

# Außenwirtschaftsrecht

Niestedt

2025

ISBN 978-3-406-71160-2

C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei  
[beck-shop.de](https://beck-shop.de)

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](https://beck-shop.de) steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.

[beck-shop.de](https://beck-shop.de) hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird [beck-shop.de](https://beck-shop.de) für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

von Interessenskonflikten sollte allerdings zB eine Anbindung an die Vertriebsabteilung vermieden werden). Der Exportkontrollbeauftragte ist für die in seinen Zuständigkeitsbereich fallende Tätigkeit persönlich verantwortlich (vgl. Ehlers/Wolfgang Exportkontrolle/Billig S. 427 f.). Ihm kann indes kein Vorwurf für eine unzureichende Organisationsstruktur gemacht werden, wenn er nicht berechtigt ist, eigenständig Organisationsstrukturen und Prozesse zu implementieren (Möllenhoff AW-Prax 2013, 307 (309)).

## X. Folgen von Verstößen

Zusätzlich zu der persönlichen straf- und bußgeldrechtlichen Verantwortung der handelnden Personen droht als sog. **Nebenfolge** die Einziehung von tatbezogenen Gegenständen. Die Vorschriften der §§ 17 ff. adressieren lediglich natürliche Personen. Daneben kommen auch Geldbußen gegen das Unternehmen selbst oder den Inhaber wegen Organisations- und Aufsichtspflichtverletzungen in Betracht (vgl. PGO ExportR-HdB/Schwendinger/Bender Abschnitt 36 Rn. 42).

### 1. Geldbuße wegen Aufsichtspflichtverletzung (§ 130 OWiG)

Nach § 130 OWiG stellt es eine Ordnungswidrigkeit dar, wenn der Inhaber eines Betriebes oder Unternehmens vorsätzlich oder fahrlässig diejenigen **Aufsichtsmaßnahmen unterlässt**, die erforderlich sind, um eine Zuwiderhandlung gegen betriebsbezogene Pflichten zu verhindern, sofern einerseits deren Verletzung mit Strafe oder Geldbuße bedroht ist (sog. Anknüpfungstat) und die Zuwiderhandlung andererseits durch gehörige Aufsicht verhindert oder zumindest wesentlich erschwert worden wäre (HML Corporate Compliance/Pelz, 3. Aufl. 2016, § 5 Rn. 3). § 130 OWiG soll eine Haftungslücke schließen, die sich aus dem Auseinanderfallen von Betriebsinhaberschaft (und der damit verbundenen Sonderstellung) und der tatsächlichen Ausführung von Handlungen ergibt. Es soll sichergestellt werden, dass Betriebe und Unternehmen Vorkehrungen gegen betriebsbezogene Zuwiderhandlungen treffen (KK-OWiG/Rogall OWiG § 130 Rn. 1 ff.). Da es sich bei § 130 OWiG um einen Auffangtatbestand handelt, ist die Vorschrift nicht anwendbar, wenn der Inhaber selbst an der Anknüpfungstat beteiligt ist.

Bei § 130 OWiG handelt es sich um ein **echtes Unterlassungsdelikt**. Strafbar macht sich der Inhaber, der Aufsichtsmaßnahmen unterlässt, die objektiv erforderlich und zumutbar sind, um eine Zuwiderhandlung zu verhindern (KK-OWiG/Rogall OWiG § 130 Rn. 38). Zu den erforderlichen **Aufsichtsmaßnahmen** gehören „auch“ die Bestellung, sorgfältige Auswahl und Überwachung von Aufsichtspersonen (§ 130 Abs. 1 S. 2 OWiG). Zur Einhaltung der Organisationspflichten muss der Betriebsinhaber insbesondere die ausfahrverantwortlichen Mitarbeiter sorgfältig auswählen und darauf achten, dass sie die einschlägigen exportkontrollrechtlichen Vorschriften kennen (vgl. PGO ExportR-HdB/Schwendinger/Bender Abschnitt 36 Rn. 74). Erforderlich ist im Bereich des sich schnell wandelnden Außenwirtschaftsrechts unter anderem die regelmäßige Fortbildung der zuständigen Mitarbeiter (BGH wistra 1986, 222). Darüber hinaus wird eine anlassunabhängige Kontrolle der Mitarbeiter durch den Aufsichtspflichtigen gefordert; dies allerdings nur, soweit die Aufsichtsmaßnahmen zumutbar und auch praktisch durchführbar sind (OLG Düsseldorf NStZ-RR 1999, 151 (151 f.); BGH wistra 1986, 222 (223); zu weitgehend ist die Forderung von monatlichen Kontrollen von mindestens einem Drittel aller Ausfuhren, so aber BayObLG NJW 2002, 766 Rn. 7). Bei Konzernkonstellationen ist fraglich, ob etwa die Konzernmutter als Betriebsinhaberin iSd § 130 Abs. 1 OWiG angesehen werden kann, die Aufsichtspflichten gegenüber verbundenen Gesellschaften trifft (vgl. OLG München BeckRS 2015, 14184; Caracas CCZ 2016, 44; 2015, 167 (168); Leipold ZRP 2013, 34 (35); Bock ZIS 2009, 68 (71); KK-OWiG/Rogall OWiG § 130 Rn. 27 ff.; Rathgeber FD-StrafR 2015, 372412; Tiedemann NJW 1979, 1849 (1852); Koch AG 2009, 564 (567); Bosch ZHR 2013, 454 (466)). Die Ordnungswidrigkeit kann, wenn die Pflichtverletzung mit Strafe bedroht ist, mit einer Geldbuße bis zu 10.000.000 EUR geahndet werden gem. § 130 Abs. 3 S. 2 OWiG iVm § 30 Abs. 2 S. 3 OWiG (BeckOK OWiG/Beck OWiG § 130 Rn. 107; KK-OWiG/Rogall OWiG § 130 Rn. 121). Ist die Pflichtverletzung mit Geldbuße bedroht, so bestimmt sich das Höchstmaß der Geldbuße wegen der Aufsichtspflichtverletzung nach dem für die Pflichtverletzung angedrohten Höchstmaß der Geldbuße.

