



STELLUNGNAHME

Berlin, 26. Juni 2020

Deutscher Industrie- und Handelskammertag

„Sicherung der Souveränität deutscher und europäischer energiepolitischer Entscheidungen (Nord Stream 2)“ - Öffentliche Anhörung im Ausschuss für Wirtschaft und Energie des Deutschen Bundestages am Mittwoch, den 1. Juli 2020

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

A. Das Wichtigste in Kürze

Nord Stream 2 wird wesentlich zur Gasversorgung West- und Mitteleuropas beitragen. Die europäische Wirtschaft ist auf eine langfristig stabile Gasversorgung angewiesen. Dazu ist klar: Je diversifizierter unsere Lieferstrukturen, umso sicherer unsere Versorgung.

Die USA verstehen ihre Sanktionsregime oftmals mit exterritorialen Elementen, d.h. US-Rechtsvorschriften wirken über das US-Hoheitsgebiet hinaus, etwa in das Hoheitsgebiet der EU. Im Juni 2020 wurde in den US-Kongress ein neuer Gesetzentwurf eingebracht, der Sanktionen gegenüber deutschen und europäischen Unternehmen, die sich an Nord Stream 2 beteiligen, weiter verschärfen würde. Dies ist nur das jüngste Beispiel für Eingriffe der USA in die Souveränität deutscher und europäischer Entscheidungen mittels exterritorialer Sanktionen. Von US-Sanktionen gegen Iran, mehrere lateinamerikanische Staaten, Russland oder Nord Stream 2 sind deutsche Unternehmen mittelbar und unmittelbar betroffen. Das ist nicht im Interesse der deutschen Wirtschaft - die wie wenige andere in der Welt komplex vernetzt ist.

Der Europäische Binnenmarkt benötigt Instrumente, um seine wirtschaftspolitische Souveränität und Integrität zu steigern. Der aktuelle Instrumentenkasten der Europäischen Union enthält kein wirksames Mittel, welches die deutschen Unternehmen vor exterritorialen Sanktionen schützt. Die Blocking Verordnung in ihrer aktuellen Fassung erzielt kaum mehr als eine bloße Signalwirkung. INSTEX (*Instrument in Support of Trade Exchanges*) ist ein Schritt in die richtige Richtung, dem weitere folgen müssen. Deutsche Unternehmen sollten vor der rechtlichen wie politischen Einflussnahme durch Drittstaaten geschützt werden. Eine Eskalation von Handelskonflikten wiederum wäre nicht im Interesse der deutschen Unternehmen. Gegensanktionen mit exterritorialer Wirkung sind demzufolge kein ratsam anzuwendendes Mittel.

B. Im Einzelnen

1. Wesentlicher Beitrag zur Gasversorgung West- und Mitteleuropas

Ein Scheitern des Projektes Nord Stream 2 wäre nicht nur zum Nachteil der am Projekt beteiligten Firmen. Getroffen würden letztlich alle deutschen Unternehmen. Denn Nord Stream 2 ist positiv für die Liquidität des gesamten EU-Gasmarktes und damit für eine sichere und preisgünstige Versorgung der Unternehmen mit Gas. Europa wird künftig deutlich mehr Gasimporte aus verschiedenen Quellen benötigen. Hintergrund ist, dass die Gasförderung in Europa rapide sinkt, während der Bedarf bei Industrie und Haushalten zumindest mittelfristig stabil bleibt. Gas wird aus Klimaschutzgründen (Stichwort: Kohleausstieg) auch für die Versorgungssicherheit im Stromsektor eine zentrale Rolle zukommen.

2. Exterritoriale Sanktionsregime als Herausforderung für die deutsche Wirtschaft

Die USA verstehen ihre Sanktionsregime oftmals mit exterritorialen Elementen, d.h. US-Rechtsvorschriften wirken über das US-Hoheitsgebiet hinaus, etwa in das Hoheitsgebiet der EU – ohne dass es hierüber einen Konsens zwischen den USA und der EU gibt. Wenn der neue überparteiliche Gesetzentwurf zu US-Sanktionen gegen Nord Stream 2 aus dem Juni 2020 verabschiedet würde, könnte dies Dutzende von deutschen und europäischen Unternehmen treffen. Der sogenannte „Protecting Europe’s Energy Security Clarification Act of 2020“ (kurz PEESCA) wurde bereits in den Auswärtigen Ausschuss des US-Senats und parallel im Repräsentantenhaus eingebbracht. PEESCA soll ein bereits implementiertes US-Sanktionsgesetz aus dem letzten Jahr ergänzen und rückwirkend mit Stichtag zum 19. Dezember 2019 gelten. PEESCA bedroht nicht mehr nur die Eigentümer der am Projekt beteiligten Pipeline-Verlegeschiffe mit US-Sanktionen, sondern alle Unternehmen und Personen, die zur Ausrüstung der Schiffe beitragen oder in irgendeiner anderen Form an Pipeline-Verlegearbeiten beteiligt sind, einschließlich Versicherungsunternehmen, IT-Dienstleistern und Zertifizierern. Die Sanktionen betreffen nicht nur US-Bürger, sondern sollen ausdrücklich exterritorial angewendet werden.

