

Die US-Sanktionslisten und ihre Bedeutung für europäische Unternehmen – Eine systematische Darstellung zu ihrem Inhalt, Umfang und ihrer Reichweite

Rechtsanwalt Prof. Dr. Philip Haellmigk, LL. M.*

A. Einleitung

Spätestens mit der Listung des chinesischen Unternehmens Huawei einschließlich seiner ausländischen Tochtergesellschaften in 2019 durch die US-Behörden ist das Thema „US-Sanktionslisten“ für europäische Unternehmen wieder verstärkt in den Vordergrund gerückt.

Für die meisten europäischen Export-Unternehmen ist die Berücksichtigung der US-Sanktionslisten zwar ein zentrales Element ihres Internal Compliance Program (ICP) für die US-Exportkontrolle. So enthalten die entsprechenden Organisationsanweisungen der Unternehmen Vorgaben, dass der Kunde und die sonstigen an dem jeweiligen Export-Geschäft beteiligten Personen im Vorfeld der Lieferung mit den Namens-Eintragungen auf den einschlägigen US-Sanktionslisten abzugleichen sind. Sie beinhalten zum Teil auch detaillierte Anweisungen zum eigentlichen Prüfungsprozedere wie Zeitpunkt und Umfang der Prüfung, Aufzählung der – automatisiert oder manuell – zu prüfenden US-Sanktionslisten, Verantwortlichkeit für die Prüfung, Dokumentation der Prüfungsergebnisse etc.

Zur Frage, wie im Falle einer Namensübereinstimmung („Treffer“) hinsichtlich des betroffenen Export-Geschäfts zu verfahren ist, fallen die Anweisungen in den ICP jedoch vergleichsweise kurz aus. So wird nicht selten – recht apodiktisch – festgelegt, dass bei einem Treffer – unabhängig davon, um welche US-Sanktionsliste es sich im Einzelfall handelt – das Export-Geschäft mit der gelisteten Person bzw. dem gelisteten Unternehmen nicht weiter betrieben wird. Ein Treffer auf einer US-Sanktionsliste wird also unternehmensintern gerne mit einem Handelsverbot hinsichtlich der jeweiligen gelisteten Person gleichgesetzt.

Sofern der Grund für ein solches Vorgehen in einer rein unternehmenspolitischen Entscheidung liegt, ist hiergegen natürlich nichts einzuwenden. Erfahrungsgemäß beruht diese restriktive Haltung jedoch recht häufig auf einem Missverständnis, was Inhalt, Umfang und Reichweite der US-Sanktionslisten betrifft. Viele europäische Unternehmen sind der Ansicht, dass die US-Sanktionslisten allgemein ein umfassendes Handelsverbot mit den dort aufgeführten Personen und Unternehmen hinsichtlich aller Güter festlegen.

Dies ist aber nicht der Fall. Die Regelungen der einzelnen US-Sanktionslisten sind zum Teil sehr unterschiedlich ausgestaltet, was sowohl ihren personellen und sachlichen Anwendungsbereich als auch den konkreten Inhalt ihrer Handelsbeschränkungen betrifft. So gelten zahlreiche US-Sanktionslisten bspw. nur für US-Unternehmen oder nur für den Handel mit Gütern mit US-Ursprung. Zudem statuieren sie nicht immer ein Handelsverbot mit der gelisteten Person, sondern stellen den Handel nur unter einen Genehmigungsvorbehalt.

Eine differenzierte Betrachtung der US-Sanktionslisten mag also dazu führen, dass ein europäisches Unternehmen – trotz eines „Treffers“ – sein Export-Geschäft wie geplant realisieren kann.

Vorliegender Beitrag gibt daher einen kompakten Überblick über die wichtigsten US-Sanktionslisten, erklärt Inhalt und Reichweite ihrer Regelungen und zeigt dabei auf, unter welchen Vorausset-

zungen die US-Sanktionslisten tatsächlich die Geschäfte europäischer Unternehmen erfassen und daher auch hierzulande zu beachten sind.

B. Überblick & Grundlagen

Wie die EU unterhalten auch die USA zahlreiche Listen, auf denen natürliche Personen, Unternehmen und Organisationen (insgesamt „Unternehmen“) aufgeführt sind, gegen die die USA Handels-sanktionen verhängt haben.

Die Gründe der USA für die Erstellung einer Sanktionsliste bzw. die Eintragung eines Unternehmens auf eine Sanktionsliste sind vielfältig. So geht es den USA bspw. um den Kampf gegen den internationalen Terrorismus oder Drogenhandel¹ oder um die Verhinderung der Verbreitung der Massenvernichtungswaffen oder sonstiger Aktivitäten, die eine Gefahr für ihre nationale Sicherheit darstellen.² Der Grund für die Eintragung eines Unternehmens in eine US-Sanktionsliste kann aber auch darin liegen, dass das Unternehmen gegen die US-Exportkontrolle verstoßen hat³ oder, da es keine belastbaren Informationen über das Unternehmen gibt, als nicht vertrauenswürdig eingestuft wird.⁴

Verwaltet werden die US-Sanktionslisten von unterschiedlichen US-Behörden wie dem Bureau of Industry and Security (BIS), dem Office of Foreign Assets Control (OFAC) oder dem Directorate of Defense Trade Controls (DDTC).

