

position

Zum Referentenentwurf der Bundesregierung zur 21. AWV- Änderungsverordnung

Alexander Hoeckle
Abteilungsleiter Außenwirtschaft und Zoll,
Geschäftsführer BDEx

Vanessa Kassem
Referentin
Außenwirtschaft, Zoll und Europa

4. Juli 2024

Zusammenfassung

Der Außenwirtschaftsverkehr unterliegt einem ständigen Wandel. Geopolitische Spannungen, klimabedingte Veränderungen und technologische Fortschritte erfordern von Unternehmen kontinuierliche Anpassungen ihrer Strategien und Prozesse. Vor diesem Hintergrund verändern sich auch die gesetzlichen Regelungen fortlaufend, was eine regelmäßige Anpassung der nationalen Gesetze notwendig macht.

Die Bundesregierung reagiert auf diese Entwicklungen mit einer Änderung der Außenwirtschaftsverordnung (AWV). Die AWV ist die Verordnung zur Durchführung des Außenwirtschaftsgesetzes (AWG). Gemeinsam bilden diese Gesetze die nationale Rechtsgrundlage für die Reglementierung des Außenwirtschaftsverkehrs. Der nun vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) veröffentlichte **Referentenentwurf** bildet die 21. Änderungsverordnung der Außenwirtschaftsverordnung (21. AWV-ÄndVO).

Der Entwurf sieht unter anderem die **Erweiterung der nationalen Ausfuhrliste** um neue Technologien, die insbesondere zur Entwicklung von Quantencomputern sowie beim Einsatz von Künstlicher Intelligenz (KI) verwendet werden können sowie um die im Jahr 2023 in die Liste der Rüstungsgüter des internationalen Wassenaar Abkommens aufgenommenen Güter. Weiter ist die **Anpassung des Nummerierungssystems** in Teil 1 Abschnitt B der Ausfuhrliste sowie **neue Bußgeldregelungen** bei Verstößen gegen Sanktionen vorgesehen. Von diesen Änderungen betroffen werden insbesondere Exporteure der relevanten Technologien, Wirtschaftsteilnehmer mit IT-Systemen zur Klassifizierung von Dual-Use-Gütern und Unternehmen mit Russlandgeschäft sein.

Während wir die Zielsetzung, die Sicherheit und Kontrolle im Außenwirtschaftsverkehr zu stärken, grundsätzlich begrüßen, möchten wir auf die Herausforderungen und potenziellen Nachteile hinweisen, die insbesondere mittelständische Unternehmen betreffen könnten. Die geplanten Änderungen bergen das Risiko eines unübersichtlichen Regelungsflickenteppichs in der Exportkontrolle auf europäischer Ebene, der zu Wettbewerbsverzerrungen führen kann und den administrativen Aufwand für die betroffenen Unternehmen erheblich erhöht. Da diese Änderungen nur deutsche Unternehmen betreffen, sind sie besonders benachteiligt, da sie bei einer isolierten Erhebung von Regelungen auf nationaler Ebene ständig mit Neuanpassungen rechnen müssen, auf die sie und ihre Geschäftspartner sich immer wieder neu einstellen müssen.

Statt der nun vorgeschlagenen nationalen Regelungen, fordern wir daher, dass auf europäischer Ebene gehandelt wird, um europaweit einheitliche Regelungen zu schaffen und die Effektivität des Binnenmarktes zu gewährleisten. Gleichzeitig sollten auf nationaler Ebene die Genehmigungsverfahren beschleunigt werden, um die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen zu sichern.

Unsere Position

Wir erkennen die Bedeutung und Notwendigkeit der neuen Regelungen zur Anpassung der Außenwirtschaftsverordnung an. In einer Welt, in der sich Technologien rasant entwickeln und deren Anwendungen sowohl zivil als auch militärisch relevant sind, ist eine klare und effektive Kontrolle unerlässlich, um die Sicherheit zu gewährleisten und den Missbrauch innovativer Technologien zu verhindern. Allerdings müssen die neuen Regelungen praktikabel und einheitlich gestaltet sein.

Der BGA und der BDEX sehen daher insbesondere in der vorgesehenen Einführung neuer Genehmigungspflichten für bestimmte Technologien sowie der Anpassung des Nummerierungssystems sowohl Chancen als auch Herausforderungen:

Einführung neuer Genehmigungspflichten

Der BGA und der BDEX begrüßen grundsätzlich die Maßnahmen zur Kontrolle von Dual-Use-Gütern, um deren missbräuchliche Verwendung zu verhindern. Dennoch befürchten wir, dass durch die isolierte Ausweitung der nationalen Dual-Use-Liste EU-weit ein **Regelungsflickenteppich** entsteht. Dies führt zu einer Unübersichtlichkeit der Regelungen auf EU-Ebene für die Rechtsanwender, konkret also für die exportierenden Unternehmen. Schließlich müssen sich diese darüber informieren, welche nationalen Kontrollen in welchem Mitgliedstaat gelten. Konkret legt Art 10 Abs. 1 der EU-Dual-Use-Verordnung (Verordnung (EU) 2021/821) fest, dass zusätzlich zu Anhang I der Verordnung auch stets die nationalen Listen als weiterer Prüfungsschritt bei der Klärung eines exportkontrollrechtlichen Sachverhalts berücksichtigt werden müssen.

