



SPECTARIS e. V.
Geschäftsstelle | 30. August 2021

POSITION

Überarbeitung der Blocking-Verordnung der Europäischen Union (Verordnung 2271/96)

Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Konsultation der EU-Kommission zu „Rechtswidrige extraterritoriale Sanktionen – eine stärkere Reaktion der EU (Änderung der Blocking-Verordnung)“

Außenwirtschaft und Exportförderung

SPECTARIS • Deutscher Industrieverband für Optik,
Photonik, Analysen- und Medizintechnik e. V.

Werderscher Markt 15
101117 Berlin
Fon +49 30 414021-58
Fax +49 30 414021-33

aussenwirtschaft@spectaris.de



Vorbemerkung

Wir bedanken uns für die Möglichkeit unsere Stellungnahme zur geplanten Überarbeitung der EU-Blocking-Verordnung abzugeben.

In den letzten Jahren haben die verschiedenen „Handelskriege“ und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Weltwirtschaft sowie die europäische Wirtschaft stark zugenommen. So sehen sich unsere Mitgliedsunternehmen zunehmend mit Strafzöllen, nicht-tarifären Handelshemmnissen sowie (extraterritorialen) Sanktionen konfrontiert.

Während internationale Handelsspannungen nichts Neues sind, hat sich die Nutzung und die Häufigkeit des Einsatzes von Sanktionen als Mittel in Handelskonflikten vervielfacht. Gerade die jüngsten extraterritorial wirkenden US-Maßnahmen gegen Russland im Hinblick auf die Pipeline Nord Stream 2 sowie gegenüber Iran, Kuba und nicht zuletzt gegenüber der Volksrepublik China werden für unsere exportstarken Mitglieder zunehmend zu einer Herausforderung im internationalen Handel. Zu befürchten ist außerdem, dass weitere Staaten nachziehen könnten und ebenfalls extraterritorial wirkende Sanktionen verhängen.

Aufgrund der geopolitischen Spannungen und des seit mehreren Jahren schwelenden Handelskonflikts mit den USA setzt die Volksrepublik China seit 2021 ebenfalls auf extraterritorial wirkende Sanktionen¹. Die Vereinigten Staaten von Amerika und die Volksrepublik China stellen für die exportstarken SPECTARIS-Unternehmen die zwei wichtigsten weltweiten Absatzmärkte dar. Der Marktzugang in diesen Staaten ist für unsere Mitglieder essentiell. In unseren Mitgliedsunternehmen müssen daher verstärkt personelle und finanzielle Ressourcen aufgewendet werden, um zwischen den verschiedenen, sich teilweise widersprechenden, ausländischen Rechtsordnungen zu navigieren und die Einhaltung der verschiedenen Vorschriften sicherzustellen.

Die USA als Vorreiter bei der Verhängung von extraterritorialen Sanktionen haben in der Vergangenheit bereits bewiesen, dass sie bei der Durchsetzung ihrer Vorschriften auch gegenüber EU-Unternehmen nicht zurückhaltend sind und Unternehmen teilweise hohe Strafen drohen, wenn sie gegen die US-Sanktionsbestimmungen verstoßen.²

¹ Vgl. [MOFCOM Order Nr. 1 vom 9. Januar 2021](#) sowie [Law of the PRC on Countering Foreign Sanctions](#) vom Juni 2021

² Vgl. Settlement Agreement zwischen Office of Foreign Assets Control (OFAC) und Nordgas, S.r.l. (https://home.treasury.gov/system/files/126/20210326_nordgas.pdf) oder Settlement Agreement zwischen Office of Foreign Assets Control (OFAC) und SAP SE (<https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20210429=>).



Obwohl die Rechtmäßigkeit extraterritorialer Sanktionen nach dem allgemeinen Völkerrecht und dem WTO-Recht umstritten ist, hätten ein Verlust des Marktzugangs, eine Sanktionierung oder hohe Strafzahlungen aufgrund der Verletzung extraterritorialer Sanktionen für die SPECTARIS-Mitglieder in diesen Märkten große wirtschaftliche Folgen. Viele unserer Mitglieder sehen sich daher gezwungen, neben den EU-Vorschriften auch die extraterritorialen Vorschriften von Drittstaaten zu beachten.

