
Deutsche Industrie- und Handelskammer

Ideenpapier

Ideenpapier für die Vereinfachungen in der Exportkontrolle - Entlastung für Wirtschaft und Exportkontrollbehörden

A. Einleitung/Grundsätzliche Anmerkungen

Im Kontext des globalen Handels und der internationalen Sicherheit nimmt die Exportkontrolle eine zentrale Rolle ein. Sie soll sicherstellen, dass beim Austausch sensibler Güter die Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland gewahrt werden, ohne dabei den wirtschaftlichen Handel unnötig zu behindern. Für die deutsche Wirtschaft als führende Exportnation ist eine effektive und reibungslose Exportkontrolle von entscheidender Bedeutung.

Angesichts der wachsenden Komplexität globaler Handelsbeziehungen und der zunehmenden geopolitischen Herausforderungen müssen Maßnahmen ergriffen werden, die die Exportkontrolle effizienter und transparenter gestalten. Einfache und klare Regelungen erleichtern der Wirtschaft den Zugang zur Exportkontrolle und fördern deren Akzeptanz. Ein zu starres Kontrollsystem kann den Handelsfluss behindern, Innovationen bremsen und die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen mindern. Daher ist es entscheidend, die Exportkontrolle so auszurichten, dass sie den Sicherheitsanforderungen gerecht wird, ohne dabei die wirtschaftlichen Interessen unnötig zu beeinträchtigen.

B. Hauptaussagen

Dieses Ideenpapier widmet sich der Analyse und Gestaltung von Maßnahmen, die darauf abzielen, die Exportkontrolle zu vereinfachen und effektiver zu gestalten. Ziel ist es, Hemmnisse abzubauen und die Exportkontrolle so zu gestalten, dass sie den Anforderungen einer modernen, globalisierten Wirtschaft entspricht. Durch die Identifizierung und Abschaffung ungenutzter Vorschriften, die Förderung von Digitalisierung und Automatisierung in den Genehmigungsverfahren sowie die Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den relevanten Behörden soll ein effizienteres und transparenteres Exportkontrollsystem geschaffen werden.

Dabei steht im Vordergrund, den administrativen Aufwand für Unternehmen zu reduzieren und gleichzeitig die notwendige Sicherheit zu gewährleisten.

Inhaltliche Ausführungen

Mehr Transparenz des BAFA (Fallsammlungen zu Entscheidungen, Guidance, Merkblätter)

Ausfuhrkontrolle, Embargos und Sanktionen sind komplex, und Unternehmen sind darauf angewiesen, verlässliche und rechtsverbindliche Informationen zu bekommen. Das BAFA verfügt über eine Website, die ausführliche und gut lesbare Merkblätter zu vielen Bereichen der Exportkontrolle beinhaltet. Dennoch bleiben auch bei gut informierten und organisierten Unternehmen oft Fragen offen. Mit diesen Fragen zu Einzelfällen wenden sich die Unternehmen häufig an das BAFA, sei es um eine Auskunft zur Güterliste, einen Nullbescheid oder eine sonstige Auskunft zum Außenwirtschaftsverkehr und damit eine Rechtssicherheit oder eine Grundlage für eine Entscheidungsfindung zu erhalten. Ihnen und dem BAFA würde helfen, wenn das BAFA seine Entscheidungen, zum Beispiel über beschiedene Auskünfte zur Güterliste, transparent machen würde. Dies könnte in Form von Datenbanken erfolgen, ähnlich der Datenbank der Europäischen Kommission über erteilte verbindliche Zolltarifauskünfte. Eine BAFA-Datenbank würde Unternehmen bei der Ersteinschätzung ihrer Fälle erheblich unterstützen und die Transparenz erhöhen. Zudem könnte ein KI-basiertes Tool zur Exportkontrolle, das auf eine solche Datenbank zugreift, die Digitalisierung und Umstrukturierung weiter vorantreiben und die Exportkontrolle effizienter gestalten. Unternehmen könnten sich an einer solchen Datenbank orientieren, was die Zahl der Anfragen erheblich reduzieren könnte. Dadurch würden beim BAFA Kapazitäten frei werden, um Einzelgenehmigungsverfahren zügiger zu bearbeiten und beurteilen zu können.

