

# **8. Außenwirtschaftsrechtstag 25./26. September 2003 in Münster**

## **Thema: Risikomanagement im Exportkontrollrecht**

*Bericht von Willi Vögele, Freiburg im Breisgau*

Exportkontrollvorschriften des VN-Sicherheitsrates und der Europäischen Union sind für Unternehmensverantwortliche und ihre Mitarbeiter kaum mehr überschaubar und dennoch sind sie zu beachten. Welche Strategie für eine Risikominimierung lässt sich durch eine angemessene unternehmensinterne Exportkontrolle erreichen? Zu dieser und weiteren Fragen versuchte der 8. Außenwirtschaftsrechtstag unter dem Leitthema „Risikomanagement im Exportkontrollrecht“ eine Antwort zu geben, d.h. Wege aufzuzeichnen.

Das Zentrum für Außenwirtschaftsrecht e.V. (ZAR) am Institut für öffentliches Wirtschaftsrecht der Universität Münster veranstaltet jährlich einen Außenwirtschaftsrechtstag, der ein die Wissenschaft und die Praxis zusammenführendes Gesprächsforum für außenwirtschaftsrechtliche Fragestellungen sein soll. Der 8. Außenwirtschaftsrechtstag 2003 wurde in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Forum für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll e.V. von **Experten** des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA), des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, der Strafverfolgung, der Bundesagentur für Außenwirtschaft, der Wissenschaft und Außenwirtschaftsunternehmen bestritten.

### **Themen und Referenten des 8. Außenwirtschaftsrechtstages**

#### **Ansätze und Entwicklungen der Exportkontrollpolitik zu Minimierung des Proliferationsrisikos**

Volker Hahn, Ministerialdirigent a.D., ehemals Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit

#### **Herausforderungen durch neue Entwicklungen auf dem Gebiet der Exportkontrollpolitik an die Genehmigungsbehörde**

Dr. Wolfgang Danner, Präsident des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle

#### **Exportkontrolle unter dem Einfluss des Europäischen und Deutschen Verwaltungsrechts**

Professor Dr. Hans-Michael Wolfgang, Universität Münster

#### **Entscheidungsprärogative der Genehmigungsbehörde**

Olaf Simonsen, Leitender Regierungsdirektor beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle

#### **Technologietransfer in Wirtschaft und Wissenschaft**

Prof. Dr. Hans-Michael Wolfgang, Universität Münster und Olaf Simonsen, BAFA

#### **Strafrechtliche Risiken im Unternehmen**

Staatsanwalt Stephan Morweiser, Staatsanwaltschaft Mannheim

#### **Finanzsanktionen zur Terrorismusbekämpfung: Rechtliches Neuland im Umfeld der Exportkontrolle**

Professor Dr. Ludwig Gramlich, Technische Universität Chemnitz

#### **Praktische Umsetzung der Terrorismusbekämpfung im Unternehmen**

Dipl.-Volkswirt Hans-Georg Moritz, Infineon Technologies AG, Dresden

## **Risiken des US-Reexportrechts für deutsche Unternehmen**

Dr. Ursula Niedermeier, LL.M., Regierungsrätin, Bundesagentur für Wirtschaft, Köln

### **Ausfuhr in der Logistik**

Dipl.-Finanzwirt Reinhard Fischer, Deutsche Post World Net, Bonn

## **8. Außenwirtschaftsrechtstag eröffnet**

Professor Dr. Dirk Ehlers, Vorsitzender des Zentrums für Außenwirtschaftsrecht e.V. (ZAR) und Geschäftsführender Direktor des Instituts für öffentliches Wirtschaftsrecht an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, begrüßte 170 Teilnehmer aus den Bereichen der Wirtschaft, Justiz, Verwaltung, Wissenschaft der beratenden Berufe anlässlich des in der Aula der Universität stattfindenden 8. Außenwirtschaftsrechtstages zu dem Thema „**Risikomanagement im Exportkontrollrecht**“.

Ehlers ging eingangs auf Fragen der Exportkontrollpolitik Deutschlands in Bezug auf den Welthandel ein und führte dazu aus „Deutschland sei ein klassisches Exportland und wie wenige andere Länder mit der Weltwirtschaft verbunden. Die WTO weise die Bundesrepublik Deutschland mit Ausfuhren im Wert von 612 Mrd. \$ im Jahre 2002 als zweitgrößte Exportnation nach den USA aus, deren Ausfuhren sich auf 641 Mrd. \$ beliefen. Mit weitem Abstand folgten Japan, Frankreich, China, das Vereinigte Königreich und Kanada. Die Russische Föderation stehe in dieser Statistik der WTO an 17. Stelle mit 107 Mrd. \$. Setze man auf die Warenausfuhren in Verbindung zur Einwohnerzahl, werde deutlich, dass der Export in Deutschland eine erheblich größere Rolle spiele als z.B. in den Vereinigten Staaten. Nach Schätzungen mache die Ausfuhr von Gütern und Dienstleistungen rund ein Drittel des deutschen Bruttoinlandsprodukts aus. Auch soll ein Drittel der Arbeitsplätze vom Export abhängen.“

### **Exportwirtschaft und Ausfuhrfreiheit**

Vor allem der Exportwirtschaft sei es zu verdanken, führte Ehlers weiter aus, dass sie die Stagnation in Deutschland auszugleichen versuche. Die Gewährleistung der Ausfuhrfreiheit sei nicht zuletzt im deutschen Interesse. Indessen könne es keine unbegrenzte Freiheit geben. So verbieten das internationale Recht, das europäische Gemeinschaftsrecht und das nationale Recht die Förderung von Krieg und Gewalt. Daher schreiben das Grundgesetz in Artikel 26 Absatz 2 und die EG-dual-use-Verordnung vor, dass das „Inverkehrbringen“ zur Kriegsführung bestimmter Waffen oder die Ausfuhr „gelisteter“ Güter mit doppeltem Verwendungszweck (zivil und militärisch) der Genehmigung bedürfe. Daneben vermögen zahlreiche weitere Gemeinwohlgründe eine Ausfuhrbeschränkung auch sonstiger Waren zu rechtfertigen.

### **Mittel der Exportkontrolle**

Das Mittel zur Durchsetzung von Ausfuhrbeschränkungen sei die Kontrolle. Freiheit und Kontrolle müssen in einem angemessenen Verhältnis stehen, betonte Ehlers an die Adresse der Kontroll- und Entscheidungsbehörden gerichtet. Diese Aussage werfe vielfältige Rechtsfragen auf. Die Außenpolitik werde heute stärker als früher wertorientiert betrieben. Das habe zu verschiedenen Aktivitäten geführt. Beispielsweise habe die EG-Kommission im

Januar 2003 einen Verordnungsentwurf über den Handel besonders menschenverachtender Güter vorgelegt. Im Juni d.J. habe sich die Europäische Union auf einen Gemeinsamen Standpunkt verständigt, wonach zusätzlich zur Ausfuhr, Durchfuhr und zum Wissenstransfer nunmehr auch der Abschluss von Rechtsgeschäften über die Vermittlung von Rüstungsgütern (das sog. Arms Brokerage) genehmigungspflichtig werden soll.

### **Maßnahmen der Bundesregierung**

Dem Schutz der eigenen Wirtschaft und der Rüstungsindustrie diene der Plan der Bundesregierung, das Außenwirtschaftsgesetz und die Außenwirtschaftsverordnung dadurch zu erweitern, dass die Übertragung von Anteilen an gebietsansässigen (deutschen) Unternehmen mit Rüstungsaktivitäten einer staatlichen Genehmigung bedürfe, wenn der Erwerber nicht deutsch ist oder mindestens 25% der Gesellschaftsanteile in nicht deutscher Hand liegen.

### **Kontrolle zur Gefahrenabwehr**

Deuten die Zeichen der Zeit auf eine Ausweitung der Exportkontrolle hin, bringe das für Wirtschaft und Verwaltung erhebliche zusätzliche Belastungen mit sich. Indessen wäre es falsch, diesen Trend resignierend zur Kenntnis zu nehmen. Eine berechtigte Intensivierung der Kontrolle zur Bekämpfung neuer Gefahren müsse nämlich mit einer allgemeinen Reduktion von Komplexität einhergehen. Dies bedeute, dass die Abläufe so zu organisieren seien, dass es für die Wirtschaft und Verwaltung gleichzeitig einfacher werde. Die Verwirklichung dieses Postulats scheine aber auch nicht unmöglich, wenn sich das Handeln an folgenden Zielen orientiere:

- Zum Ersten sollte dem sog. Single-Window-Konzept nach Möglichkeit ein zeitgleiches Tätigwerden aller betroffenen Behörden angestrebt werden.
- Zum Zweiten gehe es darum, die elektronische Datenverarbeitung noch viel stärker zu nutzen.
- Zum Dritten könne das „Stochern“ im Nebel durch Anwendung von Risikomanagement-Techniken und Risiko-Analysen reduziert werden, welche eine genaue Bewertung der Waren und Wirtschaftsbeteiligten ermöglichen.
- Zum Vierten sei die internationale Zusammenarbeit noch weiter auszubauen.

