



Fachzeitschriften > AW-Prax > 2017 > AW-Prax 10/2017 > Beiträge · Aufsätze · Berichte > Der Brexit und seine Auswirkungen auf die europäische Exportkontrolle

## Der Brexit und seine Auswirkungen auf die europäische Exportkontrolle

*Die Exportkontrolle Großbritanniens nach dem Austritt aus der EU – zukünftiges Verhältnis zur Exportkontrolle der EU und Bedeutung für die deutsche Exportindustrie*



*Der Autor Dr. Philip Haellmigk, LL.M. ist deutscher Rechtsanwalt und Inhaber der Kanzlei HAELLMIGK, die auf die Bereiche Außenhandel & Exportkontrolle spezialisiert ist. Herr Dr. Haellmigk hat auch in England die Rechtswissenschaften studiert und ist daher ebenfalls als englischer Rechtsanwalt zugelassen (Solicitor of England & Wales). Er lehrt zudem Öffentliches Recht an der FOM Hochschule für Oekonomie und Management in München.*

Nachdem Großbritannien der EU am 29.3.2017 offiziell seinen Antrag zum Austritt aus der EU übergeben hat, haben die Vertragsverhandlungen zum Abschluss des Austrittsabkommens mittlerweile begonnen. Die erste Verhandlungsrunde zwischen der EU und Großbritannien fand am 19.6.2017 statt. Die Parteien werden ihre Verhandlungen nun monatlich bis zum März 2019, dem Zeitpunkt des tatsächlichen Austritts Großbritanniens, fortführen. Die zentralen Themen der ersten Phase sind dabei die finanziellen Verpflichtungen Großbritanniens nach dem Austritt, die Rechte von EU-Bürgern in Großbritannien, die Rechte von britischen Bürgern in der EU sowie die Grenze zwischen Irland und Nordirland, da diese die neue EU-Außengrenze bildet. Im Anschluss daran soll ein mögliches Freihandelsabkommen thematisiert werden, was für Großbritannien aufgrund des Rückzugs aus dem EU-Binnenmarkt und der Zollunion von besonderer Bedeutung ist. Dies gilt in gleichem Maße für die EU, allen voran Deutschland, da Großbritannien für die deutschen Exporteure der zweitwichtigste Absatzmarkt innerhalb der EU ist. Im Schatten der Zollthemen steht bislang dabei die Frage, wie die zukünftige Exportkontrolle Großbritanniens und damit ihr Verhältnis zur europäischen Exportkontrolle aussehen wird. Angesichts der strategischen Bedeutung der Exportkontrolle, die sowohl handelswirtschaftliche als auch sicherheitspolitische Themen adressiert, sollte über die Konsequenzen des Brexit in diesem Bereich aber genauso intensiv diskutiert werden. Beide Seiten – Großbritannien und die EU – werden sich überlegen müssen, wie ihr jeweiliges Exportkontrollregime in Zukunft ausgestaltet sein sollte, um diese Themen hinreichend zu berücksichtigen. Vorliegender Beitrag gibt daher einen Überblick über die wesentlichen Auswirkungen des Brexit auf die Exportkontrolle



Großbritanniens und der EU und fasst die sich für beide Seiten daraus ergebenden zentralen Fragestellungen zusammen.

## INHALT

- Die Exportkontrolle in Großbritannien im Überblick
  - Güterbezogene Exportkontrolle
  - Verwendungsbezogene Exportkontrolle
  - Länder- und personenbezogene Exportkontrolle
- Die zentralen Fragestellungen für die zukünftige Exportkontrolle in Großbritannien und in der EU
  - Was wird die neue Rechtsgrundlage der Exportkontrolle in Großbritannien sein?
  - Wird der Brexit zu einer Harmonisierung der Exportkontrolle der EU und Großbritanniens oder zu einem Wettbewerb der geringsten Exportkontrolle führen?
  - Wie wird der für die Exportkontrolle erforderliche Informationsaustausch gewährleistet werden?
  - Welche Beschränkungen werden für den Dual-use-Handel zwischen der EU und Großbritannien gelten?
  - Wird es auch in Zukunft ein einheitliches und effektives Sanktionsregime geben?
- Das Brexit-Thema sollte Teil der aktuellen Reform der Dual-use-Verordnung werden
- Fazit