Haellmigk: Die US-Sanktionslisten und ihre Bedeutung für europäische Unternehmen – Eine systematische Darstellung zu ihrem Inhalt, Umfang und ihrer Reichweite (CCZ 2020, 147)

148 ▲▼

Zu diesen US-Sanktionslisten zählen:

- Entity List
- Denied Persons List
- Unverified List⁵
- List of Administratively Debarred Parties
- List of Statutorily Debarred Parties⁶
- Specially Designated Nationals and Blocked Persons List (SDN List)⁷
- Foreign Sanctions Evaders List
- Sectoral Sanctions Identifications List
- Non-SDN Palestinian Legislative Council List
- List of Foreign Financial Institutions Subject to Correspondent Account or Payable-Through Account Sanctions (CAPTA List)
- Non-SDN Iranian Sanctions Act (NS-ISA) List.⁸

C. Das Konzept der US-Sanktionslisten

I. Die extra-territoriale Anwendung der US-Sanktionslisten

Für den richtigen Umgang mit den US-Sanktionslisten ist das Verständnis von zentraler Bedeutung, unter welchen Voraussetzungen die US-Sanktionslisten überhaupt Anwendung auf Geschäfte außerhalb der USA Anwendung finden.

Der extra-territoriale Anspruch der US-Sanktionslisten bemisst sich dabei nach den gleichen Kriterien (Anknüpfungspunkten), mit denen die US-Exportkontrolle Auslandsgeschäfte außerhalb des US-

Territoriums erfasst:

- Anknüpfungspunkt 1: Das Exportgut ist ein US-Gut
- Anknüpfungspunkt 2: In das Auslandsgeschäft ist eine US-Person involviert
- Anknüpfungspunkt 3: In das Auslandsgeschäft ist eine Person oder ein Unternehmen involviert, gegen die ein weltweit geltendes Embargo verhängt worden ist (Secondary Sanctions).⁹

Vor diesem Hintergrund lassen sich die US-Sanktionslisten in drei Kategorien einteilen.

1. Kategorie 1: Anknüpfungspunkt US-Gut

Zunächst differenzieren einige US-Sanktionslisten nach dem Handelsgut. So legen sie fest, dass für die gelisteten Unternehmen Handelsbeschränkungen (nur) insoweit gelten, als Handel mit US-Gütern betrieben wird. Der Handel mit Nicht-US-Gütern mit den gelisteten Unternehmen wird hingegen nicht untersagt.

Von zentraler Bedeutung ist hier also der sachliche Anwendungsbereich der US-Sanktionslisten. Maßgeblich ist in diesem Zusammenhang, ob ein US-Gut im Sinne der US-Sanktionslisten vorliegt. Die US-Sanktionslisten selbst enthalten keine eigene Definition eines US-Guts, so dass auf die allgemeinen Regelungen bzw. Definitionen der US-Exportkontrolle zurückzugreifen ist:

Für die US-Exportkontrolle gibt es drei Konstellationen, wann – mit Blick auf ein Auslandsgeschäft außerhalb der USA – ein US-Gut vorliegt.

a) Konstellation 1: Das Exportgut weist einen US-Ursprung auf

Ein Gut weist einen US-Ursprung (*U.S. origin item*)¹⁰ auf, wenn es in den USA hergestellt wurde. Darüber hinaus gilt nach behördlicher Praxis auch ein in den USA fortentwickeltes, überholtes, zusammengebautes oder in seiner Funktionalität verbessertes Gut mit ursprünglich ausländischer Herkunft als ein Gut mit US-Ursprung.¹¹

Enthält das geplante Geschäft mit einem gelisteten Unternehmen kein US-Gut im o. g. Sinne, finden die betreffenden US-Sanktionslisten, die auf den Handel mit einem US-Gut abstellen, keine Anwendung.

Beabsichtigt also ein europäisches Unternehmen, ein in einer solchen US-Sanktionsliste eingetragenes Unternehmen mit einem Gut zu beliefern, das zwar aus den USA bezogen, aber dort nicht hergestellt etc. wurde, können diese

Haellmigk: Die US-Sanktionslisten und ihre Bedeutung für europäische Unternehmen – Eine systematische Darstellung zu ihrem Inhalt, Umfang und ihrer Reichweite (CCZ 2020, 147)

149 ▲▼

US-Sanktionsliste und ihre Handelsbeschränkungen unberücksichtigt bleiben.¹²

b) Konstellation 2: Das Exportgut ist im Ausland produziert, enthält aber einen US-Bestandteil

Ein im Ausland produziertes Gut, das ein oder mehrere US-Bestandteile enthält, unterfällt der US-Re-Exportkontrolle, wenn die US-Bestandteile eine bestimmte Wertgrenze am ausländischen Gut erreichen bzw. überschreiten (sog. de minimis-Regelung).¹³ Die Wertgrenze liegt grundsätzlich bei 25 %. Bei Lieferungen in Länder, die aus Sicht der USA den Terrorismus unterstützen (Ländergruppe E:1: Iran, Nordkorea, Syrien, Sudan), liegt der zulässige Wertanteil hingegen nur noch bei 10 %.¹⁴

Ergibt die Prüfung, dass der Wert der US-Bestandteile unter diese Wertgrenze fällt, spielen die US-Sanktionslisten, die den Handel mit US-Gütern beschränken, somit keine Rolle und können unberücksichtigt bleiben.

