



geeignet, weil die Täter nicht gefasst sind und individuelle Schuld noch nicht nachgewiesen ist.

Von der Zielsetzung der Staatengemeinschaft ausgehend, sind die Embargos das richtige Mittel. Es geht politisch auch bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus darum, den Terroristen die wirtschaftlichen Mittel zu nehmen, die sie für ihre Handlungen benötigen. Die Anti-Terrorismus-Verordnungen haben daher insbesondere die gesetzgeberische Zielsetzung gemeinsam mit den Embargos. Die gesetzgeberische Technik, die verfolgten Ziele umzusetzen, ist aber eine andere. Embargos werden üblicherweise unterteilt in Totalembargos, Waffenembargos und Teilhandelsembargos.

Totalembargos bestehen derzeit innerhalb der EU nicht. Häufig werden Waffenembargos verhängt. Das Instrument des Gesetzgebers ist die Verhängung von Verboten und Genehmigungspflichten. Die Lieferung oder überhaupt der Austausch von Gütern, Zahlung von Geld, der gesamte Kapitalverkehr, Erbringung von Dienstleistungen, Reisetätigkeit ist entsprechend den jeweiligen Embargovorschriften verboten oder genehmigungspflichtig.

Die Anti-Terrorismus-Verordnungen knüpfen an Listen mit den Namen von einzelnen Personen, Organisationen oder Einrichtungen an und ordnen an, dass den gelisteten Personen, Organisationen oder Einrichtungen keine Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden dürfen und diese finanziellen Mittel einzufrieren sind.

Die Übergänge sind aber inzwischen fließend. Denn der Gesetzgeber bedient sich auch im Embargobereich der Regelungstechniken der Anti-Terrorismus-Verordnungen. Beispielsweise enthält die Verordnung (EU) Nr. 270/2011 des Rates vom 21.03.2011 über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Ägypten Vorschriften, die weitgehend angelehnt sind an die ursprünglichen Anti-Terrorismus-Verordnungen der Jahre 2001 und 2002. Es wird nämlich Bezug genommen auf



Totalembargos bestehen derzeit innerhalb der EU nicht.

© creativ collection

Namenslisten und angeordnet, dass den dort gelisteten Personen keine Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden dürfen und solche Vermögenswerte einzufrieren sind.

## Embargos

Derzeit bestehen 28 Embargos. Die häufigsten Sanktionen beziehen sich auf:

- Waffen,
- Dienstleistungen, technische Hilfe und Finanzhilfen,
- Finanzsanktionen und
- interne Repression.

Eine Übersicht der bestehenden Embargos bietet die Internetseite des BAFA unter [www.ausfuhrkontrolle.info](http://www.ausfuhrkontrolle.info).

Gegenüber 20 Ländern besteht ein Waffenembargo. Dabei handelt es sich zurzeit um Armenien, Aserbaidschan, China, Elfenbeinküste, Eritrea, Guinea, Irak, Iran, Kongo, den Libanon, Liberia, Libyen, Myanmar, Nordkorea, Simbabwe, Somalia, Sudan, Südsudan, Syrien und Weißrussland. Nur gegenüber Armenien, Aserbaidschan und China besteht ausschließlich das Waffenembargo. Die anderen mit einem Waffenembargo belegten Länder sind zusätzlich in anderen Bereichen eingeschränkt. Ausschließlich mit Finanzsanktionen belegt sind Ägypten, Guinea-Bissau und Tunesien. Zusätzlich von Beschränkungen wegen interner Repressionen betroffen sind die Elfenbeinküste, Guinea,

Libyen, Myanmar, Simbabwe, Syrien und Weißrussland.

Finanzsanktionen und Einschränkungen bei Dienstleistungen, technischer Hilfe und Finanzhilfen haben neben dem Waffenembargo erhalten die Elfenbeinküste, Eritrea, Guinea, Iran, Kongo, Nordkorea, Libanon, Liberia, Libyen, Simbabwe, Somalia, Sudan, Syrien und Weißrussland erhalten.

Irak ist neben dem Waffenembargo nur von Finanzsanktionen betroffen, Südsudan neben dem Waffenembargo nur von Einschränkungen in Bezug auf Dienstleistungen, technische Hilfe und Finanzhilfen.