## Die Exportkontrolle in Großbritannien im Überblick

Aufgrund seiner Mitgliedschaft in der EU fußt die Exportkontrolle Großbritanniens bislang auf dem Exportkontrollsystem der EU (und seinen entsprechenden Regelungen). Zudem ist Großbritannien eigenständiges Mitglied der internationalen Exportkontrollregimes: Das Wassenaar Arrangement, das die Kontrolle von Dual-use- und Rüstungsgütern betrifft, sowie die Nuclear Suppliers Group, das Missile Technology Control Regime und die Australia Group, die auf die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen und deren Trägersysteme ausgerichtet sind. Die relevantesten nationalen Rechtsakte Großbritanniens, die die einschlägigen EU-Verordnungen ergänzen, sind der Export Control Act 2002 und die Export Control Order 2008.

Entsprechend der Exportkontrolle in Deutschland gibt es in Großbritannien daher eine güter-, verwendungs-, länder- und personenbezogene Exportkontrolle.

## Güterbezogene Exportkontrolle

Da die Rüstungsgüterlisten der einzelnen Mitgliedstaaten der EU auf der gemeinsamen Militärliste der EU basieren, ist der Inhalt der UK Military List mit der Ausfuhrliste identisch. Für den Export von Dual-use-Gütern gilt zunächst die EU Dual-use-Liste. Wie der deutsche Gesetzgeber hat auch Großbritannien die EU Dual-use-Liste um nationale Dual-use-Güter ergänzt, die einer Ausfuhrgenehmigung bedürfen. Die



genehmigungspflichtigen Güter sind in der Gesamtgüterliste zusammengefasst (consolidated list of strategic military and dual use items that require export authorisation).

### **Verwendungsbezogene Exportkontrolle**

Kontrolliert wird in Großbritannien auch der Export nicht gelisteter Güter, sofern sie in Zusammenhang mit kritischen Verwendungen stehen. Die relevanten kritischen Verwendungen sind Massenvernichtungswaffen und die militärische Verwendung in einem Waffenembargo-Land. Auf eine nationale Ergänzung dieser europäischen Catch-All-Klauseln (Art. 4 der EG Dual-use-Verordnung) – wie hierzulande hinsichtlich der Verwendung im Zusammenhang mit zivilen Nuklearanlagen in kritischen Ländern (§ 9 AWV) – hat Großbritannien hingegen verzichtet.

### **Länder- und personenbezogene Exportkontrolle**

Die Exportkontrolle Großbritanniens umfasst auch die Handelsbeschränkungen durch länder- und personenbezogene EU-Embargoverordnungen. In Ergänzung zu den EU-Embargoregelungen bestehen auch nationale Restriktionen, die sowohl die geltenden EU-Embargos ergänzen (Bsp: Financial Restrictions (Iran) Order 2011) als auch andere Länder erfassen. So gibt es beispielsweise nationale Beschränkungen für den Handel mit Argentinien (wegen des Falkland-Konflikts).

Im Gegensatz zu den USA fordert Großbritannien aber gegenüber der ausländischen Wirtschaft keine extraterritoriale Beachtung ihrer nationalen Exportkontrolle.

### **Die zentralen Fragestellungen für die zukünftige Exportkontrolle in Großbritannien und in der EU**

Der Brexit wirft zahlreiche Fragen zur zukünftigen Exportkontrolle in Großbritannien und in der EU auf. Sie lassen sich im Wesentlichen in fünf Themenblöcke untergliedern.

#### **Was wird die neue Rechtsgrundlage der Exportkontrolle in Großbritannien sein?**

Die erste Frage ist, auf welche Rechtsgrundlage Großbritannien seine Exportkontrolle stellen wird. Aktuell ist vorgesehen, mittels der European Union Withdrawal Bill (sog. Great Repeal Bill) den bislang geltenden Vorrang des EU-Rechts vor nationalem Recht aufzuheben und sämtliche EU-Rechtsakte in nationales Recht umzuwandeln. Im Anschluss daran sollen die Regelungen überprüft und gegebenenfalls überarbeitet oder auch ersatzlos gestrichen werden.