## 2. Verbandsgeldbuße (§ 30 OWiG)

- 51 Neben der handelnden (natürlichen) Person kann das Unternehmen nach § 30 OWiG mit einem Bußgeld (sog. **Unternehmens- bzw. Verbandsgeldbuße**) belegt werden, wenn eine vertretungsberechtigte Person eine Pflicht des Unternehmens verletzt hat (PGO ExportR-HdB/Schwendinger/Bender Abschnitt 36 Rn. 64). Die jeweiligen handelnden Repräsentanten müssen in leitender Stellung (bspw. vertretungsberechtigte Organe, Vorstandsmitglieder, Generalbevollmächtigte und sonstige Leitungspersonen, vgl. § 30 Abs. 1 OWiG) tätig sein und eine Straftat oder Ordnungswidrigkeit begangen haben (PGO ExportR-HdB/Schwendinger/Bender Abschnitt 36 Rn. 64; Prieß/Thoms AW-Prax 2013, 110 (112 f.)). Anknüpfungspunkt ist daher stets ein schuldhaftes Handeln einer Person, die für das Unternehmen tätig geworden ist (BeckOK OWiG/Meyberg OWiG § 30 Rn. 19). Dadurch müssen entweder Pflichten, die das Unternehmen betreffen verletzt worden sein oder das Unternehmen wurde bereichert bzw. sollte bereichert werden (vgl. § 30 Abs. 1 OWiG). Das deutsche Strafrecht kennt keine Kriminalstrafen gegen juristische Personen oder Personenvereinigungen, wodurch die Gefahr besteht, dass Straftaten im Schutz von Unternehmen begangen werden, die dem Unternehmen zugutekommen können. Die Unternehmen als „Nutznießer von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten“ sollen spiegelbildlich auch Adressaten der Rechtsfolgen sein (BeckOK OWiG/Meyberg OWiG § 30 Rn. 1 f.). Eine Geldbuße kann folglich festgesetzt werden, um primär einen Ausgleich dafür zu schaffen, dass dem Unternehmen die Vorteile der Zuwiderhandlung der für sie handelnden Repräsentanten zugutekommen (WSRP AWR/Morweiser § 19 Rn. 52). Daneben verfolgt die Vorschrift auch die präventiven Zwecke, den Mitgliedern der Unternehmen Veranlassung zu geben, bei der Auswahl ihrer Repräsentanten die nötige Vorsicht walten zu lassen und den Repräsentanten vor Augen zu führen, dass sie nicht nur sich selbst, sondern auch dem Unternehmen Schaden zufügen (RRH OWiG Vor § 30 Rn. 8 mwN). Dem Unternehmen wird die Begehung der Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten zugerechnet, ohne dass ihm hiergegen eine Entlastungsmöglichkeit zusteht. Dabei steht die Verhängung der Unternehmensgeldbuße im **Ermessen** der Verwaltungsbehörde, welche bei einem ordnungsgemäßen Compliance-System von einer Geldbuße absehen kann (Sachs/Pelz AußenwirtschaftsR/Pelz Vor §§ 17 ff. Rn. 58). Die Geldbuße beträgt bei einer vorsätzlichen Straftat bis zu 10.000.000 EUR und bei einer fahrlässigen Straftat bis zu 5.000.000 EUR; bei einer Ordnungswidrigkeit bestimmt sich das Höchstmaß der Geldbuße nach dem für die Ordnungswidrigkeit angedrohten Höchstmaß der Geldbuße. Liegt der aus der Straftat oder der Ordnungswidrigkeit gezogene wirtschaftliche Vorteil höher, kann das gesetzliche Höchstmaß der Geldbuße auch überschritten werden (vgl. §§ 30 Abs. 3, 17 Abs. 4 OWiG).
- 52 In der Praxis von Relevanz ist zudem das **Verfahren nach § 30 Abs. 4 S. 1 OWiG**, wonach eine Geldbuße selbständig festgesetzt werden kann, wenn wegen der Straftat oder Ordnungswidrigkeit ein Verfahren nicht eingeleitet oder es eingestellt wird oder von Strafe abgesehen wird. Es muss nur feststehen, dass ein Repräsentant eines Unternehmens eine Ordnungswidrigkeit vorwerfbar begangen hat (PGO ExportR-HdB/Schwendinger/Bender Abschnitt 36 Rn. 65). Die selbständige Festsetzung einer Geldbuße ist jedoch ausgeschlossen, wenn die Straftat oder Ordnungswidrigkeit aus rechtlichen Gründen (zB der Eintritt der Verfolgungsverjährung vor der Einleitung des selbstständigen Verfahrens, Rechtskraft, Immunität, Exterritorialität, Amnestie oder das Fehlen eines Strafantrages) nicht verfolgt werden kann (§ 30 Abs. 4 S. 3 OWiG; KK-OWiG/Rogall OWiG § 30 Rn. 190).

## 3. Einziehung

- 53 Neben Strafen oder Geldbußen können im Außenwirtschaftsrecht als Nebenfolge gem. § 20 **Gegenstände eingezogen** werden, auf die sich die Straftat nach § 17 oder § 18 oder die Ordnungswidrigkeit nach § 19 bezieht, und Gegenstände, die zu ihrer Begehung oder Vorbereitung gebraucht worden oder bestimmt gewesen sind (→ § 20 Rn. 13 ff.).

