

Compliance im Außenwirtschaftsrecht

Pfeil / Mertgen

2. Auflage 2023
ISBN 978-3-406-75395-4
C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei
beck-shop.de

Die Online-Fachbuchhandlung 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 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 für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

Mitteln vorgehen, lässt sich daher nicht allgemein einschätzen, da dieses Risiko von den Umständen des Einzelfalls, aber auch von der allgemeinen politischen Stimmung abhängt.

Trotz oder gerade wegen der vagen und unbestimmten Formulierungen und der politischen Erwägungen bei der Verhängung von Maßnahmen sind die Sekundärsanktionen bisher ein sehr wirksames Mittel der US-amerikanischen Sanktionspolitik. Viele europäische Unternehmen und Banken wollen sich – wegen der enorm weitreichenden und schädlichen Folgen der in Frage kommenden Maßnahmen – nicht dem Risiko aussetzen, mit ihren Geschäften in den Anwendungsbereich von Sekundärsanktionen zu fallen. Daher verzichten sie von vornherein auf Geschäfte, die nach deutschem und europäischem Recht keinen Beschränkungen unterliegen. Darüber hinaus ist das US-amerikanische Sanktionsrecht sehr komplex. Und Kontrollen, um sicherzugehen, dass die genauen Grenzen der Sekundärsanktionen bei Transaktionen eingehalten werden, können aufwendig und teuer werden. **So können die US-amerikanischen Sekundärsanktionen dazu führen, dass zulässige Geschäfte durch Compliance-Kosten massiv verteuert und erschwert werden**, etwa weil sich keine Banken oder Speditionen mehr finden, die bestimmte Transaktionen abwickeln wollen. Daher verzichten viele Banken und Unternehmen auch auf geschäftliche Tätigkeiten, die von den Sekundärsanktionen gar nicht erfasst werden.

120

G. Chinesische Sanktionen

I. Die Unreliable Entities List

Nach ersten Ankündigungen in der Presse Ende Mai/ Anfang Juni 2019 hat die chinesische Regierung schließlich **am 19.9.2020 eine Verordnung für eine Unreliable Entities List erlassen**.¹¹⁵ Die Verordnung ist unabhängig vom neuen chinesischen Exportkontrollgesetz.¹¹⁶ Wenn man die chinesischen Regularien mit dem US-amerikanischen aber auch mit dem europäischen Vorgehen beim Erlass von Sanktionen vergleicht, so fällt auf, dass die chinesischen Regelungen jedenfalls im geschriebenen Recht betroffenen Personen und Unternehmen mehr Verfahrensrechte zugestehen, als dies im US-amerikanischen aber auch im europäischen Recht der Fall ist. Insbesondere sieht die neue chinesische Verordnung Beteiligungsrechte der betroffenen Unternehmen im Vorfeld einer Listung auf der Unreliable Entities List vor. Das Bemühen der chinesischen Regierung, hier einen höheren rechtsstaatlichen Standard zu etablieren als die USA, aber auch als die EU, ist klar zu erkennen. Da die Regelungen noch sehr neu sind, bleibt auch hier nur abzuwarten, wie sie in der Praxis gehandhabt werden.

121

Maßnahmen nach der Verordnung über die Unreliable Entity List können **ausschließlich gegen „ausländische Organisationen“** verhängt werden. Damit sind Unternehmen, andere Organisationen und natürliche Personen ausländischer Staaten, also aus anderen Ländern als China, gemeint. Der chinesische Staat soll Maßnahmen gegen ausländische Organisationen ergreifen, **wenn diese sich an den folgenden Handlungen beteiligen**¹¹⁷:

122

- Gefährdung der Souveränität, der nationalen Sicherheit oder von Entwicklungsinteressen Chinas;
- Aussetzung normaler Handelsbeziehungen mit einer chinesischen Gesellschaft oder einer chinesischen Person, oder Einsatz diskriminierender Maßnahmen gegenüber einer chinesischen Gesellschaft oder Person, wenn dadurch jeweils die üblichen Grundsätze des

¹¹⁵ Verordnung des Handelsministeriums der Volksrepublik China 2020 Nr. 4 vom 19.9.2020.

¹¹⁶ S. dazu → § 4 Rn. 252 ff.

¹¹⁷ Art. 2 VO 2020 Nr. 4.

Marktes verletzt werden und den Rechten und berechtigten Interessen dieser chinesischen Person schwere Schäden zugefügt werden.

