

Policy Papers on Transnational Economic Law

No. 8/2004

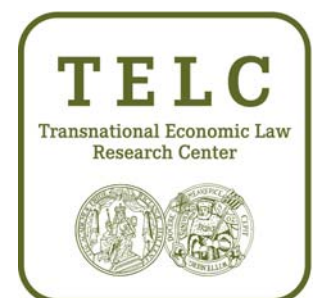
Extraterritoriale Finanzsanktionen der USA gegen deutsche Banken Birgit Rost

TRANSNATIONAL
ECONOMIC LAW
RESEARCH CENTER

Faculty of Law
Martin-Luther-University
Halle-Wittenberg
Universitätsplatz 5
06099 Halle (Saale)
Germany

Tel.: +49 345 / 55 23149
/ 55 23180
Fax: +49 345 / 55 27201

E-Mail: telc@jura.uni-halle.de
www.telc.uni-halle.de



Extraterritoriale Finanzsanktionen der USA gegen deutsche Banken

Die Bekämpfung der internationalen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung hat seit dem 11. September 2001 eine neue Dimension erreicht. Das Hauptaugenmerk liegt dabei auf der Kontrolle der von Terroristen zur Finanzierung ihrer Netzwerke genutzten transnationalen Finanzmärkte und deren Institutionen.

Die USA haben als Reaktion auf die Anschläge vom 11. September 2001 neben zahlreichen weitreichenden Antiterrorgesetzen am 26. Oktober 2001 den USA PATRIOT Act (Provide Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism) erlassen. Das Gesetz sieht u.a. Vorschriften zur Geldwäschebekämpfung vor. Auf europäischer Ebene existiert mit den in regelmäßigem Abstand aktualisierten 40 Empfehlungen der Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) ebenfalls ein Regime zur Geldwäschebekämpfung.

Seit in Kraft treten des PATRIOT Act hat die Bush Administration auf seiner Grundlage gegen mehrere Banken, darunter Banken aus Burma, Nauru und der Ukraine, Sanktionen verhängt. Darüber hinaus hat das US-Schatzamt in Ländern wie Nigeria, den Philippinen und Indonesien auf die Implementierung von Anti-Geldwäscheregimes hingewirkt. Die Geldwäschesiche-

rungsvorkehrungen standen weitgehend in Einklang mit europäischen Sicherungsmaßnahmen. Es existiert z.B. eine Länderliste mit so genannten nicht-kooperierenden Ländern und Territorien der FATF. Darunter fallen auch die oben genannten Länder. Die Mitgliedstaaten der FATF können gegen die in der Liste genannten Staaten gezielte Maßnahmen anwenden, sofern diese nicht innerhalb einer bestimmten Frist die notwendigen Schritte ergriffen haben, um bekannte Defizite zu beheben. Die deutschen Banken sind bspw. den Empfehlungen in Bezug auf burmesische Banken gefolgt und haben Geldwäschepräventionsmaßnahmen ergriffen.

Dieses Vorgehen fand in der Öffentlichkeit bislang wenig Aufmerksamkeit, handelte es sich doch bei den genannten Banken meist um kleinere Institute, mit denen europäische Banken – wenn überhaupt – Geschäfte in einem geringen finanziellen Umfang tätigen.

Der PATRIOT Act – bis dahin vor allem bei europäischen Datenschützern auf Grund seiner weitreichenden Befugnisse zur Kontrolle und Übermittlung von Personendaten in der Kritik – gelangte spätestens am 11. Mai 2004 in den Blickpunkt der Öffentlichkeit. An diesem Tag verhängte das US-Schatzamt einseitige Sanktionen gegen die Commercial Bank of Syria (CBS) und deren Tochter Syrian Lebanese Commercial Bank wegen des (unbewiesenen) Verdachts der Terrorfinanzierung

und Geldwäsche. US-amerikanischen Banken sind seit der Entscheidung des US-Schatzamt Finanztransfers mit der syrischen Staatsbank verboten. Seit dem mehrten sich die Proteste gegen die Entscheidung innerhalb der deutschen und europäischen Finanzwelt; ein transatlantischer Streit um amerikanische Sanktionen mit extraterritorialer Wirkung für europäische Banken – zugleich wichtige Handelspartner der USA – scheint vorprogrammiert.

