



---

## Fachbereiche WD 2 und EU 6

---

### **Zu den unilateralen Sanktionen der USA gegen die Republik Kuba** Völkerrechtliche und unionsrechtliche Implikationen

---

## Zu den unilateralen Sanktionen der USA gegen die Republik Kuba

### Völkerrechtliche und unionsrechtliche Implikationen

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 079/25; EU 6 - 3000 - 075/25  
Abschluss der Arbeit: 30. Januar 2026  
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe  
EU 6: Fachbereich Europa

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzugeben und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Fragestellung</b>	<b>7</b>
<b>3.</b>	<b>Völkerrechtliche Implikationen hinsichtlich der US-Sanktionen gegen die Republik Kuba</b>	<b>7</b>
3.1.	Gewaltverbot	7
3.2.	Interventionsverbot	8
3.3.	Verbot extraterritorialer Jurisdiktion	11
3.3.1.	Anwendung auf ausländische Unternehmen	12
3.3.2.	Zivilrechtliche Haftung ausländischer Unternehmen vor US-amerikanischen Gerichten	13
3.4.	Menschenrechte	16
3.5.	Welthandelsrecht	17
3.5.1.	Mögliche Verstöße gegen Vorschriften des Welthandelsrechts	18
3.5.2.	Ausnahmen zur Wahrung der Sicherheit	21
<b>4.</b>	<b>Unionsrechtliche Implikationen hinsichtlich der US-Sanktionen gegen die Republik Kuba</b>	<b>24</b>
4.1.	Unionsrecht als Maßstab für drittstaatliche Rechtsakte	24
4.2.	Verpflichtungen aus der Blocking-VO	26
4.2.1.	Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten	27
4.2.1.1.	Grundsätzliche mitgliedstaatliche Verpflichtung zum Vollzug von Unionsrecht	27
4.2.1.2.	Nichtanerkennungspflicht (Art. 4 Blocking-VO)	27
4.2.1.3.	Schadensersatz (Art. 6 Blocking-VO)	27
4.2.1.4.	Festlegung von Sanktionen (Art. 9 Blocking-VO)	28
4.2.1.5.	Unterrichtungspflicht (Art. 10 Blocking-VO)	28
4.2.2.	Verpflichtungen für Organe der EU	28
4.2.2.1.	Nichtanerkennungspflicht (Art. 4 Blocking-VO)	28
4.2.2.2.	Entscheidung über Ausnahmegenehmigung (Art. 5 Abs. 2, Art. 7 Blocking-VO)	29
4.2.2.3.	Unterrichtungspflicht (Art. 10 Blocking-VO)	29

## 1. Einleitung

Die Vereinigten Staaten von Amerika haben seit den 1960er-Jahren ein **umfangreiches Sanktionsregime** gegen die Republik Kuba errichtet. Während es sich bei diesen Sanktionen im Ausgangspunkt noch um ein bloßes Wirtschaftsembargo im Rahmen des Kalten Krieges handelte, so haben die USA die Sanktionen durch den Erlass **zweier neuer Sanktionsgesetze** in den 1990er-Jahren noch einmal bedeutend verschärft. Der durch die Sanktionen ausgeübte Druck auf Kuba ist trotz zwischenzeitlicher Entspannungsbemühungen unter US-Präsident *Obama* bis heute hoch. US-Präsident *Trump* fährt auch in seiner zweiten Amtszeit eine harte Linie gegen Kuba und machte bereits zu Beginn seiner Amtszeit im vergangenen Februar entschärfende Maßnahmen der vorherigen *Biden*-Regierung rückgängig.<sup>1</sup>

Die Sanktionsgesetzgebung der USA besteht im Wesentlichen aus drei Bundesgesetzen.<sup>2</sup> Das älteste dieser Gesetze, welches nach wie vor regelmäßig angepasst wird, sind die „**Cuban Assets Control Regulations**“ (CACR) von 1963.<sup>3</sup> Die CACR setzen insbesondere das US-amerikanische Wirtschaftsembargo gegen Kuba um, indem sie amerikanischen Staatsbürgern und juristischen Personen, welche nach US-amerikanischen Gesetzen organisiert sind oder von US-amerikanischen Staatsbürgern kontrolliert werden, jegliche Geschäftshandlungen mit Kuba oder kubanischen Staatsangehörigen verbieten.<sup>4</sup> Auch ist diesen Personen („persons subject to the jurisdiction of the United States“) der Handel mit und Import von kubanischen Waren untersagt. Dieses Verbot erfasst auch Waren, welche nur über kubanisches Staatsgebiet transportiert wurden oder in Kuba hergestellte Teile enthalten.<sup>5</sup> Weiterhin regeln die CACR ein Verbot touristischer Reisen amerikanischer Staatsbürger und -bürgerinnen nach Kuba.<sup>6</sup>

Nachdem Kuba infolge des Zusammenbruchs der Sowjetunion Anfang der 1990er-Jahre in wirtschaftliche Probleme geriet, erlaubte die kubanische Regierung ab 1992 ausländische Investitionen.<sup>7</sup> Als Reaktion hierauf verschärkte der US-Kongress das zwischenzeitlich gelockerte Embargo wieder durch den Erlass des „**Cuban Democracy Act**“ (CDA) von 1992.<sup>8</sup> Waren Ausfuhren amerikanischer Produkte nach Kuba vorher unter bestimmten Voraussetzungen genehmigungsfähig (§ 515.559 (b) CACR), so durften fortan nur noch Genehmigungen für Exporte von Medikamenten

1 Pressemitteilung des Department of State vom 31. Januar 2025, *Restoring a Tough U.S.-Cuba Policy*.

2 Übersicht auf der [Webseite](#) des Office of Foreign Assets Control (OFAC), einer Kontrollbehörde des US-Finanzministeriums, welche mit der Überwachung der amerikanischen Auslandssanktionen betraut ist.

3 Abrufbar in der jeweils aktuellen Version als Part 515 des Titels 31 des Code of Federal Regulations ([31 CFR 515](#)). Genau genommen handelt es sich bei den CACR um eine Exekutivgesetzgebung des OFAC („Regulation“), welche auf dem „Trading with the Enemy Act“ von 1917, einem „Statute“ des US-Kongresses beruht.

4 § 515.201 CACR.

5 § 515.204 CACR.

6 § 515.260 (f) CACR.

7 Reinmuth, Das U.S. Embargo gegen Kuba und Internationales Recht, 2001, S. 48 ff.

8 Nach seinem Initiator *Robert Torricelli* auch als „Torricelli Act“ bezeichnet; kodifiziert im United States Code unter [22 USC 69](#).

und Medizingütern erteilt werden.<sup>9</sup> Des Weiteren dürfen Schiffe, welche einen kubanischen Hafen angelaufen haben, in den folgenden 180 Tagen keine Waren in einem US-amerikanischen Hafen be- oder entladen.<sup>10</sup> Schiffen, welche Waren oder Passagiere aus Kuba an Bord haben, ist das Anlaufen eines US-amerikanischen Hafens stets verboten.

Im Jahr 1995 verabschiedete der US-Kongress schließlich den „**Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act**“ (**LIBERTAD**, nach seinen Initiatoren *Jesse Helms* und *Dan Burton* auch als „Helms-Burton Act“ bezeichnet).<sup>11</sup> US-Präsident *Clinton*, zunächst ein Gegner des LIBERTAD Act, sah sich an einem Veto des Gesetzes gehindert, als das kubanische Militär im Februar 1996 zwei Flugzeuge der exilkubanischen Organisation „Brothers to the Rescue“ abschoss und vier US-amerikanische Staatsbürger an Bord tötete.<sup>12</sup>

Neben einer Bekräftigung des Embargos (Title I) sowie Bedingungen für dessen Beendigung (Title II) enthält der LIBERTAD Act in Title III und IV die wirklichen Neuerungen. Title III räumt US-amerikanischen Staatsangehörigen die Möglichkeit ein, vor US-amerikanischen Gerichten **gegen ausländische Investoren auf Entschädigung für vormals von der kubanischen Regierung enteignetes Vermögen zu klagen**.<sup>13</sup> Ausländische Investitionen in enteignetes Vermögen auf Kuba, hier als „Trafficking“ bezeichnet,<sup>14</sup> sollen so unattraktiv gemacht werden, da ausländische Investoren ein Tätigwerden auf dem kubanischen mit den ihnen drohenden Folgen auf dem – in der Regel ungleich wichtigeren – US-amerikanischen Markt abwegen müssen. Title IV sieht weiter die Verweigerung von Visa oder Ausweisung von ausländischen Staatsbürgern, welche an „Trafficking“ im Sinne des Title III beteiligt bzw. Führungskraft oder Mehrheitsanteilseigner einer beteiligten juristischen Person sind, sowie deren Ehepartnern und Kindern vor.<sup>15</sup>

LIBERTAD hat insbesondere aufgrund dieser Vorschriften **erheblichen internationalen Protest** hervorgerufen, weshalb die Europäische Union (EU) bereits 1996 die „EU-Blocking-Verordnung“<sup>16</sup> erließ und ein Streitbeilegungsverfahren bei der Welthandelsorganisation (WTO)<sup>17</sup> einleitete. Dieses Verfahren wurde nicht fortgeführt, da US-Präsident *Clinton* die Anwendung von

9 Sec. 6005 (a) (1) CDA, § 515.559 (a) CACR.

10 Sec. 6005 (b) (1) CDA, § 515.207 CACR.

11 Kodifiziert unter 22 USC 6021 – 6091 oder abrufbar auf der [Internetseite des OFAC](#).

12 *White*, The Cuban Embargo under International Law: El Bloqueo, 2014, S. 105.