Neben diesen „großen“ Zielsetzungen sollte nicht vergessen werden, dass es auch um die mühselige Feinarbeit in rechtlicher und praktischer Hinsicht gehe. Die hier nur angedeuteten Problemstellungen hätten das Zentrum für Außenwirtschaftsrecht bewogen, den 8. Außenwirtschaftsrechtstag der Thematik „Risikomanagement und Exportkontrollrecht“ zu widmen. Hierzu seien fünf Themenkomplexe gebildet worden, zu denen Referate einführen und Diskussionsrunden folgen, führte Professor Dr. Ehlers abschließend in seiner Eröffnungsrede aus.

## **Dynamik der Exportkontrollpolitik eine Herausforderung**

**Volker Hahn**, bis Mai dieses Jahres Ministerialdirigent im Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, zuständig für die Exportkontrolle, referierte zu dem Thema

*„Ansätze und Entwicklungen der Exportkontrollpolitik zur Minimierung des Proliferationsrisikos“.*

Unter Exportkontrolle werde heute ein Gebiet verstanden, das beträchtlich über die begriffliche Bedeutung des Wortes „Ausfuhrkontrolle“ hinausgehe, die als klassische Exportkontrolle bezeichnet werde, führte Hahn eingangs seines Referates aus und führte als Beispiele Embargos/Sanktionen, Chemiewaffenübereinkommen mit Durchführungsgesetzen, Terrorismusbekämpfung an. Es sei Aufgabe der Exportkontrolle, bei der Bekämpfung gefährlicher oder sensibler Vorgänge auf Umfeldveränderungen rasch zu reagieren und die Kontrolle den exportpolitischen Notwendigkeiten anzupassen. National und international sei eine Tendenz zur Ausweitung der Exportkontrollen zu erkennen und weniger zur Reduzierung.

### **Änderung des Bedrohungsszenariums**

Das Bedrohungsszenarium habe sich in den letzten Jahren geändert. Nach Wegfall des Ost-West-Konfliktes gebe es für Deutschland keine erkennbare Sicherheitsbedrohung durch konventionelle Waffen mehr, wohl aber gebe es weltweit einen großen Waffenbestand, der zu Destabilisierung von Regionen und kriegerischen Auseinandersetzungen zwischen Drittländern beitragen könne. Demgegenüber sei das Bedrohungspotential, das von Massenvernichtungswaffen und den sie tragenden Raketen ausgehe, auch für unsere Sicherheit deutlich gestiegen.

### **Weitgehender Grundkonsens in der Bekämpfung von Massenvernichtungswaffen**

In der Exportkontrollpolitik bestehe ein Grundkonsens aller Parteien, der Wirtschaft und der Bevölkerung, keinen Beitrag – auch keinen mittelbaren – zu Massenvernichtungswaffen und den sie tragenden Raketen zu leisten. Die Schwierigkeit liege in der Frage, in welchem Ausmaß die hierfür erforderlichen Kontrollen durchzuführen seien, welches Maß an Sicherheit erforderlich sei, um einen Zusammenhang der Dual-use-Güterlieferung mit Massenvernichtungswaffen auszuschließen.

### **Ermessen der Bundesregierung im Rahmen vorgegebener Rechtsnormen**

Die Rechtsnormen der EU und nationales Recht räumen der Bundesregierung einen Ermessens- und Beurteilungsspielraum zur Verwirklichung ihrer exportkontrollpolitischen Vorstellungen ein. Die Harmonisierung der Exportkontrollen sei für die Bundesregierung ein vordringliches Anliegen unter Beachtung der Kontrolleffizienz und der Wettbewerbsgleichheit.

Die Exportkontrolle bleibe im nationalen und internationalen Rahmen ein sehr dynamischer Bereich und bürde allen Beteiligten – Wirtschaft und Administration – weitere Belastungen auf, betonte Hahn abschließend.

### **Ausfuhrkontrolle im Spannungsfeld mit Zielkonflikten**

**Exportkontrolle und ihre verwaltungsrechtliche Umsetzung findet vor dem Hintergrund außenpolitischer Ziele, nationaler und internationaler Sicherheitsfragen sowie der globalisierten Wirtschaft statt. Dies stellt das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) im Alltagsgeschäft der Genehmigungsverfahren vor besondere Anforderungen. Darüber hinaus gewinnt die internationale Zusammenarbeit immer größere Bedeutung.**

Zu dem Thema

## ***„Herausforderungen durch neue Entwicklungen auf dem Gebiet der Exportkontrollpolitik an die Genehmigungsbehörde“***

referierte der **Präsident des BAFA, Dr. Wolfgang Danner** über Aufgaben seiner Behörde, besonders der Exportkontrolle in einem Spannungsfeld mit zahlreichen Zielkonflikten. Ihre Lösung im Rahmen politischer Vorgaben und auch unter den Vorgaben von Recht und Gesetz könne man für eine Behörde wie das BAFA mit Fug und Recht als eine Herausforderung bezeichnen.

### **Wandel der außenpolitischen Rahmenbedingungen**

Die Exportkontrolle sei von Erfordernissen und Erwägungen der **deutschen Außen- und Sicherheitspolitik** geprägt. Das außenpolitische Element sei nicht leicht zu administrieren, zumal die Rechtsgrundlagen einen weiten Spielraum ließen, um politische Prärogative zu gewährleisten. Außenpolitik sei nichts Statisches. Sie unterliege dem Wandel. Grundsätze, die heute gelten, können morgen schon überholt sein, führte Danner wörtlich aus. Auf der anderen Seite sollten Verwaltungsbehörden **verlässlich** und **berechenbar** sein. Dazu brauchen sie entsprechende Rahmen- und Arbeitsbedingungen, wengleich diese aus politischer Sicht häufigem Wandel unterliegen.

Zweckmäßiges, rationelles **Verwaltungshandeln** sei ohne klare **Entscheidungslinien** und ohne möglichst **vorhersehbare Entwicklungen** ohne Stetigkeit und Gleichbehandlung sehr schwierig. Der Referent würde sich wünschen, auf einer etwas stabileren Basis arbeiten zu können, mit anderen Worten, dass die Politik der Entscheidungsbehörde klarere Vorgaben an die Hand geben würde. Das **Fehlen von Entscheidungslinien und Präzedenzen** beeinträchtige die Arbeitseffizienz erheblich. Deshalb würden Genehmigungen mehr und mehr Fall zu Fall Entscheidungen. Dies habe auch Auswirkungen auf die Personalintensität. Den Bestrebungen des BAFA, über 22.000 Ausfuhranträge jährlich möglichst effektiv und zügig zu bearbeiten, kommen die vor genannten Gründe nicht gerade entgegen. An dienstleistungsorientiertem Denken und Handeln fehle es den Bearbeitern des BAFA nicht. Zu lange Entscheidungszeiten, bedingt durch mühsames Recherchieren, kosteten der Wirtschaft Geld und führten im internationalen Handel zur Wettbewerbsbeeinträchtigung.

### **Prognoseentscheidungen**

So genannte Prognoseentscheidungen über den Verwendungszweck von Exportgütern schafften für das BAFA besondere Probleme. Sie beruhten in weiten Bereichen **nicht** auf feststehenden Sachverhalten. Wie ein Gut verwendet werde, könne im Vorhinein nicht hundertprozentig gesagt werden. „Wir können zwar einiges, aber natürlich nicht hellsehen. Wir bewegen uns hier im Bereich von Prognosen“ führte Danner wörtlich aus. Am Anfang stehe dabei immer die **Frage nach der technischen Plausibilität**, dazu ein paar Beispiele:

- Sind die Güter für den angegebenen Zweck überhaupt einsetzbar ?
- Ist der Einsatz wirtschaftlich sinnvoll ?
- Sind die angegebenen Mengen für den Verwendungszweck ausreichend oder zuviel ?
- Gibt es tatsächlich die Industrie für die Produktverarbeitung im Bestimmungsland ?

Fragen über Fragen, die jeweils zu stellen und zu beantworten seien. Informationen über das Bestimmungsland und den Endempfänger und nicht zuletzt auch über den Ausführer würden zusammengetragen. Soweit es um Informationen aus dem Ausland gebe, nutze das BAFA insbesondere die **Fachkompetenz des Bundesnachrichtendienstes**. Ob man – nach all

diesen Bewertungen – den angegebenen Verwendungszweck wirklich hinreichend plausibel ansehen könne, sei in nicht wenigen Fällen eine Herausforderung.

