

Iran-Embargo: Auswirkungen des Ratsbeschlusses vom 26. Juli 2010 auf die Exportpraxis

von Dr. Harald Hohmann und Rafik Ahmad



Der Ratsbeschluss vom 26. Juli 2010 führt zu einer erheblichen Ausweitung der Güter und der Personen, mit denen der Iranhandel verboten ist. Hier werden die Auswirkungen für die Exportpraxis aufgezeigt, indem gezeigt wird, bei welchen Gütern bzw. Personen mit einer Ausweitung zu rechnen ist, ob dies auch Dienstleister betrifft, ob auch Deutsche im Ausland einbezogen sind etc. Schließlich wird dargelegt, ob bei diesen Punkten noch ein Gestaltungsspielraum für die Exportpraxis besteht und wenn ja, unter welchen Voraussetzungen.

RA PD Dr. Harald Hohmann und RA Rafik Ahmad sind Partner in der Kanzlei Hohmann & Partner Rechtsanwälte in Budingen bei Frankfurt am Main

Ausweitung der güterbezogenen Prüfungen

Zunächst ist güterbezogen zu prüfen, ob die Lieferung nach Iran nach den Anhängen I und I A der Iran-Embargo-VO 423/2007 verboten oder nach Anhang II genehmigungspflichtig ist. Eine Zuwiderhandlung

hiergegen wäre ein Embargoverstoß, der mit bis zu fünf Jahren Freiheitsstrafe geahndet werden kann. Danach muss festgestellt werden, ob das Exportgut nach allgemeinem Exportrecht genehmigungspflichtig ist, weil es auf der Ausfuhrliste geführt ist. Zusätzlich kann eine Genehmigungspflicht noch bestehen, wenn bei nicht gelisteten Gütern Anhaltspunkte dafür bestehen, dass diese sensitiv (ABC-Waffenzwecke, militärisch oder nuklear) verwendet werden könnten. Für ungenehmigte Exporte drohen dann Geldbußen bis zu 500.000 Euro je Verstoß, hohe Geldstrafen bzw. Freiheitsstrafen von bis zu drei Jahren.

Durch den Beschluss vom 26.07.2010 werden die für den Iranhandel verbotenen Güter erweitert; neu sind vor allem die folgenden drei Gruppen:

- Ausrüstung zur internen Repression (wie Schlagstöcke etc.),
- sämtliche auf Anhang I der DUV gelisteten Dual-Use-Güter (außer: Kat. 5) und
- „wesentliche Ausrüstungen oder Technologien, wenn sie für die Schlüsselbranchen der Öl- und Erdgasindustrie in Iran bestimmt sind“.

Auswirkungen für die Exportpraxis

Besonders das Verbot fast aller gelisteten Dual-Use-Güter für den Iranhandel weitet die Prüfpflichten aus, da bisher nur einzelne davon in den Anhängen I und I A der Embargo-VO betroffen waren. Ab wann die Lieferverbote im Energiesektor gelten, ist noch offen, weil derzeit nicht klar ist, was unter „wesentlichen Ausrüstungen/Technologien“ für die Öl- und Erdgasindustrie zu verstehen ist; es ist davon auszugehen, dass dieses Verbot erst greift, wenn die relevanten Güter näher spezifiziert worden sind.

Dieses ausgeweitete Lieferverbot gilt auch für deutsche Mitarbeiter in Drittländern (z.B. bei Tochtergesellschaften in Ländern außerhalb der EG, was sich z.T. bereits dem Wortlaut einzelner Bestimmungen entneh-

men lässt: Art. 1 Abs. 1 „Die Lieferung ...durch Staatsangehörige der Mitgliedstaaten...ist verboten“ (vgl. auch § 35 AWG).

Die Ausweitung der Lieferverbote betrifft auch Dienstleister, wie Spediteure, Makler und Finanzdienstleister. Denn die Lieferverbote werden ergänzt durch Investitions- und einzelne Dienstleistungsverbote (Verbot der technischen Hilfe/Ausbildung, Verbote von: Maklerdiensten, Bereitstellung, Instandhaltung, Verwendung) sowie ein Umgehungsverbot. Damit sind Dienstleistungen von Maklern und Finanzdienstleistern (z.B. Banken und Exportversicherern), die sich auf solche für den Iranhandel verbotene Güter beziehen, ebenfalls untersagt.