13 Sec. 302 LIBERTAD. Der zu leistende Schadensersatz kann bis zum dreifachen des eigentlichen Schadens betragen, Sec. 302 (a) (3) (C) (ii) LIBERTAD.

14 Von *Reinmuth* mit „Schleichhandel“ übersetzt, der auch anmerkt, dass dieses Wort üblicherweise im Kontext illegalen Drogenhandels verwendet wird, *Reinmuth*. Das U.S. Embargo gegen Kuba und Internationales Recht, 2001, S. 57.

15 Sec. 401 LIBERTAD.

16 [Verordnung 2271/96/EG](#) vom 22. November 1996 „zum Schutz vor den Auswirkungen der extraterritorialen Anwendung von einem Drittland erlassener Rechtsakte sowie von darauf beruhenden oder sich daraus ergebenden Maßnahmen“.

17 *United States — The Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act*, WT/DS38/2 (3. Oktober 1996).

Title III fortlaufend für sechs Monate suspendierte.<sup>18</sup> Diese Praxis haben nachfolgende US-Präsidenten kontinuierlich fortgeführt, bis US-Präsident Trump die Suspendierung im April 2019 auslaufen ließ.<sup>19</sup> Die EU kritisierte dies wie folgt:

*„Die Europäische Union bedauert zutiefst die vollständige Aktivierung des Helms-Burton-Gesetzes (LIBERTAD Act) von 1996 durch die Vereinigten Staaten. [...]“*

*Die EU vertritt die Auffassung, dass die **extraterritoriale Anwendung** einseitiger restriktiver Maßnahmen völkerrechtswidrig ist, und wird auf alle geeigneten Maßnahmen zurückgreifen, um auf die Auswirkungen des Helms-Burton-Gesetzes – auch bezüglich ihrer Rechte im Rahmen der WTO sowie durch Anwendung des ‚Abwehrgesetzes‘ der EU – zu reagieren. Die EU wird mit ihren internationalen Partnern, die diesbezüglich ebenfalls Bedenken geäußert haben, weiter zusammenarbeiten.“<sup>20</sup>*

In der Folge wurden mehrere Klagen, auch gegen europäische Unternehmen, erhoben.<sup>21</sup> US-Präsident Biden erneuerte die Suspendierung erst kurz vor Ende seiner Amtszeit,<sup>22</sup> was US-Präsident Trump nach Amtsantritt unmittelbar rückgängig machte.<sup>23</sup>

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN) hat seit 1992 jedes Jahr mit großer Mehrheit **Resolutionen verabschiedet, welche zur Beendigung des Embargos aufrufen** und dabei insbesondere auf die souveräne Gleichheit der Staaten, das völkerrechtliche Gebot der Nichteinmischung (Interventionsverbot) und die Freiheit des internationalen Handels hingewiesen haben. Sie zeigte sich besorgt über die „**extraterritorial effects**“, insbesondere des – namentlich benannten – LIBERTAD Acts.<sup>24</sup>

18 Hernández-Truyol, Embargo or Blockade? The Legal and Moral Dimensions of the U.S. Economic Sanctions on Cuba, Intercultural Human Rights Law Review 2009, 53 (75). Die Möglichkeit zu diesem „Waiver“ durch den Präsidenten ergibt sich aus Sec. 306 (c) LIBERTAD. Für Title IV besteht diese Möglichkeit nicht.

19 „Fact Sheet“ des Weißen Hauses vom 17. April 2019, *President Donald J. Trump Is Taking A Stand For Democracy and Human Rights In the Western Hemisphere*.

20 Erklärung der Hohen Vertreterin im Namen der EU zur vollständigen Aktivierung des Helms-Burton-Gesetzes (LIBERTAD Act) durch die Vereinigten Staaten, 2. Mai 2019.

21 Ruys/Ryngaert, Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions, British Yearbook of International Law 2020, 1 (24) m.w.N.

22 Pressemitteilung des Weißen Hauses vom 14. Januar 2025.

23 Vgl. Fn. 1.

24 Zuletzt Resolution der VN-Generalversammlung vom 29. Oktober 2025, Necessity of ending the economic, commercial and financial embargo imposed by the United States of America against Cuba, A/RES/80/4. Diese Resolution erging mit 165 Ja-Stimmen gegenüber sieben Nein-Stimmen und zwölf Enthaltungen. Die beiden vorherigen Resolutionen vom 30. Oktober 2024 (A/RES/79/7) und 2. November 2023 (A/RES/78/7) ergingen sogar mit noch größeren Mehrheiten: Jeweils 187 Ja-Stimmen standen hier zwei Nein-Stimmen und einer Enthaltung gegenüber.

## 2. Fragestellung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages und der Fachbereich Europa wurden um eine rechtliche Prüfung gebeten, ob die unilateralen Sanktionen der USA gegen Kuba im Widerspruch zu völker- oder unionsrechtlichen Vorgaben stehen. Im vorliegenden **Sachstand** soll zunächst die wissenschaftliche Diskussion um die Völkerrechtskonformität der amerikanischen Sanktionen im Hinblick auf das Gewaltverbot (siehe dazu 3.1.), das Interventionsverbot (siehe dazu 3.2.), das Verbot extraterritorialer Jurisdiktion (siehe dazu 3.3.), die Menschenrechte der kubanischen Bevölkerung (siehe dazu 3.4.) sowie das Recht der Welthandelsorganisation (siehe dazu 3.5.) dargestellt werden. In einem weiteren Abschnitt werden unionsrechtliche Aspekte im Zusammenhang mit den US-Sanktionen gegen Kuba erläutert.

## 3. Völkerrechtliche Implikationen hinsichtlich der US-Sanktionen gegen die Republik Kuba

Der nachfolgende Abschnitt befasst sich mit der Frage, ob das US-amerikanische Sanktionsregime gegen Kuba völkerrechtskonform ist.

### 3.1. Gewaltverbot

Das völkerrechtliche **Gewaltverbot** verbietet jede Anwendung von oder Drohung mit Gewalt zwischen Staaten. Es gilt gegenüber allen VN-Vertragsstaaten aus Art. 2 Nr. 4 VN-Charta sowie gegenüber allen Staaten als Völkergewohnheitsrecht.<sup>25</sup>

„Gewalt“ meint allerdings nach nahezu einhelliger Auffassung **nur militärische Gewalt**.<sup>26</sup> Eine solche liegt in den Wirtschaftssanktionen gegenüber Kuba nicht.

Zwar hat das Embargo bis heute **erhebliche Auswirkungen auf die wirtschaftliche und humanitäre Lage** in Kuba. Eine Studie der „American Association for World Health“ aus dem Jahr 1997 konstatiert, die erschwerete Versorgung mit Lebensmitteln, Medikamenten und medizinischen Gütern habe dem kubanischen Gesundheitssystem beträchtliche finanzielle Belastungen auferlegt, und der Umfang der nicht gedeckten medizinischen Bedarfe sei seit 1992 stark angestiegen.<sup>27</sup> Es fehlten essenzielle Medikamente, und medizinische Eingriffe würden immer häufiger ohne adäquate Ausrüstung durchgeführt. Eine humanitäre Katastrophe habe nur aufgrund enormer finanzieller Unterstützung des Gesundheitssystems durch die kubanische Regierung vermieden werden können. Der belgische Völkerrechtler *Bossuyt* legt in einem Bericht dar, Kuba habe aufgrund des mangelnden Zugangs zum US-amerikanischen Markt auf sämtliche Importe ein

25 Dörr, Use of Force, Prohibition of, in: Peters (Hrsg.), Max Planck Encyclopedia of Public International Law (2019), Rn. 1.

26 Ebd., Rn. 11; von Arnauld, Völkerrecht, 5. Auflage 2023, Rn. 1046.

27 American Association for World Health, The Impact of the U.S. Embargo on Health & Nutrition in Cuba, 1997, S. 6.

---

Aufgeld von 30 Prozent über dem Marktpreis zahlen müssen.<sup>28</sup> Bis zum Jahr 1998 habe das Embargo Kuba nach eigenen Angaben 67 Mrd. US-Dollar gekostet.

Versuche, auch derartigen – intensiven – wirtschaftlichen Zwang in den Gewaltbegriff einzubeziehen, haben sich allerdings **nicht durchsetzen können**.<sup>29</sup>

### 3.2. Interventionsverbot

Als Ausfluss des Grundsatzes der souveränen Staatengleichheit (Art. 2 Nr. 1 VN-Charta) untersagt das **Interventionsverbot** die Einmischung in die inneren und äußeren Angelegenheiten eines Staates durch Zwang.<sup>30</sup>

Ein Verstoß gegen das Interventionsverbot setzt daher tatbestandlich erstens das Vorliegen einer geschützten inneren Angelegenheit, in die sich eingemischt wird, und zweitens die Anwendung oder Androhung von Zwang voraus.

