



Brüssel, den 24.4.2014  
COM(2014) 244 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE  
PARLAMENT**

**Die Überprüfung der Ausfuhrkontrollpolitik: in einer Welt des Wandels Sicherheit und  
Wettbewerbsfähigkeit gewährleisten**

# MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

## Die Überprüfung der Ausfuhrkontrollpolitik: in einer Welt des Wandels Sicherheit und Wettbewerbsfähigkeit gewährleisten

### 1. Einführung

Die EU ist ein wichtiger Hersteller und Ausführer von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck und daher ein maßgeblicher Akteur bei Ausfuhrkontrollen zur Verhinderung der Verbreitung von Waffen. Das Ausfuhrkontrollregime der EU entstand in den späten 1990er Jahren und wurde im Laufe des letzten Jahrzehnts zunehmend gestärkt, vornehmlich im Sinne der EU-Strategie gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen (MVW) vom Dezember 2003. Die Verordnung (EG) Nr. 428/2009<sup>1</sup> (im Folgenden „die Verordnung“) dient der Umsetzung der internationalen Verpflichtungen aus der Resolution 1540 (2004) des VN-Sicherheitsrats, aus internationalen Übereinkommen sowie aus multilateralen Ausfuhrkontrollregimen. Sie ermöglicht den freien Verkehr von Dual-Use-Gütern innerhalb der EU – abgesehen von wenigen Ausnahmen – und stellt Grundprinzipien und gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr, Vermittlung, Durchfuhr und Verbringung derartiger Güter auf.

In Artikel 25 der Verordnung wird die Kommission aufgefordert, die Durchführung zu überprüfen und Änderungsvorschläge vorzulegen. Überdies hat der Rat zehn Jahre nach der Annahme der EU-Strategie gegen die Verbreitung von MVW kürzlich die Fortsetzung einer effizienten Politik der EU zur Bekämpfung der Verbreitung von MVW sowie eine Überprüfung und Verstärkung der Ausfuhrkontrollen gefordert.<sup>2</sup> Als ersten Schritt zur Vorbereitung dieser Überprüfung gab die Kommission ein Grünbuch<sup>3</sup> heraus, mit dem sie eine breite öffentliche Debatte zum Ausfuhrkontrollsystem der EU anstieß. In einer Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen vom Januar 2013<sup>4</sup> legte sie die wichtigsten Punkte dar, die von über 100 Interessenträgern angesprochen worden waren, darunter auch deren Meinungen zum eventuellen Aufbau eines stärker integrierten EU-Ausfuhrkontrollregimes, das Sicherheit und mehr Gleichheit bei den Wettbewerbsbedingungen bietet. Ein Bericht an das Europäische Parlament und den Rat über die Umsetzung der Verordnung, der am 16. Oktober 2013 angenommen wurde,<sup>5</sup> stellte den zweiten Schritt im Prozess der Überprüfung dar. Die vorliegende Mitteilung soll den weiteren Kurs für die EU-Ausfuhrkontrollen abstecken und dabei konkrete politische Optionen für deren Modernisierung und für die Anpassung an den raschen Wandel der technischen, wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen aufzeigen.

Diese Mitteilung stellt zugleich eine Initiative im Rahmen des Programms zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT) dar.

---

<sup>1</sup> ABl. L 134 vom 29. Mai 2009, S. 1.

<sup>2</sup> Schlussfolgerungen des Rates zu dem Thema „Sicherstellen, dass die EU den neuen Herausforderungen durch die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen (MVW) und ihrer Trägersysteme weiterhin wirksam begegnet“, 21. Oktober 2013.

<sup>3</sup> KOM(2011) 393 vom 30. Juni 2011.

<sup>4</sup> SWD(2013) 7 vom 17. Januar 2013.

<sup>5</sup> COM(2013) 710 vom 16. Oktober 2013.

## **2. Ausfuhrkontrollen in einem sich wandelnden sicherheitspolitischen, technologischen und wirtschaftlichen Umfeld: die Notwendigkeit einer Überprüfung der Ausfuhrkontrollpolitik**

Seit der Jahrhundertwende hat sich das weltweite System der Proliferationsbekämpfung beträchtlich weiterentwickelt, und es wurden starke Barrieren gegen die Verbreitung errichtet. In diesem Instrumentarium spielen die Ausfuhrkontrollen eine Schlüsselrolle, doch sie müssen Schritt halten mit den sich wandelnden Verbreitungsrisiken, den rasanten technischen und wissenschaftlichen Entwicklungen sowie den Veränderungen in der globalen Wirtschaftstätigkeit, die neue Sicherheitsprobleme aufwerfen und die weltweite Chancengleichheit in Frage stellen.

