



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 24.1.2024
COM(2024) 25 final

WEISSBUCH
über Ausfuhrkontrollen

WEIßBUCH
über Ausfuhrkontrollen
Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| 1. EINFÜHRUNG: WARUM IST EIN WEIßBUCH NOTIG? | 2 |
| 2. DIE DUAL-USE-VERORDNUNG VON 2021: STAND DER UMSETZUNG | 3 |
| 3. JÜNGSTE ENTWICKLUNGEN IM BEREICH DER AUSFUHRKONTROLLEN | 4 |
| 3.1. Russlands Einfluss auf das Funktionieren der multilateralen Ausfuhrkontrollregelungen | 5 |
| 3.2. Verstärkter Rückgriff auf einseitige Ausfuhrkontrollen auf internationaler Ebene | 6 |
| 3.3. Jüngste nationale Ausfuhrkontrollen durch EU-Mitgliedstaaten | 7 |
| 4. ANALYSE DES DERZEITIGEN RAHMENS | 9 |
| 4.1. Gefahr eines „Flickenteppichs“ von Ausfuhrkontrollen in der Europäischen Union | 9 |
| 4.2. Fehlen eines gemeinsamen Ansatzes für die sicherheits- und handelspolitischen Ziele der Union im Bereich der Ausfuhrkontrollen | 11 |
| 4.3. Auf internationaler Ebene spricht die EU nicht mit einer Stimme | 11 |
| 4.4. Globale Lieferketten und nachgelagerte Auswirkungen | 12 |
| 4.5. Lehren aus den EU-Sanktionen gegen Russland | 12 |
| 5. VORGESCHLAGENE ANTWORTEN | 13 |
| 5.1. Gewährleistung der Fortführung und Verstärkung einheitlicher Kontrollen in der EU | 14 |
| 5.2. Einrichtung eines Forums für die politische Koordinierung von Ausfuhrkontrollen | 14 |
| 5.3. Mechanismus für eine bessere Koordinierung der neuen nationalen Kontrolllisten | 15 |
| 5.4. Vorverlegung der Bewertung der Dual-Use-Verordnung | 15 |

1. EINFÜHRUNG: WARUM IST EIN WEIßBUCH NÖTIG?

Die Ausfuhrkontrollen der EU für Güter mit doppeltem Verwendungszweck¹ sind ein wichtiges Instrument für Frieden und Sicherheit in der Welt sowie für den Schutz der Menschenrechte. Sie stellen sicher, dass Güter wie modernste Elektronik, Giftstoffe, Raketentechnologie oder nukleare Komponenten, die für zivile, aber auch militärische Zwecke eingesetzt werden können, nicht in falsche Hände gelangen. Güter mit doppeltem Verwendungszweck unterliegen daher bei der Ausfuhr aus der EU einer Genehmigung, wodurch die Möglichkeit eingeschränkt wird, dass diese Güter in Kriegs- oder Konfliktsituationen, bei Menschenrechtsverletzungen oder zur Ermöglichung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen verwendet werden können.

Diese Kontrollen ergeben sich im Allgemeinen aus den Verpflichtungen und Bindungen, die die EU-Mitgliedstaaten oder die Europäische Union als Mitglieder internationaler Nichtverbreitungsübereinkünfte und multilateraler Ausfuhrkontrollregelungen² eingegangen sind. Dieser multilaterale Ansatz ist der beste Weg, um weltweit solide Ausfuhrkontrollen zu entwickeln. Diese Verpflichtungen werden dann in der EU einheitlich umgesetzt.

Auf EU-Ebene ist der Rahmen für die Umsetzung und Regulierung der Ausfuhr von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck in der Verordnung (EU) 2021/821 (im Folgenden „Dual-Use-Verordnung“)³ festgelegt, mit der 2021 die EU-Vorschriften für Güter mit doppeltem Verwendungszweck erheblich überarbeitet wurden. Diese Überarbeitung trägt den raschen technologischen Entwicklungen und der zunehmenden Militarisierung neu entstehender Technologien Rechnung, sorgt für eine wirksamere Umsetzung und verbessert die Koordinierung zwischen den nationalen Ausfuhrkontrollbehörden der EU-Mitgliedstaaten sowie mit der Europäischen Kommission.

Seit dem Inkrafttreten der Dual-Use-Verordnung hat sich der globale Kontext für Ausfuhrkontrollen grundlegend gewandelt. Dem Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine wurde mit beispiellosen und raschen Sanktionen begegnet. Sie umfassen die rasche Verhängung von Ausfuhrbeschränkungen für Güter mit doppeltem Verwendungszweck und sensible Güter, die für die Eindämmung der langfristigen Kriegsanstrengungen Russlands von entscheidender Bedeutung ist. In diesem Zusammenhang wurde deutlich, dass die EU über ein Ausfuhrkontrollsystem verfügen muss, das schnell und einheitlich funktionieren kann.

Gleichzeitig wurden auf technischer Ebene wichtige Arbeiten durchgeführt, doch wurde die Fähigkeit der multilateralen Ausfuhrkontrollregelungen, neue Entscheidungen über kontrollpflichtige Güter zu treffen und mit den technologischen Entwicklungen Schritt zu halten, durch einige Mitglieder beeinträchtigt, was zu Lücken bei der Annahme neuer Ausfuhrkontrollen auf multilateraler Ebene führte.

¹ Bei Gütern mit doppeltem Verwendungszweck handelt es sich um Waren, Software oder Technologie, die sowohl für zivile als auch für militärische Zwecke verwendet werden können. Sie umfassen jedoch keine rein militärischen Güter, wie sie in der Gemeinsamen Militärgüterliste der EU (ABl. C 72 vom 28.2.2023, S. 2) aufgeführt sind.

² Die wichtigsten multilateralen Regelungen, in deren Rahmen die meisten Ausfuhrkontrollen der EU vereinbart werden, sind die Australische Gruppe, das Trägertechnologie-Kontrollregime, die Gruppe der Kernmaterial-Lieferländer und das Wassenaar-Arrangement. Die EU ist Mitglied einer der bestehenden multilateralen Kontrollregelungen – der Australischen Gruppe – und Beobachterin in der Gruppe der Kernmaterial-Lieferländer.

³ Verordnung (EU) 2021/821 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2021 über eine Unionsregelung für die Kontrolle der Ausfuhr, der Vermittlung, der technischen Unterstützung der Durchfuhr und der Verbringung betreffend Güter mit doppeltem Verwendungszweck (ABl. L 206 vom 11.6.2021, S. 1).

Schließlich haben einige Länder, darunter auch EU-Mitgliedstaaten, außerhalb des multilateralen Rahmens neue nationale Kontrollen neuer und fortschrittlicher sensibler Technologien eingeführt, was die Gefahr eines „Flickenteppichs“ von Kontrollmaßnahmen innerhalb der EU und einer Fragmentierung des Binnenmarkts birgt. Diese verschiedenen Entwicklungen haben die Mitgliedstaaten geopolitischem Druck ausgesetzt und Fragen dahingehend aufkommen lassen, ob der derzeitige Ausfuhrkontrollrahmen der EU angemessen ist und einen wirksamen Beitrag zur Sicherheit der EU und ihrer Mitgliedstaaten leisten kann.

Vor diesem Hintergrund haben die Kommission und der Hohe Vertreter (im Folgenden „HR/VP“) am 20. Juni 2023 eine Mitteilung über eine Europäische Strategie für wirtschaftliche Sicherheit angenommen.⁴ In ihr wird ein schnelleres und besser koordiniertes Vorgehen auf EU-Ebene im Bereich der Ausfuhrkontrollen für Güter mit doppeltem Verwendungszweck und die umfassende Nutzung der durch die Dual-Use-Verordnung gebotenen Möglichkeiten gefordert.

