

# Kritische Waren: Dual-Use-Güter

## Aktuelle Verbote und Genehmigungspflichten beim Handel mit Drittländern

Nachdem in der Oktoberausgabe im Titelthema der EU-Binnenhandel mit seinen exportkontrollrechtlichen Bindungen dargestellt wurde, geht es in diesem Beitrag um den Warenverkehr, der über die Grenzen der EU hinausgeht. Die exportkontrollrechtlichen Einschränkungen sind hier gravierender, weil keine Warenverkehrsfreiheit besteht wie beim Binnenhandel. Die Kernthemen der Exportkontrolle – Personenkontrolle, Güterkontrolle, Länderkontrolle und mitunter auch die Frage nach dem Verwendungszweck der Güter beim Verwender – müssen auch hier bearbeitet werden.

Das Kernstück der Exportkontrolle ist auch im Extrahandel, also dem Warenverkehr über die EU-Grenze hinaus, die Prüfung, ob für die beabsichtigte Ausfuhr Genehmigungspflichten eingreifen. Der Gesetzgeber hat aber als weiteres Instrument der Exportkontrolle Verbote vorgesehen. Systematisch ist daher zunächst die Frage zu stellen, ob ein Verbot der Ausfuhr entgegensteht. Denn wenn ein Verbot eingreift, braucht ein Genehmigungsantrag nicht mehr gestellt zu werden. Das BAFA als zuständige Behörde hat bei einem Verbot keine Möglichkeit, eine Genehmigung zu erteilen. Der Gesetzgeber hat hier die abschließende Entscheidung getroffen. Die Personenkontrolle kann ebenso ergeben, dass eine Ausfuhr verboten ist. Mit der Personenkontrolle ist daher zu beginnen. Es schließen sich Länder- und Güterkontrolle an.

### Personenkontrolle

Weil die Vorschriften, die Bereitstellungsverbote und Einfrierensgebote enthalten, nicht an einen Grenzübergang von Waren anknüpfen, ist die Situation im Handel mit Drittstaaten nicht strukturell anders als beim innergemeinschaftlichen Warenverkehr. Solche Vorschriften sind die Anti-Terrorismus-Verordnungen der EG Nr. 2580/2001 und Nr. 881/2002, aber



Beim Handel mit Drittstaaten ergeben sich regelmäßig Verbote und Embargovorschriften.

auch die EG-Iran-Embargo-Verordnung Nr. 267/2012. Daneben gibt es aber auch noch andere Embargoverordnungen, die solche personenbezogenen Einschränkungen enthalten. Einen Überblick erhält man auf der Internetseite des BAFA ([bafa.de](http://bafa.de)). Dort gelangt man über die Ausfuhrkontrolle zu den Embargos. Anhaltspunkt für personenbezogene Einschränkungen können der dort hinterlegten Übersicht entnommen werden. Dort ist für jedes Land dargestellt, welche Einschränkungen das Embargo regelt. Hinter den Fi-

nanzsanktionen verbergen sich i. d. R. auch Personenlisten, wie man sie von den Antiterrorismuslisten kennt. Die auf der Internet-Seite hinterlegten Dokumente enthalten Suchfunktionen, sodass die Personenprüfung durchaus auch auf diese Weise durchgeführt werden kann. Der die Prüfung auf diese Weise durchführende Mitarbeiter muss dann aber Verordnung für Verordnung durchgehen, was sehr zeitintensiv sein kann. Bei US-Bezug wären auch noch zusätzlich die US-amerikanischen denied-persons-lists zu prüfen.

Alternativ können auch Softwareprodukte eingesetzt werden. Die kosten zwar Geld, erleichtern aber auch die Arbeit erheblich und helfen zu vermeiden, dass etwas übersehen wird.

Kommt die Personenprüfung zu dem Ergebnis, dass eine gelistete Person beteiligt ist, dürfen weder Geld noch wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden und auch sämtliche Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen solcher Personen sind einzufrieren. Die Bundesbank oder das BAFA sind zu informieren.