- 123 Nach dem Wortlaut der Verordnung wird für die Durchführung von Verfahren zur Listung von Personen auf der Unreliable Entities List eine neue Arbeitsgruppe („working mechanism“) geschaffen, die in der zuständigen Abteilung für Handel beim Staatsrat angesiedelt wird und sich aus den zuständigen zentralen Abteilungen zusammensetzt.¹¹⁸ **Bevor die Arbeitsgruppe eine ausländische Organisation auf die Unreliable Entities List setzt, muss sie eine Ermittlung durchführen.** Die Eröffnung des Ermittlungsverfahrens muss bekanntgegeben werden.¹¹⁹ Im Rahmen der Ermittlungen kann die Arbeitsgruppe etwa Befragungen durchführen oder relevante Dokumente und andere Materialien prüfen und kopieren. **Die ausländische Organisation, gegen die die Ermittlungen geführt werden, darf ihren Fall darlegen und sich gegen die Vorwürfe verteidigen.**¹²⁰ Wenn die Arbeitsgruppe ihre Ermittlungen abgeschlossen hat, entscheidet sie darüber, ob die ausländische Organisation in der Unreliable Entities List gelistet wird oder nicht. Diese Entscheidung muss ebenfalls bekanntgegeben werden.¹²¹ Das bedeutet, dass eine Veröffentlichung nicht nur dann erfolgen muss, wenn ein Unternehmen oder eine Person gelistet wird, sondern auch dann, wenn die Ermittlungen beendet werden, ohne dass es zu einer Listung kommt.
- 124 Während die Bestimmungen, dass Ermittlungen im Vorfeld einer Listung zu veröffentlichten sind und Betroffene angehört werden sollen, darauf zielen, Transparenz zu schaffen, gelten bei den **Ermittlungsbefugnissen der Behörden** dieselben **Bedenken** wie im Rahmen des Exportkontrollrechts: Es ist nicht klar, ob chinesische Behörden die Ermittlungsbefugnisse im Vorfeld einer Listung auf der Unreliable Entities List nutzen können, um sich umfangreiche Kenntnisse über die Geschäftsbeziehungen des betroffenen Unternehmens mit chinesischen Unternehmen, aber auch mit Dritten zu beschaffen. Es scheint auch sehr naheliegend, dass ein Unternehmen gezwungen sein kann, Informationen und Unterlagen über Geschäftsbeziehungen mit nicht-chinesischen Unternehmen „freiwillig“ herauszugeben, wenn es sich erfolgreich gegen den Vorwurf verteidigen will, chinesische Unternehmen diskriminiert zu haben. Darüber hinaus ist nicht klar, ob Unternehmen verpflichtet sein können, im Rahmen von Ermittlungen im Vorfeld einer Listung technisches Know-How herauszugeben. Beschränkungen oder weitere Voraussetzungen für die Einleitung und den Umfang der Ermittlungen sieht die neue Verordnung nicht vor. Schließlich ist auch nicht sicher, ob ein Unternehmen nicht selbst dann gelistet wird, wenn es im Rahmen der Ermittlungen umfangreich geschäftliche Daten oder sogar technisches Know-How offenlegt.
- 125 Zudem sind **förmliche Ermittlungen nicht in jedem Fall vorgesehen.** Wenn die Tatsachen im Zusammenhang mit den Handlungen der ausländischen Organisation „klar“ sind, so kann die Arbeitsgruppe unmittelbar eine Entscheidung darüber treffen, ob die ausländische Organisation in der Unreliable Entities List gelistet werden soll.¹²² In diesem Fall ist **auch eine Anhörung der betroffenen ausländischen Unternehmen nicht erforderlich.** Die Verordnung enthält keine weiteren Bestimmungen darüber, unter welchen Voraussetzungen Tatsachen im Sinne dieser Regelung „klar“ oder eindeutig sind. Die Regelung darüber, dass bei „klaren“ Tatsachen keine weiteren Ermittlungen erforderlich sind, bietet den Behörden also einen bequemen Ausweg, wenn sie betroffene ausländische Unternehmen und Personen vor einer Listung nicht warnen und nicht anhören wollen. Gerade in diesem Zusammenhang wird die Praxis zeigen, wie ernst die chinesischen Behörden den Auftrag zur Ermittlung und insbes. den Auftrag zur Anhörung von betroffenen ausländischen Unternehmen nehmen.

¹¹⁸ Art. 4 VO 2020 Nr. 4.

¹¹⁹ Art. 5 VO 2020 Nr. 4.

¹²⁰ Art. 6 VO 2020 Nr. 4.

¹²¹ Art. 7 VO 2020 Nr. 4.

¹²² Art. 8 VO 2020 Nr. 4.