## Anti-Terrorismus-Verordnungen

Die EU-Verordnungen, die der Bekämpfung des internationalen Terrorismus dienen, entsprechen von ihrer Regelungstechnik, ihrem Inhalt und Aufbau den Finanzsanktionen, die Bestandteil verschiedener Embargos sind. Derzeit gibt es drei EU-Verordnungen, die unter der Überschrift „Terrorismus“ geführt werden:

- Die Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 vom 27.12.2001 betrifft Maßnahmen gegen sonstige Terrorverdächtige,
- die Verordnung (EG) Nr. 881/2002 vom 27.05.2002 bezieht sich auf das Al-Qaida-Netzwerk und
- die Verordnung (EU) Nr. 753/2011 vom 01.08.2011 wurde angesichts der Lage in Afghanistan erlassen.

Allen drei Verordnungen ist gemeinsam, dass sie in ihrem Anhang Listen mit Namen von natürlichen Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen führen, dass sie Gelder und wirtschaftliche Ressourcen erfassen und anordnen, dass Gelder und wirtschaftliche Ressourcen von gelisteten Personen, Gruppen oder Einrichtungen einzufrieren sind und ihnen nicht bereitgestellt werden dürfen.

Gemeinsam ist den Verordnungen übrigens auch, dass sie für ihre Anwendbarkeit an keiner Stelle auf einen Grenzübertritt von Geld und wirtschaftlichen Ressourcen abstellen. Das Bereitstellungsverbot gilt daher auch bei ausschließlich innerdeutschen oder innereuropäischen Vorgängen. Es ist also auch verboten, einer gelisteten Person innerhalb Deutschlands Geld oder Ähnliches zur Verfügung zu stellen. Streng genommen sind die Anti-Terrorismus-Verordnungen daher nicht dem Außenwirtschaftsrecht zugehörig, obwohl sie immer in diesem Zusammenhang erörtert werden.

Während die Regelungstechnik der Anti-Terrorismus-Verordnungen einfach ist, stellen sie die Unternehmen in Europa vor große Probleme. Unternehmen, auch solche, die nicht international agieren, kommen an diesen Verordnungen nicht vorbei. Das hängt einmal zusammen mit den erheblichen Strafandrohungen, die mit einem Verstoß gegen die Verordnungen

verbunden sind. Bei fahrlässigem Verstoß gegen die Verordnungen kann Geldstrafe oder Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren verhängt werden. Bei vorsätzlicher Tatbegehung, soweit sie auch noch gewerbsmäßig betrieben wird, liegt der Strafraum bei zwei bis 15 Jahren Freiheitsstrafe.

Für international aufgestellte Unternehmen ist die Berücksichtigung der Anti-Terrorismus-Verordnungen aber zusätzlich deshalb von erheblicher Bedeutung, weil viele zollrechtliche Vereinfachungen und Zertifikate nur dann vergeben werden, wenn vom Unternehmen deren Anwendung nachgewiesen wird. Beispielsweise wird ein Unternehmen nicht Zugelassener Wirtschaftsbeteiligter (AEO), wenn die Anti-Terrorismus-Prüfung nicht in die Unternehmensprozesse eingebunden ist.

Was für den Gesetzgeber nur ein paar Federstriche bedeutet, kostet die Unternehmen viel Geld und erheblichen Aufwand. Die Anti-Terrorismus-Prüfung kann manuell oder mithilfe einer Software oder unter Einschaltung externer Dienstleister durchgeführt werden. Für die manuelle Prüfung entstehen aber zumindest Personalkosten. Ein Mitarbeiter muss die drei Verordnungen der Reihe nach aufrufen und mithilfe einer Suchfunktion diejenigen Personen prüfen, denen Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung

gestellt werden sollen. Alternativ wird eine Software eingesetzt, die die Überprüfung durchführt, aber angeschafft werden muss. Hinzu kommen regelmäßige Updates, die eingekauft werden müssen. Die manuelle Prüfung kann ein Unternehmen an seine Grenzen führen. Davon betroffen sind v. a. solche Unternehmen, die mit vielen und häufig wechselnden Kunden zu tun haben. Dann scheidet die manuelle Prüfung häufig schon wegen fehlender personeller Kapazitäten aus.

## Gelder und wirtschaftliche Ressourcen

Allen drei Anti-Terrorismus-Verordnungen gemeinsam ist, dass es sich bei Geldern im Sinne der Verordnungen um Vermögenswerte jeder Art handelt. Wirtschaftliche Ressourcen sind danach definiert als Vermögenswerte jeder Art, die für den Erwerb von Geldern, Waren oder Dienstleistungen verwendet werden können. Die gemeinsame Klammer wird daher durch den Begriff „Vermögen“ gebildet.