Von besonderer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang daher die Ausnahmetatbestände kennen, wann US-Bestandteile aus der Wertberechnung herausgenommen werden können.

Zu den relevantesten Ausnahmen zählen:

- Ein US-Bestandteil, der keiner US-Klassifizierungsnummer (sog. Export Control Classification Number [ECCN]) in der US-amerikanischen Dual-Use Liste (Commerce Control List) unterfällt, kann bei der de minimis-Kalkulation grundsätzlich außer Betracht bleiben. Dies sind die US-Bestandteile, die als EAR99 klassifiziert werden.¹⁵
- Hat der US-Bestandteil eine ECCN, ist er nur dann in die Wertberechnung miteinzubeziehen, wenn – eine separate Lieferung des US-Bestandteils unterstellt – sein Export tatsächlich eine Genehmigungspflicht auslösen würde. Nach der US-Exportkontrolle ist ein Export eines Guts nicht bereits dann genehmigungspflichtig, wenn es gelistet ist, sondern erst dann, wenn das Land, in das exportiert werden soll, eine Genehmigung erforderlich macht.¹⁶
- Ist ein US-Bestandteil genehmigungspflichtig, bleibt er bei der de minimis-Kalkulation gleichwohl unberücksichtigt, wenn eine Allgemeine Genehmigung (License Exception) genutzt werden kann.¹⁷

Die Anwendung dieser Ausnahmetatbestände kann also dazu führen, dass trotz eingebauter US-Bestandteile das ausländische Gut gleichwohl nicht als US-Gut anzusehen ist. In diesem Fall können die US-Sanktionslisten, die den Handel mit US-Gütern beschränken, unberücksichtigt bleiben.

c) Konstellation 3: Das Exportgut ist im Ausland produziert, basiert aber unmittelbar auf einer US-Technologie.

Die US-Exportkontrolle erstreckt sich auch auf im Ausland produzierte Güter, sofern sie auf Grundlage einer US-Technologie hergestellt wurden (foreign produced direct product). Gleiches gilt, wenn das ausländische Gut unmittelbares Produkt eines ausländischen Werks bzw. einer ausländischen Anlage ist, die mittels US-Technologie hergestellt wurde.¹⁸

Die US-Exportkontrolle gilt jedoch auch hier nicht uneingeschränkt. Voraussetzung ist u. a., dass die außerhalb der USA hergestellten Güter – wenn es sich bei ihnen um US-Güter handeln würde – gelistete Güter wären (also eine ECCN haben) und in bestimmte kritische Länder geliefert werden sollen.¹⁹

Europäische Unternehmen sollten diese einschränkenden Voraussetzungen daher genau prüfen. Ergibt die Prüfung, dass trotz zugrundeliegender US-Technologie das ausländische Gut kein US-Gut ist, sind die US-Sanktionslisten, die sich auf den Handel mit US-Gütern beziehen, unbeachtlich.

2. Kategorie 2: Anknüpfungspunkt US-Person

Neben dem Anknüpfungspunkt „US-Gut“ differenzieren die US-Sanktionslisten danach, welche Unternehmen die Handelsbeschränkungen mit den gelisteten Unternehmen zu beachten hat. Es geht also hier um den personellen Anwendungsbereich der US-Sanktionslisten.

So fordern einige Sanktionslisten ausdrücklich, dass (nur) eine US-Person die festgelegten Handelsbeschränkungen hinsichtlich der gelisteten Unternehmen zu beachten hat. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass Unternehmen, die

keine US-Personen sind, die Vorgaben dieser US-Sanktionslisten nicht zu beachten haben.

Die US-Sanktionslisten, die sich (nur) an eine US-Person richten, enthalten keine eigenständige Definition einer US-Person, so dass auf die allgemeinen Vorschriften bzw. Definitionen der US-Exportkontrolle zurückgegriffen werden kann.

Nach der allgemeinen US-Exportkontrolle wird eine US-Person definiert als eine

- natürliche Person mit einer US-Staatsangehörigkeit einschließlich Greencard-Besitzer, unabhängig von ihrem Aufenthaltsort
- natürliche Person, die sich in den USA aufhält, unabhängig von ihrer Nationalität
- nach dem US-Recht gegründete Gesellschaft einschließlich ihrer nichtselbständigen Niederlassungen im Ausland.²⁰

Daraus folgt, dass Unternehmen, die nach ausländischem (Nicht-US-)Recht gegründet wurden, grundsätzlich keine US-Personen sind.²¹ Eine Ausnahme liegt aber dann vor, wenn ein US-Mitarbeiter in verantwortlicher Position (wie Management) für die Exportgeschäfte des ausländischen Unternehmens zuständig ist. Als US-Person „infiziert“ er gewissermaßen sein Unternehmen, so dass auch das Unternehmen als US-Person anzusehen ist.²²

Sofern europäische Unternehmen die Voraussetzungen einer US-Person nicht erfüllen, finden die US-Sanktionslisten, die sich ausdrücklich (nur) an US-Personen wenden, keine Anwendung. Der Handel mit einem der in diesen Sanktionslisten eingetragenen Unternehmen ist daher zulässig.

