

§ 7 Boykotterklärung

Die Abgabe einer Erklärung im Außenwirtschaftsverkehr, durch die sich ein Inländer an einem Boykott gegen einen anderen Staat beteiligt (Boykott-Erklärung), ist verboten.

Übersicht	Rn		
I. Inhalt und Bedeutung	1	7. Beteiligung an einem Boykott	21
1. Inhalt und Rechtsnatur	1	IV. Hinweise zum Umgang mit Boykotterklärungen	24
2. Bedeutung in der Praxis	2	V. Rechtsfolgen eines Verstoßes	28
II. Historische Entwicklung	4	1. Bußgeldrechtliche Haftung	29
III. Tatbestandsmerkmale	6	2. Zivilrechtliche Folgen	31
1. Inländer	7	VI. Reformüberlegungen	39
2. Abgabe einer Erklärung	10	VII. Verhältnis zu anderen Vorschriften	42
3. Im Außenwirtschaftsverkehr	14	1. Nationales Recht	42
4. Boykott	15	2. Ratsverordnung (EG)	
5. Ungeschriebenes Merkmal: Boykott ohne Beteiligung der Bundesrepublik	17	Nr 2271/96	43
6. Boykott gegen einen anderen Staat	19	3. Rechtsvergleich: Anti-Boykott- Regeln in den USA und ande- ren Rechtsordnungen	45

Literatur: Behr Deutsche Unternehmen und der Israel-Boykott, 1994; Hartung/Vogt/Arend Sanktionen bei Embargoverstößen aus Bankensicht – was lässt sich aus jüngsten Fällen für Prävention und Bußgeldverfahren lernen, in Nietsch, Unternehmenssanktionen im Umbruch, 2016, S 63 ff; Krumpholz Das Verbot von Boykott-Erklärungen, NJW 1993, 113; Lalonde/Thoms/Kelley Extraterritorial and Foreign Blocking Statutes, in Georgi/Lalonde Handbook of Export Controls and Economic Sanctions 2013, S 183; 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-Verordnungen?, WM 2015, 1226; 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; Schwampe Gesetzeskonforme Vertragsgestaltung im internationalen Rückversicherungsgeschäft im Lichte des deutschen Außenwirtschaftsrechts am Beispiel der Iran-Sanktionen, Recht der Transportwirtschaft 2015, 161.

I. Inhalt und Bedeutung

- 1. Inhalt und Rechtsnatur.** § 7 enthält eine Verbotsnorm für Boykott-Erklärungen im Außenwirtschaftsverkehr. Der Begriff Boykott-Erklärung wird legaldefiniert als die Abgabe einer Erklärung im Außenwirtschaftsverkehr, durch die sich ein Inländer an einem Boykott gegen einen anderen Staat beteiligt. Hintergrund der Vorschrift ist die Bewertung der Bundesregierung, wonach Boykott-Erklärungen als unvereinbar mit dem Grundsatz des **freien Außenwirtschaftsverkehrs** angesehen werden, weil hiermit deutsche Firmen durch Drittstaaten verpflichtet werden, deren Boykotte gegen andere Staaten zu unterstützen und ihre Geschäftsbeziehungen zu dem boykottierten Staat zu beschränken.¹ Die Normadressaten des § 7 werden daher bewusst einem **Nor-**

¹ Krumpholz NJW 1998, 113.

menkonflikt sich gegenüberstehender regelmäßig straf(ähnlich)bewehrter Vorschriften ausgesetzt, dessen Auflösung die Adressaten vor hohe Herausforderungen stellt und oft erhebliche Anstrengungen erfordert.² Der ursprünglich zum Schutz der Außenwirtschaftsfreiheit eingeführte § 7 wirkt sich daher in der Praxis zumindest administrativ, aber häufig auch kommerziell nachteilig auf die im Außenwirtschaftsverkehr tätigen Inländer aus.

