

# EU-Embargos im Außenhandel

## Systematik und Grundlagen

Prof. Dr. Philip Haellmigk

**I**m nationalen bzw. europäischen Außenhandelsrecht existieren zwei Rechtssysteme: das allgemeine Exportkontrollrecht, das Auslandslieferungen generellen Handelsbeschränkungen unterwirft und das spezielle Embargorecht, das den Handel mit bestimmten Ländern, Personen und Unternehmen weitergehend einschränkt oder verbietet. Aufgrund der Vielzahl der aktuell geltenden Embargos in der EU sowie der komplexen Regelungswerke der einzelnen Embargoverordnungen ist eine innerbetriebliche Exportkontrolle für diesen Bereich unerlässlich.

Voraussetzung für ein effektives Embargo-Compliance-Programm ist allerdings ein strukturelles und systematisches Verständnis des Embargorechts der EU. Der vorliegende Beitrag gibt daher zunächst einen kompakten Überblick über die verschiedenen Kategorien der Embargos, ihre rechtlichen Grundlagen sowie einzelne mögliche Regelungsinhalte. Zudem untersucht der Beitrag das Verhältnis des EU-Embargorechts zur allgemeinen europäischen und nationalen Exportkontrolle, analysiert die Umsetzungsfristen für neue Embargos und zeigt abschließend auf, welche haftungsrechtlichen Risiken beim Handel mit sanktionierten Ländern oder Personen bestehen, die die Unternehmen im Vorfeld ihrer Handelsgeschäfte berücksichtigen sollten.

## KATEGORISIERUNG VON EMBARGOS

Nach traditionellem Verständnis sind Embargos Wirtschaftssanktionen, die aus außen- oder sicherheitspolitischen Gründen verhängt werden. Die Wirtschaftssanktionen lassen sich in zwei Kategorien unterteilen. Zum einen richten sie sich gegen bestimmte Länder (länderbezogene

Embargos), zum anderen gegen bestimmte Personen und Organisationen (personenbezogene Embargos). Während die länderbezogenen Embargos – aktuell hat die EU gegen 32 Länder Embargos verhängt – vor allem den Außenwirtschaftsverkehr mit bestimmten Wirtschaftsbereichen des sanktionierten Landes beschränken, dienen die personenbezogenen Embargos der Bekämpfung des Terrorismus und seiner Finanzierung und verbieten jegliche Handelsgeschäfte mit den sanktionierten Unternehmen und Personen (z.B. Al-Qaida oder Taliban).

## RECHTLICHE GRUNDLAGEN FÜR DEN ERLASS DER EMBARGOS

Embargomaßnahmen werden in der EU von den Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik vereinbart, und zwar im Wege der sog. Gemeinsamen Standpunkte. Diese entsprechen meist vorausgegangen Beschlüssen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen. Es ist aber auch möglich, dass die EU eigene unabhängige Sanktionen verhängt. Oftmals liegt eine Mischform vor, bei der die EU bestehende Beschlüsse der Vereinten Nationen umsetzt und um eigene Listungen erweitert.

Die Beschlüsse im Rahmen internationaler Organisationen binden die Mitgliedstaaten der EU jedoch nur völkerrechtlich. Damit sie eine unmittelbare rechtliche Geltung erhalten, bedarf es daher weiterer Rechtsakte auf europäischer bzw. nationaler Ebene.

Für den Bereich der Wirtschaftssanktionen setzt grundsätzlich die EU die Gemeinsamen Standpunkte in Verordnungen um, die dann unmittel-

bar in den einzelnen Mitgliedstaaten gelten. Es gibt jedoch Bereiche, die von der Zuständigkeit der EU ausgenommen sind. Hierzu zählt der Handel mit Waffen und Rüstungsgütern. Die Waffenembargos werden daher durch nationalstaatliche Regelungen umgesetzt, in Deutschland durch die Außenwirtschaftsverordnung (AWV) (vgl. § 74ff. AWV).

## UMFANG DER EMBARGOS

Hinsichtlich des Umfangs der von den länderbezogenen Embargos festgelegten Handelsbeschränkungen lässt sich zwischen Total- und Teilembargo unterscheiden. Totalembargos verbieten jeglichen Handel mit oder zugunsten des Embargolands. Derzeit gibt es kein Totalembargo der EU. Das letzte wurde 1990 gegen den Irak verhängt, welches aber 2003 aufgehoben und durch ein Teilembargo ersetzt wurde.