### **2.1. Sich wandelnde und neue Sicherheitsrisiken und Bedrohungen**

- Die Herausforderungen hinsichtlich der Verbreitung von MVW nehmen zu. Die Verbreitung von MVW ist weiterhin eines der größten Sicherheitsrisiken für die EU, zumal eine wachsende Zahl von Staaten proliferationsrelevante Kapazitäten aufbaut. Daher wird wohl der Handel mit sensiblen Gütern auch in Zukunft ein wichtiges Einfallstor für Lieferungen sein, die für verdeckte Proliferationsprogramme bestimmt sind.
- Die Globalisierung und die zunehmende Beteiligung nichtstaatlicher Akteure an geheimen Proliferationsprogrammen führen zu einer Bündelung transnationaler Sicherheitsbedrohungen - es kommt zu einer Konzentration illegaler Tätigkeiten, da beispielsweise ein Drogenhändler durchaus auch als Terrorist oder Proliferateur agieren kann. Die Torgefahr und die Verwundbarkeit gegen Anschläge mit unkonventionellen Mitteln erfordern weiterhin besondere Aufmerksamkeit, was vor allem angesichts des sich wandelnden Profils der Terroristen und der Globalisierung des Terrorismus gilt.
- Die Proliferateure sind umtriebiger und entwickeln immer neue Verbreitungsstrategien, um die Anfälligkeit der global verflochtenen Handels- und Informationssysteme auszunutzen. Sie umgehen Kontrollen durch ausgefeilte Methoden. So nutzen sie immer komplexere Unterstützungsnetze, an denen die verschiedensten nichtstaatlichen Akteure beteiligt sind (darunter nichtsaahrende seriöse Wirtschaftsteilnehmer wie Lieferanten, die die Verbreitungsrisiken nicht kennen, Finanzierungsagenturen, Verkehrsunternehmen, wissenschaftliche und akademische Einrichtungen), und befördern sensible Güter durch Gebiete mit schwachen innerstaatlichen Institutionen, in denen Umschlagzentren vorhanden sind.

### **2.2. Rasante technologische und wissenschaftliche Entwicklungen**

- Die Innovation und die neuen technischen Möglichkeiten spielen eine zentrale Rolle bei der Entstehung neuer Verbreitungsrisiken. Die Sicherheit von Regierungen, aber auch von Unternehmen und Bürgern, ist zunehmend auch eine Frage der Technik. Durch neue Technologien erlangt ein wachsender Personenkreis Zugriff auf die

Entwicklung und Herstellung von Waffen, wodurch die Gefahr um ein Vielfaches steigt. Außerdem bringt die rasche Ausbreitung der Informationstechnologie neue, auf der Netzwerkanbindung durch globalen Handel und globale Datennetze beruhende Risiken für moderne Volkswirtschaften mit sich. Dazu gehört auch die Schaffung neuer „Cybertools“ für die Massenüberwachung, Beobachtung, Verfolgung und für das Abfangen von Nachrichten. Die Cybersicherheit ist heute entscheidend für die Sicherheit der EU, sodass die „Cyber-Proliferation“ zu einem wichtigen Aspekt der Ausfuhrkontrollen geworden ist.

- Bei den Ausfuhren tritt der elektronische Transfer zunehmend an die Stelle der herkömmlichen Beförderung. Im Zeitalter des Cloud-Computing können Informationsflüsse, die sensible Technologie enthalten, zur Erzeugung einer unbegrenzten Menge sensibler Güter genutzt werden und stellen eine große Herausforderung für die Ausfuhrkontrolle dar, da Grenzkontrollen wegfallen und die Unternehmen Schwierigkeiten mit der Regelkonformität haben (z. B. in Bezug auf IT-Architektur, Engineering Collaboration, Expertenreisen). In einer global vernetzten Welt, in der immaterielle Technologietransfers (ITT)<sup>6</sup> gegenüber dem physischen Warenverkehr zunehmend an Bedeutung gewonnen haben, müssen die Ausfuhrkontrollen daher „online“ erfolgen.
- Die wissenschaftliche Forschung ermöglicht außerordentliche Fortschritte, die der Gesellschaft zugutekommen. Durch die Gefahr eines möglichen Missbrauchs der Forschung entsteht jedoch ein zunehmendes Spannungsfeld zwischen dem Grundsatz der Offenheit der Wissenschaft und den Sicherheitsbedenken. In den Diskussionen wurde hervorgehoben, dass der globale Charakter der Wissenschaft und der ungehinderte Fluss wissenschaftlicher Informationen berücksichtigt werden müssen.<sup>7</sup> Es wurde aber auch betont, dass die mit einem potenziellen Missbrauch der wissenschaftlichen Forschung verbundene Gefahr eingedämmt werden und eine unabhängige Bewertung der Auswirkungen auf die Sicherheit stattfinden muss.

### **2.3. Weltweite Lieferketten und gleiche Ausgangschancen**

- Sicherheit ist zu einem Schlüsselaspekt verantwortungsvoller Lieferketten geworden. Die Ausfuhrkontrollen müssen den rechtmäßigen Handel vor den Risiken illegaler Machenschaften schützen – und dies in einer Zeit, in der die Handelsströme immer komplexer und anfälliger werden, weil der Welthandel durch internationale Produktionsnetze und die damit einhergehende Zunahme von grenzüberschreitenden Warenströmen, Investitionen, Dienstleistungen, Know-how und Personenströmen weiter an Tempo gewinnt und zunehmend dematerialisiert wird. Durch die Nutzung von Mittelsmännern, Scheinunternehmen, Ablenkungsmanövern und Umschlagplätzen haben sich auch die Zahl und die Vielfalt der Akteure und Aktionen erhöht, die zu proliferationsrelevanten Verbringungen beitragen. Durch die Entwicklung von Online-Diensten und elektronischem Handel kommen neue Herausforderungen hinzu, da der digitale Handel offen und sicher bleiben muss.

---

<sup>6</sup> Zum immateriellen Technologietransfer gehört sowohl der Transfer technischer Informationen mit elektronischen Mitteln als auch der Transfer von Wissen und Kenntnissen durch Personen.

<sup>7</sup> C(2012) 4890 final, Empfehlung über den Zugang zu wissenschaftlichen Informationen und deren Bewahrung.