Darüber hinaus kann die Arbeitsgruppe, die über eine Listung entscheidet, einer ausländischen Organisation auch **eine Frist setzen, bis zu der die ausländische Organisation das Verhalten ändern kann, welches zu der Listung geführt hat**. Die Verordnung enthält keine Vorschriften dazu, wie lang diese Frist sein soll; das kann also die Arbeitsgruppe in jedem Einzelfall entscheiden. Diese Frist wird allerdings nicht im Vorfeld gesetzt, sondern erst zusammen mit der Listung des Unternehmens in der Unreliable Entities List bekanntgegeben.¹²³ Im Gegenzug werden aber die Maßnahmen, die gegen das gelistete Unternehmen verhängt worden sind, während dieser Frist noch nicht umgesetzt, sondern nur dann, wenn die betroffene ausländische Organisation bis zum Fristablauf ihr Verhalten nicht ändert.¹²⁴ Ist das der Fall, ändert also die betroffene ausländische Organisation vor Fristablauf das Verhalten, welches ihr vorgeworfen wird, so muss die Arbeitsgruppe dieses Unternehmen wieder von der Liste nehmen.¹²⁵ Unabhängig von diesen Regelungen können ausländische Organisationen beantragen, wieder von der Liste entfernt zu werden. In diesem Fall soll die Arbeitsgruppe aufgrund der dann aktuellen Umstände entscheiden, ob die Listung wieder aufgehoben wird. Die Entscheidung über eine „Entlistung“ wird mit ihrer Veröffentlichung wirksam.¹²⁶

Welche Verbote für Geschäfte mit einem Unternehmen gelten, das in der Unreliable Entities List gelistet worden ist, muss die Arbeitsgruppe auf der Grundlage der Umstände des jeweiligen Einzelfalls entscheiden. Die Verordnung enthält eine Liste von Maßnahmen, die aber nicht abschließend ist, die Arbeitsgruppe kann also auch andere Verbote verhängen. Zu den Maßnahmen, die die Verordnung ausdrücklich vorsieht, gehören die folgenden: Verbote für Einfuhren und Ausfuhren, die eine Verbindung mit China haben; Verbote und Beschränkungen für Investitionen in China; Einreisebeschränkungen und -verbote für Mitarbeiter; Widerruf von Arbeitserlaubnissen und Visa von Mitarbeitern des Unternehmens; oder Strafzahlungen in angemessener Höhe.¹²⁷

II. Maßnahmen des chinesischen Außenministeriums

Seit 2019 hat **das chinesische Außenministerium** in einer Reihe von **Pressemitteilungen** erklärt, dass **Sanktionen gegen verschiedene natürliche Personen und Unternehmen** verhängt worden seien. In den ersten Pressemitteilungen erklärte das Außenministerium dabei lediglich, dass Sanktionen verhängt worden seien, dass sich diese Sanktionen gegen eine Reihe von Personen (später auch Unternehmen) richten würden und nannte dann aber nur einige Personen als Beispiel. Eher vage war auch die Beschreibung, was die Folgen der getroffenen Maßnahmen sein sollten. Genannt wurden in der Regel Einreiseverbote, aber auch das Verbot, mit den sanktionierten Personen Geschäfte einzugehen. Klar ist insoweit nur, dass es sich nicht um Maßnahmen auf der Grundlage der Regelungen über die Unreliable Entities List handeln kann, und zwar schon deswegen nicht, weil das Außenministerium dafür gar nicht zuständig wäre.

Am 10.6.2021 erließ die Volksrepublik China schließlich ein **Gesetz zur Abwehr ausländischer Sanktionen (auch: Anti-Sanktionsgesetz)**¹²⁸. Das Anti-Sanktionsgesetz sieht u. a. vor, dass die zuständigen chinesischen Behörden Gegenmaßnahmen gegen Personen und Unternehmen verhängen können, die an der Entstehung von diskriminierenden anti-chinesischen Maßnahmen ausländischer Staaten beteiligt sind. Diese Personen und Unternehmen sollen in eine entsprechende Sanktionsliste aufgenommen werden.¹²⁹

¹²³ Art. 9 VO 2020 Nr. 4.

¹²⁴ Art. 11 VO 2020 Nr. 4.

¹²⁵ Art. 13 VO 2020 Nr. 4.

¹²⁶ Art. 13 VO 2020 Nr. 4.

¹²⁷ Art. 10 VO 2020 Nr. 4.

¹²⁸ S. dazu auch → Rn. 238 ff.

¹²⁹ Art. 4 Anti-Sanktionsgesetz.

Der Vorsitzende des zuständigen Ausschusses des Ständigen Ausschuss‘ des Nationalen Volkskongresses führt dazu in einer Stellungnahme aus, dass es darum gehe, „die arroganten Handlungen von anti-chinesischen Kräften und feindlichen Kräften im Ausland energisch zu bekämpfen“¹³⁰. Ganz aufschlussreich ist insofern eine Übersicht, die das englischsprachige Presseorgan der Kommunistischen Partei Chinas veröffentlicht hat und in der gelisteten Organisationen und Personen die Gründe zugeordnet werden, aus denen sie gelistet worden sind. Die Begründungen reichen von „böartige Handlungen in Angelegenheiten Hong Kongs“ über „Anti-China Kampagnen“ und „Waffenlieferungen an die Insel Taiwan“ bis zu „Verbreitung von Lügen über Xinjiang“¹³¹.