Teilembargos umfassen regelmäßig Beschränkungen des Kapital- und Zahlungsverkehrs, Beschränkungen des Handels mit bestimmten Gütern oder die Beschränkung des Reiseverkehrs. Oft werden diese auch mit personenbezogenen Sanktionselementen kombiniert, die dann nur gegenüber diesen bestimmten Personen gelten. Ein Beispiel hierfür ist das Einfrieren von Vermögen sanktionierter Personen.

## REGELUNGSINHALTE DER EMBARGOS

Die länderbezogenen Embargos lassen sich zudem nach den betroffenen Wirtschaftsbereichen unterteilen.

## WAFFENEMBARGOS

Waffenembargos betreffen Rüstungsgüter und verbieten i.d.R. deren Verkauf und Ausfuhr in das jeweilige Land. Die Umsetzung dieser Verbote erfolgt durch Änderungen der AWV. Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Lieferung von Rüstungsgütern werden hingegen durch EU-Embargoverordnungen verboten.

## SONSTIGE AUSFUHRVERBOTE UND -BESCHRÄNKUNGEN

Embargomaßnahmen können aber auch grundsätzlich jede andere Art von Gütern betreffen. Bei den Güterembargos wird im Gegensatz zur allgemeinen (Standard-)Exportkontrolle nicht zwingend auf deren Erfassung in den entsprechenden europäischen und nationalen Güterlisten (Dual-use-Liste, Ausfuhrliste) oder auf deren Verwendung für kritische Verwendungszwecke (militärische oder kerntechnische Zwecke) abgestellt. Vielmehr enthalten diese Güterembargos zumeist eigene Listen oder detaillierte Beschreibungen der Güter bzw. Gütergruppen.

Eine wichtige Kategorie von Güterembargos sind die Restriktionen hinsichtlich der Ausfuhr von Ausrüstung, die vom sanktionierten Staat zur internen Repression seiner Bevölkerung eingesetzt werden kann. Beispiele hierfür sind Wasserwerfer, Bandstacheldraht oder spezielle Fahrzeuge für den Gefangenenabtransport. Allgemein gilt bei Güterembargos, dass nicht nur die Ausfuhr von Gütern untersagt, sondern auch eine Vermittlungstätigkeit (sog. Brokering) im Zusammenhang mit den gelisteten Gütern verboten werden kann.

## VERBOT TECHNISCHER UND FINANZIELLER HILFE

Im Zusammenhang mit Waffenembargos und sonstigen Güterembargos ist zu beachten, dass regelmäßig nicht nur der Verkauf und die Ausfuhr dieser Güter verboten sind. Auch die Bereitstellung von Finanzmitteln, -hilfen und -dienstleistungen für die Lieferung der betreffenden Güter sowie die technische Unterstützung, die für diese Güter erbracht wird, sind immer wieder verboten. Technische Unterstützung umfasst dabei jede Art der technischen Dienstleistung hinsichtlich eines Produkts wie Montage, Erprobung, Wartung, Beratung, Ausbildung oder die sonstige Weitergabe von praktischen Kenntnissen.

Auch wenn das Ausfuhrverbot für Rüstungsgüter auf nationaler Ebene umgesetzt wird (AWV), werden die Verbote von technischen und finanziellen Dienstleistungen für die Lieferungen dieser Güter durch Verordnungen der EU geregelt. Diese unterschiedliche Regelungskompetenz liegt darin begründet, dass das Unionsrecht – genauer der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) – die EU berechtigt, die im Zusammenhang mit Güterembargos stehenden Maßnahmen zu erlassen.

## IMPORTVERBOTE

Neben einer Beschränkung für Auslandslieferungen können die länderbezogenen Embargos auch ein Importverbot für bestimmte Güter oder Güterklassen vorsehen. Importbeschränkungen gibt es beispielsweise für die Einfuhr von Rüstungsgütern (Russland-Embargo), Öl (Syrien-Embargo) oder Gold und Edelmetallen (Nordkorea-Embargo).

