

Exportkontrolle – Rechtssichere Prozesse im globalen Geschäft

Exportkontrolle umfasst vier Prüfschritte: Güterprüfung, Prüfung des Endverwendungszwecks, Länderprüfung, Sanktionslistenprüfung • Ausfuhrgenehmigungen online beantragen: das ELAN-K2-Portal des BAFA • Vorteile der Online-Abwicklung des Genehmigungsverfahrens • Integration von ELAN-K2 in den Gesamtprozess des Exports • Integration der Exportkontrolle in den betrieblichen Alltag: Verantwortlichkeiten im Unternehmen •

Dipl.-Math. Nicole Mantei*

Spätestens seit den Terroranschlägen auf das World Trade Center am 11. September 2001 hat der Begriff Exportkontrolle einen festen Platz in der Außenwirtschaft. Wer weltweit handelt, muss unternehmensweit sicherstellen, dass das Exportkontrollrecht eingehalten wird. Nur wer sich an die Regeln des internationalen Warenverkehrs hält, kann auch seine Lieferversprechen einhalten und sein Unternehmen vor Strafen, wirtschaftlichen Schäden und Imageverlust schützen.

„Erst prüfen, dann liefern“ – so lautet die Grundregel der Exportkontrolle. Doch nicht immer ist für Unternehmen auf den ersten Blick nachvollziehbar, welche Ausfuhren genehmigungspflichtig sind, worauf beim innereuropäischem Handel geachtet werden muss oder wann es sich bei den Produkten um so genannte „Dual-Use“-Güter handelt, die aufgrund ihrer Verwendbarkeit für zivile und militärische Zwecke nicht ohne weiteres ausgeführt werden dürfen. Die Einschränkungen des Außenwirtschaftsgesetzes (AWG) oder der EU-Verordnungen betreffen keinesfalls nur Hersteller oder Händler von Waffen oder anderen militärischen Gütern, sondern gelten für alle Güter und Warenbewegungen. Wer Waren innerhalb der Europäischen Union verbringt oder in Länder außerhalb der EU ausführt, muss prüfen, ob Embargos bestehen, Genehmigungen einzuholen sind oder ein Geschäftspartner auf einer Sanktionsliste steht. Auch Mitarbeiter, Lieferanten und Transportdienstleister müssen unter die Lupe genommen werden.

Geprüft werden sollte auf Grundlage der Außenwirtschaftsverordnung, der EG-Dual-Use-Verordnung, den Embargo-Verordnungen, der US-EAR (Export

Administration Regulation) und der US-ITAR (International Traffic in Arms Regulation) sowie den Sanktionslisten – offizielle Verzeichnisse, in denen Personen, Organisationen oder Unternehmen aufgeführt sind, gegen die wirtschaftliche oder rechtliche Einschränkungen ausgesprochen wurden.

Der Nachweis, dass ein Unternehmen ein Sanktionslisten-Screening durchführt, wird immer wichtiger. So mussten z.B. bis Ende 2011 alle Firmen, die ihre Bewilligung als Zugelassener Ausfuhrer behalten wollten, nachweisen, dass sie Geschäftspartner und Mitarbeiter mit den Anhängen der EG-Verordnungen 881/2002 und 2580/2001 und weiteren offiziellen Sanktionslisten abgleichen. Seit August 2011 neu hinzugekommen ist die EU-Verordnung Nr. 753/2011, mit der die Anhänger der Taliban sanktioniert werden. Auch wer den Status AEO anstrebt (Authorized Economic Operator, zu deutsch: Zugelassener Wirtschaftsbeteiligter), verpflichtet sich, regelgerecht zu handeln und muss nachweisen, dass er ein geeignetes Risikomanagement eingeführt hat. Außerdem ist es ratsam, die zahlreichen von den USA herausgegebenen Sanktionslisten zu beachten. Wer z.B. gegen die Denied Persons List (DPL) oder die Specially Designated Nationals and Blocked Persons List (SDN) verstößt, läuft Gefahr, selbst auf einer der „Schwarzen Listen“ zu landen. Dann steht die Existenz des Unternehmens auf dem Spiel, denn Kunden oder Lieferanten werden sich als Geschäftspartner zurückziehen.

