

Bemerkenswert ist, dass Sanktionen zunehmend auch gegen Non-U.S. persons verhängt werden. Im Fokus stehen dabei nicht nur die ausländischen Unternehmen selbst, sondern gerade auch deren Mitarbeiter, die in bestimmte Vorgänge involviert

sind. So wurden auch vor kurzem wieder deutsche Unternehmen und in Deutschland ansässige Personen auf die Sanktionsliste SDN List gesetzt, da ihnen vorgeworfen wird, gegen US-Regularien verstoßen zu haben.

Würde der Export Control Reform Act of 2018 unverändert in Kraft gesetzt und hätte er tatsächlich eine unbegrenzte extraterritoriale Auswirkung, stellt sich zudem die Frage, wie dies mit § 1 des Außenwirtschaftsgesetzes zu vereinbaren ist.

# Bedeutung der U.S. Denied Persons List für deutsch-europäische Unternehmen

## – am Beispiel der aktuellen Listung des chinesischen Unternehmens ZTE

Von Rechtsanwalt Prof. Dr. Philip Haellmigk, LL.M.<sup>1</sup>

Vor dem Hintergrund der aktuellen Aufnahme des chinesischen Telekommunikationsunternehmens ZTE auf die US-Sanktionsliste „Denial Persons List“, die von der Politik wie von den Medien intensiv kommentiert worden ist, beleuchtet dieser Beitrag in einem kompakten Überblick Inhalt und Reichweite dieser US-Sanktionsliste und zeigt auf, unter welchen Voraussetzungen deutsch-europäische Unternehmen die Regelungen der U.S. Denial Persons List beachten müssen.

Im US-Exportkontrollrecht existieren zahlreiche von unterschiedlichen US-Behörden geführte Sanktionslisten, wonach bestimmte natürliche und juristische Personen von den Handelsaktivitäten mit dem US-Markt ausgeschlossen sind. Zum einen unterliegen die gelisteten Personen umfassenden Handelsverboten, zum anderen ist es US-Unternehmen verboten oder zumindest unter Genehmigungsvorbehalt verboten, mit diesen gelisteten Unternehmen Handel zu betreiben.

Darüber hinaus können die US-Sanktionslisten auch für ausländische Unternehmen ein Handelsverbot hinsichtlich der gelisteten Personen festlegen, sodass auch die ausländischen Unternehmen die US-Sanktionslisten beachten müssen. Entgegen verbreiteter Ansicht bedeutet dies aber nicht, dass jeder „Treffer“ auf einer der US-Sanktionslisten zu einem Handelsverbot für ausländische Unternehmen führt. Je nach Inhalt und Geltungsbereich der einschlägigen US-Sanktionsliste können ausländische Unternehmen weiterhin Handel mit den gelisteten Personen betreiben.

Deutsch-europäische Unternehmen sollten daher jede US-Sanktionsliste gesondert daraufhin prüfen, ob und inwiefern die US-

Sanktionsliste tatsächlich Handelsbeschränkungen für sie bereithält.

### ■ I. Hintergrund der Aufnahme der ZTE auf die U.S. Denied Persons List

Nachdem die US-Behörden über einen Zeitraum von 5 Jahren gegen das chinesische Unternehmen Zhongxing Telecommunications Equipment Corporation und ihre Tochtergesellschaft ZTE Kangxun Telecommunications Ltd (insgesamt „ZTE“) wegen des Verdachts illegaler Exporte von Elektronikgütern mit US-Ursprung nach Iran und Nordkorea ermittelt hatten, wurde das Verfahren gegen die ZTE im März 2017 im Wege eines Vergleichs abgeschlossen. Der Inhalt des Vergleichs war im Wesentlichen folgender:

- ZTE bekannte sich gegenüber dem Department of Justice des Verstoßes gegen die US-Exportkontrolle, der Behinderung der Justiz und der Abgabe falscher Angaben schuldig und verpflichtete sich, wegen der Verletzung des International Emergency Economic Powers Act (IEEPA) eine Geldstrafe in Höhe von 430.488.798 US-Dollar zu zahlen.
- Zudem verpflichtete sich die ZTE gegenüber dem Bureau of Industry and Security

(BIS) wegen der Verletzung der Regelungen der Export Administration Regulations (EAR) zur Zahlung einer Geldstrafe von 661.000.000 US-Dollar, wobei die Zahlung von 300.000.000 US-Dollar für einen Zeitraum von 7 Jahren unter der Bedingung ausgesetzt wurde, dass in diesem Zeitraum keine weiteren exportkontrollrechtlichen Verfehlungen begangen würden (Probezeit). Andernfalls würde die Zahlung von 300.000.000 US-Dollar sofort fällig.

