

Compliancerisiken vom Ende her denken

„Aufhebung“ der Iran-Sanktionen und die Folgen nach der Umsetzung des Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)

Von Dr. Clemens Maschke und Thorben Schläfer, LL.M.



Abwarten und Tee trinken? Das wäre angesichts der Marktchancen im Iran sicherlich ein Fehler, ebenso wie Schnellschüsse.

Einführung

Nachdem kürzlich einige der in der Vergangenheit gegen die Islamische Republik Iran verhängten Sanktionen wieder aufgehoben wurden, herrscht in vielen Teilen der hiesigen Wirtschaft latente Goldgräberstimmung. Diese beruht auf den Erwartungen hinsichtlich des erheblichen wirtschaftlichen Nachholbedarfs eines Landes, das seit Dekaden durch Embargos von den größten Teilen der Welt- und Finanzwirtschaft abgeschnitten war. Aufgrund einer mit Deutschland vergleichbaren Einwohnerzahl bei deutlich jüngerer Bevölkerung, eines vergleichsweise hohen Bildungsniveaus sowie des enormen Rohstoffreichtums insbesondere bei Erdgas- und Erdölvorkommen wird die Chance zur (Wieder-)Aufnahme lukrativer Handelsbeziehungen gesehen. Wegen der nur teilweisen und in den Einzelheiten komplexen Aufhebung der Handelssanktionen bestehen jedoch weiterhin einige Beschränkungen, die nicht unerhebliche Risiken bergen und von besonderer Relevanz für Compliance-Officer sind.

Hintergrund: Sanktionsaufhebung nach dem Joint Comprehensive Plan of Action

Die Islamische Republik Iran unterliegt seit Jahrzehnten Wirtschaftssanktionen, die im Wesentlichen aufgrund der Nuklearbestrebungen des Landes errichtet wurden. Im Rahmen zunehmender politischer Entspannung und aufgrund der nunmehr zugelassenen Überwachung des iranischen Atomprogramms hat die Europäische Union gemeinsam mit China, Russland und den USA mit dem Iran am 14.07.2015 den sogenannten „Joint Comprehensive Plan of Action“ (JCPOA) beschlossen. Dieser beinhaltet einen Stufenplan zur sukzessiven Reduzierung der Wirtschaftssanktionen, sofern bestimmte Vorgaben der Überwachung und Begrenzung des iranischen Atomprogramms erfüllt werden. Nachdem sich die Internationale Atomenergie-Organisation (IAEO) davon überzeugen konnte, dass der Iran diese vereinbarten Maßnahmen erfüllt hat, erfolgte am 16.01.2016 der sogenannte „Implementation Day“, womit gemäß dem Zeitplan und den Modalitäten des JCPOA die erste Stufe der Aufhebung von Sanktionen umgesetzt worden ist. ▶

Aufgehobene und fortbestehende Sanktionen

Durch die erste Stufe des JCPOA wurden einige Wirtschaftssanktionen gegen den Iran aufgehoben, während andere unverändert fortbestehen, wobei sich diese hinsichtlich der inhaltlichen und persönlichen Reichweite erheblich unterscheiden. Insbesondere ist zu beachten, dass nicht von einer einheitlichen Aufhebung des Sanktionsregimes ausgegangen werden kann, vielmehr ist es zum Implementation Day (16.01.2016) – vor allem im Hinblick auf die Europäische Union und die USA – zu einer deutlich asymmetrischen Lockerung der Sanktionsbeschränkungen gekommen. Vor der Aufnahme von Handelsbeziehungen gilt es daher äußerst genau hinsichtlich des Inhalts und der persönlichen Reichweite der jeweiligen Sanktionsregelungen zu differenzieren und einen Verstoß gegen die Sanktionsvorgaben auszuschließen.

Sanktionen der Europäischen Union

Bezogen auf die Europäische Union, wurde durch den Implementation Day ein Großteil der bestehenden Sanktionen aufgehoben. So erhält der Iran unter anderem wieder Zugang zu den europäischen Finanzmärkten und dem Interbanken-Zahlungsverkehrssystem SWIFT, womit Kapitaltransfers und die Emission staatlicher oder staatlich garantierter Anleihen möglich sind. Dementsprechend können europäische Banken und Versicherungen grundsätzlich an eine Wiederaufnahme von Geschäftstätigkeiten im Iran denken und Finanzierungen, Versicherungen, Rückversicherungen, Ausfuhrkredite,