Global agierende Unternehmen ordnen deshalb der Exportkontrolle hohe Priorität zu. So auch die BAUER Gruppe, ein international tätiger Baumaschinen-Konzern mit weltweit 120 Tochterfirmen. Logistikleiter Rudolf Henning ist sich bewusst, wie wichtig es ist, bei der automatischen Compliance-Prüfung auch die US-amerikanischen Sanktionslisten zu berücksichtigen, denn das US-Exportkontrollrecht beansprucht extraterritoriale Geltung – es folgt sozusagen der Ware. Rudolf Henning: „Für einen global agierenden Konzern wie BAUER ist es extrem wichtig, auch die US-Sanktionslisten zu beachten. Ein ungewollter Verstoß hätte drastische Konsequenzen auch für den Geschäftsführer. Es ist also im Interesse des Konzerns, dass jede Tochterfirma ein Sanktionslisten-Screening durchführt.“

Wer Exportkontrollvorschriften missachtet und kritische Waren ohne Genehmigung liefert, muss sich darüber im Klaren sein, was er aufs Spiel setzt. Verstöße gegen das Exportrecht werden mit Haftstrafen zwischen zwei und fünf Jahren oder Bußgeldern bis zu 1,8 Millionen Euro bestraft. Dem Unternehmen droht darüber hinaus der Entzug der Bewilligung als Zugelassener Ausfuhrer – und damit der Wegfall von Vereinfachungen bei der Zollabwicklung. Dies wiegt oft schwerer als die eigentliche Strafe, da alle Außenhandelsprozesse und damit die logistische Abwicklung behindert werden.

An einem Beispiel schildert Klaus Pelz, Referatsleiter für Zoll- und Außenwirt-

* Produktmanagerin Risk Management, AEB GmbH

schaftsrecht bei der IHK München, wie drastisch sich der Entzug von Vereinfachungen auswirken könnte: „Nehmen Sie einen Autohersteller, der pro Tag 1500 Ausfuhren hat. Wenn er aufgrund von massiven Verstößen seine Bewilligung als Zugelassener Ausführer verlieren würde, müsste er jede seiner Ausfuhren zum Zoll bringen oder dem Zoll die Möglichkeit geben, sie anzuschauen. Er müsste sich nach den Öffnungszeiten der Zollverwaltung richten, Wochenenden wären für Lieferungen tabu. Was das in Bezug auf Personalaufwand, Kostenaufwand und Lagerhaltung bedeuten würde, lässt sich leicht ausmalen.“

Die vier Säulen der Exportkontrolle

Wie gelingt es nun, Exportkontrolle in die Geschäftsabläufe zu integrieren? Um diese Frage zu beantworten, muss man zunächst eine andere Frage beantworten: Was müssen Unternehmen eigentlich tun, um regelgerecht zu exportieren?

Die Exportkontrolle steht gewissermaßen auf vier Säulen:

- Die Güterprüfung: Besteht eine Genehmigungspflicht für die Verbringung oder Ausfuhr der Ware, d.h. ist das Produkt in der Ausfuhrliste oder in Anhang 1 der Dual-Use-Verordnung erfasst?
- Die Verwendungsprüfung: Könnte eine kritische Verwendung des Produktes durch den Kunden oder Endempfänger bezweckt sein?
- Die Länderprüfung: Bestehen Embargobestimmungen gegen das Käufer- oder Empfängerland?
- Die Personenprüfung: Steht der Kunde auf einer der offiziellen Sanktionslisten und darf deshalb nicht oder erst nach Rücksprache mit dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) beliefert werden?

Bei den ersten drei Prüfschritten richtet sich die Aufmerksamkeit auf die Ware, ihre Beschaffenheit, ihren Endverwendungszweck und das Land, in das geliefert wird. Dagegen muss der letzte Prüfschritt grundsätzlich beachtet werden, unabhängig vom Produkt und egal, in welchem Land der Empfänger sitzt, also auch bei innerdeutschen Geschäftskontakten.