Mit dem vorliegenden Weißbuch wird dieser Forderung entsprochen. Darin wird die aktuelle Lage analysiert und eine Reihe von Vorschlägen zur Bewältigung der derzeitigen Herausforderungen unterbreitet, sowohl zur Förderung einheitlicher und wirksamer Kontrollen in der gesamten EU als auch zur Eröffnung einer Diskussion mit den Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament und den Interessenträgern, einschließlich der Wirtschaft, zur Bewertung der Funktionsweise der Dual-Use-Verordnung und zur Fähigkeit des derzeitigen Rahmens, dem aktuellen und künftigen Sicherheitsbedarf der EU wirksam gerecht zu werden.

2. DIE DUAL-USE-VERORDNUNG VON 2021: STAND DER UMSETZUNG

Die Dual-Use-Verordnung stärkte die Fähigkeit der EU, auf ein sich wandelndes Sicherheitsumfeld, rasche technologische Entwicklungen und die Entwicklung der globalen Lieferketten und des internationalen Handels zu reagieren.

Sie enthält neue Bestimmungen, um die Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten bei der Einführung neuer EU-Kontrollen von Gütern für digitale Überwachung und neuen Technologien zu verbessern, den Handel von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck mit geringem Risiko zu erleichtern und den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und mit der Kommission zu verbessern (u. a. durch die Entwicklung einer speziellen EU-Plattform für elektronische Genehmigungen). Außerdem strebt sie mehr Transparenz in Bezug auf nationale Genehmigungsentscheidungen der EU-Mitgliedstaaten sowie eine einheitliche Durchführung und Durchsetzung der Kontrollen an.

Ergänzt werden diese Entwicklungen durch Maßnahmen zur Unterstützung von EU-Ausführern, darunter neue allgemeine Ausfuhrgenehmigungen der EU für Verschlüsselungstechnologien und unternehmensinterne Technologietransfers sowie gestraffte Genehmigungsverfahren. In der Verordnung wird ferner die Schlüsselrolle der Industrie als „erste Verteidigungslinie“ anerkannt. Ferner werden die Kommission und die Mitgliedstaaten damit beauftragt, die Zusammenarbeit mit internationalen Partnern zu fördern, um die multilateralen Ausfuhrkontrollregelungen als Schlüsselemente der internationalen Handels- und Sicherheitsinfrastruktur aufrechtzuerhalten.

Die Maßnahmen zur Umsetzung dieser Bestimmungen kommen gut voran. Die Kommission und die Mitgliedstaaten haben Leitlinien für interne Compliance-Programme und die Einhaltung der Forschungsvorschriften sowie für die Gewährleistung der Transparenz in Bezug

⁴ Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat über eine „Europäische Strategie für wirtschaftliche Sicherheit“ (JOIN/2023/20 final).

auf nationale Genehmigungsentscheidungen im Rahmen der Jahresberichte der Mitgliedstaaten ausgearbeitet.⁵ Die Kommission und die Mitgliedstaaten arbeiten derzeit Leitlinien aus, um die Sorgfaltspflicht von Ausfuhrern zu unterstützen und die Kontrollen der Ausfuhren von Gütern für digitale Überwachung⁶ zu verbessern, und zwar als Teil der Maßnahmen der EU, mit denen verhindert werden soll, dass der Handel im Zusammenhang mit interner Repression und/oder der Begehung schwerwiegender Verstöße gegen die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht genutzt wird.⁷

Des Weiteren hat die EU die Zusammenarbeit mit internationalen Partnern im Rahmen ihrer Bemühungen um die Wahrung der internationalen Sicherheit intensiviert, z. B. im Rahmen des Handels- und Technologierates EU-USA und – als Reaktion auf die massive Invasion der Ukraine durch Russland – mit der Bildung einer globalen Koalition, die Ausfuhrbeschränkungen für sensible Güter koordiniert.

Eines der innovativsten Elemente der Dual-Use-Verordnung war die Einführung eines Mechanismus (in den Artikeln 9 und 10) für eine leichtere Koordinierung der nationalen Ausfuhrkontrollen auf EU-Ebene. Hierauf wird in den Abschnitten 3 und 4 näher eingegangen.

Trotz guter Fortschritte bei der Umsetzung verschiedener Aspekte der Dual-Use-Verordnung muss noch daran gearbeitet werden, ihr Potenzial voll auszuschöpfen und ihren Beitrag zu Frieden und Sicherheit im derzeitigen geopolitischen Kontext zu optimieren.

3. JÜNGSTE ENTWICKLUNGEN IM BEREICH DER AUSFUHRKONTROLLEN

Gegenstand dieses Kapitels sind die jüngsten Entwicklungen, die die Grenzen des derzeitigen Ausfuhrkontrollrahmens und seiner Fähigkeit zur Minderung der Risiken aufzeigen, die Ausfuhren von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck für die Sicherheit und die Integrität des Binnenmarkts darstellen. Die Kommission sieht einen Bedarf an flexibleren und wirksameren EU-Ausfuhrkontrollen, die den außen- und sicherheitspolitischen Interessen und

⁵ Siehe die Empfehlung 2021/1700 der Kommission zu internen Compliance-Programmen für die Kontrolle von Forschung im Zusammenhang mit Gütern mit doppeltem Verwendungszweck gemäß der Verordnung (ABl. L 338 vom 23.9.2021, S. 1) und die Empfehlung 2019/1318 der Kommission zu internen Compliance-Programmen für die Kontrolle des Handels mit Gütern mit doppeltem Verwendungszweck (ABl. L 205 vom 5.8.2019, S. 15). Die Kommission und die Mitgliedstaaten arbeiten weiterhin an einer wirksameren Durchführung der Kontrollen des Transfers immaterieller Vermögenswerte und von Technologien. Die Veröffentlichung der Leitlinien für Datenerhebung und Transparenz soll Anfang 2024 erfolgen.

⁶ Die Leitlinien für die Ausfuhr von Gütern für digitale Überwachung werden im ersten Quartal 2024 veröffentlicht. Bedenken hinsichtlich der Verwendung von Gütern für digitale Überwachung haben das Europäische Parlament beispielsweise dazu veranlasst, einen Sonderausschuss (Pegasus-Untersuchungsausschuss) einzusetzen, der im Juni 2023 eine Entschließung angenommen hat, in der ebenfalls betont wird, dass die Kontrollen der Ausfuhr von Gütern für digitale Überwachung im Rahmen der Dual-Use-Verordnung weiter verstärkt werden müssen.

⁷ Weitere Maßnahmen der Kommission und der Mitgliedstaaten umfassen u. a.: i) die Einsetzung einer „Expertengruppe für neue Technologien“ (Emerging Technology Expert Group – ETEG), die Informationen über Risikobewertungen für neu entstehende Technologien mit den Mitgliedstaaten austauschen soll; ii) die Einrichtung eines Mechanismus zur Koordinierung der Durchsetzung, um die Arbeit der nationalen Strafverfolgungsbehörden in der gesamten EU zu unterstützen; iii) die Entwicklung des elektronischen Systems für Güter mit doppeltem Verwendungszweck (Dual-use electronic System – DUEs), um den Informationsaustausch zwischen den zuständigen Dienststellen der Kommission und den Mitgliedstaaten zu verbessern, und iv) die Verbesserung der Öffentlichkeitsarbeit der Industrie und der Einhaltung der Vorschriften im Rahmen einer „Partnerschaft mit dem Privatsektor“, z. B. durch die Organisation eines regelmäßigen Ausfuhrkontrollforums.

Werten der Mitgliedstaaten und der EU dienen und gleichzeitig fest in der gemeinsamen Handelspolitik der Union verankert sind.⁸

3.1. Russlands Einfluss auf das Funktionieren der multilateralen Ausfuhrkontrollregelungen

Seit Jahrzehnten bieten die etablierten multilateralen Ausfuhrkontrollregelungen die notwendigen Ausfuhrkontrollmaßnahmen, die heute den Ausfuhrkontrollrahmen der EU untermauern und so den sicherheitspolitischen Zielen der Union gerecht werden. Die EU ist entschlossen, die Wirksamkeit multilateraler Regelungen zu erhalten und diese zu stärken.