Denkbar ist zunächst, dass Großbritannien für seine Exportkontrolle zukünftig eigenständige Regelungen entwickeln wird, die sich stärker an den Vorgaben der internationalen Exportkontrollregimes als an den geltenden EU-Verordnungen (insbesondere Dual-use-Verordnung) orientiert. Der Brexit wird die Mitgliedschaft Großbritanniens in diesen Regimes nicht berühren. In diesem Fall ist aber zu befürchten, dass die Exportkontrolle der EU und Großbritanniens im Laufe der Zeit inhaltliche Unterschiede aufweisen werden.

Die Alternative für Großbritannien besteht darin, seine nationalen Regelungen systematisch an den EU-Vorgaben auszurichten. Diese Herangehensweise wird derzeit von Norwegen praktiziert. Allerdings ist Norwegen nicht Mitglied der Arbeitsgruppen der EU für die Exportkontrolle und kann daher keinen Einfluss auf Abänderungen oder Aktualisierungen der EU-Verordnungen nehmen. Darüber hinaus nimmt Norwegen aktuell auch nicht an dem Informationsaustausch der EU-Mitgliedstaaten untereinander teil (wobei es Bestrebungen gibt, dies zu ändern). Die Einflussnahme Großbritanniens auf die Entwicklung der europäischen Regelungen wäre somit deutlich reduziert, was nicht seinem Sinne wäre.



Daher ist es durchaus möglich, dass Großbritannien ein eigenständiges Exportkontrollsystem etabliert.

**Wird der Brexit zu einer Harmonisierung der Exportkontrolle der EU und Großbritanniens oder zu einem Wettbewerb der geringsten Exportkontrolle führen?**

Sollte Großbritannien tatsächlich einen eigenen nationalen Weg für die Exportkontrolle wählen, stellt sich die Frage, ob das damit einhergehende Auseinanderdriften der Systeme zu einem gefährlichen Wettbewerb der beiden Systeme der EU und Großbritanniens führt, der den Zielen der Exportkontrolle – Kontrolle von Militär-, Massenvernichtungswaffen und sonstigen sensiblen Gütern – zuwiderliefe.

Im schlimmsten Fall könnte es zu einem Wettbewerb um die geringste Exportkontrolle kommen (race to the bottom), die handelspolitisch unerwünschte Exportaktivitäten erst ermöglicht. Vor dem Hintergrund, dass die Harmonisierung der Exportkontrolle selbst innerhalb der EU-Mitgliedstaaten mangelhaft ist, ist die Gefahr der Wettbewerbsverzerrung nicht nur abstrakt. Dies gilt umso mehr, als die EU im Rahmen der aktuellen Reform der Dual-use-Verordnung das Thema „Menschenrechtsverletzungen“ in die Exportkontrolle integrieren will und hierzu ggfs. eine weitere Güterliste erstellen wird. Die Exportkontrolle Großbritanniens behandelt das Thema „Menschenrechtsverletzungen“ bislang nicht gesondert, sodass gerade in diesem Bereich Konflikte entstehen können.

**Wie wird der für die Exportkontrolle erforderliche Informationsaustausch gewährleistet werden?**

Ein weiterer exportkontrollrechtlicher Aspekt des Brexit ist der interstaatliche Austausch von (sensiblen) Informationen.

Die Festlegung von Handelserleichterungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten und die effektive Implementierung der Exportkontrolle hängen maßgeblich vom Inhalt und Umfang des Informationsaustausches zwischen den Mitgliedstaaten ab.

Dieses Thema betrifft nicht nur die Ablehnung von Genehmigungsanträgen, um einen Genehmigungs-Wettbewerb im Sinne des race to the bottom-Prinzips zu vermeiden, sondern auch den Austausch von sensiblen Daten hinsichtlich kritischer Auslandslieferungen.