Dies ist nur das jüngste Beispiel für Eingriffe der USA in die Souveränität deutscher und europäischer Entscheidungen mittels exterritorialer Sanktionen. Der Gleichlauf von Sanktionen der EU und der USA, wie er beispielsweise mit Blick auf Russland bis ins Jahr 2016 praktiziert wurde, scheint aus Sicht der deutschen Unternehmen leider der Vergangenheit anzugehören.

Für international agierende deutsche Unternehmen ist die Einhaltung der unterschiedlichen Sanktionsgesetze der EU und der USA mit hohem bürokratischem Aufwand verbunden. Die verschiedenen Rechtsrahmen bergen in ihrer Komplexität und Widersprüchlichkeit zu nationalem und europäischem Recht darüberhinaus enorme Geschäftsrisiken und Unsicherheiten. Sie beeinträchtigen die globale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen und beschränken die wirtschafts- und außenpolitische Souveränität Deutschlands und der EU. Aktuell sind laut DIHK-Umfragen so viele deutsche Unternehmen wie noch nie von Handelshemmissen betroffen. Von den Unternehmen, die eine Zunahme von Handelshemmissen spüren, benennen 53 Prozent Sanktionen als Gefahr für das Auslandsgeschäft. Der zunehmende Druck durch

exterritoriale US-Sanktionen sowie die Fortsetzung der bestehenden EU-Sanktionen führen einerseits zu einem Ausbleiben von privaten Investitionen und andererseits zu einer vertieften Lokalisierung in den sanktionierten Märkten. Es wird versucht, Produkte in den jeweiligen Ländern zu produzieren. Der deutsche Export leidet. Die entstehenden Lücken in den von US-Sanktionen betroffenen Regionen besetzen wiederum Mitbewerber zum Beispiel aus China und Südkorea, aber auch den USA.

Von US-Sanktionen gegen Iran, mehrere lateinamerikanische Staaten, Russland oder Nord Stream 2 sind deutsche Unternehmen mittelbar und unmittelbar betroffen. Unmittelbar etwa durch hohe Strafzahlungen, soweit ein US-Bezug bei einem Geschäft besteht. Vermehrt spielen die mittelbaren Auswirkungen von US-Sanktionen bzw. Unsicherheiten um deren Auswirkungen eine Rolle. Die sogenannten Sekundär-Sanktionen (engl. secondary sanctions) zielen auf Unternehmen und Geschäfte ohne direkte US-Verbindung ab. Die Sekundär-Sanktionen können daher auch für deutsche Unternehmen Auswirkungen haben. Denn bei Verstößen gegen die Sekundär-Sanktionen könnten die US-Behörden das Unternehmen auf eine schwarze Liste setzen. Dann dürfte von US-Seite kein Geschäft mehr mit dem gelisteten Unternehmen gemacht werden. Aus Sicht der USA müssen sich nicht nur US-Bürger an dieses Verbot halten, sondern alle Personen und alle Unternehmen, die Transaktionen und Transfers in US-Dollar abwickeln oder Verbindungen zu US-Banken und US-Unternehmen unterhalten. Die Personenlistungen entfalten daher exterritoriale Wirkung und können somit auch für deutsche Unternehmen beachtlich sein. Das kann wiederum auch deutsche Unternehmen betreffen, wenn nun zum Beispiel Lieferungen aus den USA verweigert werden. Unternehmen könnten außerdem indirekt von den US-Sanktionen betroffen sein, wenn sie nach einer Finanzierung für ihre Geschäfte suchen. Denn Banken, die selbst US-Geschäft haben, sind erfahrungsgemäß zurückhaltend bei der Finanzierung von Geschäften, die aus US-Sicht sanktionsbewehrt sind. So beeinflussen exterritoriale Sanktionen sowohl den Zahlungsverkehr als auch die Geschäftentscheidungen von deutschen und europäischen Unternehmen.