Zu den geschützten inneren Angelegenheiten (der sogenannten „**domaine réservé**“) gehört ganz insbesondere die freie Wahl des politischen, ökonomischen, sozialen und kulturellen Systems. Die US-amerikanischen Sanktionsgesetze haben erklärtermaßen das Ziel, einen **Regime- und Systemwechsel** in Kuba herbeizuführen.

So heißt es im Cuban Democracy Act, es sei das Ziel der Vereinigten Staaten,

*„to seek a peaceful transition to democracy and a resumption of economic growth in Cuba through the careful application of sanctions directed at the Castro government and support for the Cuban people; [...]“*

*„to maintain sanctions on the Castro regime so long as it continues to refuse to move toward democratization and greater respect for human rights.“<sup>31</sup>*

---

28 Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen: Menschenrechtskommission, The adverse consequences of economic sanctions on the enjoyment of human rights; Working paper prepared by Mr. Marc Bossuyt, 21. Juni 2000, E/CN.4/Sub.2/2000/33, S. 23.

29 Valta, Staatenbezogene Wirtschaftssanktionen zwischen Souveränität und Menschenrechten, 2019, S. 111 ff. mit einer ausführlichen Darstellung der jeweiligen Argumente: Der Wortlaut des Art. 2 Nr. 4 VN-Charta sei insoweit zwar offen, gegen eine Einbeziehung wirtschaftlichen Zwangs spreche aber insbesondere die Entstehungsgeschichte (bei der Abfassung der VN-Charta war ein entsprechender Antrag mit großer Mehrheit abgelehnt worden) sowie Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen erlaubter Einflussnahme auf die Wirtschaftsbeziehungen und verbotenem wirtschaftlichen Zwang. Für die ganz herrschende Meinung Vitzthum/Proelß, Völkerrecht, 8. Auflage 2019, S. 751 f.; Dörr, Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Rn. 11; von Arnauld, Völkerrecht, 5. Auflage 2023, Rn. 1046.

30 Von Arnauld, Völkerrecht, 5. Auflage 2023, Rn. 355; Vitzthum/Proelß, Völkerrecht, 8. Auflage 2019, S. 32.

31 Sec. 6002 (1), (6) CDA.

Im LIBERTAD Act werden Bedingungen für die Beendigung des Embargos genannt, welche insbesondere freie Wahlen und eine demokratische Staatsform beinhalten.<sup>32</sup> Eine **Einmischung in die inneren Angelegenheiten des kubanischen Staats** liegt damit nahe.<sup>33</sup>

Hinzutreten muss dann allerdings ein **Zwangselement**. Ob einseitige Wirtschaftssanktionen gegen das Interventionsverbot verstößen können, wird in der Literatur kontrovers beurteilt.<sup>34</sup> Im Ausgangspunkt ist festzustellen, dass ein Anspruch auf Handelsbeziehungen, auf eine bestimmte Art von Wirtschaftsbeziehungen oder auf Freihandel (abseits völkertraglicher Regelungen, dazu unter 5.) schon nicht existiert.<sup>35</sup> Zudem hat der Internationale Gerichtshof in seiner Entscheidung *Nicaragua* im Jahr 1986 in Bezug auf ein umfassendes Handelsembargo gegen Nicaragua durch die Vereinigten Staaten von Amerika – wenn auch kurz und ohne nähere Begründung – geurteilt:

„the Court [...] is unable to regard such action on the economic plane as is here complained of as a breach of the customary-law principle of non-intervention.“<sup>36</sup>

Überlegenswert erscheint zunächst die Frage nach einer **gewohnheitsrechtlichen Regel**, wonach wirtschaftlicher Druck die Schwelle zur verbotenen Intervention überschreiten kann. Hierfür wären allerdings eine annähernd einheitliche **Staatenpraxis** sowie eine entsprechende **Rechtsüberzeugung** der Staatengemeinschaft erforderlich. Diese lassen sich wohl nicht feststellen. Zwar gibt es verschiedene Resolutionen der VN-Generalversammlung, die in diese Richtung deuten. So heißt es etwa in einer Resolution aus dem Jahr 1965, welche ohne Gegenstimme angenommen wurde:

„No State may use or encourage the use of economic, political or any other type of measures to coerce another State in order to obtain from it the subordination of the exercise of its sovereign rights or to secure from it advantages of any kind.“<sup>37</sup>

32 Nach Sec. 204 LIBERTAD kann der US-Präsident das Embargo insgesamt suspendieren, wenn die Voraussetzungen aus Sec. 205 erfüllt sind.

33 *Milanovic*, Revisiting Coercion as an Element of Prohibited Intervention in International Law, American Journal of International Law 2023, 601 (611); implizit auch *Cain*, Extraterritorial Application of the United States' Trade Embargo Against Cuba: The United Nations General Assembly's Call for an End to the U.S. Trade Embargo, Georgia Journal of International and Comparative Law 1994, 379 (390).

34 Dafür *Von Arnould*, Völkerrecht, 4. Auflage 2019, Rn. 374 m.w.N; dagegen *Carter*, Economic Coercion, in: Peters (Hrsg.), Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2009, Rn. 8; *Vitzthum/Proelß*, Völkerrecht, 8. Auflage 2019, S. 752; *Valta*, Staatenbezogene Wirtschaftssanktionen zwischen Souveränität und Menschenrechten, 2019, S. 119; *Heintschel von Heinegg*, in: *Ipsen*, Völkerrecht, 8. Auflage 2024, § 55 Rn. 47; spezifisch in Bezug auf das Kuba-Embargo *Milanovic*, Revisiting Coercion as an Element of Prohibited Intervention in International Law, 636.

35 *Valta*, Staatenbezogene Wirtschaftssanktionen zwischen Souveränität und Menschenrechten, 2019, S. 113; *Vitzthum/Proelß*, Völkerrecht, 8. Auflage 2019, S. 751.

36 Internationaler Gerichtshof (IGH), *Case Concerning Military and Paramilitary Activities In and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Urteil vom 27. Juni 1986, ICJ Reports 1986, S. 14, Rn. 245.

37 Resolution der VN-Generalversammlung vom 21. Dezember 1965, Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States and the Protection of their Independence and Sovereignty, A/RES/2131 (XX).

In der sogenannten „**Friendly-Relations-Declaration**“ aus dem Jahr 1970 ist eine nahezu identische Passage enthalten.<sup>38</sup> Diese Resolution wurde ohne Abstimmung angenommen. Als 1987 in der Resolution „Economic measures as a means of political and economic coercion against developing countries“<sup>39</sup> eine ähnliche Aussage getroffen wurde, stieg die Anzahl der Gegenstimmen allerdings schon auf 21 an.<sup>40</sup> Aufgrund des vagen Wortlauts der Resolutionen und des stetig steigenden Widerstands insbesondere von Industriestaaten wird eine auf diese Resolutionen gestützte (völker-)gewohnheitsrechtliche Regel in weiten Teilen des Schrifttums sowohl hinsichtlich der nötigen Rechtsüberzeugung als auch einer einheitlichen Staatenpraxis **abgelehnt**.<sup>41</sup>

Ob für das Kuba-Embargo aufgrund dessen spezifischer Umstände etwas anderes gilt, wird ebenfalls sehr unterschiedlich beurteilt. Hierfür ließen sich etwa die – lange Zeit in der Generalversammlung äußerst breit getragenen – Resolutionen der VN-Generalversammlung anführen.<sup>42</sup> Allerdings wird in der Literatur darauf hingewiesen, dass diese das Gebot der Nichteinmischung stets lediglich bekräftigen („reaffirm“), ohne unzulässigen Zwang oder gar eine verbotene Intervention je ausdrücklich festzustellen.<sup>43</sup> Demgegenüber finden sich allerdings auch Stimmen im völkerrechtlichen Schrifttum, welche in einseitigen Sanktionsregimen, die besonders intensiv wirken, einen **verbotenen Zwang** sehen.<sup>44</sup> Bei dem Kuba-Embargo handelt es sich fraglos um ein äußerst intensives Sanktionsregime, da Kuba nicht nur vom US-amerikanischen Markt abgeschnitten wird, sondern durch US-amerikanische Sanktionen gegenüber anderen Staaten und Personen, welche Wirtschaftsbeziehungen zu Kuba pflegen (sogenannte „Sekundärsanktionen“), eine völlige „**Abschottung**“ Kubas vom Weltmarkt beabsichtigt wird. In dieser Abschottung liegt beispielsweise für *von Arnould* die Überschreitung der Grenze zum unzulässigen Zwang.<sup>45</sup> Auch andere Stimmen nehmen in Bezug auf das Kuba-Embargo einen **Verstoß gegen das Interventionsverbot** an.<sup>46</sup>

38 [Resolution](#) der VN-Generalversammlung vom 24. Oktober 1970, Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations, A/RES/2625 (XXV) Annex Nr. 3.

39 Resolution der VN-Generalversammlung vom 21. Dezember 1987, Resolution 42/173 on economic measures as a means of political and economic coercion against developing countries, A/RES/42/173.

40 *Valta*, Staatenbezogene Wirtschaftssanktionen zwischen Souveränität und Menschenrechten, 2019, S. 118 f.

41 *Carter*, Economic Coercion, in: Peters (Hrsg.), Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2009, Rn. 8; *Vitzthum/Proelß*, Völkerrecht, 8. Auflage 2019, S. 752; *Valta*, Staatenbezogene Wirtschaftssanktionen zwischen Souveränität und Menschenrechten, 2019, S. 119; spezifisch in Bezug auf das Kuba-Embargo *Milanovic*, Revisiting Coercion as an Element of Prohibited Intervention in International Law, 636; *Heintschel von Heinegg*, in: Ipsen, Völkerrecht, 8. Auflage 2024, § 55 Rn. 47.