Zudem wird durch unterschiedliche nationale Kontrollregime, wie bereits von der Europäischen Kommission in ihrem White Paper vom 24. Januar 2024 festgestellt, die Entstehung eines „**Forum Shoppings**“ begünstigt. Dabei könnten Güter mit doppeltem Verwendungszweck in einen Mitgliedstaat mit weniger strengen Regelungen verkauft und von dort aus in ein Drittland exportiert werden. Denn die nationalen Exportkontrollregelungen gelten nur für Exporte in das EU-Ausland, nicht für den Binnenmarkthandel. Käufer aus Drittstaaten könnten außerdem gleich auf andere Lieferanten innerhalb der Union mit weniger strengen Exportkontrollen ausweichen, um lange Genehmigungsverfahren und Lieferverzögerungen zu vermeiden. Dies führt nicht nur zu einer Umgehung der nationalen Rechtsvorschriften, sondern auch zu einem Wettbewerbsnachteil für Exporteure in Mitgliedstaaten mit strengeren Regelungen. Mittlerweile lässt sich sogar ein **Ausschluss deutscher Exporteure** bei internationalen Ausschreibungen beobachten, da diese aufgrund ihrer umfangreichen Regelungsverpflichtungen als Geschäftspartner unattraktiv erscheinen. Auch dies führt zu einer signifikanten Benachteiligung im internationalen Kontext.

Das Instrument der Erweiterung der Güterlisten auf nationaler Ebene ist demnach kritisch zu sehen. Daher sollte – auch vor dem Hintergrund der anhaltenden geopolitischen Spannungen – nicht auf nationaler, sondern **auf europäischer Ebene die Einordnung von Gütern** als Güter mit doppeltem Verwendungszweck festgelegt werden. Dies würde nicht nur die oben beschriebenen Nachteile nationaler Anpassungen vermeiden, sondern auch eine **schnellere EU-weite Reaktion** auf Sicherheitsrisiken hinsichtlich neuartiger Technologien oder Güter ermöglichen. Durch die Aufnahme in Anhang I der EU-Dual-Use-Verordnung könnte ein **einheitlicher und umfassender Schutz** in der gesamten EU gewährleistet werden. So wird die Schaffung eines „level playing field“ innerhalb der EU nicht nur gepredigt, sondern auch tatsächlich gelebt. Wir unterstützen daher die Position der Europäischen Kommission, die Evaluierung der Dual-Use-Verordnung auf das erste Quartal 2025 vorzuziehen, um zeitnah Anpassungen der Dual-Use-Güterlisten vornehmen zu können und so die Effektivität und Einheitlichkeit des Exportkontrollrechts zu fördern. Ein Vorpreschen auf nationaler Ebene unterstützen wir hingegen nicht.

Schließlich führen die Neulistungen zu einem erhöhten personellen Aufwand innerhalb der Unternehmen. Sie fordern eine Anpassung der Güterlisten in den jeweiligen Warenwirtschaftssystemen. Auch vor diesem Hintergrund ist eine unbeständige Erweiterung der Güterlisten auf nationaler Ebene statt einer einheitlichen Anpassung auf europäischer Ebene kritisch zu sehen.

Nicht zuletzt führt die erneute Ausweitung der Genehmigungspflichten zu einem **erhöhten Verwaltungsaufwand** sowohl für das BAFA als auch die betroffenen Unternehmen. So dürfte zwar eine Vielzahl unserer Mitglieder nicht direkt von den neuen Genehmigungspflichten betroffen sein, sie dürften aber indirekt unter den erneut **verlängerten Genehmigungsverfahren** leiden. Auch wenn sich aus der Sicht des BMWK der zusätzliche Aufwand in Grenzen halten soll, sehen sie sich bereits jetzt aufgrund der Vielzahl der vom BAFA zu bearbeitenden Genehmigungsverfahren mit langen Wartezeiten konfrontiert. Dies wird die Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit der mittelständischen Unternehmen weiter belasten. Daher fordern wir bei einer Ausweitung der Genehmigungspflichten, sei es auf nationaler oder europäischer Ebene, vorab **Maßnahmen zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren** zu erlassen.

