

Aktuelle Rechtsfragen zum EU-Russland-Embargo

Das Russland-Embargo wurde mit Wirkung zum 12.09.2014 weiter verschärft (VO 960/2014). Da die Rechtstexte zum Russland-Embargo häufig missverständlich formuliert sind und auch das genaue Verhältnis zum allgemeinen Exportrecht nicht klar ist, entstehen aktuelle Rechtsfragen. Der Beitrag will einige der wichtigsten Rechtsfragen unter Bezugnahme auf zwei neue BAFA-Arbeitshilfen zu Russland vom 17.09.2014 klären.

Ausgangsfall 1

Die deutsche Exportfirma D möchte eine unter 2B003 gelistete Werkzeugmaschine

an den (nicht gelisteten) Kunden R in Russland liefern. R ist ein Mischunternehmen, das gleichermaßen zivile und militärische Güter produziert. Hierfür beantragt

D am 01.10.2014 eine Exportgenehmigung. Der Liefervertrag stammt vom 25.05.2014 bzw. 01.09.2014. Muss auch Ds Spediteur das güterbezogene Russland-Embargo beachten?

Abwandlung 1. Es handelt sich bei R um ein 100%iges Tochterunternehmen der JSC Sirius (Optoelektronik für zivile und militärische Zwecke).

Abwandlung 2. Es handelt sich um eine nicht gelistete Werkzeugmaschine; aber durch die Nutzung dieser nicht gelisteten Werkzeugmaschine kann im Zweifel eine Maschine instand gesetzt werden, deren Lieferung nach Russland verboten ist.

Abwandlung 3. Die Werkzeugmaschine soll zunächst von D nach Belgien an B verbracht werden, D hat aber Kenntnis davon, dass die Güter von dort nach Russland ausgeführt werden sollen.

Ausgangsfall 2

D möchte einen speziellen Lkw mit Bohrturm zum Tiefbohren an den zivilen –



PD Dr. Harald Hohmann
Rechtsanwalt,
Hohmann Rechtsanwälte

info@hohmann-
rechtsanwaelte.com

nicht gelisteten – Kunden R in Russland liefern. Der nicht in der Dual-Use-Güterliste oder in der AL gelistete Lkw hat die Zolltarifnummer 8705 2000. R ist zwar ein Unternehmen, das im Bereich der Erdölförderung in der Arktis tätig ist, aber D weiß genau, dass R diesen Lkw nicht für Erdölförderung in der Arktis nutzen will.

„Sanktionen sind wie eine Leiter, immer eine Stufe höher, und auf einmal ist sie zu Ende. Dann stehen Sie vor der Frage, ob Sie wieder runterklettern oder runterspringen. Das möchte ich uns lieber ersparen.“

Hans-Dietrich Genscher zum Russland-Embargo

Abwandlung. D möchte diesen speziellen Lkw nicht an R in Russland, sondern an S in der Schweiz liefern, hat aber positive Kenntnis davon, dass die Güter nach Russland weitergeliefert werden sollen.



Die engen wirtschaftlichen Verbindungen zwischen Ost und West erfordern weitsichtiges Handeln.



Lösung Fall 1

Nach allgemeinem Exportrecht ist für die Lieferung dieser gelisteten Werkzeugmaschine eine Genehmigung erforderlich (Art. 3 Dual-Use-VO). Nach Art. 2 Abs. 1 Russland-VO 833/2014 könnte daraus ein Lieferverbot für Russland entstanden sein, wenn das Gut „für militärische Zwecke“ oder „für militärische Endnutzer“ bestimmt sein kann. Ein „militärischer Zweck“ kann nicht ganz ausgeschlossen werden, weil es mit der AL-Position 2B003 um eine Listung des Wassenaar-Arrangements geht, welches für die konventionelle Rüstung zuständig ist. Die nächste

„Das Verhältnis von allgemeinem Exportrecht (Dual-Use-VO) zum Russland-Embargo ist sehr komplex, da das allgemeine Exportrecht bei gelisteten Gütern um zwei güterbezogene Verbote (Art. 2 Abs. 1 und Art. 2a) ergänzt wird, während der Einfluss auf nicht gelistete Güter (Art. 2 Abs. 2) vage bleibt, abgesehen von der Genehmigungspflicht des Art. 3“.