Alles, was dem Vermögen einer Person oder eines Unternehmens zugerechnet werden kann, fällt damit auch unter die Anti-Terrorismus-Verordnungen und darf gelisteten Personen nicht zur Verfügung gestellt werden.

Neben Geld im engeren Sinne fallen unter den weit auszulegenden Vermögensbegriff somit auch Wertpapiere und Forderungen, Waren und Dienstleistungen jeglicher Art. Damit fällt auch schon der Vertragsschluss mit einer gelisteten Person unter den Vermögensbegriff. Denn mit dem Vertragsschluss erhält der Terrorist einen Anspruch, etwa auf Erfüllung des Vertrags, also Lieferung, Zahlung oder Ähnliches. Dieser Anspruch hat einen Geldwert, ist also Bestandteil des Vermögens und fällt damit unter die Verordnungen.

## Der zu überprüfende Personenkreis

Unternehmen müssen bei der Planung ihrer Organisation und Darstellung ihrer



Gelisteten Personen, Organisationen und Einrichtungen dürfen weder Gelder noch wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.

unternehmensinternen Prozesse auch die Frage beantworten, wer im Einzelnen einer Personenprüfung unterzogen wird.

Gehen wir vom Regelfall aus, dass nämlich auf der Grundlage eines Vertrags geleistet wird, kann als sicher festgehalten werden, dass der Vertragspartner zu überprüfen ist, gleich, welche Rechtsform er innehat. Denn dem Vertragspartner wird der Vermögenswert rechtlich zur Verfügung gestellt, sein Anspruch auf Lieferung oder Zahlung würde erfüllt werden. Vertragspartner oder neutraler Leistungsempfänger kann eine natürliche Person sein, es kann aber auch ein Unternehmen oder eine Einrichtung wie etwa eine Behörde sein.

Was aber gilt, wenn der Vertragspartner oder Leistungsempfänger ein Unternehmen oder eine Einrichtung ist und das deutsche Unternehmen daneben weitere Ansprechpartner hat? Für ein Unternehmen handeln immer natürliche Personen, Geschäftsführer oder Mitarbeiter aus der Entwicklungsabteilung, Einkauf, um nur Beispiele zu nennen. Der Vertragspartner kann das deutsche Unternehmen anweisen, an einen Dritten zu liefern.

Wer ist in diesem Fall zu prüfen? Auch hier gilt, dass der Vertragspartner in jedem Fall überprüft werden muss. Die EU-Verordnungen verbieten die direkte oder indirekte Bereitstellung gegenüber einer gelisteten Person; ihr darf es nicht zugute kommen. Bei der Lieferung an einen Dritten auf Weisung des Vertragspartners wird daher auch der Dritte zu überprüfen sein. Denn ihm kommt die Lieferung unmittelbar zugute, denn er kann die Lieferung nutzen. Dem Vertragspartner kommt die Lieferung rechtlich zugute, weil sein Vertrag erfüllt wird.

Innerhalb eines gelisteten Unternehmens tätige Mitarbeiter dürften danach wohl nur dann gesondert zu prüfen sein, wenn ihnen persönlich die Lieferung oder sonstige Bereitstellung zugute kommt. Das wird man wohl für den einfachen Mitarbeiter nicht annehmen können. Anders ist der Fall nur zu beurteilen, wenn die handelnde Person Inhaber oder Geschäftsführer ist, denn diese Personen kontrollieren das



Die Anti-Terrorismusprüfung kann manuell oder mithilfe einer Software durchgeführt werden.

gelistete Unternehmen und sie ziehen auch rechtlich die Früchte der Unternehmenstätigkeit, sodass eine Lieferung auch ihnen zugute kommt.

Vor der Anti-Terrorismus-Prüfung sind daher die Stammdaten des zu überprüfenden Personenkreises zu sammeln und anschließend die Prüfung durchzuführen. Das Ergebnis sollte dokumentiert werden, unabhängig davon, wie es ausgefallen ist. Die Dokumentation hilft bei zeitlich späteren Ermittlungen von Behörden, Erinnerungslücken zu schließen und dabei nachzuvollziehen, wie das Ergebnis gefunden wurde.