3. Kategorie 3: Anknüpfungspunkt Secondary Sanctions

Schließlich gibt es auch US-Sanktionslisten, die sich ausdrücklich an ausländische Unternehmen richten, und zwar unabhängig davon, ob sie US-Güter exportieren oder eine US-Person sind.

Dies ist dann der Fall, wenn die US-Sanktionslisten Unternehmen auflisten, für die die USA ein weltweit geltendes Handelsverbot festgelegt haben. Das bedeutet, dass weder ein US-Unternehmen (US-Person) noch ein ausländisches Unternehmen (Nicht-US-Person) mit diesen gelisteten Personen irgendeinen Handel (US-Gut oder Nicht-US-Gut) betreiben darf. Diese weltweit geltenden Handelssanktionen werden als Secondary Sanctions bezeichnet.²³

Diese dritte Kategorie von US-Sanktionslisten gilt somit für alle ausländischen Unternehmen, so dass auch europäische Unternehmen diese US-Sanktionslisten uneingeschränkt beachten müssen.

D. Inhalt & Umfang der einzelnen US-Sanktionslisten

I. Entity List

Die Entity List des BIS listet Unternehmen, die aus Sicht der USA ihre nationale Sicherheit oder ihre außenpolitischen Interessen gefährden.²⁴ Sie findet (nur) dann Anwendung, wenn es um den Handel mit US-Gütern hinsichtlich der gelisteten Unternehmen geht.²⁵ Die Entity List gehört damit zur ersten Kategorie der US-Sanktionslisten.

Für einen (Re-)Export von US-Gütern ist eine Genehmigung des BIS erforderlich, wobei die Entity List bereits einen Hinweis auf die Erfolgsaussichten eines Genehmigungsantrags gibt (case-by-case review, presumption of approval, presumption of denial).²⁶

II. Denied Person List

In der Denied Person List des BIS sind Unternehmen aufgeführt, gegen die wegen Verstoßes gegen

die US-Exportkontrolle eine Verbotsverfügung (denial order) erlassen wurde.²⁷ Mit dieser Verbotserfügung wird den gelisteten Unternehmen das Recht zum Handel mit US-Gütern entzogen. Zugleich wird Dritten untersagt, mit diesen gelisteten Unternehmen Handel zu betreiben, sofern US-Güter involviert sind.²⁸ Auch diese US-Sanktionsliste gehört damit zur ersten Kategorie der US-Sanktionslisten.

In der jeweiligen Denial Order für das gelistete Unternehmen wird der Umfang des Handelsverbots mit US-Gütern präzisiert. Regelmäßig wird dabei eine Standard Denial Order erlassen, die ein umfassendes Handelsverbot enthält.²⁹ Die Verbotserfügung kann zeitlich unbegrenzt oder nur für einen bestimmten Zeitraum (temporary denial order) erteilt werden, wobei dieser Zeitraum bis zu 50 Jahre betragen kann.

Haellmigk: Die US-Sanktionslisten und ihre Bedeutung für europäische Unternehmen – Eine systematische Darstellung zu ihrem Inhalt, Umfang und ihrer Reichweite (CCZ 2020, 147)

151 ▲▼

III. Unverified List

Die Unverified List des BIS umfasst Unternehmen, deren (wahre) Existenz nicht überprüfbar ist, so dass besondere Sorgfalt beim Handel mit diesen gelisteten Unternehmen geboten ist (red flag). Sie gilt für den Handel mit US-Gütern.³⁰ Damit gehört diese US-Sanktionsliste ebenfalls zur ersten Kategorie der US-Sanktionslisten.

Die Unverified List enthält im Grunde keine Handelsbeschränkungen. Der Exporteur benötigt lediglich im Vorfeld der Lieferung ein vom Kunden unterzeichnetes sog. Unverified List (UVL)-Statement, das u. a. Angaben zur Endverwendung und eine Einwilligung zu Post Shipment-Kontrollen enthält.³¹

IV. List of Administratively / Statutorily Debarred Parties (Debarment List)

In der Debarment List des DDTC, die sich in die List of Administratively Debarred Parties und die List of Statutorily Debarred Parties unterteilen, werden Unternehmen zusammengefasst, die gegen die US-Rüstungsexportkontrolle verstoßen haben. Sie werden vom Bezug von US-Rüstungsgütern ausgeschlossen, wobei der Zeitraum des Ausschlusses üblicherweise 3 Jahre beträgt.³²

Dies hat zur Folge, dass hinsichtlich der dort gelisteten Unternehmen kein Handel mit US-Rüstungsgütern betrieben werden darf.³³ Damit sind auch diese US-Sanktionslisten der ersten Kategorie der US-Sanktionslisten zuzuordnen.