2. Bedeutung in der Praxis. Die Anwendungsgebiete von Boykott-Erklärungen in der Praxis sind denkbar weit. Typischerweise sind besonders die deutsche Export-, Finanz- und Versicherungswirtschaft betroffen. In diesen Fällen können Boykott-Erklärungen in (standardisierten) Vertragsbestimmungen,³ Allgemeinen Geschäftsbedingungen und anderer Geschäftskommunikation meist unter der Überschrift „(Internationale) Sanktionen“, „OFAC“ oder „Compliance“ auftreten. In diesen Bereich fallen die häufig genannten Akkreditive einschließlich der dazugehörigen Transportdokumente und Garantien. Auch Aussagen im Zusammenhang mit dem Filtern gegen Sanktionslisten können Anknüpfungspunkte zu § 7 aufweisen. Letztlich wird jedoch selbst der Verbraucher täglich mit Klauseln konfrontiert, die im Einzelfall als Boykott-Erklärung iSd § 7 angesehen werden. Hierzu gehören beispielsweise Bestätigungen beim Herunterladen einer Software oder eines Updates, wonach die Nutzung bzw. Bezahlungen nur durch Personen erfolgt, die nicht in den USA gelistet sind bzw. der Nutzer sich im Einklang mit OFAC-Sanktionen verhält.

Trotz dieses weiten Anwendungsbereichs ist die Wahrnehmung des § 7 in der Praxis vergleichsweise begrenzt. Das lässt sich mit den geringen Befassung der Verfolgungsbehörden und Gerichte mit dieser Norm begründen. Tatsächlich ist aus den letzten Jahren nach Angaben des Zolls kein Fall bekannt, in dem die zuständige Staatsanwaltschaft bzw. das durch sie agierende Hauptzollamt/Zollfahndungsamt einen Verstoß gegen § 7 oder gar eine Ordnungswidrigkeit festgestellt hätte. Gerichte, die sich in der Vergangenheit mit Sanktionsklauseln auseinander gesetzt haben, sind allenfalls auf deren Bedeutung als Eingriffs- und Kollisionsnorm gegenüber vertraglichen Leistungspflichten eingangen.⁴ Die Auswirkungen des § 7 wurden in diesem Zusammenhang nicht geprüft. Bemühungen der deutschen Wirtschaft zur Einhaltung des § 7 begegnen daher immer wieder dem Einwand ausländischer Geschäftspartner, dass diese Vorschrift keine praktische Bedeutung habe und daher nicht berücksichtigt werden müsse.

II. Historische Entwicklung

Ursprünglich mit der 24. Änderungsverordnung vom 23.7.1992 als § 4a eingeführt, findet sich das Boykottverbot seit der grundlegenden AWG-Reform im September 2013 in § 7 nahezu wortgleich wieder. Mit der Vorschrift reagierte die Bundesregierung auf den anhaltenden isrealischen Druck, gegen den **Israel-Boykott** der Arabischen Liga vorzugehen, was zu diesem Zeitpunkt auf europäischer Ebene nicht realisierbar war.⁵ Obwohl die ersten Entwurfsversionen der Vorschrift noch einen ausdrücklichen

2 Nietsch/Hartung/Vogt/Arend 72 f.

3 Für ein Beispiel im Versicherungssektor, siehe Schwampe RdTW 2015, 161 f.

4 Zuletzt LG Dortmund 15.1.2016 – 3 O 610/15; LG Hamburg 3.12.2014, RdTW 2015, 192 f; OLG Frankfurt/Main 9.5.2011, ZIP 2011, 1354, 1357.

5 Hohmann/John/Wolf § 4a AWV Rn 2-5; Behr S 207 f.

Bezug zu Israel vorsahen, entschied sich die Bundesregierung letztlich für eine **dynamische Formulierung**, die weder eine Beschränkung hinsichtlich des boykottierten Staates noch des Boykottveranlassers enthält.⁶