- Zudem setzte das BIS die ZTE in Form einer Denial Order auf die Denial Persons List für die nächsten 7 Jahre, wobei die Denial Order jedoch erst einmal ausgesetzt wurde. Sollte es in diesem Zeitraum aber zu erneuten exportkontrollrechtlichen Verfehlungen kommen, würde die BIS die Aussetzung der Denial Order unverzüglich widerrufen.
- Wegen der Verletzung der Iran Transactions and Sanctions Regulations (ITSR) verpflichtete sich die ZTE schließlich gegenüber dem Office of Foreign Assets Control (OFAC) zu einer Zahlung von über 100.000.000 US-Dollar. Die gegen die ZTE insgesamt verhängte Geldstrafe betrug damit die Rekordsumme von 1.190.000.000 US-Dollar.

<sup>1</sup> Kontakt: philip.haellmigk@haellmigk.com; Tel.: +49 89 28702500; www.haellmigk.com

Im Frühjahr 2018 stellte das BIS jedoch fest, dass die ZTE sowohl während der Vergleichsverhandlungen in 2017 als auch während der Probezeit nach Abschluss des Vergleichs (weitere) falsche Angaben gegenüber den US-Behörden gemacht hatte. Die nach Ansicht des BIS falschen Angaben der ZTE betrafen vor allem die vereinbarte Verhängung arbeitsrechtlicher Disziplinarmaßnahmen gegen leitende Angestellte der ZTE, die an den Verstößen gegen die US-Exportkontrolle maßgeblich beteiligt waren. Das BIS warf der ZTE vor, die US-Administration hierüber systematisch getäuscht zu haben.

Am 15.4.2018 ordnete das BIS daher Folgendes an:

- Die ausgesetzte Teil-Geldstrafe von 300.000.000 US-Dollar ist sofort zur Zahlung fällig;
- Die Aussetzung der Denial Order gegen die ZTE wird aufgehoben; die ZTE ist für die nächsten 7 Jahre eine Denied Person im Sinne der U.S. Denied Persons List.

Am 7.8.2018 erklärte das BIS, dass sich die ZTE zur Zahlung weiterer Geldstrafen bereit erklärt habe. Eine Löschung der ZTE von der U.S. Denied Persons List ist bislang jedoch nicht erfolgt.

## ■ II. Inhalt und Reichweite der U.S. Denied Persons List

Der Inhalt und die Reichweite der U.S. Denied Persons List hängt davon ab, welchen Typus von Denial Order das BIS gegen das betreffende Unternehmen verhängt hat. Es gibt die sog. Standard Order, die standardisierte Regelungen zu Handelsverboten enthält. Die Non-Standard Order enthält spezielle Regelungen zu Handelsverboten, die vom Inhalt der Standard Order abweichen. Die überwiegende Anzahl der aktuellen Denial Orders sind – wie bei der ZTE – Standard Orders. Die U.S. Denied Persons List gibt hinsichtlich jeder gelisteten Person an, um welchen Typus Denial Order es sich handelt und zu welchem Zeitpunkt die Denial Order in Kraft tritt. Der konkrete Inhalt der Denial Order ist dabei im Federal Register hinterlegt.

Eine Standard Order enthält dabei folgende Regelungen, die auch Beschränkungen für ausländische Unternehmen enthalten:

Jedem Unternehmen sind folgende unmittelbare oder mittelbare Aktivitäten verboten:

- Exporte oder Re-Exporte von Gütern inkl. Software und Technologie („Güter“), die den Regelungen der EAR unterfallen, an die gelistete Person bzw. Exporte oder Re-Exporte in ihrem Namen;
- Maßnahmen, die den (beabsichtigten) Erwerb durch die gelistete Person hinsichtlich Eigentums, Besitzes oder sonstiger Kontrolle von exportierten oder zu exportierenden Gütern ermöglichen bzw. erleichtern, die den Regelungen der EAR unterfallen. Zu diesen Maßnahmen gehören insbesondere die Finanzierung oder jede andere Form der Unterstützung einer Transaktion, durch die die gelistete Person Eigentum, Besitz oder die sonstige Kontrolle an diesen Gütern erwirbt oder zu erwerben versucht;
- Maßnahmen hinsichtlich des Erwerbs, der Ermöglichung bzw. Erleichterung des (beabsichtigten) Erwerbs von Gütern von der gelisteten Person, die den Regelungen der EAR unterfallen und die aus den USA exportiert wurden;
- Erhalt von Gütern von der gelisteten Person, die den Regelungen der EAR unterfallen, wenn Kenntnis besteht oder Grund zur Kenntnis besteht, dass die Güter aus den USA exportiert werden oder exportiert werden sollen;
- Installation, Wartung, Reparatur, Modifizierung oder Erprobung („technische Unterstützung“) hinsichtlich exportierter oder zu exportierender Güter, die den Regelungen der EAR unterfallen und die im Eigentum, Besitz oder unter sonstiger Kontrolle der gelisteten Person stehen. Das Gleiche gilt für die technische Unterstützung hinsichtlich aller sonstigen Güter, die im Eigentum, Besitz oder unter sonstiger Kontrolle der gelisteten Person stehen, falls bei der technische Unterstützung aus den USA exportierte oder zu exportierende Güter genutzt werden, die den Regelungen der EAR unterfallen.

## ■ III. Geltung der U.S. Denied Persons List für deutsch-europäische Unternehmen

Ein grundsätzliches Handelsverbot für ausländische Unternehmen mit Blick auf die gelistete Person spricht eine Standard Order somit nicht aus. Vielmehr gelten die Handelsverbote für ausländische Unternehmen nur dann, wenn es sich bei den betreffenden

Handelsgütern um Güter handelt, die den Regelungen der EAR unterfallen. Ist dies nicht der Fall, greifen die Beschränkungen der Standard Order nicht. Lieferbeziehungen mit der gelisteten Person sind trotz ihrer Aufnahme auf die U.S. Denied Persons List zulässig.

Ein deutsch-europäisches Unternehmen sollte also in einem ersten Schritt prüfen, ob seine Handelsgüter überhaupt von den EAR erfasst sind.

Die EAR gelten für den Export von

- Gütern, die sich in den USA befinden;
- Gütern, die sich im Ausland befinden, aber einen US-Ursprung aufweisen;
- Gütern, die im Ausland hergestellt wurden, aber einen Anteil an US-Bestandteilen von mehr als 25 % aufweisen (bei Lieferungen in bestimmte sensitive Länder gilt ein Wertanteil von nur 10 %);
- Gütern, die im Ausland hergestellt wurden, aber direkte Produkte von US-Technologie sind;
- Weitergabe von US-Software/Technologie im Ausland, sofern der Empfänger eine andere Nationalität als die weitergebende Person hat.

Kommt das deutsch-europäische Unternehmen zum Ergebnis, dass die Handelsgüter den Regelungen der EAR unterfallen, sollte es in einem zweiten Schritt prüfen, ob folgende Ausnahmetatbestände greifen:

- Die Güter haben einen US-Bestandteil, dessen Anteil weniger als 25 % beträgt (bei bestimmten sensitiven Ländern beträgt der Maximalanteil nur 10 %). Die de minimis-Regelung kann also dazu führen, dass die Handelsgüter trotz US-Bestandteile keine US-Güter im Sinne der EAR sind;
- Es handelt sich bei den Handelsgütern um im Ausland hergestellte direkte Produkte von US-Technologie. Die Standard Order erlaubt ausdrücklich den Handel mit derartigen US-Gütern.

Sollte keiner dieser Ausnahmetatbestände einschlägig sein, muss das deutsch-europäische Unternehmen Abstand von jeglichem Handel mit der gelisteten Person nehmen.

## ■ IV. Zusammenfassung

Die Listung eines Vertragspartners auf der U.S. Denied Persons List bedeutet für deutsch-europäische Unternehmen also

nicht zwangsläufig, dass sie jegliche Lieferbeziehungen mit diesem Vertragspartner einstellen müssen. Vielmehr sollte zunächst sorgfältig geprüft werden, ob die Beschränkungen der jeweiligen Denial Order tatsächlich für ihre (beabsichtigten) Handels-

geschäfte gelten. Für die Standard Order gilt der Grundsatz, dass Handelsgeschäfte außerhalb den USA mit der gelisteten Person nur dann untersagt sind, wenn es sich um Handelsgüter handelt, die den Regelungen der EAR unterfallen. Andernfalls sind Han-

delsgeschäfte mit der gelisteten Person weiterhin zulässig. Die internen Exportkontrollprozesse hiesiger Unternehmen sollten daher entsprechende Hinweise zum differenzierten Umgang mit der U.S. Denied Persons List enthalten.