- Infolge der Entstehung weltweiter Wertschöpfungsketten und der Ausweitung internationaler Produktionskapazitäten können Dual-Use-Güter leichter im Ausland beschafft werden. Die Eigentumsstrukturen und der Betrieb von Unternehmen, die Dual-Use-Güter herstellen, sind zunehmend internationalisiert, und das Spektrum der beteiligten Akteure ist heute außerordentlich breit. Dies hat grundlegende Auswirkungen auf das Konzept des „Lieferanten“, der im Mittelpunkt der Ausfuhrkontrolle steht, und verdeutlicht die Notwendigkeit flexibler Ausfuhrkontrollen, die an die sich wandelnden wirtschaftlichen Gegebenheiten angepasst werden.
- Das Profil des Hochtechnologiesektors ändert sich ebenfalls. Verschwimmende Grenzen zwischen ziviler und militärischer Technik und Produktion sowie die Zunahme von Gütern mit ungewissen Dual-Use-Eigenschaften machen es immer schwieriger, zwischen der Verbringung von rein zivil genutzten Gütern und Dual-Use-Gütern zu unterscheiden. Daher hat der Dual-Use-Handel mit den Jahren stetig zugenommen und stellt nun einen beträchtlichen Anteil am Außenhandel dar.<sup>8</sup> Das sehr breit gefächerte Spektrum der Branchen und Produkte bringt praktische Herausforderungen mit sich, weil Umfang und Vielfalt der Anwendungen ständig zunehmen.
- Ausfuhrkontrollen sind ein entscheidender Wettbewerbsfaktor, da sich die Wirtschaft Europas in Richtung einer innovativen Herstellung mit hoher Wertschöpfung entwickelt und die europäischen Wertschöpfungsketten ein fester Bestandteil weltweiter Wertschöpfungsketten sind. In diesem Zusammenhang schaffen unterschiedliche Kontrollniveaus in Drittländern Wettbewerbsverzerrungen zum Nachteil weltweit tätiger Unternehmen aus der EU. Außerdem gibt es nach wie vor einige Unterschiede bei den Kontrollparametern und Fälle von „asymmetrischer Durchführung“ der Kontrollen, die zuweilen die kohärente Durchführung von Kontrollen und die Chancengleichheit innerhalb der EU beeinträchtigen.

### **3. Über Materialität und Grenzen hinweg: hin zu einem integrierten risikobasierten strategischen Handelskontrollsystem**

Die EU hat mit dem derzeitigen Ausfuhrkontrollsystem versucht, ein Gleichgewicht zwischen Sicherheit und Handel zu erreichen. Das System gilt allgemein als belastbar und effizient und bietet solide gesetzliche und institutionelle Grundlagen. Es kann jedoch nicht unverändert bleiben, sondern muss überprüft und modernisiert werden, um neue Herausforderungen zu bewältigen und die modernen Kontrollkapazitäten zu schaffen, die die EU im kommenden Jahrzehnt und darüber hinaus benötigt. Dies könnte durch neue Impulse für die Entwicklung eines integrierten risikoorientierten strategischen Modells für die Handelskontrolle erreicht werden, das folgende Ausrichtungen hat:

- Eine risikobasierte Überprüfung der Balance zwischen der notwendigen Regulierung des Handels und dem Abbau regulatorischer Hürden, um sicherzustellen, dass die

---

<sup>8</sup> Der Wert der kontrollierten Dual-Use-Ausfuhren der EU wird auf etwa 2,5 % der Gesamtausfuhren der EU geschätzt. Für weitere Informationen zum Dual-Use-Handel der EU siehe COM(2013) 710 final.

Rechtsvorschriften klar und verhältnismäßig sind. Nichtlegislative Maßnahmen – Leitlinien, Bündelung von Ressourcen usw. – könnten ebenfalls erwogen werden, um das Kontrollsystem der EU mit flexiblen Instrumenten auszustatten, die eine Reaktion auf neue Herausforderungen ermöglichen und außerdem gleiche Wettbewerbsbedingungen im EU-Binnenmarkt gewährleisten.

- Ein integrierter Ansatz zur Verbesserung der Kohärenz aller „Säulen“ der Ausfuhrkontrolle (Rechtsvorschriften, Vorgenehmigung, Umsetzung, Durchsetzung, Beratung); diesem würde die Entwicklung eines gemeinsamen Kontrollnetzes der EU zugrunde liegen, das eine konsequentere Um- und Durchsetzung fördert, um Wettbewerbsverzerrungen zu verringern und die Sicherheit zu verbessern.
- Transparenz, die Einbindung von Interessenträgern und eine größere Rolle des Privatsektors wären zentrale Merkmale eines solchen integrierten Ansatzes, der allen Wirtschaftsbeteiligten die uneingeschränkte Wahrnehmung ihrer jeweiligen Aufgaben ermöglicht und so zur optimalen Nutzung von Ressourcen und wirksamen Einhaltung von Vorschriften beiträgt.
- Da die Proliferation in einem internationalen Kontext stattfindet, muss auch die Ausfuhrkontrollpolitik eine internationale Dimension aufweisen. Die Entwicklung eines integrierten Systems würde ein aktiveres auswärtiges Handeln der EU ermöglichen. Sie würde multilaterale Prozesse stärken, die den Kern des globalen Ausfuhrkontrollsystems bilden, und überdies eine Grundlage für beiderseitig vorteilhafte Beziehungen zu Schlüsselpartnern bieten. Dies wiederum würde die eigene Sicherheit der EU stärken.

### **3.1. Priorität 1: Anpassung an ein sich wandelndes Sicherheitsumfeld und Verbesserung des Beitrags der EU zur internationalen Sicherheit**

Das Ausfuhrkontrollsystem der EU muss auf sich wandelnde außenpolitische Erwägungen reagieren und mit neuen sicherheitspolitischen Ansätzen Schritt halten. Es muss den sicherheitspolitischen Auswirkungen einer ständig steigenden Zahl neuer Technologien und einer breiteren Palette an Dual-Use-Gütern Rechnung tragen, um deren friedliche Nutzung zu gewährleisten. Es muss die zunehmend künstliche Trennung zwischen innerer und äußerer Sicherheit überwinden und sich weiterentwickelnden Proliferationsrisiken begegnen, die nicht vor Länder- und Verwaltungsgrenzen Halt machen.