V. Foreign Sanctions Evaders List

Die Foreign Sanctions Evaders List des OFAC enthält Unternehmen, die gegen die US-Sanktionen gegen den Iran oder Syrien (gemäß Executive Order 13608) verstoßen haben oder die in Geschäfte mit Personen involviert waren, die US-Sanktionen unterliegen.

Hinsichtlich dieser Unternehmen gilt ein umfassendes Handelsverbot.³⁴ Es richtet sich dabei an US-Personen.³⁵ Diese US-Sanktionsliste gehört somit zur zweiten Kategorie der US-Sanktionslisten.

VI. Sectoral Sanctions Identifications List

In der Sectoral Sanctions Identifications List des OFAC sind russische Unternehmen (wie Banken und Unternehmen der ölproduzierenden bzw. -explorierenden Industrie) aufgeführt, mit denen bestimmte Handelsgeschäfte verboten sind. Die einzelnen Handelsbeschränkungen sind in den Direc-

tives 1, 2, 3 und 4 aufgeführt, die u. a. Verbote hinsichtlich Kredit- und anderer Finanzierungsge-
schäfte sowie hinsichtlich der Lieferung von Gütern zur Ölproduktion und -exploration beinhalten.³⁶
Diese Handelsverbote richten sich an US-Personen.³⁷ Somit ist auch diese US-Sanktionsliste der
zweiten Kategorie der US-Sanktionslisten zuzuordnen.

VII. Non-SDN Palestinian Legislative Council List

Die Non-SDN Palestinian Legislative Council List des OFAC fasst diejenigen Personen zusammen,
die als Vertreter einer terroristischen Vereinigung in den Palästinensischen Legislativrat gewählt
wurden.

Geschäfte mit diesen gelisteten Personen sind untersagt; das Handelsverbot richtet sich dabei an
US-Personen.³⁸ Daher gehört diese US-Sanktionsliste ebenfalls zur zweiten Kategorie der US-
Sanktionslisten.

VIII. List of Foreign Financial Institutions Subject to Correspondent Account or Payable-Through Account Sanctions

Die List of Foreign Financial Institutions Subject to Correspondent Account or Payable-Through Ac-
count Sanctions des OFAC führt Finanzinstitute auf, für die Beschränkungen oder Verbote hinsicht-
lich der Eröffnung von Korrespondenz- oder Durchlaufkonten in den USA gelten.³⁹ Aktuell ist nur ein
ausländisches (chinesisches) Finanzinstitut gelistet. Adressat dieser Verbote sind US-Personen (US-
Finanzinstitute). Somit gehört auch diese US-Sanktionsliste zur zweiten Kategorie der US-
Sanktionslisten.

IX. Non-SDN Iranian Sanctions Act List

In der Non-SDN Iranian Sanctions Act List des OFAC sind Unternehmen aufgeführt, für die ver-
schiedene iran-bezogene Handelsverbote gelten.⁴⁰ Die Handelsverbote richten sich dabei an US-
Personen (vor allem US-Finanzinstitute). Daraus folgt, dass diese US-Sanktionsliste ebenfalls der
zweiten Kategorie der US-Sanktionslisten zuzurechnen ist.

X. Specially Designated Nationals and Blocked Persons List

Die Specially Designated Nationals and Blocked Persons List des OFAC ist die umfangreichste US-
Sanktionsliste. Sie listet zum einen Unternehmen aus Ländern, gegen die die USA ein Embargo ver-
hängt haben (country-specific), zum anderen werden Unternehmen aufgeführt, die im Zusammen-
hang mit dem internationalen Terrorismus oder Drogenhandel stehen (not country specific). Für
diese ge-

Haellmigk: Die US-Sanktionslisten und ihre Bedeutung für europäische Unternehmen –
Eine systematische Darstellung zu ihrem Inhalt, Umfang und ihrer Reichweite (CCZ
2020, 147)

listeten Personen und Unternehmen gilt ein umfassendes Handelsverbot.

Hinsichtlich der Adressaten der Handelsverbote differenziert die Specially Designated Nationals and
Blocked Persons List. Zum Teil richten sich die Handelsverbote nur an US-Personen, zum Teil gelten
sie aber auch für Nicht-US-Personen.

Ob ein Handelsverbot auch für Nicht-US-Personen gilt, lässt sich daran erkennen, ob der jeweilige
Listeneintrag des Unternehmens den Hinweis „subject to secondary sanctions“ enthält.⁴¹ Ist dies
der Fall, ist jeglicher Handel mit diesem Unternehmen untersagt, unabhängig davon, ob US-Güter

involviert sind oder nicht.⁴² Fehlt dieser Eintrag, beschränkt sich das Handelsverbot auf US-Personen.⁴³

Daher gehört diese US-Sanktionsliste sowohl zur zweiten als auch zur dritten Kategorie von US-Sanktionslisten.

E. Zusammenfassung

Der richtige Umgang mit den US-Sanktionslisten erfordert vorrangig das Verständnis, für welche Güter und für welche Unternehmen die US-Sanktionslisten überhaupt gelten. Der Grund liegt darin, dass der personelle und sachliche Anwendungsbereich der US-Sanktionslisten zum Teil sehr unterschiedlich ausgestaltet ist.