42 Vgl. Fn. 23.

43 *Milanovic*, Revisiting Coercion as an Element of Prohibited Intervention in International Law, American Journal of International Law 2023, 601 (636).

44 *Kriener*, Intervention, Prohibition of, in: Peters (Hrsg.), Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2023, Rn. 32 ff.

45 *Von Arnould*, Völkerrecht, 4. Auflage 2019, Rn. 374.

46 So unter Bezugnahme auf die Resolutionen der VN-Generalversammlung, das „Instrument zur Bekämpfung von Zwangsmaßnahmen“ der Europäischen Union (Verordnung (EU) 675/2023) sowie die „coercion models“ *Milanovics*, welche allerdings kein geltendes Völkergewohnheitsrecht darstellen; *Triana*, A customary rule against unilateral economic sanctions of the nature of the Helms-Burton Act? Regarding another (potential) vote in the United Nations General Assembly against the “bloqueo”, [EJIL:Talk!, 21. Oktober 2024](#); ohne nähere Auseinandersetzung mit den dargestellten Gegenargumenten auch *White*, The Cuban Embargo under International Law: El Bloqueo, 2014, S. 140, 142.

### 3.3. Verbot extraterritorialer Jurisdiktion

Der völkerrechtliche Widerspruch der Staatengemeinschaft gegen die US-amerikanischen Kubsanktionen hat sich stets insbesondere auf ihre **extraterritoriale Anwendung** bezogen.<sup>47</sup> Gemeint ist damit, dass die Sanktionsgesetze der USA sich auf Sachverhalte beziehen, welche sich nicht auf ihrem Staatsgebiet abspielen, etwa die durch Titel III und Titel IV des LIBERTAD Act geregelten ausländischen Investitionen in Kuba. Grundsätzlich ist die staatliche Hoheitsgewalt auf das eigene Staatsgebiet beschränkt.<sup>48</sup> Möchte ein Staat eigene Hoheitsgewalt außerhalb seines Territoriums ausüben, indem Sachverhalte im Ausland per Regelung der eigenen Rechtsordnung unterworfen (sogenannte „jurisdiction to prescribe“) oder durch Gerichte dieses Staates beurteilt werden (sogenannte „jurisdiction to adjudicate“), so bedarf es hierfür nach übereinstimmender Meinung eines **hinreichenden Anknüpfungspunktes** („genuine link“).<sup>49</sup> Grundsätzlich anerkannt ist neben der Regelung von Sachverhalten auf dem eigenen Staatsgebiet (**Territorialitätsprinzip**) auch die Regelung mit Wirkung für die eigenen Staatsangehörigen (**aktives Personalitätsprinzip**). Darüber hinaus sind Anerkennung und Reichweite einzelner Anknüpfungspunkte im Wesentlichen umstritten, wobei diese sich auch nach dem jeweiligen Rechtsgebiet unterscheiden.<sup>50</sup>

Fehlt ein solcher Anknüpfungspunkt, so handelt es sich um eine völkerrechtswidrige Ausübung extraterritorialer Jurisdiktion.<sup>51</sup> Völkerrechtlich stets verboten ist die eigenständige Rechtsdurchsetzung auf fremdem Staatsgebiet (sogenannte „jurisdiction to enforce“).

Für die US-amerikanischen Sanktionsgesetze bedeutet dies: Die Vereinigten Staaten dürfen **auf ihrem Staatsgebiet frei regeln** und diese Regelungen durchsetzen, weshalb Einreisebeschränkungen für Personen, Anlegerverbote für Schiffe und Marktzugangsbeschränkungen für Unternehmen zumindest unter dem Gesichtspunkt der Jurisdiktion unproblematisch sein dürften.<sup>52</sup> Auch hinsichtlich **Personen mit US-amerikanischer Staatsangehörigkeit**, denen wirtschaftliche Beziehungen, Handel oder Reiseverkehr mit Kuba verboten werden, besteht aufgrund des Personalitätsprinzips unter diesem Gesichtspunkt kein Völkerrechtsverstoß.

47 Siehe etwa die Blocking-Verordnung der EU ([VO \(EU\) 2271/96](#)), Erwägungsgründe 3, 4; auch die Resolutionen der VN-Generalversammlung (vgl. Fn. 23) benennen regelmäßig die „extraterritorial effects“ des LIBERTAD Acts, „which affect the sovereignty of other states“.

48 Hoff, Transaktionen in US-Dollar und sekundäre Sanktionen, 2019, S. 100.

49 Ebd.; Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, „US-Sanktionen gegen den Bau der Pipeline Nord Stream 2 aus völkerrechtlicher Sicht“, [WD 2 - 3000 - 075/20](#) vom 8. September 2020, S. 10; so auch Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 22. März 1983, 2 BvR 457/78, Rn. 102.

50 So ist für das internationale (Völker-)Strafrecht auch das Universalitäts- oder Weltrechtsprinzip anerkannt, wonach völkerrechtliche Verbrechen von jedem Staat verfolgt werden können, vgl. von Arnould, Völkerrecht, 5. Auflage 2023, Rn. 352.

51 Ob dieses Verbot sich unmittelbar aus dem Interventionsverbot ergibt oder eigenständigen Charakter hat, wird unterschiedlich beurteilt: Unterscheidend Athen, Der Tatbestand des völkerrechtlichen Interventionsverbots, 2017, S. 158; anders Hoff, Transaktionen in US-Dollar und sekundäre Sanktionen, 2019, S. 135.

52 Labus, Die völkerrechtliche Zulässigkeit von US-Sekundärsanktionen (Secondary Sanctions), Frankfurt Law Review 2023, 73 (83).

In den Blick geraten sind allerdings zwei weitere Aspekte der Sanktionsgesetzgebung: Zum einen die Anwendung von CACR und CDA auf Unternehmen, welche von US-amerikanischen Staatsbürgern und -bürgerinnen kontrolliert werden (siehe dazu 3.3.1.), und zum anderen die Sanktionierung ausländischer Unternehmen für Investitionen in Kuba durch Title III LIBERTAD (siehe dazu 3.3.2.).

### 3.3.1. Anwendung auf ausländische Unternehmen

Unter § 515.329 CACR wird definiert, welche Personen als „person subject to the jurisdiction of the United States“ dem Anwendungsbereich der CACR unterliegen. Explizit genannt werden hier **juristische Personen und Unternehmen, an denen US-amerikanische Staatsbürger und -bürgerinnen Mehrheitsanteile halten oder die von diesen kontrolliert werden**. Zusätzlich werden auch Tochterunternehmen von nach US-amerikanischem Recht gegründeten Unternehmen erfasst. Diese Unternehmen werden durch die CACR daher verpflichtet, das Embargo gegenüber Kuba ebenfalls einzuhalten.

Auch durch den CDA wird auf „U.S.-controlled or -owned firms in third countries“ Bezug genommen und diese daher unmittelbar den Wirkungen des Sanktionsgesetzes unterstellt.<sup>53</sup>

Hierbei handelt es sich um eine extensive Auslegung des aktiven Personalitätsprinzips als grundsätzlich anerkanntem Anknüpfungspunkt staatlicher Jurisdiktion. Nach der so vertretenen „**Kontrolltheorie**“ soll ein Unternehmen der Jurisdiktion des Staates unterliegen, von dessen Staatsangehörigen es effektiv wirtschaftlich kontrolliert wird. Da dieses Prinzip die eigenständige Rechtsperson des Unternehmens allerdings ignoriert („lifting the corporate veil“), hat es **keine völkerrechtliche Anerkennung** erfahren und ist vom Internationalen Gerichtshof in der Entscheidung *Barcelona Traction* ausdrücklich auf einzelne Ausnahmefälle begrenzt worden.<sup>54</sup> Eine solche Ausnahme läge bei einer bloßen „Betriebsstätte“ im Ausland vor, welcher keine eigene Rechtspersönlichkeit zukommt. Ferner wird im Falle der Gründung der ausländischen Tochterfirma gezielt zur Umgehung von Sanktionen über die Anwendung der Kontrolltheorie nachgedacht.<sup>55</sup> Abseits dieser Ausnahmen sind lediglich die Ausrichtung der Staatszugehörigkeit einer juristischen Person an ihrem Sitz oder dem nationalen Recht ihrer Gründung völkerrechtlich anerkannt.

Die Ausweitung der US-amerikanischen Jurisdiktion auf fremden Staaten zugehörige juristische Personen wird daher häufig als **völkerrechtswidrig** angesehen.<sup>56</sup> Demgegenüber wird teilweise vertreten, die Kontrolltheorie sei zwar heftig umstritten, es sei aber noch nicht abschließend

53 Sec. 6005 (a) (1) CDA i.V.m § 515.559 CACR.

54 IGH, *Case Concerning The Barcelona Traction, Light and Power Company, Ltd.*, Second Phase, Urteil vom 5. Februar 1970, ICJ Reports 1970, S. 14, Rn. 245; von Arnauld, Völkerrecht, 5. Auflage 2023, Rn. 606.