## 4. Sonstige Folgen

- 53a Bei embargo- und sanktionsrechtlichen Verstößen drohen den betroffenen Unternehmen und handelnden Personen neben den straf- und bußgeldrechtlichen Folgen weitere erhebli-

che Konsequenzen. Neben die möglichen **nicht-rechtlichen Folgen** (u.a. Imageschaden durch negative Medienberichterstattung, Verlust von Kunden und Marktanteilen) können **rechtliche Sanktionen** treten, zu denen neben der möglichen Entziehung zollrechtlicher Erleichterungen (zB Verlust des AEO-Status – Unternehmen, die den Status eines zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (Authorized Economic Operator – AEO) erwerben, kommen so in den Genuss zollrechtlicher Vereinfachungen) diverse verwaltungsrechtliche Sanktionen (vgl. zB Aussetzung der Antragsbescheidung, Widerruf von bestehenden Genehmigungen; im Einzelnen Pottmeyer, Der Ausführungsverantwortliche, 6. Aufl. 2018, S. 211 ff.) gehören. Darüber hinaus kann eine Unzuverlässigkeit iSd § 35 GewO begründet werden, wodurch eine Untersagung der Ausübung eines Gewerbes zu befürchten ist. Auch bei Anträgen auf Erteilung von Unbedenklichkeitsbescheinigungen nach § 58 AWV oder der Erteilung von Untersagungen oder Anordnungen nach § 55a Abs. 3 S. 1 Nr. 3 lit. b AWV bzw. § 60 Abs. 1b S. 1 Nr. 3 lit. b AWV können Verstöße negativ berücksichtigt werden (Röhling/Stein/Friton/Ackermann § 18 Rn. 15). Verstöße gegen Embargos begründen zudem eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit im Sinne des Gefahrenbegriffs im Allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht, da die EU-Verordnungen nach Art. 288 Abs. 2 AEUV unmittelbar gelten und somit in den Schutzbereich der öffentlichen Sicherheit fallen. Das Gebot der effektiven Durchsetzung des Unionsrechts kann zudem dazu führen, dass das Ermessen der Behörde im Hinblick auf den Erlass von Maßnahmen auf Null reduziert wird (zB bei Erlass einer Nutzungsversagung vgl. VG Berlin BeckRS 2020, 408 Rn. 17 ff). Verstöße gegen Embargos sind freilich zudem insbesondere gem. §§ 17 ff. und den dazugehörigen AWV-Vorschriften straf- oder bußgeldbewehrt, worauf sogleich im Folgenden bei der Kommentierung der einzelnen einschlägigen Normen näher eingegangen wird.

## XI. Verfahren

Besondere Regelungen zum Straf- und Bußgeldverfahren ergeben sich aus § 22 (→ § 22 54 Rn. 2 ff.). Im Übrigen gelten die allgemeinen verfahrensrechtlichen Regelungen der **StPO** und des **OWiG**, die unter anderem Einstellungsmöglichkeiten vorsehen.

Im **Strafverfahren** kommt bei Verbrechenstatbeständen, wie § 17 und § 18 Abs. 7 und 55 Abs. 8, eine Ahndung per Strafbefehl gem. §§ 407 ff. StPO oder eine **Einstellung** nach den §§ 153, 153a StPO wegen geringfügigkeit nicht in Betracht (Alexander/Winkelbauer ZWH 2013, 341 (343)). Demgegenüber stehen diese Wege der Verfahrenserledigung bei Vergehen, wie § 18 Abs. 1–6, jedoch grundsätzlich offen. Für echte Auslandsstaten, wozu auch im Ausland an Bord deutscher Schiffe oder Flugzeuge begangene Taten zählen, besteht für die Staatsanwaltschaft in Abweichung vom Verfolgungszwang (Legalitätsprinzip, vgl. § 152 Abs. 2 StPO) die Möglichkeit, nach § 153c Abs. 1 Nr. 1 StPO entsprechend dem Opportunitätsprinzip von der Verfolgung abzusehen (MüKoStGB/Wagner Rn. 74; MüKoStPO/Peters StPO § 153c Rn. 13 ff.). Nach dem Opportunitätsprinzip kann vom strengen Verfolgungszwang abgewichen werden, obwohl dessen Voraussetzung – der Anfangsverdacht einer strafbaren Handlung – eigentlich gegeben ist (MüKoStPO/Peters StPO § 152 Rn. 75). Die in § 153c Abs. 1 Nr. 1 StPO erwähnten Taten mit Auslandsbezug schließen neben Vergehen auch Verbrechen ein. Für Distanzstaten, bei denen lediglich der Erfolg im Inland eingetreten ist (§ 9 Abs. 1), kann sich diese Möglichkeit unter den Voraussetzungen des § 153c Abs. 3 StPO ergeben (KK-StPO/Diemer StPO § 153c Rn. 1; MüKoStGB/Wagner Rn. 74; MüKoStPO/Peters StPO § 153c Rn. 22 ff.).

Grundsätzlich gilt auch für das **Bußgeldverfahren** die StPO, soweit die OWiG nichts 56 anderes bestimmt (vgl. § 46 Abs. 1 OWiG). § 47 OWiG regelt im Ordnungswidrigkeitsrecht das **Opportunitätsprinzip**. Die Verwaltungsbehörde ist dann nicht dazu verpflichtet, ein Bußgeldverfahren einzuleiten und durchzuführen, wenn bereits bei Vorliegen besonderer, nicht notwendig außergewöhnlicher Umstände, der Unrechtsgehalt des Verstoßes und das sich daraus ergebende Gefährdungspotenzial so gering sind, dass eine Verfolgung und Ahndung nicht geboten erscheint (BeckOK OWiG/Bücherl OWiG § 47 Rn. 2). Die Behörde hat also ein Ermessen hinsichtlich der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten und kann das Bußgeldverfahren aus Opportunitätsgründen einstellen. Zuständige Verwaltungsbehörde ist nach § 22 Abs. 3 S. 1 das **Hauptzollamt** (→ § 22 Rn. 8), nach § 22 Abs. 3 S. 3 in den dort bestimmten Fällen fahrlässiger Begehung das **BMWK** (→ § 22 Rn. 9). Bei bestimmten

fahrlässigen Verstößen besteht die Möglichkeit einer **bußgeldbefreienden Selbstanzeige** nach § 22 Abs. 4 (→ § 22 Rn. 10).