Vor diesem Hintergrund lassen sich die US-Sanktionslisten in drei Kategorien unterteilen. Einige US-Sanktionslisten beschränken (nur) den Handel mit US-Gütern, gelten dafür aber unabhängig davon, ob ein US-Unternehmen oder ein ausländisches Unternehmen die US-Güter (re-)exportiert. Andere US-Sanktionslisten richten sich ausdrücklich (nur) an US-Personen. Schließlich gibt es auch Sanktionslisten, die sich ausdrücklich auch an Nicht-US-Personen wenden, unabhängig davon, mit welchen Gütern gehandelt wird.

Der Inhalt der Handelsbeschränkungen der einzelnen US-Sanktionslisten unterscheidet sich ebenfalls. Teils unterfällt der Handel einer Genehmigungspflicht, teils werden Verbote festgelegt, die sich entweder nur auf bestimmte Geschäfte beziehen oder für sämtliche Geschäfte gelten.

Europäische Unternehmen sollten den unterschiedlichen Inhalt und Regelungsgehalt der US-Sanktionslisten kennen und ggf. auch zu ihrem Vorteil nutzen. So mag ein „Treffer“ bei der US-Sanktionslistenprüfung, der dem ersten Anschein nach das geplante Geschäft zunichte macht, bei genauerer Betrachtung doch unbeachtlich bleiben.

KONTAKT:

Rechtsanwalt Prof. Dr. Philip Haellmigk, LL. M.

HAELLMIGK Rechtsanwälte

Georgenstraße 93

80798 München

Tel.: 089/2870 2500

philip.haellmigk@haellmigk.com

* RA Prof. Dr. Philip Haellmigk, LL. M. ist Inhaber und Leiter der Kanzlei HAELLMIGK Rechtsanwälte, die auf die Bereiche „International Trade, Export Controls & Sanctions“ spezialisiert ist. Prof. Haellmigk ist als Rechtsanwalt in Deutschland sowie in England (Solicitor of England & Wales) zugelassen und hat einen Abschluss der französischen Rechtswissenschaften (Licence en Droit). Zudem ist er Professor an der FOM Hochschule für Oekonomie & Management in München und lehrt dort Öffentliches Recht.

1 S. die Specially Designated Nationals and Blocked Persons List.

2 Vgl. die Entity List.

3 S. die Denied Persons List.

4 Vgl. die Unverified List.

5 Für die Entity List, die Denied Persons List und die Unverified List ist das BIS zuständig; sie werden unter dem Begriff „List of Parties of Concern“ zusammengefasst; vgl. die Homepage des BIS: <https://www.bis.doc.gov/index.php/policy-guidance/lists-of-parties-of-concern>.

6 Die Lists of Administratively bzw. Statutorily Debarred Parties werden vom DDTC verwaltet; s. die Homepage des DDTC: https://www.pmdotc.state.gov/ddtc_public?id=ddtc_kb_article_page&sys_id=c22d1833dbb8d300d0a370131f9619f0_