## Güter- und Länderkontrolle

Güter- und Länderkontrolle hängen zusammen. Denn einige Embargoverordnungen enthalten spezielle Güterlisten, sodass für eine umfassende Güterlistenprüfung zunächst zu prüfen ist, ob für das Empfängerland ein Embargo besteht und ob dort Verbote und Genehmigungspflichten geregelt sind, die an Güterlisten anknüpfen. Neben den speziellen Güterlisten sind beim Handel mit Drittstaaten immer der Anhang I der EG-Dual-Use-Verordnung zu prüfen und der Abschnitt A der deutschen Ausfuhrliste. Zunächst sollen aber die Verbotsvorschriften und Genehmigungspflichten im Überblick dargestellt werden.

## Verbote im Handelsverkehr mit Drittstaaten

Der innergemeinschaftliche Warenverkehr kennt keine ausdrücklichen Verbote für Dual-Use-Waren. Verbote können sich allenfalls mittelbar aus Embargovorschriften ergeben.

Im Handel mit Drittstaaten ist die Situation anders. Hier ergeben sich regelmäßig Verbote aus Embargovorschriften. Embargoländer sind durchweg Drittländer, also Länder außerhalb der EU. Aktuelle Informationen über Inhalt und Reichweite von Embargos findet man auf der Seite [bafa.de](http://bafa.de) unter der Rubrik Ausfuhrkontrolle.

Beispielhaft sei hier das EG-Iran-Embargo genannt. Artikel 2 der EG-Iran-Verordnung nimmt Bezug auf zwei Anhänge,

Ist eine gelistete Person beim Handel mit Drittstaaten beteiligt, so dürfen weder Geld noch wirtschaftliche Ressourcen bereitgestellt werden.



© creativ collection

nämlich Güterlisten, und spricht ein Verbot aus, diese Güter weder unmittelbar noch mittelbar einer iranischen Person, Organisation oder Einrichtung oder einer anderen Person zur Verwendung in den Iran zu verkaufen, zu liefern, auszuführen oder weiterzugeben. Von besonderer Tragweite ist der Anhang I. Damit werden dem Verbot nämlich im Wesentlichen alle Dual-Use-Güter unterstellt, die im Anhang I der EG-Dual-Use-Verordnung enthalten sind. Als im Jahr 2007 die erste EG-Iran-Verordnung erlassen wurde, zielte diese ausschließlich darauf ab, das iranische Atomprogramm zu behindern. Seit Oktober 2010 hat die EU den Kreis der verbotenen Lieferungen nach Iran deutlich erweitert.

**Ausführer sollten sich merken:** Bei Lieferungen von Gütern an iranische Personen oder in den Iran ist derzeit verboten, was wegen Güterlistenfassung bei anderen Drittländern lediglich genehmigungspflichtig ist. Nicht zuletzt wegen der erheblichen Strafandrohungen bei Embargoverstößen müssen Ausführer hier sehr sorgsam sein. Wer allerdings in Unkenntnis dieser Folgen des Iran-Embargos einen Genehmigungsantrag für die Ausfuhr von Dual-Use-Gütern nach Iran stellt, würde vom BAFA auf das bestehende Verbot aufmerksam gemacht werden.

Tückischer sind Lieferungen an iranische Personen außerhalb des Irans. Für den

Ausführer muss es sich nämlich nicht aufdrängen, dass er mit einer iranischen Person zu tun hat. Nach Artikel 1 o) EG-Iran-Verordnung ist eine iranische Person auch eine juristische Person außerhalb des Irans weltweit, die vom iranischen Staat, einer iranischen juristischen Person mit Sitz im Iran oder einer natürlichen Person mit Aufenthalt oder Wohnsitz in den Iran kontrolliert wird. Diese Regelung erweitert den Anwendungsbereich des Iran-Embargos in einem für den Ausführer kaum noch kontrollierbaren Umfang. Streng genommen muss jeder Ausführer vor Vertragsschluss mit irgendeiner Gesellschaft weltweit klären, ob eine iranische Person nicht die Mehrheit hält oder zumindest eine Sperrminorität hat. Die juristische Korrektur dieser im geschäftlichen Alltag nicht mit vernünftigen Mitteln beherrschbare Rechtslage mit objektivem Embargoverstoß auf der Ebene des Verschuldens ist dem Ausführer nicht zumutbar. Denn er müsste sich in einem Ermittlungsverfahren der Frage stellen, was er denn unternommen hat, um festzustellen, ob er an eine iranische Person liefert. Die Akzeptanz von Embargovorschriften durch die Unternehmen wird mit derartig umfassenden Verböten und Sanktionen sicher nicht gefördert.