## Schwerpunkt

# USA beschließen den Einstieg in die Deregulierung des Finanzmarktes

## Einstieg in die „Bankenregulierung light“

Von Prof. A. Albrecht, Westfälische Hochschule<sup>1</sup>

Ein neues Gesetzesvorhaben könnte den Einstieg aus dem Ausstieg der US-Bankenregulierung bedeuten. Der „Crapo Act“ soll die strengen Regulierungen des Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Acts of 2010 aufweichen und gleichzeitig den Weg bereiten, die sogenannte „Volcker Rule“ zu durchbrechen. Experten fürchten, dass eine solche Lockerung bald wieder zu einer Finanzkrise führen könnte.

Der umständliche Titel des Gesetzes S.2155 des 115ten Kongresses – Economic Growth, Regulatory Relief, and Consumer Protection Act – hat den gleichen biederen und unverfänglichen Klang wie sein Hauptsponsor, Senator Crapo aus Idaho, der lediglich dafür bekannt war, sich bisher um kommunale und landwirtschaftliche Themen zu kümmern.

Dennoch ist der „Crapo Act“ Sprengstoff, was den Einstieg aus dem Ausstieg der US-Bankenregulierung betrifft. Das Gesetzesvorhaben, das Ende 2017 initiiert wurde, konnte die Gesetzgebungshürden in Senat und Repräsentantenhaus ohne Getöse und mit einer veritablen Unterstützung von Seite der Demokraten passieren. Das Ziel des gemischten Pakets, das Wachstumsimpulse setzen soll, weil unnötige bürokratische Hürden und aufsichtsrechtliche Berichtspflichten für Banken bei der Kreditvergabe beschnitten werden, ist es, die strengen Regulierungen des Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Acts of 2010 aufzuweichen und gleichzeitig den Weg zu bereiten, die sogenannte „Volcker Rule“ zu durchbrechen.

### ■ Dodd-Frank und Volcker vor dem Aus?

Während Präsident Trump das Crapo-Gesetz euphorisch begrüßte, weil eines seiner zentralen Wahlkampfversprechen die weitgehende Abschaffung des Dodd-Frank Acts und damit der strengen Finanzmarkt-Regulierung ist, fürchten viele Analysten und Wirtschaftssachverständige, dass eine Lockerlassen der aufsichtsrechtlichen Leine, an die die Finanzinstitute nach dem Lehman Crash, der globalen Finanzkrise und der milliarden-schweren Rettung systemrelevanter Finanzinstitute durch Steuergelder, bald wieder zu einer Finanzkrise führen könnte, denn „das gebändigte Biest wird wieder seine Krallen ausfahren, wenn man es loslässt“.

Der Spiegel titelte unlängst in Bezug auf den Crapo Act „Entfesselt – Erstmals seit der Lehman-Pleite drehen die USA die Bankenregulierung zurück. Das entspricht Trumps America-first-Doktrin – und legt die Basis für die nächste Finanzkrise“. Ganz im Stil des US-Präsidenten soll dieser Schlagzeile dessen Einschätzung des Dodd-Frank Acts aus der Ära Obama entgegengehalten werden. Er bemerkt: „Die Regulierung hat sich in der Tat als schrecklich für Konzerne herausgestellt, aber für kleine Unternehmen ist es noch schlimmer. Dodd-

Frank ist ein Desaster“. Was der amerikanische Präsident in seiner ihm eigenen Diktion meinte, war die erhebliche Bewegungseinschränkung der Finanzmärkte, riskante Kreditvergaben und noch riskantere spekulative Eingeschäfte mit Fremdeinlagen zu machen.

Fußfesseln für die Finanzindustrie – ein Anschlag auf die unternehmerische Freiheit und gesundes Gewinnstreben. So die einen. Eine entfesselte Finanzindustrie – ein Anschlag auf gesundes Wirtschaften durch Spiel und Wette mit Derivaten, unkontrollierten Leverage-Effekten, gierigem Investmentbanking und der Gefährdung von Fremdeinlagen. So die anderen.

Zeitgleich im Fokus: die Volcker Rule, benannt nach einem Finanzfachmann, der sich sowohl bei der Federal Reserve, der Chase Manhattan Bank und dem US Finanzministerium seine Sporen verdiente. Zusammen mit dem Dodd-Frank Act wurde im Wall Street-Reformpaket neben einer verschärften Bankenregulierung zur Prävention riskanter Geschäfte, die erneut ein „bail-out“ betroffener Finanzinstitute durch Steuergelder erforderlich machen würde, auch die Eigenhandeltätigkeit von Banken in diversen Risikobereichen untersagt. Die Volcker Rule besagt dazu, dass es Banken nicht gestattet ist,

<sup>1</sup> Kontakt: E-Mail: achim.albrecht@w-hs.de  
Tel: 02361-915-744