Das multilaterale System beruht auf der Fähigkeit der Regelungen, neue Güter für Ausfuhrkontrollen vorzuschlagen und zu vereinbaren. Einige der multilateralen Ausfuhrkontrollregelungen (Wassenaar-Arrangement, Trägertechnologie-Kontrollregime und die Gruppe der Kernmaterial-Lieferländer) stehen unter erheblichem Druck, da Russland als Mitglied Berichten zufolge die Einführung neuer Kontrollen behindert und somit Lücken im System entstehen.⁹ Angesichts der Verbindungen zwischen Anhang I der Dual-Use-Verordnung und multilateralen Regelungen wird damit auch die Wirksamkeit und Vollständigkeit der Kontrollen der EU untergraben.

Da die Entscheidungsfindung hinsichtlich dieser Regelungen einvernehmlich erfolgt, verfügt Russland – wie jedes andere beteiligte Land – über ein Vetorecht gegen jede Initiative zur Änderung der Kontrolllisten, der Regelungen oder seiner Beteiligung.¹⁰ Berichten zufolge hat Russland die Annahme wichtiger Kontrollen neu entstehender Technologien im Wassenaar-Arrangement blockiert¹¹, was in der Praxis sowohl die Fähigkeit der Regelung, neue Entscheidungen zu treffen, als auch eine entsprechende Aktualisierung der EU-Ausfuhrkontrollliste für Güter mit doppeltem Verwendungszweck beeinträchtigt bzw. verhindert hat. Dies wirft ernsthafte Fragen hinsichtlich der Fähigkeit multilateraler Ausfuhrkontrollregelungen auf, in Zeiten ernster geopolitischer Spannungen Ergebnisse zu erzielen und die Sicherheit der EU und der anderen Mitglieder der multilateralen Vereinbarungen zu gewährleisten. Die derzeitige Blockade der multilateralen Regelungen scheint ferner einige Mitglieder dazu veranlasst zu haben, individuelle Maßnahmen zu

⁸ Der Europäische Gerichtshof hat in der Rechtssache *Leifer* bestätigt, dass eine Regelung, die die Verhinderung oder Beschränkung der Ausfuhr bestimmter Güter bewirkt, unter die gemeinsame Handelspolitik fällt und dass der Umstand, dass die Beschränkung Dual-use-Waren betrifft, nichts an dieser Schlussfolgerung ändert, da die Natur dieser Produkte sie nicht dem Geltungsbereich der gemeinsamen Handelspolitik entzieht (Urteil des Gerichtshofs vom 17. Oktober 1995, *Strafverfahren gegen Peter Leifer, Reinhold Otto Krauskopf und Otto Holzer*, C-83/94, ECLI:EU:C:1995:329, Rn. 10 und 11). In der Rechtssache *Werner* bestätigte der Gerichtshof diese Feststellungen und erläuterte näher, dass eine Maßnahme, die die Verhinderung oder Beschränkung der Ausfuhr bestimmter Güter bewirkt, dem Bereich der gemeinsamen Handelspolitik nicht mit der Begründung entzogen werden kann, dass mit ihr außen- und sicherheitspolitische Ziele verfolgt würden (Urteil des Gerichtshofs vom 17. Oktober 1995, *Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH/Bundesrepublik Deutschland*, C-70/94, ECLI:EU:C:1995:328, Rn. 10).

⁹ Wolf, K., „Testimony before the Senate Committee on Banking, Housing and Urban Affairs, Advancing National Security and Foreign Policy Through Sanctions, Export Controls, and Other Economic Tools“, 2023, S. 13. Siehe auch M. Chorzempa und L. von Daniels, „New US Export Controls: Key Policy Choices for Europe“, *Stiftung Wissenschaft und Politik*, 2023, S. 7.

¹⁰ Gehrke, T. und Ringhof, J., „The power of control: How the EU can shape the new era of strategic export restrictions“ *European Council on Foreign Relations*, 2023. Benson, E. und Putnam, M., „Export Controls and Intangible Goods“ *Center for Strategic and International Studies*, 2023.

¹¹ Wolf, K., „Testimony before the Senate Committee on Banking, Housing and Urban Affairs, Advancing National Security and Foreign Policy Through Sanctions, Export Controls, and Other Economic Tools“, 2023, S. 13.

ergreifen, die nicht in diesen Regelungen verankert sind, wodurch sich das Risiko einer Fragmentierung des Binnenmarkts erhöht und die Wirksamkeit des multilateralen Ausfuhrkontrollsystems generell verringert hat.

3.2. Verstärkter Rückgriff auf einseitige Ausfuhrkontrollen auf internationaler Ebene

Seit des Inkrafttretens der Dual-Use-Verordnung aus dem Jahr 2021 wird verstärkt auf einseitige Ausfuhrkontrollen zurückgegriffen, in einigen Fällen aufgrund expansiver Erwägungen der nationalen Sicherheit und in anderen Fällen mit dem Ziel, neuen Risiken durch neu entstehende Technologien entgegenzuwirken (siehe Kasten unten).

Beispiele für einseitige Ausfuhrkontrollen durch Drittländer

Am 7. Oktober 2022 nahmen die USA einseitige Ausfuhrkontrollen für fortschrittliche und Hochleistungsrechenchips und zugehörige Software sowie fortschrittliche Halbleiter-Herstellungsausrüstung an. Als Reaktion auf diese Maßnahmen ersuchte China im Dezember 2022 um Konsultationen mit den USA im Rahmen des Streitbeilegungsmechanismus der WTO.¹² Die USA haben diese Maßnahmen in einer am 17. Oktober 2023 veröffentlichten Aktualisierung weiter verschärft.¹³

Am 23. Mai 2023 nahm Japan Ausfuhrkontrollen für Güter zur Herstellung von Halbleitern an.¹⁴

Im Jahr 2023 nahm China eine Reihe von Ausfuhrkontrollen an. Insbesondere nahm es am 3. Juli 2023 Kontrollen an, die Gallium und Germanium enthaltende Erzeugnisse betreffen; am 31. Juli 2023 Kontrollen von fortschrittlichen unbemannten Luftfahrzeugen (UAV); und am 1. September 2023 Kontrollen von Graphit und graphithaltigen Erzeugnissen.

Wenn solche Kontrollen extraterritoriale Rechtswirkung entfalten, können sie Auswirkungen auf globale Wertschöpfungsketten haben und sich auf die Fähigkeit von EU-Unternehmen auswirken, wichtige Spitzentechnologien und -komponenten, einschließlich Güter mit doppeltem Verwendungszweck, zu exportieren. Dies gilt insbesondere dann, wenn solche Kontrollen, auch wenn sie aus Gründen der nationalen Sicherheit des Landes, das sie vorschlägt, gerechtfertigt sind, kommerziell verfügbare Technologien umfassen, die außerhalb der durch die multilateralen Regelungen kontrollierten Technologien liegen.

¹² Konsultationsersuchen Chinas: United States - Measures on Certain Semiconductor and Other Products, and Related Services and Technologies (WT/DS615/1, G/L/1471 S/L/438, G/TRIMS/D/46 IP/D/44).

¹³ Bureau of Industry and Security, US-Handelsministerium, „Commerce Strengthens restrictions on Advanced Computing Semiconductors, Semiconductor Manufacturing Equipment, and Supercomputing Items to Countries of Concern“, Pressemitteilung vom 17. Oktober 2023, abrufbar unter: <https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/about-bis/newsroom/press-releases/3355-2023-10-17-bis-press-release-acis-and-sme-rules-final-js/file>.

¹⁴ Änderung der „Ministerial Ordinance Partially Revising the Ministerial Order Specifying Goods and Technologies Pursuant to the Provisions of the Appended Table 1 of the Export Trade Control Order and the Appended Table of the Foreign Exchange Order“, abrufbar unter: <https://www.meti.go.jp/policy/anpo/law09-2.html#230523>.

