

9. Kapitel

Pflichten von Kreditinstituten bei der Einhaltung von Finanzsanktionen und Embargos

Literatur: *Behr* Deutsche Unternehmen und der Israel-Boykott, 1994; *Dahm/Delbrück/Wolfrum* Völkerrecht, Der Staat und andere Völkerrechtssubjekte; Räume unter internationaler Verwaltung, Band I/2, 2002 (2. Auflage); *Fritz* Haftungsbegrenzung bei Führungskräften, NZA 2017, 673; *Gaier* Münchener Kommentar zum BGB, Band 7 (7. Aufl. 2017); *Gornig* Die völkerrechtliche Zulässigkeit eines Handelsembargos, JZ 1990, 113; *Haellmigk* Das Verbot von Boykotterklärungen nach dem deutschen Außenwirtschaftsrecht – Herausforderungen für Unternehmen im Außenhandel, CCZ 2018, 108; *Ipsen* Völkerrecht, 4. Aufl. 1999; *Krumpholz* Das Verbot von Boykott-Erklärungen, NJW 1993, 113; *Linnemann* Embargoregelungen, Grundlagen des Sanktionsrechts – Herkunft und Systematik, AW-Prax 2016, 69; *Mankowski* Deutscher Versicherer und das US-Embargo gegen den Iran – ein kleines Lehrstück zu ausländischen Eingriffsnormen, RIW 2015, 405; *Mayer/Albrecht* Bankvertrag und Finanzsanktionen: Leistungsverweigerungsrecht bei drohendem Verstoß gegen US-Sanktionen?, WM 2015, 1226; *Morweiser* Aktuelle Rechtsprechung zum Außenwirtschaftsstrafrecht – Vortrag auf dem 10. Exportkontrolltag im Rechtsprechungsforum am 26. Februar 2016, AW-Prax 2016, 168; *Nestler* Die Strafbarkeit von Verstößen gegen Verfügungsverbote über eingefrorene Geldern nach §§ 17, 18 AWG, NZWiSt 2015, 81; *Niedstedt/Trennt* Das neue Außenwirtschaftsrecht, Betriebsberater 2013, 2115; *Palandt* Beck-scher Kurz-Kommentar zum BGB, 77. Aufl. 2018; *Pfeil/Mertgen* Compliance im Außenwirtschaftsrecht, 2016; *Prieß/Schaper* Erfüllung oder Nichterfüllung – Zur Durchsetzbarkeit vertraglicher Ansprüche bei entgegenstehendem ausländischen Embargorecht, in Ehlers/Wolfgang, Recht der Exportkontrolle, Bestandsaufnahme und Perspektiven, 2015, S. 267; *Pottmeyer* Grundsatzurteil zum Iran-Embargo – BGH bezieht Stellung zum Ausfuhr-, Verkaufs-, Liefer- und Bereitstellungsverbot, AW-Prax 2016, 140; *Puschke/Hohmann* Basiswissen Sanktionslisten, 2. Aufl. 2012; *Pyka* Wirtschaftssanktionen der Vereinten Nationen und der Europäischen Union – Eine Analyse anhand des Sanktionsregimes gegen den Iran, 2015; *Schöppner* Wirtschaftssanktionen durch Bereitstellungsverbote, 2013; *Schwampe* Gesetzeskonforme Vertragsgestaltung im internationalen Rückversicherungsgeschäft im Lichte des deutschen Außenwirtschaftsrechts am Beispiel der Iran-Sanktionen, RdTW 2015, 161; *Steinrich* Beck'scher Kurz-Kommentar zum EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012; *Wolfgang/Simonsen* Kommentar für das gesamte Außenwirtschaftsrecht, Band 3, Loseblatt.