Alle relevanten Informationen über Länder, Unternehmen und Personen müssten zusammengetragen und bewertet werden. Das brauche Zeit. Dass sich das BAFA hierbei auch im Spannungsfeld mit wirtschaftlichen Erwägungen bewegen, liege auf der Hand. Man könne dies am Beispiel des Iran sehen. Die Ausweitung des Handels liege im Interesse der deutschen Wirtschaft. Die Bundesregierung stütze diesen Prozess. Aber die Gefahren der Proliferation seien auch unverkennbar.

### **Prüfungen bei der Terrorismusbekämpfung**

Im Zuge der Terrorismusbekämpfung stehe bei der Empfängerprüfung insbesondere die Personenbetrachtung im Vordergrund. Das BAFA prüfe bei jedem Antrag, ob ein Name aus den umfangreichen Terroristenlisten auftaucht. Der Referent machte keinen Hehl daraus, dass den betreffenden Verordnungen der Europäischen Union, die auf Beschlüssen des VN-Sicherheitsrates beruhen, im Kampf gegen den Terrorismus eher theoretische Bedeutung zukomme. Es sei wohl nicht damit zu rechnen, dass ein Terrorist für zugelassene humanitäre Lieferungen beim BAFA um eine Genehmigung nachsuche.

### **Rechtliche Grenzen der Prüfung mangels Ermächtigungsgrundlage**

Die Gefahr, dass politisch für notwendig gehaltene Kontrollmaßnahmen auf rechtliche Grenzen stoßen, nehme zu. Es gebe eine Grauzone, führte der Referent aus und nannte als Beispiel das Anhalten von Schiffen auf hoher See zur Kontrolle sensitiver Güter - das Risiko des Einzeleingriffs mit möglicher Entschädigung im Rahmen des Verwaltungs- und ggf. auch Haushaltsrechts. Wo die bestehenden Regularien nicht ausreichten, müssten sie fortentwickelt werden. Dies könne allerdings dauern. So sei die Gefahr nicht gering, dass die Rechtsanpassung mit der politischen Dynamik nicht Schritt halte, die Behörden mithin dem politischen Wunsch ausgesetzt seien, obwohl die Ermächtigungsgrundlage fehle. Danner als Leiter der zentralen Entscheidungsbehörde in Deutschland stellte klar:

**„Wir wirken deshalb im Rahmen unserer Möglichkeiten darauf hin, dass das Verwaltungshandeln dem Recht folgt und nicht umgekehrt.“**

### **Appell an die Eigenverantwortung der Unternehmen**

Die Exportkontrolle verstehe sich als eine vernünftige Kooperation mit der Wirtschaft. Der Anfang der 90er Jahre gefundene Grundkonsens von Wirtschaft, Politik und Verwaltung über die Eigenverantwortung der Unternehmen bedürfe stetiger Erneuerung. Selbstkontrolle insbesondere bei Inanspruchnahme von Verfahrenserleichterungen, z.B. von Allgemeinen Genehmigungen, sei die Grundlage für den Verzicht des BAFA auf eine Vorabkontrolle. Beschränkung der Überwachungsbehörden auf die Nachkontrolle. Infolge dieser Praxis sei das jährliche Genehmigungsvolumen von ca. 80.000 Lizenzen Anfang der 90er Jahre heute auf circa 22.000 zurückgegangen.

Die Konzentration auf die wirklich sensitiven Geschäfte komme der Exportkontrolle zugute. Es gebe in letzter Zeit Indizien, dass der Stellenwert der Exportkontrolle in der Wirtschaft abgenommen haben könnte. Generationenwechsel in der Führungsetagen, neue Führungs- und Organisationsmethoden wie Lean-Management bzw. Outsourcing und dergleichen gingen nicht selten zu Lasten der Exportkontrolle. Nicht nur die Wirtschaft sei gefragt, sondern auch die Wissenschaft, Kontrollstellen einzurichten. Deutsche Hochschulen und

Forschungseinrichtungen seien begehrte „Einkaufsadressen“ von Beschaffungsorganisationen aus aller Welt. Die Gefahr des ungewollten Know-how-Transfer sei sehr groß.

### **Internationale Zusammenarbeit**

Exportkontrollpolitik könne nicht an der deutschen Grenze enden, ihre Umsetzung nicht Aufgabe einer einzelnen nationalen Behörde. Das sei vor dem Hintergrund der weltwirtschaftlichen Verflechtung eine Binsenweisheit, führte Danner aus. Effiziente Exportkontrolle könne nur durch möglichst breit gefächerte internationale Zusammenarbeit erreicht werden. Alle wichtigen „gleichgesinnten“ Exportländer sollten zumindest ähnliche Prüf- und Kontrollstandards anwenden. Auf internationaler Ebene sehe das BAFA die Aufgabe, insbesondere den EU-Beitrittskandidaten beratend beiseite zu stehen. So übermitteln wir unsere Erfahrungen bei der Umsetzung der EG-dual-use-Verordnung und gehen aktiv auf diese Länder zu, wie der Referent abschließend an einigen Beispielen internationaler Zusammenarbeit bekräftigte.

### **Diskussion „Risikomanagement und Politik“**

Die Frage, ob die komplizierten Embargobestimmungen noch administrierbar und „verhandelbar“ seien, beantwortete Hahn dahingehend, dass es immer wieder Ausreißer gebe, die aber nicht unpraktikabel seien. Ein Teilnehmer betonte, dass mit der Intensität der staatlichen Exportkontrolle auch die Anforderungen zu Lasten der Exportwirtschaft wachsen. **Hahn** äußerte sich hierzu, dass sich schlechte Erfahrungen bei der Rüstungskontrolle konventioneller Waffen auch auf die Dual-use-Güter-Kontrolle ausgewirkt hätten, weil die Möglichkeit bestehe, Missbrauch zu erzeugen.

Die Schwierigkeit bei Prognoseentscheidungen sei, dass die **Entscheidung** zum Zeitpunkt ihres Erlasses **feststehen** müsse, da während des Laufes des Geschäftes der Verbringung ein Eingriff nicht mehr möglich sei. „*Ein Rückgängigmachen geht nicht mehr*“, führte **Hahn** auf eine entsprechende Frage wörtlich aus. Regelmäßige Kontrollen seien politisch erwünscht, andererseits könne ein erhöhter Sachverstand bei mittelständischen Unternehmen nicht immer vorausgesetzt werden. In Einzelfällen, z.B. bei Großanlagen, müssten Detailkenntnisse vorhanden sein und abgefragt werden können.

Auf die Kontrollmöglichkeiten des BAFA angesprochen antwortete **Danner**, das BAFA setze alle Instrumentarien ein, die eine Verwaltung zur Verfügung habe. Das BAFA sei gut gewappnet. Wer Genehmigungen erschleiche, müsse nicht nur mit der Rücknahme des Genehmigungsbescheides rechnen, sondern die Erteilung künftiger Genehmigungen sei je nach Schwere des Sachverhalts ausgeschlossen. Außenwirtschaftsprüfungen, Auflagen mit Widerrufsvorbehalt, Bewertung und Gewichtung der Endverbleibsdokumente seien weitere Instrumentarien der Ausfuhrkontrolle des BAFA. Schlecht sei jedoch in jedem Fall, wenn die Ware die Drittlandsgrenze verlassen habe und daher nicht mehr gestoppt werden könne.

Fragen zum **Ausmaß der Genehmigungen** im Güter, Transfer- und Dienstleistungsverkehr beantwortete **Danner** mit dem Hinweis, dass zwei Drittel der 22.000 Genehmigungsanträge Länder-bezogen nicht problematisch seien. Von den verbliebenen Anträgen würden sich nur sehr wenige auf den Transfer- und Dienstleistungsverkehr beziehen.

Eine Frage zum **Libyen-Embargo**: Dieses sei zwar aufgehoben, Libyen sei jedoch weiterhin in der Liste der verdächtigen Länder erfasst (Chemie !). Keine Rüstungszusammenarbeit ! Die

übrigen Beschränkungen seien aufgehoben. Zu beachten seien wie für alle sensiblen Güter die allgemeinen Außenwirtschaftsbeschränkungen.

## **Exportkontrolle und Verwaltungsverfahren**

**Das Gemeinschaftsrecht genießt Anwendungsvorrang vor dem nationalen Recht. Das EG-dual-use-Recht lässt Rückgriff auf das nationale Verfahrensrecht zu. Das Exportkontrollrecht gehört zum Wirtschaftsverwaltungsrecht in formeller Hinsicht unter Anwendung des deutschen Verwaltungsverfahrensgesetzes. Hierbei treten Probleme auf: Welche Grenzen zieht das Gemeinschaftsrecht dem nationalen Recht ? Begrenzt das nationale Recht das Gemeinschaftsrecht ?**

Diesen Fragen ging **Prof. Dr. Hans-Michael Wolfgang**, Westfälische Wilhelms-Universität Münster, aus wissenschaftlicher Sicht nach. In seinem Beitrag

### ***„Exportkontrolle unter dem Einfluss des Europäischen und Deutschen Verwaltungsrechts“***

führte er eingangs die dogmatischen Grundlagen an und unterschied zwischen **direkten** und **indirekten Kollisionen**, zum einen –direkt- derselbe Regelungsbereich werde durch EG-Recht und nationales Recht geregelt, zum anderen –indirekt- seien unterschiedliche Regelungsbereiche betroffen, jedoch führe die Anwendung nationalen Rechts zu Wertungswidersprüchen.