Die Erfahrungen mit den Sanktionen gegen Nord Stream 2 von Dezember 2019 zeigen, laut Informationen der AHK Russland, dass sich beteiligte Unternehmen im Zweifel aus dem Geschäft zurückziehen.

Ein deutliches Beispiel für die exterritoriale Wirkung der US-Sanktionen sind die Wirtschaftsbeziehungen mit dem Iran. Die deutsch-iranischen Handelszahlen sind seit der Reaktivierung der US-Sanktionen um mehr als die Hälfte zurückgegangen. Und das trotz der Aufhebung der EU-Sanktionen gegen den Iran im Zuge des Atomabkommens ab Januar 2016. Hauptgrund dafür sind die wieder eingesetzten US-Sanktionen gegen den Iran – in Folge des Rückzuges der USA aus dem Atomabkommen im Mai 2018. Im Jahr 2019 lag der bilaterale Handel mit einem Monatsdurchschnitt von 126 Millionen Euro sogar deutlich unter den Durchschnittswerten, die wir noch im Jahr 2015 hatten, als die ursprünglichen EU- und US-Sanktionen noch in Kraft waren (171 Millionen Euro durchschnittlich).

Deutsche Exporte in den Iran: Monatsdurchschnitt in Mio. Euro



Das größte Hemmnis im Handelsverkehr mit dem Iran ist weiterhin die Zahlungsabwicklung. Das liegt u.a. daran, dass Banken aufgrund ihrer Verflechtungen mit dem US-Dollar von den USA als „US-Personen“ eingeordnet werden, die sich aus US-Sicht an US-Exportkontrollrecht halten müssen. Deswegen schrecken viele Finanzinstitute davor zurück, Zahlungen mit dem Iran abzuwickeln. Das führt im Kontext von Corona inzwischen sogar dazu, dass es an lebenswichtigen Medikamenten und Schutzausrüstungen für die Versorgung der Bevölkerung im Iran fehlt. Dabei verbieten nicht einmal die US-Sanktionen humanitäre Lieferungen. Aber bedingt durch die indirekten Auswirkungen der US-Sanktionen finden sich sogar für solche Transaktionen, die US-compliant sind, keine Finanzierungsmöglichkeiten. Ebenso gibt es logistische Herausforderungen.

US-amerikanische Rechtsakte greifen durch ihren exterritorialen Anspruch in die Gebietshoheit anderer Staaten ein. Das steht, soweit ein konkreter Bezug zum US-Staatsgebiet oder der US-Bevölkerung fehlt, im Widerspruch etwa zum völkerrechtlichen Gebot der Rücksichtnahme und der Abwägung (so z.B. *Huck, NJOZ 2015, 993*). Im Falle von Nord Stream 2 will der amerikanische Gesetzgeber explizit die europäische Energiesicherheit schützen. Das ist aber Aufgabe des europäischen oder deutschen Souveräns. Sanktionen dürfen nicht für protektionistische, handelspolitische oder gar nationale Zwecke eingesetzt werden.

Wenn andere Staaten, zu denen die deutsche Wirtschaft ebenfalls enge Beziehungen pflegt, dem Beispiel der USA folgen würden, hätte das für die deutsche Wirtschaftsnormen negative Auswirkungen. Tatsächlich berät die chinesische Regierung in diesen Tagen über ein chinesisches Exportkontrollgesetz, welches ebenfalls exterritoriale Elemente enthalten soll. Das amerikanische Beispiel könnte also – im negativen Sinne – Schule machen.

3. Europäische Souveränität

Wir brauchen Instrumente, um der Bedrohung unserer wirtschaftspolitischen Souveränität und Integrität wirksam zu begegnen. In der EU gibt es derzeit verstärkt Diskussionen darüber, ob die globalen Handelsregeln noch angemessen sind und wie sie weiterentwickelt werden

können. Der weltweit um sich greifende Handelsprotektionismus, die Abweichung von etablierten Handelsregeln und die Nicht-Einhaltung von in Aussicht gestellten Marktöffnungen führen dabei zur Frage, wie Europa angemessen reagieren sollte. Wie stellt sich die EU international zu Regeln auf, die auch deutschen internationalisierten Unternehmen nutzen könnten? Die Wirtschaft ist auf offene Märkte und gute Regeln für Handel und Investitionen angewiesen – und das im besten Fall weltweit. Schließlich hängt jeder vierte Arbeitsplatz in Deutschland am Export, in der Industrie sogar jeder zweite. Voraussetzung für wohlfahrts- und beschäftigungsstiftenden Handel in Deutschland ist ein wirtschaftlich starkes und geeintes Europa - welches selbst wiederum international für offene Märkte eintritt und die eigenen Märkte offenhält. Nur mit einer EU, die entschlossen und geschlossen auftritt, haben unsere Unternehmen im internationalen Wettbewerb eine hörbare Stimme.