Als Reaktion auf die US-Sanktionen gegen Kuba, Iran und Libyen hat die Europäische Union am 22. November 1996 die sogenannte Blocking-Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 2271/96) erlassen. Diese soll unter anderem in der EU ansässigen Rechtsträgern und in der EU ansässigen EU-Bürgern sowie in der EU ansässigen Drittstaatsangehörigen (sofern sie sich nicht in dem Land befinden, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen) Schutz vor extraterritorialen Gesetzen bieten und deren Auswirkungen, die in seinem Anhang aufgeführt sind, entgegenwirken. Das durch die [Delegierten Verordnung \(EU\) 2018/1100 vom 6. Juni 2018 zur Änderung des Anhangs der Verordnung \(EG\) Nr. 2271/96](#) geänderte Blocking-Statut (in der derzeit ausgearbeiteten Fassung) gilt momentan für die sekundären US-Sanktionen in Bezug auf Kuba und Iran.

Allerdings kam die EU-Blocking-Verordnung bislang in der Praxis nicht zur Anwendung. Es ist kein Fall bekannt, in dem ein Ordnungswidrigkeitsverfahren wegen Verstoßes gegen die Blocking-Verordnung abgeschlossen wurde. Im derzeit vor dem Hanseatischen Oberlandesgericht (OLG) Hamburg verhandelten Fall Bank Melli Iran / Telekom Deutschland GmbH ist bislang kein abschließendes Urteil gefällt worden.³

Position von SPECTARIS

Der Zugang zu Auslandsmärkten ist für die SPECTARIS-Mitglieder essentiell. Unsere Mitglieder erwirtschaften knapp 2/3 ihres Umsatzes im Ausland. Protektionistische Maßnahmen einzelner Staaten, aber auch die steigende Anwendung von (extraterritorialen) Sanktionen als Mittel einzelner Staaten, um politische und wirtschaftliche Interessen durchzusetzen, erschweren zunehmend den Marktzugang, den Freihandel und die unternehmerische Freiheit unserer Mitgliedsunternehmen. Um den Produktionsstandort Deutschland bzw. Europa zu sichern und auszubauen, sollte der Einsatz der EU für freien, fairen Handel und den Abbau von Handelshemmnissen weiterhin das Leitprinzip der EU in der internationalen Handelspolitik sein.

³ OLG Hamburg, Beschluss v. 02.03.2020 – 11 U 116/19



Allerdings führen der zunehmende Protektionismus und die völkerrechtlich umstrittenen extraterritorialen Sanktionen nachweislich zu starken wirtschaftlichen Folgen für die wirtschaftliche Autonomie von europäischen Unternehmen, wie auch die EU in einer kürzlich veröffentlichten Studie anerkennt.⁴

So hat das konsequente Vorgehen der Vereinigten Staaten und die Wiederbelebung der extraterritorialen Sanktionsvorschriften nach ihrem Ausscheiden aus dem Joint Comprehensive Plan of Action (JCPoA) dazu geführt, dass viele europäische Unternehmen und Finanzinstitute vor dem Hintergrund möglicher US-Strafen ihre geschäftlichen Aktivitäten im Iran aufgegeben haben. In der Konsequenz finden SPECTARIS-Mitglieder, obwohl viele von ihnen in dem von US-Sanktionen ausdrücklich ausgenommenen Bereich Medizintechnik tätig sind, keinen Finanzierungspartner mehr und müssen ihr Iran-Geschäft zwangsläufig ebenfalls einstellen, mit entsprechenden Konsequenzen für die Gesundheitsversorgung im Iran.

Vor dem Hintergrund, dass immer mehr Staaten sich dem Instrument „extraterritoriale Sanktionen“ bedienen, muss die Europäische Union ein wirksames Gegenwicht und ein deutliches Signal setzen, dass sie in der EU-ansässige Unternehmen vor den schädlichen Auswirkungen von extraterritorialen Sanktionen stärker schützt und Sanktionen anderer Staaten nicht tolerieren wird.

SPECTARIS befürwortet daher eine dahingehende Überarbeitung und Schärfung der EU-Blocking-Verordnung.

Anmerkungen und Präzisierungsvorschläge zur derzeitigen Fassung der Blocking-Verordnung

In ihrer derzeitigen Fassung kann die Blocking-Verordnung lediglich als politisches Signal gewertet werden. Sie bietet EU-Unternehmen und -Personen momentan keinen ausreichenden Schutz vor extraterritorialen Sanktionen der USA oder der Volksrepublik China.

So hat die letzte Überarbeitung der Blocking-Verordnung im Jahr 2018 das Unsicherheitspotential bei betroffenen Unternehmen lediglich weiter vergrößert und dazu geführt, dass sich Unternehmen im Iran-Geschäft häufig mit zwei sich widersprechenden Rechtsordnungen auseinandersetzen müssen, wenn sie ebenfalls geschäftlich in den USA tätig sind. Neben möglichen Strafen der USA schwebt über den betroffenen Unternehmen immer das Damoklesschwert, dass Strafen drohen, wenn sie gegen die Bestimmungen der Blocking-Verordnung verstoßen und

⁴ Studie im Auftrag des INTA-Ausschuss im Europäischen Parlament, „Extraterritorial sanctions on trade and investments and European responses“, November 2020, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/653618/EXPO_STU%282020%29653618_EN.pdf



beispielsweise die US-Vorschriften im Hinblick auf den Iran beachten.
Von SPECTARIS-Seite sind daher an folgenden Stellen der Blocking-Verordnung Überarbeitungen nötig.