Zur Auflösung indirekter Kollisionen führte Wolfgang die **Auffassung des Europäischen Gerichtshofes** (EuGH) an, nach der bei Abwägung das Interesse der Gemeinschaft voll zu berücksichtigen sei. Die Literatur und er selbst vertrete eine differenzierte Meinung nach folgenden Gesichtspunkten:

- Abwägung unter Berücksichtigung von Subsidiarität und Effektivität,
- Beeinflussung durch Verhältnismäßigkeit, Rechtssicherheit, Vertrauensschutz und Grundrechte,
- Grundsätze des Gemeinschaftsrechts finden ihre Grenzen in der Kompetenzordnung („Ewigkeitsgarantie“ des Grundgesetzes).

### **Kooperative Elemente der EG-dual-use-Verordnung (EG-VO)**

**Außerhalb eines Genehmigungsverfahrens** seien es Informationen, Mitteilungen, Versand von Listen an die EG-Kommission und an andere Mitgliedstaaten, insbesondere im Rahmen der Zusammenarbeit der Verwaltungen, z.B. Art. 4 Abs. 6, Art. 5 Abs. 2, Art. 6 Abs. 6, Art. 9 Abs. 2, Art. 15 und 20 EG-VO). Das besage schlichtes Verwaltungshandeln; keine Wirkung im Verhältnis zum Ausführer.

**Innerhalb eines Genehmigungsverfahrens** sei es das Konsultationsverfahren der zuständigen Behörden des Mitgliedstaates gemäß Art. 7 Abs. 1 und Art. 9 Abs. 3 EG-VO. Die Einwände nach Art. 7 hätten keine Bindungswirkung und nach Art. 7 Abs. 2 und Art. 9 Abs. 3 wirkten sich in Ermessenserwägungen aus.

**Probleme** ergeben sich bei den **Folgen eines unterbliebenen oder fehlerhaften Konsultationsverfahrens**. National sei die Anwendbarkeit von § 45 Abs. 1 Nr. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) gegeben, d.h. Nachholung der Mitwirkung heilt Fehler; nicht anwendbar nach EuGH, da ansonsten die Missachtung des Gemeinschaftsrechts



begünstigt würde und weil Einwände rechtzeitig in die Entscheidungsfindung einfließen ~~des~~ Weiteren sei die Anwendbarkeit von § 46 VwVfG problematisch, auf den Inhalt bezogen sei ein Verfahrensfehler unbeachtlich, wenn die Sachentscheidung nicht beeinflusst wurde; nicht anwendbar, da eine Beeinflussung nie ausgeschlossen werden könne und da von absoluten Verfahrensfehlern auszugehen sei, so abschließend Dr. Wolfgang zu dieser noch nicht endgültig geklärten rechtlichen Bewertung.

### **Gültigkeit und Aufhebung einer Ausfuhrgenehmigung**

Die Ausfuhrgenehmigung, erteilt auf förmlichen Antrag des Exporteurs durch das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle als der in Deutschland zuständigen Genehmigungsbehörde, sei ein **transnationaler Verwaltungsakt** mit transnationaler Wirkung in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, wirksam im Sinne von § 43 VwVfG. Die Erteilung der Genehmigung sei eine abschließend auf Gemeinschaftsrecht beruhende Ermessensentscheidung (Ermächtigungsgrundlage Art. 8 und Art. 9 EG-VO). Die nationale Vorschrift des § 3 Abs. 1 Außenwirtschaftsgesetz finde keine Anwendung, betonte Wolfgang.

Genehmigungen könne nach Art. 9 Abs. 2 Satz 1 EG-VO **aufgehoben** werden, u.a. im Sanktionsbereich. Die Formulierung „in Übereinstimmung mit dieser Verordnung“ bedeute Verknüpfung mit den anderen Regeln der EG-VO, vor allem Art. 8. Der EuGH habe Maßstäbe für Grenzen der Aufhebung von Verwaltungsakten entwickelt. Ein Rückgriff auf nationales Recht sei nicht zulässig.

### **Schlussfolgerungen des Referenten**

Das Verwaltungsverfahren in der Exportkontrolle sei zweispurig angelegt:

- Deutsche Ermächtigungsgrundlagen lassen nur nationales Verwaltungsverfahrensrecht zu.
- EG-Ermächtigungsgrundlagen führen zu gemischten Verfahren mit vorrangiger Anwendung des EG-Rechts. Ergänzend kann nationales Recht herangezogen werden. Im Falle indirekter Kollisionen müsse eine Abwägung zwischen Subsidiarität und Effektivität unter Berücksichtigung gemeinschaftsrechtlicher Grundsätze vorgenommen werden. Deren Grenzen würden wiederum durch die Garantie des Art. 79 Abs.3 Grundgesetz gezogen.

## **Diskussion „Risikomanagement und rechtliche Rahmenbedingungen“**

Zu entsprechenden Fragen aus dem Teilnehmerkreis werden hier die Kernaussagen wieder gegeben:

- Ermächtigungsgrundlagen für den Erlass einer Ausfuhrgenehmigung sind die Art. 8 und 9 EG-dual-use-VO. Sie lassen nationale Erwägungen auf der Grundlage des § 3 des Außenwirtschaftsgesetzes zu. Die interne Organisation des Unternehmens braucht dies nicht interessieren.
- Das Gemeinschaftsrecht biete ein fundiertes Ermessenssystem. Nationales Recht sei nicht notwendig, könne jedoch für die Ermessensentscheidung inhaltlich in Erwägung gezogen werden.

- Allgemeine Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts - durch die Rechtsprechung des EuGH zum Zollkodex entwickelt - können die Vorschriften der EG-dual-use-VO ergänzen.
- Nationale Verfahrensvorschriften können für die Interessenabwägung im Vollzug des nationalen und Gemeinschaftsrechts herangezogen werden.

## Exportkontrolle und Technologietransfer

**Die Ausfuhr der in Anhang I der EG-dual-use-Verordnung (= EG-VO) aufgeführten Güter mit doppeltem Verwendungszweck ist nach Art. 3 Abs. 1 genehmigungspflichtig und unterliegt der Exportkontrolle. Der Begriff „Ausfuhr“ bezeichnet als Güter im Sinne dieser Verordnung nicht nur Waren, sondern auch die Übertragung von Software oder Technologie mittels elektronischer Medien, Telefax oder Telefon nach einem Bestimmungsziel außerhalb der Gemeinschaft (Art. 2 Buchstabe b). Entsprechendes trifft auch für die innergemeinschaftliche Verbringung der in Anhang IV aufgeführten Güter mit doppeltem Verwendungszweck einschließlich Technologietransfer zu.**

Soweit durch Gemeinschaftsrecht keine abschließende Regelung gegeben ist oder eine Ermächtigung in der EG-VO eine nationale Regelung zulässt, können die Mitgliedstaaten ergänzende Beschränkungen erlassen. Diese durch den deutschen Ordnungsgeber in die Außenwirtschaftsverordnung (AWV) aufgenommenen Tatbestände betreffen weitergehende Beschränkungen des Güterverkehrs und Regelungen für die technische Unterstützung mit Unterrichts-/ Genehmigungspflichten.

Mit diesen Beschränkungen/Pflichten befassten sich **Prof. Dr. Hans-Michael Wolfgang**, Universität Münster, und **Leitender Regierungsdirektor Olaf Simonsen**, Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) in ihrer Präsentation zu

### *„Technologietransfer in Wirtschaft und Wissenschaft“*

Ausgangspunkt sei die Gliederung der Technologie in technische Unterlagen und technische Unterstützung.

Zur Erläuterung: Spezifische technisches **Wissen** sei notwendig für die Entwicklung, Herstellung und Verwendung von Gütern. Hierbei beziehe sich die **Entwicklung** (= alle Stufen vor Serienfertigung) auf die Forschung, Planung, Konstruktion, Analyse und Konzepte. Die **Herstellung** (= alle Stufen der Fabrikation) betreffe die Vorbereitung, Fertigung, den Zusammenbau, die Kontrolle und Prüfung. Die **Verwendung** erstrecke sich auf den Betrieb, die Wartung (Test), Reparatur, Überholung und Wiederaufbereitung.

