

Die fünf weit verbreitetsten Mythen über Exportkontrolle.

Autor: Steffen Frey, Geschäftsführer der AEB Schweiz AG

Spätestens seit den Terroranschlägen auf das World Trade Center am 11. September 2001 hat der Begriff Compliance einen festen Platz in der Aussenwirtschaft. Jeder spricht davon. Doch nicht jeder weiss, worum es genau geht. Compliance steht gemäss Definition im unternehmerischen Umfeld für die Befolgung der Gesetze und regulatorischen Anforderungen, der Organisationsgrundsätze, interner Kodizes und Richtlinien, der Prinzipien einer guten Unternehmens- und Organisationsführung (Good Governance) sowie allgemein akzeptierter ethischer Normen. Und darunter fallen auch die Regelungen der Exportkontrolle im grenzüberschreitenden Güterverkehr.

Entsprechend der hohen Bedeutung der Exportwirtschaft gehen sowohl das Schweizer Aussenwirtschaftsrecht als auch das deutsche Aussenwirtschaftsgesetz grundsätzlich von der Freiheit des Warenverkehrs aus. Dies schliesst jedoch die Pflicht zur Exportkontrolle auch für Schweizer Unternehmen nicht aus.

Denn als verantwortungsbewusste Nation, als Mitglied der Vereinten Nationen und Teilnehmer der OSCE (Organisation for Security and Co-Operation in Europe) sowie durch die enge Zusammenarbeit mit der EU hat sich auch die Schweiz in multilateralen Exportkontrollregimen und internationalen Abkommen völkerrechtlich verpflichtet. Die Übereinkommen im Wassenaar Arrangement (WA), The Australian Group (AG), das Missile Technology Control Regime (MTCR) und in der Nuclear Supplier Group (NSG) haben, neben den Vereinbarungen in der Organization for Prohibition of Chemical Weapons und des Atomsperrvertrags, wesentlichen Einfluss auf die Regelungen, was wie exportiert werden darf. Und damit kommen das Schweizer Güterkontrollgesetz (GKG) und das Kriegsmaterialgesetz (KMG) ins Spiel. Und dann sind da noch Sanktionen und Embargos, die die Schweiz, meistens in Anlehnung an UNO-Sanktionen, erlassen hat.

Sie sind sich sicher, dass Sie in Ihrem Geschäft davon nicht betroffen sind?

Dann betrachten Sie mit mir einmal die fünf gängigsten Mythen über die Exportkontrolle.

Die fünf Mythen über die Exportkontrolle

Mythos 1: Exportkontrolle ist nur was für Hersteller von Kriegswaffen und Rüstungsgütern. Wir handeln nicht mit so etwas.

So einfach ist es leider nicht. Denn nicht nur der Handel mit offensichtlich „sensiblen“ Waren muss geprüft und gegebenenfalls bewilligt werden. Zahlreiche weitere Güter unterliegen Bewilligungspflichten. Dazu zählen vor allem Güter, die sowohl zivil als auch militärisch genutzt werden können, so genannte Dual-Use-Güter. Panzerglas kann beispielsweise zum Schutz von Mitarbeitern in einer Fertigungslinie eingesetzt werden – oder in einem Panzer Verwendung finden. Aluminiumhülsen können für die Herstellung von Patronen ebenso verwendet werden wie für Lippenstifte. Deshalb spielt die Prüfung des Endverwendungszwecks eine wichtige Rolle. Hierbei geht es um die Frage, ob die Güter für eine kritische Endverwendung vorgesehen sind. Wenn beispielsweise eine Verwendung der Güter im ABC-Waffenbereich, beim Militär oder in einer Nuklearanlage vorgesehen ist, können auch ungelistete Güter einer Bewilligungspflicht unterliegen. Für

jeden Exporteur gilt demnach, ein sehr genaues Augenmerk auf die Endverwendung und den Endverwender ihrer Produkte zu richten!

Mythos 2: Für den Export meiner Waren benötige ich keine Bewilligung. Daher muss ich mich nicht um Nachweise kümmern.

Güter, für deren Ausfuhr keine Bewilligung benötigt wird, können trotzdem einer Meldepflicht unterliegen. Existiert eine Meldepflicht – man spricht hier von einer „catch-all“ Regelung“, darf die Ausfuhr nur mit Genehmigung des SECO (Staatssekretariat für Wirtschaft) erfolgen. Zweck ist es, den Export von Gütern, die zwar nicht bewilligungspflichtig sind, von denen aber vermutet wird, dass sie für die Herstellung von Massenvernichtungswaffen verwendet werden, zu verhindern.