55 Valta, Staatenbezogene Wirtschaftssanktionen zwischen Souveränität und Menschenrechten, 2019, S. 131.

56 Ruys/Ryngaert, Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions, British Yearbook of International Law 2020, 1 (18); Ryngaert, Jurisdiction in International Law, 2008, S. 91 f.; Labus, Die völkerrechtliche Zulässigkeit von US-Sekundärsanktionen (Secondary Sanctions), 73 (86 f.); Valta, Staatenbezogene Wirtschaftssanktionen zwischen Souveränität und Menschenrechten, 2019, S. 130 f.

geklärt, ob es sich bei ihr um einen hinreichenden Anknüpfungspunkt handele. Angesichts dieser völkerrechtlichen „**Grauzone**“ könnten weder die Jurisdiktionsausübung aufgrund der Kontrolltheorie noch die US-amerikanischen Sanktionsgesetze eindeutig als völkerrechtswidrig bezeichnet werden.<sup>57</sup>

### 3.3.2. Zivilrechtliche Haftung ausländischer Unternehmen vor US-amerikanischen Gerichten

Die zivilrechtliche Haftung ausländischer Unternehmen für Investitionen in Kuba, welche vormals von der kubanischen Regierung enteignete Vermögensgegenstände betreffen (vom LIBERTAD Act in Title III als „trafficking in confiscated property“ bezeichnet), hat zahlreiche Vorwürfe völkerrechtswidriger extraterritorialer Jurisdiktionsausübung hervorgerufen.

Es handelt sich hier um sogenannte „**Sekundärsanktionen**“. Diese zeichnen sich dadurch aus, dass sie nicht den eigentlich sanktionierten Staat treffen, sondern dritte Personen oder Staaten, welche weiter wirtschaftliche Beziehungen zu dem sanktionierten Staat, etwa Kuba, unterhalten. Sie dienen so der **Absicherung der Effektivität der primären Sanktionen**, da Drittstaaten und ihre Staatsangehörigen gezwungen werden sollen, die Primärsanktion mitzutragen.<sup>58</sup> Sie werden teilweise bereits aufgrund dieser **extraterritorialen Zielsetzung und Wirkung** als völkerrechtswidrig angesehen.<sup>59</sup>

Beträchtliche Aufmerksamkeit wurde im völkerrechtlichen Diskurs dennoch der Frage gewidmet, ob sich für Title III LIBERTAD ein völkerrechtlicher Anknüpfungspunkt finden lässt. Als „genuine link“ kommen jedenfalls das Territorialitäts- sowie das aktive Personalitätsprinzip nicht infrage. Der Sachverhalt, der beurteilt werden soll – Enteignung von Privateigentum durch die kubanische Regierung und Investments in dieses Eigentum durch Personen aus Drittstaaten – hat sich **außerhalb US-amerikanischen Staatsgebiets** ereignet. Da die Regelung auch und insbesondere ausländische Personen und Unternehmen erfasst, kann die Jurisdiktionsausübung auch nicht auf das aktive Personalitätsprinzip gestützt werden.

Der LIBERTAD Act bezieht sich allerdings sowohl ausdrücklich als auch implizit auf **diverse weitere Anknüpfungspunkte**, deren völkerrechtliche Anerkennung und Reichweite hingegen umstritten sind.

Vom bereits erwähnten aktiven Personalitätsprinzip lässt sich dessen Kehrseite das „**passive Personalitätsprinzip**“ unterscheiden, wonach Staaten Jurisdiktion zum Schutz ihrer eigenen Staatsbürger und -bürgerinnen (im Ausland) ausüben dürfen sollen.<sup>60</sup> Hierauf beruft sich der LIBERTAD Act in Sec. 3 (6), wo es heißt:

57 Meng, Wirtschaftssanktionen und staatliche Jurisdiktion – Grauzonen im Völkerrecht, ZaöRV 1997, 269 (298).

58 Hierzu Labus, Die völkerrechtliche Zulässigkeit von US-Sekundärsanktionen (Secondary Sanctions), 73, (74); Hoff, Transaktionen in US-Dollar und sekundäre Sanktionen, 2019, S. 105 ff.

59 Hoff, Transaktionen in US-Dollar und sekundäre Sanktionen, 2019, S. 106 m.w.N.

60 Für das (Völker-)Strafrecht Frau, in: Ipsen, Völkerrecht, 8. Auflage 2024, § 37 Rn. 5 m.w.N.

*„The purposes of this Act are [...]“*

*to protect United States nationals against confiscatory takings and the wrongful trafficking in property confiscated by the Castro regime.“*

Zu beachten ist in diesem Kontext, dass viele der von den Enteignungen betroffenen Kubaner und Kubanerinnen heute US-Staatsbürger und -bürgerinnen sind. Hinsichtlich der Legitimation der US-amerikanischen Regelung stellt sich hier allerdings die Frage nach der **grundsätzlichen Anerkennung des Prinzips**. Eine solche lässt sich wohl nur für das Strafrecht feststellen, wobei auch hier Kontroversen herrschen.<sup>61</sup> Auch in Bezug auf die **Reichweite** des Prinzips und dessen Anwendung durch den LIBERTAD Act werden Zweifel vorgebracht: Das Prinzip werde hier wohl überdehnt, da sich die Regelung nicht gegen den behaupteten „Verletzer“ (die kubanischen Behörden), sondern gegen im Grunde unbeteiligte Investoren richtet.<sup>62</sup>

Hinsichtlich eines weiteren möglichen Anknüpfungspunktes heißt es in Sec. 301 (9) LIBERTAD:

*„International law recognizes that a nation has the ability to provide for rules of law with respect to conduct outside its territory that has or is intended to have substantial effect within its territory.“*

Das Gesetz beruft sich hier auf das sogenannte „**Wirkungsprinzip**“, wonach ein Staat seine Jurisdiktion auf Sachverhalte erstrecken darf, welche sich zwar außerhalb seines Territoriums ereignen, aber Effekte innerhalb dessen zeitigen. Im internationalen Wettbewerbs- und Kartellrecht ist dieses Prinzip anerkannt.<sup>63</sup> In anderen Gebieten des Völkerrechts aber gilt bereits die Anerkennung dieses Prinzips als umstritten.<sup>64</sup> Eine gewohnheitsrechtliche Anerkennung dieses Prinzips außerhalb des Kartellrechts kann daher wohl nicht konstatiert werden, wie sich auch an den umfangreichen Protesten der Staatengemeinschaft gegen den LIBERTAD Act zeigt.

Da in einer globalisierten Welt bei unzähligen staatlichen Maßnahmen Wirkungen für andere Staaten zu erwarten sind, wird aber in jedem Fall verlangt, dass Wirkungen „**direct, foreseeable**

---

61 Emmenegger, Extraterritorial Economic Sanctions and Their Foundation in International Law, Arizona Journal of International & Comparative Law 2016, 631 (650); Ruys/Ryngaert, Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions, British Yearbook of International Law 2020, 1 (25); Kamminga, Extraterritoriality, in: Peters (Hrsg.), Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2020, Rn. 12; Ryngaert, Jurisdiction in International Law, 2008, S. 92 ff; Frau, in: Ipsen, Völkerrecht, 8. Auflage 2024, § 37 Rn. 5.

62 Labus, Die völkerrechtliche Zulässigkeit von US-Sekundärsanktionen (Secondary Sanctions), 73 (87).

63 Valta, Staatenbezogene Wirtschaftssanktionen zwischen Souveränität und Menschenrechten, 2019, S. 130 f.; s. auch § 185 Abs. 2 GWB.

64 Emmenegger, Extraterritorial Economic Sanctions and Their Foundation in International Law, Arizona Journal of International & Comparative Law 2016, 631 (648); Labus, Die völkerrechtliche Zulässigkeit von US-Sekundärsanktionen (Secondary Sanctions), 73 (85); Kamminga, Extraterritoriality, in: Peters (Hrsg.), Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2020, Rn. 15.

**and substantial**“ sein sollen, um die Jurisdiktion eines betroffenen Staates zu begründen.<sup>65</sup> Ausweislich der oben zitierten Passage gehen die USA wohl davon aus, es lägen **hinreichend erhebliche Auswirkungen („substantial effects“)** vor. Näher substanziiert wird dies aber nicht. Es fällt auch schwer, sich erhebliche Auswirkungen in den USA durch Enteignungen auf Kuba vorzustellen. Weder der Verweis auf **Fluchtbewegungen** aus Kuba noch die Annahme der US-amerikanischen Staatsbürgerschaft durch einst enteignete kubanische Staatsbürger und -bürgerinnen scheint imstande, eine derartige „erhebliche Auswirkung“ zu begründen.<sup>66</sup> Im Ergebnis ist die Anwendbarkeit des Wirkungsprinzips auf Title III LIBERTAD eher zweifelhaft.

Unter ähnlichen Problemen leidet der Verweis des LIBERTAD Acts auf das sogenannte „**Schutzprinzip**“, wonach es Staaten erlaubt sein soll, Jurisdiktion in Bezug auf Personen oder Sachverhalte auszuüben, um **essenzielle Sicherheitsinteressen** zu schützen.