Im Sinne einer effektiven Exportkontrolle sollten die EU und Großbritannien dafür Sorge tragen, dass es auch nach dem Brexit zu einem substanziellen Informationsaustausch zwischen ihnen kommt. Wie der Informationsaustausch im Einzelnen aussieht, ist zwar unerheblich. Gleichwohl wäre ein Lösungsansatz, der dem aktuellen Prozedere der Mitgliedstaaten der EU konzeptionell und inhaltlich entspricht, sehr sinnvoll.

Daher ist zu erwägen, Großbritannien weiterhin Zugang zu allen gegenwärtigen und auch neuen Informationskanälen (Dual-Use Electronic Platform) zu gewähren.

**Welche Beschränkungen werden für den Dual-use-Handel zwischen der EU und Großbritannien gelten?**

Mit dem Austritt Großbritanniens aus der EU wird die Ausfuhr aller gelisteten Dual-use-Güter aus der EU nach Großbritannien bzw. aus Großbritannien in die EU genehmigungspflichtig werden. Die Genehmigungspflicht wird also nicht mehr nur auf wenige sensible Dual-use-Güter beschränkt sein (siehe Anhang IV der Dual-use-Verordnung).

Die Verschärfung der Exportkontrolle für Dual-use-Güter wird zahlreiche Industrien und Branchen betreffen und muss daher im Interesse beider Parteien diskutiert werden.



Ziel muss es sein, den Handel mit Dual-use-Gütern künftig so zu gestalten, dass der administrative Aufwand für die Unternehmen möglichst gering gehalten wird.

Analog zum deutschen Exportkontrollrecht kennt auch die Exportkontrolle Großbritanniens das Konzept von nationalen Verfahrenserleichterungen für Ausfuhren in Form von Allgemeinen Genehmigungen (Open General Export Licences – vergleichbar mit den Allgemeinen Genehmigungen des BAFA). Daher wäre eine Möglichkeit, brexit-spezifische neue Allgemeine Genehmigungen der EU bzw. Großbritanniens für den Warenaustausch zwischen der EU und Großbritannien zu schaffen.

Jedoch ist zu berücksichtigen, dass die Nutzung der Allgemeinen Genehmigungen der EU wie auch der Allgemeinen Genehmigungen Großbritanniens bislang Melde-, Reporting- und Aufbewahrungspflichten der Unternehmen auslösen, die für alle Beteiligten – Genehmigungsbehörden wie Exportunternehmen – einen neuen administrativen Aufwand begründen. Im Sinne einer effektiven Exportkontrolle mögen derartige Informationspflichten zwar grundsätzlich richtig sein; im besonderen Fall der Ausfuhren zwischen der EU und Großbritannien sind diese jedoch zu hinterfragen.

Eine Alternative könnte darin bestehen, die Voraussetzung einer nationalen Einzelausfuhrgenehmigung für Auslandslieferungen von Dual-use-Gütern zwischen der EU und Großbritannien beizubehalten, jedoch die Antragstellung zu vereinfachen und diese Anträge beschleunigt zu bearbeiten. Ob ein solches Beschleunigungs-Modell auf nationaler Ebene tatsächlich funktionieren könnte, ist angesichts der gegenwärtigen Verfahrensdauer für die Bearbeitung von Genehmigungsanträgen jedoch zu bezweifeln.

Gleichwohl ist erforderlich, dass Mechanismen geschaffen werden müssen, die den Warenaustausch von Dual-use-Gütern zwischen der EU und Großbritannien erleichtern. Hier sind beide Seiten aufgefordert, Lösungsansätze zu entwickeln.

#### **Wird es auch in Zukunft ein einheitliches und effektives Sanktionsregime geben?**

Hinsichtlich der EU-Sanktionspolitik und ihrer Umsetzung spielt Großbritannien seit jeher eine wichtige Rolle. So sind einige der personenbezogenen Listungen vornehmlich auf die Initiative und das Betreiben Großbritanniens zurückzuführen. Als eines der (wenigen) wichtigen politischen und wirtschaftlichen Zentren der EU ist die Mitwirkung Großbritanniens bei der Etablierung und Durchsetzung von Sanktionsmechanismen der EU daher essenziell.