- Die Kommission wird eine Entwicklung in Richtung des Konzepts der „menschlichen Sicherheit“<sup>9</sup> in Erwägung ziehen, mit dem anerkannt wird, dass Sicherheit und Menschenrechte untrennbar miteinander verbunden sind. In diesem Zusammenhang könnte die Hinwendung zu einem Konzept „strategischer“ Güter ins Auge gefasst werden, das sich nicht allein auf Güter beschränkt, die möglicherweise für eine militärische Endverwendung oder für die Verbreitung von MVN bestimmt sind, sondern auf einem umfassenderen Sicherheitsverständnis beruht. Dazu könnte auch eine Präzisierung der

---

<sup>9</sup> Mit dem Konzept der „menschlichen Sicherheit“ sollen die Menschen in den Mittelpunkt der Ausfuhrkontrollpolitik der EU gestellt werden, insbesondere durch Anerkennung der Wechselbeziehungen zwischen Menschenrechten, Frieden und Sicherheit.



Kontrollkriterien gehören, um weiter gefasste Sicherheitsüberlegungen zu berücksichtigen, darunter beispielsweise die potenziellen Auswirkungen von Terrorismus und Menschenrechtsverletzungen auf die Sicherheit von Personen. Dieser Ansatz würde auch die Kohärenz mit anderen sicherheitsbezogenen Handelskontrollen stärken und stünde im Einklang mit internationalen Trends, wie sie z. B. durch den Vertrag über den Waffenhandel (ATT)<sup>10</sup> und das VN-Schusswaffenprotokoll verkörpert werden.

- Die Kommission wird die Entwicklung eines Konzepts der „intelligenten Sicherheit“ in Betracht ziehen, um sich besser auf die Veränderungen bei Dual-Use-Gütern und die Verbreitung neuer Technologien einstellen zu können und der zunehmenden Komplexität der internationalen Lieferkette Rechnung zu tragen. Dabei können folgende Optionen erwogen werden:
  - Entwicklung einer „technologischen Reaktionsfähigkeit“ der EU als aktiver Beitrag zu den hochtechnischen Diskussionen über die Kontrolllisten, aber auch zur Sicherstellung einer raschen Reaktion auf die Herausforderungen, die durch neue Technologien (wie Cloud-Computing, additive Fertigung (3 D-Druck), Nanotechnologie) entstehen, und zur Ermöglichung des Verzichts auf die Kontrolle von Gütern, die veraltet oder allgemein im Handel erhältlich sind. Dieser Mechanismus könnte auf der Sachkompetenz der Ausfuhrkontrollbehörden und einer strukturierten Einbeziehung der Industrie aufbauen. Ferner könnten Leitlinien für den Fall erarbeitet werden, dass Technologien entscheidend für die Geschäftsentwicklung sind, jedoch mit Risiken einhergehen und Transparenz, rechtliche Klarheit und einen gemeinsamen Ansatz erfordern.
  - Konzipierung einer wirksamen Reaktion der EU auf die Nutzung des Cyberraums für die Proliferation sowie klarer Festlegungen zur Kontrolle von Cybertools.<sup>11</sup> Dazu können EU-Maßnahmen zur Förderung multilateraler Beschlüsse in Bezug auf Cybertools oder alternative Optionen wie die Einführung EU-eigener Listen oder eines speziellen Catch-all-Mechanismus gehören, wobei die Wettbewerbsfähigkeit der IKT-Industrie (Informations- und Kommunikationstechnologie) der EU und deren Integration in weltweite Lieferketten nicht beeinträchtigt werden darf.
  - Modernisierte Kontrollkonzepte, die die Durchlässigkeit des legalen und illegalen Handels berücksichtigen, könnten Optionen zur Stärkung der Rechtsgrundlage und eine Aktualisierung bestimmter Kontrollmodalitäten einschließen, die gewährleisten sollen, dass die Kontrollkette alle Aspekte und Akteure erfasst und dass Unterschiede in der Anwendung von Kontrollmaßnahmen (und entsprechende Schwachstellen) beseitigt werden. Denkbare Maßnahmen sind eine genauere Bestimmung der Begriffe „Ausfuhr“ und „Ausführer“, um die Vielzahl der Akteure und Aktionen im Rahmen weltweiter Lieferketten zu erfassen, sowie die Überprüfung der Bestimmung der

---

<sup>10</sup> Mit dem ATT soll der illegale Waffenhandel durch die Aufstellung von Transparenzregeln und gemeinsamen ethischen Standards für den internationalen Handel mit konventionellen Waffen eingeschränkt werden.

<sup>11</sup> Siehe auch die Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Cybersicherheitsstrategie der Europäischen Union – ein offener, sicherer und geschützter Cyberraum“, JOIN(2013) 1 final vom 7. Februar 2013.

zuständigen Behörde (insbesondere für Nicht-EU-Unternehmen), die Aktualisierung der Kontrolle der technischen Unterstützung, die Verbesserung der Einheitlichkeit und Durchsetzung von Vermittlungs- und Durchfuhrkontrollen sowie die Einführung spezifischer rechtlicher Bestimmungen zur Verhinderung von Umgehungen und von Transaktionen, an denen Personen aus der EU unabhängig von ihrem Standort beteiligt sind. Ferner könnten Optionen zur Einführung neuer Kontrollmodalitäten bzw. einer Partnerschaft mit dem Privatsektor dazu beitragen, den Schwerpunkt auf die Überwachung der Endnutzung zu verlagern, wodurch rechtmäßige Ausfuhren erleichtert werden und die Aufdeckung von illegalem Handel gefördert wird.