Mehr Transparenz und dadurch eine Reduzierung von Anfragen könnte das BAFA darüber hinaus mit einem Merkblatt zum Umgang beziehungsweise zur Auslegung von Güterlisten erreichen. Hier besteht erheblicher Bedarf der Unternehmen an Erläuterungen, beispielsweise die Bestandteileregulierung betreffend, oder über Begriffe wie „besonders konstruiert“.

Homepage des BAFA: Umschlüsselungsverzeichnis/Güterlisten nutzerfreundlicher gestalten (EZT-Online)

Unternehmen sind bei der innerbetrieblichen Umsetzung der Exportkontrolle auf Hilfsmittel angewiesen. Mit dem Umschlüsselungsverzeichnis bietet das BAFA ein praktisches Instrument an, um die Güterklassifizierung zu erleichtern. Es führt von der Zolltarifnummer eines Gutes zu einer möglicherweise zutreffenden Güterlistenkennung. Treffen die technischen Parameter in der Güterlistenkennung auf das fragliche Gut zu, dann handelt es sich um ein gelistetes Gut.

Das BAFA bietet auf seiner Website Zugang sowohl zum Umschlüsselungsverzeichnis als auch zu den Güterlisten. Der Prüfprozess gestaltet sich aber umständlich: die erste Suche erfolgt im Umschlüsselungsverzeichnis, die dort identifizierten Güterlistenkennungen muss das Unternehmen dann in einem zweiten Schritt gesondert in den Güterlisten überprüfen. Wünschenswert und zeitgemäß wäre eine Verknüpfung der beiden Quellen. So könnte ein Link von der

möglicherweise einschlägigen Güterlistenkennung im Umschlüsselungsverzeichnis direkt in die entsprechende Kategorie der Güterliste den Prüfablauf erleichtern. Ähnlich ist die Prüfung im Elektronischen Zolltarif Online (EZT-Online) aufgebaut, von dem aus man ohne Umweg die jeweils zu prüfenden Rechtsverordnungen per Link erreicht.

Zusammenarbeit Zoll und BAFA (besserer Austausch, fehlende Expertise beim Zoll)

Immer wieder werden Unternehmen trotz sorgfältig durchgeführter Exportkontrollprüfungen vom Zoll aufgefordert, einen Nullbescheid oder eine Auskunft zur Güterliste vom BAFA vorzulegen. Ziel ist es, letzte Zweifel beim abfertigenden Zollamt auszuräumen, damit dieses eine Ausfuhr freigeben kann. Unternehmen führen in der Regel eine gewissenhafte Exportkontrollprüfung durch. Dies ist vom Gesetzgeber so gewollt, der Sorgfaltspflichten und Risikobewertungen zunehmend von der Wirtschaft einfordert. Eine sorgfältig dokumentierte Exportkontrollprüfung sollte der Zoll bei seiner eigenen Risikoanalyse grundlegend berücksichtigen. Zweifel sollten bestmöglich im Austausch mit den Unternehmen ausgeräumt werden. Die Anforderung von Nullbescheiden durch den Zoll würde sich dadurch in vielen Fällen erübrigen und sollte die Ausnahme bleiben. Regelmäßige Exportkontroll-Schulungen für Zollbeamtinnen und -beamte in der Abfertigung würden dazu beitragen, Sicherheit bei der Abfertigung von sensiblen Sendungen zu gewinnen.