Der LIBERTAD Act beruft sich hierauf in Sec. 2 (28), wo es heißt:

*„For the past 36 years, the Cuban Government has posed and continues to pose a national security threat to the United States.“*

Unabhängig von den Fragen, ob das Schutzprinzip außerhalb des Strafrechts **völkerrechtliche Anerkennung** genießt<sup>67</sup> und ob auch hier eine **Erheblichkeitsschwelle** anzunehmen ist,<sup>68</sup> wird eine Bedrohung der nationalen Sicherheit der USA durch Kuba in weiten Teilen des Schrifttums als **fernliegend** angesehen.<sup>69</sup> Hierfür wird insbesondere die schwache ökonomische Lage sowie der Wegfall der massiven Unterstützung durch die Sowjetunion nach deren Zusammenbruch Anfang der 1990er-Jahre angeführt. Demgegenüber haben die USA Kuba im Januar 2021 wieder auf

65 Von Arnould, Völkerrecht, 5. Auflage 2023, Rn. 352; Emmenegger, Extraterritorial Economic Sanctions and Their Foundation in International Law, Arizona Journal of International & Comparative Law 2016, 631 (647 ff.); siehe auch Valta, Staatenbezogene Wirtschaftssanktionen zwischen Souveränität und Menschenrechten, 2019, S. 133 zum Schutzprinzip und einer möglichen Umgehung dessen durch ein „vages Wirkungsprinzip“. Hinzu kommt gerade im US-amerikanischen Diskurs gelegentlich eine „rule of reasonableness“, vergleichbar mit einer Verhältnismäßigkeitskontrolle, s. § 403 of the Restatement (Third) of US Foreign Relations Law (1987), welche kein offizielles Dokument der USA ist, von US-amerikanischen Gerichten aber schon als Sammlung der Prinzipien, nach denen die USA völkerrechtsgemäß Jurisdiktion über Sachverhalte oder Personen in anderen Staaten ausüben können, vgl. Ryngaert, Jurisdiction in International Law, 2008, S. 154.

66 So Labus, Die völkerrechtliche Zulässigkeit von US-Sekundärsanktionen (Secondary Sanctions), 73 (85).

67 Dafür Kamminga, Extraterritoriality, in: Peters (Hrsg.), Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2020, Rn. 13; dagegen etwa Tietje/Valentin, Kein rechtsfreier Raum. Völkerrechtliche Aspekte der angedrohten US-Sanktionen gegen die Fährhafen Sassnitz GmbH, [Verfassungsblog](#) vom 12. Oktober 2020.

68 Dafür etwa Valta, Staatenbezogene Wirtschaftssanktionen zwischen Souveränität und Menschenrechten, 2019, S. 134 m.w.N.

69 Emmenegger, Extraterritorial Economic Sanctions and Their Foundation in International Law, Arizona Journal of International & Comparative Law 2016, 631 (658); Ruys/Ryngaert, Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions, British Yearbook of International Law 2020, 1 (27); Cain, Extraterritorial Application of the United States' Trade Embargo Against Cuba: The United Nations General Assembly's Call for an End to the U.S. Trade Embargo, S. 391; Ryngaert, Jurisdiction in International Law, 2008, S. 100; Labus, Die völkerrechtliche Zulässigkeit von US-Sekundärsanktionen (Secondary Sanctions), 73 (87).

die **Liste der terrorunterstützenden Staaten** gesetzt.<sup>70</sup> Zur Begründung führt das US-Außenministerium an, Kuba unterstützte seit Jahrzehnten „internationale Terroristen“ und „Guerilla-Gruppen“, aktuell insbesonders Mitglieder der kolumbianischen Guerilla *Ejército de Liberación Nacional* (ELN).<sup>71</sup> Ob dies für eine hinreichende Gefährdung der nationalen Sicherheit der USA ausreicht, ist allerdings zweifelhaft.

Insgesamt lässt sich ein „genuine link“ für Title III des LIBERTAD Acts daher eher nicht feststellen, weshalb die Jurisdiktionsausübung in der völkerrechtlichen Diskussion **häufig als völkerrechtswidrig angesehen** wird.<sup>72</sup>

### 3.4. Menschenrechte

In Bezug auf die US-amerikanischen Sanktionsgesetze gegen Kuba stellen sich auch menschenrechtliche Fragen. Die Auswirkungen auf die kubanische Bevölkerung, insbesondere deren Versorgung mit Lebensmitteln und medizinischen Gütern, sind bereits beschrieben worden.<sup>73</sup>

In seinem Bericht an die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen kam daher *Marc Bossuyt* zu dem Schluss, das US-amerikanische Embargo verletze Menschenrechte, da der kubanischen Bevölkerung neue Medikamente und medizinische Technologien vorenthalten werden. Das System US-amerikanischer Sekundärsanktionen, mit dem Drittstaaten zur Einhaltung des Embargos gezwungen werden sollen, verschärfe diese Menschenrechtsverstöße weiter.<sup>74</sup> Auch andere Stimmen sehen in dem Embargo einen Menschenrechtsverstoß.<sup>75</sup>

Herausforderungen, einen Menschenrechtsverstoß eindeutig festzustellen, könnten dennoch bestehen. Auf Ebene der konkret betroffenen Menschenrechtsgarantien kommt durch den Mangel an medizinischen Gütern auf Kuba dem **Recht auf Gesundheit** eine besondere Bedeutung zu.<sup>76</sup> Dieses findet sich auf Ebene der VN-Menschenrechtspakte im „Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“ (IPwskR, Art. 12), welchen die USA **nicht ratifiziert**

70 U.S. Department of State, [State Sponsors of Terrorism](#). Die Biden-Administration hatte Kuba am 14. Januar 2025 noch wieder herunternehmen wollen. Dies wurde von US-Präsident Trump mit einer seiner ersten Amtshandlungen wieder rückgängig gemacht, vgl. Fn. 1.

71 U.S. Department of State, [Country Reports on Terrorism 2023](#), Chapter 2.

72 Vgl. etwa *Von Arnould*, Völkerrecht, 5. Auflage 2023, Rn. 352; insgesamt für Sekundärsanktionen *Labus*, Die völkerrechtliche Zulässigkeit von US-Sekundärsanktionen (Secondary Sanctions), 73 (89); *Hoff*, Transaktionen in US-Dollar und sekundäre Sanktionen, 2019, S. 172.

73 S. unter Ziff. 3.1; ausführlich hierzu *Valta*, Staatenbezogene Wirtschaftssanktionen zwischen Souveränität und Menschenrechten, 2019, S. 34 f. m.w.N.

74 *Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen: Menschenrechtskommission*, The adverse consequences of economic sanctions on the enjoyment of human rights; Working paper prepared by Mr. Marc Bossuyt, 21. Juni 2000, E/CN.4/Sub.2/2000/33, S. 24.

75 *White*, The Cuban Embargo under International Law: El Bloqueo, 2014, S. 143 f.; wohl auch *Triana*, [EJIL:Talk!, 21. Oktober 2024](#).

76 Hierzu im Detail *Amnesty International*, [The US Embargo against Cuba. Its Impact on Economic and Social Rights](#), 2009, S. 16 ff.

haben. Es findet sich allerdings als Bestandteil des „Rechts auf Wohlfahrt“ auch in Art. 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Diese ist kein bindender völkerrechtlicher Vertrag, der Großteil der hier enthaltenen Rechte wird aber als **Völker gewohnheitsrecht** anerkannt.<sup>77</sup> Ob dies für das Recht auf Gesundheit volumnfänglich gilt, ist allerdings nicht klar.<sup>78</sup> Weiterhin könnte die **Kausalbeziehung** zwischen den Embargomaßnahmen und spezifischen menschenrechtlichen Auswirkungen nicht in jedem Fall eindeutig sein, da auch die **allgemein schwache ökonomische Lage und Menschenrechtsverstöße durch die kubanische Regierung** eine Rolle spielen könnten: Im Bereich der Gesundheitsversorgung sind die durch das Embargo verursachten Schwierigkeiten zwar gut erforscht,<sup>79</sup> dennoch wird teilweise darauf hingewiesen, dass insbesondere vor dem Hintergrund eines weiteren Niedergangs des einst finanziell gut ausgestatteten kubanischen Gesundheitssystems<sup>80</sup> die Regierung das Embargo als Vorwand für eigene Menschenrechtsverstöße nutzt.<sup>81</sup> Somit lässt sich festhalten, dass verschiedentlich Menschenrechtverletzungen durch das US-Sanktionsregime gegen Kuba angenommen werden, jedoch aus dogmatischer Sicht ein solcher nicht ganz eindeutig erscheint.

### 3.5. Welthandelsrecht

Der nachfolgende Abschnitt befasst sich mit der **Vereinbarkeit des US-Sanktionsregimes** gegen Kuba mit den Abkommen der WTO. Die Frage, ob die amerikanische Sanktionsgesetzgebung gegen Kuba mit den **Vorschriften des Welthandelsrechts** vereinbar ist, wird im Schrifttum differenziert betrachtet. Während gegenüber dem sanktionierten Staat Kuba eine Verletzung von WTO-Vorschriften angenommen wird, bestehen teils unterschiedliche Auffassungen hinsichtlich der Frage, welche Maßnahmen, die den Handel zwischen dem primär sanktionierten Staat Kuba und Drittländern (z. B. EU-Mitgliedstaaten) beschränken, auch im Verhältnis zu diesen Drittstaaten gegen WTO-Recht verstößen.<sup>82</sup> Darüber hinaus ist von besonderer Relevanz, ob sich die Vereinigten Staaten zur **Rechtfertigung** einer möglichen Verletzung von WTO-Vorschriften auf Sicherheitsausnahmen berufen können. Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich dabei auf

77 Charlesworth, Universal Declaration of Human Rights (1948), in: Peters (Hrsg.), Max Planck Encyclopedia of Public International Law (2008), Rn. 14, 16.