A. Einführung

I. Kontext

Bei der Prävention von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ist auch das Themenfeld der Sanktionen und Embargos zu beachten. Es besteht ein Zusammenhang zwischen der Verhinderung von Geldwäsche/Terrorismusfinanzierung und der Einhaltung von sogenannten Finanzsanktionen gegen Terroristen. Das übergeordnete Ziel

ist beiderseits die Eindämmung terroristischer Handlungen.¹ Terrorismusfinanzierung im Sinne des GwG bedeutet die Bereitstellung oder Sammlung von Vermögensgegenständen zur Bildung einer oder Beteiligung an einer terroristischen Vereinigung oder zur Begehung Straftaten mit terroristischem Hintergrund.² Das GwG schreibt u.a. Banken eine Reihe von Sicherungsmaßnahmen vor, mit denen sie solche Finanzierungen vermeiden sollen. Bei Finanzsanktionen gegen mutmaßliche Terroristen hat eine Sanktionsautorität demgegenüber bereits Personen identifiziert, denen sie Mitgliedschaft in einer Terrorgruppe oder die Beteiligung an terroristischen Akten zur Last legt. Die Sanktionierung von Terroristen begann mit dem Sanktionsregime der UNO gegen Personen, die im Verdacht standen, die Taliban oder Al-Kaida bzw. Osama bin Laden zu unterstützen.³ Ein neues UN-Sanktionsregime erließ der UN-Sicherheitsrat in der Folge der Anschläge vom 11.9.2001 und bestimmte, dass die Staaten Sorge dafür tragen müssen, dass Vermögenswerte von mutmaßlichen Terroristen eingefroren und ihnen keine wirtschaftlichen Ressourcen mehr zur Verfügung gestellt werden.⁴ Im Gegensatz zum ersten Sanktionsregime (Taliban/Al-Kaida) erließ der Sicherheitsrat selbst nun keine Sanktionsliste, sondern überließ dies den Mitgliedstaaten der UNO.⁵ Für die Staaten der EU stellte der Rat der EU in einer unmittelbar geltenden Verordnung eine Liste der sanktionierten Personen, Vereinigungen und Körperschaften auf.⁶

- 2 Die Verletzung der Sicherungsvorgaben und Sorgfaltspflichten nach dem GwG kann eine Ordnungswidrigkeit darstellen.⁷ Demgegenüber ist die Verletzung von Sanktionsverordnungen der EU nur bei fahrlässiger Begehung eine Ordnungswidrigkeit.⁸ Eine vorsätzliche Tat kann als Straftat verfolgt werden.⁹
- 3 Das bedeutet für Unternehmen, dass sie nicht allein vor dem Hintergrund der Geldwäscheprävention genau wissen müssen, wer ihr Vertragspartner ist. Eine sorgfältige Prüfung des geschäftlichen Gegenübers gebietet auch das Sanktionsrecht. Hierbei sind die Namen der Vertragspartner gegen die Namen auf den anwendbaren Sanktionslisten zu überprüfen. Ein solches Screening gegen Sanktionslisten ist allerdings nur ein Aspekt eines effektiven internen Kontrollsystems zur Einhaltung des Sanktions-

1 Siehe zu den Beweggründen der Staatengemeinschaft für die Bekämpfung von Terrorismusfinanzierung die Präambel des Internationalen Übereinkommens zur Bekämpfung der Finanzierung von Terrorismus vom 9.12.1999, Resolution der UN-Generalversammlung 54/109.

2 Siehe § 1 Abs. 2 GwG.

3 Siehe vor allem Sicherheitsresolutionen 1267 vom 15.10.1999, UN-Dok. S/RES/1267 (1999); 1333 vom 19.12.2000, UN-Dok. S/RES/1333 (2000); 1390 vom 28.1.2002, S/RES/1390 (2002).

4 Sicherheitsratsresolution 1373 vom 28.9.2001, UN-Dok. S/RES/1373 (2001).

5 Nichtsdestotrotz hat der Rat der EU die aktuelle UN-Terrorliste eins zu eins in eine für die EU-Mitgliedstaaten unmittelbar geltende Verordnung überführt. Siehe VO (EG) 881/2002 des Rates vom 27.5.2002 über die Anwendung bestimmter spezifischer restriktiver Maßnahmen gegen bestimmte Personen und Organisationen, die mit Osama bin Laden, dem Al-Qaida-Netzwerk und den Taliban in Verbindung stehen, und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 467/2001 des Rates über das Verbot der Ausfuhr bestimmter Waren und Dienstleistungen nach Afghanistan, über die Ausweitung des Flugverbots und des Einfrierens von Geldern und anderen Finanzmitteln betreffend die Taliban von Afghanistan, ABIEG Nr. L 139/9.