Die EG-Iran-Verordnung enthält weitere Verbote, und so ist jedes Embargo daraufhin zu überprüfen, ob ein Verbot eingreift.

Verbote folgen aber auch aus deutschem Recht. Laut §§ 69 ff. Außenwirtschaftsver-

ordnung ist für die dort aufgeführten Länder die Ausfuhr von Rüstungsgütern, Waffen und Munition gemäß dem Abschnitt A der deutschen Ausfuhrliste verboten. Zu diesen Ländern gehört u. a. der Iran, aber auch Länder wie Weißrussland und Libanon oder Irak. Aufgrund einer Erklärung des Europäischen Rats aus dem Jahr 1989 besteht gegen China ebenfalls ein Waffenembargo, sodass Güter aus Abschnitt A der Ausfuhrliste nicht nach China ausgeführt werden dürfen.

## Genehmigungspflichten

Bei den Genehmigungspflichten im Handelsverkehr mit Drittstaaten ist zwischen gelisteten Gütern und nicht gelisteten Gütern zu unterscheiden.

Zur Veranschaulichung gehen wir von folgendem Fall aus:

Die Breuer AG aus Frankfurt/Main entwickelt und verkauft weltweit Substanzen, die überwiegend aus Wasser, in geringer Menge, Mischungsverhältnis 1:1.000, aber auch aus schwerem Wasser (Deuterium) bestehen. Dem zuständigen Exportsachbearbeiter liegen Bestellungen aus verschiedenen Ländern wie folgt vor: München, London, Teheran, Bagdad und Basel. Im Fall der Bestellung aus London hat der Mitarbeiter die Information, dass

die Ware, die in kleinen Ampullen abgefüllt wird, von dort später nach Indien weiter geliefert werden soll. Der Mitarbeiter der Breuer AG hat nun zu klären, ob in den genannten Fällen Ausfuhrhindernisse bestehen.

In einer Fallabwandlung nehmen wir an, dass das Mischungsverhältnis 1:5.000 beträgt.

Bevor der Fall gelöst werden kann, müssen wir zunächst einen Überblick über die einzelnen Genehmigungspflichten beim Warenverkehr mit Drittländern haben. Es wird unterschieden zwischen gelisteten und nicht gelisteten Gütern.

Sind die für die Ausfuhr vorgesehenen Güter im Anhang I der EG-Dual-Use-Verordnung gelistet, ergibt sich die Genehmigungspflicht aus Artikel 3 der Dual-Use-Verordnung. Sind die Güter im Abschnitt A der Ausfuhrliste erfasst, folgt die Genehmigungspflicht aus § 5 Außenwirtschaftsverordnung. Eine die Genehmigungspflicht auslösende Güterlistenerfassung kann sich auch aus speziellen Embargoverordnungen ergeben. So sieht Artikel 3 EG-Iran-Verordnung Nr. 267/2012 eine Genehmigungspflicht für die Ausfuhr solcher Güter nach Iran oder die Lieferung an eine iranische Person vor, die in Anhang III der Iran-Verordnung gelistet sind.

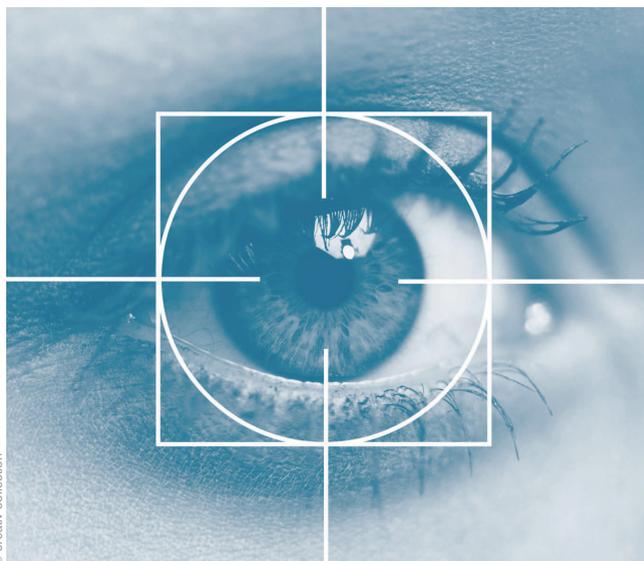
Sind die Güter in keiner Güterliste gelistet, spricht man von nicht gelisteten Gütern. Auch hier kommen Genehmigungspflichten in Betracht. Art. 4 EG-Dual-Use-Verordnung ordnet im Wesentlichen eine Genehmigungspflicht dann an, wenn der Ausführer vom BAFA darüber unterrichtet wurde oder eigene positive Kenntnis davon hat, dass die Güter beim Empfänger eines beliebigen Drittstaats im Zusammenhang mit Massenvernichtungswaffen eingesetzt werden sollen oder zumindest eingesetzt werden können. Das Gleiche gilt, wenn in ein Land ausgeführt werden soll, gegen das ein Waffenembargo verhängt wurde, und wenn dort eine militärische Verwendung beabsichtigt ist oder sein kann.