78 Ambivalent Riedel, Health, Right to, International Protection, in: Peters (Hrsg.), Max Planck Encyclopedia of Public International Law (2011), Rn. 10, 11, 53; Gewohnheitsrecht annehmend White, The Cuban Embargo under International Law: El Bloqueo, 2014, S. 143.

79 Siehe neben dem Bossuyt-Bericht (Fn. 27) auch American Association for World Health, The Impact of the U.S. Embargo on Health & Nutrition in Cuba, 1997. Siehe auch den [Jahresbericht 2024](#) des Sonderberichterstatters zu wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten der Interamerikanischen Kommission für Menschenrechte (IACHR), der in Ziffer 356 die Probleme im Gesundheitssystem sowie der Versorgung mit Lebensmitteln ausdrücklich in einen Zusammenhang mit dem US-amerikanischen Embargo gesetzt hat: „Likewise, as has been stated on several occasions, [the Special Rapporteur] reiterates its concern over the effects of the tightening of the economic, financial and commercial embargo sanctions imposed by the United States, while calling for their lifting to guarantee the human rights affected by this measure.“

80 Fernández Estrada, [The Ups and Downs of Human Rights in Cuba](#), Harvard Review of Latin America 22. Dezember 2022.

81 Human Rights Watch, [World Report 2025](#), Cuba.

82 Ruys/Ryngaert, Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions, British Yearbook of International Law 2020, 1 (39).

die Prüfung möglicher Verstöße des LIBERTAD Act<sup>83</sup> gegen einzelne Vorschriften des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) und des Allgemeinen Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services, GATS), wobei die Prüfung möglicher Verstöße nicht abschließend ist.<sup>84</sup>

Die EU hat - wie eingangs erwähnt – bereits kurz nach Inkrafttreten des LIBERTAD Act aufgrund der extraterritorialen Sanktionswirkungen ein Streitbeilegungsverfahren bei der WTO eingeleitet, in welchem sie einen Verstoß gegen verschiedene Bestimmungen des GATT und des GATS rügte.<sup>85</sup> Dieses Verfahren wurde jedoch nicht weitergeführt, nachdem US-Präsident Clinton die Anwendung von Title III des LIBERTAD Act fortwährend für sechs Monate suspendierte.<sup>86</sup>

### 3.5.1. Mögliche Verstöße gegen Vorschriften des Welthandelsrechts

Die wichtigsten Grundprinzipien des GATT umfassen das Verbot der Diskriminierung im Warenverkehr, den Abbau von Zöllen sowie das Verbot nicht-tarifärer Handelshemmnisse. Sie dienen der Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen zwischen den WTO-Mitgliedern sowie der fortschreitenden Liberalisierung des internationalen Handels.<sup>87</sup>

Das Verbot der Diskriminierung im Warenverkehr umfasst das Meistbegünstigungsprinzip (*most-favoured nation treatment*, Art. I GATT) und das Prinzip der Inländer(gleich)behandlung (*national treatment*, Art. III GATT). Das **Meistbegünstigungsprinzip** zielt darauf ab, dass im Rahmen des GATT Handelsvorteile, die ein Staat einem anderen Staat gewährt, gleichermaßen gegenüber allen Vertragsparteien gewährt werden.<sup>88</sup> Während das Meistbegünstigungsprinzip die Diskriminierung von gleichartigen ausländischen Produkten verbietet, sieht der **Grundsatz der Inländer-gleichbehandlung** vor, dass importierte Waren aus anderen WTO-Mitgliedsstaaten nicht gegenüber national hergestellten Waren diskriminiert werden dürfen.<sup>89</sup> Parallelе Regelungen für den Handel mit Dienstleistungen enthalten Art. II und Art. XVII GATS.

Da das US-amerikanische Wirtschaftsembargo gegen Kuba amerikanischen Staatsbürgern und -bürgerinnen sowie juristischen Personen den Handel mit Kuba (nicht aber mit anderen Staaten) sowie den Import von kubanischen Waren (nicht aber von anderen Staaten) untersagt, dürfte ein **Verstoß gegen das Meistbegünstigungsprinzip und den Grundsatz der Inländergleich-**

83 Title I des LIBERTAD Act bestätigt das U.S.-Embargo und alle früheren Bestimmungen gegen Kuba, siehe Reinmuth, Das U. S. Embargo gegen Kuba und Internationales Recht, 2001, S. 54.

84 Für eine umfassende Prüfung der Vorschriften des GATT und GATS siehe Reinmuth, Das U. S. Embargo gegen Kuba und Internationales Recht, 2001, S. 121 ff.

85 *United States — The Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act*, [WT/DS38/2](#) (3. Oktober 1996).

86 Vgl. Harck-Oluf Nissen, Helms-Burton-Act vor der WTO, in: RIW 1999, S. 350 ff.

87 Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, „Zur Geltendmachung nationaler Sicherheitsinteressen beim Aufbau des 5G-Netzes“, [WD 2 - 3000 - 079/19](#), 31. Juli 2019, S. 5.

88 von Arnould, Völkerrecht, 5. Auflage 2023, Rn. 968 f.; Valta, Staatenbezogene Wirtschaftssanktionen zwischen Souveränität und Menschenrechten, 2019, S. 186.

89 von Arnould, Völkerrecht, 5. Auflage 2023, Rn. 969 f.

**behandlung im Verhältnis zum primär sanktionierten Staat Kuba vorliegen.** Sowohl die USA als auch Kuba sind Mitgliedstaaten der Welthandelsorganisation.<sup>90</sup>

Fraglich ist jedoch, ob Maßnahmen, die den Handel zwischen dem primär sanktionierten Staat Kuba und Drittländern (z. B. EU-Mitgliedstaaten) untergraben sollen, im Verhältnis zu den betroffenen Drittstaaten gegen die oben genannten Prinzipien verstößen. Im Schrifttum wird angeführt, dass die Verletzung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung von den von extraterritorialen Sanktionen betroffenen WTO-Mitgliedstaaten nicht ohne weiteres geltend gemacht werden kann. Das Handelsembargo der USA verbietet nur kubanische Waren in die Vereinigten Staaten zu liefern, nicht jedoch die Einfuhr von Produkten aus anderen Mitgliedstaaten.<sup>91</sup> Ebenso wird angeführt, dass die Sanktionen nicht zwischen gleichen Dienstleistungen aus unterschiedlichen WTO-Mitgliedstaaten (abgesehen von Kuba) differenzieren.<sup>92</sup> Daher werden alle anderen WTO-Mitgliedstaaten außer dem primär sanktionierten Staat gleichbehandelt.<sup>93</sup>

Etwas anderes gilt jedoch hinsichtlich Waren aus Drittstaaten, die kubanische Bestandteile enthalten, da das amerikanische Sanktionsregime auch die Einfuhr von Waren verbietet, die nur zum Teil aus kubanischen Materialen (z. B. Zucker) bestehen.<sup>94</sup> Die **USA behandeln** in diesem Fall **Waren mit Bestandteilen aus Kuba schlechter als vergleichbare Waren, die keine Bestandteile aus Kuba enthalten.**<sup>95</sup>

Im Hinblick auf Title III und Title IV des LIBERTAD Act wird ebenfalls argumentiert, dass diese gegen den Meistbegünstigungsgrundsatz nach Art. I GATT und Art. II GATS verstößen, da Personen, die in Kuba investiert haben, dem Risiko von Schadenersatzklagen und Einreiseverboten unterliegen, während ausländische Investoren, die keine Handelsbeziehungen zu Kuba pflegen,

90 Vgl. *Valta*, Staatenbezogene Wirtschaftssanktionen zwischen Souveränität und Menschenrechten, 2019, S. 186; *Ruys/Ryngaert*, Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions, British Yearbook of International Law 2020, 1 (39).

91 *Reinmuth*, Das U. S. Embargo gegen Kuba und Internationales Recht, 2001, S. 126 f.

92 Allgemein zu sekundären Sanktionen: *Ruys/Ryngaert*, Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions, British Yearbook of International Law 2020, 1 (40). Siehe aber im Hinblick auf Kuba *Reinmuth*, Das U. S. Embargo gegen Kuba und Internationales Recht, 2001, S. 131 f. Hier gelangt der Verfasser im Hinblick auf den Handel mit Dienstleistungen zu der Einschätzung, dass ein Verstoß gegen den Meistbegünstigungsgrundsatz nach Art. II GATS vorliegen kann.

93 *Ruys/Ryngaert*, Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions, British Yearbook of International Law 2020, 1 (40) mit Verweis auf *Viterbo*, Extraterritorial Sanctions and International Economic Law, 166.

94 *Reinmuth*, Das U. S. Embargo gegen Kuba und Internationales Recht, 2001, S. 126 f.