## ERFÜLLUNGSVERBOTE

Die länderbezogenen Embargos der EU sehen üblicherweise keine Ausnahmen für die Erfüllung der bereits vor Inkrafttreten der jeweiligen Embargoregelung geschlossenen Verträge vor. Daher sind europäische Unternehmen grundsätzlich dem Risiko von Schadensersatzansprüchen aus den betroffenen Ländern ausgesetzt, insbesondere nach Aufhebung des Embargos. Zum Schutz der europäischen Unternehmen werden jedoch sog. Erfüllungsverbote angeordnet. Diese untersagen zunächst die Erfüllung von Schadensersatzansprüchen ihres Vertragspartners, der sich auf die Nichterfüllung eines Vertrags wegen des Embargolieferverbots stützt. Zugleich schützen sie die EU-Unternehmen davor, dass der Vertragspartner solche Ansprüche nach Aufhebung des Embargos in der EU geltend machen bzw. durchsetzen kann.

## FINANZSANKTIONEN UND REISEBESCHRÄNKUNGEN

Die länderbezogenen Embargos enthalten regelmäßig auch personenbezogene Embargovorschriften, die sich gegen einzelne Personen und Unternehmen des Landes richten. Immer wieder betrifft dies Mitglieder des Staatsapparats sowie staatliche oder vom Staat anderweitig kontrollierte Unternehmen. Die personenbezogenen Embargovorschriften beinhalten zumeist Finanzsanktionen, mit denen das Vermögen der betroffenen Personen und Unternehmen eingefroren wird. Zudem dürfen diesen Personen und Unternehmen grundsätzlich keine Gelder oder sonstige wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.

Unter wirtschaftlichen Ressourcen sind alle Güter zu verstehen, die für den Erwerb von Geldern, Waren oder Dienstleistungen verwendet

werden können, jedoch selbst keine Gelder (d.h. Bargeld) darstellen. Hierbei ist es unerheblich, ob es sich um körperliche oder nicht körperliche, bewegliche oder unbewegliche Güter handelt. Nur diejenigen Güter, die sich lediglich für die persönliche Verwendung oder den persönlichen Verbrauch des Erwerbers eignen, sind hiervon ausgenommen. Darüber hinaus können die personenbezogenen Embargomaßnahmen auch Reisebeschränkungen enthalten. Den betroffenen Personen werden in diesem Fall die Einreise und ggf. auch die Durchreise durch die EU-Mitgliedstaaten verweigert.

## VERHÄLTNIS DER EMBARGOVERORDNUNGEN ZUR ALLGEMEINEN EXPORTKONTROLLE

Die in den länderbezogenen EU-Embargoverordnungen enthaltenen Regelungen bzw. Güterbeschreibungen in den entsprechenden Anhängen gehen den allgemeinen Regelungen der europäischen bzw. nationalen Exportkontrolle vor, indem sie diese allgemeinen Regelungen für das jeweilige Embargoland verschärfen. Dies bedeutet, dass beide Systeme – das Embargorecht und das allgemeine Exportkontrollrecht – bei einem Handelsgeschäft mit dem Embargoland zu beachten sind. In einem ersten Schritt ist also zunächst zu prüfen, ob die Embargoverordnung Beschränkungen für das beabsichtigte Handelsgeschäft enthält. Sollten die Voraussetzungen der Embargovorschriften nicht gegeben sein, ist in einem zweiten Schritt zu untersuchen, ob die allgemeinen ausfuhrrechtlichen Regelungen, also insbesondere die EG-Dual-use-Verordnung und das Außenwirtschaftsgesetz (AWG) bzw. die AWV einschlägig sind.

## UMSETZUNGSFRIST: AB WANIN GELTEN DIE EMBARGOVERORDNUNGEN?

Embargoverordnungen treten bereits am Tag ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der EU in Kraft. Vor der Reform des AWG in 2013 war in Ergänzung hierzu noch die Veröffentlichung im nationalen Bundesanzeiger erforderlich, was regelmäßig zwei bis vier Wochen dauerte. Für die Unternehmen war diese nationale Umsetzungsfrist ein wertvoller Zeitgewinn, um die neuen Embargos fristgerecht und vollständig in die internen Exportkontrollprozesse zu integrieren.