Nach deutschem Recht kommen darüber hinaus Genehmigungspflichten in folgenden Fällen in Betracht: Der Ausführer hat Kenntnis davon oder er wird vom BAFA darüber unterrichtet, dass die Güter für eine militärische Endverwendung bestimmt sind oder dazu bestimmt sein können und das Käufer- oder Empfängerland ein Land der Länderliste K ist (dort ist derzeit nur Kuba gelistet), § 5c AWV.

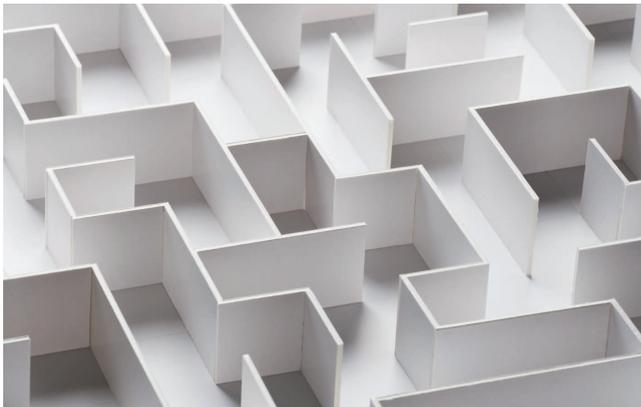
§ 5d AWV sieht eine Genehmigungspflicht vor, wenn der Ausführer weiß oder eine Unterrichtung vom BAFA darüber vorliegt, dass die Güter dazu bestimmt sind, zu kerntechnischen Zwecken eingesetzt zu werden, und dass das Käufer- oder Empfängerland eines der dort aufgeführten Länder mit eigenem Atomprogramm ist. Derzeit sind das die Länder Irak, Iran, Jordanien, Libyen, Nordkorea, Pakistan, Algerien, Israel und Syrien.

Die Lösung des oben beschriebenen Falls stellt sich wie folgt dar:

Es soll unterstellt werden, dass die als Erstes durchzuführende Personenkontrolle nichts ergeben hat, was einer Ausfuhr entgegenstehen könnte. Im nächsten Schritt ist die Güterkontrolle durchzuführen, also zu prüfen, ob die Mischung aus Wasser und Deuteriumoxid gelistet ist. Im Anhang I der EG-Dual-Use-Verordnung Nr. 428/2009 heißt es: 0C003 Deuterium, schweres Wasser (Deuteriumoxid), an-



Die Kernthemen der Exportkontrolle: Personen-, Güter- und Länderkontrolle.



Beim Handel mit Drittstaaten ist mit mehr Exporthindernissen zu rechnen, als beim innergemeinschaftlichen Warenverkehr.

dere Deuteriumverbindungen sowie Mischungen und Lösungen, in denen das Isotopenverhältnis von Deuterium zu Wasserstoff 1:5.000 überschreitet. Unter Einbeziehung der Fallabwandlung bedeutet dies für unseren Exportsachbearbeiter, dass er es im Ausgangsfall mit gelisteten Gütern zu tun hat, in der Fallabwandlung hingegen nicht, weil bei dieser Mischung das Verhältnis von 1:5.000 nicht überschritten wird, im Ausgangsfall aber mit 1:1.000 eine höhere Konzentration vorliegt.

Die Bestellung aus München ist exportkontrollrechtlich unbedenklich, weil hier keine Ausfuhr und auch keine Verbringung vorliegen. Im Fall der Bestellung aus München ist lediglich die Personenkontrolle durchzuführen, weil die Antiterrorismusverordnungen unabhängig von einer Grenzüberschreitung Anwendung finden.