Schon der erste Schritt – die Güterprüfung – stellt viele Firmen vor eine Her-

ausforderung. Denn ob Reifen, Panzerglas, Laserkamera oder Metallhülsen – scheinbar harmlose Dinge können unter Umständen dazu benutzt werden, in Waffen, Rüstungsgüter oder Atomkraftwerke eingebaut zu werden. Eines der prägnantesten Beispiele ist der Lippenstift. Dr. Gabriela Burkert-Basler, Rechtsanwältin und Senior-Partnerin der Kanzlei Burkert-Basler & Hempel Rechtsanwälte in München, erklärt: „Wenn Sie aus Metall bestimmte Produkte herstellen, können das Lippenstiftgehäuse werden oder Munitionsummantelung. Heutzutage ist fast jedes Produkt ein Dual-Use-Gut. Die entscheidende Frage ist, ob dieses Dual-Use-Gut irgendwo gelistet ist.“

Die Prüfung des Endverwendungszwecks wird oft übersehen. Denn auch, wenn ein Produkt nicht in der Ausfuhrliste gelistet ist, kann trotzdem eine Genehmigungspflicht bestehen – nämlich dann, wenn der Endverwendungszweck als kritisch beurteilt wird. Die Schwierigkeit ist hierbei festzustellen, ob im Unternehmen „positive Kenntnis“ darüber vorliegt, dass die Ware einer kritischen Endverwendung zugeführt werden soll. Hat der Vertriebskollege vom Interessenten z.B. erfahren, dass die Lieferung an eine Nuklearanlage in Pakistan erfolgen soll – womöglich schriftlich in einer E-Mail – so genügt diese Kenntnis bereits für eine Genehmigungspflicht der Lieferung. Es ist also wichtig, den Vertrieb und andere Mitarbeiter mit Kundenkontakt für derartige Informationen oder sonstige Auffälligkeiten – so genannte „Red Flags“ – zu sensibilisieren, so dass diese im Verdachtsfall den Exportkontroll-Verantwortlichen informieren können.

Die Länderprüfung ist der dritte Prüfschritt, den Unternehmen durchführen müssen. Neben einem Waffenembargo, dem derzeit 20 Länder unterliegen, gelten für eine Reihe weiterer Länder Ausfuhrverbote und -beschränkungen, die beachtet werden müssen – und diese beziehen sich keineswegs nur auf militärische Güter. Inhalt und Umfang der erlassenen Embargos sind unterschiedlich geregelt und können vielfältige Verbote und Beschränkungen enthalten, je nachdem, um welches Land es sich handelt. So dürfen z.B. von Deutschland aus u.a. keine Luxusartikel nach Nordkorea geliefert werden. Und obwohl die Sanktionen gegen den Irak

gelockert wurden, ist es dennoch verboten, Rüstungsgüter und sonstiges Wehrmaterial, das von Teil I Abschnitt A der Ausfuhrliste erfasst ist, dorthin zu liefern. Für den Iran sind sogar für Geldtransfers ab bestimmten Wertgrenzen Genehmigungen bei der Bundesbank einzuholen. Eine aktuelle Übersicht über die rechtlichen Bestimmungen bietet die Website des BAFA.

Aber auch Lieferungen in Nicht-Embargoländer können genehmigungspflichtig sein, wie Dr. Gabriela Burkert-Basler erklärt: „Gerade bei Lieferungen, die nicht in Embargoländer gehen, ist besondere Vorsicht geboten, weil man nicht damit rechnet, dass Beschränkungen bestehen. Beispiel: wenn man eine bestimmte Membranpumpe an Kunden in der Schweiz liefern möchte, dann geht man nicht davon aus, dass die Schweiz ein kritisches Land ist. Tatsache ist aber, dass die Schweiz ein Drittland im Sinne des Exportkontrollrechts ist und somit die Lieferung von Deutschland in die Schweiz eine Ausfuhr ist. Wenn die Membranpumpe gelistet ist, dann braucht man theoretisch für die Lieferung von Deutschland in die Schweiz eine Ausfuhrgenehmigung. In einem zweiten Schritt muss das Unternehmen prüfen, ob es für diese Ausfuhr eine Verfahrenserleichterung in Form einer Allgemeinen Genehmigung nutzen kann. Wenn nicht, muss es eine Einzelgenehmigung beantragen.“

Güterprüfung, Prüfung des Endverwendungszwecks und Länderprüfung – diese drei Prüfschritte sind schwer voneinander zu trennen. Man muss sich die Ware, den Empfänger und das Land ansehen, um beurteilen zu können, ob für die Ausfuhr eine Genehmigungspflicht besteht. Dagegen ist der vierte Prüfschritt, die Personenprüfung, relativ einfach und unabhängig von den anderen drei Prüfschritten durchführbar.