- 5 Die gesetzgeberische Intention des § 7 wird im Runderlass 27/92 erläutert.⁷ Danach bezweckt die Vorschrift zum einen, den nach § 1 AWG grundsätzlich freien Außenwirtschaftsverkehr vor erheblichen Beeinträchtigungen durch Boykott-Maßnahmen von Drittstaaten und einer daraus resultierenden politischen Umlenkung von Handelsbeziehungen zu schützen. Zum anderen sollen hiervon ausgehende erhebliche Störungen der auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland vermieden werden. Entsprechend ist die Vorschrift auf Erklärungen zu fremden Boykott-Maßnahmen ausgerichtet, die sich im Inland auswirken, sei es durch privatrechtliche Pflichtenübernahme des Inländers oder durch hoheitlichen Anspruch des Boykottveranlassers, auch solche Sachverhalte zu erfassen, die keinen Anknüpfungspunkt zu dessen Rechtsordnung aufweisen (bei sog Sekundärsanktionen).⁸

III. Tatbestandsmerkmale

- 6 Die Tatbestandsmerkmale des § 7 werden mangels einschlägiger Praxisfälle und Rechtsprechung nach wie vor durch die erläuternden Runderlasse 27/92⁹ und 31/92¹⁰ sowie die Auslegungshinweise des Bundeswirtschaftsministeriums vom 20.4.2010¹¹ näher bestimmt. Als Verwaltungsvorschriften binden diese die Verwaltung, jedoch nicht die Gerichte.¹²
- 7 **1. Inländer.** Das Verbot des § 7 gilt für **Inländer**. Inländer § 2 Abs 15 AWG sind gem alle natürlichen Personen mit Wohnsitz oder gewöhnlichem Aufenthalt im Inland und alle juristischen Personen oder Personengesellschaften mit Sitz oder Ort der Leitung im Inland. Hinzu kommen auch Zweigniederlassungen ausländischer juristischer Personen oder Personengesellschaften im Inland, wenn diese ihre Leitung im Inland haben und es für sie eine gesonderte Buchführung gibt; und Betriebsstätten ausländischer juristischer Personen oder Personengesellschaften im Inland, wenn die Betriebsstätten ihre Verwaltung im Inland haben.

6 Behr S 209 mit der ursprünglichen Fassung und der amtlichen Begründung des Boykott-Verbots.

7 Runderlass Außenwirtschaft Nr. 27/92 betreffend VI: Vierundzwanzigste Verordnung zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung vom 23.6.1992, BAnz Nr 139 vom 29.6.1992, 6142.

8 Diese Begrifflichkeiten haben sich insbesondere in Bezug auf die US-Sanktionen gegen den Iran herausgebildet, gelten grundsätzlich aber für alle staatlichen Sanktionsregelungen, die nicht dem Territorialitätsprinzip folgen, sondern für sich in Anspruch nehmen, Regelungen über ihr Staatsgebiet und ihre Staatsangehörigen hinaus treffen zu können.

9 Runderlass Außenwirtschaft Nr 27/92 betreffend VI: Vierundzwanzigste Verordnung zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung vom 23.6.1992, BAnz Nr 139 vom 29.6.1992, 6142.

10 Runderlass Außenwirtschaft Nr 31/92 betreffend VI: Vierundzwanzigste Verordnung zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung vom 4.9.1992, BAnz Nr 177 vom 19.9.1992, 7849.

11 Auslegungshinweis zu § 4a vom 20.4.2010 zum Runderlass Außenwirtschaft Nr 31/92 betreffend die 24. Verordnung zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung vom 4. September 1992, VB2 – 480477/24, verfügbar unter: www.rhein-neckar.ihk24.de/blob/maihk24/international/downloads/fallback1423211245106/941368/6c52486bd52b786f75208cd376a15506/BMWI-Schreiben_zu_Boykotterklaerungen-data.pdf (abgerufen am 15.10.2016).