## XII. Embargos und Sanktionen der EU

### 1. Allgemeines

- 57 Verstöße gegen Embargos und Sanktionen der EU können für die betroffenen Unternehmen und die handelnden Personen gravierende Folgen haben (vgl. allg. zu Embargos und Sanktionen KHN/Niestedt Systematische Darstellung von Embargo- und Sanktionsmaßnahmen Rn. 1 ff.; Witte, Praxishandbuch Exportkontroll- und Zollmanagement/Harings/Schwendinger, Teil 5 E Nr. 1; Niestedt/Schwendinger ExportManager Heft 1/2015, 25; Kritzer/Vanto/Vanto, International Contract Manual/Schwendinger, Nr. 5; PGO ExportR-HdB/Schwendinger/Bender Abschnitt 35 Rn. 37 ff.). Derartige Verstöße sind insbesondere gem. §§ 17 ff. und den dazugehörigen Vorschriften der AWV **straf- und bußgeldbewehrt**. Vor der Kommentierung dieser Vorschriften im Einzelnen soll – quasi „vor die Klammer gezogen“ – im Folgenden ein zusammenfassender **systematischer Überblick** über die Embargos und Sanktionen der EU gegeben werden. Für einen Überblick über **die verschiedenen Sanktionspakete als Reaktion auf den Angriff der Russischen Föderation auf die Ukraine** vgl. → AWV Vor74 Rn. 3 ff.
- 58 Die europäischen Rechtsvorschriften für Embargos und Sanktionen sind **komplex und häufigen Modifikationen unterworfen**. Embargos und Sanktionen konfrontieren Wirtschaftsteilnehmer, die im Außenhandel tätig sind, regelmäßig mit einer Vielzahl ungeklärter Rechtsfragen. Die Vielschichtigkeit der rechtlichen Probleme ist zum einen auf den komplizierten völkerrechtlichen und supranationalen Rechtsrahmen und dessen teilweise unterschiedlich Handhabung in den einzelnen Mitgliedstaaten der EU zurückzuführen. Zum anderen ergibt sie sich aus dem weiten Anwendungsbereich der zugrunde liegenden EU-Verordnungen, die mit verschiedenen rechtlichen Instrumenten in die unterschiedlichsten Bereiche des Wirtschaftslebens eingreifen (vgl. Prieß/Thoms *ZfZ* 2013, 155 (156)). Dabei greift der EU-Verordnungsgeber in den verschiedenen Embargo- und Sanktionsverordnungen nach einer Art „Baukastenprinzip“ regelmäßig auf bestimmte Rechtsinstrumente zurück, die immer wieder eingesetzt und dabei teilweise auch fortentwickelt werden (vgl. die Standardformulierungen für Rechtsinstrumente des Rates der EU in den Leitlinien zur Umsetzung und Evaluierung restriktiver Maßnahmen (Sanktionen) im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU, Ratsdok. 5664/18 v. 4.5.2018). Die wichtigsten dieser Regelungskomponenten sollen im Folgenden im Rahmen dieses systematischen Überblicks vorgestellt werden.
- 59 Die Anzahl und der Umfang der einzelnen Embargos und Sanktionen können sich je nach der politischen Lage kurzfristig ändern und müssen daher fortlaufend überwacht werden. Ihre Einhaltung sicherzustellen, muss wesentlicher Bestandteil der **innerbetrieblichen Exportkontrolle (Compliance)** sein. Eine „Blaupause“ für alle bestehenden Embargos und Sanktionen gibt es nicht. Die Wirtschaftsteilnehmer sind grundsätzlich angehalten, im Einzelfall die Reichweite der Regelungen zu ermitteln, sich fortwährend über den Stand der Embargos und Sanktionen zu informieren und vor jedem Geschäft zu prüfen, ob dieses im Einklang mit den geltenden Bestimmungen steht.
- 60 **a) Zuständige Behörden.** Eine Liste der in Deutschland im Embargobereich im Einzelnen **zuständigen Behörden** ist (unter „Embargos“) auf der Homepage des BMWK abrufbar. Das BAFA, das als Bundesoberbehörde dem Geschäftsbereich des BMWK angegliedert ist, setzt Embargos und Sanktionen administrativ um, soweit sie Güter, wirtschaftliche Ressourcen, technische Hilfe, Vermittlungsdienste, Dienstleistungen und Investitionen betreffen (→ Rn. 60.1). Die administrative Umsetzung betreffend Gelder, Finanzmittel und Finanzhilfen fällt in die Zuständigkeit der Deutschen Bundesbank. Diese hat im Hinblick auf die bestehenden Finanzsanktionen ein Servicezentrum eingerichtet, an das sich Ratsuchende wenden können (vielfältige Informationen zu den bestehenden Beschränkungen des Kapital- und Zahlungsverkehrs befinden sich auf der Homepage des Servicezentrums Finanzsanktionen der Bundesbank, <https://www.bundesbank.de/de/service/finanzsanktionen/finanzsanktionen-610940>).