Die Pflicht, alle Geschäftskontakte mit den Antiterrorverordnungen abzugleichen, geht auf UN-Resolutionen zurück, die nach den Anschlägen vom 11. September 2001 erlassen wurden. Ob Sanktionslisten, „Schwarze Listen“, Antiterror-Verordnungen, Verbotslisten, Personenembargos – die Namen, die verwendet werden, sind vielfältig, aber alle bedeuten das gleiche: Embargo, die sich gegen einzelne Personen



Abb. 1: Die vier Säulen der Exportkontrolle: Sanktionslistenprüfung, Länderprüfung, Güterprüfung und Prüfung des Endverwendungszwecks

und Organisationen richten. Sie schreiben vor, dass alle Geschäftskontakte eines Unternehmens mit den verschiedenen Namenslisten abgeglichen werden müssen. Zweck dieser Personenembargos ist es, den Terrorismus zu bekämpfen, indem man jeglichen Geschäftskontakt unter Strafe stellt und so verhindert, dass Terroristen Gelder und Güter erhalten. Neben den so genannten Terrorismus-Verordnungen gibt es in den Anhängen aller Länderembargos ebenfalls Listen von Personen und Organisationen bzw. Unternehmen, denen keine Gelder und wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden dürfen oder deren Gelder und wirtschaftliche Ressourcen eingefroren wurden.

Wie exportierende Unternehmen die Sanktionslistenprüfung durchführen, bleibt ihnen selbst überlassen. Da sich die Sanktionslisten jedoch ständig ändern, Namen hinzukommen und Angaben aktualisiert werden ist ein manueller Abgleich mit den Tausenden von Listeneinträgen praktisch unmöglich, meint Rechtsanwalt Sebastian Billig von der Außenwirtschaftsberatung Wolfgang & Harksen: „Die Anhänge der EU-Verordnungen und Embargoverordnungen sind so umfangreich und unterliegen so vielen Änderungen, da kann man keine Exceltabelle heranziehen und Namen abhaken.“ Er rät dazu, sich eine gut funktionierende Software anzuschaffen: „Diese muss im Hintergrund laufen und sämtliche Kreditoren und Debitoren in regelmäßigen Abständen prüfen.“

Bei der Auswahl einer Software-Lösung, sollte man darauf achten, dass

zum einen die Daten aus CRM-, ERP-Systemen und Logistiksystemen regelmäßig automatisiert abgeglichen werden, aber auch Online-Anfragen gestartet werden können, um einzelne Geschäftskontakte vorab zu überprüfen. Aber nicht nur für die Sanktionslistenprüfung, auch für den übergeordneten Komplex der Exportkontrolle gibt es Softwarelösungen, die vor Ausfuhr der Ware auf Länderembargos, güterbasierte Beschränkungen und den Endverwendungszweck prüfen und so die Verantwortlichen darauf aufmerksam machen, falls Gefahr besteht, dass Exportkontrollvorschriften verletzt werden.

Online-Abwicklung des Genehmigungsverfahrens mit ELAN-K2

Hat aber nun ein Unternehmen festgestellt – ob mit oder ohne IT-Unterstützung –, dass es für eine bestimmte Ausfuhr seiner Waren eine Ausfuhrgenehmigung benötigt und keine Allgemeinenehmigung in Anspruch genommen werden kann, kommt das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) ins Spiel. Um die Prozesse rund um die Antragstellung von Ausfuhrgenehmigungen zu beschleunigen, stellte das BAFA bereits vor Jahren mit ELAN ein Portal für die „Elektronische Antragserfassung und Kommunikation“ zur Verfügung. Dieses brachte jedoch kaum die erwünschte Erleichterung. So mussten beispielsweise trotz der Datenerfassung im ELAN-Portal die Anträge zusätzlich auf Papier und mit eigenhändiger Unterschrift eingereicht werden. Auch die mit dem Antrag einzureichenden Unterlagen mussten dem BAFA im Original vorliegen. Die Vorteile des bisherigen elektronischen Verfahrens hiel-

ten sich sowohl für den Antragsteller als auch für die Behörde in Grenzen.

