

Grundlagen der Exportkontrolle

Was internationalen Handel betrifft – ist Ihr Unternehmen darauf vorbereitet, die zunehmend stringenter werdenden Handelsvorschriften zu berücksichtigen und sich dennoch die notwendige Flexibilität und Beweglichkeit zu erhalten?

Executive Summary

Dieser Business Background umreißt die wichtigsten Grundlagen des in der EU gültigen Exportkontrollrechts. Der erste Teil erläutert die **Grundlagen der Exportkontrolle** und gliedert die unterschiedlichen Rechtsgebiete, Reglementierungen und Kontroll-Regime auf, die global handelnde Unternehmen mit Sitz in der Europäischen Union zu beachten haben. Durch die enge Verflechtung der europäischen und amerikanischen Wirtschaft hat jedoch auch das US-Recht große Relevanz. Es wird ebenfalls im ersten Teil kurz dargestellt.

Der zweite Teil wendet sich der **betrieblichen Praxis** zu, konzentriert sich dabei auf weit verbreitete Fehleinschätzungen und Wissenslücken in den Unternehmen. Die Folgen, die eine Missachtung der betreffenden Regelungen nach sich ziehen, werden kurz beleuchtet. Durch die terroristische Bedrohung und die damit verbundene Intensivierung der Kontrollmaßnahmen besteht in den Unternehmen seit einiger Zeit **konkreter Handlungsbedarf**. Die vier wichtigsten Punkte beschließen Teil zwei.

Im Anhang werden überblicksartig die **Lösungsansätze** geschildert, die die AEB entwickelt hat, um IT-gestützte Antworten auf diese Herausforderungen zu geben.

Inhalt

1	Einleitung	1
2	Grundlagen der Exportkontrolle	2
2.1	Die Rechtslage in der EG	2
2.1.1	Nichtverbreitungsverträge und Kontroll-Regime	2
2.1.2	Embargoregelungen	2
2.1.3	Personenbezogene Embargos – Sanktionslisten	3
2.1.4	Weitere Pflichten: Auskunft, Aufzeichnung, Aufbewahrung	3
2.2	Das US-Exportrecht	4
3	Folgerungen für die betriebswirtschaftliche Praxis	5
3.1	Komplexes rechtliches Umfeld	5
3.1.1	Unkenntnis über die Genehmigungspflicht der Güter	5
3.1.2	Genehmigungspflicht auch bei Warenverkehr innerhalb der EU	5
3.1.3	Prüfungspflicht auch für Empfangsland und Verwendungsabsicht	5
3.1.4	Antiterror-Verordnungen gelten für alle Güter	6
3.2	Konkreter Handlungsbedarf	6
3.2.1	Verpflichtung zur eigenverantwortlichen Kontrolle	6
3.2.2	Scharfe Konsequenzen aus Verstößen	6
3.2.3	Überwachungspflicht obliegt dem „Ausführverantwortlichen“	7
	Anhang: IT-Unterstützung der Exportkontrolle	8
	Sanktionslistenprüfungen (AEB :: Compliance Screening)	8
	Verbots- und Genehmigungsprüfungen (AEB :: Export Controls)	8
	Lizenzen- und Genehmigungsverwaltung (AEB :: Licence Management)	9

1 Einleitung

Wirtschaftliches und rechtliches Umfeld

Globalisierung ist Reiz- und Zauberwort zugleich. Wie nie zuvor nimmt der weltweite Handel zu. Das birgt große Chancen, ist aber nicht ohne Risiko.

Mit der Zahl der weltweiten Krisenherde wächst auch die Bedeutung des Außenwirtschaftsrechts als "politisches Recht".

In allen Ländern achten Gesetzgeber und Behörden insbesondere bei grenzüberschreitenden Transaktionen auf die Einhaltung immer umfangreicher werdender Bestimmungen. Verschärft wird dies durch rigidere Sicherheitsvorschriften in Folge terroristischer Bedrohung.

Unternehmen stehen daher mehr und mehr vor der schwierigen Aufgabe, die Ordnungsmäßigkeit ihrer Geschäfte zu gewährleisten. In besonderem Maße betrifft dies stark exportorientierte deutsche Firmen: also auch Sie?