Auf der Internetseite des Bafa ([www.bafa.de](http://www.bafa.de)) finden sich in Form von Merkblättern Informationen zum Außenwirtschaftsverkehr mit Embargoländern im Allgemeinen und darüber hinaus zu bestimmten Ländern (zB Russland und Iran) sowie zur Terrorismusbekämpfung im Speziellen. Diese Merkblätter ermöglichen einen ersten Überblick über die getroffenen Handelsbeschränkungen. Jedoch ist dabei Vorsicht geboten, denn diese Merkblätter werden nicht fortlaufend aktualisiert. Daher muss immer geprüft werden, ob diese sich auf dem neuesten Stand befinden. Merkblätter dienen der Orientierung, ersetzen aber freilich nicht die genaue Prüfung der geltenden Vorschriften anhand der jeweiligen Verordnungs- bzw. Gesetzestexte. **60.1**

**b) Hintergrund und Umsetzung von Embargos und Sanktionen.** Embargos und Sanktionen werden aus **außen- oder sicherheitspolitischen Gründen** angeordnet und beschränken die Außenwirtschaftsfreiheit (→ § 1 Rn. 30 f.) in Bezug auf bestimmte Staaten und/oder bestimmte Personen bzw. Organisationen, die nicht notwendig ihren Sitz in den Embargoländern haben müssen, sondern auch in anderen Drittstaaten oder sogar innerhalb der EU ansässig sein können. Häufig werden Embargos und Sanktionen zunächst durch Resolutionen des Sicherheitsrates der VN initiiert (zum Teil aber auch durch Beschlüsse der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa – OSZE; vgl. → § 18 Rn. 82). Die Umsetzung der VN-Sicherheitsratsresolutionen erfolgt für die EU-Mitgliedstaaten im Wege von Gemeinsamen Standpunkten auf dem Gebiet der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (nach Art. 29 S. 1 EUV erlässt der Rat einstimmig – Art. 31 EUV – Beschlüsse, in denen der Standpunkt der Union zu einer bestimmten Frage geografischer oder thematischer Art bestimmt wird). Die Beschlüsse des Rates zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sind lediglich für die EU-Mitgliedstaaten verbindlich, dh sie gelten nicht unmittelbar für die Bürger und Unternehmen in den Mitgliedstaaten. Hierzu bedürfen sie noch einer weiteren Konkretisierung und Umsetzung durch unmittelbar geltende EU-Verordnungen (→ Rn. 61.1) oder durch nationale Rechtsakte. **61**

Nach Art. 215 AEUV kann der Rat auf Grundlage des Beschlusses des Rates mit qualifizierter Mehrheit auf gemeinsamen Vorschlag des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und der Kommission die erforderlichen Maßnahmen zur Aussetzung, Einschränkung oder vollständigen Einstellung der Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zu Drittländern sowie restriktive Maßnahmen gegen natürliche oder juristische Personen, Gruppierungen oder nicht-staatlichen Einheiten erlassen. Die Maßnahmen ergehen durch den Rat im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik sowie des Kapitalverkehrs (vgl. GKK/Geiger, 6. Aufl. 2017, EUV Art. 29 Rn. 2). **61.1**

Dabei kann es durchaus zu **Divergenzen im Verhältnis zu anderen nationalen Embargoregimen** (zB der USA, → Rn. 134 ff.) kommen, da die Umsetzung der VN-Resolutionen innerhalb der internationalen Gemeinschaft nicht immer einheitlich erfolgt. Der Rat der EU kann auch sog. **EU-autonome Sanktionen** ohne zugrunde liegende VN-Resolution verhängen (zB VO (EU) 833/2014 v. 31.7.2014, ABl. 2014 L 229, 1 (Russland)) oder über bestehende VN-Resolutionen hinausgehen (zB bestimmte Regelungen in der VO (EU) 267/2012 v. 23.3.2012, ABl. 2012 L 88, 1 (Iran); → Rn. 80). Zudem können Abweichungen zwischen den Mitgliedstaaten insoweit bestehen, als diese die EU-Verordnungen in der Praxis teilweise unterschiedlich auslegen und anwenden, was zu erheblichen Rechtsunsicherheiten insbesondere für international tätige Unternehmen führen kann (vgl. Prieß/Thoms ZfZ 2013, 155 (156)). **62**

**c) Art und Umfang von Embargos und Sanktionen.** Embargos und Sanktionen bedienen sich je nach ihrer Ausgestaltung und politischen Zielsetzung höchst **unterschiedlicher Handelsbeschränkungen**, die von bloßen Meldepflichten über Genehmigungsvorbehalte bis zu Verboten reichen. Neben der Ausfuhr von Gütern (Waren, Software und Technologie) können die Embargos und Sanktionen unter anderem auch bereits den Vertragsabschluss bzw. die Vertragserfüllung, die Durchfuhr, Einfuhr oder Beförderung bestimmter Güter, die Erbringung von Dienstleistungen (wie zB technische Hilfe) oder den Kapital- und Zahlungsverkehr beschränken und regulieren sowie Handelsbeschränkungen im Hinblick auf bestimmte Personen oder Organisationen umfassen. Die allgemeinen Dual-Use-Vorschriften bleiben daneben grundsätzlich parallel anwendbar, sofern die Embargo- und Sanktionsvorschriften keine spezielleren Regelungen treffen. **63**

Je nach Art und Umfang der außenwirtschaftsrechtlichen Beschränkungen können drei Embargoarten unterschieden werden: **Totalembargos** sind regelmäßig umfassende Verbote **64**

im Außenhandelsverkehr, die allerdings zumeist Ausnahmen für humanitäre Zwecke zulassen. Hierzu ist das nach dem Zweiten Golfkrieg 1990 verhängte und inzwischen wieder aufgehobene Irak-Embargo zu zählen. Derzeit ist kein EU-Totalembargo in Kraft. Demgegenüber haben **Teilembargos** eine begrenzte, von Fall zu Fall variierende Reichweite und beinhalten Beschränkungen, die lediglich für bestimmte Wirtschaftsbereiche bzw. Tätigkeiten gelten. Alle derzeit in der EU in Kraft befindlichen Embargos sind solche Teilembargos. Eine Untergruppe der Teilembargos bilden die **Waffenembargos**, die Beschränkungen bzw. Verbote für die Lieferung von Waffen, Munition und sonstigen Rüstungsmaterialien enthalten (→ Rn. 72).