TARIC: Anzahl der Codierungen in den Ausfuhranmeldungen verringern

Bei Ausfuhranmeldungen zeigen Wirtschaftsbeteiligte mittels Codierungen und Qualifikatoren an, dass sie den Vorgang in Bezug auf mögliche Verbote und Beschränkungen geprüft haben und zu welchem Ergebnis sie gekommen sind. Im besten Fall unterliegt der Vorgang keinen Verboten und Beschränkungen (kenntlich gemacht durch Negativcodierung). Im Einzelfall ist der Vorgang nur mit Genehmigung möglich (kenntlich gemacht durch Genehmigungscodierung). Hierzu veröffentlicht die Generalzolldirektion in regelmäßigen Abständen das Handbuch Ausfuhrgenehmigungen, Genehmigungscodierungen, elektronische Abschreibung. Im Bereich der Exportkontrolle ist die Zahl der möglichen Codierungen umfangreich angewachsen. Insbesondere bei Ausfuhren in Embargoländer ist dies der Fall. Das macht die Verwendung unübersichtlicher und schwerer nachvollziehbar - in den Unternehmen wie auch beim Zoll. Das Procedere ließe sich verschlanken, indem die Anzahl der Codierungen reduziert würde. Sowohl die Unternehmen als auch die Zollbehörde würden davon profitieren, wenn die Zahl der Codierungen verringert würde. So würde das aufwändige Nachpflegen neuer Codierungen im Elektronischen Zolltarif Online (EZT-Online) entfallen. Unternehmen wiederum müssten nicht bei jeder Anpassung der Codierungen diese in ihrer Software nachvollziehen.

Reduzierung der Bearbeitungszeiten im Genehmigungsverfahren

Mit den im September 2023 eingeführten Maßnahmen zur Verschlankung von Prozessen im Bereich der Ausfuhrkontrolle haben das BMWK und das BAFA einen wichtigen Schritt hin zur Beschleunigung von Verfahren in der Exportkontrolle geleistet. Ein Schwerpunkt liegt auf der Anpassung und Erweiterung der Allgemeinen Genehmigungen. Hier haben die deutschen Behörden spürbare Entlastung geschaffen.

Allerdings sind die Bearbeitungszeiten bei Ausfuhranträgen für Einzel-Genehmigungen in Deutschland weiterhin zu lang, vor allem wenn das BAFA im Genehmigungsverfahren Ministerien in Berlin einbinden muss. Eine Beschleunigung der Bearbeitungszeiten sollte vor allem bei wiederkehrenden Anträgen mit bekannten Empfängern, Geschäftskonstellationen, Güterkreisen und Endverwendungen stattfinden. Lange Bearbeitungszeiten wirken sich negativ auf die Planungssicherheit deutscher Unternehmen aus. Das BAFA hat die Aufgabe, die Wirksamkeit von Exportkontrolle und Sanktionen sicherzustellen. Zugleich muss das BAFA in die Lage versetzt werden, im Sinne der Wirtschaft zügige Entscheidungen treffen zu können. Dafür müssen jederzeit Ressourcen bereitgestellt werden. Das BMWK ist zudem gefragt, im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit innerhalb der EU für ein „level playing field“ in der Genehmigungspraxis zu sorgen.

Allgemeine Genehmigungen

Allgemeine Genehmigungen sind von Amtswegen erteilte Genehmigungen, die sowohl die deutsche Wirtschaft im Ausfuhrbereich als auch die zuständige Exportkontrollbehörde in einem erheblichen Maße entlasten. Zugleich bieten sie den exportierenden Unternehmen Planungssicherheit und reduzieren die benötigten Nachweisunterlagen, wie z.B. die Einholung einer Endverbleibserklärung. Mit den drei Maßnahmenpaketen des BMWK und BAFA für eine effektive und effiziente Exportkontrolle wurden wichtige Schritte zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren eingeleitet. Insbesondere begrüßenswert aus Sicht der gewerblichen Wirtschaft ist die Aufhebung der halbjährlichen Meldepflicht für alle EU-Allgemeingenehmigungen, die im dritten Maßnahmenpaket enthalten ist. Dieser Schritt stellt eine weitere Entlastung sowohl für Nutzende der EU-Allgemeingenehmigungen als auch für das BAFA dar. Vor diesem Hintergrund wäre ein genereller Meldeverzicht auch für nationale Allgemeine Genehmigungen wünschenswert. Nicht mehr angemessene, veraltete Anforderungen im Zusammenhang mit Allgemeinen Genehmigungen, wie zum Beispiel die Anforderung von Original-Unterschriften und Stempeln auf Endverbleibserklärungen, sollten auf ihre Wirksamkeit überprüft werden.