Bürgschaften oder Ähnliches zur Verfügung stellen. Zu beachten ist jedoch, dass – auch wenn aktuell schon wieder mehr als zehn (überwiegend iranische) Banken an das SWIFT-System angekoppelt sind oder eine in Hamburg ansässige Bank Iran-Überweisungen abwickelt – im Allgemeinen europäische Banken, bezogen auf ihre Initiativen im Iran, derzeit eher zurückhaltend sind, da mannigfaltige (technische und/oder rechtliche) Verknüpfungen mit den USA dazu führen können, in das Visier der US-Behörden zu geraten. Vor diesem Hintergrund sollten insbesondere Banken und Versicherungen vor einer (Wieder-)Aufnahme ihrer Iran-Aktivitäten die Anwendbarkeit der jeweiligen Sanktionslockerungen in jedem Einzelfall genau prüfen.

Ferner ist als weitere wesentliche Sanktionslockerung die Einfuhr und Beförderung von iranischem Öl, Erdgas, petrochemischen Produkten, Rohstoffen und Edelmetallen sowie die Ausfuhr von dafür notwendigen Technologien erlaubt. Des Weiteren erhalten iranische Luftverkehrsunternehmen (erweiterten) Zugang zu europäischen Flughäfen. Bestand haben dagegen die sogenannten Proliferationssanktionen zum Handel mit jeder Form von Waffen- oder Nukleartechnologien, ferner müssen Dual-Use-Güter auf ihre Verwendungsmöglichkeiten hin geprüft werden, um eine Ausfuhrgenehmigungsfähigkeit (zuständig ist das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, BAFA) zu klären. Darüber hinaus bestehen Beschränkungen hinsichtlich bestimmter Personen und Personengruppen fort (auch wenn im Zuge der Sanktionslockerungen 331 Unternehmen/Personen von der EU-Liste der eingefrorenen Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen gestrichen wurden).

Als Zwischenfazit für Unternehmen aus der Europäischen Union bleibt festzustellen, dass an die Stelle eines übereilten Iran-Aktionismus eine wohlüberlegte Markteintritts-/Exportstrategie treten sollte, da Verstöße gegen das Sanktions-/Außenwirtschaftsrecht hohe Strafen auch für natürliche Personen (in aller Regel den Ausfuhrverantwortlichen eines Unternehmens) nach sich ziehen. So hat das OLG Frankfurt am Main im September 2015 einen Deutsch-Iraner zu einer Freiheitsstrafe von drei Jahren wegen ungenehmigter Exporte von Flugmotoren in den Iran verurteilt.

US-Sanktionen

Im Gegensatz zu den europäischen Sanktionen folgen die durch die USA aufgestellten Sanktionen insoweit einem extraterritorialen Ansatz, als die auf US-Personen (insbesondere US-Bürger sowie US-Unternehmen und Green-Card-Inhaber und Nicht-US-Bürger, die sich in den USA aufhalten) anwendbaren sogenannten Primärsanktionen auch nach dem Implementation Day im Wesentlichen bestehen bleiben und lediglich die auf Nicht-US-Personen bezogenen sogenannten Sekundärsanktionen gelockert wurden.

Primärsanktionen

Die sogenannten Primary Sanctions gelten für US-Personen und untersagen weiterhin nahezu jede Form von Handelsbeziehungen mit dem Iran. Durch den Implementation Day sind diese Sanktionen nur geringfü- ▶

gig geändert worden und erlauben nunmehr den Handel mit bestimmten Nahrungsmitteln und die Ausfuhr von Flugzeugen in den Iran. Darüber hinaus ist US-amerikanischen Unternehmen sowie allen – auch außerhalb der USA sitzenden – verbundenen Unternehmen (außerhalb des Anwendungsbereichs der OFAC-License H) weiterhin jede Form von Geschäftsbeziehung mit dem Iran verboten. Daneben bleiben auch der Zugang iranischer Unternehmen zum amerikanischen Finanzmarkt und jede Form von Geschäften in US-Dollar untersagt.