Aber auch Produkte, die vielleicht eindeutig keinen doppelten Verwendungszweck haben, können durchaus sanktionsrelevant sein. Beispielhaft sei hier nur das Verbot von Ein- oder Ausfuhren von Luxusgütern nach Nordkorea genannt.

Und selbst wenn die Ausfuhr von Gütern ohne Bewilligung erlaubt ist, gilt: Dokumentation ist Pflicht. Man muss auf Verlangen des SECO jederzeit nachweisen können, dass der Export zu Recht bewilligungsfrei erfolgt ist und die entsprechenden Unterlagen bis fünf Jahre nach Zollveranlagung vorweisen können.

Mythos 3: Wir prüfen unsere Adressen gegen die Sanktionslisten. Das reicht schon.

Compliance im Umfeld der Exportkontrolle, nun auch noch thematisch erweitert um das Embargogesetz, umfasst insgesamt vier Prüfschritte. Mit dem Sanktionslistenscreening kann demnach ein Teil der Vorschriften erfüllt sein – die Prüfung entsprechend gelisteter Personen und Organisationen. Bei den anderen Schritten geht es um die Länderprüfung, Güterprüfung und die bereits oben genannte Prüfung auf kritische Endverwendung. Die so genannten Sanktionslisten sind offizielle Verzeichnisse, in denen Personen, Organisationen und Unternehmen aufgelistet sind. Gegen diese gelisteten Personen wurden Wirtschaftssanktionen verhängt, d.h. jeglicher Geschäftskontakt ist verboten, da keine Gelder oder Ressourcen zur Verfügung gestellt werden dürfen. Die umfangreichsten Anhänge mit gelisteten Personen und Organisationen weisen die als „EG-Antiterrorverordnungen“ bekannten EG-VO 881/2002 und EG-VO 2580/2001 auf, aber auch die USA führen umfangreiche Sanktionslisten, die beim Handel mit US-Gütern beachtet werden müssen. In der Schweiz gibt es nicht die eine Liste, in der alle Personen und Organisationen zusammengefasst sind, gegen die Embargos ausgesprochen wurden. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) erlässt Embargomassnahmen mit Listen, die den UN- und EU-Listen entsprechen sowie darauf aufbauende Ergänzungsmassnahmen. Und jede Embargoverordnung gegen ein Land kann Personenlisten beinhalten, die ebenfalls zu beachten sind. Die Sanktionslistenprüfung ist unabhängig vom Empfangsland und der Art der Ware durchzuführen. Aber eben nur ein Aspekt umfänglicher Compliance Ihres Exportgeschäfts.

Mythos 4: Exportkontrolle ist bei uns kein fortlaufendes Thema mehr. Wir haben unseren Materialstamm geprüft.

Exportkontrolle betrifft nicht nur Waren. Denn von den Sanktionen sind alle Güter, also auch Software und Technologie betroffen. Spätestens hier kommt Ihr Vertrieb ins Spiel: Leistungsbeschreibungen, technische Spezifikationen oder Konstruktionszeichnungen müssen geprüft werden, da es sich dabei um bewilligungspflichtige Informationen handeln kann. In Bezug auf Software und Technologie kann allein schon die reine Bereitstellung im Internet oder der E-Mail-Versand an einen ausländischen Geschäftspartner sowie das Mitführen solcher Unterlagen (in digitaler oder Papierform) auf einer Geschäftsreise ins Ausland einen bewilligungspflichtigen Vorgang darstellen. Exportkontrolle betrifft also das gesamte Unternehmen, nicht nur die Export- oder Logistikabteilung. Zudem können sich sowohl der Materialstamm als auch die gesetzlichen Voraussetzungen im Laufe der Zeit ändern, so dass die Exportkontrolle eine Daueraufgabe und keine einmalige Aufgabe ist.

Mythos 5: Exportkontrolle nach US-Recht ist für uns ja nicht relevant.

Auch die USA regeln Exporte durch Exportbewilligungen, Beschränkungen und Verbote. Das US-Exportkontrollrecht beansprucht extraterritoriale Geltung, daher kontrollieren die USA ihre Güter im Handelsverkehr wo auch immer diese sich in der Welt bewegen. Das US-Recht folgt sozusagen der Ware. Damit müssen die US-Regularien auch von Unternehmen beachtet werden, die sich nicht in den USA befinden, aber direkt oder indirekt mit US-Produkten zu tun haben. Auch im US-Recht können Sanktionen nicht nur Länder, sondern auch Organisationen oder einzelne Personen betreffen. Die US-Behörden pflegen eine Vielzahl von Sanktionslisten, die genau beachtet werden sollten. Die Listung eines Unternehmen oder Geschäftspartners kann bedeuten, dass eine Meldepflicht an die US-Behörde besteht, eine Bewilligungspflicht oder gar das Verbot des Geschäfts.