Um den Verwaltungsaufwand zu reduzieren und die Unternehmen weniger in ihren Handelsbeziehungen zu beschränken, könnte gleichzeitig die Ausweitung der im Rahmen der Allgemeinen Genehmigungen (AGGs) von den Genehmigungspflichten ausgenommenen **Zielländer** erwogen werden. In Zeiten, in denen sich Deutschland ihren „Wertepartnern“ annähern möchte, könnten so den Worten tatsächlich Taten folgen. Auch die generelle **Einführung neuer AGGs** könnte als Alternativlösung zur Vereinfachung der internationalen Geschäftsbeziehungen in Betracht gezogen werden, wobei der BGA und der BDEX die in diesem Zusammenhang bereits ergriffenen Maßnahmen durch die drei Maßnahmenpakete des BMWK und des BAFA zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren in diesem und dem letzten Jahr würdigt.

Anpassung des Nummerierungssystems

Ein einheitliches Nummerierungssystem innerhalb der EU erleichtert den Unternehmen den grenzüberschreitenden Handel und reduziert Missverständnisse. Insofern begrüßen wir die Absicht einer Reihe von EU-Mitgliedstaaten, einschließlich Deutschlands, ein einheitliches, an Anhang I der Dual-Use-Verordnung angelehntes Nummerierungssystem einzuführen.

Die **Umstellung** von einem fünf- auf ein sechstelliges Nummerierungssystem erfordert jedoch Anpassungen innerhalb der Unternehmen, z.B. in den internen IT-Systemen. Dies betrifft vor allem Unternehmen, deren innerbetriebliche Exportkontrolle IT-gestützt oder systembasiert ist. Sofern in den entsprechenden IT-Systemen allerdings eine Korrelationstabelle sowie ein IT-gestützter Abgleich zum Einsatz kommen, so können diese die Änderungen erkennen und umsetzen. In diesen Fällen dürfte sich der IT-Aufwand in Grenzen halten.

Hinzu kommt, dass Unternehmen seit Einführung der Russlandsanktionen bereits neue Formen von Listenpositionen kennen, etwa durch Anhang VII. Obwohl uns in diesem Zusammenhang bislang keine Schwierigkeiten bekannt sind, ist zu beachten, dass nicht alle Unternehmen in Deutschland von der Umsetzung der Russlandsanktionen betroffen waren, etwa aufgrund fehlender Geschäftsbeziehungen mit Russland. Daher kann ein IT-technischer Aufwand nicht ausgeschlossen werden.

In jedem Fallentstehen durch die Anpassung des Nummerierungssystems **Kosten und personeller Aufwand**, die gerade für mittelständische Unternehmen spürbar sein können. Schließlich sind auch hier die Güterlisten im Warenwirtschaftssystem anzupassen und bei einer nicht IT-basierten Exportkontrolle weitere Anpassungsmaßnahmen erforderlich.

Zudem sieht die 21. AWV-ÄndVO derzeit nur eine Anpassung des Teil 1 Abschnitt B der Ausfuhrliste vor. Sofern dies nur ein erster Schritt in einer angestrebten weiteren Anpassung der Nummerierungssysteme der Ausfuhrliste sein sollte, bedeutet dies einen **wiederkehrenden Umstellungsaufwand**, der Unternehmen immer wieder personal- und kostenbezogen belastet.

Wir plädieren daher einerseits für **Unterstützungsmaßnahmen** für KMU bei der Umstellung ihrer internen Systeme, und andererseits für eine **koordinierte und einheitliche Umsetzung** der Anpassung des Nummerierungssystems. Vor einer generellen Änderung sollte zudem vorab geprüft werden, ob nicht eine der offenen Nummerierungsreihen (außerhalb der 900er-Kennung) für die Zwecke der Vereinheitlichung ausreichen, sodass ein fünfstelliges Nummerierungssystem beibehalten werden kann.

Zudem haben nach Aussagen des BMWK zwar einige Mitgliedstaaten ihre Absicht einer Anpassung bzw. Angleichung der Nummerierungssysteme bekundet, ob eine Umsetzung jedoch tatsächlich erfolgt, lässt sich derzeit nicht absehen. Wir würden es daher begrüßen, wenn die Bundesregierung sich bemüht, europaweit eine Anpassung des Nummerierungssystems zu erreichen bzw. die Einführung eines **neuen einheitlichen Nummerierungssystems** anzustreben, um die deutschen Unternehmen nicht mit am Ende unnötiger Arbeit zu belasten. Dies stellt außerdem sicher, dass kein Flickenteppich an unterschiedlichen Bezeichnungen



entsteht und die Unternehmen nur einmalig ihre Systeme umstellen müssen. Eine solche koordinierte Vorgehensweise gewährleistet eine reibungslose und kosteneffiziente Umstellung und vermeidet unnötige Mehrbelastungen für die Unternehmen. Für einen solchen Umstellungszeitraum sollte den Unternehmen allerdings eine **ausreichende Übergangsfrist** gewährt werden. Diese sollte mindestens 12 Monate umfassen.