12 Schwampe RdTW 2015, 161, 163.

Keine Inländer sind dagegen ausländische Zweigniederlassungen inländischer juristischer Personen oder Personengesellschaften, wenn sie ihre Leitung im Ausland haben und über eine gesonderte Buchführung verfügen. Das gilt auch für ausländische Betriebstätten, die ihre Verwaltung im Ausland haben. Obwohl diese Fälle anders als in § 4 Abs 1 Nr 7 AWG aF nicht mehr ausdrücklich geregelt sind, ergibt sich dieser Rückschluss insbesondere aus der Intention des Gesetzgebers, mit der AWG-Reform keine Änderung der Rechtslage zum Boykott-Verbot herbeiführen zu wollen.¹³

Bei der Frage, ob der inländischer Vertreter eines Ausländer eine verbotene Boykott-Erklärung abgeben kann, ist zu differenzieren. Nach Auffassung des BMWi soll es darauf ankommen, welche Rechtswahl getroffen wurde und welcher örtliche Gerichtsstand für die Bestimmung, in der die Erklärung enthalten ist, gilt. Haben die Parteien beispielweise London also Ort der (schieds-)gerichtlichen Zuständigkeit für einen Vertrag mit englischer Rechtswahl vereinbart, soll die Erklärung des inländischen Vertreters nicht unter § 7 fallen.¹⁴

2. Abgabe einer Erklärung. § 7 ist ein Entäußerungstatbestand, dh schlichte Handlungen ohne Erklärungswert werden nicht erfasst.¹⁵ Die Vorschrift erfordert die Abgabe einer nach außen gerichteten Erklärung. Welche Maßstäbe an die Erklärung anzulegen sind, richtet sich nach den allgemeinen Grundsätzen des Zivilrechts.¹⁶ Hierunter fallen nach dem Runderlass 27/92 sowohl **einseitige als auch zweiseitige (vertragliche) Erklärungen**.¹⁷ Auch **Wissenserklärungen** wird man je nach ihrer konkreten Formulierung unter den Tatbestand der Vorschrift subsumieren müssen, da der Runderlass 31/92 explizit auch das Ausfüllen eines Fragebogens über Geschäftsbeziehungen zu einem boykottierten Staat als Beispiel einer unzulässigen Boykott-Erklärung nennt.¹⁸ Weitere ausdrücklich genannte Beispiele unzulässiger Boykott-Erklärungen sind unter anderem:

- Keine Geschäftsbeziehungen zu einem boykottierten Staat unterhalten zu wollen,
- Sogenannte Black-List-Klauseln, mit denen der Inländer versichert, dass er auf keiner Black-List steht bzw die Ware nicht von einem Unternehmen auf einer Black-List stammt,
- Negative Ursprungserklärungen, wonach der Erklärende bestätigt, dass die Ware bzw deren Teile nicht aus einem boykottierten Land stammen.¹⁹

13 Dieses Ergebnis lässt sich zudem aus § 2 Abs 5 AWG und § 3 Abs 1 S 1 und Abs 3 Nr 3 AWG ableiten, wonach Ausländer alle Personen erfassen, die keine Inländer sind und Zweigniederlassungen und Betriebsstätten nach dem AWG als rechtlich selbstständig behandelt werden.

14 Diese Auffassung kann allerdings letztlich nur Auswirkungen auf die jeweils anwendbaren Eingriffsnormen haben. Unterliegt der Vertrag weder deutschen Recht, noch einem Gerichtsstand in Deutschland, wird das erkennende Gericht § 7 AWV nicht zu berücksichtigen haben. Für die bußgeldrechtliche Bewertung dürften diese Gesichtspunkte dagegen keine Rolle spielen. Hierzu im Einzelnen unter Rn 19 ff.