Die bisherigen Ansätze der Europäischen Union, exterritorialen Sanktionen mit Worten, Blocking Statute oder INSTEX zu begegnen, haben nicht dazu geführt, dass deutsche Unternehmen ihre Geschäftstätigkeit unabhängig von US-Sanktionen weiterführen können. Das sog. EU-Abwehrgesetz (Blocking Verordnung, (EG) VO 2271/96, *Verordnung zum Schutz vor den Auswirkungen der extraterritorialen Anwendung von einem Drittland erlassener Rechtsakte sowie von darauf beruhenden oder sich daraus ergebenden Maßnahmen*) ist in diesem Sinne eher als politisches Signal zu verstehen und ist in seiner Wirkung zum Schutz der europäischen Unternehmen sogar kontraproduktiv. Nach der Blocking Verordnung werden zwar Entscheidungen amerikanischer Gerichte und Behörden in Anwendung der im aktualisierten Anhang der EU-Blocking-Verordnung genannten US-Sanktionen in der EU nicht anerkannt und nicht vollstreckt. Darüber hinaus wird den europäischen Unternehmen untersagt, Forderungen oder Verboten, die auf den im Anhang der EU-Blocking-Verordnung genannten US-Sanktionen beruhen, nachzukommen. Folglich müssen Unternehmen, die mit den USA und Iran Geschäfte führen, im schlimmsten Fall Strafen entweder von der EU oder von den USA fürchten, da sie entweder gegen das EU-Abwehrgesetz oder US-Sanktionen verstößen.

Zentral ist vielmehr die Aufrechterhaltung des Zahlungsverkehrs mit dem Iran, damit wenigstens das bestehende Iran-Geschäft beziehungsweise die nach den EU-Regeln erlaubten Geschäfte weitergeführt werden können. INSTEX ist ein Schritt in die richtige Richtung, dem allerdings weitere viel durchgreifendere folgen müssen. Deutsche Unternehmen müssen vor der rechtlichen wie politischen Einflussnahme durch Drittstaaten geschützt werden. Eine Eskalation von Handelskonflikten wiederum wäre nicht im Interesse der Unternehmen in Deutschland und der EU. Gegensanktionen mit exterritorialer Wirkung sind demzufolge kein ratsam anwendendes Mittel.

Zudem nimmt die Diskussion zur wirtschaftlichen Entkopplung der USA und Chinas an Fahrt auf. Dies stellt globale Lieferketten und somit einen großen Teil der international vernetzten deutschen Wirtschaft vor strukturelle Probleme und rechtliche Unsicherheiten. Es zeichnet sich ein Zerfasern der eng verknüpften Weltwirtschaft möglicherweise in zwei konkurrierende geoökonomische und technologische Blöcke ab. Die Diskussion darüber, wie Deutschland und Europa souveräner werden können, ist auch vor diesem Hintergrund wichtig. Auf der einen Seite brauchen wir mehr EU-Souveränität (siehe dazu [DIHK-Positionspapier aus dem Januar 2020](#)), auf der anderen Seite muss die Diskussion über mögliche Verhandlungslösungen oder

auch Gegenmaßnahmen intensiv geführt werden. So könnten neue, ambitionierte Freihandelsabkommen auch Regelungen zum Schutz europäischer Unternehmen enthalten, die in bestimmten Ländern oder in bestimmte Projekte investieren, wenn diese durch ausländische Gesetze sanktioniert werden.

C. Ansprechpartner mit Kontaktdaten

Dr. Volker Treier
Außenwirtschaftschef, Mitglied der Hauptgeschäftsführung

DIHK | Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.
Breite Straße 29 | 10178 Berlin
Telefon +49 30 20308-2300
Mail treier.volker@dihk.de | www.dihk.de

Dr. Angela Dube
Leiterin des Referats Außenwirtschaftsrecht und Handelsvereinfachungen
Bereich Internationale Wirtschaftspolitik, Außenwirtschaftsrecht

DIHK | Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.
Breite Straße 29 | 10178 Berlin
Telefon +49 30 20308-2320
Mail dube.angela@dihk.de | www.dihk.de

D. Beschreibung DIHK

Unter dem Dach des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK) haben sich die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften.

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich der DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein. Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zu gemeinsamen Positionen der Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei.

Darüber hinaus koordiniert der DIHK das Netzwerk der 140 Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der Deutschen Wirtschaft in 92 Ländern.