Auch Spediteure/Logistiker werden in die Pflicht genommen, weil die Lieferung, Weitergabe und Bereitstellung dieser Güter für Iran verboten ist. Dies gilt strafrechtlich zumindest bei Kenntnis des Spediteurs über das Lieferverbot, weil dann das Risiko einer strafbaren Beihilfehandlung nicht ausgeschlossen werden kann.

Für Finanzdienstleister gelten noch folgende zusätzliche Regelungen, um den sensitiven Iranhandel weiter zu beschränken:

- Mittel- und langfristig sollen keine neuen Ausfuhrkredite/Ausfuhrbürgschaften für den Iranhandel ausgestellt werden; auch kurzfristig soll dies verringert werden, vor allem bzgl. eines proliferationsrelevanten Iranhandels.
- Iranischen Banken wird verboten, neue Niederlassungen oder Tochterunternehmen in der EG zu eröffnen.
- Der Verkauf/Kauf neuer iranischer Staatsanleihen wird verboten.
- Gegenüber der iranischen Regierung sollen keine neuen Zuschussverpflichtungen eingegangen und keine neuen Versicherungen an die Regierung Irans ausgestellt werden.

Zudem wird die Überwachungsmöglichkeit des güterbezogenen Handelsverbots ausgeweitet: Erstmals wird explizit geregelt, dass die EG-Mitgliedsstaaten alle Ladungen auf dem Weg nach / von Iran auf verbotene Güter überprüfen können, sofern sie hinreichende Gründe für die Untersuchung geltend machen. Um diese Überprüfung zu erleichtern, müssen alle Flugzeuge und Schiffe von oder nach Iran Vorabmeldungen an die Zollbehörden in dem EG-Staat schicken, in den die Güter verbracht werden sollen.

Gestaltungsmöglichkeiten?

Gestaltungsmöglichkeiten bleiben nur dann bestehen, wenn etwa teleologische Auslegungsmethoden, Verträge oder Überprüfungen der Vorlieferanten genutzt werden. In einem Beratungsfall (Rechtsstand vor dem 26.07.2010) ging es um ein mit einem radioaktiven Strahler arbeitendes Messgerät. Das BAFA ging davon aus, dass das Messgerät von einer Verbotsposition nach Anhang I A der Iran-Embargo-VO erfasst ist, weil dessen Detektoren von der Verbotsposition erfasst und zugleich Hauptbestandteile dieses Gerätes seien.

Aus WTO-Recht wurde mittels eines Gutachtens abgeleitet, dass die Verbotsposition WTO-konform restriktiv zu verstehen sei und wegen dieser teleologischen Auslegung nicht unter die Verbotsposition falle. Innerhalb von sechs Monaten ist es in diesem Fall gelungen, das bisherige Exportverbot in einen Nullbescheid umzuwandeln.

Ein Beispiel, bei dem kein Gestaltungsspielraum bestand, war der Fall, in dem eine Maschine zwar nicht gelistet war, sie aber einen gelisteten Laser enthielt, der nun als Ersatzteil ausgeführt wurde. Mit der Staatsanwaltschaft konnte nur noch die außergerichtliche Einstellung des Strafverfahrens gegen Zahlung einer Geldauflage erfolgreich verhandelt werden.

Gestaltungsspielraum besteht auch dann, wenn es um die Lieferung ganzer Anlagen nach Iran geht; dies allerdings nur, wenn der Exporteur seine Vorlieferanten genauestens darauf prüft, ob einzelne Elemente ihrer Lieferungen aus gelisteten Komponenten bestehen. Sofern die Lieferung des Vorlieferanten für die gesamte Anlage wesentlich ist, kann wegen einer einzelnen gelisteten Lieferung u.U. die gesamte zu liefernde Anlage von dem Iranverbot oder der Genehmigungspflicht erfasst werden. Sollte der Exporteur Anhaltspunkte oder Warnhinweise für mögliche Listungen sehen, ist er verpflichtet, den Sachverhalt weiter aufzuklären oder notfalls das BAFA zu unterrichten.

Erst durch diese Sachverhaltsaufklärung erhält der Exporteur hier den Gestaltungsspielraum, weil er dann u.a. auf Ersatzlieferungen durch nicht gelistete Güter bestehen kann. Besonderes Augenmerk ist auf die Lieferung von Ersatzteilen zu legen, weil es hier in der Praxis häufig aus Unachtsamkeit zu Embargoverstößen kommt.