15 So auch Behr S 227; Ehlers/Wolfgang/Prieß/Schaper S 267, 277 f.

16 Behr S 227; Hohmann/John/Wolf § 4a AWV Rn 8.

17 Runderlass Außenwirtschaft Nr 27/92, B. 1.

18 Runderlass 31/92, Ziff 2.1 Spiegelstrich 4; siehe auch Behr S 217; Hohmann/John/Wolf § 4a AWV Rn 8.

19 Runderlass 31/92, Ziff 2.1 Spiegelstrich 4.

- 11 Insgesamt veranschaulichen die in den Runderlassen enthaltenen Verwaltungsvorschriften eine sehr weite Auslegung des § 7, da bereits die ausdrückliche Bezugnahme auf ein Drittland, einen Boykott oder eine **Black-List-Klausel** als Indiz für eine Boykott-Erklärung angesehen wird.²⁰ Keine Boykott-Erklärung sind dagegen positive Ursprungserklärungen, Erklärungen, die Gesetze des Empfangslandes zu beachten, und Warenzeichen, solange sich nicht aus dem Zusammenhang mit anderen Erklärungen die Absicht ergibt, sich an einem fremden Boykott zu beteiligen.
- 12 Die Verwaltungsvorschriften treffen ferner Aussagen zum Erklärungswert von Boykott-Klauseln in bestimmten **Akkreditivgeschäften**. Enthält ein Akkreditiv eine unzulässige Boykott-Klausel, so gibt danach die das Akkreditiv bestätigende Bank eine eigene Erklärung iSd § 7 ab. Nach den Auslegungshinweisen vom 20.4.2010 soll diese eigenständige Erklärung in dem abstrakten Schuldversprechen bestehen, das die Bank gegenüber dem Ausführer unter Einhaltung der Boykottklausel eingeht.²¹ Dagegen sind die Avisierung des Akkreditivs und die Prüfung der vereinbarten Dokumente nicht als verbotene Boykott-Erklärung zu bewerten, weil die Avisbank lediglich als Bote zur Übermittlung einer fremden Willenserklärung auftritt und im Übrigen keinen Einfluss auf die Akkreditivbedingungen hat.²²
- 13 **Transporterklärungen** mit Boykott-Klauseln werden als zulässig betrachtet, wenn sie abgegeben werden, um eine Beschlagnahme des Schiffes oder der Waren zu verhindern. Wenn der Transporteur die Erklärung abgibt, wird diese Absicht als Regelfall unterstellt. Ergeben dagegen konkrete Anhaltspunkte zB aus den Bedingungen des Liefervertrags, dass der Lieferant oder der Transporteur die Erklärung abgegeben haben, um sich an einem Boykott zu beteiligen, gilt die Boykott-Klausel in der Transporterklärung dagegen als Erklärung iSd § 7. Sind keine derartigen Anhaltspunkte erkennbar, trifft die Wirtschaftsteilnehmer keine Nachforschungspflicht.²³
- 14 **3. Im Außenwirtschaftsverkehr.** Der Außenwirtschaftsverkehr umfasst gem § 1 AWG den Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und sonstigen Wirtschaftsverkehr mit Bezug zum Ausland. Rein inländische Geschäfte sind nicht erfasst. Nach den Auslegungshinweisen vom 20.4.2010 ist für das Merkmal „im Außenwirtschaftsverkehr“ nicht nur auf das Verhältnis Erklärender und Adressat abzustellen, sondern darauf, ob das **Gesamtgeschäft einen Bezug zum Ausland aufweist**.²⁴ Das heißt, dass selbst Erklärungen unter Inländern betroffen sein können, wenn sich aus den sonstigen Umständen des Geschäfts ein Auslandsbezug ergibt, zB aufgrund der Staatsangehörigkeit eines weiteren an dem Geschäft Beteiligten, dem Sitz der Zielgesellschaft beim Unternehmenskauf oder einer grenzüberschreitenden Güterbewegung.²⁵
- 15 **4. Boykott.** Die Erklärung nach § 7 muss sich auf einen Boykott beziehen. Der Begriff wird weder in der AWV noch im AWG näher beschrieben. Eine Definition ist

20 Runderlass 31/92, Ziff 2.1 aE.

21 Auslegungshinweise vom 20.4.2010, Nr 2.

22 Runderlass 31/92, Ziff 2.2 Spiegelstrich 4; Auslegungshinweise vom 20.4.2010, Nr 2; siehe auch *Krumpholz NJW* 1993, 113.