130 Neben den Personen, die selbst an der Entstehung von solchen anti-chinesischen Maßnahmen ausländischer Staaten beteiligt sind, **können Gegenmaßnahmen bzw. Sanktionen** auch noch **gegen die folgenden Personen und Unternehmen** verhängt werden: Ehepartner und enge Familienangehörige gelisteter Personen; Manager von gelisteten Unternehmen und Personen, die gelistete Unternehmen tatsächlich kontrollieren; und Unternehmen, in denen eine gelistete Person als Manager tätig ist.¹³² Die **Konsequenzen einer Listung** werden in jedem Einzelfall gesondert festgelegt. Dazu können gehören: die Verweigerung von Visa; die Beschlagnahme oder das Einfrieren von Eigentum in China; Beschränkungen oder Verbote, in China tätig zu sein oder zu werden; sowie andere erforderliche Maßnahmen.¹³³

131 Im Juli 2021 vermeldete das englischsprachige Presseorgan der Kommunistischen Partei Chinas, dass nun zum ersten Mal Sanktionen nach dem neuen Gesetz verhängt worden seien.¹³⁴ Daher muss man wohl davon ausgehen, dass die Pressemitteilungen des chinesischen Außenministeriums über die Verhängung von Sanktionen jedenfalls seit Juli 2021 **als die Verhängung von Maßnahmen nach dem Anti-Sanktionsgesetz** gelten. Darauf deutet auch die Tatsache hin, dass der Duktus der Pressemitteilungen in neueren Veröffentlichungen mehr und mehr standardisiert wird und dass sich die Mitteilungen eng an den Text der einschlägigen Regelungen des Anti-Sanktionsgesetzes¹³⁵ anlehnen. Unklar bleibt damit, wie die Pressemitteilungen zu werten sein sollen, die vor Erlass des Anti-Sanktionsgesetzes veröffentlicht worden sind. Vermutlich möchte das Außenministerium auch diese Pressemitteilungen als Gegenmaßnahmen bzw. Sanktionen im Sinne des Anti-Sanktionsgesetzes verstanden wissen; es scheint, als versuche das Außenministerium diese älteren Pressemitteilungen möglichst unauffällig ebenfalls unter den „Schirm“ des Anti-Sanktionsgesetzes zu ziehen. So werden in den Veröffentlichungen des Presseorgans der Kommunistischen Partei Chinas in der Regel alle Maßnahmen einheitlich dargestellt und besprochen.¹³⁶

¹³⁰ 全国人大常委会法工委负责人就反外国制裁法答记者问 (Quánguó réndà chángwěi huì fǎ gōng wěi fúzé rén jiù fān wàiguó zhìcái fǎ dá jìzhě wèn – Der Leiter des Rechtsausschusses des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses beantwortet die Fragen von Reportern zum Anti-Auslands-Sanktionsgesetz), xinhua, 10.6.2021, http://www.xinhuanet.com/politics/2021-06/10/c_1127551967.htm (zuletzt abgerufen am 1.10.2022).

¹³¹ Chen, Qingqing/ Liu, Xin: China’s newly passed Anti-Foreign Sanctions Law to bring deterrent effect to Western hegemony, Deportation, denying entry and freezing assets among countermeasures to stop long-arm jurisdiction, Global Times, 10.6.2021, <https://www.globaltimes.cn/page/202106/1225911.shtml> (zuletzt abgerufen am 1.10.2022).

¹³² Art. 5 Anti-Sanktionsgesetz.

¹³³ Art. 6 Anti-Sanktionsgesetz.

¹³⁴ Global Times, China to impose reciprocal sanctions against 6 US individuals, 1 entity; ‘1st time anti-foreign sanctions law used’, 24.7.2021, <https://www.globaltimes.cn/page/202107/1229501.shtml> (zuletzt abgerufen am 1.10.2022).

¹³⁵ S. Art. 4–6 Anti-Sanktionsgesetz.

¹³⁶ S. zB Chen, Qingqing/ Liu, Xin: China’s newly passed Anti-Foreign Sanctions Law to bring deterrent effect to Western hegemony, Deportation, denying entry and freezing assets among countermeasures to stop long-arm jurisdiction, Global Times, 10.6.2021, <https://www.globaltimes.cn/page/202106/1225911.shtml> (zuletzt abgerufen am 1.10.2022) – mit einer interessanten Übersicht über Personen und Gruppen, gegen die Sanktionen verhängt worden sind und was ihnen jeweils vorgeworfen wird; Zhong, Sheng:

Geht man davon aus, dass es sich bei den Pressemitteilungen des Außenministeriums Chinas um Gegenmaßnahmen bzw. Sanktionen im Sinne des Anti-Sanktionsgesetzes handelt, so folgt daraus, dass diese Maßnahmen **nur von Organisationen und natürlichen Personen in China eingehalten werden müssen**.¹³⁷ Deutsche und europäische Unternehmen sind von den Sanktionen also nicht unmittelbar selbst betroffen. Dagegen werden die Sanktionen relevant, wenn deutsche Unternehmen in China Tochtergesellschaften oder Joint Ventures haben oder sonst in China tätig sind. Problematisch ist dabei, dass sich derzeit nicht verbindlich feststellen lässt, gegen wen sich die Sanktionen überhaupt richten und was konkret Inhalt der Sanktionen ist. Viele ältere Pressemitteilungen des Außenministeriums sind nicht mehr auffindbar (und das scheint sogar für chinesische Parteimedien zu gelten). Ohnehin hatte das Außenministerium in den ersten Pressemitteilungen ja auch erklärt, dass nur einige der Personen genannt würden, gegen die man Sanktionen verhängt habe. Zum Teil haben Kanzleien Namenslisten im Internet zusammengetragen,¹³⁸ aber auch die sind immer nur für eine gewisse Zeit aktuell. Letztlich bleibt das Problem, dass chinesische Behörden von Unternehmen zu verlangen scheinen, dass die Unternehmen **Regelungen einhalten, die erst gar nicht veröffentlicht worden sind oder deren Inhalt sich** – selbst wenn sie veröffentlicht worden sind – **nicht verbindlich feststellen lässt**. Dass dieses Vorgehen bei ausländischen Unternehmen das Vertrauen in den Standort China nicht unbedingt erhöht, kann niemanden überraschen.

Wie erläutert, besteht für deutsche und europäische Unternehmen keine Pflicht, Gegenmaßnahmen bzw. Sanktionen einzuhalten, die auf der Grundlage des Anti-Sanktionsgesetzes ergangen sind. Wenn deutsche oder europäische Unternehmen darüber nachdenken, ob sie die Sanktionen des chinesischen Außenministeriums dennoch, **auf freiwilliger Basis, einhalten** möchten, so sollte dieser Schritt unbedingt sehr gut überlegt und geprüft werden. Soweit bekannt, richten sich die Maßnahmen des chinesischen Außenministeriums auch gegen bekannte deutsche, europäische und US-amerikanische Politiker. Das **Risiko von Reputationsschäden** als Folge einer Weigerung, mit den gelisteten Personen Geschäfte einzugehen – „wegen chinesischer (!) Sanktionen“ – dürfte sehr hoch sein. Wenn sich ein Unternehmen also tatsächlich dazu entschließen sollte, diese chinesischen Maßnahmen freiwillig einzuhalten, können wir nur dringend empfehlen, Verfahren vorzusehen, um jeden Einzelfall von Hand prüfen und beurteilen zu lassen. Ohnehin könnte die Erklärung, chinesische Sanktionen einhalten zu wollen, je nach Ausgestaltung der chinesischen Maßnahmen auch gegen das Boykottverbot¹³⁹ verstoßen.

H. Einzelne Embargo- und Sanktionsregelungen

Da die Darstellung aller Embargo- und Sanktionsmaßnahmen, die derzeit in Deutschland gelten, den hier zur Verfügung stehenden Rahmen deutlich sprengen würde, beschränken wir uns im Folgenden auf einen **Überblick** über die Maßnahmen gegen diejenigen Länder, die aus der Sicht des deutschen Außenhandels besonders wichtig sind. Mit Russland und dem Iran beinhaltet das zugleich auch die Länder, für die derzeit die kompliziertesten Regelungen gelten, so dass die Ausführungen zu diesen beiden Ländern für die Embargos gegen viele andere Länder als beispielhaft gelten können. Eine ausführliche Darstellung zu Embargo- und Sanktionsmaßnahmen gegen Russland, die Krim und die weiteren von

China keeps its word to impose counter-sanctions on US, Global Times, 24.7.2021, <https://www.globaltimes.cn/page/202107/1229515.shtml> (zuletzt abgerufen am 1.10.2022).

¹³⁷ Art. 11 Abs. 1 Anti-Sanktionsgesetz.

¹³⁸ S. etwa Niu, Eva (Yue)/Song, Jun: China passed Anti-Foreign Sanctions Law, 15.6.2021, <https://www.dentsons.com/en/insights/articles/2021/june/15/china-passed-anti-foreign-sanctions-law> (zuletzt abgerufen am 1.10.2022).

¹³⁹ S. dazu → R.n. 198.

Russland kontrollierten Gebiete der Ukraine, China und den Iran findet sich im Anhang → § 12 Rn. 1 ff.