### **Technische Unterlagen**

Die **technischen Unterlagen** lassen sich mit der Verkörperung in Schriftform oder auf sonstigem Medium definieren, z.B. Blaupausen, Pläne, Diagramme, Formeln, Tabellen, Beschreibungen, Anweisungen, auch Fertigungsunterlagen (§ 4c Nr. 1 AWV), per Email, Fax oder Telefon (Art. 2b iii EG-VO). Hinsichtlich der Kontrolle des Technologietransfers (Güterverkehr) seien für die technischen Unterlagen im Gemeinschaftsrecht die Art. 4 Abs. 1, Art. 4 Abs. 1 und 2, Art. 21 Abs. 1 EG-VO und im nationalen Recht die §§ 5, 5c, 5d und 7 AWV maßgebend.

## Technische Unterstützung

Die **technische Unterstützung** zähle im weiteren Sinne auch zur Exportkontrolle. Sie betreffe geistige oder manuelle Dienstleistungen (Begriffsdefinition in § 4c Nr. 9 AWW), z.B. Unterweisung, Ausbildung, Beratung, Weitergabe von praktischen Kenntnissen oder Fähigkeiten. Manuelle Dienstleistungen seien immer an das Objekt gebunden. Die technische Unterstützung erfasse des Weiteren auch mündliche, fernmündliche und elektronische Formen der Unterstützung. In ihrem Bezug auf **Dienstleistungen** bei der Technologietransfer-Kontrolle betreffe sie **Unterrichtungs-/ Genehmigungspflichten** nach § 45 AWW außerhalb der EU (ABC-Waffen, Flugkörper), § 45a AWW im Embargo-Land oder Land der Länderliste K (konventionelle militärische Endverwendung), § 45b AWW im Wirtschaftsgebiet (ABC-Waffen, Flugkörper, konventionelle militärische Endverwendung) und § 45c AWW in genannten Ländern (zivile kerntechnische Anlagen).

Im Einzelnen erläuterten Wolfgang und Simonsen die **Grundtatbestände der technischen Unterstützung** zu den Tatbeständen der §§ 45 ff. AWW anhand der Fragen „Was ?, Wo ?, Wer ? Wozu ?“ und führten als generelle **Rechtsfolgen** die Alternativen „Unterrichtung durch BAFA mit der Folge Genehmigungspflicht“ und „Kenntnis von Verwendung mit der Pflicht zur Unterrichtung des BAFA; danach ggf. Genehmigungspflicht“ an. Ein besonderer Hinweis galt den Pflichten gemäß § 45d AWW, wonach **unabhängig vom Leistungsort** die §§ 45 bis 45c AWW gelten, wenn die Handlung durch nicht Gebietsansässige Deutsche erfolgt.

Ausgenommen von den angeführten Pflichten bei technischer Unterstützung seien spezielle und generelle **Befreiungen** gemäß § 45e AWW. Allgemein zugängliche Informationen im Sinne des § 45 Abs. 3 AWW seien u.a. Bücher, Dissertationen. Die erstmalige Einstellung von Informationen ins Internet sei nicht als „allgemein zugänglich“ einzustufen. Dagegen seien Intranet-Informationen abgesichert, da sie nur für die eigene Firma bestimmt seien.

## Strafrechtliche Risiken im Unternehmen

Zu diesem Thema referierte **Staatsanwalt Stephan Morweiser**, Staatsanwaltschaft Mannheim. Eingangs führte er aus, dass die strafrechtlichen Konsequenzen, die dem Einzelnen bei Verstößen gegen außenwirtschaftsrechtliche Normen – insbesondere im Embargobereich - allgemein bekannt seien, z.B. die Mindestfreiheitsstrafe von zwei Jahren bei Straftaten im Sinne des § 34 Außenwirtschaftsgesetz (AWG).

Zunehmende Bedeutung gewinne das erhöhte Risiko, das ein Unternehmen bei strafbaren Handlungen seiner Mitarbeiter trage. Hier würden zwischenzeitlich die Vorschriften zur **Vermögensabschöpfung** von den Strafverfolgungsbehörden konsequent umgesetzt. Eine Bewährungsstrafe schädige weniger die Person, mehr das Unternehmen durch Abschöpfung. Mit erheblichen Konsequenzen vom Imageverlust bis zur Insolvenz müsse gerechnet werden.

Dem Unternehmen drohe aufgrund der Anwendung des **Bruttoprinzips** bereits im Ermittlungsverfahren der **Verfall** des vollen Verkaufserlöses. Die Abschöpfung sei keine Strafe, auch wenn sie als solche empfunden werde. Es genüge als Vorgang eine rechtswidrige Tat, Schuld sei nicht erforderlich. Die Anordnung des Verfalls sei im Nachhinein nicht mehr möglich. **Vollstreckung in das Firmenvermögen** erfolge durch Pfändung von Firmenkonten und Zwangshypothek.

Vorläufige Sicherungsmaßnahmen durch Ermittlungsverfahren und Urteil seien durch dinglichen Arrest möglich (dringender Tatverdacht = Arrestanspruch; Fluchtgefahr „Geld“ – Ausland, vor Konkurs).

Der Bundesgerichtshof habe in neueren Entscheidungen den **Präventionszweck** des Bruttoprinzips hervorgehoben. Bewirkt werden soll namentlich, dass hierarchisch organisierte Unternehmen **Kontrollmechanismen** zur Verhinderung von Außenwirtschaftsstrafataten errichten und auf deren Einhaltung achten. In diesem Zusammenhang verwies Morweiser auf die Entscheidung des BGH, veröffentlicht in der NJW 2002, S. 3339.

Einschränkungen erfahre das Bruttoprinzip in der Regel dann, wenn beim Verfall gegen ein Unternehmen die Organe der juristischen Person **gutgläubig** waren (Härteklause des § 73 c StGB). Darüber hinaus gelte das **Verbot der Doppelbelastung**: Wurde der erlangte Gewinn bereits vollständig versteuert und sei die Steuerfestsetzung bestandskräftig, seien die entrichteten Steuern auf den Verfallsbetrag anzurechnen (BGH, NJW 2003, S. 2257).

Neben dem Verfall stelle die **Einziehung** ein weiteres, wirksames Instrument der Vermögensabschöpfung dar. Eingezogen werden könne die Ware selbst (§ 36 Abs. 1 Ziffer 1 AWG), aber auch der Wertersatz, wenn die Ware nach Veräußerung nicht mehr vorhanden sei. Gegenstände, die zur Tatbegehung gebraucht wurden (§ 36 Abs.1 Ziffer 2 AWG), z.B. Transportfahrzeuge, könnten auch bei Dritten, z.B. bei Spediteuren, eingezogen werden, wenn diese zumindest leichtfertig handelten.

Dem Unternehmen drohten darüber hinaus **Unternehmensgeldbußen** bis 500.000 Euro – nicht neben Verfall - (§ 30 OWiG). Voraussetzung sei, dass das Organ eine Straftat oder Ordnungswidrigkeit begehe, wodurch Pflichten des Unternehmens verletzt und das Unternehmen dadurch bereichert worden sei. Des Weiteren können **verwaltungsrechtliche Sanktionen** in Frage kommen, z.B. Aberkennung der Zuverlässigkeit (Versagung von Genehmigungen bei Nichtvorliegen persönlicher Voraussetzungen gemäß § 3 AWG).

## **Diskussion „Risikomanagement und Eigenverantwortung der Unternehmen“**

Eine Nachfrage zum **Umfang der Genehmigungserteilung** für Technologietransfer beantwortete Simonsen mit „kaum“. Dabei sei jedoch zu berücksichtigen, dass als Beispiel bei Objektbezogenheit die Genehmigung für eine Dienstleistung bereits mit dem Export der Güter berücksichtigt werde, d.h. miterfolge. Eine große Verantwortung tragen Personen und Unternehmen von Forschungseinrichtungen – auch im Hochschulbereich – in der Gefahr unzulässige Informationen weiterzugeben, die letztlich der Herstellung von Waffen und Massenvernichtungsmitteln dienen.

Eine neue Qualität ergebe sich im Rahmen der **Terrorismusbekämpfung** aus der Nichtbeachtung persönlicher Restriktionen, z.B. das Einfrieren von Geldern und Vermögenswerten bestimmter Personen und Organisationen, wenn diese veröffentlicht in den Gemeinsamen Standpunkten und EG-Verordnungen des Rates der Europäischen Union nicht beachtet oder noch weitergehend nicht „erforscht“ werden. Dem Ausführverantwortlichen komme hierbei in der **Beschaffung näherer Informationen** über die „ausgeschriebenen“ Personen bzw. Vereinigungen eine erhöhte Verpflichtung zu.