Hinweise zu möglichen Allgemeinen Genehmigungen auf Güterlistenpositionsebene aufnehmen

Die aktuelle EU-Dual-Use-Verordnung beinhaltet acht Allgemeine Genehmigungen, die eine große Relevanz für die von Anhang I der EU-Dual-Use-Verordnung erfassten Güter haben. Trotz des sehr guten AGG-Finders des BAFA tun sich weiterhin viele Unternehmen schwer, die möglichen Allgemeinen Genehmigungen zu lokalisieren. Vor diesem Hintergrund und zur weiteren Entlastung von Unternehmen sowie zur Beschleunigung von Verfahren wäre es eine Hilfestellung für die Wirtschaft, wenn im Anhang I der EU-Dual-Use-Verordnung auf der jeweiligen Güterlistenpositionsebene Hinweise auf eine mögliche Nutzung – ohne das Bestimmungsland zu berücksichtigen – von Allgemeinen Genehmigungen aufgenommen werden. Als Orientierung kann z. B. die US-Vorgehensweise in den Export Administration Regulation herangezogen werden. In der vorgenannten Regulierung werden auf der Export-Control-Classification-Number-Ebene (US-Güterlistenposition) Hinweise zu möglichen Allgemeinen Genehmigungen abgebildet. Damit könnte auch die Transparenz zu möglichen Allgemeinen Genehmigungen in der EU in einem erheblichen Maße gesteigert werden. Zudem könnte ein solches Vorgehen auch das Potenzial haben, den Arbeitsaufwand der Exportkontrollbehörden zu reduzieren.

Maschinenlesbare Dateien für die Unternehmen (Umschlüsselung/Güterlisten)

Die EDV-technische Lesbarkeit und gute Verarbeitungsmöglichkeiten von Dateien erlangen mit zunehmender Digitalisierung und Automatisierung für Unternehmen eine immer größere Bedeutung.

Das vom BAFA zur Verfügung gestellte Umschlüsselungsverzeichnis wird von Unternehmen auch häufig als Tool zur Transformation von Zolltarifnummern zu möglichen Güterlistenpositionen verwendet. Daher wäre es zu begrüßen, wenn das BAFA das bestehende Umschlüsselungsverzeichnis zusätzlich als maschinenlesbare Dateien für Unternehmen kostenlos bereithalten würde.

Embargoländer besser kenntlich machen (z. B. Güterlisten Russland-Embargo)

Embargoregelungen der Europäischen Union, als Beispiel gegenüber der Russischen Föderation, unterliegen kurzfristigen umfassenden Änderungen, die auch zeitnah, in der Regel am Folgetag, von Unternehmen umgesetzt werden müssen. Aus Sicht der Wirtschaft wäre es zu begrüßen, wenn konsolidierte Fassungen direkt mit dem Inkrafttreten vorliegen und zugleich die jüngsten Änderungen kenntlich gemacht würden. Für Unternehmen ist es, unabhängig von der inhaltlichen Komplexität, schwierig die Änderungen und deren Auswirkungen mit der Vorversionen zu bewerten und dann umzusetzen.

Vor dem Hintergrund der umfangreichen Compliance-Bemühungen von Unternehmen wäre eine klar gekennzeichnete Darstellung der Änderungen und Ergänzungen in der neuen konsolidierten Fassung eine erhebliche Erleichterung. Dies könnte auch zu einer weiteren Entlastung der Behörden führen. Ein analoges Beispiel ist das Merkblatt zu Zollanmeldungen, summarischen Anmeldungen und Wiederausfuhrmitteilungen der deutschen Zollverwaltung.