6 VO (EG) 2580/2001 des Rates vom 27.12.2001 über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus, ABIEG Nr. L 344/70.

7 Siehe § 56 GwG.

8 Siehe § 19 Abs. 1 i.V.m. § 18 Abs. 1 Nr. 1 AWG.

9 Siehe § 18 Abs. 1 Nr. 1 AWG.

rechts. Sanktionen gegen Staaten umfassen häufig auch Beschränkungen hinsichtlich bestimmter Waren und Dienstleistungen. Zum Beispiel verbietet die EU, Gegenstände, die zur Herstellung von Atomwaffen verwendet werden können, in den Iran zu verbringen. Darum haben Unternehmen auch eine inhaltliche Prüfung ihrer Geschäfte vorzunehmen. Machen sie Geschäfte mit sanktionierten Staaten, müssen sie klären, ob sie bestimmte Güter liefern oder abnehmen oder bestimmte Dienstleistungen erbringen oder empfangen dürfen.

Für Kreditinstitute, die Geschäfte von Exportunternehmen begleiten, bedeutet dies, dass sie nicht allein ihre Kunden, sondern auch die Vertragspartner ihrer Kunden, der Exportunternehmen, kennen müssen. Darüber hinaus müssen sie sich von der Zulässigkeit der Exportgeschäfte ihrer Kunden überzeugen. 4

II. Terminologie: Embargos, Sanktionen und Finanzsanktionen

Über die Begriffe Embargos, Sanktionen und Finanzsanktionen besteht in Praxis und Literatur kein einheitliches Verständnis. 5

Der Begriff der **Sanktionen** bezeichnet im vorliegenden Kontext Wirtschaftssanktionen.¹⁰ Wirtschaftssanktionen sind von internationalen Organisationen, Staatenverbündeten oder Einzelstaaten hoheitlich erlassene diskriminierende Handelsbeschränkungen gegenüber einzelnen Ländern oder bestimmten Personen bzw. Personengruppen, um sie aus politischen Gründen¹¹ durch das Vorenthalten von Wirtschaftsgütern zu einem bestimmten Verhalten zu bewegen.¹² 6

Die Begriffe Sanktionen und Embargos werden teilweise synonym verwendet.¹³ Noch gibt es allerdings häufig eine begriffliche Unterscheidung, die bei **Embargos** von einer beschränkten Zielrichtung ausgeht.¹⁴ Sie fußt auf einer in der Völkerrechtslehre anzutreffenden Definition des Handelsembargos als waren- bzw. dienstleistungsbezogene Beschränkungen gegen ein Land oder eine Gruppe von Ländern.¹⁵ Hiernach erfassen Embargos lediglich hoheitliche Maßnahmen gegen Staaten, nicht aber gegen Individuen. 7

Diese Differenzierung mag auch eine Erklärung dafür sein, dass der Begriff der **Finanzsanktionen** häufig allein als finanzielle Restriktionen einzelner, namentlich gelisteter Personen verwendet wird. Denn dadurch gibt es eine einfache Unterscheidung zwischen Embargos als Beschränkungen von Staaten und Finanzsanktionen als Beschrän- 8

10 Siehe zum Begriff der Wirtschaftssanktionen, auch in Abgrenzung zum völkerrechtlichen Begriff der Sanktionen Pyka S. 19 ff.

11 Regelmäßig handelt es sich in erster Linie um außen- oder sicherheitspolitische Motive des Sanktionsgebers. Es gibt allerdings auch Beispiele dafür, dass wirtschaftliche Gesichtspunkte bei dem Erlass von Sanktionen eine Rolle spielen. Siehe bspw. das US-Sanktionsgesetz „Countering America's Adversaries Through Sanctions Act“ (CAATSA) vom 2.8.2017, Sec. 257 CAATSA, H.R. 3364, Pub. L. 115-44. Siehe dazu auch unten Rn. 156.

12 Vgl. Rat der EU, Dokument vom 15.6.2012, Nr. 11205/12, „Leitlinien zur Umsetzung und Evaluierung restriktiver Maßnahmen (Sanktionen) im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU“ (im Folgenden „Sanktionsleitlinien, Ratsdokument Nr. 11205/12 vom 15.6.2012“), Ziff. 4; Hocke/Sachs/Pelz/Sachs IV Rn. 1.