Zu dem Thema der **strafrechtlichen Risiken und Verantwortung** entwickelte sich eine heftige Diskussion, ausgelöst durch Teilnehmer der Exportwirtschaft. Abschöpfung und Verfall nur von der Rechtswidrigkeit abhängig zu machen, insbesondere wenn der Unrechtsgehalt nicht oder kaum wahrnehmbar sei, sei nicht hinnehmbar. Eine Lösung **nur** über die Härtevorschrift des § 73 c StGB, wie **Morweiser** entgegnete, überfordere nach Auffassung mehrerer Tagungsteilnehmer die Unternehmen.

## **Finanzsanktionen zur Terrorismusbekämpfung**

**Der Kern finanzieller Sanktionen zur Terrorismusbekämpfung bildet das „Einfrieren“ von Geldern und anderen finanziellen und wirtschaftlichen Ressourcen „gelisteter“ Zielpersonen einschließlich Vereinigungen und Körperschaften sowohl im Hinblick darauf, deren Dispositionsmöglichkeiten zu verhindern, als auch in Form eines ergänzenden Verbots an die eigenen Staatsangehörigen, mit jenen finanziell zu kooperieren. Es sollen Schlupflöcher verstopft und Umgehungsbestrebungen vereitelt werden.**

Zu dieser Problematik referierte **Professor Dr. Ludwig Gramlich**, Technische Universität Chemnitz, zu dem Thema

### ***„Finanzsanktionen zur Terrorismusbekämpfung: Rechtliches Neuland im Umfeld der Exportkontrolle“***

unter wissenschaftlichen Gesichtspunkten vorgetragen, gegliedert in Entwicklung, Ausprägung und Bewertung.

## **Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen**

Staatliche Finanzsanktionen – als nicht primär wirtschaftspolitisch motivierte, eine Verhaltensänderung des Adressaten bezweckenden Maßnahmen („Embargos“) - würden nicht allein zur Terrorismusbekämpfung eingesetzt. Entsprechende Maßnahmen beinhalteten nicht nur Finanzsanktionen. Die Verhinderung werde jedoch als ein entscheidender Aspekt angesehen, führte Gramlich eingangs aus. Ungeachtet einer bislang noch fehlenden allgemeingültigen Definition von „Terrorismus“ erachten die Organe der Vereinten Nationen beim internationalen Terrorismus in all seinen Formen und Erscheinungen den Anwendungsbereich der Art. 39 ff. UN-Charta für eröffnet. Damit sei auch die Befugnis des Sicherheitsrates gegeben, verbindliche Sanktionen zu verhängen. VN-Beschlüsse (Resolutionen) seien allgemein verbindlich und hätten Vorrang vor Einzel- und multilateralen Rechtsakten der Europäischen Union.

## **Supranationales Recht – Gemeinsame Standpunkte und EG-Verordnungen -**

Die alle EU-Mitgliedstaaten kraft ihrer UN-Mitgliedschaft treffende Pflicht zur Umsetzung solcher Sanktionen erfolge im Verhältnis zwischen Union/Gemeinschaft und Mitgliedstaaten zum einen durch Rechtsakte in Form von Verordnungen des Rates auf supranationaler Ebene, gestützt auf Art. 60 und 301 EG-Vertrag (EGV), zum andern durch einen komplementären Ratsbeschluss eines Gemeinsamen Standpunktes im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik nach Art. 15 bzw. Art. 34 Abs. 2a EU-Vertrag.

## **Maßnahmen gegen Staaten, Personen und Gruppierungen**

Im Hinblick auf Erkenntnisse aus der Situation im Irak richteten sich Sanktions-Maßnahmen nicht mehr nur gegen das Verhalten bestimmter Staaten bzw. deren namentlich benannte Führungskräfte, wie Milosevic oder Saddam Hussein, sondern gegen Einzelpersonen und nichtstaatliche Gruppierungen oder „Netzwerke“ (wie Al-Qaida), wobei die Staatsangehörigkeit dieser Zielpersonen und deren Aufenthaltsort in den Hintergrund trete. Es stehe nicht mehr die Rückkehr zu Mindeststandards im zwischenstaatlichen Verkehr im Vordergrund, sondern es komme auf das Ausschalten von Individuen und das Zer5schlagen der von ihnen geleiteten bzw. kontrollierten Organisationen oder Netzwerke an.

### **Zielrichtung der Finanzsanktionen und ihre Ausprägung**

Finanzsanktionen zielten zum einen darauf ab, für Waren- und Dienstleistungstransaktionen geschuldete monetäre Gegenleistungen unmöglich zu machen oder zumindest zu erschweren und damit die Leistungen selbst ver- oder doch zu behindern. Zum andern fügten sie sich in ein breiteres internationales Regelungsumfeld ein. Die Eindämmung organisierter Kriminalität vor allem im Bereich des Handels mit illegalen Drogen oder der Geldwäsche soll hier über eine Mischung straf-, zivil- und öffentlicher Gegenmaßnahmen verbindlicher wie „weicher“ Art erfolgen, führte Gramlich wörtlich aus. Durch **Verfahrensregelungen** solle eine umfassende und wirksame Kooperation aller relevanten internationalen und staatlichen Stellen bewerkstelligt werden, um einen möglichst raschen und großen Erfolg der jeweiligen Sanktionen zu gewährleisten.

### **Bewertung der Finanzsanktionen**

Demokratisch-rechtsstaatliche Defizite beständen bei der Definition des Kreises der Zielpersonen und des verpönten und daher finanzielle Sanktionen rechtfertigenden Verhaltens der Maßnahmeadressaten auf internationaler Ebene. Juristische Zweifel ergeben sich auch bei der Vereinbarkeit der internationalen Antiterrorismusmaßnahmen mit menschen- bzw. grundrechtlichen Freiheitsgarantien und insbesondere mit Mindestanforderungen an einem effektiven Individualrechtsschutz. Es erscheine fraglich, ob und in welcher Weise die eingesetzten Sanktionen die Souveränität der Staaten, deren Angehörige Zielpersonen sind oder auf deren Gebiet sich diese aufhalten, beeinträchtigen, ob und unter welchen Voraussetzungen sie als rechtmäßige Intervention in deren (innere) Angelegenheiten gewertet werden können.

## **Antiterrorismusmaßnahmen im Unternehmen**

Zu diesem Thema beleuchtete **Dipl.-Volkswirt Hans-Georg Moritz**, Infineon Technologies AG, Dresden, die *praktische Umsetzung der Terrorismusbekämpfung im Unternehmen*. Eingangs bezeichnete Moritz die Antiterrorismusmaßnahmen gegen Terroristen, Terrorgruppen, Netzwerke und Unternehmen den **Sonderfall eines Embargos**, das in der Regel auf Güter gerichtet ist. Damit verbunden ergeben sich für die praktische Umsetzung der Terrorismusbekämpfung im Unternehmen vielfältige Probleme:

- Verworrene Rechtslage durch eine Vielzahl von Rechtsakten mit Änderungen,
- unklare Namenslisten,
- jeder Partner könne potenziell ein Terrorist sein,
- organisatorische Herausforderung weit über die klassische Exportkontrolle hinaus,
- geringe Akzeptanz (Aufwand – Ertrag ?)

- hohe Strafandrohung; gemäß § 34 AWG Freiheitsstrafe nicht unter zwei Jahren.

### **Sanktionen neben Strafe**

Außer der Strafandrohung seien als **weitere Sanktionen** mit der **Einstufung des Unternehmens als „unzuverlässig“** mit schweren Folgen für das Unternehmen und seine Leitung (Entzug von Genehmigungen etc.), mit **Umsatzabschöpfung** (nicht nur Gewinn !) bei Geschäften mit Terroristen und mit einem **Eintrag in das Gewerbezentralregister** (Verluste öffentlicher Aufträge) in Betracht zu ziehen.

### **Gelder und Ressourcen**

Am Beispiel AL-Qaida und Taliban führte Moritz die **Kontrollinhalte** bezogen auf Gelder und Ressourcen an, EU-weit, auch für Staatsangehörige eines EU-Staates außerhalb der Gemeinschaft geltend. Wörtlich führte Moritz aus:

*„Alle Gelder und wirtschaftliche Ressourcen, die in einer Liste aufgeführten natürlichen und juristischen Person, Gruppe oder Organisation angehören oder in deren Eigentums stehen oder von ihr verwahrt werden, werden eingefroren. Ihnen dürfen Gelder und andere wirtschaftliche Ressourcen weder direkt noch indirekt zur Verfügung gestellt werden oder zugute kommen.“*

### **Geschäftsfälle im Unternehmen**

**Zahlungen von Geldern** fallen z.B. an beim Einkauf von Waren, Patenten, Lizenzen, im Rahmen von Werkverträgen, bei Kooperation mit Universitäten und Firmen, Beschäftigung von Mitarbeitern, Praktikanten, Studenten, Zahlung von Geldern bei Rücknahme von Waren, Verkauf von Forderungen. **Wirtschaftliche Ressourcen** betreffen den **Übertrag von Know-how**, Patenten, Lizenzen, z.B. im Rahmen von Kooperationen, und **Güterlieferungen** (klassische Unternehmenskontrolle, leichter zu kontrollieren). Indirekt komme die Beschäftigung von Subunternehmens und Dienstleistern in Frage.