Die Proteste sind verständlich vor dem Hintergrund, dass es sich bei der CBS um das größte Bankhaus Syriens handelt, mithin um ein bedeutendes Kreditinstitut. Die CBS ist verantwortlich für alle Transaktionen der syrischen Regierung ins Ausland und verfügt allein in Deutschland über Guthaben von über vier Milliarden Euro. Deutschen Banken droht nun die Beschlagnahme von Geldern in den USA, wenn sie Geschäfte mit der CBS tätigen. Darüber hinaus müssen Geldinstitute damit rechnen, dass die CBS Gelder von ihren Konten bei ausländischen Banken abzieht. Geschäftspartner der CBS und damit Dritte werden so einem hohen finanziellen Verlustrisiko ausgesetzt. Die Zahl der möglichen Großbanken, die als nächste in das Visier des US-Schatzamt geraten könnten, ließe sich beliebig ausweiten auf unter Terrorismusverdacht stehende Staaten. Die weitreichenden und teilweise erheblichen Konsequenzen, die der PATRIOT Act

auf die deutschen und europäischen Banken haben wird, sind mit den Sanktionen gegen die CBS deutlich zu Tage getreten. Das beschriebene Szenario verdeutlicht, wie weit der Arm der amerikanischen Gesetzgebung reichen kann, wenn es um die Durchsetzung politisch motivierter Ziele geht.

Die extraterritoriale Auswirkung des PATRIOT Act für ausländische Banken wirft eine Reihe völkerrechtlicher und politischer Fragen auf. Um die völkerrechtlichen Grenzen der extraterritorialen Anwendung nationalen Rechts gibt es eine langjährige Diskussion. Zwar ist es in einer global vernetzten Welt unvermeidbar, dass nationale Gesetzgebungen Auswirkungen außerhalb der Staatsgrenzen erlangen können. Voraussetzung für deren Zulässigkeit ist jedoch, dass sie mit dem Völkerrecht vereinbar sind. In Fällen, wo die Durchsetzung des Gesetzes die Verletzung des nationalen Rechts eines anderen Staates bedeuten könnte, kann extraterritoriale Jurisdiktion zu Differenzen mit diesem Staat führen.

Gesetze mit einem Auslandbezug können also nicht per se als völkerrechtswidrig qualifiziert werden. Vielmehr muss von Fall zu Fall untersucht werden, ob zwischen dem normierenden Staat und dem von ihm normierten Auslandsachverhalt ein hinreichender Bezug besteht. Das Völkerrecht lässt alternativ verschiedene Prinzipien zu, die einen extraterritorialen Bezug rechtferti-

gen können: u. a. das Territorialitäts-, das Nationalitäts- und das Schutzprinzip, wobei auf letzteres das Augenmerk gerichtet werden soll. Extraterritoriale Jurisdiktion kann hierbei bei Tatbeständen zur Anwendung kommen, welche die Existenz oder die Sicherheit eines Staates bzw. seiner Institutionen direkt bedrohen, mithin wichtige nationale Interessen berührt sind (Schutzprinzip). Hier setzt der PATRIOT Act an. Mit der Begründung, wesentliche staatliche Schutzinteressen wahrzunehmen, wird die Wirkung des Gesetzes außerhalb des eigenen Staatsgebietes gerechtfertigt. Das Schutzprinzip war bislang nur im Strafrecht völkergewohnheitsrechtlich anerkannt. Die Anwendung im Wirtschaftsvölkerrecht wurde früher übereinstimmend vor allem deshalb abgelehnt, weil es als undenkbar galt, dass ausländische Wirtschaftsaktivitäten den Bestand eines Staates gefährden können. Lediglich in Krisen und Kriegszeiten sollte das Schutzprinzip anwendbar sein.

Seit den Ereignissen des 11. September 2001 gewinnt das Schutzprinzip auch im Bereich des Wirtschaftsvölkerrechts zunehmend an Bedeutung. Ein Zusammenhang zwischen der Gefährdung der Sicherheit eines Staates und der Nutzung transnationaler Finanznetze durch Terroristen, um Anschläge gegen diesen Staat zu finanzieren, ist nicht von der Hand zu weisen. Geht man davon aus, dass im vorliegenden Fall die extraterritoriale Juris-

diktion erlaubt ist, ist ein Eingriff jedoch nur dann gerechtfertigt, wenn er auch verhältnismäßig im weiteren Sinne erfolgt.

Zweifelhaft ist hier schon, ob die Maßnahme geeignet ist, um vor einer Bestandsgefährdung des Staates zu schützen. Es ist jedenfalls nicht ersichtlich, warum die deutschen Banken Geschäftskontakte mit der CBS abbrechen müssen, obwohl in ihrem Heimatland ein effektives Regime zur Geldwäschebekämpfung existiert.