■ **Schärfung der Kriterien und des Verfahrens zur Erlangung von Ausnahmegenehmigungen (Artikel 5)**

Die Blocking-Verordnung sieht in Artikel 5 einen Ausnahmetatbestand zur Einhaltung extraterritorialer Sanktionsbestimmungen vor. Demnach kann es betroffenen Personen unter bestimmten Umständen erlaubt sein, ganz oder teilweise Forderungen oder Verbote nachzukommen, soweit anderenfalls ihre Interessen oder die der Gemeinschaft schwer geschädigt würden. Dabei werden die Kriterien für die Anwendung dieser Bestimmung nach dem Verfahren des Artikels 8 festgelegt. Erst wenn hinreichend erwiesen ist, dass einer natürlichen oder juristischen Person schweren Schaden zufügen würde, wird eine Ausnahme gewährt.

Das bisherige Vorgehen zur Erlangung von Ausnahmegenehmigungen ist in der Praxis nicht effektiv. Die Blocking-Verordnung stellt hohe Anforderungen an ihre Erteilung: Das Unternehmen muss nachweisen, dass es aufgrund eines konkreten Verhaltens der Gefahr von Secondary Sanctions ausgesetzt wird und es hierdurch schwer geschädigt oder beeinträchtigt wird. Darüber hinaus gibt es bisher kein geregeltes Verfahren und keine scharfen Kriterien für die Erteilung der Ausnahmegenehmigung. Ein Kriterienkatalog für die Erlangung von Ausnahmegenehmigungen und eine Verfahrensbeschreibung sollten daher bei einer Überarbeitung der Blocking-Verordnung mit aufgenommen werden.

■ **Präzisierung von Schadenersatz für EU-Unternehmen und Klageverfahren auf Grundlage der EU-Blocking-Verordnung (Artikel 6)**

Die konkreten Wirkungen der Blocking-Verordnung und hier insbesondere die Möglichkeit, Schäden, einschließlich Rechtskosten, die sich aus der Anwendung der Gesetze in ihrem Anhang ergeben, zurückzufordern, sind nach wie vor umstritten und in der Praxis bislang nicht umgesetzt worden.

Artikel 6 der Blocking-Verordnung gesteht Unionsbürger und EU-Unternehmen einen Anspruch auf Ersatz aller Schäden einschließlich von Rechtskosten zu, die ihnen aufgrund der Anwendung der im Anhang der Blocking-Verordnung gelisteten Rechtsakte und der damit zusammenhängenden Maßnahmen entstanden sind. Die Klagebefugnis besteht gegenüber natürlichen oder juristischen Personen bzw. sonstigen Stellen, die dem EU-Unternehmen den Schaden verursacht haben. In Betracht könnten hier Klagen vor Gerichten der EU-Mitgliedsstaaten kommen, in denen die Beklagten Vermögenswerte besitzen.



Die Einrichtung einer EU-Agentur für die Kontrolle ausländischer Vermögenswerte, wie in der Studie des EU-Parlaments vorgesehen, wäre ratsam, um einen Gesamtüberblick über in der EU befindlicher ausländischer Vermögenswerte zu erlangen.

Auch gegenüber Staaten, die für EU-Unternehmen schädliche extraterritoriale Sanktionen verhängen, könnten Ultima Ratio Strafmaßnahmen verhängt werden, wenn beispielsweise Schlichtungsverfahren vor der Welthandelsorganisation (WTO) keinen Erfolg bringen und die Konsequenzen der extraterritorialen Sanktionsbestimmungen für EU-Wirtschaftsbeteiligte gravierend sind. Mögliche Strafmaßnahmen könnten in diesen Fällen der Ausschluss von öffentlichen Ausschreibungen für Unternehmen aus dem betreffenden Staat oder Beschränkungen beim Marktzugang sein.