Der Brexit könnte jedoch dazu führen, dass sich das Sanktionsregime Großbritanniens von dem der EU abkoppelt. Dies könnte nicht nur wie oben ausgeführt zu einer Wettbewerbsverzerrung zu Lasten einer effektiven Exportkontrolle führen. Zudem wäre zu befürchten, dass die Ziele der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU hierdurch nur unzureichend realisiert würden und die Sanktionen der EU nicht mehr hinreichend wirkungsvoll wären.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt gibt es zwar keine Hinweise, dass Großbritannien hinsichtlich seines Sanktionsregimes einen nationalen Alleingang beabsichtigt. In einem aktuellen Consultation Paper zu den Sanktionen, das die möglichen gesetzlichen Rahmenbedingungen diskutiert und die Unternehmen zu einer Stellungnahme einlädt, wird empfohlen, den „status quo“ beizubehalten, und zugleich eine enge Zusammenarbeit mit der EU angekündigt (Foreign and Commonwealth Office, HM Treasury, Department for International Trade, Public consultation on the United Kingdom's future legal framework for imposing and implementing sanctions, April 2017).



Wie bei vielen Themen des Brexit ist gleichwohl unsicher, ob Großbritannien in Zukunft nicht doch andere Positionen vertreten wird. So ist auch hier nicht auszuschließen, dass sich die aktuelle Haltung Großbritanniens im Laufe der weiteren Verhandlungen verändern wird.

Daher ist und bleibt das Sanktionsthema ein zentraler Aspekt für die zukünftige Exportkontrolle Großbritanniens und ihr Verhältnis zur Exportkontrolle der EU.

#### **Das Brexit-Thema sollte Teil der aktuellen Reform der Dual-use-Verordnung werden**

Angesichts der Fülle und Komplexität der exportkontrollrechtlichen Themen beim Brexit stellt sich die Frage, ob es der EU und Großbritannien gelingen wird, einen effektiven Rechtsrahmen ihrer beiden Exportkontrollsysteme bis zum März 2019, dem Zeitpunkt des tatsächlichen Austritts Großbritanniens aus der EU, zu schaffen.

Diese Frage ist insbesondere vor dem Hintergrund berechtigt, dass die EU vor mittlerweile vier Jahren eine Reform der Dual-use-Verordnung angestoßen hat, die immer noch nicht abgeschlossen ist.

Daher wäre zu erwägen, diese Exportkontrollthemen nicht separat zu behandeln, sondern das Brexit-Thema in den Reformprozess mit aufzunehmen. Einige der Fragestellungen betreffen die Dual-use-Exportkontrolle (insbesondere Frage 4) und können daher in diesem Rahmen behandelt werden.

#### **Fazit**

Der Brexit wirft zahlreiche exportkontrollrechtliche Fragestellungen für Großbritannien wie die EU auf. Denn sie betreffen nicht nur die zukünftige Ausgestaltung der Exportkontrolle Großbritanniens, sondern auch ihr Zusammenspiel mit der Exportkontrolle der EU.

Großbritannien ist ein politisch wie wirtschaftlich wichtiger Partner der EU, allen voran Deutschlands. Daher müssen sich beide Seiten – die EU und Großbritannien – Gedanken machen, wie sie mit den exportkontrollrechtlichen Folgen des Brexits, die ihren Handel negativ zu beeinflussen drohen, umgehen.

Angesichts der Fülle der exportkontrollrechtlichen Themen und des engen Zeitplans bis zum tatsächlichen Austritt Großbritanniens aus der EU im März 2019 sollten die Parteien mit ihren Überlegungen hierzu möglichst frühzeitig beginnen.

Da bereits eine umfassende Reform der europäischen Dual-use-Regelungen angestoßen worden ist, bietet es sich an, das Brexit-Thema, soweit es den zukünftigen Dual-use-Handel betrifft, in den aktuellen Reformprozess mit aufzunehmen.