Keineswegs jedenfalls sind die Maßnahmen zur Exportkontrolle, wie häufig angenommen, beschränkt auf bestimmte Unternehmen, bestimmte Warengruppen oder bestimmte Zielländer. Auch wer nicht-sensitive Güter innerhalb der EU versendet, ist verpflichtet, die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben – also die *Compliance* – zu gewährleisten.

„Exportkontrolle“ ist zunächst ein juristisches Themengebiet – jedoch nicht ohne politische Facetten. Vor allem aber mit betriebswirtschaftlichen Auswirkungen. Hinzu kommt die Tatsache, dass globaler Handel sich längst nicht mehr nur um nationales Recht kümmern muss. Und es liegt in der Natur der Sache, dass nicht nur das nationale und europäische Exportkontrollrecht zu beachten ist, sondern ebenfalls die Rechtssysteme der internationalen Organisation und der am Wirtschaftsleben Ihres Unternehmens beteiligten Staaten – allen voran in vielen Fällen das Rechtssystem der USA.

2 Grundlagen der Exportkontrolle

„Die Einhaltung der Exportkontrollvorschriften ist eine besondere Aufgabe der Unternehmensorganisation“.

2.1 Die Rechtslage in der EG

Nach dem Außenwirtschaftsgesetz (AWG) gilt in erster Linie der Grundsatz des freien Außenwirtschaftsverkehrs. Verbote und Genehmigungspflichten für den Export sind aber notwendig zur Erfüllung zwischenstaatlicher Vereinbarungen und zur Abwehr von Gefahren für die nationale Sicherheit und die auswärtigen Beziehungen sowie das friedliche Zusammenleben der Völker. Die zutreffenden gesetzlichen Regelungen und vertraglichen Pflichten werden unter dem Begriff der **Exportkontrollvorschriften** zusammengefasst. Sowohl national als auch international ist eine Tendenz zur Ausweitung der Exportkontrollen zu erkennen.

2.1.1 Nichtverbreitungsverträge und Kontroll-Regime

Auf dem Gebiet der Exportkontrolle gibt es unterschiedliche **Nichtverbreitungsverträge** und **Kontroll-Regime**, die dazu dienen, die Weiterverbreitung von Waffen zu verhindern. Im Gegensatz zum Atomwaffensperrvertrag, dem Biowaffenübereinkommen und dem Chemiewaffenübereinkommen sind die Regime keine völkerrechtlichen Verträge oder Regierungsabkommen sondern lediglich sog. *gentlemen's agreements*, die formal keine rechtliche Bindungswirkung entfalten. Ihre Wirkungskraft beruht auf der Bereitschaft der Mitgliedstaaten, die getroffenen Vereinbarungen gemeinsam umzusetzen. Die Umsetzung in die nationalen Rechtsordnungen wird in der EG zum Beispiel dadurch bewirkt, dass die Regelungen der Regime mit ihren Anhängen und Listen Eingang finden in die europäischen und nationalen Güterlisten, die als Anhang I zur Dual-Use-Verordnung und als **Ausfuhrliste zur Außenwirtschaftsverordnung** Geltungskraft haben. Zu diesen Regimen gehören namentlich das Wassenaar-Arrangement, die Australische Gruppe, das MTCR und die Nuclear Suppliers Group.

2.1.2 Embargoregelungen

Hinzu kommen Embargoregelungen, welche die oben genannten Vorschriften teilweise überlagern. Diese basieren in der Regel auf Beschlüssen der Vereinten Nationen, der OSZE oder Gemeinsamen Standpunkten des Rates der EU. Mit den Embargos werden Handlungen und Rechtsgeschäfte im Außenwirtschaftsverkehr mit bestimmten Zielländern verboten. Es gibt aber auch Ausnahmen von den Verboten. Dann können Genehmigungspflichten bestehen. Inzwischen gibt es auch personenbezogene, länderunabhängige Embargos. Je nach dem Umfang der Beschränkung unterscheidet man das **Totalembargo** für alle Wirtschaftsbereiche, das **Teil-Handels-Embargo**, das auf bestimmte Wirtschaftsbereiche abzielt und das **Waffenembargo**, das