■ **EU-weit einheitliches Vorgehen bei der Verletzung der Blocking-Verordnung (Artikel 9)**

Das Blocking Statut sieht selbst keine Sanktionen vor, die im Falle eines Verstoßes gegen seine Bestimmungen zu verhängen sind. Artikel 9 der Verordnung sieht derzeit vor, dass jeder Mitgliedstaat die Sanktionen für den Fall einer Zuwiderhandlung gegen einschlägige Vorschriften dieser Verordnung selbst festlegt. Dabei müssen diese Sanktionen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. Um auch hier ein einheitliches Vorgehen innerhalb der EU sicherzustellen, sollte Artikel 9 um einen entsprechenden Katalog erweitert werden, der die Konsequenzen bei Verstößen auflistet und EU-weit gültig ist.

Begleitende Maßnahmen zur Überarbeitung der Blocking-Verordnung

Eine Schärfung der Vorschriften und Überarbeitung der Blocking-Verordnung kann aus Sicht von SPECTARIS jedoch nicht das einzige Instrument sein, um EU-Unternehmen vor den schädlichen Auswirkungen von extraterritorial wirkenden Sanktionen zu schützen. Daneben muss die Europäische Union Unterstützungsangebote auf den Weg bringen, um EU-Unternehmen die Fortführung ihrer Geschäfte in von anderen Staaten sanktionierten Zielländern zu ermöglichen.

■ **Unabhängige Zahlungswege etablieren und INSTEX stärken**

Ein wichtiges Instrument ist dabei die Etablierung von Zahlungswegen, die von den USA unabhängig sind. Die US-Sanktionen mit ihren Maßnahmen gegenüber internationalen Finanzinstituten und die Dominanz des US-Dollars als Leitwährung im internationalen Handel haben dazu geführt, dass sich ein Großteil der europäischen Banken sowie der europäische Zahlungsdienstleister SWIFT aus dem Iran-Geschäft



SPECTARIS e. V.
Geschäftsstelle | 30. August 2021

POSITION

zurückgezogen haben. In der Konsequenz konnten viele SPECTARIS-Mitglieder, obwohl viele von ihnen in dem von US-Sanktionen ausdrücklich ausgenommenen Bereich Medizintechnik tätig sind, keinen Finanzierungspartner mehr finden und mussten ihr Iran-Geschäft zwangsläufig einstellen.

Für die SPECTARIS-Mitglieder hatte dies zur Folge, dass das Iran-Geschäft im Bereich Medizintechnik massiv eingebrochen ist. In 2020 exportierten deutsche Medizintechnikunternehmen Waren im Wert von rund 85 Millionen Euro in den Iran. Zum Vergleich: Im Jahr 2016, als das Iran-Embargo gelockert wurde, betrug das Handelsvolumen der deutschen Medizintechnik mit dem Iran noch rund 143 Millionen Euro im Gesamtjahr.

Die Einführung des europäischen Zahlungsverkehrsmittels INSTEX brachte hier bislang nicht den gewünschten Erfolg. Daher sollte die Europäische Union im Zuge der Überarbeitung der Blocking-Verordnung auch prüfen, ob eine Stärkung von INSTEX möglich ist und es daneben weitere Möglichkeit beispielsweise über eine neu-geschaffene EU-Exportbank gibt, die im Falle von extraterritorialen Sanktionen Zahlungswege bieten könnte. Dies wäre ein wichtiger Schritt, um die Folgen extraterritorialer Sanktionen abzumildern und EU-Unternehmen konkret zu helfen.

Ein weiteres Instrument wären staatliche Exportkreditgarantien, die europäische Unternehmen vor wirtschaftlich und politischen Zwangsmaßnahmen und damit verbundenen Zahlungsausfällen schützen können.

■ **Koordinierung mit geplantem neuem „Anti-Coercion-Instrument der Europäischen Union**

Die Europäische Kommission arbeitet derzeit auch an einem sogenannten „Anti-Coercion-Instrument“. Im Zuge der Überarbeitung der Blocking-Verordnung sollte sichergestellt werden, dass diese beiden Maßnahmen der Europäischen Union in enger Abstimmung erfolgen und sich einzelne Vorschriften nicht widersprechen, sondern sich die beiden Maßnahmen ergänzen und eine Abgrenzung für Wirtschaftsbeteiligte klar möglich ist.

Die englischsprachige SPECTARIS-Stellungnahme zum Anti-Coercion-Instrument finden Sie [hier](#).

*SPECTARIS ist der Deutsche Industrieverband für Optik, Photonik, Analysen- und Medizintechnik mit Sitz in Berlin.
Der Verband vertritt rund 450 überwiegend mittelständisch geprägte deutsche Unternehmen.*

Die Branchen Consumer Optics (Augenoptik), Photonik, Medizintechnik sowie Analysen-, Bio- und Labortechnik erzielten im Jahr 2020 einen Gesamtumsatz von über 72 Milliarden Euro und beschäftigen rund 327.000 Menschen.