Ausschlaggebend für die Frage, ob US-Recht angewandt werden muss, ist die Frage, ob das Geschäft überhaupt „Subject to the EAR“ (Export Administrations Regulations) ist. Für ursprünglich in den USA gefertigte Ware ist dies grundsätzlich zu bejahen. Einen weiteren Anhaltspunkt dafür liefert die Bewertung der Ursprungsanteile der Güter. Besitzen beispielsweise Schweizer Güter einen bestimmten Anteil an kritischen Komponenten mit US-amerikanischem Ursprung, sind die US-EAR anzuwenden. In der Regel betrifft dies Güter, deren Anteil kritischer US-Komponenten einen wertmässigen Anteil (sog. De-minimis-Schwelle) von 25 Prozent oder mehr haben. Natürlich gibt es auch hier Ausnahmen:

Bei Bestimmungsländern, die auf der Liste der den Terrorismus unterstützenden Länder (Ländergruppe E:1) geführt werden, verringert sich die „De-Minimis-Schwelle“ auf 10 Prozent. Besonderheiten gelten zudem für bestimmte Verschlüsselungstechnologien oder Hochleistungscomputer. Übrigens: Die De-Minimis-Regel gilt nur bei (Re-)Exporten von Dual-Use-Gütern. Für Rüstungsgüter oder Luft- und Weltraumtechnologie, die nicht durch die EAR, sondern durch ITAR (International Traffic in Arms Regulations) kontrolliert werden, gibt es keine De-Minimis-Regel. Hier genügt der Einbau einer einzigen ITAR-Komponente.

Unwissenheit schützt vor Strafe nicht

Unternehmen, die unwissentlich Güter ohne Bewilligungen ausführen, sind nicht vor Strafe geschützt. Wichtig ist es, im Zweifelsfall frühzeitig das SECO einzubinden und anzufragen. Auch wenn dies eventuell den Ausfall eines Geschäfts bedeuten kann, so ist

dieser Verlust allemal leichter zu verkraften als ein Verstoss, der womöglich negative Schlagzeilen für Ihr Unternehmen nach sich zieht. Das US-Exportkontrollrecht greift im Fall von Verstössen zu noch deutlich drastischeren Sanktionen: Angefangen bei immensen Geldstrafen über den Entzug des Exportprivilegs bis hin zu der Gefahr, selbst auf einer der Sanktionslisten zu erscheinen.

Und was bedeutet dies nun für das tägliche Geschäft?

Alle im Unternehmen Beteiligten müssen sensibilisiert werden. Das Thema selbst muss prinzipiell, mit Blick auf einen möglichen Imageverlust oder den Wegfall eines Marktes, ausreichend Beachtung beim Management und der Geschäftsführung finden. Wichtig ist, dass die betroffenen Stellen im Unternehmen eng zusammenarbeiten. Technik und Vertrieb, Rechtsabteilung und Logistik – nur im engen Zusammenschluss kann dieses komplexe Thema effizient gemeistert werden. Dazu ist es notwendig, intern die relevanten Informationen bereitzustellen und die notwendigen Kapazitäten vorzuhalten. Definierte Prozesse und die Unterstützung durch Standard-Softwarepakete minimieren das Risiko zusätzlich durch automatisierte Prüfungen und laufend aktualisierte Listen als unbedingte Grundlage jeder Prüfung.

Ein reibungsloser Strassenverkehr benötigt ein Strassenverkehrsgesetz. Wenn wir zu einem Termin zu spät losfahren, fühlen wir uns durch diese Gesetze behindert oder verteuern unseren Weg durch hohe Bussen. Aber die meiste Zeit profitieren wir von der Ordnung und der Sicherheit auf den Strassen. Genauso verhält es sich mit den Exportkontrollmassnahmen. Und die Exportkontrollvorschriften sind schlicht fester Bestandteil des internationalen Geschäfts, von dem wir am Ende alle profitieren. Durch strukturiertes Vorgehen und mit den richtigen Massnahmen und Werkzeugen lässt sich der Aufwand erheblich reduzieren, so dass der Nutzen des minimierten Risikos in den Vordergrund treten kann.