7 Die SDN List enthält auch die List of Persons Identified as Blocked Solely Pursuant to Exe-

- 8 cutive Order 13599 (the 13599 List).
Für die anderen Sanktionslisten ist das OFAC verantwortlich; vgl. die Homepage des OFAC: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Pages/default.aspx>. Ausgangspunkt für die US-Sanktionslisten des OFAC sind die sog. Sanktionsprogramme (dh Rechtsakte), auf deren Grundlagen die Erstellung der US-Sanktionslisten bzw. die Eintragung der Unternehmen erfolgen. Entgegen verbreiteter Ansicht gibt es daher bspw. keine eigenständige (als solche gekennzeichnete) Non-Proliferation List. Vielmehr wurden auf Basis des Sanktionsprogramms „Non-Proliferation Sanctions“ an der Proliferation mitwirkende Unternehmen identifiziert, die dann in die SDN List aufgenommen wurden. Die einzelnen SDN-Eintragungen verweisen auf das jeweilige Sanktionsprogramm. So enthält bspw. eine SDN List-Eintragung, die auf Grundlage des Sanktionsprogramms „Non-Proliferation Sanctions“ erfolgt, den Hinweis „NPMWD“ (Weapons of Mass Destruction Proliferators Sanctions Regulations); für die Eintragung auf die SDN List wegen des Sanktionsprogramms „Counter Terrorism Sanctions“ gibt es bspw. den Hinweis „FTO“ (Foreign Terrorist Organization Sanctions Regulations) oder „SDGT“ (Global Terrorist Sanctions Regulations).
- 9 Gelegentlich ist zu lesen, dass es noch weitere Anknüpfungspunkte gebe wie „US-Territorium“ oder „US-Dollar-Geschäfte“. Es geht hier jedoch um die US-Exportkontrolle für Auslandsgeschäfte außerhalb der USA, also gerade nicht um Geschäfte auf dem bzw. vom US-Territorium aus. Die Abwicklung von US-Dollar-Geschäften im Ausland erfolgt stets unter Einbindung von Geschäftsbanken in den USA mit der Folge, dass eine US-Person (US-Bank) in das Auslandsgeschäft involviert ist. Daher wird diese Konstellation bereits vom Anknüpfungspunkt 2 erfasst.
- 10 Vgl. § 734.3(a)(2) Export Administration Regulations (EAR), der den Begriff jedoch nicht weiter definiert.
- 11 S. *BIS*, Complete list of Key terms used in the De minimis/Direct Product Decision Tool, Stand 11.4.2018, U. S. Origin, S. 5. Der Gedanke, dass die Fortentwicklung bzw. der Ort der Fortentwicklung für die Einstufung des Guts maßgeblich ist, gilt auch umgekehrt: Sofern das in den USA hergestellte Gut im Ausland zu einem anderen Gut fortentwickelt bzw. umgewandelt wird, wird es nicht mehr als US-Gut, sondern als ausländisches Gut angesehen; s. bspw. beim US-Iran-Embargo Sec. 560.205(b)(1) Iranian Transactions and Sanctions Regulations.
- 12 Gelegentlich ist zu lesen, dass mit dem Fokus auf die Frage des Orts der Herstellung des Guts verkannt werde, dass die US-Exportkontrolle auch für Güter gelte, die sich in den USA befänden, also unabhängig davon, ob sie dort hergestellt seien oder nicht. Diese Behauptung ist zwar richtig, geht aber an der Sache vorbei. Sofern es um den Export aus den USA geht, gilt die US-Exportkontrolle selbstverständlich auch für den Export von Gütern, die sich in den USA befinden. Dann umfasst der Begriff „US-Gut“ auch diejenigen Güter, die sich in den USA befinden, ohne dort hergestellt worden zu sein. Im vorliegenden Fall geht es aber um den Export von US-Gütern, der sich außerhalb der USA vollzieht, also einen Re-Export. Für diesen Re-Export wird der Begriff US-Gut abweichend definiert als Gut, das in den USA hergestellt wurde.
- 13 § 734.3(a)(3)(ii) EAR. Die de minimis-Regelung gilt auch für ausländische Software- und Technologieprodukte mit inkorporierter (bzw. beigefügter) US-Software und US-Technologie; vgl. § 734.4(c), § 734.4(d) EAR.
- 14 Bei der de minimis-Regelung gelten zahlreiche Sonderregelungen: so gilt die de minimis-Regelung zunächst nur für Dual-Use Güter, also nicht für militärische Produkte iSd U. S. Munitions List (USML). Im Rahmen der Dual-Use Güter gibt es wiederum Beschränkungen. So darf die de minimis-Regelung für bestimmte besonders sensitive US-Güter gar nicht angewandt werden oder es gibt Sonderbestimmungen, die ihre Anwendbarkeit beschränken oder im Ergebnis ausschließen; vgl. § 734.4(a) EAR.
- 15 Vgl. *BIS*, De minimis Rules and Guidance, Stand 5.11.2019, S. 2; bei bestimmten (Embargo-)Ländern gilt jedoch, dass auch die EAR99-Bestandteile berücksichtigt werden müssen; vgl. hierzu *Haellmigk CCZ 2019*, 135 (138).
- 16 Maßgeblich sind hier die Kontrollgründe (reasons for control) für die Aufnahme eines Guts in die Commerce Control List. Für jedes Land ist in einer Länderliste festgelegt, ob der jeweilige Kontrollgrund vorliegt (Commerce Country Chart, vgl. Supplement 1 to Part 738 EAR). Erst die Zusammenschau aus Kontrollgrund und Lieferland ergibt also, ob der Export des Guts genehmigungspflichtig ist; hierzu ausführlich *Haellmigk CCZ 2019*, 135

(137); *Burkert-Basler*, US-Exportbestimmungen, 2019, 151 (151); *Haellmigk AW-Prax* 2019, 57 (58).

17 So bspw. für die License Exception GBS – Shipment to Group B Countries, vgl. § 740.4 EAR; vgl. Supplement 2 to Part 734 – Guidelines for de minimis Rules, (1) (a); s. a. *BIS*, De minimis Rules and Guidance, Stand 5.11.2019, S. 2; *Haellmigk CCZ* 2019, 135 (137); zum Inhalt und zu den Nutzungsvoraussetzungen der einzelnen License Exceptions vgl. *Haellmigk AW-Prax*, 2020, 60 ff.

18 § 734.3(a)(4); § 736.2(b)(3) EAR.

19 Vgl. *Commerce Department*, Export Controls (undatiert), S. 5; *BIS*, Direct Product Guidelines, General Prohibition No. 3: Direct Product Rule § 736.2(b)(3) of the EAR, Stand 30.10.2015. Für bestimmte sensible Güter existieren dabei Sonderregelungen; s. bspw. § 736.2(b)(3)(iii) EAR.