- 135 Die **Maßnahmen gegen Russland, China und den Iran** zeichnen sich auch dadurch aus, dass die Mitgliedstaaten der EU und die USA hier **in besonderer Weise kreativ** geworden sind: Insbesondere aus der Sicht der Mitgliedstaaten der EU mussten Maßnahmen gefunden werden, die möglichst zielgenau wirken, ohne jedoch die europäische Industrie ungleich härter zu treffen (dies gilt vor allem für Russland), und es mussten Maßnahmen gefunden werden, mit denen die Schraube der Sanktionen stets weiter angezogen werden konnte. Ein vergleichbares Niveau an Kreativität haben die USA beim Erlass der verschiedenen Maßnahmen gegen chinesische Behörden und Unternehmen an den Tag gelegt. Bei einigen dieser Maßnahmen handelt es sich nicht um Sanktionen im traditionellen Sinn, sondern die Maßnahmen sind auf anderen gesetzlichen Grundlagen ergangen. Man kann also davon ausgehen, dass die EU und die USA auf diesen Erfahrungen aufbauen werden und dass auf diese Maßnahmen und Beschränkungen zukünftig auch zurückgegriffen wird, wenn gegenüber weiteren Ländern Embargos und Sanktionen erlassen werden. Das zeigt sich bereits an den Maßnahmen der EU gegen Weißrussland/ Belarus: Seit dem März 2022 entsprechen diese weitestgehend den Maßnahmen, die die EU gegen Russland erlassen hat.

I. Russland

- 136 Bereits als Reaktion auf das russische Eingreifen auf der Krim und die anschließende Annexion der Krim haben die EU und die USA im März 2014 Sanktionen gegen Russland erlassen.¹⁴⁰ Nachdem sich die Situation erst auf der Krim, dann auch im Osten der Ukraine weiter zugespitzt hatte, haben die EU und die USA die Sanktionen mehrfach verschärft. Zunächst, etwa bis Mitte des Jahres 2017, haben die **USA und die EU ihre Maßnahmen hier zunächst sowohl zeitlich als auch inhaltlich ganz besonders eng aufeinander abgestimmt**. Ab Mitte des Jahres 2017 entwickelten sich die Regime jedoch auseinander, weil nun nur noch die USA die Maßnahmen gegen Russland weiter ausgebaut haben. Die US-amerikanischen Maßnahmen richteten sich dabei insbesondere gegen die Pipeline NordStream 2, an deren Fertigstellung Deutschland ein ganz erhebliches Interesse hatte. Erst Mitte 2021 erzielten die USA und Deutschland insoweit einen Kompromiss. Diese Absprachen dürften mit dem völkerrechtswidrigen russischen Angriff auf die Ukraine Ende Februar 2022, spätestens aber seit den Anschlägen auf die Pipeline im September 2022 Makulatur geworden sein. Seit dem völkerrechtswidrigen Angriff Russlands auf die Ukraine im Februar 2022 findet wieder eine sehr enge Abstimmung zwischen der EU und den USA statt, und die Embargos und Sanktionen, die die EU und die USA erlassen haben, entsprechen sich weitgehend (Unterschiede sind in vielen Fällen auch dadurch bedingt, dass Maßnahmen in den Rechtsordnungen der EU und der USA unterschiedlich umgesetzt werden müssen).

1. Maßnahmen der EU gegen Russland

- 137 Die EU hat gegen bestimmte Personen und Unternehmen in Russland **Sanktionen**¹⁴¹ verhängt.¹⁴² Daneben hat die EU **für bestimmte staatseigene russische Unternehmen ein sog Transaktionsverbot** verhängt.¹⁴³ Anders als bei den „traditionellen“ (Finanz-) Sanktionen wird die Reichweite des Transaktionsverbots für Tochtergesellschaften ausführ-

¹⁴⁰ S. zu den Maßnahmen gegen Russland ausführlich → § 12 Rn. 2 ff.

¹⁴¹ Ausführlich zu Wirkungen und Folgen von Sanktionen der EU → Rn. 44 ff.

¹⁴² Die Maßnahmen der EU finden sich in der VO (EU) 269/2014 über restriktive Maßnahmen bzgl. der Souveränität der Ukraine (Sanktionen) und in der Russland-Sanktionen-VO (alle anderen Regelungen).

¹⁴³ Art. 5aa Russland-Sanktionen-VO iVm Anhang XIX Russland-Sanktionen-VO.

licher geregelt:¹⁴⁴ Das Verbot gilt auch für Gesellschaften, an denen eines der betroffenen staatseigenen Unternehmen mehr als 50% der Anteile hält, allerdings nicht für (Tochter-) Gesellschaften der staatseigenen Unternehmen in der EU; und das Verbot gilt für Unternehmen und Gesellschaften, die im Namen oder auf Anweisung eines der betroffenen staatseigenen Unternehmen handeln. Nach dieser zweiten Alternative kann das Transaktionsverbot doch für Unternehmen in der EU gelten. Für Deutschland haben die zuständigen Behörden klargestellt, dass diese zweite Alternative jedoch nicht für Gesellschaften gilt, die sich „in einem Konzernverbund mit den gelisteten Unternehmen befinden“.¹⁴⁵ Ob die Behörden anderer Mitgliedstaaten diese Ansicht teilen oder ob sie bei geplanten Transaktionen mit europäischen Tochtergesellschaften der betroffenen staatseigenen Unternehmen eine vertiefte Prüfung verlangen, dass die europäische Tochtergesellschaft tatsächlich nicht auf Anweisung oder im Namen der gelisteten Muttergesellschaft handeln, ist nach unserer Beobachtung nicht so sicher. Deutsche Unternehmen können aber – jedenfalls insoweit ohne Bedenken – Transaktionen mit Unternehmen in der EU durchführen, die im Eigentum eines der betroffenen russischen staatseigenen Unternehmen stehen.

