diskutiert. Eine Nennung von Ausführern und Endverwendern muss rechtliche Implikationen für betroffenen natürliche und juristische Personen berücksichtigen.

Das Wirtschaftsforum der SPD fordert, dass die

- Transparenz- und Statistikpflichten den administrativen Aufwand für die nationalen Kontrollbehörden handhabbar gestalten sollten,
- dem Interesse der betroffenen natürlichen und juristischen Personen an der Wahrung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen Rechnung tragen sollten
- sowie dem besonderen Informationsbedürfnis zu den Gütern für digitale Überwachung entsprechen sollten.

Grundvoraussetzung ist eine klare und zielgerichtete Definition von Gütern für digitale Überwachung im Rahmen der aktuellen Novelle.

In der Debatte um die Einführung eines Sorgfaltspflichtengesetzes auf europäischer Ebene werden zunehmend Unternehmen in die Pflicht genommen, um entlang ihrer globalen Lieferketten etwa Menschenrechtsgebote, Arbeitsrechts- oder Umweltstandards in der Zusammenarbeit mit Subunternehmen einzufordern und auch effektiv durchzusetzen. Bei einer Novellierung der Dual-Use-Verordnung sollte keine Parallelstruktur geschaffen, sondern eine Harmonisierung mit dem vorgesehenen Sorgfaltspflichtengesetz angestrebt werden. Auch in benachbarten Gesetzesvorhaben, wie beispielsweise dem IT-Sicherheitsgesetz 2.0, spielt die Bedeutung von Sorgfaltspflichten und fairen Lieferketten eine herausragende Rolle. Eine einheitliche Regulierungslandschaft würde Komplexität abbauen und den Handel fördern.

## Impressum

Herausgeber **Wirtschaftsforum der SPD e.V.**  
vertreten durch das geschäftsführende Präsidium  
Dr. Michael Frenzel (Präsident)  
Heiko Kretschmer (Schatzmeister)  
Prof. Dr. Susanne Knorre (Vizepräsidentin)  
Matthias Machnig (Vizepräsident)  
Prof. Dr. Ines Zenke (Vizepräsidentin)

V.i.S.d.P. Dr. Frank Wilhelmy, Geschäftsführer

Anschrift Dorotheenstraße 35  
10117 Berlin

Telefon +49 (0)30 400 40 660  
Fax +49 (0)30 400 40 666  
E-Mail [mail@spd-wirtschaftsforum.de](mailto:mail@spd-wirtschaftsforum.de)  
Internet [spd-wirtschaftsforum.de](http://spd-wirtschaftsforum.de)

Gestaltung und Satz Anette Gilke, Hannover  
September 2020