Seit 2013 gibt es eine derartige Umsetzungsfrist nicht mehr. Maßgeblich für das Inkrafttreten ist

nur noch der Tag der Veröffentlichung im Amtsblatt der EU. Damit ist ein Verstoß gegen neue Embargobeschränkungen bereits ab diesem Tag strafbar. Eine gewisse „Schonfrist“ für die betriebsinterne Umsetzung besteht für Unternehmen nur insofern, als ein Verstoß gegen eine neue Embargoverordnung, der innerhalb von zwei Werktagen nach ihrer Veröffentlichung erfolgt, nicht bestraft wird (vgl. § 18 Abs. 11 AWG). Dies gilt jedoch nur dann, wenn er unwissentlich erfolgt ist. Bei vorsätzlichem Verstoß greift dieser Strafausschließungsgrund somit nicht.

Die aktuelle Zweitagesfrist ist ein sehr knapper Umsetzungszeitraum für ein neues Embargo. Je nach Umfang der neuen Regelungen, der Größe des Unternehmens und der betroffenen Han-

**FORMAT**  
SOFTWARE DIE GRENZEN ÖFFNET

INTELLIGENT. PASSGENAU.

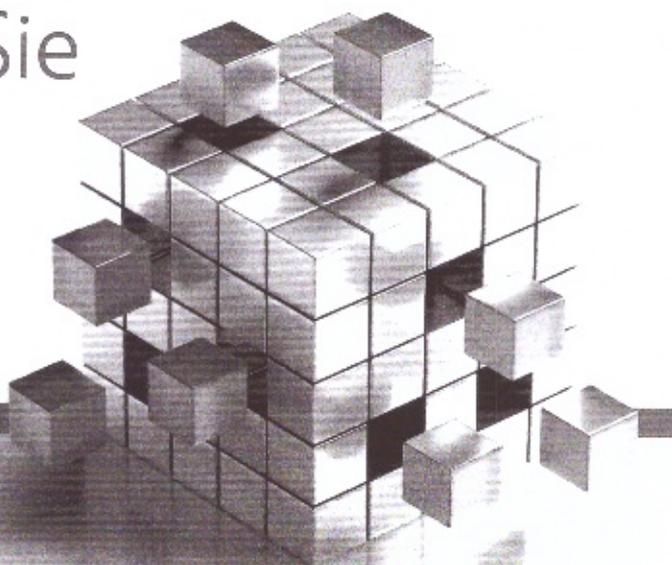
## Unsere Lösungen für Sie

- Elektronische Zollabwicklung
- Zollmanagement
- Logistik-Lösungen
- Exportkontrolle

Software-  
programme  
und Beratung für  
die Bereiche  
Außenhandel,  
Zoll und Versand-  
abwicklung

Max-Planck-Straße 25 · D-63303 Dreieich · Telefon 0 61 03 / 93 09-0  
info@formatsoftware.de · [www.formatsoftware.de](http://www.formatsoftware.de)

**FORMAT Software Service GmbH**



delsgeschäfte sollte die Aktualisierung oder Reorganisation der betriebsinternen Exportkontrolle also bereits vor Erlass der Embargoregelungen erfolgen.

## ADRESSATEN DER EMBARGOS

Von besonderer Relevanz ist die Frage des personellen Anwendungsbereichs der EU-Embargos, also für welche Personen und Unternehmen die jeweiligen Embargobeschränkungen gelten. Zunächst finden die Embargos auf alle Handelsgeschäfte Anwendung, die im oder vom Gebiet der EU aus, einschließlich ihres Luftraums, betrieben werden. Dies gilt auch für Handelsgeschäfte an Bord von Luftfahrzeugen und Schiffen, die der Hoheitsgewalt eines Mitgliedstaats der EU unterstehen. Darüber hinaus gelten die Embargoverordnungen für alle Personen, die die Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaats besitzen. Dabei ist unerheblich, ob sich diese Personen zum Zeitpunkt ihres Handelns in oder außerhalb der EU befinden. Das heißt, dass die Embargoverordnungen auch für das Handeln dieser Personen im Ausland gelten, also eine sog. extraterritoriale Wirkung entfalten.

Die Embargobeschränkungen sind zudem von allen Unternehmen zu beachten, die nach dem Recht eines EU-Mitgliedstaats gegründet worden sind. Auch hier spielt im Sinne einer extraterritorialen Wirkung keine Rolle, ob dieses Unternehmen innerhalb oder außerhalb der EU tätig ist.