Der PATRIOT Act berücksichtigt abweichende, in ihrer Wirkung jedoch gleichwertige Heimatstandards ausländischer Unternehmen nicht. Er unterwirft ausländische Banken pauschal den Anforderungen in den USA, unabhängig davon, ob sie in ihrem Heimatland effektiven Vorschriften zur Geldwäschebekämpfung unterliegen oder nicht. Ausländische Institute müssen zum Beispiel ihren US-Korrespondenzbanken Informationen über ihre Eigentümerstruktur verschaffen und einen „Empfangsbevollmächtigten“ in den USA für eventuelle Maßnahmen der US-Ermittlungsbehörden benennen, und zwar auch dann, wenn sie selbst gar nicht auf dem amerikanischen Markt tätig sind. Ferner müssen sie erklären, dass sie keine Geschäftsverbindungen zu so genannten „shell banks“ (Briefkastenbanken) unterhalten. Wird ein Institut der Geldwäsche verdächtigt, können Gelder ausländischer Banken auf Korrespondenz-

bankkonten in den USA beschlagnahmt werden, auch wenn sich die in Verdacht stehende Person und ihr Vermögen selbst nicht in den USA befinden.

Die diskriminierende Wirkung des PATRIOT Act zeigt sich also vor allem in den verschärften Aktenaufbewahrungs-, Auskunfts- und Dokumentenherausgabepflichten sowie in Vorschriften betreffend Beschlagnahme und gerichtliche Zuständigkeit, die direkt oder indirekt ausländische Banken mit Korrespondenzkonten in den USA treffen können. Der PATRIOT Act könnte möglicherweise auch gegen Art. XI GATS verstoßen, wonach die Mitglieder auf eine Beschränkung internationaler Übertragungen und Zahlungen im Rahmen laufender Geschäfte verzichten.

Wenn die Europäischen Kreditinstitute nicht wollen, dass sich der PATRIOT Act wie ein Damoklesschwert über ihnen bewegt, muss bei den zuständigen amerikanischen Behörden von den europäischen zuständigen Stellen interveniert werden. Von deutscher Seite gibt es bereits gezielte Bemühungen des Zentralen Kreditausschusses (ZKA) dahingehend, die Position der deutschen Kreditwirtschaft auf EU-Ebene deutlich zu machen. Um Friktionen dieser Art in Zukunft zu vermeiden, hat sich auf EU-Ebene das Komitee der europäischen Bankenindustrie an die EU-Kommission gewandt mit der Forderung, Initiativen zum Schutz eu-

ropäischer Banken vor extraterritorialen Auswirkungen des PATRIOT Act zu ergreifen.

Eine exakte Einschätzung der Entwicklungstendenz der extraterritorialen Auswirkung des PATRIOT Act erweist sich als schwierig, da nicht nur der Wortlaut des Gesetzes, sondern auch dessen Anwendung in der Praxis zu berücksichtigen ist. Durch die zunehmende Globalisierung und Verflechtung der Märkte übt das amerikanische Wirtschaftsrecht weltweit erheblichen Einfluss auf alle Unternehmen aus, die direkt oder indirekt am Wirtschaftsgeschehen in den USA teilnehmen (Wettbewerbs- und Kartellrecht, Exportkontrollen, Finanzmarktaufsicht, Umweltrecht, Menschenrechtsgesetzgebung und Luftverkehr). Die Terrorbekämpfung ist also nur ein Bereich, in dem die US-amerikanische Gesetzgebung extraterritoriale Wirkung zeigt. Den Regierungen der Staaten muss es in Zukunft gelingen, ihre Gesetzgebungstätigkeit besser zu koordinieren und schon im Vorfeld auf mögliche extraterritoriale Berührungspunkte aufmerksam zu machen. Angesichts der nach dem 11. September 2001 verschobenen unterschiedlichen Werte- und Zielvorstellungen zwischen den USA und Europa scheint der Kooperationsgedanke derzeit jedoch schwer durchsetzbar. Der Erlass eines sog. Abwehrgesetzes („blocking statute“) oder das Ergreifen von Gegensanktionen, um im Fall des PATRIOT Act mögliche extraterritoriale Auswirkungen des

Gesetzes zu neutralisieren, wären nicht wünschenswert und einem guten transatlantischen Klima abträglich.

Assessorin Birgit Rost, LL.M.oec.int., ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Wirtschaftsrecht der Juristischen Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und Doktorandin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und Internationales Wirtschaftsrecht (Prof. Dr. Christian Tietje)