- Die Kommission könnte Optionen zur Förderung einer speziellen Strategie für die „immaterielle Kontrolle“ prüfen und sich mit der Problematik des immateriellen Technologietransfers (ITT) befassen, darunter auch mit der Frage, wie die Kontrolle der „Dual-Use-Forschung“ klarer ausgestaltet werden kann, ohne dass ungebührliche Hindernisse für den freien Verkehr von Wissen und für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der EU im wissenschaftlichen und technologischen Bereich entstehen.
  - Die klarere Ausgestaltung des geltenden Rechtsrahmens für den ITT könnte auch beinhalten, dass Rechtsvorschriften überprüft und/oder Leitlinien zu den grundlegenden Konzepten erarbeitet werden, die für die elektronische Übermittlung kontrollierter Technologie gelten. Außerdem könnten die Kontrollmodalitäten thematisiert und spezifische Instrumente zur Erleichterung des freien Technologieverkehrs eingeführt werden (z. B. allgemeine Ausfuhrgenehmigungen der EU – EUGEA – für unternehmensinterne Forschung und Entwicklung), während zugleich die Rückverfolgbarkeit und die Durchsetzung im ITT-Bereich verbessert werden, indem sich der Schwerpunkt auf die Kontrolle vor dem Transfer (z. B. Registrierung, Eigenkontrolle) und die Überwachung nach dem Transfer (z. B. Prüfung der Einhaltung von Vorschriften) verlagert und nicht mehr auf dem Transfer an sich liegt.
  - Eine gezielte und koordinierte Beratung der Forscher an Hochschulen in der gesamten EU könnte das Bewusstsein für geltende Bestimmungen schärfen und eine wirksame Umsetzung durch Wissenschaftler und Labormitarbeiter fördern. Weitere Optionen wie die Erarbeitung eines Verhaltenskodex für Wissenschaftler, die in der Dual-Use-Forschung tätig sind, könnten ebenfalls erwogen werden.

### **3.2. Priorität 2: Förderung der Konvergenz von Ausfuhrkontrollen und der Schaffung weltweit gleicher Wettbewerbsbedingungen**

Zwar erfahren die Ausfuhrkontrollen zunehmende internationale Anerkennung, doch führen die unterschiedlichen Kontrollstandards in Drittländern zu Wettbewerbsverzerrungen und zu Schwachstellen in der weltweiten Lieferkette, die sich Proliferateure zunutze machen können. Die EU-Politik sollte daher eine Angleichung in Richtung umfassender und wirksamer Kontrollen weltweiter Lieferketten fördern, um die Unternehmen zu entlasten, die derzeit gleichzeitig unterschiedliche Bestimmungen einhalten müssen, und um die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen zu fördern.



- Die Kommission sollte die Einrichtung eines wirksamen Mechanismus für eine regelmäßige Aktualisierung der Kontrolllisten der EU unter Nutzung der Sachkompetenzen der nationalen Behörden erwägen, damit die Kontrolllisten mit den technischen und kommerziellen Entwicklungen Schritt halten und Wettbewerbsverzerrungen, die durch veraltete Kontrollen hervorgerufen werden, auf ein Mindestmaß beschränkt werden können.
- Auch wenn die Genehmigungsstrukturen in der EU allgemein als zufriedenstellend angesehen werden, haben die Genehmigungsverfahren weiterhin Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit. Die Kommission wird daher nach Möglichkeiten zur Optimierung der Genehmigungsstrukturen und -prozesse suchen, um belastende Genehmigungsverfahren zu verhindern und Verzögerungen sowie Wettbewerbsverzerrungen zu minimieren. Denkbar sind folgende Optionen:
  - Einführung eines Systems für die regelmäßige Überprüfung der nationalen allgemeinen Ausfuhrgenehmigungen (NGEA) und Erörterung ihrer möglichen Umwandlung in EUGEA sowie Ausweitung auf die gesamte EU;
  - Übergang zu einer offenen Genehmigungspolitik durch die Einführung zusätzlicher EUGEA, dabei Überprüfung der Balance zwischen einer effizienten Bekämpfung der Proliferation und einem sinnvollen Maß an Kontrolle, durch das sich der Aufwand für Genehmigungsbehörden und Ausführer verringert, z. B.:
    - „geringwertige Sendungen“, um die Ausfuhr kleiner Mengen an Gütern mit geringem Proliferationsrisiko zu erleichtern;
    - „Verschlüsselung“, um die Ausfuhr von IKT-Gütern zu ermöglichen, die in industriellen Verfahren weithin genutzt werden und deren Hersteller unter starkem Wettbewerbsdruck stehen;
    - „unternehmensinterne Technologietransfers“ zu Zwecken der Forschung und Entwicklung;
    - „Intra-EU-Verbringungen“ für Anhang-IV-Güter<sup>12</sup> zwecks Förderung von Kontrollmodalitäten, die den freien Waren- und Technologieverkehr im Binnenmarkt nicht behindern;
    - „Großprojekte“, die es den Behörden ermöglichen, sich einen Gesamteindruck zu verschaffen, statt eine Vielzahl einzelner Genehmigungsanträge zu prüfen.
  - Überprüfung der Parameter (Bestimmungsziele, Güter) für bestehende EUGEA, um ihre Aktualität sicherzustellen, und Harmonisierung einiger Genehmigungsbedingungen und -anforderungen einschließlich der Gültigkeitsdauer einzelner Genehmigungen und Ablehnungen, um eine einheitliche Umsetzung in der gesamten EU zu fördern. Die Erarbeitung von

---

<sup>12</sup> In Anhang IV der Verordnung (EG) Nr. 428/2009 sind besonders sensible Dual-Use-Güter aufgeführt, die auch Kontrollen bei Verbringungen innerhalb der EU unterliegen.