### Zeitpunkt der Überprüfung

Für die Organisation im Unternehmen ist zu entscheiden, zu welchem Zeitpunkt die Anti-Terrorismus-Prüfung durchgeführt werden soll. Der Gesetzgeber fordert, dass Gelder und wirtschaftliche Ressourcen gelisteten Personen nicht zur Verfügung gestellt werden dürfen. Gegen diese Vorgabe ist daher erst dann verstoßen, wenn die Bereitstellung durchgeführt wurde oder unmittelbar bevorsteht. Der letzte Zeitpunkt wäre daher unmittelbar vor der Lieferung, Zahlung oder anderweitigen Bereitstellung.

So lange zu zögern wäre aber unwirtschaftlich, wenn bis dahin schon produziert oder auf andere Weise in Vorleistung gegangen wurde. Denn wenn feststeht, dass an eine gelistete Person nicht geliefert werden darf, kann die Prüfung gar nicht frühzeitig genug durchgeführt werden, um zusätzlichen Schaden vom Unternehmen abzuwenden.

Daher muss die Prüfung auf jeden Fall vor Vertragsschluss erfolgen. Im Idealfall erfolgt die Prüfung schon beim Erstkontakt mit einem Kunden. Mitarbeiter, etwa aus dem Vertrieb, sind anzuweisen, schon beim Erstkontakt Stammdaten aufzunehmen, um die Prüfung schon möglichst früh durchzuführen. Denn in einen Vertrag, der nicht zur Ausführung gelangen darf, sollten keine unnötigen Energien investiert werden.

### Zusammenfassung

Am besten schon vor Vertragsschluss sollte jedes Unternehmen Gewissheit darüber haben, ob ein Embargo oder die Personenkontrolle entsprechend den Anti-Terrorismus-Verordnungen der Vertragserfüllung entgegenstehen. Dazu sind beim Erstkontakt die Daten über das Land, dem der Vertragspartner angehört und das Lieferland sowie die Daten über den Vertragspartner, etwa abweichende Empfänger der Leistung und die sie kontrollierenden Personen, abzufragen. Die Embargoprüfung, ebenso wie die Sanktionslistenprüfung, ist sodann jedenfalls vor Vertragsschluss durchzuführen. Die Ergebnisse sind zu dokumentieren.



**Dr. Wolfgang Ehrlich**

ist Seniorpartner und Kanzleiinhaber 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

## zu den Embargos und Anti-Terrorismus-Verordnungen



Beim Erstkontakt mit dem Kunden sind die Stammdaten über Vertragspartner, Personen, die den Vertragspartner rechtlich kontrollieren (Inhaber, Geschäftsführer), dritte Personen, die die vertragliche Leistung in Empfang nehmen, das Land des Vertragspartners, abweichendes Lieferland und Land der Endverwendung zu erfragen.

**Wer ist Vertragspartner, dessen Inhaber, Leitungsorgan oder Geschäftsführer, Vorstand, Präsident oder in ähnlich kontrollierender Funktion?**

Name: \_\_\_\_\_

Anschrift: \_\_\_\_\_

Geburtsdatum (wenn erhältlich): \_\_\_\_\_

**Ist eine der oben genannten Personen, Organisationen, Unternehmen oder Einrichtungen in einer der Anti-Terrorismus-Verordnungen gelistet?**

- Verordnung (EG) Nr. 2580/2001      Ja       Nein
- Verordnung (EG) Nr. 881/2002      Ja       Nein
- Verordnung (EU) Nr. 270/2011      Ja       Nein

In welchem Land ist der Vertragspartner ansässig?

\_\_\_\_\_

**Gibt es ein davon abweichendes Lieferland?**

Ja  Welches? \_\_\_\_\_ Nein

**Welches ist das Land der Endverwendung?**

\_\_\_\_\_

**Bestehen für eines der genannten Länder Einschränkungen aus Embargos?**

Ja  Welche? \_\_\_\_\_ Nein

**Ist der beabsichtigte Vertragsschluss oder die sich aus dem Vertrag ergebende Leistung von diesem Embargo betroffen?**

Ja       Nein

**Besteht ein Verbot oder eine Genehmigungspflicht?**

- Bei Verbot Vorgang einstellen
- Bei Genehmigungspflicht Genehmigungsantrag stellen

**Ort, Datum, Unterschrift**

\_\_\_\_\_

**Hinweis zur Dokumentation:**

Die Checkliste ist wie der gesamte Ausfuhrvorgang fünf Jahre aufzubewahren!