Frage ist, ob hier wegen des Mischunternehmens auch der Tatbestand „militärischer Endnutzer“ vorliegt. Rückfragen beim BMWi ergaben, dass Mischunternehmen nur dann als „militärischer Endnutzer“ angesehen werden können, wenn sie primär im militärischen Bereich tätig

sind. D sollte mit seinem Antrag nachweisen, dass R nicht primär im militärischen Bereich tätig ist, um den Tatbestand „militärischer Endnutzer“ auszuschließen. In jedem Fall sollte sich D ein EUC von R geben lassen, und zwar möglichst das vom BAFA neu geschaffene EUC für Geschäfte mit Russland, um nachzuweisen, dass R der Endkunde ist und dass es R alleine um zivile Geschäfte geht. Um den Tatbestand „Nutzung für militärischen Zweck“ und „militärischer Endnutzer“ auszuschließen, sollte D seinem Genehmigungsantrag insgesamt sehr ausführliche Unterlagen beifügen. Hierzu gehören ein möglichst aktuelles Firmenprofil mit ausführlicher Beschreibung des Tätigkeitsspektrums des Kunden sowie dezidierte Unterlagen über die Endverwendung des Gutes (das bereits erwähnte EUC als Minimum, eine Projektbeschreibung, notfalls auch ein Vertrag zur Risikoweitergabe mit dem Kunden, um ihm zahlreiche Nutzungs- und Weiterlieferungsverbote aufzulegen).

Sofern der Liefervertrag vom 01.09.2014 ist, bleibt es bei dieser Genehmigungspflicht mit dem Risiko eines Lieferverbots, falls D nicht genügend der genannten Nachweise vorlegt. Wenn der Liefervertrag vom 25.05.2014 stammt, bleibt es aber ebenfalls bei dieser Genehmigungspflicht: Denn die Erteilung der Genehmigung wegen Altvertragsklausel nach Art. 2 Abs. 2 UA 2 VO 833/2014 (sie ist nach dem BMWi auch für Art. 2 Abs. 1 anwendbar) steht im pflichtgemäßen Ermessen

des BAFA. In aller Regel wird D in diesem Fall Anspruch auf Erteilung der Genehmigung haben, es sei denn, der Kunde R wäre inzwischen gelistet worden.

Nicht nur D muss diese güterbezogenen Pflichten nach dem Russland-Embargo beachten, sondern auch sein Spediteur (a.A. das BAFA, FAQ-Papier, Häufig gestellte Fragen, S. 2 – u.E. wenig überzeugend angesichts des Wortlautes „liefern“ in Art. 2 VO 833/2014). Im Zweifel wird man wie folgt differenzieren müssen: Handelt der Spediteur eigenverantwortlich, so muss er auch Güterprüfungen vornehmen, ansonsten wohl eher nicht.

Lösung Abwandlung 1 zu Fall 1

Mit VO 960/2014 wurde das EU-Russland-Embargo weiter verschärft. Nach seinem Art. 2a ist es verboten, die in Anhang I Dual-Use-VO gelisteten Dual-Use-Güter „unmittelbar oder mittelbar an die in Anhang IV dieser VO genannten Personen zu liefern“. Da es sich um ein gelistetes Gut handelt, besteht die Genehmigungspflicht der Dual-Use-VO (Art. 3 Dual-Use-VO). Hieraus könnte ein Lieferverbot für Russland entstanden sein. Denn die JSC Sirius ist auf Anhang IV gelistet. Zwar will D hier nicht die JSC Sirius selber beliefern, sondern eine 100%ige Tochtergesellschaft von ihr. Da aber im Wortlaut des Art. 2a auch die „mittelbare Lieferung“ an diese Gelisteten genannt ist, kann möglicherweise davon ausgegangen werden, dass das mittelbare Bereitstellungsverbot

auch hier gilt. Wenn ja, würde das BAFA D im Rahmen seines Genehmigungsverfahrens ein Lieferverbot aussprechen. Anders dürfte die Rechtslage dann sein, wenn D nachweist, dass eine Risikoabwägung deutlich gegen eine Weiterlieferung von seinem nicht gelisteten Kunden R an die