13 So bspw. das Bundesamt für Ausfuhr und Wirtschaftskontrolle auf seiner Homepage unter der Rubrik „Embargos“ www.bafa.de/ (letzter Abruf: 6.3.2019); vgl. Hocke/Sachs/Pelz/Sachs IV Rn. 1 m.w.N.

14 Vgl. Pfeil/Mertgen E. Rn. 43.

15 Gornig JZ 1990, 113, 114f.; Ipsen/Gloria § 43 Rn. 8.

kungen von einzelnen Personen. Eine solche Verwendung des Begriffs der Finanzsanktionen ist allerdings zu eng, denn es gibt Sanktionsregime, die den Finanzsektor von Staaten beschränken und ebenfalls als Finanzsanktionen zu verstehen sind.¹⁶

- 9 Trotz ihrer Schwächen folgt die vorliegende Darstellung der Vereinfachung halber der üblichen Verwendung der Begriffe Sanktionen, Finanzsanktionen und Embargos. Im Folgenden bezeichnet ein Embargo allein Maßnahmen gegen Staaten. Den Begriff der Sanktionen verstehen die Autoren hingegen als Oberbegriff für diskriminierende Restriktionen unabhängig davon, gegen wen sie sich richten. Finanzsanktionen sind die finanziellen Einschränkungen von auf Sanktionslisten aufgeführten Personen.
- 10 Die Bezeichnung personenbezogene Sanktionen oder Sanktionen gegen Personen umfasst stets natürliche Personen, Unternehmen und sonstige Einrichtungen oder Organisationen. Warenbezogene Sanktionen schließen neben Gütern auch Technologien und Dienstleistungen mit ein.
- 11 Die Sanktionsverordnungen der EU sind in der Regel als restiktive Maßnahmen überschrieben.¹⁷ Sie können sowohl personen- als auch warenbezogene Sanktionen beinhalten.

III. Sanktionskonzepte

- 12 Wird ein Staat vollständig sanktioniert, so dass die Ein- und Ausfuhr jeglicher Waren und die Erbringung und Inanspruchnahme jeglicher Dienstleistungen verboten ist, handelt es sich um ein **Totalembargo**. Solche Totalembargos gab es zwar in der Vergangenheit,¹⁸ sind heute aber nur noch selten.¹⁹
- 13 Umfassende Sanktionen können erhebliche Auswirkungen auf die Volkswirtschaft eines Staats haben. Von diesen Auswirkungen werden jedoch nicht allein die politischen oder wirtschaftlichen Eliten betroffen, die häufig für die Zustände direkt oder indirekt verantwortlich sind, welche Anlass für die Verhängung der Sanktionen waren. Vielmehr leidet vor allem die allgemeine Zivilbevölkerung unter den Sanktionen, insbesondere die Teile, die sanktionsbedingte Einkommensverluste nicht kompensieren können.²⁰

16 So sind Beschränkungen von Finanzmitteln und Finanzhilfen, Investitionsverbote und Geldtransferbeschränkungen regelmäßig personenunabhängige, länderbezogene Finanzsanktionen. Vgl. Hocke/Sachs/Pelz/Vogt/Arend IV Rn. 80.

17 Eine Ausnahme stellen Beschränkungen gegen den Irak dar. Weil die Staatengemeinschaft das umfassende Irak-Embargo aufhob, lautet der offizielle Titel des Rechtsakts „Verordnung (EG) Nr. 1210/2003 des Rates vom 7.7.2003 über bestimmte spezifische Beschränkungen in den wirtschaftlichen und finanziellen Beziehungen zu Irak und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2465/1996“.

18 Historisch die Kontinentalsperre von 1806 bis 1813 durch Napoleon gegen die britischen Inseln.

19 Am ehesten gehen die umfassenden Sanktionen der USA gegen Kuba, Iran, Nordkorea oder die Krim in die Richtung von Totalembargos. Sie lassen jedoch bestimmten Handel z.B. zu humanitären Zwecken weiterhin zu.