- 65** Neben **länderbezogenen Embargos** (→ Rn. 66 ff., → AWW § 74 Rn. 38 ff.) gibt es **personenbezogene Sanktionen** (→ Rn. 106 ff., → AWW § 74 Rn. 44), die insbesondere im Zuge der internationalen Terrorismusbekämpfung erlassen wurden (→ Rn. 65.1). Letztere beziehen sich nicht nur auf den Gütertausch, sondern verbieten regelmäßig jeden geschäftlichen Kontakt mit den betreffenden Personen. Die Idee hinter solchen personenbezogenen Sanktionen (auch „Smart Sanctions“ genannt) ist es, nur die wirtschaftliche und politische Elite des Zielstaates zu treffen, welche für den Konflikt, aufgrund dessen die Sanktionen erlassen werden, verantwortlich ist. So sollen der breiten Bevölkerung die wirtschaftlichen Auswirkungen eines Embargos erspart bleiben (Pfeil/Mertgen § 5 Rn. 5).
- 65.1** Die hier getroffene terminologische Unterscheidung zwischen „länderbezogenen Embargos“ und „personenbezogene Sanktionen“ erscheint zweckmäßig, ist jedoch nicht allgemeingültig, zumal es insoweit an völkerrechtlich anerkannten Begriffsdefinitionen fehlt. Sowohl der Begriff „Embargo“ als auch der Begriff „Sanktionen“ werden mitunter länderbezogen und/oder personenbezogen verwendet. Auch im Folgenden werden sie teilweise synonym verwendet.

## 2. Länderbezogene Embargos

- 66 a) Einführung.** Es bestehen zahlreiche länderbezogene EU-Embargos. Hierbei stellen die restriktiven Maßnahmen im Hinblick auf **Russland** (vgl. zum Russland-Embargo Schwendinger/Göcke EuZW 2022, 499; EuZW 2022, 977; Foreign Trade 1/2022, 14; Wiedmann/Will RIW 4/2022, 173; RIW 4/2022, 274; Pelz/Sachs UKuR 2022, 9; UKuR 2022, 49; Harings/Kleinert UKuR 2022, 544; Witte, Praxishandbuch Exportkontroll- und Zollmanagement/Harings/Schwendinger, Teil 5 E Nr. 2.2; Schwendinger/Trennt EuZW 2015, 93; Haellmigk AW-Prax 2014, 165; Stein/Thoms ZfZ 2014, 158; Schwendinger ExportManager Heft 2/2014, 5; Schwendinger/Trennt AW-Prax 2014, 261; 2014, 293; Schwendinger/Trennt ExportManager Heft 3/2014, 21), den **Iran** (vgl. zum Iran-Embargo Hoell, Der Unionszollkodex/Schwendinger, 2017, 81 ff.; Witte, Praxishandbuch Exportkontroll- und Zollmanagement/Harings/Schwendinger, Teil 5 E Nr. 2.1; Schwendinger AW-Prax 2016, 40; Hohmann AW-Prax Service Guide 2016, 16; Ahmad AW-Prax 2015, 349; Hohmann ExportManager Heft 6/2015, 16; Schwendinger ExportManager Heft 1/2014, 17; PGO ExportR-HdB/Schwendinger/Bender Abschnitt 35 Rn. 63 ff.; Schwendinger AW-Prax 2013, 37; Schwendinger ExportManager Heft 3/2012, 16; Harings/Schwendinger ExportManager Heft 9/2012, 16; Gericke AW-Prax 2012, 213; Burkert-Basler AW-Prax 2011, 9; Lutz AW-Prax 2010, 461; Niestedt ExportManager Heft 6/2010, 14) und **Syrien** (vgl. zum Syrien-Embargo Witte, Praxishandbuch Exportkontroll- und Zollmanagement/Harings/Schwendinger, Teil 5 E Nr. 2.3; Harings/Schwendinger ExportManager Heft 9/2012, 16; Schwendinger/Trennt ExportManager Heft 4/2014, 23 (24)) die wohl wirtschaftlich bedeutendsten EU-Embargos dar.
- 66.1** Einen Überblick über bestehende Embargos bietet die Internetseite des BAFA ([http://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Aussenwirtschaft/afk\\_embargo\\_uebersicht\\_laenderbezogene\\_embargos.pdf](http://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Aussenwirtschaft/afk_embargo_uebersicht_laenderbezogene_embargos.pdf)). Auch die EU bietet auf ihrem Internetauftritt eine Übersicht über bestehende Embargos (<https://www.sanctionsmap.eu/#/main>). Hierbei handelt es sich allerdings jeweils nur um eine erste Orientierung, deren Aktualität stets zu überprüfen ist. **Verbindlich sind ausschließlich die im EU-Amtsblatt bzw. Bundesanzeiger veröffentlichten Rechtstexte.**
- 67** Der Umfang der Handelsbeschränkungen in länderbezogenen Embargos ist von Land zu Land unterschiedlich. Im Rahmen dieses zusammenfassenden systematischen Überblicks können die länderbezogenen Embargos freilich nicht alle im Einzelnen dargestellt werden.

Die Embargos weisen aber regelmäßig bestimmte **übereinstimmende Strukturen und Regelungen** (vgl. die Standardformulierungen für Rechtsinstrumente des Rates der EU in den Leitlinien zur Umsetzung und Evaluierung restriktiver Maßnahmen (Sanktionen) im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU, Ratsdok. 5664/18 v. 4.5.2018) auf, auf die im Folgenden eingegangen wird.