„Der beste Beitrag für mehr Rechtssicherheit wären eine Beseitigung der Redaktionsversehen in der Embargo-VO und mittelfristig ein Abbau des Russland-Embargos“.

gelistete JSC Sirius spricht. Hierfür könnte D v.a. die drei Punkte nutzen, welche explizit in den EU-Leitlinien vom April 2013 genannt wurden: das Datum und die Art der vertraglichen Bindung zwischen D und R, die Relevanz des Tätigkeitsbereichs des nicht gelisteten Unternehmens R für das gelistete Unternehmen JSC Sirius, die Frage einer möglichen praktischen Verwendung der Gelder/wirtschaftlichen Ressourcen durch das gelistete Unternehmen JSC Sirius. Sollten diese Punkte gegen eine Weiterlieferung von R an die JSC Sirius sprechen, hat D Chancen, dass das Lieferverbot aufgehoben oder gar nicht ausgesprochen wird.

Lösung Abwandlung 2 zu Fall 1

Da die Werkzeugmaschine jetzt nicht gelistet ist, benötigt sie nach allgemeinem Exportrecht (vgl. Art. 4 Dual-Use-VO) nur

dann eine Genehmigung, wenn Anhaltspunkte für eine sensitive Verwendung bestehen, v.a. im Kontext mit ABC-Waffen und deren Trägern (weltweit) oder für militärische Zwecke (in den z.Zt. 18 EU-Waffenembargoländern, u. a. Russland). Es ist fraglich, welche Bedeutung für diese

„Die Auslegung mehrerer Rechtspflichten führt zu offenen Rechtsfragen, da mehrere Bestimmungen des Russland-Embargos vage formuliert sind, so dass unklar ist, ob hier Besonderheiten gegenüber allgemeinem Exportrecht vorliegen oder nicht“.

Prüfung Art. 2 Abs. 2 VO 833/2014 enthält: Hierin kann möglicherweise allein ein Verweis auf die Dual-Use-VO gesehen werden, wozu auch das BAFA tendiert (vgl. das BAFA-Merkblatt zum Außenwirtschaftsverkehr mit Russland, S. 10–11). Genauso gut ist es vertretbar, in Art. 2 Abs. 2 neben dem Verweis auf die Dual-Use-VO auch eine Verschärfung zu sehen, nämlich dass eine sonst mögliche Genehmigung nicht erteilt werden darf, wenn entweder der Endnutzer Angehöriger der Streitkräfte ist oder die Güter eine militärische Endverwendung haben.

Wenn diese Prüfung zum Ergebnis führt, dass die Genehmigung erteilt werden darf, stellt sich als Nächstes die Frage, ob sich dadurch etwas ändert, dass durch

diese Werkzeugmaschine eine für Russland verbotene Maschine instand gesetzt werden kann. Das BAFA tendiert dazu, in solchen Fällen ein Lieferverbot auszusprechen, weil es hier eine Umgehung des Verbotes der technischen Hilfe sieht, so dass dies mit Art. 4 Abs. 5 und Art. 12 VO 833/2014 begründet würde (vgl. BAFA-Merkblatt, Voraufgabe vom 12.08.2014, S. 9–10). U.E. geht dies zu weit: Für eine solche „mittelbare Güterlistung“ fehlt – anders als bei der mittelbaren Bereitstellung – jegliche Ermächtigung durch den EU-Gesetzgeber. Dies dürfte dafür sprechen, dass dieser eine solche Erstreckung auf nicht gelistete Güter aus Gründen der Rechtssicherheit nicht wollte. Auch das Grundrecht der Außenwirtschaftsfreiheit in Verbindung mit Verhältnismäßigkeit (vgl. auch § 4 Abs. 4 AWG) dürfte gegen diese Erstreckung sprechen, ebenso wie das strafrechtliche Bestimmtheitsgebot. In einem solchen Fall wird empfohlen, dass D sich gegen ein solches Lieferverbot mit Widerspruch und Klage zur Wehr setzt.