Bereits 2014 haben die Mitgliedstaaten der EU ein **Waffenembargo** gegen Russland 138 verhängt.¹⁴⁶ Das Waffenembargo hat auch zur Folge, dass europäische Unternehmen bereits seit 2014 keine Güter nach Russland exportieren dürfen, wenn sie wissen, dass diese Güter an russische Rüstungsunternehmen geliefert werden.¹⁴⁷

Darüber hinaus hatte die EU bereits 2014 Listen mit Gütern erlassen, die nicht nach 139 Russland ausgeführt werden durften, wenn sie dort für Ölprojekte in der Tiefsee oder in arktischen Meeresgebieten oder für Schieferölprojekte (sog Fracking) eingesetzt werden sollten (sog Anhang II-Güter). Für die Ausfuhr aller Anhang II-Güter nach Russland, unabhängig von der geplanten Verwendung, bestand eine Genehmigungspflicht. In der Folge des völkerrechtswidrigen Angriffs Russlands auf die Ukraine hat die EU die Verbote und Genehmigungspflichten für Ausfuhren nach Russland seit Ende Februar 2022 mehrfach ganz erheblich erweitert. Danach bestehen jetzt **Verbote und Genehmigungspflichten für die Ausfuhr der folgenden Güter nach Russland:**

- Dual-Use Güter;¹⁴⁸
- Güter, die zur militärischen und technologischen Stärkung Russlands oder zur Entwicklung des Verteidigungs- und Sicherheitssektors beitragen könnten;¹⁴⁹
- Feuerwaffen (soweit es sich dabei nicht um militärische Güter handelt; die Ausfuhr militärischer Güter nach Russland ist auf der Grundlage des Waffenembargos bereits seit 2014 verboten);¹⁵⁰
- Anhang II-Güter;¹⁵¹
- Güter, die zur Ölraffination und zur Verflüssigung von Erdgas verwendet werden können;¹⁵²
- Güter, die für die Verwendung in der Luft- oder Raumfahrtindustrie geeignet sind.¹⁵³ Für einige dieser Güter galten noch Übergangsfristen für die Abwicklung von Verträgen, die vor dem 7.10.2022 geschlossen worden sind, bis zum 6.11.2022 bzw. für Verträge, die vor dem 17.12.2022 geschlossen worden sind, bis zum 16.1.2023;¹⁵⁴

¹⁴⁴ Art. 5a Abs. 1 Russland-Sanktionen-VO.

¹⁴⁵ BMWK, Fragen und Antworten zu Russland-Sanktionen, Stand: 27.9.2022, Frage 36, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/FAQ/Sanktionen-Russland/faq-russland-sanktionen.html> (zuletzt abgerufen am 1.10.2022).

¹⁴⁶ S. ausführlich zu Inhalt und Folgen von Waffenembargos → Rn. 27.

¹⁴⁷ S. dazu → § 4 Rn. 118 ff.

¹⁴⁸ Art. 2 Abs. 1 Russland-Sanktionen-VO.

¹⁴⁹ Art. 2a Abs. 1 Russland-Sanktionen-VO iVm Anhang VII Russland-Sanktionen-VO.

¹⁵⁰ Art. 2aa Abs. 1 Russland-Sanktionen-VO iVm Anhang I VO (EU) Nr. 258/2012.

¹⁵¹ Art. 3 Abs. 1 Russland-Sanktionen-VO iVm Anhang II Russland-Sanktionen-VO.

¹⁵² Art. 3b Abs. 1 Russland-Sanktionen-VO iVm Anhang X Russland-Sanktionen-VO.

¹⁵³ Art. 3c Abs. 1 Russland-Sanktionen-VO iVm Anhang XI Russland-Sanktionen-VO.

¹⁵⁴ Art. 3c Abs. 5a und Abs. 5b Russland-Sanktionen-VO.

- Flugturbinenkraftstoffe und Kraftstoffadditive;¹⁵⁵
- Güter der Seeschifffahrt;¹⁵⁶
- Luxusgüter;¹⁵⁷
- Güter, die zur Stärkung der industriellen Kapazitäten in Russland beitragen könnten.¹⁵⁸ Für einige dieser Güter galt noch eine Übergangsfrist für die Abwicklung von Verträgen, die vor dem 7.10.2022 geschlossen worden sind, bis zum 8.1.2023.¹⁵⁹

Im Hinblick auf diese Verbote gibt es **viele detailliert geregelte Ausnahmen und Übergangsvorschriften**. Über die oben genannten Regelungen hinaus galten auch für die meisten anderen dieser Verbote Übergangsvorschriften, die aber mit Inkrafttreten des sog 9. Sanktionspakets am 17.12.2022 bereits abgelaufen waren.