3.3. Jüngste nationale Ausfuhrkontrollen durch EU-Mitgliedstaaten

Derzeit verfügt die Europäische Union nicht über die erforderlichen Rechtsvorschriften, um auf EU-Ebene einheitliche Ausfuhrkontrollen unabhängig von den multilateralen Regelungen zu erlassen, außer in sehr begrenzten Bereichen.¹⁵

Vor der Dual-Use-Verordnung von 2021 teilten die Mitgliedstaaten der Kommission ihre nationalen Maßnahmen¹⁶ mit, die anschließend jährlich in Form eines Informationsvermerks im Amtsblatt der EU veröffentlicht wurden.

Mit dem Inkrafttreten der Dual-Use-Verordnung von 2021 wurde ein neuer Weg für die Veröffentlichung und Koordinierung der „nationalen Kontrolllisten“¹⁷ zwischen den Mitgliedstaaten geschaffen. Gemäß Artikel 9 der Dual-Use-Verordnung veröffentlicht die Kommission einerseits einen jährlichen Informationsvermerk, der alle ihr von den Mitgliedstaaten mitgeteilten „nationalen Maßnahmen“ enthält, und zum anderen eine sogenannte „EU-Zusammenstellung nationaler Kontrolllisten“.¹⁸

Während die Veröffentlichung von „nationalen Maßnahmen“ in anderen Mitgliedstaaten keine besondere Rechtswirkung entfaltet, gibt die Veröffentlichung der EU-Zusammenstellung der nationalen Kontrolllisten anderen Mitgliedstaaten die Möglichkeit, solche Kontrollen direkt auf ihre Ausfuhrer anzuwenden. Mit anderen Worten können sie auf Initiative anderer Mitgliedstaaten auch beschließen, die in der Erstellung der nationalen Kontrolllisten aufgeführten Güter genehmigungspflichtig zu machen (und möglicherweise die Genehmigung zu verweigern). Dieser Mechanismus soll eine schnellere Einführung und Koordinierung nationaler Ausfuhrkontrollen erleichtern, damit die Union rasch auf den schwerwiegenden Missbrauch bestehender Technologien oder auf neue Risiken im Zusammenhang mit neu entstehenden Technologien reagieren kann (siehe Abschnitt 4.1.).

Im ersten Halbjahr 2023 haben mehrere Mitgliedstaaten nationale Kontrolllisten (siehe unten) angenommen, die zum ersten Mal diesen neuen Koordinierungsmechanismus ausgelöst haben. Einige dieser nationalen Kontrolllisten zielen beispielsweise darauf ab, die Ausfuhr kritischer Technologien in Länder außerhalb der Union zu begrenzen, wobei in einigen Fällen auf den

¹⁵ Mit der Dual-Use-Verordnung von 2021 wurde die Möglichkeit neuer autonomer EU-Kontrollen für Güter für digitale Überwachung eingeführt (Artikel 5). Diese Bestimmung ist jedoch noch immer unerprobt, beschränkt sich auf Güter für digitale Überwachung und würde koordinierte Maßnahmen aller Mitgliedstaaten erfordern. Mit der Dual-Use-Verordnung von 2021 wurde den Mitgliedstaaten ferner die Möglichkeit eingeräumt, die Kontrollen im Rahmen ihrer nationalen Kontrolllisten zu koordinieren (Artikel 9 und 10), doch dürfte es unwahrscheinlich sein, dass dies zu einheitlichen Kontrollen führt, wie in Abschnitt 4.1 beschrieben.

¹⁶ „Nationale Maßnahmen“ sind Maßnahmen verschiedener Art, die von den Mitgliedstaaten ergriffen werden, z. B. nationale allgemeine Ausfuhrgenehmigungen, die Benennung der zuständigen Behörden, die Benennung der Zollstellen, aber auch die nachstehend beschriebenen nationalen Kontrolllisten.

¹⁷ Nationale Kontrolllisten beziehen sich auf Maßnahmen, die von den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 9 der Dual-Use-Verordnung erlassen werden, mit denen sie beschließen, Güter mit doppeltem Verwendungszweck, die nicht in Anhang I der Dual-Use-Verordnung aufgeführt sind und daher keiner Kontrolle unterliegen, genehmigungspflichtig zu machen. Mitgliedstaaten sind berechtigt, solche nationalen Kontrolllisten aus Gründen der öffentlichen Sicherheit, einschließlich der Verhinderung von Terroranschlägen, oder aus Menschenrechtserwägungen zu erstellen.

¹⁸ Der letzte Informationsvermerk dieser Art wurde als „Angaben zu den Maßnahmen der Mitgliedstaaten nach den Artikeln 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 22 und 23 [der Dual-Use-Verordnung]“ veröffentlicht (2023/C 208/06, ABl. C 208 vom 15.6.2023, S. 19). Die EU-Zusammenstellung wurde erstmals am 20. Oktober 2023 als „Zusammenstellung der nationalen Kontrolllisten nach Artikel 9 Absatz 4 [der Dual-Use-Verordnung]“ (ABl. C, C/2023/441, 20.10.2023) veröffentlicht.

im Rahmen der multilateralen Regelungen geführten Diskussionen aufgebaut wird.¹⁹ Die Kommission geht davon aus, dass einige Mitgliedstaaten angesichts der derzeitigen Schwierigkeiten, sich auf neue kontrollpflichtige Waren im Rahmen der multilateralen Regelungen zu einigen, möglicherweise die Notwendigkeit nationaler Kontrollen prüfen. Die Zunahme der nationalen Kontrollen im Jahr 2023 könnte sich daher fortsetzen, was die Notwendigkeit verstärkter Anstrengungen zur Gewährleistung von Kohärenz und Wirksamkeit erhöht.

Beispiele für nationale Kontrolllisten, die von Mitgliedstaaten angenommen oder vorgeschlagen wurden

Am 23. Juni 2023 haben **die Niederlande** eine nationale Kontrollliste mit neuen Ausfuhrkontrollen für Halbleiter-Herstellungsausrüstung angenommen. Diese Kontrollen spiegelten die raschen Fortschritte in der Halbleitertechnologie wider und waren auch Gegenstand von Gesprächen mit internationalen Partnern.²⁰

Am 31. Mai 2023 nahm **Spanien** eine nationale Kontrollliste an, in der aus Gründen der öffentlichen Sicherheit neue Ausfuhrkontrollen für Quanteninformatik, additive Fertigung und andere neue Technologien eingeführt wurden.²¹

Am 28. Juni 2023 nahm **Litauen** eine nationale Kontrollliste an, die die Ausfuhr einer Liste zollrechtlicher Einreihungen verbietet, zu denen unter anderem Flugzeugtriebwerke, Maschinen sowie Mess- und elektronische Geräte gehören. Mit diesen Kontrollen soll der Bedrohung für die Sicherheit Litauens durch die militärische Aggression ausländischer Staaten gegen die Ukraine begegnet werden, und sie zielen darauf ab, diese Bedrohung zu verringern, indem die technischen Fähigkeiten ausländischer Staaten zur Führung eines Angriffskriegs in der Ukraine eingeschränkt werden.²² Die EntschlieÙung vom Juni wurde kürzlich, am 15. November 2023, geändert.²³

¹⁹ Bislang haben drei Mitgliedstaaten der Europäischen Kommission die Annahme nationaler Kontrolllisten mitgeteilt, die zur Koordinierung der Kontrollen durch die Mitgliedstaaten vorgeschlagen werden, wobei zwei von ihnen bereits in der am 20. Oktober 2023 veröffentlichten Zusammenstellung der nationalen Kontrolllisten enthalten sind.

²⁰ Schreiben des niederländischen Ministers für Außenhandel und Entwicklungszusammenarbeit vom 8. März 2023 an das niederländische Parlament, abrufbar unter: <https://open.overheid.nl/documenten/oep-7b25ba07017fbcc4a9d285cc013849f6516f03bd/pdf>.

²¹ Beschluss ICT/534/2023 vom 26. Mai 2023, abrufbar unter <https://www.boe.es/boe/dias/2023/05/31/pdfs/BOE-A-2023-12785.pdf>.