Lösung Abwandlung 3 zu Fall 1

Nach Auffassung des BAFA (vgl. aktuelles Merkblatt, S. 5) soll dieser Fall wie folgt gelöst werden: D soll eine Verbringungsgenehmigung für die Lieferung nach Belgien beantragen, während B für die Ausfuhr nach Russland eine belgische Ausfuhrgenehmigung benötigt. Dies ist u. E. richtig. Zwar würde nach allgemeinem Exportrecht keine Notwendigkeit für eine Verbringungsgenehmigung bestehen.

Denn dieses sieht eine solche nur dann vor, wenn es um eine Listung in Anhang IV der Dual-Use-VO oder in Teil IA bzw. in Teil I B der Ausfuhrliste geht (vgl. Art. 22 Dual-Use-VO und § 11 AWW); dies liegt hier nicht vor. Die Notwendigkeit einer solchen Verbringungsgenehmigung folgt hier aber aus speziellem Recht: Denn aus dem Wortlaut des Art. 2 Abs. 1 VO 833/2014 ergibt sich auch ein Verbot, solche Güter „zu verbringen“, allerdings nur dann, wenn die Güter für militärische Zwecke oder für einen militärischen Endnutzer bestimmt sein können. Sofern D also Anhaltspunkte für einen solchen Verwendungszweck oder Endnutzer hat, muss D für die Verbringung nach Belgien eine Verbringungsgenehmigung beantragen. Ohne solche Anhaltspunkte dürfte im Zweifel eine Verbringungsgenehmigung entbehrlich sein, es sei denn, es handelt sich sonst um einen Umgehungsfall (vgl. Art. 12 VO 833/2014).

Lösung Fall 2

Nach allgemeinem Exportrecht würde D hier keine Genehmigung benötigen, weil das Gut nicht gelistet ist und auch keine Anhaltspunkte für sensitive Verwendungsmöglichkeiten (ABC-Waffen/Träger oder für Militärisches) bestehen. Aber eine Genehmigungspflicht könnte hier aus Art. 3 VO 833/2014 resultieren: Die Zolltarifnummer 8705 2000 ist in Anhang II der VO 833/2014 genannt. Nach dem BAFA (FAQ-Papier, S. 1) ist allein die Nennung der zutreffenden Zolltarifnummer im

Anhang II dafür entscheidend, dass der Antrag gestellt werden muss. Da diese im Anhang II genannt wurde, muss D hier einen Antrag stellen. (Hingegen muss er für Güter, die nirgends gelistet sind, die aber doch für die Erdölexploration eingesetzt werden können, wegen dieses Verwendungszwecks keinen Genehmigungsantrag stellen). Demnach muss D hier eine Genehmigung beantragen. Wenn D genügend Nachweise beilegt, dass R dieses Gut nicht für die Erdölexploration benötigen wird, hat er Chancen darauf, dass eine

„Das BAFA berichtet von einer Verdopplung der Anträge und einer Verlängerung der Bearbeitungszeiten, und es reagierte mit einer neuen Verfahrensvereinfachung (IPG) sowie einem neuen EUC-Formular“.

Genehmigung erteilt wird. Speziell für die Güter des Anhangs II bietet das BAFA seit September 2014 erleichternde Genehmigungsarten für eine Vielzahl gleichartiger Ausfuhren an einen oder mehrere Endverwender an. Neben der bereits bekannten Höchstbetragsgenehmigung (HBG für Sukzessivlieferverträge) geht es hier um die Individuelle Pauschalgenehmigung (IPG), die eigens für das Russland-Geschäft geschaffen wurde: Hier sind die Angabe eines konkreten Empfängers/Endverwenders sowie die Vorlage von EUC etc. entbehrlich. Voraussetzung hierfür ist die Ver-

pflichtung zur Einhaltung von Einschränkungen; so darf kein Kontext mit Militärischem oder mit Ölexploration in der Arktis bestehen.