20 Vgl. Rat der EU, Dokument vom 15.6.2012, Nr. 11205/12, „Leitlinien zur Umsetzung und Evaluierung restiktiver Maßnahmen (Sanktionen) im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU“ (im Folgenden „Sanktionsleitlinien, Ratsdokument Nr. 11205/12“), Ziff. 13.

Jedenfalls aus Sicht von supranationalen Sanktionsautoritäten wie der UNO und der EU stellen dies unerwünschte Nebeneffekte dar.²¹ Daher sind sie dazu übergegangen, nicht mehr eine ganze Volkswirtschaft mit einem Embargo zu belegen, sondern gezielt die für die Missstände verantwortlichen Personen zu sanktionieren.²² Regelmäßig sind dies politische, militärische und wirtschaftliche Entscheidungsträger des betroffenen Staats. Vor allem sanktionieren UNO und EU die Wirtschaftsbereiche, von denen diese Eliten besonders profitieren.²³ In Russland ist dies beispielsweise der Energie sektor. Zudem sanktionieren sie Sektoren, die von den Missständen profitieren oder zur ihrer Aufrechterhaltung beitragen. Das war zum Beispiel der Rohdiamantenhan del in einigen afrikanischen Bürgerkriegsländern.²⁴

Die gezielten Maßnahmen gegen einzelne Personengruppen oder Wirtschaftszweige werden **Smart Sanctions** genannt. Mit ihnen erhoffen sich die Sanktionsautoritäten, die Auswirkungen für die allgemeine Bevölkerung gering zu halten. Die Entscheidungsträger sollen hingegen durch persönliche Sanktionierung oder die Beschränkung der Schlüsselindustrien zum Einlenken und zur Änderung ihrer schädigenden Verhal tensweisen bewegt werden. Dabei umfassen persönliche Sanktionen neben dem Ein frieren von Geldern und weiteren finanziellen Einschränkungen häufig auch Reisebe schränkungen. In solchen Fällen dürfen z.B. EU-sanktionierte Personen nicht in die EU einreisen.

Beschränkungen ausgewählter Wirtschaftsbereiche werden auch **sektorale Sanktionen** genannt. Beispiel hierfür sind die restriktiven Maßnahmen der EU gegen die Ölproduktion, den Finanzsektor und die Rüstungsindustrie in Russland.

Die Verhängung von Smart Sanctions hat für die hiesigen Banken und ihre exportie renden Unternehmenskunden den Vorteil, dass sie durchaus weiterhin Geschäfte mit den betroffenen Staaten machen können, sofern keine sanktionierten Personen oder Industrien involviert sind oder die Sanktionen das konkrete Geschäft nicht erfassen. Schließlich darf nicht vergessen werden, dass Embargomaßnahmen auch immer die eigene Exportwirtschaft in Mitleidenschaft ziehen. So kann ein exportierendes Unter nehmen durch Sanktionen hart getroffen werden, wenn das Land sanktioniert wird, in welchem es seinen Hauptabsatzmarkt hat. Es liegt auf der Hand, dass die sanktioni renden Staaten die eigene Wirtschaft durch die Verhängung von Smart Sanctions weniger schaden, als durch ein Totalembargo. Wenn Sanktionsautoritäten wie die EU also mehr zum Mittel gezielter Sanktionen greifen, ist das auch im eigenen Interesse. Naturgemäß ist dabei die Interessenslage von exportstarken Ländern wie Deutschland eine andere als von Staaten, deren Wirtschaft weniger abhängig von Ausfuhren ist.²⁵

21 Vgl. Sanktionsleitlinien, Ratsdokument Nr. 11205/12 vom 15.6.2012, Ziff. 13.

22 Hocke/Sachs/Pelz/Sachs IV Rn. 15 sowie überhaupt zur historischen Entwicklung von Sanktionen, Rn. 4 ff.

23 Vgl. Hocke/Sachs/Pelz/Sachs IV Rn. 13, 15.

24 Siehe bspw. Art. 6 Abs. 1 der Sanktionsverordnung betreffend Liberia, VO (EG) Nr. 234/2004. Die restriktiven Maßnahmen gegen Liberia wurden 2007 aufgehoben.

25 Das ist einer der Gründe, warum unter den EU-Mitgliedstaaten zum Teil keine Einigkeit über die Erhebung oder das Ausmaß von restriktiven Maßnahmen besteht.