Leitlinien für einheitliche Genehmigungsverfahren, darunter auch bewährte Verfahren z. B. in Bezug auf Bearbeitungszeiten, könnte ebenfalls erwogen werden.

- Die Kommission wird Möglichkeiten zur Förderung der globalen Konvergenz von Ausfuhrkontrollen prüfen, um den Handel mit Dual-Use-Gütern zu vereinfachen. Dazu könnten Maßnahmen zur Förderung einer kohärenten, umfassenden und einheitlichen Vertretung der EU in den Regimes<sup>13</sup> gehören, die ihre Rolle bei der Bekämpfung der Proliferation und im Handel reflektiert. Weitere denkbare Schritte sind die Fortführung der aktiven externen Beratung und Zusammenarbeit, um Partnerländer bei der Entwicklung konvergenter Regelungen zu unterstützen, und die Fortsetzung der Dialoge über Ausfuhrkontrollen mit wichtigen Handelspartnern, um widersprüchliche Rechtsvorschriften zu verhindern und den Verwaltungsaufwand für ausfuhrorientierte Unternehmen zu senken.

### **3.3. Priorität 3: Entwicklung einer effizienten und wettbewerbsfähigen Ausfuhrkontrollregelung der EU**

Die mehrstufige Struktur der EU-Ausfuhrkontrollen bietet ein einzigartiges und flexibles System, dessen Gesamteffizienz jedoch mitunter durch eine uneinheitliche Anwendung beeinträchtigt werden kann. Die Kommission sollte daher Optionen für die Lösung des Problems der „asymmetrischen Durchführung“ von Kontrollen prüfen, um Wettbewerbsverzerrungen weitestgehend zu vermeiden und die Transaktionskosten bei Kontrollen innerhalb der EU zu minimieren.

- Uneinheitliche Kontrollbeschlüsse werden häufig auf das Fehlen einer harmonisierten Ausfuhrkontrollpolitik der EU und insbesondere darauf zurückgeführt, dass den Entscheidungen keine einheitliche Risikoabschätzung zugrunde liegt. Ein risikobasierter Ansatz, der sich auf die Entwicklung eines gemeinsamen Rahmens für das Risikomanagement stützt, könnte für mehr Kohärenz bei der Erkennung risikoreicher Geschäfte sorgen; zugleich könnte er den EU-weiten Einsatz von Ressourcen optimieren und Wettbewerbsverzerrungen aufgrund uneinheitlicher Kontrollbeschlüsse eindämmen.
- Catch-All-Kontrollen<sup>14</sup> sind nach wie vor wichtige Instrumente, die verhindern, dass nichtgelistete Güter für Proliferationszwecke verwendet werden. Die uneinheitliche Durchführung hat jedoch Bedenken in Bezug auf die Rechtsklarheit sowie auf Wettbewerbsverzerrungen und mögliche Schwachstellen in der Kontrollkette hervorgerufen. Mehr Konvergenz könnte durch die Harmonisierung des Begriffs der Catch-All-Kontrollen und den Ausbau der Konsultation erreicht werden, um die EU-weite Anwendung dieser Kontrollen sicherzustellen und den Grundsatz der Nicht-Unterbietung zu stärken. Dies könnte durch einen regelmäßigen Informationsaustausch und die Einführung einer Catch-All-Datenbank der EU unterstützt werden. Einige Informationen

---

<sup>13</sup> Siehe z. B. Allgemeine Regelung für Erklärungen der EU in multilateralen Organisationen, Dok. 15901/11, 24. Oktober 2011.

<sup>14</sup> So genannte Catch-All-Kontrollen gelten für nicht gelistete Dual-Use-Güter mit einer potenziell militärischen oder proliferationsrelevanten Endverwendung.

könnten mit Zollbehörden und anderen Stellen ausgetauscht werden, um die Durchsetzung zu verbessern, oder öffentlich zugänglich gemacht werden. Transparenz kann die Sorgfaltspflicht der Wirtschaftsbeteiligten unterstützen, um eine sichere Lieferkette zu erreichen.

- Die Kommission könnte Optionen für eine kritische Neubewertung der Kontrollen von Verbringungen innerhalb der EU prüfen, um noch vorhandene Barrieren im Binnenmarkt weitestgehend abzubauen, gleichzeitig aber strikte Kontrollen der sensibelsten Dual-Use-Güter beizubehalten. Dazu könnte eine Überprüfung von Anhang IV gehören, bei der es vor allem um eine aktualisierte Liste der sensibelsten Güter und/oder die Einführung einer EUGEA für Intra-EU-Verbringungen einschließlich Technologietransfers geht. Angemessene Bedingungen und Anforderungen, darunter Optionen für die Überprüfung nach erfolgter Lieferung innerhalb der EU, könnten ausgearbeitet werden, um den Wegfall der Genehmigung vor der Verbringung zu kompensieren und die Sicherheit von Verbringungen sowie die Verfügbarkeit von Informationen zu gewährleisten.