sich nur auf Waffen, Munition und Rüstungsmaterial bezieht. Häufig werden in Bezug auf einzelne Länder bestimmte Handelsmaßnahmen dem Embargo und damit einem Verbot oder zumindest einem Genehmigungserfordernis unterworfen. Dies geschieht in der Rechtsform von EG-Verordnungen oder „Gemeinsamer Standpunkte im Rahmen der GASP“. Solche EG-Verordnungen gelten unmittelbar in jedem Mitgliedstaat der Europäischen Union und sind ebenso verbindlich wie das AWG und die Außenwirtschaftsverordnung (AWV).

2.1.3 Personenbezogene Embargos – Sanktionslisten

Die Europäische Union hat in mehreren Verordnungen aber auch restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus beschlossen. Nach diesen Bestimmungen dürfen bestimmten Personen, Gruppen oder Organisationen, die in den zu den Verordnungen zugehörigen Namenslisten aufgeführt sind, weder direkt noch indirekt finanzielle Vermögenswerte oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder zugute kommen. Diese Art von Embargo hat eindeutig personenbezogenen Charakter und ist damit unabhängig vom Bestimmungsland zu beachten. Unter wirtschaftlichen Ressourcen sind dabei auch alle direkten oder indirekten Lieferungen von Gütern an die gelisteten Personen zu verstehen. Die Namenslisten unterliegen einer hohen Dynamik, denn über Änderungen bzw. weitere Rechtsverordnungen werden diese zum Teil mehrfach pro Monat aktualisiert.

2.1.4 Weitere Pflichten: Auskunft, Aufzeichnung, Aufbewahrung

Neben den Verboten und Genehmigungspflichten sind im Exportkontrollrecht weitere Pflichten zu beachten. So gibt es eine allgemeine Auskunftspflicht für jeden, der unmittelbar oder mittelbar am Außenwirtschaftsverkehr teilnimmt. Mit dieser allgemeinen Auskunftspflicht soll die Einhaltung der Vorschriften im Exportkontrollrecht überwacht werden. So kann das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) auch ohne Verdacht auf eine Straftat oder Ordnungswidrigkeit eine Auskunft zu allen Vorgängen verlangen, die zur Überprüfung der Einhaltung von Genehmigungspflichten dienen. Der Auskunftspflichtige hat dabei kein allgemeines Auskunftsverweigerungsrecht.

Ergänzend zur allgemeinen Auskunftspflicht sind ausführliche Aufzeichnungen seitens der Ausführer/Verbringer über ihre Exportgeschäfte aufzubewahren. Dabei erstreckt sich die Aufbewahrungspflicht auch auf den Export nicht gelisteter Güter, wodurch eine Überprüfung der „besonderen Verwendung“ ermöglicht werden soll. Die Aufzeichnungen sind mindestens drei Jahre lang aufzubewahren.

Genehmigungen sind für die Dauer von fünf Jahren nach Ablauf der Gültigkeit vom Genehmigungsinhaber aufzubewahren. Wie die Pflichten zur Aufbewahrung von Aufzeichnungen und zur Erteilung von Auskünften, dient auch diese Aufbewahrungspflicht der Kontrolle, ob die Genehmigungspflichten eingehalten wurden.

Bei der Verbringung von Gütern des Anhangs I in andere Mitgliedstaaten der EU hat der Verbringer den Empfänger schriftlich darauf hinzuweisen, dass die Ausfuhr dieser Güter aus der Gemeinschaft genehmigungspflichtig ist. Die Verbringung selbst muss nicht genehmigungspflichtig sein und der Verbringer muss auch von einer späteren Ausfuhr der Güter keine Kenntnis haben.

2.2 Das US-Exportrecht

Im US-amerikanischen Exportkontrollrecht ist der Anspruch verankert, Güter, Software und Technologie mit US-Ursprung weltweit zu kontrollieren.

Daraus resultieren gesetzliche Vorgaben und Regelungen für die Ausfuhren aus Deutschland

- von US-Gütern (Reexport)
- von Deutschen Gütern, die das direkte Produkt von US-Technologie und -Software sind (foreign produced direct product rule)
- von Deutschen Gütern, die einen bestimmten Anteil kontrollierter US-Bestandteile enthalten (de minimis rule)

Neben einer möglichen Genehmigungspflicht sind auch die verschiedenen US-Sanktionslisten zu beachten, die Personen und Organisationen von jeglichem Handel mit US-Gütern ausschließen sollen.

Inbesondere vor dem Hintergrund eines hohen Strafrahmens im US-Recht besteht für exportierende deutsche Unternehmen daher die Pflicht, die amerikanischen Rechtsvorschriften auf das Genaueste zu beachten. Die Einhaltung der deutschen Ausfuhrvorschriften und eine Genehmigung des Bundesamts für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) entbinden nicht von der Verpflichtung, die US-Vorschriften zu kennen und ggf. eine US-Ausfuhrgenehmigung einzuholen.

Ohne Beachtung des US-Rechts laufen Firmen Gefahr, vom weiteren Handel mit US-amerikanischen Produkten langfristig ausgeschlossen zu werden. Denn die Nichteinhaltung der US-Exportbestimmungen kann zu einem Eintrag in die sog. "Schwarze Liste" (Denied Persons List) des U.S. Department of Commerce, Bureau of Industry and Security, führen. Weitere Sanktionen sind hohe Geldstrafen. Selbst strafrechtliche Sanktionen können gegen einzelne Personen bei einer späteren Einreise in die USA verhängt werden.

3 Folgerungen für die betriebswirtschaftliche Praxis

3.1 Komplexes rechtliches Umfeld

Das Außenwirtschaftsrecht ist eine komplizierte Materie, und gerade im exportorientierten Deutschland laufen Unternehmen schnell Gefahr, vertragliche Verpflichtungen wegen ausbleibender Genehmigungen oder gestoppter Exporte nicht erfüllen zu können – oder gar mit dem Strafgesetzbuch in Konflikt zu kommen. Unterlassungen oder Fehlverhalten basieren deshalb sehr häufig auf der Unkenntnis der Sach- und Rechtslage und einer daraus resultierenden Fehleinschätzung der konkreten Situation. Typische Beispiele hierzu sind:

3.1.1 Unkenntnis über die Genehmigungspflicht der Güter

Oft werden Rüstungsgüter mit Waffen gleichgesetzt – eine vereinfachende und rechtlich unzutreffende Annahme. In der deutschen Ausfuhrliste sind natürlich Waffen und militärische Ausrüstungen explizit aufgeführt. Zusätzlich unterliegen aber auch die Bestandteile solcher Güter einer Überwachung, wenn sie für den Einsatzzweck "besonders konstruiert" sind. Und dies gilt bereits bei geringfügigsten Anpassungen an die Erfordernisse eines Produktes für den militärischen Einsatz. Damit werden sehr schnell auch solche Waren klassifiziert, die keinerlei Rüstungsrelevanz zu haben scheinen.

3.1.2 Genehmigungspflicht auch bei Warenverkehr innerhalb der EU

Vielfach herrscht die Meinung vor, dass Genehmigungen für Rüstungsgüter nur bei Exporten in Drittländer erforderlich sind. Dies trifft jedoch nicht zu – vielmehr bedürfen solche Exporte auch ins EU-Ausland einer Erlaubnis.

3.1.3 Prüfungspflicht auch für Empfangsland und Verwendungsabsicht

Viele Unternehmen prüfen ihre Produkte ausschließlich gegen die Liste der Rüstungsgüter und die europäische Liste der Dual-Use-Güter. Dies ist aber nicht ausreichend, denn sowohl im nationalen als auch im europäischen Außenwirtschaftsrecht sind Genehmigungserfordernisse definiert, die auf Basis der Güterverwendung in Verbindung mit bestimmten Ländern greifen. So fällt im Zusammenhang mit ABC-Waffen, konventioneller Rüstung oder zivilen kerntechnischen Zwecken für bestimmte gelistete Länder jedes Gut unter einen Genehmigungsvorbehalt. Damit erweitert sich aber die Prüfungspflicht auf das Empfangsland und die Verwendungsabsicht des Warenempfängers.