²² EntschlieÙung Nr. 512 vom 28. Juni 2023 „Über die Anwendung nationaler Kontrollmaßnahmen nach Artikel 9 der Verordnung (EU) 2021/821 des Europäischen Parlaments und des Rates“, abrufbar unter: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/e136d18116b211eea9b3de7dd350a34e?positionInSearchResults=6&searchModelUUID=f43633e4-8d0d-4761-b5f5-adb027d53453>.

²³ Die EntschlieÙung vom November 2023 ist abrufbar unter: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/0f49a4e0857011ee9ee3e4a7f62b7a26?positionInSearchResults=2&searchModelUUID=e121fc54-2c6c-4133-b8f0-26af9214c826>.

Am 10. November 2023 leitete **Finnland** eine öffentliche Konsultation zu Entwürfen nationaler Maßnahmen ein, die im Falle ihrer Annahme Kontrollen in Bezug auf neu entstehende Technologien wie integrierte Schaltkreise, Quantencomputer und additive Fertigungsanlagen umfassen würden.²⁴

4. ANALYSE DES DERZEITIGEN RAHMENS

4.1. Gefahr eines „Flickenteppichs“ von Ausfuhrkontrollen in der Europäischen Union

Bereits vor 2021 hatten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, nationale Kontrollen außerhalb des EU-Rahmens einzuführen. Durch den sich wandelnden geopolitischen Kontext, den zunehmend häufiger vorgenommenen Ausfuhrkontrollen und die sich bei der Durchführung koordinierter Kontrollen im Rahmen der Dual-Use-Verordnung der EU von 2021 abzeichnende Dynamik tritt jedoch noch deutlicher zutage, welche Gefahr davon ausgeht, dass sich ein „Flickenteppich“ von Ausfuhrkontrollen für die Europäische Union negativ auf die Sicherheitsinteressen der Union und ihrer Mitgliedstaaten auswirkt.

Die Veröffentlichung einer ersten EU-weiten Zusammenstellung nationaler Kontrolllisten am 20. Oktober 2023 stellte einen wichtigen Schritt für EU-Ausfuhrkontrollen dar. Sie bietet den Mitgliedstaaten erstmals die Möglichkeit, ihre nationalen Ausfuhrkontrollen auf EU-Ebene gemäß den in den Artikeln 9 und 10 der Dual-Use-Verordnung festgelegten Verfahren zu koordinieren. Die angelaufene Umsetzung dieser Bestimmungen durch die Mitgliedstaaten deutet jedoch darauf hin, dass möglicherweise erhebliche Mängel bestehen, die sich auf die Wirksamkeit des Ausfuhrkontrollsystems der EU auswirken könnten.

Erstens mangelt es an Transparenz und ausreichender Konsultation. Der derzeitige Rahmen bietet den Mitgliedstaaten zwar die Möglichkeit, nationale Kontrolllisten vorzuschlagen, doch verpflichtet er sie nicht dazu, einander oder die Kommission vor ihrer Annahme zu informieren und zu konsultieren. Eine solche Konsultation und eine umfassendere Berücksichtigung möglicher EU-weiter Auswirkungen nationaler Kontrollen sind besonders wichtig, da diese Kontrollen von anderen Mitgliedstaaten herangezogen werden könnten, sich auf Unternehmen und Lieferketten in anderen Mitgliedstaaten auswirken oder Reaktionen von Drittländern gegen die EU als Ganzes oder mehrere Mitgliedstaaten auslösen könnten und nicht nur gegen den Mitgliedstaat, der die Kontrolle vornimmt.²⁵

Zweitens besteht keine Gewissheit darüber, wie oder wann andere Mitgliedstaaten die in einer Zusammenstellung der nationalen Kontrolllisten veröffentlichten Kontrollen übernehmen können. Der Mitgliedstaat, der die ursprüngliche Kontrolle vornimmt, wird weder wissen, ob sie von anderen übernommen wurde, noch wird er über Entscheidungen in Kenntnis gesetzt, dass in einem anderen Mitgliedstaat Ausfuhren auf der Grundlage seiner Kontrollen genehmigt werden.²⁶ Die meisten Mitgliedstaaten führen Kontrollen im Rahmen der veröffentlichten

²⁴ Die öffentliche Konsultation ist abrufbar unter: <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=UM008:00/2019>.

²⁵ Es sei darauf hingewiesen, dass die Kommission aufgefordert wäre, die Maßnahmen eines einzelnen Mitgliedstaats im Namen der EU zu verteidigen, sollten diese Maßnahmen von einem Drittland vor der Welthandelsorganisation angefochten werden. Ebenso würde die EU im Rahmen des neuen Instruments gegen Zwangsmaßnahmen Maßnahmen eines Drittlands als Reaktion auf Ausfuhrkontrollen von Mitgliedstaaten entgegentreten, mit denen versucht wird, diese Maßnahmen der Mitgliedstaaten zu ändern oder sicherzustellen, dass sie nicht auf EU-Ebene oder von anderen Mitgliedstaaten aufgegriffen werden.

²⁶ Gemäß der Dual-Use-Verordnung müssen Mitgliedstaaten, die eine Ausfuhr auf der Grundlage einer nationalen Kontrollliste eines anderen Mitgliedstaats verweigern, die Kommission und die anderen

Zusammenstellung nationaler Kontrolllisten als „Catch-all“-Maßnahmen durch oder planen deren Durchführung.²⁷ Auch wenn dies eine völlig legitime Entscheidung der betroffenen Mitgliedstaaten ist, schafft eine solche Durchführung weder eine allgemein anwendbare noch eine öffentlich bekannt gemachte Vorschrift. Wenn jeder Ausführer im Rahmen eines „Catch-all“-Verfahrens individuell informiert werden muss, ist dies möglicherweise verwaltungstechnisch schwerfällig und kann nicht alle möglichen Ausführer des betreffenden Gutes erfassen.

Drittens: Selbst wenn die Dual-Use-Verordnung den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einräumt, die Ausfuhrkontrollen anderer Mitgliedstaaten zu übernehmen, kann es sein, dass dies nach ihrem nationalen Recht nicht möglich ist oder zumindest ihre Möglichkeit einschränken, solche Maßnahmen zu veröffentlichen.²⁸ Folglich liegen keine öffentlich zugänglichen Informationen darüber vor, welche nationalen Kontrollen in welchem Mitgliedstaat durchgeführt werden. Dies wirkt sich nachteilig auf ihre Fähigkeit aus, zu einer vorhersehbaren, rechtzeitigen und einheitlichen Durchführung der Ausfuhrkontrollen durch alle Mitgliedstaaten beizutragen.

Viertens birgt diese Situation die Gefahr der Wahl des günstigsten Gerichtsstands („forum shopping“). Nationale Ausfuhrkontrollen, die von einem Mitgliedstaat eingeführt werden, gelten nur für Ausfuhren, die das Gebiet der EU verlassen, nicht aber für den Handel innerhalb des Binnenmarkts. Ein spanischer Ausführer stellt vielleicht fest, dass seine Produkte mit doppeltem Verwendungszweck nicht aus Spanien in ein Drittland aus der Union ausgeführt, aber an Kunden in einem anderen Mitgliedstaat verkauft werden können, der keine ähnliche Kontrolle anwendet. Sie könnten dann von dort legal in das Drittland wiederausgeführt werden. Dies würde die nationalen Kontrollen eindeutig unterlaufen und sie unwirksam machen. Es könnte auch für Unternehmen mit Sitz in den Mitgliedstaaten, in denen Kontrollen durchgeführt werden, Wettbewerbsnachteile mit sich bringen. Darüber hinaus könnte dies dazu führen, dass Einführer ihre Lieferketten ändern, und es könnte Mitgliedstaaten aus kommerziellen Gründen sogar davon abhalten, bestimmte Kontrollen einzuführen.