Sekundärsanktionen

Die sogenannten Secondary Sanctions finden im Rahmen des extraterritorialen Ansatzes Anwendung für alle Nicht-US-Personen und Aktivitäten außerhalb der USA. Dabei erfolgt eine strikte Abgrenzung, bei der ein Unternehmen grundsätzlich nur dann als Nicht-US-Person zu qualifizieren ist, wenn es in keiner Weise mit einem amerikanischen Unternehmen verbunden ist. Für den verbleibenden Adressatenkreis sind jedoch, vergleichbar mit den Regelungen über die europäischen Sanktionen, eine Vielzahl der Handelsbeschränkungen aufgehoben und Geschäftsbeziehungen in den Bereichen Bank- und Finanzdienstleistungen, Energie, Rohstoffe und Technologie möglich. Aufgrund der Strukturen und Verflechtungen international tätiger Unternehmen und deren Verbindung mit dem US-amerikanischen Markt ist damit jedoch faktisch eine erhebliche Zahl von Unternehmen von den Chancen der aktuellen Aufhebung von Sanktionen ausgeschlossen, was ebenso für US-Bürger, Green-Card-Inhaber etc. gilt, die für rein deutsche/europäische

Unternehmen tätig sind. Daneben besteht für nominelle Nicht-US-Personen außerdem auch das Risiko, bei einer bestehenden mittelbaren Verbindung zu US-Personen durch die Aufnahme von Handelsbeziehungen gegen Sanktionsvorschriften zu verstoßen. Ergänzend ist auch der Reexport von US-Gütern aus einem Drittland in den Iran weiterhin untersagt. Zu im Einzelfall komplexen Abgrenzungsfragen hat das Office of Foreign Asset Control (OFAC) einen umfangreichen Fragen-Antworten-Katalog veröffentlicht (abrufbar unter: https://www.treasury.gov/resource-center/faqs/Sanctions/Pages/faq_iran.aspx), der erste Wegweisungen geben kann. Zu beachten ist jedoch, dass es sich bei diesen „OFAC-Guidelines“ nicht um parlamentarisch legitimierte Gesetze handelt, sondern lediglich um unverbindliche Hinweise.

SDN-Liste (Specially Designated Nationals and Blocked Persons)

Neben der inhaltlich begrenzten Aufhebung verschiedener Sanktionen besteht außerdem eine umfangreiche Liste von Individuen, Gruppierungen und Unternehmen, mit denen geschäftliche Beziehungen sowohl für US-Personen als auch Nicht-US-Personen untersagt bleiben. Dabei beinhaltet diese Liste Personen und Unternehmen, die an einem erheblichen Teil der gesamten iranischen Wirtschaft beteiligt oder mit diesem verbunden sind. Investoren müssen also zu jeder Zeit sicher sein, dass sie nicht Geschäfte mit Firmen machen, hinter denen Personen der SDN-Liste stehen. Dieses Risiko ist jedoch aufgrund der oft unklaren Strukturen im Iran häufig schwer kalkulierbar, da die iranische Wirtschaft – auch

bedingt durch die Folgen der Sanktionen – vielfach von Interessengruppen unterwandert ist. Hierbei gilt es das Risiko von Complianceverstößen sorgfältig abzuwägen, insbesondere auf Grundlage ausreichend recherchierter Hintergrundinformationen. Prozessual bieten sich dafür bewährte Verfahren im Zusammenhang mit der Durchführung einer Business-Partner-Due-Diligence an, wobei die so gewonnenen Informationen über zukünftige Geschäftspartner sorgfältig ausgewertet und fortlaufend überprüft werden sollten.

„Snap-back“-Mechanismus

Neben der stufenweisen Reduzierung und Aufhebung der gegen den Iran verhängten Wirtschaftssanktionen sieht der JCPOA auch die Möglichkeit der Reinstallati-on von Sanktionen unter bestimmten Voraussetzungen vor. Sollte der Iran sich an einzelne Vorgaben des Plans zur Überwachung und Beschränkung seines Nuklearprogramms zu rein zivilen Zwecken nicht halten, erfolgt eine Wiedereinführung der Sanktionen. Investoren können sich bei nun beginnenden Handelsbeziehungen hinsichtlich des Fortbestands des aktuellen Status quo insofern nicht sicher sein und müssen, auch und gerade vor dem Hintergrund früherer Unzuverlässigkeit Teherans hinsichtlich der Einhaltung internationaler Verträge, fürchten, dass ein Wiederaufleben der Sanktionen zum zwangsweisen Abbruch der Wirtschaftsbeziehungen und zum Verlust bereits getätigter Investitionen und damit verbundenen Kosten führen kann. Natürlich steht dem auch die Hoffnung entgegen, dass gerade dieses beidseitig wirkende ökonomische Risikoszenario Ein- ▶

fluss auf politische Rahmenbedingungen innerhalb und außerhalb des Irans haben wird.