Innerdeutsche Lieferungen bleiben exportkontrollrechtlich sogar dann unbeachtet, wenn der deutsche Lieferant weiß, dass sein ebenfalls in Deutschland ansässiger Kunde die Güter später in das europäische oder außereuropäische Ausland ausführen oder verbringen wird. § 7 AWW knüpft eine Genehmigungspflicht an eine Verbringung, also an die Lieferung in einen Mitgliedstaat der EU, nicht aber an die Lieferung innerhalb des Wirtschaftsgebiets. Im Fall der Bestellung aus München gibt es demnach keine Einschränkungen zu beachten.

Anders liegt der Fall der Bestellung aus Teheran. Hier ist das EG-Iran-Embargo

zu beachten. Im Ausgangsfall ist die Ware im Anhang I der Dual-Use-Verordnung gelistet. Das bedeutet nach Art. 2 Abs. 1 der EG-Iran-Verordnung ein Ausfuhrverbot. Die Bestellung darf nicht ausgeführt werden. Bei der Abwandlung haben wir es mit nicht gelisteter Ware zu tun. Auch in den speziellen Iran-Embargo-Listen ist Deuterium nicht aufgeführt. Einschlägig sind daher Art. 4 EG-Dual-Use-Verordnung und §§ 5c, 5d AWW. Die Genehmigungspflicht hängt mithin davon ab, ob die Breuer AG weiß oder vom BAFA darüber unterrichtet wurde, dass die Bestellung beim Empfänger im Zusammenhang mit Massenvernichtungswaffen, militärisch oder im Zusammenhang mit Kerntechnologie eingesetzt werden soll. Wir unterstellen, dass dem Exportsachbearbeiter der Breuer AG hierzu nichts vorliegt. Die Ware kann daher genehmigungsfrei ausgeführt werden. Nach der EG-Iran-Verordnung muss vor der Ausfuhr aber eine Vorabanmeldung der Ausfuhr an die Zollbehörden gerichtet werden.

Bei der Bestellung aus Bagdad besteht im Ausgangsfall kein Ausfuhrverbot, aber eine Genehmigungspflicht nach Art. 3 EG-Dual-Use-Verordnung. Bei der Abwandlung gilt das Gleiche wie bei der Lieferung nach Teheran, die Ware kann also genehmigungsfrei ausgeführt werden.

Die Lieferung nach London ist eine Verbringung. Art. 3 Dual-Use-Verordnung greift daher nicht. Hier kommt aber § 7 Abs. 2 AWW zum Zuge, weil die Breuer

AG weiß, dass die Ware von London aus in ein Drittland, nämlich Indien, geliefert werden soll. Hier muss also eine Verbringungsgenehmigung eingeholt werden. Bei der Abwandlung wird nicht gelistete Ware geliefert, eine Genehmigungspflicht besteht also auch nicht nach § 7 Abs. 2 AWW.

Schließlich muss noch die Lieferung nach Basel geprüft werden. Die Schweiz ist Drittland, gehört aber zum Kreis der privilegierten Länder. Dem Grunde nach besteht eine Genehmigungspflicht nach Art. 3 EG-Dual-Use-Verordnung. In die Schweiz kann aber unter Verwendung der Allgemeinen Genehmigung EU001 ohne Einholung einer Einzelgenehmigung ausgeführt werden.

## Zusammenfassung

Beim Handel mit Drittstaaten sind in größerem Umfang Exporthindernisse zu beachten als beim innergemeinschaftlichen Warenverkehr. Vorrangig sind Verbote aus Embargos zu berücksichtigen. Genehmigungspflichten bestehen bei gelisteten Gütern und bei nicht gelisteten Gütern. Aus allgemeinen Genehmigungen können sich Verfahrenserleichterungen ergeben.



**Dr. Wolfgang Ehrlich**

ist Seniorpartner und Kanzleigründer der Anwaltskanzlei Ehrlich & Pauli Rechtsanwälte. Die Kanzlei ist spezialisiert auf die exportkontrollrechtliche Beratung von Unternehmen, die Organisation von Exportkontrolle im Unternehmen und die Durchführung von Inhouseschulungen zu diesem Thema. Dr. Ehrlich ist ausgewiesen durch eine Vielzahl von Fachpublikationen zu diesem Thema.