3.1.4 Antiterror-Verordnungen gelten für alle Güter

Noch weniger bekannt ist die auf den europäischen Antiterror-Verordnungen basierende Gesetzeslage mit ihren generellen Verboten und den daraus abzuleitenden Prüfpflichten. Hier wird unabhängig von Güterbeschaffenheit oder dem Empfangsland allein auf die an einem Rechtsgeschäft beteiligten Personen und Organisationen abgehoben. Ist nur eine der Parteien auf einer der so genannten Sanktionslisten aufgeführt, liegt ebenso ein Verstoß im Sinne des Außenwirtschaftsrechts vor.

3.2 Konkreter Handlungsbedarf

Neben diesen Fragestellungen zur Genehmigungspflicht und -fähigkeit ist ebenso das Wissen um die Möglichkeiten von Vereinfachungen und Ausnahmen ein gewichtiger Faktor für ein sicheres und wirtschaftliches Handeln. Neben den so genannten Allgemeinen Genehmigungen gibt es auch die Möglichkeit von Sammelausfuhrgenehmigungen oder gar die Freistellung von der Genehmigungspflicht in Abhängigkeit von Mengen oder Werten. In allen Fällen sind jedoch umfassende Prüfungen und langfristig nachweisbare Entscheidungen die Basis für ein regelkonformes Verhalten.

3.2.1 Verpflichtung zur eigenverantwortlichen Kontrolle

Die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften des Außenwirtschaftsrechts ist durch die Unternehmen **eigenverantwortlich** sicherzustellen. Die Umsetzung dieses Grundsatzes sollte mit der Bestellung des Ausfuhrverantwortlichen aus dem Kreis der Unternehmensleitung gewährleistet werden. Der Ausfuhrverantwortliche hat insbesondere eine umfassende Organisations-, Personalauswahl-, Weiterbildungs- und Überwachungspflicht, um Verstöße gegen exportrechtliche Bestimmungen zu verhindern. Das prüfende Organ seitens der Behörden ist insbesondere die Zollverwaltung. Fehlen die Maßnahmen zur Sicherstellung der Ordnungsmäßigkeit, wird dies als Ordnungswidrigkeit geahndet (§ 33 AWG).

3.2.2 Scharfe Konsequenzen aus Verstößen

Eine Verletzung der Vorschriften hat weitreichende Folgen für das Unternehmen, aber auch für die Person des Ausfuhrverantwortlichen selbst. Bereits bei einem Verdacht eines Verstoßes wird die Zuverlässigkeit in Frage gestellt. Damit verknüpft sind aber Vereinfachungen und Bewilligungen, die unter dem Gesichtspunkt von Kosten, Flexibilität und Geschwindigkeit heute unverzichtbar sind. Für den Ausfuhrverantwortlichen bedeutet dies neben arbeitsrechtlichen auch strafrechtliche Konsequenzen. So werden beispielsweise Verstöße gegen Embargos der Vereinten Nationen mit einer Mindestfreiheitsstrafe von 2 Jahren geahndet.

3.2.3 Überwachungspflicht obliegt dem „Ausführverantwortlichen“

Den Ausführverantwortlichen trifft dagegen keine strafrechtliche Verantwortung, wenn er alle Maßnahmen ergriffen hat, um Verstöße gegen das Exportkontrollrecht zu verhindern und er von einem strafbaren oder bußgeldbewehrten Verhalten seiner Mitarbeiter nichts weiß. Jedoch werden hohe Anforderungen an die Erfüllung seiner Organisations-, Personalauswahl-, Weiterbildungs- und Überwachungspflicht gestellt.

Erheblich gestiegen ist auch das Risiko, welches ein Unternehmen bei strafbaren Handlungen seiner Mitarbeiter trägt. Insbesondere die Vorschriften der Vermögensabschöpfung nach dem Bruttoprinzip werden zwischenzeitlich von den Strafverfolgungsbehörden konsequent angewandt. Dabei genügt als Vorgang eine rechtswidrige Tat, eine Verschuldung muss nicht vorliegen. Die Konsequenzen erstrecken sich vom Imageverlust bis zur Insolvenz.