Angesichts der vorstehend aufgeführten Faktoren sieht die Kommission die Gefahr, dass der bestehende Koordinierungsmechanismus zwischen den Mitgliedstaaten nicht das einheitliche, zeitnahe und wirksame Kontrollsystem schaffen kann, das die EU benötigt. Hiergegen sollte vorgegangen werden, um die Sicherheit in Europa und weltweit zu erhöhen, gleiche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten und die Integrität des Binnenmarkts zu schützen; dies gilt insbesondere in Zeiten erheblicher geopolitischer Spannungen und der Blockade multilateraler Regelungen.

Mitgliedstaaten über eine solche Entscheidung unterrichten. Die Mitgliedstaaten müssen jedoch nicht über das Fehlen von Kontrollen oder über Ausfuhrgenehmigungen informieren.

²⁷ Als „Catch-all-Kontrollen“ gelten im Allgemeinen Kontrollen, die von den Mitgliedstaaten auf Güter angewandt werden, die nicht in Anhang I der Dual-Use-Verordnung aufgeführt sind (in der sogenannten „EU-Kontrollliste“), sodass die Kontrollen für Güter gelten, über die im Rahmen der multilateralen Kontrollregelungen noch keine Vereinbarung gefunden wurde. Insbesondere müssen Ausführer nach Artikel 4 der Dual-Use-Verordnung eine Ausfuhrgenehmigung beantragen, wenn sie von der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats davon unterrichtet werden, dass ein von ihnen ausgeführtes Gut, für eine der in Artikel 4 genannten sensiblen Endverwendungen bestimmt sein kann. Diese Unterrichtung erfolgt in der Regel in Form einer nichtöffentlichen individuellen Mitteilung an den betreffenden Ausführer.

²⁸ Einige Mitgliedstaaten verfügen nicht über eine Rechtsgrundlage für die Einführung nationaler Kontrollen nach Artikel 9. Darüber hinaus erlauben die nationalen Rechtsvorschriften einiger Mitgliedstaaten es ihnen nicht, öffentliche und transparente Kontrollen nach Artikel 10 einzuführen. Vielmehr müssen sie auf individuelle nichtöffentliche Mitteilungen an Ausführer zurückgreifen.

4.2. Fehlen eines gemeinsamen Ansatzes für die sicherheits- und handelspolitischen Ziele der Union im Bereich der Ausfuhrkontrollen

Bei der Entscheidungsfindung im Bereich der Ausfuhrkontrollen lassen sich die Mitgliedstaaten derzeit von den Auswirkungen auf ihre nationale Sicherheit leiten. Da die EU nicht mit einer Stimme spricht, wird beispielsweise über die Einführung neuer Ausfuhrkontrollen von den Mitgliedstaaten in erster Linie im Rahmen der multilateralen Ausfuhrkontrollregelungen entschieden. Selbst die begrenzten alternativen Wege, die mit der Dual-Use-Verordnung für neue Kontrollen eingeführt wurden²⁹, hängen von der Initiative der Mitgliedstaaten und ihrer freiwilligen Koordinierung auf der Grundlage ihrer nationalen Risikobewertungen ab.

Die Kommission ist entschlossen, die Arbeit im Rahmen multilateraler Regelungen stärker zu unterstützen, da diese die beste Möglichkeit darstellen, die Ausfuhrkontrollen zu ermitteln und zu akzeptieren, die dem Ausfuhrkontrollrahmen der EU zugrunde liegen.

Die oben beschriebenen jüngsten Entwicklungen werfen jedoch die Frage auf, ob eine zusätzliche Rechtsvorschrift in Betracht gezogen werden sollte, um die Möglichkeit einer schnelleren und strafferen Einführung neuer gemeinsamer EU-Kontrollen außerhalb des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens zu schaffen. Damit würde den sicherheits- und handelspolitischen Zielen der Union Rechnung getragen. Auf diesem Wege könnten ferner die derzeitigen Risiken einer Fragmentierung gemindert und könnte erforderlichenfalls eine schnellere EU-weite Reaktion auf Sicherheitsrisiken in Bezug auf neu entstehende Technologien ermöglicht werden, die auf multilateraler Ebene noch nicht kontrolliert werden. Darüber hinaus würde dies die Fähigkeit der EU verbessern, gemeinsam und geopolitisch auf die Forderungen von Drittländern nach neuen Ausfuhrkontrollen für neu entstehende Technologien zu reagieren. Dies würde ferner eine gemeinsame EU-Risikobewertung von Kontrollen ermöglichen, die Auswirkungen auf die Handelsbeziehungen der EU und die Lieferketten in der gesamten EU haben.

4.3. Auf internationaler Ebene spricht die EU nicht mit einer Stimme

Während Ausfuhrkontrollen, die im Rahmen multilateraler Regelungen vereinbart wurden, das Fundament der EU-Ausfuhrkontrollen bilden und regelmäßig in die Listen von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck im Rahmen der Dual-Use-Verordnung aufgenommen werden, ist die Beteiligung der Mitgliedstaaten an solchen Regelungen uneinheitlich.³⁰ Daher können Mitgliedstaaten, die sich an einigen multilateralen Regelungen nicht beteiligen, nicht an den Entscheidungsprozessen für neue Kontrollen teilnehmen, die anschließend in die Dual-Use-Verordnung aufgenommen werden. Es fehlt ihnen ferner ein Forum, um ihre Bedenken in Bezug auf Fragen der Nichtverbreitung und der Ausfuhrkontrolle im Rahmen der multilateralen Regelungen, an denen sie sich nicht beteiligen, zum Ausdruck zu bringen.

Darüber hinaus spricht, anders als in vielen anderen Bereichen der Außenpolitik der EU und wie oben erwähnt, die EU in multilateralen Regelungen und anderen internationalen Foren, in denen hauptsächlich oder am Rande Fragen der Ausfuhrkontrolle erörtert werden, nicht mit einer Stimme. Derzeit stimmen die Mitgliedstaaten ihre Standpunkte zur Einführung neuer Kontrollen vor den Sitzungen der multilateralen Regelungen nicht mit dem Ziel ab, einen gemeinsamen Standpunkt der EU festzulegen. Im Gegensatz zur normalen Regel für das

²⁹ Siehe Fußnote 15 für weitere Einzelheiten zu den Artikeln 5, 9 und 10 der Dual-Use-Verordnung.

³⁰ Derzeit sind Estland, Lettland, Litauen, Malta, Rumänien, die Slowakei, Slowenien und Zypern nicht Vertragsparteien des Trägertechnologie-Kontrollregimes; und Zypern ist nicht Vertragspartei des Wassenaar-Arrangements.

auswärtige Handeln der Union, das den Handel mit einer Ausfuhrkontrolle unterliegenden Gütern betrifft, sind es zudem die Mitgliedstaaten, die sich an diesen Regelungen beteiligen und daran mitarbeiten, und nicht die Union, obwohl das Ergebnis der Beratungen über diese Regelungen anschließend in den Rechtsrahmen der EU für Güter mit doppeltem Verwendungszweck aufgenommen wird.

Die Tatsache, dass die EU nicht mit einer Stimme spricht, setzt einzelne Mitgliedstaaten einem starken geopolitischen Druck aus und schwächt ihre Verhandlungsposition. Vor dem Hintergrund eines geopolitischen Wettlaufs um Technologieführerschaft und Kontrolle strategischer Technologien stehen Mitgliedstaaten mit spezifischen technologischen Kapazitäten unter zunehmendem Druck von Drittländern. Verbündete oder gleich gesinnte Partner können eine Angleichung an Kontrollen anstreben, die auf der Grundlage ihrer eigenen Sicherheitsbewertungen und Interessen konzipiert wurden, während Drittländer, die Kontrollen unterliegen dürften, einzelnen Mitgliedstaaten möglicherweise Vergeltungsmaßnahmen androhen. Eine bessere Koordinierung auf EU-Ebene und ein gemeinsames Vorgehen würden einem solchen Druck entgegenwirken, den Mitgliedstaaten aufgrund der Größe des Binnenmarkts eine stärkere Verhandlungsposition geben, und sicherstellen, dass alle Kontrollen auf einer europäischen Bewertung von Risiken und Interessen beruhen.