**b) Anwendungsbereich.** Die Embargo-Verordnungen bestimmen in der Regel ihren Anwendungsbereich ausdrücklich sowohl nach **territorialen** Gesichtspunkten (Territorialitätsprinzip) als auch nach der **Staatsangehörigkeit** der handelnden natürlichen Personen bzw. des Gründungs- oder Sitzstaats der betroffenen juristischen Personen (Personalitätsprinzip). Beispielhaft kann hierfür auf die Regelungen von Art. 49 VO (EU) 267/2012 bzw. Art. 13 VO (EU) 833/2014 verwiesen werden. Hiernach gelten die Vorschriften der Embargo-Verordnungen

- im Gebiet der EU (einschließlich ihres Luftraumes),
- an Bord der Luftfahrzeuge und Schiffe, die der Gerichtsbarkeit der Mitgliedstaaten unterliegen,
- für Staatsangehörige eines Mitgliedstaates innerhalb und außerhalb des Gebiets der EU,
- für die nach dem Recht eines Mitgliedstaats gegründeten oder eingetragenen juristischen Personen, Organisationen und Einrichtungen sowie
- für alle juristischen Personen, Organisationen und Einrichtungen in Bezug auf Geschäfte, die ganz oder teilweise in der EU getätigt werden.

Hieraus folgt zunächst, dass für **Unternehmen**, die nach dem Recht eines Mitgliedstaates der EU gegründet sind, die Handelsbeschränkungen der Embargo-Verordnungen bei der geschäftlichen Tätigkeit stets zu beachten sind. Darüber hinaus müssen auch **Staatsangehörige** der EU-Mitgliedstaaten bei ihren Handlungen die Embargo-Verordnungen einhalten. Dies gilt unabhängig davon, ob sie für Unternehmen innerhalb oder außerhalb der EU tätig sind. So können sich für solche Staatsangehörige Konflikte zwischen der Einhaltung von EU-Sanktionen einerseits und den Verpflichtungen aus ihren drittstaatlichen Arbeitsverhältnissen andererseits ergeben (Göcke ZASA 2024, 455 (465 f.)).

Nach bisheriger Rechtslage war die Anwendbarkeit der jeweiligen Embargo-Verordnungen auf nicht in der EU ansässige **Tochtergesellschaften** nicht einfach zu bestimmen (vgl. Niestedt ExportManager Heft 8/2016, 19 (20); KHN/Niestedt Systematische Darstellung von Embargo- und Sanktionsmaßnahmen Rn. 36; Ehlers/Wolfgang Exportkontrolle/Niestedt S. 256 ff.; Walter AW-Prax 2018, 92 (94); Witte AW-Prax 2011, 195). Während der Wortlaut der Bestimmungen grundsätzlich gegen eine Anwendbarkeit spricht, sollte die Wirksamkeit der Sanktionen nicht durch die Nutzung von Tochterunternehmen untergraben werden. Zu denken ist hier an das zielgerichtete Umleiten und Delegieren von Aufträgen und Verpflichtungen auf Tochtergesellschaften (Galander/Göcke UKuR 2023, 7 (10)) oder ein Handeln der Tochtergesellschaft, das der Muttergesellschaft zugerechnet werden kann, wenn deren Mitwirkung erforderlich ist (Sachs/Pelz AußenwirtschaftsR/Sachs Sanktionen und Embargos der EU Rn. 357). In diesen Fällen würde jedenfalls stets das in den Embargo-Verordnungen niedergelegte (allerdings nicht mehr strafbewehrte) Umgehungsverbot (→ Rn. 103) eine Grenze ziehen. Auf der anderen Seite dürfte der Anwendungsbereich der Embargo-Verordnungen regelmäßig nicht eröffnet sein, sofern die drittländische Tochtergesellschaft völlig unabhängig von der europäischen Muttergesellschaft agiert und ihr operatives Geschäft ohne jegliche (operative) Einflussnahme oder Hilfestellung der Muttergesellschaft führt (vgl. Harings/Schwendinger ExportManager Heft 9/2010, 19). Mit dem 14. Russlandsanktionspaket ergeben sich neue Verpflichtungen hinsichtlich von Tochtergesellschaften. Art. 8a der Embargo-Verordnung verpflichtet EU-Unternehmen zu „**Bemühungen nach besten Kräften**“, dass ihre Tochtergesellschaften die restriktiven Maßnahmen nicht untergraben. Nach Art. 12gb Abs. 3 VO (EU) 833/2014 gilt eine ähnliche Pflicht für die Verhinderung von Verkauf, Lieferung, Verbringung oder Ausfuhr von gemeinsamen vorrangigen Gütern nach Anhang XL der Embargo-Verordnung durch Drittlands-Tochtergesellschaften. Diese Pflichten stellen Bemühens- und keine Erfolgspflichten dar (Kaiser ZASA 2024, 467 (472)). Zudem umfassen die Pflichten lediglich solche Maßnahmen, die für die Muttergesellschaft angesichts ihrer Art, Größe und der relevanten Umstände durchführbar sind. Hierzu gehört insbesondere der Grad an wirksamer Kontrolle über die Tochtergesellschaft. Auch Rechtsvorschriften des Drittlands, in dem sich die Tochtergesellschaft befindet, sind zu

berücksichtigen. Strafbarkeiten oder Ordnungswidrigkeiten nach dem AWG sind de lege lata lediglich bei kreativer Gesetzesauslegung denkbar. Eine Missachtung der Pflichten aus den Best-Effort-Klauseln wird wohl kaum als ein tatbestandlicher Verstoß gegen die Verbote in § 18 Abs. 1 verstanden werden können. Denkbar wäre allenfalls eine mittelbare Täterschaft durch Unterlassen mit der Tochtergesellschaft als defizitärem Werkzeug. Diese Annahme erscheint jedoch äußerst zweifelhaft, wenn man bedenkt, dass eine mittelbare Täterschaft gerade durch zu geringe Kontrolle über die Tochtergesellschaft konstruiert werden soll. Zu bedenken sind allerdings mögliche Bußgelder nach §§ 30, 130 OWiG (→ Rn. 49, → Rn. 51) durch Missachtung der Aufsichtspflicht (vgl. Voss CCZ 2024, 198 (200)). De lege ferenda ist zudem mit einer entsprechenden Änderung von § 82 Abs. 9 AWV zu rechnen (Kaiser ZASA 2024, 467 (474)).