### **Zentrale Maßnahmen als Handlungsempfehlungen**

- Beschaffung oder Erstellen und Pflege einer DV-Prüfliste
- Definition betroffener Partnerrollen
- Feststellung Status quo: Analyse weltweiter Datenbanken betreffend Personalbestand, Finanzkontakte, Kooperationen (Joint Ventures), Finanzpartner, Einkaufspartner (Lieferanten/Dienstleister), Auftragsbearbeitungsverfahren (Kundenstammdaten und Auftragsdatenbank), ggf. abschließendes Clearing durch Behörden (BAFA)
- Bewegungsdaten mit laufender Überprüfung der Einträge,
- Richtlinien, Arbeitsanweisungen einschließlich der Regelung eines „Alarmsystems“ und Dokumentationsvorschriften
- Definition von Prozessänderungen, Anpassung von Verfahren und von Standardklauseln in Verträgen und den AGB,
- Schulungen und Information
- Revisionen / Audits (unverhoffte Prüfungen)

### **Lokale Maßnahmen durch einzelne Mitarbeiter**

- Definition zu prüfender Partner im eigenen Tagesgeschäft
- Routinemäßige Prüfung aller relevanten Partner außer den in weltweiten Datenbanken erfassten

- Festlegung von besonderen Verantwortlichkeiten, wenn nicht zentral festgelegt
- Prozessdefinition und Prozessimplementierung bei dezentraler Organisation
- Anwendung des „Alarmsystems“
- Dokumentation

### **Praxistipps des Referenten aus eigener Erfahrung im Unternehmen**

Im Einzelnen sprach Moritz die Beschaffung DV-verwendbarer Listen, die erheblichen Kosten der Antiterrormaßnahmen an und verwies auf Praxistipps in Fragestellung:

Wie überzeuge ich die Leitung, Verfahrensbetreuer und Stabsabteilungen im Unternehmen von der Notwendigkeit von Maßnahmen ?

*Fortwährend informieren und schulen !*

Wie empfinden Mitarbeiter in islamischen Staaten die Kontrollen ?

*Als Diskriminierung ! Gegenargumentation: Das Unternehmen will den Mitarbeiter vor Terroristenvorwürfen schützen.*

Wie erkenne ich einen Terroristen? Was tun mit Namensdubletten ?

*Ergänzende Daten heranziehen, ggf. durch das BAFA klären lassen.*

Wer schult Mitarbeiter, informiert beteiligte Abteilungen und führt Revisionen durch ?

*Organisations- und Aufsichtspflichten sind durch die Unternehmensleitung bzw. durch eine definierte Zentralstelle festzulegen.*

Was tun bei echten Treffern ?

*Sofort dem BAFA melden !*

Wie verhalte ich mich bei Außenwirtschaftsprüfungen ?

*Vorlegen von Richtlinien und Arbeitsanweisungen mit Zuständigkeitsregelungen verhindert „Systemverschulden“*

Die Schlussaussage des Referenten lautete:

**„Die Bedrohung jedes Unternehmens und seiner Mitarbeiter mit Bestrafung wegen Kontakten zu Terroristen ist allgegenwärtig. Unpräzise Namenslisten stehen präzisen Strafandrohungen gegenüber.“**

### **Diskussion „Risikomanagement bei der Terrorismusbekämpfung“**

Aus dem Teilnehmerkreis der Veranstaltung wurde mehrfach bekundet, dass der Check von Namenslisten in den Gemeinsamen Standpunkten, EG-Verordnungen, wiedergegeben im Bundesanzeiger, „nichts oder wenig bringe“. Die Wirksamkeit sei gering. Die Sinnhaftigkeit der Liste sei fraglich. Ein besserer Ansatzpunkt sei die Kundenüberprüfung.

**Simonsen**, BAFA, sprach die Clearingstelle BAFA an, die nur Kopfstelle sei, Durchlaufstelle u.a. für den Bundesnachrichtendienst und das Zollkriminalamt. Die im Bundesanzeiger veröffentlichten Terroristenlisten seien vom BAFA überprüft. Der Austausch von Daten sei unter verschiedenen Gesichtspunkten problematisch, wenn nicht gar rechtlich unzulässig - (Verdacht Unschuldiger !) – soweit Stimmen aus dem Teilnehmerkreis.



Unter Bezugnahme auf beide Referate (Gramlich und Moritz) wurden einerseits wissenschaftlich fundierte Rechtsakte und darauf gründende Handlungsweisen von der Zielvorstellung und Wirksamkeit anerkannt, jedoch andererseits dadurch nicht die **Besorgnisse in der Unternehmenspraxis** gemindert. Abschließend wurde betont, dass bei größtmöglichen Sicherheitsvorkehrungen im Unternehmen Strafen und sonstige Sanktionen kaum zu erwarten seien. Ein Sprichwort besage „*es wird nichts so heiß gegessen, wie es gekocht wird!*“

## Risiken des US-Reexportrechts für deutsche Unternehmen

Das US-amerikanische Exportkontrollrecht betrifft zum einen multilaterale Abkommen, z.B. das Wassenaar-Abkommen, Missile Technology Control Regime, zum andern die nationalen von US-Bundesgesetzen erlassenen Exportbeschränkungen. Es entfaltet seine extraterritoriale Wirkung dann, wenn US-Produkte reexportiert werden. Beispiel: Ein von den USA nach Deutschland als Importland eingeführtes US-Produkt wird aus Sicht der USA von Deutschland in ein weiteres Land exportiert. Da auch der Einbau von US-Bestandteilen bei der Herstellung von Gütern von entsprechenden US-Regelungen betroffen ist, müssen sich deutsche Exporteure mit amerikanischen Formalien befassen, um Risiken zu vermeiden.

In einem Referat mit dem Thema

### „Risiken des US-Reexportrechts für deutsche Unternehmen“

gab Dr. Ursula Niedermeier, LL.M., Regierungsrätin, Bundesagentur für Wirtschaft, Köln, einen Einblick in das nicht einfach zu handhabende US-Exportrecht mit den auch von deutschen Exporteuren einzuhaltenden Beschränkungen und Obliegenheiten.

Vor dem Export/Reexport seien vom deutschen Exporteur folgende **Vorfragen** zu beantworten:

- Um was für ein Ausfuhrgut handelt es sich (classification) ?
- Wohin soll exportiert werden (country of ultimate destination) ?
- Wer erhält es (ultimate end-user) ?
- Wofür wird es verwandt werden (ultimate end-use) ?
- Welche sonstigen Tätigkeiten übt der Empfänger aus ?
- Unterfällt das Ausfuhrgut den *Export Administration Regulations* (EAR) ?
- Unterfällt das Ausfuhrgut den *International Traffic in Arms Regulations* (ITAR) ?
- Bestehen Sanktionen oder ein Boykott gegen das Land, in das die Produkte mit US-Ursprung geliefert werden sollen ?

**Waren-Exportkontrollen** finden durch das *Bureau of Industry and Security (BIS)* statt. Zu unterscheiden seien produktbezogene Kontrollen, gründend auf der Güterliste des BIS, Endverwendungskontrollen, Unternehmenskontrollen, kontrollierte Aktivitäten und Antiboykott-Kontrollen. Sie richteten sich auf den Export von Gütern, die durch die EAR kontrolliert werden, auf Güter mit doppeltem Verwendungszweck. Außerdem rechnen auch einige Güter mit ausschließlich ziviler Verwendung dazu.

Außer der Güterexportkontrolle unterliege auch der Export von **Technologie und Software** den US-Beschränkungen. Sie betreffen die technische Unterstützung, Technologieaustausch,

Übermittlung technischer Daten mündlich oder schriftlich, per Telefon, Telefax, E-Mail. Ein Transfer gelte als US-Export oder Reexport, wenn ein Transfer von Technologie und Software mit US-Ursprung stattfindet.

### **Export Administration Regulations (EAR) – Durchführungsbestimmungen**

Den EAR unterliegen in der Regel Reexporte von im Ausland (Deutschland) hergestellten Wirtschaftsgütern, die kontrollierte US-Bestandteile, Komponenten, Materialien oder sonstige Güter mit US-Ursprung jenseits eines bestimmten Anteils enthalten, so genannte „*de minimis*“- Schwelle. Sie betrage in der Regel 25%. Beträgt der kontrollierte US-Inhalt 25 v.H. oder mehr, unterliegt der Reexport des ausländischen Gutes den EAR. Für sensible Güter liege die Schwelle niedriger. Wer Geschäfte ohne Genehmigung mit Personen oder Organisationen tätigt, die in bestimmten End-user-Listen aufgeführt sind, begehe einen strafbewehrten Verstoß. Die US-amerikanische Antiboykottregeln seien streng und gingen über die deutsche Regelung in § 4a AWW hinaus.