### **3.4. Priorität 4: Unterstützung einer effizienten und kohärenten Umsetzung und Durchsetzung der Ausfuhrkontrolle**

Die Ausfuhrkontrollpolitik sollte sich nicht nur auf die Festlegung von Regeln für die Kontrolle des rechtmäßigen Handels konzentrieren, sondern auch auf die Prävention und Unterbindung des illegalen Handels. Eine kohärente Umsetzung und Durchsetzung in der gesamten EU ist äußerst wichtig, um dem Risiko der Umgehung von Kontrollverfahren entgegenzuwirken. Das Fehlen verlässlicher EU-weiter Statistiken und nachrichtendienstlicher Erkenntnisse erschwert jedoch weiterhin effiziente politische und operative Reaktionsmaßnahmen. Die Kommission wird folgende Optionen prüfen, um einen stärker integrierten Rahmen für die Umsetzung und Durchsetzung zu entwickeln:

- Die Ausfuhrkontrollen stellen - mit über 40 000 Anträgen jährlich – hohe Anforderungen an die Verwaltungsressourcen der Kontrollbehörden. Die Entwicklung eines Ausfuhrkontrollnetzes der EU könnte dazu beitragen, die Gesamtkapazität des Systems zu stärken, die Nutzung von Ressourcen zu optimieren und die Verwaltungskosten unter Kontrolle zu halten. Dafür bestehen folgende Möglichkeiten:
  - Ein verbesserter strukturierter Informationsaustausch zwischen den Ausfuhrkontrollbehörden über Genehmigungsdaten sowie andere relevante Informationen (z. B. Bestimmungsziele, Endnutzer, Vorfälle und Verstöße) könnte den Zugang zu kritischen Informationen für alle zuständigen Behörden eröffnen, wobei der Bedarf genau zu ermitteln ist, um eine Informationsüberflutung zu vermeiden. Die sichere IT-Infrastruktur „DUeS“<sup>15</sup> könnte ausgebaut werden, um einen verstärkten Informationsaustausch zu fördern.
  - Eine intensivere strategische und operative Zusammenarbeit mit den Durchsetzungsbehörden, beispielsweise dem Zoll, könnte durch die Aufnahme von

---

<sup>15</sup> Dual-Use Electronic System.

Prioritäten für die Ausfuhrkontrolle in relevante Politikzyklen<sup>16</sup>, durch die Informationsweitergabe über ein EU-weites Austauschsystem, die Entwicklung gemeinsamer Instrumente für das Risikomanagement und die Durchführung gemeinsamer Vorhaben erreicht werden. Ein gezielter Informationsaustausch über die Maßnahmen zur Durchsetzung würde einen besseren strategischen Überblick über die Effizienz der Kontrollen in der EU und die Übernahme bewährter Verfahrensweisen ermöglichen und könnte bei der Konzipierung von politischen Maßnahmen (z. B. zur Aufdeckung von illegalem Handel) berücksichtigt werden.

- Eine stärkere Kohärenz zwischen verschiedenen Institutionen der EU und den Mitgliedstaaten sowie die Ermittlung von Synergien zwischen sicherheitsrelevanten Handelskontrollinstrumenten, z. B. durch die Entwicklung einer gemeinsamen IT-Infrastruktur als Plattform für die Unterstützung des Informationsaustauschs in der EU, könnte die Gesamtwirkung der EU-Maßnahmen zur Proliferationsbekämpfung erhöhen. Auch die Kohärenz mit anderen eng damit zusammenhängen Politikbereichen und Rechtsvorschriften der EU, z. B. im Rahmen des EU-Aktionsplans zur Stärkung der chemischen, biologischen, radiologischen und nuklearen Sicherheit, der Verordnung (EU) Nr. 98/2013 über Ausgangsstoffe für Explosivstoffe sowie der Verordnung (EU) Nr. 258/2012 über Feuerwaffen, sollte sichergestellt werden.
- Im vergangenen Jahrzehnt war ein umfangreicher Aufbau von Kapazitäten zur Verhinderung der Verbreitung von MVW zu beobachten. Es wurden z. B. umfassende Programme zur Beratung von Drittstaaten aufgelegt, doch die Initiativen innerhalb der EU stecken noch in den Anfängen. Die Entwicklung eines gezielten EU-weiten Programms für den Kapazitätsaufbau und die Ausbildung zuständiger Beamter, auch in Zoll- und Grenzbehörden, könnte die Fähigkeit zur Verhinderung und Aufdeckung des grenzüberschreitenden illegalen Handels mit strategischen Gütern verbessern. Die gemeinsame Nutzung von Fachwissen, z. B. durch die Weiterentwicklung von „Sachverständigenpools“, könnte die EU-Kontrollkette ebenfalls stärken.
- In modernen Volkswirtschaften spielt der private Sektor die wichtigste Rolle in der Kontrollkette. Daher könnten Partnerschaften mit der Privatwirtschaft die Sicherheit und Reaktionsfähigkeit der weltweiten Lieferkette enorm verbessern. Die Wirtschaftsteilnehmer verfügen über gute Voraussetzungen für die Aufdeckung von illegalem Handel und den Schutz sensibler Technologien; doch die uneinheitliche Einhaltung von Handelsvorschriften führt zu Handelsverzerrungen und ermöglicht die Ausnutzung von Schwachstellen in den Lieferketten. Die Schaffung eines optimalen Umfeldes hängt von einer besseren Abstimmung und Kommunikation zwischen Regierungen und Privatwirtschaft ab. Hier könnten folgende Maßnahmen ergriffen werden:

---

<sup>16</sup> Insbesondere in Zusammenhang mit dem Zoll ist anzumerken, dass die vom Rat am 18. Juni 2013 geforderte Entwicklung einer neuen *Strategie und eines Aktionsplans zum Risikomanagement und zur Sicherheit der Lieferkette* eine wichtige Chance bietet, sich mit der Frage zu befassen, wie ein verstärkter *Gemeinsamer Rahmen für das Risikomanagement* für Zollkontrollen am besten genutzt werden kann, um die Zusammenarbeit zwischen Zoll- und Genehmigungsbehörden sowie die Durchsetzung und Handelserleichterung in Zukunft zu unterstützen.