- 71 **c) Güterbezogene Beschränkungen: Verbote.** Ein **wesentliches Element** vieler Embargos sind Beschränkungen und Verbote des Verkaufs, der Ausfuhr, Weitergabe und Lieferung bzw. der Einfuhr, der Beförderung und des Kaufs bestimmter (gelisteter) Güter.
- 72 Wird ein **Waffenembargo** (→ Rn. 138, → § 18 Rn. 82 → § 18 Rn. 82) verhängt, beinhaltet dieses ein Verbot, Kriegswaffen oder Rüstungsgüter auszuführen, zu verkaufen, zu liefern oder zu verbringen. Da im Hinblick auf den Export von Kriegswaffen die gesetzgeberische Zuständigkeit nicht bei der EU, sondern bei den einzelnen Mitgliedstaaten liegt, werden (regelmäßig auf der Grundlage von Beschlüssen zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik) Ausfuhr- und Lieferverbote im Hinblick auf Rüstungsgüter durch nationale Gesetze festgelegt, in Deutschland durch §§ 74 ff. AWV (→ AWV § 74 Rn. 2 ff.).
- 73 Darüber hinaus können sich die **Ausfuhr- und Lieferverbote** etc aber auf eine Vielzahl weiterer Güter beziehen. Die Reichweite hängt von den Zielen ab, die mit dem Embargo verfolgt werden, und der politischen Entschlossenheit der EU bzw. ihrer Mitgliedstaaten. Häufig wird der Handel mit **Dual-Use-Gütern** beschränkt (vgl. zB Art. 2 VO (EU) 833/2014). Daneben bestehen Handelsbeschränkungen im Hinblick auf **proliferationsrelevante Güter** (vgl. zB Art. 3 VO (EU) 2017/1509 v. 30.8.2017, ABl. 2017 L 224, 1) und **Schlüsselausrüstung und -technologie für die Öl- und Gasindustrie** (vgl. zB Art. 8 VO (EU) 36/2012 v. 18.1.2012, ABl. 2012 L 16, 1). Daneben können aber unter anderem auch **Gold, Edelmetalle und Diamanten** (vgl. zB Art. 11a VO (EU) 36/2012 und Art. 11 VO (EU) 2017/1509), sowie **Graphite, Rohmetalle und Metallhalberzeugnisse** (vgl. zB Art. 15a VO (EU) 267/2012) oder sog. **Luxusgüter** (vgl. zB Art. 3h VO (EU) 833/2014, Art. 11b VO (EU) 36/2012 und Art. 10 VO (EU) 2017/1509) oder Güter der **internen Repression** (hierzu zählen unter anderem bestimmte Handfeuerwaffen, Fahrzeuge zur Bekämpfung von Unruhen oder Beseitigung von Barrikaden oder bestimmte Schutzausrüstung für Personen, vgl. zB Art. 1a VO (EU) 359/2011 v. 12.4.2011, ABl. 2011 L 100, 1 sowie Art. 2 und 2a VO (EU) 36/2012) Gegenstand von güterbezogenen Handelsbeschränkungen sein. Im Einzelfall sind stets die konkreten Listen zu prüfen.
- 74 Regelmäßig wird in den Verordnungen festgelegt, dass **Ausnahmen von den Ausfuhrverboten** genehmigt werden können, wenn dies zur Erbringung humanitärer Hilfe oder der Unterstützung der Zivilbevölkerung erforderlich ist (vgl. zB Art. 6a und 9a VO (EU) 36/2012).
- 75 Um den wirtschaftlichen Druck auf die Embargoländer aufrechtzuerhalten, können **auch Einfuhr-, Erwerbs- und Beförderungsverbote** für bestimmte Güter festgelegt werden, die aus dem jeweiligen Land stammen. Insofern kann entweder der zollrechtliche Ursprung der Waren entscheidend sein oder das Verbot kann sich auf jede Lieferung aus einem bestimmten Gebiet erstrecken. So sieht zB Art. 3o VO (EU) 833/2014 ein Einfuhrverbot für **Gold** mit Ursprung in Russland vor, wobei es Ausnahmen für persönlichen Goldschmuck auf Privatreisen gibt und Art. 3m VO (EU) 833/2014 ein Einfuhrverbot von **russischem Rohöl und russischen Erdölzeugnissen auf dem Seeweg** in die EU. Daneben sieht Art. 3n VO (EU) 833/2014 einen **Ölpreisdeckel** vor, sodass der Transport auf dem Seeweg von Rohöl und Erdölzeugnissen zwischen Nicht-EU-Ländern (sowie darauf bezogene Dienstleistungen und Finanzhilfen) grundsätzlich verboten ist, wenn der Einkaufspreis oberhalb eines festgelegten Preises liegt (s. hierzu vertiefend Ackermann RdTW 2023, 9; Göcke UKuR 2022, 664; Schwendinger/Göcke EuZW 2022, 977).
- 76 **Genehmigungsvorbehalte.** Die Lieferung, Weitergabe, Ausfuhr und der Verkauf oder die Einfuhr und Beförderung müssen durch die Embargos nicht zwingend verboten sein.