Ausweitung der personenbezogenen Prüfungen

Ferner muss geprüft werden, ob der Käufer, der Endverwender oder die sonstigen beteiligten Personen – inklusive Dienstleister – auf den Anhängen IV und V der Iran-Embargo-VO oder den EG-Sanktionslisten stehen. Sollte dies der Fall sein, ist der Handel mit diesen Personen/Unternehmen verboten. Falls nicht: Nach allgemeinem Exportrecht muss geprüft werden, ob diese Personen aus sonstigen Gründen als sensitiv anzusehen sind und der Export genehmigungspflichtig ist. Zumindest im letzteren Fall bestehen noch Gestaltungsmöglichkeiten.

Die Anzahl der gelisteten Personen wird immer größer: Anhang IV zur EG-VO listet nun 41 natürliche und 75 juristische Personen, mit denen der Iranhandel verboten ist,

während Anhang V nun 31 natürliche und 114 juristische Personen aufzählt. Seit Juni 2010 hat sich damit die Anzahl der gelisteten Personen fast verdreifacht.

Auswirkungen für die Exportpraxis

Die personenbezogene Prüfung muss neben dem Käufer und Endverwender auch Dienstleister – vor allem Banken, Zwischenhändler und Speditionen – umfassen. Diese Dienstleisterprüfung wird erheblich ausgeweitet. Bisher gab es bezüglich zweier Speditionen aus Iran lediglich eine Pflicht zur vorherigen Anmeldung beim Zoll, nämlich für die IRISL (Islamic Republic of Iran Shipping Lines) und für die Iran Air (Cargo). Während es für die Iran Air bei der vorherigen Anmeldung bleibt, soll nach dem Beschluss vom 26. Juli 2010 bzgl. der IRISL ein Auftragsverbot erfolgen, das auch auf 24 Tochtergesellschaften der IRISL ausgedehnt wird, u.a. Speditionen in der EG (z.B. Hanseatic Trade Trust & Shipping Lines, Hamburg) und Korea (z.B. CISCO Shipping Company Ltd.).

Nicht nur die Wahl des Spediteurs wird eingeschränkt, sondern auch die Wahl der Bank. Während bisher schon die Banken Sepah und Melli von den Anhängen IV und V mit einem Auftragsverbot belegt worden waren, wurden im Juli 2010 die gelisteten Banken um folgende erweitert: Banken Mellat, Refah, Saderat und Sina, wobei auch mehrere internationale Töchter erfasst sind.

Die Wachsamkeitsverpflichtungen europäischer Banken gegenüber iranischen Banken – und damit die Überwachungsmöglichkeiten – werden wie folgt verstärkt:

- Bisher bestanden sie nur gegenüber den in Anhang VI gelisteten iranischen Banken; sie werden jetzt tendenziell auf alle iranischen Banken ausgeweitet, mit denen EG-Banken zu tun haben.

- Die Pflicht zu Verdachtsmeldungen von Proliferationsfinanzierungen an das BKA wird deutlicher akzentuiert.
- Zusätzlich wird wohl den Banken die Pflicht auferlegt, für alle Geldtransfers von/nach Iran über 40.000 Euro eine vorherige Genehmigung der zuständigen Behörde einzuholen, während für solche Geldtransfers von 10.000 bis 40.000 Euro eine vorherige Meldung erforderlich ist.
- Niederlassungen/Töchter iranischer Banken in der EG müssen alle Iran-Geldtransfers binnen fünf Tagen melden.

Ob sich hieraus auch zusätzliche Verpflichtungen für Exporteure ergeben und wer für die Genehmigungserteilung zuständig sein wird (vermutlich Deutsche Bundesbank), bleibt der Umsetzung des Ratsbeschlusses in eine EU-Verordnung überlassen. Ziel dieser neuen Restriktionen ist es, neben den Warenbewegungen auch die Zahlungsströme nach Iran umfassend zu kontrollieren.

Gestaltungsmöglichkeiten?