- Zur Anerkennung von Compliance-Bemühungen könnten vereinfachte Kontrollen und beschleunigte Ausfuhrverfahren eingeführt werden. Diese würden auf klaren Compliance-Standards für den privaten Sektor beruhen, bei deren Einhaltung vereinfachte Mechanismen (wie EUGEA, NGEA, Globalgenehmigungen) zur Anwendung kommen, die für verlässliche Ausführer vorbehalten sind. Es könnten rechtliche Anforderungen und/oder Leitlinien festgelegt werden, auf deren Grundlage die Wirtschaftsteilnehmer ihr proliferationsbezogenes Risiko ermitteln, steuern und mindern, indem sie im Rahmen ihrer Sorgfalts- und Offenlegungspflichten verstärkt auf proliferationsrelevante Güter achten und verdächtige Vorgänge melden. Die Kosten für Unternehmen sollten weitestgehend gesenkt und die Eigenkontrolle gefördert werden; dabei könnte eine Vereinheitlichung der „unternehmensinternen Programme zur Einhaltung der Ausfuhrkontrollverfahren“ (ICP) die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen innerhalb der EU unterstützen. Rechtskonformität und Wettbewerbsfähigkeit verstärken sich gegenseitig, da die Einhaltung von Vorschriften das Risiko einer unbeabsichtigten Lieferung von Dual-Use-Gütern an mutmaßliche Proliferationsprogramme verringert und den Firmen dadurch Sanktionen und Rufschädigungen erspart. Ferner könnten Optionen zur Förderung der Konvergenz mit Programmen des Zolls für vertrauenswürdige Wirtschaftsbeteiligte (AEO) Doppelkontrollen begrenzen und kosteneffiziente Möglichkeiten für Wirtschaftsteilnehmer und Verwaltungen bieten.
- Transparenz und eine koordinierte Beratung könnten entscheidend dazu beitragen, die Anforderungen zu präzisieren, die Compliance-Bemühungen der Wirtschaftsbeteiligten zu unterstützen und ihre Fähigkeit zur Durchführung von Kontrollen zu verbessern. Dadurch wird dafür gesorgt, dass alle Teile der Lieferkette resistent gegenüber einer „Kontamination“ durch illegalen Handel sind. Weitere Möglichkeiten wären die Veröffentlichung von Berichten und nichtsensiblen Kontrollinformationen, einschließlich Leitfäden zur Förderung bewährter Compliance-Verfahren.
- Die Entwicklung gemeinsamer Unterstützungsinstrumente der EU für Wirtschaftsbeteiligte, z. B. standardisierter IT-Instrumente und elektronischer Genehmigungssysteme, könnte die Compliance-Bemühungen der Unternehmen ebenfalls unterstützen.
- Ausfuhrkontrollen spiegeln internationale Verpflichtungen wider und sind eine zentrale Maßnahme zum Schutz der Integrität des internationalen Handels. Daher kommt es darauf an, ihre globale Wirksamkeit zu verbessern. Es könnten Möglichkeiten zur kooperativen Durchführung der Kontrollen mit externen Partnern geprüft werden, um den sicheren Handel mit strategischen Gütern zu erleichtern, z. B. durch die Entwicklung der Überwachung der Endverwendung bei Unternehmen aus Drittstaaten sowie die gegenseitige Anerkennung von Bewertungen.

#### **4. Schlussfolgerung**

Die Wirtschaftsbeteiligten, die Mitgliedstaaten und die Bürger in der EU haben alle ein Interesse an wirksamen Ausfuhrkontrollen, die durch die Bekämpfung des illegalen Handels

einerseits Sicherheit gewährleisten und andererseits den rechtmäßigen Handel erleichtern. Eine Aktualisierung des Ansatzes und des Rechtsrahmens der EU werden die Sicherheit und Integrität der Lieferkette erhöhen. Dies erfordert ein systematischeres Vorgehen beim Austausch risikobezogener Informationen und bei der Abstimmung zwischen Genehmigungsbehörden und anderen Behörden, die Einbeziehung der Privatwirtschaft und eine engere internationale Zusammenarbeit.

Ehe die Kommission konkrete Initiativen ergreift, fordert sie den Rat und das Europäische Parlament auf, sich mit dem in dieser Mitteilung dargelegten Ansatz zu befassen. Parallel dazu wird die Kommission eine Folgenabschätzung der hier ins Auge gefassten Optionen vornehmen, um die geeignetsten gesetzgeberischen und nicht gesetzgeberischen Maßnahmen für deren Umsetzung zu ermitteln. Unter Bezugnahme auf REFIT wird die Kommission das Kosten-Nutzen-Verhältnis der verschiedenen Optionen prüfen und dabei insbesondere auf die mögliche Vereinfachung von Rechtsvorschriften und die Verringerung des Verwaltungsaufwands achten.

---



## Abkürzungsverzeichnis

ATT	Arms Trade Treaty – Vertrag über den Waffenhandel
DUEs	Dual-Use Electronic System – Elektronisches System für den Austausch von Informationen über Güter mit doppeltem Verwendungszweck
EU	Europäische Union
EUGEA	EU General Export Authorisation – allgemeine Ausfuhrgenehmigung der EU
ICP	Internal Compliance Programme – unternehmensinternes Programm zur Einhaltung der Ausfuhrkontrollverfahren
IKT/IT	Informations- (und Kommunikations-)technologie
ITT	Intangible Technology Transfer – immaterieller Technologietransfer
MVW	Massenvernichtungswaffen
NGEA	National General Export Authorisation – nationale allgemeine Ausfuhrgenehmigung
REFIT	Regulatory Fitness and Performance Programme – Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung
UNSCR	Resolution des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen