

Wichtige Rechtsfragen zum Iran-Embargo der EU

Es besteht die Gefahr einer extensiven Ausweitung des Anwendungsbereichs des EU-Iran-Embargos, indem Lieferungen auch an nicht gelistete Personen/Unternehmen verboten werden. Dieses Risiko ist bereits in der UN-SR-Resolution 1929 (2010) angelegt, weil das Embargo auch gegenüber Personen gelten soll, die im Eigentum bzw. unter der Kontrolle einer gelisteten Person stehen. Zusätzlich muss das Embargo z. T. auch grenzüberschreitend beachtet werden. Dies wird anhand von zwei Fällen verdeutlicht.

Iran-Handelsverbote auch gegenüber nicht gelisteten Personen?

Ausgangsfall 1: Die deutsche Firma D möchte Güter, die nicht in der Ausfuhrliste gelistet sind, in den Iran exportieren. Der Kunde K im Iran ist nicht gelistet. Dennoch lehnt das BAFA die Erteilung des beantragten Nullbescheids ab, also des Bescheids, mit dem bestätigt wird, dass keine Exportgenehmigung erforderlich ist. Das BAFA begründet dies wie folgt:

- ▶ Variante 1: D habe für die technische Abwicklung vor Ort im Iran die T (Teheran Industries) eingeschaltet, die auf der deutschen Frühwarnliste genannt sei.
- ▶ Variante 2: K sei durch gelegentliche Beschaffungs- und Proliferationsaktivitäten aufgefallen.
- ▶ Variante 3: Nach geheimdienstlichen Erkenntnissen stehe K unter der Kontrolle des gelisteten iranischen Verteidigungsministeriums MODAFL. Daher könne nicht ausgeschlossen werden,

dass die Güter mittelbar dem MODAFL wirtschaftlich zugutekämen.

Rechtmäßigkeit nach der Catch-all-Klausel: Auf den ersten Blick überrascht es, dass das BAFA die Erteilung des Nullbescheids abgelehnt hat. Denn es geht nach der Iran-Embargo-VO 423/2007 weder um für den Iran verbotene Güter (vgl. Anhänge I und I A) noch um für den Iran genehmigungspflichtige Güter (vgl. Anhang II); auch der Kunde ist nicht gelistet (vgl. Anhänge IV und V).

Nach allgemeinem Exportrecht greift jedoch die Catch-all-Klausel des Art. 4 Dual-Use-Verordnung (DUV) ein: Danach kann das BAFA in bestimmten Fällen auch bei nicht gelisteten Gütern eine Genehmigungspflicht begründen, z.B. wenn es Anhaltspunkte dafür hat, dass die Güter weltweit für ABC-Waffen oder für militärische Zwecke in einem EU-Waffenembargoland „bestimmt sein können“.

Um hier eine uferlose Ausdehnung des Anwendungsbereichs zu vermeiden, geht es nur um solche Fälle, in denen plausible

Anhaltspunkte für eine solche sensitive Verwendung bestehen. Die Güter müssen objektiv technisch geeignet sein für diese sensitive Verwendung, bzw. es muss aus Tatsachen eine Plausibilität für eine sensitive Verwendungsabsicht abgeleitet werden können. In allen drei Varianten des Ausgangsfalls wird die Sensitivität des Exports nicht güter-, sondern personenbezogen hergeleitet. Es fragt sich, ob in allen drei Fällen die Tatsachen ausreichen, um eine sensitive Verwendungsabsicht bejahen zu können.

Rechtmäßigkeit bei Variante 1: Im vorliegenden Fall hat das BAFA wegen Einschaltung der T in die technische Abwicklung des Exports eine potentielle Gefahr des Missbrauchs der Exportgüter angenommen. Auf den Frühwarnschreiben, die bei den IHKn eingesehen werden können, sind nämlich Unternehmen genannt, die in der Vergangenheit durch Proliferationsaktivitäten aufgefallen sind. Hier dürften die Tatsachen für das Bejahen einer sensitive Verwendungsabsicht ausreichen, wenn K nicht die Rechtslage durch einen Vertrag ändert.



PD Dr. Harald Hohmann
Rechtsanwalt,
Hohmann & Partner
Rechtsanwälte

harald.hohmann@
hohmann-partner.com



Rafik Ahmad
Rechtsanwalt,
Hohmann & Partner
Rechtsanwälte

rafik.ahmad@
hohmann-partner.com

Vertragliche Gestaltung: D sollte gegen den Ablehnungsbescheid des BAFA fristgerecht Widerspruch einlegen. Gleichzeitig sollte sie einen Vertrag abschließen, durch den T keine Verfügungsgewalt über die Güter erhält. Wenn D gegenüber dem BAFA schlüssig versichert, dass er auf alle Dienstleistungen seines iranischen Vertreters bei diesem Export verzichtet, dürfte ein Nullbescheid erteilt werden. Denn es erscheint unverhältnismäßig, wenn das gesamte Iran-Geschäft an einer einzigen sensitiven Randperson scheitern würde, die keine Verfügungsmacht über die Güter haben wird.

Rechtmäßigkeit bei Variante 2: Rechtsgrundlage für die Ablehnungsentscheidung des BAFA ist wiederum Art. 4 DUV.

Durch die Beteiligung von K an sensiblen Aktivitäten hat das BAFA konkrete Anhaltspunkte dafür, dass die Güter im Zusammenhang mit ABC-Waffen oder im Iran militärisch missbraucht werden können. Das Problem besteht in der Nachprüfbarkeit.

Überprüfbarkeit der BAFA-Erkenntnisse: Problematisch ist, dass es sich bei den Erkenntnissen des BAFA zu K um nachrichtendienstliche Informationen handeln wird. Dem Exporteur werden diese Erkenntnisse nicht zur Verfügung stehen. Mangels Kenntnis dieser Umstände würde der vorsichtige Exporteur, der einen Absicherungsantrag beim BAFA stellt, benachteiligt. Ihm würde der Nullbescheid verweigert. Profitieren würde hingegen ein Exporteur, der die Güter

„Wenn z.B. die Güter für militärische Zwecke technisch ungeeignet sind, darf deren Ausfuhr nicht (...) verweigert werden, selbst wenn der Empfänger sensitiv ist.“

ohne Einschaltung des BAFA exportierte. Da K nicht einmal auf der Frühwarnliste genannt ist und nachrichtendienstliche Erkenntnisse einem Exporteur regelmäßig nicht zur Verfügung stehen werden, würde D mangels Kenntnis eines sensiblen Verwendungszwecks keine Ordnungswidrigkeit vorgeworfen werden können.



Im Iran-Geschäft gilt ganz besonders: Trau, schau, wem!

Dies kann jedoch nicht Sinn und Zweck des Art. 4 DUV sein. Aus diesem Grund ist u. E. das BAFA verpflichtet, dem Exporteur Informationen, die zur Sensitivität von K führen, zur Verfügung zu stellen. Dies gilt aus Vertrauensgesichtspunkten vor allem dann, wenn das BAFA Exporte an K vor kurzem noch genehmigt hatte.

Nach Erhalt der BAFA-Informationen zu K sollte D diese auf Schlüssigkeit überprüfen und feststellen, ob bei den Gütern ein Missbrauchspotential tatsächlich vorliegt. Wenn z.B. die Güter für militärische Zwecke technisch ungeeignet sind, darf deren Ausfuhr nicht gem. Art. 4 DUV verweigert werden, selbst wenn der Empfänger sensitiv ist.

Rechtmäßigkeit bei Variante 3: Hier geht es darum, dass K unter der Kontrolle des gelisteten MODAFL steht. Anstelle des allgemeinen Art. 4 DUV dürfte hier der spezielle Art. 7 Abs. 3 EG-VO 423/2007 Anwendung finden. Nach dieser Norm dürfen gelisteten Personen „auch mittelbar“ keine wirtschaftlichen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Um eine uferlose Anwendung zu vermeiden, kann dem BAFA-Merkblatt „Außenwirtschaftsverkehr mit dem Iran“ entnommen werden, dass entweder ein „beherrschender Einfluss“ (Alternative 1) oder „anderweitige Sonderrechte“ (Alternative 2) einer gelisteten Person vorliegen müssen – zumindest Alternative 2 birgt die Gefahr der weiten Ausdehnung in sich.

Gegenargumente: Vorliegend erscheint die Annahme eines mittelbaren Bereitstellungsverbots u. a. aus folgenden Gründen rechtlich problematisch:

► Aus Art. 15 Abs. 2 EG-VO 423/2007 lässt sich entnehmen, dass der EU-Gesetzgeber Listenpositionen erweitern muss, um ein Lieferverbot zu schaffen. Gemäß Art. 7 Abs. 2d) VO 423/2007 sind in Anhang V auch Einrichtungen aufzunehmen, die im Eigentum oder unter Kontrolle einer gelisteten Person stehen. Im Umkehrschluss heißt dies: Solange eine solche Listung fehlt (oder nicht unmittelbar bevorsteht), darf nicht geltend gemacht werden, dass K unter der Kontrolle des MODAFL stünde.

► Auch nach BAFA-Sichtweise ist der Exporteur verpflichtet, eigenverantwortlich die Voraussetzungen eines Lieferverbots – auch beim Vorliegen gültiger Nullbescheide – zum Zeitpunkt der Ausfuhr zu prüfen. Diese Prüfung ist aber nur möglich, wenn das BAFA mitteilt, welche Erkenntnisse es darüber hat, dass T dem MODAFL untersteht. Anderenfalls gibt es keine Überprüfungs- oder Gestaltungsmöglichkeit des Ausführers, was rechtsstaatlich bedenklich wäre.

Solange eine solche Aufnahme in Anhang V nicht erfolgt ist, darf das BAFA u. E. kein mittelbares Verbot der Bereitstellung an nicht gelistete Personen/Einrichtungen

verhängen, es sei denn, die Notwendigkeit für das Lieferverbot wird begründet und es wird glaubhaft dargelegt, dass die Listung des K unmittelbar bevorsteht.

Auch grenzüberschreitende Anwendung des Iran-Embargos?

Fall 2: D hat eine rechtlich selbständige 100%-Tochtergesellschaft in Indien, nämlich die I. D möchte wissen, ob I in ihrem Tagesgeschäft ebenfalls die Bestimmungen des Iran-Embargos der EU beachten muss. Bestehen bei Embargoverletzungen durch I Strafbarkeitsrisiken für D?

Extraterritoriale Reichweite des EU-Iran-Embargos: Aus rechtlicher Sicht muss I das Iran-Embargo der EU in den folgenden Fällen beachten:

- I ist eine nach dem Recht eines EU-Mitgliedsstaats gegründete Gesellschaft.
- I beschäftigt Mitarbeiter mit EU-Staatsangehörigkeit. Dann müssen diese Mitarbeiter das Iran-Embargo auch bei Tätigkeiten außerhalb der EU beachten.

Deutscher Iran-Handel floriert

Trotz der EU-Sanktionen gegen den Iran, die die Lieferung und Finanzierung erschweren, nimmt der Warenaustausch zwischen Deutschland und dem Iran wieder zu. Während Deutschland im 1. Halbjahr 2010 verstärkt Mineralöl aus dem Iran einfuhrte, wandelte sich auf der Ausfuhrseite die Warenstruktur. Große Anlagen verloren wegen der Sanktionen an Bedeutung, dagegen gewannen Maschinen und chemische Produkte an Bedeutung.

- Die konkrete Transaktion von I hat Bezug zum EU-Territorium.
- I nutzt Schiffe oder Flugzeuge eines EU-Mitgliedsstaats für einen Gütertransport.

Greift keine dieser Voraussetzungen ein, müssen I und ihre Mitarbeiter das Iran-Embargo der EU rechtlich nicht beachten. Allein die Tatsache, dass die rechtlich selbständige I im Eigentum der D steht, ändert hieran nichts, solange I ihre Transaktionen völlig eigenständig durchführt und D bzw. die Mitarbeiter von D an solchen Transaktionen nicht mitwirken. Ansonsten stellte dies eine völkerrechtlich bedenkliche Erstreckung der Wirkungen von EU-Rechtsakten über das Gebiet der EU hinaus dar, ohne dass es hinreichende Anknüpfungspunkte (z.B. EU-Staatsangehörigkeit, EU-Territorium, EU-Transportmittel) gibt.

Umgehungsverbot beachten: In der Wirtschaftspraxis ist jedoch davon auszugehen, dass in der EU tätige Mitarbeiter häufig auch bei Tochtergesellschaften außerhalb der EU tätig sind. Ferner wird es regelmäßig Einflussnahmen durch das in

der EU ansässige Management auf diese Tochtergesellschaften geben. Auch in der täglichen Arbeit werden Mitarbeiter, die innerhalb der EU tätig sind, an Transaktionen der Tochtergesellschaften in Drittstaaten beteiligt sein.

In diesem Fall ist aber für die in der EU tätigen Mitarbeiter wichtig, das im EU-Iran-Embargo mehrfach statuierte Umgehungsverbot zu beachten: Die Mitarbeiter von D dürfen nicht wissentlich und vorsätzlich an Aktivitäten teilnehmen, mit denen eine Umgehung von Sanktionsmaßnahmen bezweckt wird. Sie dürfen also z.B. nicht die I anweisen, eine Liefere-

„Einer uferlosen Ausdehnung des Anwendungsbereichs des EU-Iran-Embargos kann durch geschickte Gestaltungen entgegengewirkt werden.“

rung an eine in Anhang IV oder V der EG gelistete Person durchzuführen, da ihnen dies selbst untersagt ist.

Falls Mitarbeiter von D innerhalb der EU sich wegen solcher vorsätzlicher Umgehungsaktivitäten strafbar machen, würden sie – nach deutschem Recht – hierdurch auch ihre Kollegen bei der I gefährden. Sobald nämlich nur eine Tathandlung im Inland vorgenommen wird, sind auch Ausländer, die nur im Ausland als Mittäter, Anstifter oder Gehilfen tätig

geworden sind, nach deutschem Strafrecht strafbar.

Resümee

Einer uferlosen Ausdehnung des Anwendungsbereichs des EU-Iran-Embargos kann durch geschickte Gestaltungen entgegengewirkt werden. Die Listung einer Randperson auf der Frühwarnliste kann durch vertragliche Gestaltung beseitigt werden.

Gegenüber Proliferationsverstrickungen des Kunden muss mit rechtlichen Argumenten auf Nachprüfbarkeit bestanden werden. Und gegenüber dem Argument, der Kunde stehe unter der Kontrolle eines gelisteten Unternehmens, kann rechtlich vorgebracht werden, dass der Kunde dann auch in Anhang V gelistet sein (oder dessen Listung unmittelbar bevorstehen) müsse.

Richtig ist hingegen, dass Mitarbeiter von ausländischen Tochtergesellschaften von EU-Unternehmen das EU-Iran-Embargo bei entsprechenden Anknüpfungspunkten (EU-Staatsangehörige, Bezug zum EU-Territorium) ganz beachten sollten. Ohne solche Anknüpfungspunkte sollte es wegen des Umgehungsverbots teilweise beachtet werden; zumindest sollten dann die EU-Sanktionslisten und die Personenlisten zum Iran-Embargo (Anhänge IV und V) geprüft werden. Anderenfalls droht auch negative Berichterstattung in den Medien. ◀