20 Part 772 EAR – Definition of Terms: U. S. person.

21 Dies gilt grundsätzlich auch für ein Unternehmen, das nach ausländischem (bspw. europäischem) Recht gegründet wurde, auch wenn es die Tochtergesellschaft eines US-Unternehmens ist. Ausnahmsweise spielt die US-Konzernzugehörigkeit aber dann eine Rolle, wenn es um Lieferungen in Embargoländer geht. So setzt bspw. das US-Iran-Embargo ausländische US-Konzerntochtergesellschaften mit einer US-Person gleich; dies gilt dabei nicht nur für den Fall, dass die US-Gesellschaft 50 % oder mehr Anteile hält, sondern auch dann, wenn sie einen vergleichbaren beherrschenden Einfluss auf das ausländische Unternehmen ausübt; vgl. hierzu ausführlich *Haellmigk CCZ* 2018, 33 (34); *Haellmigk CCZ* 2019, 135 (138).

22 In einem solchen Fall kann das Unternehmen in Form einer sog. recusal policy festlegen dass die US-Person von den Exportgeschäften ausgeschlossen wird („wall of from export-related business“), so dass das Unternehmen nicht als US-Person anzusehen ist; vgl. *OFAC*, Frequently Asked Questions Relating to the Lifting of Certain U. S. Sanctions Under the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) on Implementation Day, Stand 15.12.2015, C.16.

23 Zum Konzept und Inhalt der Secondary Sanctions ausführlich *Haellmigk CCZ* 2018, 33 (36 f.); *Haellmigk CCZ* 2019, 135 (138); zur Frage der (völker)rechtlichen Zulässigkeit instruktiv *Meyer JIL* 2009, 905 ff.

24 Supplement 4 to Part 744 EAR.

25 Die Entity List gibt für jedes eingetragene Unternehmen an, ob der Eintrag für alle oder nur für bestimmte US-Güter gilt. In der Regel sind alle US-Güter erfasst, also auch die EAR-99 Güter.

26 Vgl. § 744.16 EAR. Zum Teil werden die Erfolgsaussichten generisch für alle US-Güter angegeben, zum Teil erfolgt aber auch eine Einschätzung hinsichtlich einzelner US-Güter.

27 Vgl. <https://www.bis.doc.gov/index.php/the-denied-persons-list>.

28 Vgl. *Haellmigk*, US-Exportbestimmungen, 2018, 102 (103).

29 Die Standard Denial Order verbietet aber nicht den Handel mit ausländischen Gütern, die direkte Produkte von US-Technologie sind (zu diesem Typus von US-Gut s. o. C. I.1.c.), vgl. hierzu *Haellmigk*, US-Exportbestimmungen, 2018, 102 (104).

30 Supplement No. 6 to Part 744 EAR.

31 § 744.15(b) EAR.

32 § 127.7 ITAR.

33 Das Handelsverbot erstreckt sich also nicht auf zivile oder Dual-Use Güter; vgl. auch *Hauschka/Moosmayer/Lösler/Merz*, Corporate Compliance, 3. Aufl. 2016, § 32 Rn. 77.

34 Das Handelsverbot gilt somit auch für diejenigen Geschäfte, die in den USA getätigt werden, vgl. die Definition von US-Person unter C. I.1.b..

35 Vgl. https://www.treasury.gov/resource-center/faqs/Sanctions/Pages/faq_iran.aspx#fse.

36 In Einzelfällen können jedoch General Licenses genutzt werden; <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Pages/ukraine.aspx#directives>; zudem ist es auch möglich, beim OFAC eine Einzelgenehmigung für ein an sich verbotenes Handelsgeschäft zu beantragen, wobei die Erfolgsaussichten in der Regel gering sind.

37 Das Handelsverbot gilt daher auch für diejenigen Geschäfte, die in den USA getätigt werden, vgl. die Definition von US-Person unter C. I.1.b..

38 Sofern die Mitglieder des Palästinensischen Legislativrats nicht als Vertreter einer terroristischen Vereinigung gewählt wurden, sind Geschäfte mit ihnen jedoch erlaubt, siehe General License No. 4, https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/plc_gl4.pdf.

39 Diese US-Sanktionsliste entspricht der früheren List of Foreign Financial Institutions Sub-

ject to Part 561 (the Part 561 List).

40 Vgl. Section 6 Iran Sanctions Act.

41 S. beispielhaft für die Listung eines Unternehmen, das subject to secondary sanctions ist, die Mines and Metals Engineering GmbH: <https://sanctionssearch.ofac.treas.gov/Details.aspx?id=2292>; für die Listung eines Unternehmens, das nicht subject to secondary sanctions ist, die Mamoun Darkazanli Import-Export Company: <https://sanctionssearch.ofac.treas.gov/Details.aspx?id=343>.

42 Missverständlich Hauschka/Moosmayer/Lösler/Merz, Corporate Compliance, 3. Auflage 2016, § 32 Rn. 69 f.

43 Hinsichtlich der in der SDN List aufgeführten Unternehmen, die zwar nicht subject to secondary sanctions sind, aber wegen des Zusammenhangs mit Terrorismus gelistet worden sind, fügt das BIS folgende weitere Handelsbeschränkung für Nicht-US-Personen hinzu: sofern eine Nicht-US-Person ein solches Unternehmen mit US-Gütern beliefern will, muss es eine Genehmigung beim BIS beantragen, vgl. § 744.12(a)(4) EAR, § 744.13(a)(4); § 744.14(a)(3) EAR.