In einem Beratungsfall (Rechtsstand vor dem 26. Juli 2010) waren weder die betroffenen Güter noch Käufer und Endverwender in Iran sensitiv. Exportrechtliche Probleme ergaben sich nur, weil der Käufer für die technische Abwicklung einen iranischen Handelsvertreter einschaltete, der sich auf den Frühwarnschreiben befand, so dass das BAFA exportrechtliche Bedenken zu dem gesamten Irangeschäft des Mandanten äußerte. Es wurde zu vertraglichen Lösungen geraten, die gewährleisten, dass der iranische Handelsvertreter keine Verfügungsgewalt über die Güter erhält. Nachdem der Exporteur versicherte, dass er auf alle Dienstleistungen des iranischen Handelsvertreters verzichtet wurde ein Nullbescheid erteilt. Denn es wäre unverhältnismäßig, wenn das gesamte Irangeschäft an einer einzigen sensitiven Randperson scheitern würde, die keine Verfügungsmacht über die Güter hat.

Wenn das BAFA geltend macht, dass der Kunde oder Endverwender zwar weder auf den Anhängen IV/V der EG-VO noch auf EG-Sanktionslisten oder auf Frühwarnschreiben aufgeführt ist, dass es aber „Erkenntnisse“ gebe, nach denen der Kunde/Endverwender unter der Kontrolle einer solchen gelisteten Person/Einrichtung stehe, gibt es in begrenztem Umfang Gestaltungsmöglichkeiten: Neben einer vertraglichen Lösung, durch die der Einfluss dieser Person erheblich geschmälert wird, kann auch rechtlich das Argument vorgebracht werden, dass das Iran-Embargo der EG auf einen Listungsansatz festgelegt sei, nach der solche Personen/Einrichtungen, die unter der Kontrolle einer gelisteten Person stehen sollen, im Anhang V der Embargo-VO gelistet sein müssen.

Solange eine solche Aufnahme in Anhang V nicht erfolgt ist, darf das BAFA nach Auffassung der Autoren also kein sogenanntes mittelbares Bereitstellungsverbot über nicht gelistete Personen oder Einrichtungen verhängen, es sei denn, die Notwendigkeit für das Lieferverbot wird begründet und dargelegt, dass die Listung unmittelbar bevorstehe.

Allerdings steht auch zu befürchten, dass das BAFA solche Situationen zum Anlass nehmen wird, die verwendungsbezogenen Prüfpflichten im Zweifel auszuweiten, um dann die Genehmigungspflicht hier über eine konkret drohende sensitive Verwendung der Güter aus Art. 4 Dual-Use Verordnung abzuleiten.

Sofern in diesen Fällen der iranische Kunde nicht einmal auf den Frühwarnschreiben aufgeführt ist und das BAFA dem Exporteur keine weiteren Informationen über seine angeblichen sensitiven Erkenntnisse zur Verfügung stellt, erscheint jedoch auch das Vorgehen nach Art. 4 Dual-Use-Verordnung als rechtlich problematisch.

Resümee

Der Ratsbeschluss vom 26.07.2010, der güter- und personenbezogen zu einer Ausweitung des Iranembargos, einer Verstärkung der Überwachungsmöglichkeiten und zumindest mittelfristig zu einer erheblichen Einschränkung des Iranhandels führen wird, bindet nach Art. 29 EU-Vertrag zunächst nur die EG-Mitgliedsstaaten. Er bedarf noch der Umsetzung in eine EU-Verordnung, um unmittelbar und verbindlich auch für Dritte, d.h. Unternehmen und Private, zu gelten. Einige der Änderungen werden somit erst durch eine entsprechende Änderung der EG-VO 423/2007 (ca. im September) verbindlich werden; allerdings ist zu erwarten,

dass die meisten Rechtsfolgen bereits jetzt administrativ umgesetzt werden.

Die Risikominimierung bei Iranexporten sollte mittels eines Exportanwaltes erfolgen und u. a. Fragebögen an Lieferanten über Güterlistungen, Gutachten über Risiken, erforderliche Schritte zur Risikominimierung, vertragliche Gestaltungen zur Minimierung des Einflusses sensibler Personen etc. und notfalls auch freiwillige Selbstanzeigen und die rasche außergerichtliche Einstellung von strafrechtlichen Ermittlungen gegen Zahlung von Geldauflagen umfassen. Nur dann bestehen durchaus Gestaltungsmöglichkeiten im Irangeschäft – wenngleich das Klima zunehmend restriktiver wird.