Mit ELAN-K2 wurde nun der Prozess der Antragsstellung für Ausfuhrgenehmigungen erleichtert. Bei dieser Plattform handelt es sich um eine komplette Neuentwicklung des Systems, das direkt über die Website des BAFA genutzt werden kann. ELAN-K2 bietet den Antragstellern dabei zahlreiche Vorteile. Antragsteller haben einen zentralen Zugriff auf die aktuellen Vorgänge; neue Anträge werden ebenfalls in dem Portal angelegt. Anders als zuvor können die erforderlichen Unterlagen gleichfalls online eingereicht werden. Auch die weitere Kommunikation zwischen BAFA und Antragsteller verläuft ohne Medienbruch über das neue Portal. Die Notwendigkeit, den Antrag zu unterschreiben entfällt – und damit auch der Postweg. Statt der Originalunterlagen auf Papier, beispielsweise der Endverbleibserklärung des Empfängers, genügen nun eine digitale Version des Dokuments. Die Antragsteller verpflichten sich, die Originale bei sich verfügbar zu haben und jederzeit nachreichen zu können.

Ein deutlicher Gewinn für Antragsteller und auch das BAFA ist die Beschleunigung beim Austausch von Statusinformationen und Dokumenten. Über jede Statusänderung des Antrags wird der Antragsteller sofort mit einer E-Mail informiert. So kann die Antragstellung beschleunigt werden. Da die gesamte Kommunikation über ELAN-K2 läuft und nicht mehr wie bisher parallel per Post, Telefon und E-Mail werden alle Informationen an einer Stelle gebündelt.

Durch eine Anbindung von ELAN-K2 an die eigene IT kann die Antragsstellung in den Gesamtprozess des Exports integriert werden. Damit sich ELAN-K2 und damit das papierfreie Verfahren möglichst schnell als Lösung für ausführende Unternehmen etabliert, arbeitet das BAFA eng mit Softwareanbietern zusammen, die sich bei der ATLAS-Integration als zuverlässige Partner erwiesen haben.

Lösungen, die ELAN-K2 in bestehende Softwaresysteme integrieren, erleichtern es den Firmen, die Antragsstellung in den täglichen Arbeitsprozess mit einzubinden. Anträge können direkt aus dem Auftrag oder der Lieferung erzeugt werden. Eine doppelte Dateneingabe entfällt und alle Folgeaktionen der Antragstellung, wie z.B. das Nachreichen fehlender Unterlagen oder die Verlängerung eines Antrags, sind direkt aus der gewohnten Softwareumgebung heraus möglich.

Für die Firmen bedeutet dies eine enorme Arbeitserleichterung, weil Daten übernommen werden, immer der aktuelle Status ersichtlich ist und Anfragen von der Behörde zeitnah bearbeitet werden können. Ein Unternehmen, das bereits seine Exportkontrollprüfung IT-gestützt durchführt, wird darüber hinaus in der Lage sein, aus dem Prüfergebnis heraus einen Antrag auf eine Ausfuhrgenehmigung anzustoßen und mit Erhalt der Genehmigung den gestoppten Vorgang wieder freizugeben.

Die Anbindung an das ELAN-K2-Portal des BAFA schließt nun eine Lücke in dem sonst stark Softwaregestützten Exportprozess, welcher die Exportkontroll-Prüfung bei Auftragseingang, die Anwendbarkeitsprüfung vorhandener Genehmigungen, die Meldung der Genehmigung in der Ausfuhranmeldung als codierte Unterlage sowie die Abschreibung der Genehmigung umfasst.