Das Fehlen einer einheitlichen Position schränkt auch die Fähigkeit der EU ein, als geopolitischer Akteur aufzutreten und gleichberechtigt mit anderen Staaten wie USA, China und Japan zusammenzuarbeiten, die ebenfalls dazu beitragen, die Agenda für sensible Technologiebereiche festzulegen. Besonders besorgniserregend ist dies in einer Zeit, in der die Parameter für die Kontrolle einer Reihe wichtiger neu entstehender Technologien auf multilateraler und plurilateraler Ebene oder durch einseitige Maßnahmen der betreffenden Staaten festgelegt werden.

Das Erwachsen einer gemeinsamen Stimme der EU würde die Kohärenz der Standpunkte der EU und der Mitgliedstaaten fördern und die fortgesetzte Beteiligung der EU-Mitgliedstaaten an den multilateralen Regelungen ergänzen.

4.4. Globale Lieferketten und nachgelagerte Auswirkungen

Wie in der Europäischen Strategie für wirtschaftliche Sicherheit dargelegt, hat die COVID-19-Pandemie die Risiken offengelegt, die hochgradig konzentrierte Lieferketten für das Funktionieren der europäischen Wirtschaft darstellen können. Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine hat gezeigt, wie die übermäßige Abhängigkeit von einem einzigen Land, insbesondere von einem Land mit stark abweichenden Werten, Modellen und Interessen, die strategischen Optionen Europas verringern und eine Gefahr für seine Volkswirtschaften und Bürgerinnen und Bürger darstellen kann. Vor diesem Hintergrund wird die EU ihre Lieferketten weiter diversifizieren und ihre kollektive Vorsorge, Widerstandsfähigkeit und Abschreckung gegenüber nichtmarktbezogenen Maßnahmen und Praktiken sowie gegenüber wirtschaftlichem Zwang verbessern.

Die EU ist entschlossen, mit Drittländern und in multilateralen Foren zu arbeiten, um sicherzustellen, dass Ausfuhrkontrollen strategische Lieferketten nicht übermäßig stören und mit den geltenden Ausnahmen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens im Einklang stehen. Darüber hinaus arbeitet die EU im Rahmen des Partnerschaftsteils der Strategie für wirtschaftliche Sicherheit mit Ländern zusammen, die diese Bedenken teilen, um gegen die Gefahr von Unterbrechungen der Lieferkette durch Drittländer vorzugehen.

4.5. Lehren aus den EU-Sanktionen gegen Russland

Die Reaktion der EU auf den Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine führte zu einer beispiellosen und raschen Ausweitung der Sanktionen gegen Russland. Zu den ersten

verhängten Sanktionen gehörten insbesondere Ausfuhrbeschränkungen, mit denen unmittelbar nach der militärischen Aggression Russlands gegen die Ukraine im Februar 2022 unter anderem die Ausfuhrverbote für Güter mit doppeltem Verwendungszweck und sensible Güter ausgeweitet wurden.³¹

Diese Ausfuhrbeschränkungen sind zu einem wichtigen Instrument geworden, um den Zugang des russischen militärischen Industriekomplexes zu sensiblen Technologien einzuschränken und deren Einsatz in russischen Waffensystemen zu erschweren. Um die Wirksamkeit dieser Ausfuhrbeschränkungen zu gewährleisten, hat die EU weitreichende Anstrengungen unternommen, um der Umgehung von Sanktionen und dem Auffüllen von Beständen von mit Sanktionen belegten Gütern entgegenzuwirken und eine konsequente Durchsetzung sicherzustellen.

Die Umsetzung der EU-Sanktionen gegen Russland hat ferner zu einer deutlichen Zunahme des Informationsaustauschs innerhalb und zwischen den zuständigen Regulierungsbehörden, wie den Ausfuhrkontrollbehörden und dem Zoll, und im Falle von Risikoinformationen über das von der Kommission verwaltete Zollrisikomanagementsystem (CRMS2) geführt.³² Dies ist wichtig, um die wirksame Umsetzung der Maßnahmen in der gesamten EU sicherzustellen.³³

Solche Beschränkungen sind aus technischer und verfahrenstechnischer Sicht mit Ausfuhrkontrollen für Güter mit doppeltem Verwendungszweck vergleichbar³⁴, auch wenn es sich bei der Sanktionsregelung der EU und dem EU-Rahmen für die Kontrolle der Ausfuhr von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck um separate Instrumente mit unterschiedlichen Rechtsgrundlagen, Zielen und Beschlussfassungsvorschriften handelt.

Dennoch bestätigten die Ausfuhrbeschränkungen in den EU-Sanktionen gegen Russland das Potenzial von Ausfuhrkontrollen als wirksames Instrument zur Bewältigung der sicherheitspolitischen Herausforderungen der EU, wenn sie rasch, einheitlich und in Abstimmung mit internationalen Partnern umgesetzt werden.

5. VORGESCHLAGENE ANTWORTEN

Wie es in der Strategie für wirtschaftliche Sicherheit heißt, ist die Notwendigkeit eines rascheren und besser koordinierten Vorgehens auf EU-Ebene im Bereich der Ausfuhrkontrollen gestiegen, da eine unkoordinierte Zunahme nationaler Kontrollen durch die Mitgliedstaaten Schlupflöcher schaffen und die Wirksamkeit der Ausfuhrkontrollen und die

³¹ Sie ergänzten die Maßnahmen, die die EU bereits im Juli 2014 gegen Ausführen bestimmter Güter und Technologien mit doppeltem Verwendungszweck eingeführt hatte.

³² Das CRMS2 dient als einziger Bezugspunkt für die Mitgliedstaaten für den Zugang zu Informationen, die für das Risikomanagement im Zusammenhang mit der Umsetzung von Sanktionen und mit Bedrohungen durch Umgehung relevant sind.

³³ Im Rahmen des DUEs (des in Artikel 23 Absatz 6 der Dual-Use-Verordnung vorgesehenen elektronischen Systems) haben die EU-Mitgliedstaaten nicht nur sanktionsbezogene Informationen über abgelehnte Genehmigungen ausgetauscht (wie dies im Rahmen der Dual-Use-Verordnung der Fall ist), sondern auch über Genehmigungen, die für bestimmte begrenzte Ausführen nach Russland erteilt wurden. Unterstützt wird dies ferner durch die Annahme der von der Kommission im Mai 2023 vorgeschlagenen Zollreform, die auch eine neue Zollbehörde und eine neue Datenplattform umfasst, die zu einem verbesserten EU-Ansatz für das Risikomanagement beitragen wird.

³⁴ So folgt beispielsweise Anhang VII Teil A der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 („Verordnung über Sanktionen gegen Russland“), in dem Güter aufgeführt sind, die Ausfuhrbeschränkungen nach Russland unterliegen, einer ähnlichen Struktur wie Anhang I der Dual-Use-Verordnung. Darüber hinaus ist in Artikel 2 Absatz 6 der Verordnung über Sanktionen gegen Russland festgelegt, dass die Vorschriften und Verfahren der Dual-Use-Verordnung auf diese Ausfuhrbeschränkungen entsprechend anwendbar sind.

Integrität des Binnenmarkts untergraben würde. Dieses Risiko ist in dem derzeitigen sich rasch wandelnden Technologieumfeld stärker ausgeprägt, in dem Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten die wirtschaftliche Sicherheit der EU insgesamt schwächen würden.³⁵

Vor diesem Hintergrund wird die Europäische Kommission sowohl kurz- als auch mittelfristig Maßnahmen vorschlagen, um den Bedenken Rechnung zu tragen. Der HR/VP kann gegebenenfalls einen Beitrag zu möglichen Fragen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik leisten.

5.1. Gewährleistung der Fortführung und Verstärkung einheitlicher Kontrollen in der EU

Kurzfristig ist es nach Auffassung der Kommission wichtig, nach sofortigen Lösungen für die Ausweitung des Anhangs I der Dual-Use-Verordnung der EU³⁶ zu suchen, die aufgrund der Blockade durch bestimmte Mitglieder, insbesondere Russland, von den multilateralen Ausfuhrkontrollregelungen nicht angenommen wurden, aber von den Mitgliedstaaten im Rahmen dieser Regelungen unterstützt wurden. Dies könnte durch einen gezielten Vorschlag zur Aufnahme solcher Kontrollen in die aktuelle EU-Kontrollliste in Anhang I der Dual-Use-Verordnung geschehen.