### **Commerce Control List (CCL)**

Die CCL ist eine umfassende Güterliste, die alle Produkte, Software, Technologie enthalte, die durch das *Department of Commerce* kontrolliert werden. Die Einträge werden durch die Ausfuhrkontrollnummer (Export Control Classification Number –ECCN-) identifiziert. *Catch all* am Ende jeder Kategorie (EAR 99). Die Genehmigungspflicht ergebe sich aus der ECCN in Verbindung mit dem Bestimmungsland (Country Chart). Computer bedürfen je nach Höhe der MTOPS und Länderbezogenheit keiner Ausfuhrgenehmigung.

### **Ausnahmen von der Genehmigungspflicht – license exceptions -**

Es gebe 16 landesweit auszulegende Ausnahmen von der Genehmigungspflicht. Die Relevanz variere nach ECCN und der Ländergruppe. Beispiele:

- LVS limited value shipments
- GBS group B countries
- TSR restricted technology/software
- CTP high-performance computers
- CIV civil end users
- TMP temporary exports
- APR additional permissive reexport

Für Embargoländer, short supply items, prohibites endues/end-users: **Sonderregelungen**

### **Allgemeine Ausfuhrverbote – General Prohibitions -**

Export/Reexport von kontrollierten Gütern in gelistete Länder, von im Ausland hergestellten Gütern, die mehr als einen bestimmten („Minimal“-) Anteil kontrollierten US-Inhalts aufweisen, und eines im Ausland auf der Grundlage von US-Technologie oder Software erzeugten Produkts.

Vornahme von Handlungen, die durch „*denial order*“ untersagt sind. Export/Reexport an verbotene Endverwender. Unterstützung von Proliferationsaktivitäten. Verletzung von Verfügungen und Nebenbedingungen. Wissentliche Verletzung von US-Ausfuhrbestimmungen.

### **Genehmigungen –licenses -**

- *individually validated licenses (IVL)* werden einem bestimmten Exporteur/Reexporteur für ein bestimmtes Ausfuhrgut an einem bestimmten Endverbleibsort für einen bestimmten Zweck erteilt.
- *spezial comprehensive licenses (SCL)*: Erfahrene Exporteure können fast alle Güter der *Commerce Control List (CCL)* nach diesem Verfahren exportieren.
- No License required (NLR).
- Der Exporteur/Reexporteur muss alle Bedingungen erfüllen und darf nicht eines der Verbote verletzen, die in Teil 771.2 EAR aufgelistet sind.

Des Weiteren zeigte die Referentin **Wege der Prüfung**, ob eine Genehmigung des BIS erforderlich ist, auf, erläuterte Formalitäten des Antragsverfahrens, Verwaltungsanktionen und Kriminalstrafen bei Exportkontrollverletzungen und Wege der Risikovermeidung.

## **Logistikunternehmen – der Zoll ist immer dabei**

In einer vom Handel globalisierten Welt und dem damit verbundenen Wettbewerbsdruck seien die Anforderungen der Wirtschaft ständig gestiegen, leitete **Dipl.-Finanzwirt Reinhard Fischer**, Deutsche Post World Net, Bonn, sein Referat

### **„Ausfuhr in der Logistik“**

ein. Schnelligkeit habe oberste Priorität. Dabei gelte es die Qualität der Beförderung und die damit verbundenen Formalitäten sicherzustellen. Die Flexibilität bei Änderungen von Abläufen spiele dabei eine wesentliche Rolle des Komplettservice.

Das Unternehmen „Deutsche Post World Net“ gliedere sich in den Mail-Dienst (Deutsche Post), Express (Deutsche Post), Logistik (DHL, u.a. Danzas) und Financial Services (Postbank).

### **Die Anforderungen der Wirtschaft an die Logistik**

- Bereitstellung von schnellen Verfahren,
- Sicherstellung der Qualität in diesen Verfahren (Qualität der Leistung),
- Kurze Reaktionszeiten und Lösungen für neue Abläufe,
- Gewährleistungen von Datenschutzbestimmungen, Vertrauenswürdigkeit nicht nur des Speditors, sondern auch Sicherstellung für Dritte - Beteiligte.

Was die Anforderungen bei der **Ausfuhr** betreffe, nehme überall der Zoll teil. Den Handel, Versand und die Zustellung an den Empfänger begleiten Handels-, Lade-, Versand-, Versicherungs- und Zollpapiere, um nur wenige zu nennen, die einer raschen Koordinierung, ggf. auch Korrektur bei Änderung des Ablaufs bedürfen. Die geplante Eingabe der Versand- und sonstigen Daten 24 Stunden vor Abgang an den US-Zoll bringe kaum überwindbare Probleme mit sich. Der Seeverkehr sei dagegen nicht problematisch. Im Luftverkehr sei eine Regelung 4 Stunden vor Ankunft der Ware in Aussicht gestellt.

### **Anpassung von Zollvorschriften bei Inanspruchnahme von Erleichterungen**

Auf die Zukunft gerichtet – und das sei ihm ein besonderes Anliegen – nahm Fischer zu den neuen Vorschlägen an den Rat der Europäischen Union (2003/0167) zur Änderung des Zollkodex Stellung. Die Novellierung/Ergänzung betreffen die

- Übermittlung von vertraulichen Daten gemäß Entwurf zu Art. 15 Zollkodex (ZK), *Aussonderung von Daten bei mehreren Behörden, Daten sollten nur nach Abkommen mit Drittländern übermittelt werden (Absatz 2)*,
- Abgabe der summarischen Anmeldung (Art. 182a Nr. 1 in Verbindung mit Art. 182b ZK neu) –*EDV-Vorgabe, Papierabgabe „ausgehebelt“*,
- Abgabe einer elektronischen Anmeldung für die Ausfuhr gemäß Art. 182a Nr. 2 ZK neu (*24-Stunden-Regelung bei summarischer Anmeldung*),
- das Datenformat der summarischen Anmeldung gemäß Art. 182a Nr. 3 – 1. Spiegelstrich ZK neu,
- Erleichterungen für die Abgabe der summarischen oder elektronische Anmeldung gemäß Art. 182a Nr. 3 – 2. Spiegelstrich ZK neu - *gemeinsamer Datenbestand, gemeinsames Format der Anmeldung*.
- Erleichterungen für zugelassene Wirtschaftsbeteiligte gemäß Art. 182a Nr. 3 – 3. Spiegelstrich ZK neu in Verbindung mit Art. 4 Nr. 27 ZK neu. *Dem Ausschuss vorgelegt, unter welchen Bedingungen und Voraussetzungen, insbesondere im Hinblick auf „zugelassene Wirtschaftsbeteiligte“ von der Anwendung dieser Vorschrift abgesehen werden kann.*

## **Diskussion „Risiken im Supply Chain Management“**

Auf die Ausführungen von Moritz zur praktischen Umsetzung der Terrorismusbekämpfung bezogen, wurden auch in dieser Diskussion die Besorgnisse der Wirtschaft zur Erkennung terroristischer Vertragspartner und die damit verbundenen Risiken vorgetragen. Allgemeine Anerkennung fanden die vom Unternehmen *Infineon Technologies* angestellten Überlegungen und deren Umsetzung in Sicherheitsmaßnahmen vor Ort.

Auf den Vortrag von Dr. Niedermeier bezogen, wurde die Problematik „ILSA“ (IRAN-LIBYA SANCTIONS ACT) angesprochen, Investitionsbeschränkungen, die auch die amerikanische Wirtschaft (Erdöl und Gas) beeinträchtigten: 1996 im amerikanischen Kongress verabschiedet, im Jahre 2001 um weitere fünf Jahre verlängert. Es bleibe nur jeweils die Entscheidung des Präsidenten der USA, aufgrund einer Ermächtigung, die Sanktionen auszusetzen, was jedoch für langjährige Investitionsplanungen nicht ausreichend sei.

## **Abschluss der Veranstaltung**

**Prof. Dr. Hans-Michael Wolfgang**, stellvertretender Vorsitzender des Zentrums für Außenwirtschaftsrecht am Institut für öffentliches Wirtschaftsrecht der Universität Münster dankte den Referenten und Teilnehmern der Veranstaltung und ergänzte „Ertrag: Altes bestätigt, Neues mitgenommen, die Veranstaltung habe sich gelohnt.“  
Einen besonderen Dank richtete Wolfgang an die Fördermitglieder dieser Tagung.

Die Referate und Diskussionsbeiträge werden in einem Tagungsband in der Schriftenreihe zum Außenwirtschaftsrecht, Verlag Recht und Wirtschaft Heidelberg, erscheinen

Der 9. Außenwirtschaftsrechtstag findet am 29./30 September 2004 in Münster statt.

WILLI VÖGELE