Schließlich gelten die Embargoverordnungen der EU auch für die nach ausländischem (Nicht-EU-)Recht gegründeten Unternehmen, sofern diese Unternehmen ihre Handelsgeschäfte ganz

oder teilweise in der EU betreiben. Maßgebliches Kriterium für die Eröffnung des Anwendungsbereichs der EU-Embargos ist hier nicht die gesellschaftsrechtliche Struktur des Unternehmens, sondern der Ort ihrer Handelstätigkeit.

## HAFTUNG UND SANKTIONEN FÜR EMBARGO-VERSTÖSSE

Die Ahndung von Verstößen gegen Embargos erfolgt auf der nationalen Ebene (AWG, AWV). Verstöße gegen Embargos können je nach Verschuldensgrad – Vorsatz oder Fahrlässigkeit – eine Straftat oder Ordnungswidrigkeit sein (vgl. §§ 17ff. AWG).

Im Fall einer Straftat, also eines vorsätzlichen Verstoßes, kann dieser mit einer Gefängnisstrafe zwischen drei Monaten und fünf Jahren geahndet werden (§ 18 Abs. 1 AWG). Sind Rüstungsgüter betroffen, kann die Gefängnisstrafe sogar bis zu zehn Jahre betragen (§ 17 Abs. 1 AWG). Ordnungswidrigkeiten, also fahrlässig begangene Verstöße, können mit einer Geldbuße geahndet werden, die bis zu 500.000 EUR pro Verstoß betragen kann (vgl. § 19 Abs. 1 AWG). Jedoch enthält die Mehrzahl der EU-Embargos Haftungserleichterungen. Danach kann der Exporteur nur dann für Embargoverfehlungen bestraft werden, wenn er Kenntnis vom Verstoß oder Grund zur Annahme hatte, mit seinem Handeln gegen das jeweilige Embargo zu verstoßen.

Adressat dieser Sanktionen sind die für die Exporte verantwortlichen Personen, im Regelfall der Ausfuhrverantwortliche. Je nach Einzelfall können auch die anderen Manager und die unteren Management-Ebenen des Unternehmens belangt werden. Daneben kann gegen das Ma-

nagement eine weitere Geldbuße von bis zu 1 Mio. EUR festgesetzt werden (vgl. § 130 OWiG). Der behördliche Vorwurf lautet regelmäßig, dass die Unternehmensleitung es versäumt habe, diejenigen Kontrollstrukturen innerhalb des Unternehmens einzurichten, mit denen die Embargoverstöße hätten vermieden werden können. Schließlich kann auch das Unternehmen als solches sanktioniert werden. Gegen das Unternehmen kann dabei eine Geldbuße von bis zu 10 Mio. EUR – ggf. auch höher, sofern der durch die Embargoverstöße erlangte Vorteil diesen Betrag übersteigt – festgesetzt werden (vgl. § 30 OWiG).

## LITERATUR

BAFA: Übersicht über die länderbezogenen Embargos, Eschborn, Stand: 27.3.2018, S. 1-18

Haellmigk, P.: Export Business und Embargo-Compliance – Exportgeschäfte trotz Handelsbeschränkungen: Leitlinien für den Handel mit Embargo-Ländern, in: AW-Prax 2/2016, S. 53-57

Haellmigk, P.: Der Know-how-Transfer in internationalen Unternehmen – Exportkontrollrechtliche Berührungs- und Risikopunkte beim Technologietransfer: Strategien zum richtigen Umgang, in: AW-Prax 12/2017, S. 428-434

Mehle, B., Mehle, V.: Die notwendige Einhaltung von EU-Embargoregelungen durch Unternehmen mit Sitz in Drittstaaten, in: RiW 7/2015, S. 397-404

Walter, K.: Die neue Außenwirtschaftsverordnung 2013, in: RiW 12/2013, S. 847-851

Morweiser, S.: in: Wolfgang, H.-M., Simonsen, O., Rogmann, A.: Kommentar zum Außenwirtschaftsrecht (Online), § 20 AWG, Stand Juni 2018, Rn. 107-108

Der Autor ist Rechtsanwalt und Leiter der Kanzlei Haellmigk, die auf die Bereiche Außenhandelsrecht und Exportkontrolle spezialisiert ist.

### KONTAKT

RA Prof. Dr. Philip Haellmigk, LL.M.  
Georgenstr. 93, 80798 München  
Tel.: +49 89 28702500  
E-Mail: philip.haellmigk@haellmigk.com  
Internet: www.haellmigk.com