Lösung Abwandlung zu Fall 2

Nach Auffassung des BAFA besteht die Genehmigungspflicht auch für Lieferungen an Empfänger in anderen Staaten als Russland, sofern die Güter zum Einsatz in Russland bestimmt sind und der Ausführer hiervon positive Kenntnis hat (vgl. BAFA, aktuelles Merkblatt, S. 9). Die Ermächtigungsgrundlage hierfür ist nicht ganz klar. Man könnte dies aus dem Umgehungsverbot (Art. 12) oder aus der „mittelbaren Lieferung nach Russland“ (Art. 3) ableiten. Beide Lösungen erscheinen vertretbar. Sollte D allerdings auch hier – wie im Ausgangsfall 2 – Kenntnis davon haben, dass der Lkw von R nicht für Ölexplorationszwecke verwendet wird, müsste D im Zweifel ein Anspruch auf eine Ausfuhrgenehmigung nach Art. 3 zustehen. Wendet man hingegen das Umgehungsverbot an, stellt sich die Frage, ob in dieser besonderen Situation die Genehmigungspflicht mangels Umgehung für die Lieferung in die Schweiz wegfällt.

Resümee

Unsere Hoffnung, dass die dreimonatigen Überprüfungen allein zu einem Abbau des Russland-Embargos genutzt werden, scheint sich angesichts der neuen Ver-

schärfung nicht so recht zu erfüllen. Angesichts des Interdependenzverhältnisses zu Russland bleibt hier ein deutliches Unbehagen, ob nicht eine rasche Politikänderung (mehr Diplomatie statt weiterer Sanktionen) besser wäre: Möchten wir uns nicht ein Hochschaukeln des Russland-Embargos ersparen? Auch das Risiko einer relativ umfassenden Auslegung des Russland-Embargos wird immer realistischer.

Die ersten Beratungserfahrungen belegen eine hohe Unsicherheit der Mandanten bzgl. ihrer Pflichten angesichts zahlreicher Ungenauigkeiten im Wortlaut der VO 833/2014 und der VO 960/2014, und das BAFA spricht z.T. von einer Verdoppelung der Genehmigungsanträge, von längeren Bearbeitungszeiten für diese Anträge und reagiert u.a. mit einer neuen Genehmigungserleichterung für Russland (IPG) sowie mit einem neuen EUC. Um hier weiter Abhilfe zu schaffen, bietet sich an, dass der EU-Gesetzgeber die Redaktionsversehen und Ungenauigkeiten beseitigt. In einer neuen Auflage des BAFA-Merkblattes könnten einige der o.g. sowie andere Unklarheiten angesprochen werden. Ein zunehmender Abbau des Russland-Embargos wäre aber mittelfristig der beste Ansatz.

- Zum Hintergrund dieses Beitrags vgl. auch unseren Beitrag im bald erscheinenden **Jahrbuch Außenwirtschaft 2015**.



Anzeige

»» Konstruiert. Finanziert.
Exportiert.

Der Moment der Fertigstellung ist der Höhepunkt jedes Technologieprojekts. Um Ingenieurkunst wie diese erfolgreich zu exportieren, vertraut die deutsche und europäische Industrie auf das Know-how der KfW IPEX-Bank. Seit über 60 Jahren bieten wir unseren Partnern langfristige und individuell strukturierte Finanzierungen. Wir kennen die Länder und Branchen unserer Kunden und stehen ihnen verlässlich zur Seite – von der Idee über die Entwicklung bis zur weltweiten Vermarktung. Weitere Informationen, Themen und Momente auf www.kfw-ipex-bank.de

Bank aus Verantwortung **KfW IPEX-Bank**