Zusammenfassend wird es vor dem Hintergrund des „Snap-back“-Mechanismus unerlässlich sein – insbesondere bei langlaufenden Verträgen und Verträgen mit hohen Anlaufinvestitionskosten –, vertraglich einen „Snap-back“ und seine Folgen für das jeweilige Iran-Investment zu antizipieren. Aus Compliancegesichtspunkten wird es vor einem Markteinstieg in den Iran unerlässlich sein, Strukturen zu schaffen, die es ermöglichen, im Fall eines „Snap-back“ unverzüglich das Iran-Engagement zu beenden und möglichst angefallene Anfangsinvestitionen auszugleichen (etwa durch Verkaufsoptionen im Rahmen eines Gemeinschaftsunternehmens etc.).

Zusammenfassung der Risiken und Folgen für die Compliancepraxis

Nach dem Implementation Day sind das mediale Echo und die Erwartungshaltung hinsichtlich neuer Handelsbeziehungen mit dem Iran unüberhör- und -sehbar. Die praktische Umsetzbarkeit der erstrebten Wirtschaftschancen zeigt sich dagegen deutlich komplexer als weitverbreitet dargestellt. Zunächst ist festzuhalten, dass durch den Implementation Day vor allem Sanktionen der Europäischen Union gegenüber dem Iran aufgehoben worden sind, während die US-amerikanischen Sanktionen weitestgehend fortbestehen. US-Personen und Unternehmen mit einem entsprechenden Bezug zum amerikanischen Wirtschaftsraum unterliegen daher im Wesentlichen den bisherigen strengen Sanktionsvor-

schriften. Daneben besteht auch für diejenigen Unternehmen, die diesem US-Sanktionsregime nicht unterliegen, die „Complianceherausforderung“, in einem ersten Schritt sanktionsrelevante oder nicht sanktionsrelevante Geschäftsbereiche zu identifizieren und vor dem Hintergrund des bestehenden Sanktionsregimes einzuordnen, um so die Möglichkeit eines Markteinstiegs in den Iran

Fazit

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Risiken sind die Herausforderungen eines vielversprechenden Markteinstiegs in den Iran insbesondere für die Complianceabteilungen in Unternehmen sehr weitreichend und elementar. Dementsprechend bedarf jede wirtschaftliche Tätigkeit im Iran einer ausdifferenzierten Analyse zur tiefen Aufarbeitung möglicher Folgen eines Iran-Investments. Denn dass ein Verstoß gegen Sanktionsrecht erhebliche Strafzahlungen nach sich ziehen kann, haben in der Vergangenheit bereits die Beispiele namhafter Großbanken und Versicherungen eindrücklich gezeigt. Dass zuständige US-/EU-Behörden von einer entsprechenden Sanktionspraxis ablassen, ist nicht zu erwarten – im Gegenteil: Zum 01.04.2016 soll das neuerrichtete Office of Financial Sanctions Implementation im Vereinigten Königreich seine Arbeit aufnehmen, was der britische Finanzminister wie folgt kommentiert: „[OFSI will] provide a high quality service to the private sector, working closely with law enforcement to help ensure that financial sanctions are properly understood, implemented and enforced.“

abzuwägen. Ferner müssen US-Bürger (Green-Card-Inhaber etc.) in dem jeweiligen Unternehmen identifiziert und, soweit rechtlich/tatsächlich möglich, von dem Iran-Geschäft abgeschottet werden (sogenanntes Ring-Fencing). In einem zweiten Schritt sollte vor einer (Wieder-) Aufnahme von Handelsbeziehungen mit dem Iran ein iranspezifisches Compliancesystem aufgesetzt werden, welches Maßnahmen und Schritte für die Durchführung von Business-Partner-Due-Diligences oder die Aufnahme und Verarbeitung relevanter Informationen abbildet, um Kontakte zu weiterhin sanktionierten Personen/ Unternehmen effektiv zu verhindern. Schließlich sollte in einem dritten Schritt der konkrete Markteinstieg vertraglich so gestaltet werden, dass die notwendigen Compliancemaßnahmen kontinuierlich fortgeführt werden können und im Fall eines „Snap-back“ der Sanktionen das Iran-Engagement unverzüglich und möglichst ohne immense Verluste abgebrochen werden kann. ◀



Dr. Clemens Maschke,
Rechtsanwalt, Senior Manager PwC Legal,
Praxisgruppe Compliance, Corporate/M&A,
Frankfurt am Main

clemens.maschke@de.pwc.com
www.de.pwc.com



Thorben Schläfer, LL.M.,
Rechtsreferendar, PwC Legal, Praxisgruppe
Compliance, Corporate/M&A, Frankfurt am
Main

thorben.schlaefer@de.pwc.com
www.de.pwc.com