[www.ehrlich-pauli.de](http://www.ehrlich-pauli.de)

# Checkliste

## zum Warenverkehr mit Drittstaaten



Um bei der Vielzahl von Verboten, Genehmigungspflichten, Bereitstellungs- und Einfrierenspflichten keine gesetzlichen Vorschriften zu übersehen, ist ein standardisierter Prüfvorgang unerlässlich. Die vorliegende Checkliste betrifft den Warenverkehr mit Drittstaaten.

### 1. Personenkontrolle

Ist eine der Personen, Unternehmen oder Einrichtungen aufseiten des Vertragspartners, Empfängers oder Endverwenders in den Personenlisten der EG-Anti-Terrorismus-Verordnungen (z. B. EG-Verordnungen Nr. 2580/2001 und 881/2002) oder weiteren Personenlisten aus Spezialvorschriften, z. B. der EG-Iran-Embargoverordnung gelistet?

Hinweis: Soweit US-Exportrecht zur Anwendung kommt, müssten auch die Sanktionslisten der USA in die Prüfung mit einbezogen werden.

Ja       Nein

Ist eine der geprüften Personen gelistet, dürfen keine Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Gelder und wirtschaftliche Ressourcen sind einzufrieren. Die zuständigen Behörden, Bundesbank oder BAFA sind zu informieren.

### 2. Güterkontrolle

a) Ist die Ware, die in ein Land außerhalb der EU ausgeführt werden soll, im Anhang I der EG-Verordnung Nr. 428/2009 gelistet oder in der Ausfuhrliste Teil I Abschnitt A oder Abschnitt C, 900er-Kennungen?

Ja       Nein

Ist die Ware gelistet, kann noch geprüft werden, ob eine Allgemeine Genehmigung zur Anwendung kommt. Ansonsten muss ein Genehmigungsantrag beim BAFA gestellt werden.

b) Ist die Ware, die in ein Land außerhalb der EU ausgeführt werden soll in einer Güterliste gelistet, die Teil einer Embargoverordnung, z. B. Iran-Embargo ist?

Ja       Nein

Die Listung der Ware in einer solchen Embargo-Güterliste kann ein Verbot der Warenausfuhr bedeuten oder auch nur eine Genehmigungspflicht begründen.

c) Ist dem Ausführer nicht gelisteter Waren bekannt oder liegt eine Unterrichtung des BAFA darüber vor, dass die Ware a) für Massenvernichtungswaffen oder deren Trägersysteme bestimmt ist oder bestimmt sein kann oder dass die Ware b) für militärische Zwecke bestimmt ist oder bestimmt sein kann und dass das Käufer- oder Bestimmungsland ein Land der Länderliste K oder ein Land ist, gegen das ein Waffenembargo verhängt wurde?

Ja       Nein

Wird „Ja“ angekreuzt, muss ein Genehmigungsantrag gestellt werden.

d) Ist dem Ausführer bekannt oder liegt eine Unterrichtung des BAFA darüber vor, dass die Ware beim Empfänger ganz oder teilweise für kerntechnische Zwecke bestimmt ist oder bestimmt sein kann und dass das Käufer- oder Bestimmungsland Algerien, Irak, Iran, Israel, Jordanien, Libyen, Nordkorea, Pakistan oder Syrien ist?

Ja       Nein

Wird „Ja“ angekreuzt, muss ein Genehmigungsantrag gestellt werden.

### 3. Länderkontrolle

Ergeben sich aus Sondervorschriften, z. B. Embargos, Einschränkungen für das Empfängerland oder das dem Ausführer bekannte Endbestimmungsziel?

Checklisten ermöglichen zum Einen die Überprüfung der innerbetrieblichen Exportkontrolle, zum Anderen ist bei ordnungsgemäßer Archivierung über mindestens fünf Jahre bei späteren Kontrollen durch staatliche Prüfungsbehörden im Rahmen einer Außenwirtschaftsprüfung oder durch Ermittlungsbehörden im Rahmen eines Ordnungswidrigkeiten- oder Strafverfahrens nachvollziehbar, auf welchem gedanklichen Weg das Unternehmen zu einer bestimmten Entscheidung im Zusammenhang mit Ausfuhr oder Verbringung gekommen ist.