Dies kann auf zwei Wegen erfolgen. Ein erster Weg ist ein Legislativvorschlag der Kommission im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens, der eine Aktualisierung von Anhang I ermöglicht, die sowohl vom Europäischen Parlament als auch vom Rat gemeinsam angenommen werden müsste. Ein möglicher zweiter Weg ist ein delegierter Rechtsakt der Kommission. Mit der Dual-Use-Verordnung wird der Kommission die Änderung ihres Anhangs I übertragen, sofern die Bedingungen für die Ausübung der Befugnisübertragung erfüllt sind, sofern also insbesondere den internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten bezüglich dieser neuen Güter Rechnung getragen wird. Die Kommission kann diesen zweiten Weg in Betracht ziehen, wenn die Mitgliedstaaten in Zukunft in der Lage sind, zu bestätigen, dass sie solche Verpflichtungen auf internationaler Ebene eingegangen sind.

Die Aufnahme neuer Güter für Ausfuhrkontrollen nach Anhang I in die Dual-Use-Verordnung würde die in Abschnitt 4.1 erläuterten Beschränkungen nationaler Kontrollen vermeiden. Sie würde einheitliche Kontrollen in allen 27 Mitgliedstaaten ermöglichen, die gleichzeitig in allen Amtssprachen der EU angenommen und veröffentlicht werden. Diese einheitlichen EU-Kontrollen würden den Binnenmarkt schützen und dazu beitragen, für EU-Ausführer gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen. Dies würde auch die Wirksamkeit der EU-Kontrollen und die Effizienz der Kontrollen in den Mitgliedstaaten erhöhen, z. B. durch eine effizientere Nutzung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften in den Mitgliedstaaten.

5.2. Einrichtung eines Forums für die politische Koordinierung von Ausfuhrkontrollen

Angesichts des zuvor beschriebenen zunehmenden geopolitischen Drucks sollten die Mitgliedstaaten und die Kommission über ein Forum verfügen, um Entwicklungen auf der geeigneten hochrangigen Ebene zu erörtern und so gemeinsame Standpunkte der EU zu fördern, der Binnenmarktdimension der Entwicklungen bei Ausfuhrkontrollen Rechnung zu

³⁵ Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat über eine „Europäische Strategie für wirtschaftliche Sicherheit“ (JOIN/2023/20 final).

³⁶ Im Gegensatz zu nationalen Kontrollen durch die Mitgliedstaaten werden die in Anhang I der Dual-Use-Verordnung aufgeführten Güter in Anwendung von Artikel 3 der Dual-Use-Verordnung von allen Mitgliedstaaten einheitlich und gleichzeitig kontrolliert.

tragen und Maßnahmen auf internationaler Ebene vorzubereiten und zu koordinieren. Dies könnte die Gestalt eines Forums für Ausfuhrkontrollpolitik annehmen.

5.3. Mechanismus für eine bessere Koordinierung der neuen nationalen Kontrolllisten

Auch kurzfristig hält es die Kommission für wesentlich, die Koordinierung der von den EU-Mitgliedstaaten eingeführten neuen nationalen Kontrolllisten zu verbessern. Dies entspricht Situationen, in denen Mitgliedstaaten beschließen können, nationale Kontrolllisten für Güter zu erstellen, die ihrer Ansicht nach riskant sind, aber noch nicht auf multilateraler Ebene kontrolliert werden.

Die Kommission beabsichtigt, vor Ablauf ihrer Amtszeit als ersten Schritt eine Empfehlung zur Verbesserung dieser Koordinierung anzunehmen. Darin würde empfohlen, dass die Mitgliedstaaten den anderen Mitgliedstaaten und der Kommission alle neuen nationalen Kontrolllisten vor ihrer Annahme mitteilen, und dass andere Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, zu der geplanten nationalen Kontrollliste Stellung zu nehmen, wenn sie der Auffassung sind, dass die Liste ihre öffentliche Sicherheit beeinträchtigen könnte, und dem Mitgliedstaat, der solche Kontrollen vorschlägt, einschlägige Informationen zur Verfügung zu stellen. Die Kommission wäre auch bereit, Bemerkungen abzugeben oder Stellungnahmen anzunehmen, wenn sie der Auffassung ist, dass die neue nationale Kontrollliste die öffentliche Sicherheit von mehr als einem Mitgliedstaat oder das Interesse der Union beeinträchtigen könnte.³⁷

Dieser freiwillige Ansatz zur Verbesserung der Koordinierung hätte das Potenzial, die Transparenz im Zusammenhang mit der Annahme neuer nationaler Kontrolllisten durch die Mitgliedstaaten zu erhöhen, die Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten der Kontrollen nach den Artikeln 9 und 10 der Dual-Use-Verordnung zu erleichtern und es den zuständigen nationalen Behörden zu ermöglichen, potenziellen Risiken oder Auswirkungen ihrer Entscheidungen auf andere Mitgliedstaaten und die Union Rechnung zu tragen.

5.4. Vorverlegung der Bewertung der Dual-Use-Verordnung

Die Dual-Use-Verordnung sieht eine Bewertung zwischen 2026 und 2028 vor. Aufgrund der raschen Abfolge der Ereignisse in den letzten drei Jahren ist die Kommission jedoch zu dem Schluss gelangt, dass die Bewertung auf das erste Quartal 2025 vorgezogen werden sollte, um die Mängel in Bezug auf ihre Wirksamkeit und Effizienz zu bewerten und in der Folge möglicherweise Vorschläge zu unterbreiten, von denen einige in diesem Weißbuch bereits angesprochen wurden.

Diese Bewertung wird durch eine umfassende Studie im Jahr 2024 unterstützt, aber auch auf die Ergebnisse der Bewertung einer Reihe von Technologien, die für die wirtschaftliche Sicherheit der EU von entscheidender Bedeutung sind, zurückgreifen können, wie in einer Empfehlung der Kommission³⁸ vom 3. Oktober angekündigt.³⁹

³⁷ Bei der Prüfung des Unionsinteresses würden alle verfügbaren Informationen berücksichtigt und es würde eine Gesamtwürdigung der verschiedenen betroffenen Interessen vorgenommen. Sie würde die Interessen von Wirtschaftsteilnehmern der Union wie vor- und nachgelagerte Wirtschaftszweige sowie Projekte oder Programme von Unionsinteresse im Sinne der Verordnung (EU) 2019/452 umfassen.

³⁸ Empfehlung der Kommission vom 3. Oktober 2023 zu Technologiebereichen, die für die wirtschaftliche Sicherheit der EU von entscheidender Bedeutung sind, zwecks weiterer Risikobewertung mit den Mitgliedstaaten (C(2023) 6689).

³⁹ Dies steht im Einklang mit dem Bestreben der Mitgliedstaaten, den Export von Technologien besser zu kontrollieren. Siehe z. B. die Erklärungen des französischen Ministers für europäische Angelegenheiten, Laurence Boone, zur Notwendigkeit, dass die EU ihre Doktrin zu der Frage vervollständigen muss, welche

Diese Bewertung wird in Absprache mit den Mitgliedstaaten und Interessenträgern durchgeführt und mit einer öffentlichen Konsultation einhergehen. Dies sollte es den Interessenträgern ermöglichen, Mängel in Bezug auf die Wirksamkeit und Effizienz des derzeitigen Rahmens zu ermitteln und angesichts der in diesem Weißbuch aufgezeigten Herausforderungen mögliche Lösungen vorzuschlagen.

*

*

*

Technologien sie wohin zu exportieren bereit ist, 28. März 2023 im Peterson-Institut, abrufbar unter <https://www.piie.com/events/european-approach-economic-statecraft>.