23 Auslegungshinweise vom 20.4.2010, Nr 1.

24 Auslegungshinweise vom 20.4.2010, Nr 2.

25 Nach Hocke/*Friedrich* EL 179, § 7 Rn 4 sollen Erklärungen zur Erlangung eines Visums als rein innerdeutscher Vorgang nicht unter § 7 fallen.

nach Auffassung des Verordnungsgebers entbehrlich, da es sich um einen von der Rechtswissenschaft hinreichend definierten Tatbestand handeln soll.²⁶

In der außenwirtschaftlichen Praxis ist der Begriff Boykott nicht mehr gebräuchlich. Stattdessen wird von **Sanktionen oder Embargo** gesprochen, worunter außenpolitische motivierte, hoheitliche Maßnahmen von Staaten(-gruppen) (dem Sanktionsgeber) zu verstehen sind, um bestimmte Personen oder Gruppen in ihrer wirtschaftlichen oder tatsächlichen Handlungsfreiheit zu beschränken bzw Staaten oder (*de facto*) Regierungen durch gezielte Herbeiführung eines Schadens zur Änderung ihrer Politik zu bewegen.²⁷ Die hoheitlichen Maßnahmen des Sanktionsgebers sind regelmäßig von allen Personen und Unternehmen bzw bezogen auf solche Sachverhalte umzusetzen, die der Jurisdiktion des Sanktionsgebers unterstehen. Der Boykott wird dagegen überwiegend als Aufruf Privater zum Boykott verstanden,²⁸ welcher im Außenwirtschaftsverkehr gegenwärtig kaum praktische Bedeutung hat. Da der Runderlass 31/92 diese Begriffe als Synonyme verwendet,²⁹ umfasst § 7 sowohl hoheitlich, als auch privat veranlasste Maßnahmen.³⁰

5. Ungeschriebenes Merkmal: Boykott ohne Beteiligung der Bundesrepublik. § 7 gilt nicht für solche Boykotte, an denen sich die Bundesrepublik Deutschland beteiligt.³¹ Boykott-Erklärungen sind damit zulässig, soweit diese auf einen **Boykott mit Beteiligung der Bundesrepublik** gestützt werden. Hierzu gehören Boykotte aufgrund von Kapitel VII der VN-Charta und EU-Sanktionen, denn diese besitzen verfassungsrechtlich verankerte Voranwirkung gegenüber nationalen Vorschriften.³²

Daneben kann sich die Bundesrepublik an Boykotten von Drittstaaten beteiligen und zwar unabhängig davon, ob diese Boykotte einen Beschluss des VN-Sicherheitsrats nach Kapitel VII umsetzen.³³ Jüngst stimmen insbesondere die EU und die USA vermehrt Sanktionsziele, konkrete Maßnahmen und das Sanktionsniveau ab. Beispiele hierfür sind die Sanktionserleichterungen gegen den Iran aufgrund des gemeinsamen umfassenden Aktionsplans und das Russland/Krim-Embargo. Soweit sich trotz gleicher Ausrichtung Unterschiede zwischen den Sanktionsordnungen im Einzelnen ergeben, dürfen nach derzeitiger Auslegungspraxis hierauf bezogene Erklärungen jedoch unzulässig sein, egal ob sie im Übrigen auf einem Beschluss des VN-Sicherheitsrats beruhen. Neben den daraus entstehenden, erheblichen Anwendungsproblemen in der Praxis³⁴ dürfte fraglich sein, ob die Fälle gleich ausgerichteter, im Einzelnen jedoch abweichender Sanktionen überhaupt zu einer erheblichen Störung der auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik führen; und damit den Tatbestand der Ermächtigungsgrundlage des § 7 und seiner amtlichen Begründung erfüllen.

26 Runderlass 27/92, B.; Hocke/Friedrich EL 179, § 7 Rn 6 definiert Boykott als ein Dreiecksverhältnis, in dem der Boykottierer einen Adressaten veranlasst, sich jeder Beziehung zu einem Dritten – dem Boykottanten – zu enthalten. Sowohl der Boykottierer, als auch der Adressat können Inländer sein.

27 Nietsch/Hartung/Vogt/Arend S 64.

28 Behr S 207 mwN.

29 Runderlass 31/92, Ziff 1 und 2.

30 So auch Hohmann/John/Wolf § 4a AWV, Rn 6f.

31 Runderlass 31/92, Ziff 1.

32 Krumpholz NJW 113, 114.

33 So auch Behr S 211.

34 Hierzu ebenfalls kritisch Schwampe RdTW 2015, 161, 166.