140 Neben diesen Beschränkungen für Ausfuhren nach Russland hat die EU **Beschränkungen und Verbote für Einfuhren aus Russland** erlassen. Diese Beschränkungen gelten, wenn die betroffenen Güter aus Russland ausgeführt werden oder einen russischen Ursprung¹⁶⁰ haben (es sei denn, die Güter waren bereits vor Erlass des betroffenen Verbots zulässigerweise aus Russland ausgeführt worden). MaW: Betroffene Güter mit russischem Ursprung können auch nicht mehr aus anderen Staaten erworben werden, wenn sie erst nach Inkrafttreten des europäischen Einfuhrverbots aus Russland ausgeführt worden sind. Diese Beschränkungen betreffen die folgenden Güter:

- Eisen- und Stahlerzeugnisse.¹⁶¹ Für einige dieser Güter galt noch eine Übergangsfrist für die Abwicklung von Verträgen, die vor dem 7.10.2022 geschlossen worden sind, bis zum 8.1.2023.¹⁶² Zukünftig dürfen betroffene Eisen- und Stahlerzeugnisse auch dann nicht mehr erworben und/ oder in die EU eingeführt werden, wenn sie zwar keinen russischen Ursprung haben, aber in einem Drittland unter Verwendung russischer Produkte hergestellt worden sind. Je nachdem um welche Produkte es sich handelt, wird dieses Verbot zu einem anderen Zeitpunkt – zwischen dem 30.9.2023 und dem 1.10.2024 – wirksam.¹⁶³
- Güter, die Russland erhebliche Einnahmen erbringen.¹⁶⁴ Für einige dieser Güter galt noch eine Übergangsfrist für die Abwicklung von Verträgen, die vor dem 7.10.2022 geschlossen worden sind, bis zum 8.1.2023;¹⁶⁵
- Kohleerzeugnisse und andere Erzeugnisse (feste fossile Brennstoffe);¹⁶⁶
- Rohöl oder Erdölzeugnisse.¹⁶⁷ Für einige dieser Güter galt noch eine Übergangsfrist für die Abwicklung von Verträgen, die vor dem 4.6.2022 geschlossen worden sind, sowie für Spotgeschäfte, bis zum 5.12.2022 bzw. 5.2.2023;¹⁶⁸
- Gold.¹⁶⁹

Ebenso wie die Regelungen zu den Ausfuhrverboten sehen die Einfuhrverbote **viele detaillierte Ausnahmeregelungen** und Übergangsvorschriften vor. Auch für die meisten der Verbote, bei denen das nicht erwähnt ist, galten Übergangsvorschriften; diese sind aber bei Erscheinen (mit einer Ausnahme für Verträge über die Einfuhr von Methanol)¹⁷⁰ bereits abgelaufen.

¹⁵⁵ Art. 3c Abs. 1 Russland-Sanktionen-VO iVm Anhang XX Russland-Sanktionen-VO.

¹⁵⁶ Art. 3f Abs. 1 Russland-Sanktionen-VO iVm Anhang XVI Russland-Sanktionen-VO.

¹⁵⁷ Art. 3h Abs. 1 Russland-Sanktionen-VO iVm Anhang XVIII Russland-Sanktionen-VO.

¹⁵⁸ Art. 3k Abs. 1 Russland-Sanktionen-VO iVm Anhang XXIII Russland-Sanktionen-VO.

¹⁵⁹ Art. 3k Abs. 3 Russland-Sanktionen-VO Russland-Sanktionen-VO.

¹⁶⁰ Zum Ursprung s. → § 7 Rn. 83 ff.

¹⁶¹ Art. 3g Abs. 1 iVm Anhang XVII Russland-Sanktionen-VO.

¹⁶² Art. 3g Abs. 3 Russland-Sanktionen-VO Russland-Sanktionen-VO.

¹⁶³ Art. 3g Abs. 1 Buchst. d Russland-Sanktionen-VO.

¹⁶⁴ Art. 3i Abs. 1 Russland-Sanktionen-VO iVm Anhang XXI Russland-Sanktionen-VO.

¹⁶⁵ Art. 3i Abs. 3 Russland-Sanktionen-VO Russland-Sanktionen-VO.

¹⁶⁶ Art. 3j Abs. 1 Russland-Sanktionen-VO iVm Anhang XXII Russland-Sanktionen-VO.

¹⁶⁷ Art. 3m Russland-Sanktionen-VO iVm Anhang XXV Russland-Sanktionen-VO.

¹⁶⁸ Art. 3m Abs. 3 Buchst. a und b Russland-Sanktionen-VO.

¹⁶⁹ Art. 3o Russland-Sanktionen-VO iVm Anhang XXVI und Anhang XXVII Russland-Sanktionen-VO.

¹⁷⁰ Art. 3i Abs. 3ba Russland-Sanktionen-VO.