Die beiden letztgenannten Schritte stellt Firmen, die regelmäßig genehmigungspflichtige Ware exportieren, immer wieder vor Herausforderungen. Denn die erteilte Genehmigung kann der ATLAS-Meldung nicht einfach als PDF angefügt werden, sondern muss als so genannte „codierte Unterlage“ der ATLAS Ausfuhrmeldung beigefügt werden. Diese codierte Unterlage be-

steht aus einem vom Zoll definierten Datenkranz. Hier kann eine IT-Lösung bei der operativen Abwicklung unterstützen, indem sie aus den Daten der zur Freigabe eines kritischen Exportvorgangs genutzten Genehmigung automatisch die codierte Unterlage für die Zollanmeldung erzeugt.

Auch das Thema Abschreibungen ist in der Praxis oftmals schwer zu handhaben. Denn wenn ein Unternehmen seine Waren in mehreren Teillieferungen versendet, muss die vom BAFA erteilte Genehmigung in der Ausfuhranmeldung mit Mengen- bzw. Wert-Abschreibungen gemeldet werden. Das ausführende Unternehmen muss sicherstellen, dass in Summe nicht mehr geliefert wird, als in der Genehmigung festgelegt wurde. Überschreitet die gesamte Lieferung den Wert oder die Menge, kann das rechtliche Konsequenzen nach sich ziehen.

Um rechtskonform zu handeln, müssen Unternehmen also sicherstellen, dass die Gültigkeit von Genehmigungen überwacht wird, Abschreibungen für erteilte Genehmigungen sicher dokumentiert und aktualisiert werden, ggf. rechtzeitig eine Verlängerung beantragt wird, und die halbjährliche Meldung über die Nutzung von meldepflichtigen Ausfuhrgenehmigungen an das BAFA übermittelt wird.

Exportkontrolle: IT und Mensch sind gefragt

Trotz aller Softwareunterstützung: Exportkontrolle ist kompliziert. Auch wenn ein in der Software hinterlegtes Regelwerk durchaus bei den vier Prüfschritten unterstützen kann, muss dennoch dafür gesorgt werden, dass diese in den betrieblichen Ablauf eines Unternehmens integriert werden. Wenn es darum geht, herauszufinden, ob eine Ausfuhrgenehmigung erforderlich ist oder gar ein Embargo vorliegt, leistet die IT zwar wichtige Unterstützung, indem sie im Hintergrund gegen die entsprechenden Gesetzestexte und Verordnungen prüft. Wobei sie dagegen nicht helfen kann, ist die Umsetzung der Prüfschritte im betrieblichen Alltag durch alle betroffenen Mitarbeiter.

Doch wer ist für die Einhaltung der Exportkontrollvorschriften zuständig? Jedes exportierende Unternehmen muss dem Bundesamt für Wirtschaft

und Ausfuhrkontrolle mitteilen, wer als Ausführverantwortlicher fungiert und damit bei Verstößen haftbar ist. Bei einer GmbH muss das ein Geschäftsführer sein, bei einer AG ein Mitglied des Vorstands. Der Leiter Exportkontrolle – man spricht hier auch vom „Exportkontrollbeauftragten“ – ist die rechte Hand des Ausführverantwortlichen. Zu seinen Aufgaben gehört es, immer auf dem Laufenden zu sein: über die gesetzlichen Anforderungen, darüber, was neu ist, und was mögliche Änderungen für die Abwicklung bedeuten. An ihn kann der Ausführverantwortliche Aufgaben delegieren, nicht aber die Verantwortung abgeben.

Für eine erfolgreiche Umsetzung der Exportkontrolle im Unternehmen ist es also erforderlich, dass alle Mitarbeiter – ob im Vertrieb, im Einkauf oder in der Versandabteilung – mitziehen und Exportkontrolle als Teil ihrer Aufgabe wahrnehmen. Wenn dies gelingt, trägt jeder Mitarbeiter dazu bei, dass das Unternehmen als Ganzes vorschriftsmäßig handelt und als zuverlässiger Handelspartner eingestuft wird. Auch das klare Bekenntnis der Geschäftsführung sollte nicht fehlen. Nur dann, wenn sie das Thema Exportkontrolle ernst nimmt und es versteht, den Mitarbeitern den Sinn der Aufgaben zu vermitteln, wird die Notwendigkeit der Exportkontrolle akzeptiert werden.