Abschaffung ungenutzter Vorschriften (Art. 4 Abs. 1 lit. c EU-Dual-Use-Verordnung)

Artikel 4 der EU-Dual-Use-Verordnung normiert die Catch-All-Tatbestände. Nach Artikel 4 Abs. 1 lit. c) unterliegt die Ausfuhr von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck, die nicht im Anhang I aufgeführt sind, einer Genehmigungspflicht, wenn der Ausführer von der zuständigen Behörde darüber informiert wurde, dass diese Güter ganz oder teilweise für die Verwendung als Bestandteile von militärischen Gütern vorgesehen sind. Diese müssen ihrerseits in der nationalen Militärgüterliste eines Mitgliedstaats aufgeführt und ohne Genehmigung oder unter Verstoß gegen eine aufgrund der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften dieses Mitgliedstaats erteilte Genehmigung aus seinem Hoheitsgebiet ausgeführt worden sein.

Die Anwendung dieser Rechtsnorm ist weder in der alten Fassung der EG-Dual-Verordnung (Artikel 4 Abs. 3) noch in der aktuellen Dual-Use-Verordnung in der Praxis vorgekommen. Vor diesem Hintergrund sollte diese Rechtsnorm im Zuge der Überarbeitung der EU-Dual-Use-Verordnung abgeschafft werden.

Anpassung der Straf- und Bußgeldbestimmungen in der EU

Innerhalb der Europäischen Union gibt es erhebliche Unterschiede bezüglich der Einstufung von Verstößen gegen außenwirtschaftsrechtliche Vorschriften als Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten, was in der Folge zu Unterschieden bei der Sanktionierung führt. Vor diesem Hintergrund ist es ein Schritt in die richtige Richtung, dass der EU-Rat am 12.04.2024 einen Rechtsakt angenommen hat, mit dem EU-weite Mindestvorschriften für die Verfolgung von Verstößen gegen EU-Sanktionen oder deren Umgehung in den Mitgliedstaaten eingeführt werden. Jedoch ist dies nicht ausreichend. Die EU benötigt einen einheitlichen Rechtsrahmen zur Sanktionierung von Verstößen gegen außenwirtschaftsrechtliche Vorschriften. Hierbei sollten auch die Bußgeldkataloge und Strafen der EU-Mitgliedsländer vereinheitlicht werden. Vor dem Hintergrund der Bestrebungen der EU die Rechtsrahmen innerhalb der EU-Zollunion einheitlich anzuwenden, wäre dies ein enorm wichtiger Schritt.

C. Ergänzende Informationen

a. Ansprechpartner mit Kontaktdaten

Katharina Neckel

Bereich Internationale Wirtschaftspolitik, Außenwirtschaftsrecht

Referatsleiterin Außenwirtschaftsrecht und Handelsvereinfachungen

DIHK | Deutsche Industrie- und Handelskammer

Breite Straße 29 | 10178 Berlin

Tel +49 30 20308-2337

E-Mail neckel.katharina@dihk.de | www.dihk.de

b. Beschreibung DIHK

Wer wir sind:

Unter dem Dach der Deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK) sind die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften.

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich die DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein. Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zum Gesamtinteresse der gewerblichen Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei.

Grundlage unserer Stellungnahmen sind die wirtschaftspolitischen/europapolitischen Positionen und beschlossenen Positionspapiere der DIHK unter Berücksichtigung der der DIHK bis zur Abgabe der Stellungnahme zugegangenen Äußerungen der IHKs und ihrer Mitgliedsunternehmen.

Darüber hinaus koordiniert die DIHK das Netzwerk der 150 Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der Deutschen Wirtschaft in 93 Ländern.

Sie ist im Register der Interessenvertreter der Europäischen Kommission registriert (Nr. 22400601191-42).