Anhang: IT-Unterstützung der Exportkontrolle

Die AEB bietet nun schon seit vielen Jahren Lösungen und Anwendungen an, die die Prozesse im globalen Handel effizienter, einfacher und sicher machen. Mit den **AEB Compliance Solutions** liegt nun eine Produkt-Serie vor, die Unternehmen bei der Erfüllung der komplexen Anforderungen des internationalen Handels maßgeblich unterstützen. Damit werden Verzögerungen im Ablauf der Geschäftsprozesse vermieden, Risiken minimiert und die Wettbewerbsfähigkeit gesichert. Diese Lösung trägt dazu bei, dass Unternehmen gerade auch unter restriktiveren Randbedingungen erfolgreich bleiben.

Mit **AEB Compliance Solutions** werden die Anforderungen der Exportkontrolle bzw. die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen über drei Module abgedeckt:

Sanktionslistenprüfungen (ATC :: Compliance Screening)

Dieses Modul ermöglicht die Prüfung aller Adressen in Geschäftstransaktionen gegen eine Vielzahl von Verbotslisten. Egal, ob Stammdaten im Batchlauf oder Bewegungsdaten online zu prüfen sind – über eine offene, standardisierte Schnittstelle lässt sich diese Funktionalität in beliebige Systeme integrieren. Für SAP R/3 und ASSIST4 wird eine Integrationslösung von AEB selbst angeboten: Überall, wo Adressen erfasst oder verändert werden, wird gegen die Listen abgeglichen – schnell, im Hintergrund und ohne dass es der Bearbeiter eines Vorgangs merkt.

Neben den EU-Sanktionslisten, basierend auf den EG-Verordnungen 881/2002 sowie 2580/2201, sind auch zahlreiche US-Listen (DPL, SDN, ENTITY, UNVERIFIED, ...) verfügbar. Ein automatisierter Update-Service zu diesen Listen ist Teil der Lösung. Beliebige weitere öffentliche Listen können auf Anfrage integriert werden. Darüber hinaus können auch eigene "Good-Guy-" und "Bad-Guy-Listen" gepflegt werden.

Verbots- und Genehmigungsprüfungen (ATC :: Export Controls)

Dieses Modul ermöglicht die Ermittlung von Verboten und Genehmigungspflichten welche sich aus den Gesetzen und Verordnungen mit Länder-, Material- und Verwendungsbezug ergeben. Vorgangsbezogen werden die dazu relevanten gesetzlichen Grundlagen abgeglichen: Verbote auf Basis des KWKG oder der Embargoverordnungen, Genehmigungspflichten für Ausfuhren oder Verbringungen nach der EG Dual-Use Verordnung oder der AWW, sowie mögliche Unterrichtungspflichten nach der AWW.

Berücksichtigung bei den Prüfungen finden natürlich auch die möglichen Verfahrens-erleichterungen: Allgemeingenehmigungen, Wertfreigrenzen und weitere Befreiungstatbestände.

Die zu prüfenden gesetzlichen Grundlagen können dabei einzeln zugeschaltet und erweitert werden. Mit dieser Technik lassen sich die Prüfungen auch auf andere Rechtssysteme, wie z.B. das US-Reexportrecht, ausdehnen.

Lizenzen- und Genehmigungsverwaltung (ATC :: Licence Management)

Dieses Modul unterstützt bei der Prüfung, Beantragung, Verwaltung und Abschreibung von Lizenzen und Genehmigungen. Ob Einzel- oder Sammelbewilligungen – alle notwendigen Dokumente für Beantragung, Abwicklung und Nachweis werden dabei abgedeckt. Ebenso können die zugehörigen Bürgschaften verwaltet werden. Das System visualisiert, dokumentiert und archiviert lückenlos alle Vorgänge mit ihren Werten, Mengen, Fristen und den zugehörigen Dokumenten.

Bezüglich der Freigabe der Module verweisen wir auf die AEB-Entwicklungs-Road-Map.