95 *Ruys/Ryngaert*, Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions, British Yearbook of International Law 2020, 1 (42); *Reinmuth*, Das U. S. Embargo gegen Kuba und Internationales Recht, 2001, S. 127.

bevorzugt werden.<sup>96</sup> Dagegen wird vereinzelt angeführt, dass die Vorschriften des GATT auf Title III und Title IV gar nicht anwendbar sind, da diese Abschnitte nicht in den Warenhandel eingreifen.<sup>97</sup>

Demgegenüber wird ein **Verstoß gegen den Grundsatz der Inländergleichbehandlung nach Art. III GATT** überwiegend mit dem Hinweis darauf **abgelehnt**, dass inländische und importierte Produkte denselben Bedingungen unterliegen.<sup>98</sup> Darüber hinaus zielt das Handelsembargo der USA gegen Kuba nicht darauf ab, heimische Betriebe in den USA zu schützen, wie von Art. III GATT für das Vorliegen einer Ungleichbehandlung vorausgesetzt wird.<sup>99</sup> Da sich das US-Handelsembargo gegen Kuba durch die Vorschriften des LIBERTAD Act gerade auch auf Personen außerhalb der Vereinigten Staaten erstreckt, liege auch im Hinblick auf Title III und IV wohl keine Ungleichbehandlung vor.<sup>100</sup>

Das Handelsembargo der USA gegen Kuba berührt zudem Art. V GATT, der die **Freiheit des internationalen Transitverkehrs** schützt. Nach Art. V GATT dürfen die WTO-Mitgliedstaaten ihre Waren auch durch die Vereinigten Staaten transportieren.<sup>101</sup> Das Handelsembargo gegen Kuba verbietet jedoch die Einfuhr von Waren aus Kuba in die USA. Des Weiteren dürfen Schiffe, welche einen kubanischen Hafen angelaufen haben, in den folgenden 180 Tagen keine Waren in einem US-amerikanischen Hafen be- oder entladen. Vor diesem Hintergrund wird im Schrifttum ein **Verstoß gegen Art. V GATT** angenommen, wobei zugleich darauf hingewiesen wird, dass hierdurch wahrscheinlich keine erheblichen Handelsverluste für die EU entstehen, da andere Transportwege genutzt werden können.<sup>102</sup>

---

96 So Nissen, Helms-Burton-Act vor der WTO, in: RIW 1999, S. 354; siehe auch Reinmuth, Das U. S. Embargo gegen Kuba und Internationales Recht, 2001, S. 136 ff., der jedoch in den Einreiseverboten von Title IV des Helms-Burton Act kein Verstoß gegen den Meistbegünstigungsgrundsatz sieht, da das Geschäft von Unternehmen in der Regel nicht von einzelnen Personen abhänge.

97 Vgl. zur Diskussion Reinmuth, Das U. S. Embargo gegen Kuba und Internationales Recht, 2001, S. 133 mit Verweis auf Spagnole, Can Helms-Burton be Challenged under WTO-Law? Stetson L. Rev., 1313, 1318.

98 Ruys/Ryngaert, Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions, British Yearbook of International Law 2020, 1, (40) mit Verweis auf Spagnole, Can Helms-Burton be Challenged under WTO-Law?, Stetson L. Rev., 1319-1320; ausführlich dazu: Reinmuth, Das U. S. Embargo gegen Kuba und Internationales Recht, 2001, S. 132, 136. Hier gelangt der Autor hinsichtlich des Title I des LIBERTAD Act zu der Einschätzung, dass ein Verstoß gegen Art. XVII GATS vorliegt.

99 So Reinmuth, Das U. S. Embargo gegen Kuba und Internationales Recht, 2001, S. 128; Ruys/Ryngaert, Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions, British Yearbook of International Law 2020, 1, (40).

100 Siehe Nissen, Helms-Burton-Act vor der WTO, in: RIW 1999, S. 354.

101 Reinmuth, Das U. S. Embargo gegen Kuba und Internationales Recht, 2001, S. 129.

102 Reinmuth, Das U. S. Embargo gegen Kuba und Internationales Recht, 2001, S. 129; Cain, Extraterritorial Application of the United States' Trade Embargo Against Cuba: The United Nations General Assembly's Call for an End to the U.S. Trade Embargo, Georgia Journal of International and Comparative Law 1994, 379 (387 f.); Ruys/Ryngaert, Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions, British Yearbook of International Law 2020, 1, (50).

Art. XI GATT enthält ein **Verbot mengenmäßiger Beschränkungen** zum Abbau von Handels-schranken. Die Vorschriften des LIBERTAD Act dürften nicht nur im Verhältnis zu Kuba, son-dern auch gegenüber von sekundären Sanktionen betroffenen Drittländern im Widerspruch zu Art. XI GATT stehen, da, wie beschrieben, **der Import von Waren eingeschränkt wird, die kuba-nische Bestandteile enthalten.**<sup>103</sup>

### 3.5.2. Ausnahmen zur Wahrung der Sicherheit

Das GATT enthält **Ausnahmevorschriften**, nach denen die Staaten wichtige Gemeinschaftsgüter schützen können, auch wenn dies im Widerspruch zu einer Handelsliberalisierung steht.<sup>104</sup> Die USA haben bereits in dem nicht zur Entscheidung gelangten WTO-Verfahren der EU gegen das Kuba-Embargo angekündigt, sich auf Sicherheitsausnahmen berufen zu wollen.<sup>105</sup> Im Rahmen des GATT ist grundsätzlich eine **Rechtfertigung von unilateralen Sanktionen** nach Art. XXI (b) GATT **zur Wahrung von Sicherheitsinteressen** möglich. Eine inhaltsgleiche Regelung enthält Art. XIV bis GATS.

Art. XXI GATT lautet:

„Nothing in this Agreement shall be construed

- a) to require any contracting party to furnish any information the disclosure of which it considers contrary to its essential security interests;
- b) to prevent any contracting party from **taking any action which it considers necessary for the protection of its essential security interests**
  - i) relating to fissionable materials or the materials from which they are derived;
  - ii) relating to the traffic in arms, ammunition and implements of war and to such traffic in other goods and materials as is carried on directly or indirectly for the purpose of supplying a military establishment;
  - iii) taken in time of war or **other emergency in international relations**; or
- c) to prevent any contracting party from taking any action in pursuance of its obligations under the United Nations Charter for the maintenance of international peace and security.“<sup>106</sup>

103 So Reinmuth, Das U. S. Embargo gegen Kuba und Internationales Recht, 2001, S. 137; implizit auch Cain, Extra-territorial Application of the United States' Trade Embargo Against Cuba: The United Nations General Assem-bly's Call for an End to the U.S. Trade Embargo, Georgia Journal of International and Comparative Law 1994, 379 (387 f.); näher dazu mit Blick auf sekundäre Sanktionen Ruys/Ryngaert, Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions, British Year-book of International Law 2020, 1, (43 ff.).

104 Von Arnould, Völkerrecht, 5. Auflage 2023, Rn. 975.

105 Vgl. Nissen, Helms-Burton-Act vor der WTO, in: RIW 1999, S. 350.

106 Art. XXI des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen ([GATT](#)) vom 30. Oktober 1947 in der vom 1. März 1969 an geltenden Fassung.

Fraglich ist jedoch, inwieweit es überhaupt möglich ist, im Rahmen eines WTO-Verfahrens zu überprüfen, ob sich ein WTO-Mitgliedstaat zu Recht auf Art. XXI (b) GATT beruft, um unilaterale Wirtschaftssanktionen zu rechtfertigen. Nach dem Wortlaut von Art. XXI (b) GATT obliegt es jedem WTO-Vertragsstaat selbst zu beurteilen, ob wesentliche (nationale) Sicherheitsinteressen bedroht sind. In der Praxis wurde den Staaten in der Vergangenheit daher eine nicht von den WTO-Streitschlichtungsorganen überprüfbare „Einschätzungsprärogative“ zugestanden, dass die Maßnahmen zum „Schutz ihrer wesentlichen Sicherheitsinteressen notwendig sind“ („self-judging clause“).<sup>107</sup> Auch nach den Vorstellungen der Urheber der Norm sollte jeder Staat im Zweifel selbst die Entscheidungsbefugnis darüber haben, ob die eigene Sicherheit gefährdet sei.<sup>108</sup> Der Begriff der „Sicherheitsinteressen“ meint in der Sache das Interesse eines jeden Staates an der eigenen Verteidigung und dem Bestand des Staates. Die Wahrung nationaler Sicherheitsinteressen ist damit eines der Kernelemente staatlichen Handelns.<sup>109</sup>

Gleichzeitig war man sich der Gefahr bewusst, dass eine zu weit gefasste sicherheitspolitische Ausnahme von den Staaten missbraucht werden kann, um die wirtschaftlichen Interessen des eigenen Landes zu schützen.<sup>110</sup> Entscheidend bei der Auslegung ist daher die Herstellung eines Gleichgewichts zwischen der Handelsliberalisierung und dem erforderlichen Schutz nationaler Sicherheitsinteressen.<sup>111</sup> Vor diesem Hintergrund wird in der Völkerrechtswissenschaft vertreten, dass den Staaten zwar eine **weite Einschätzungsprärogative** zukommt, was die Staaten als nationales Sicherheitsinteresse ansehen, aber zumindest eine **eingeschränkte Überprüfbarkeit** verbleibe.<sup>112</sup> Gefordert wird ein Mindestmaß an objektiven Anhaltspunkten für das Vorliegen einer wesentlichen Gefahr für nationale Sicherheitsinteressen sowie, dass die getroffenen Maßnahmen objektiv geeignet sind, dieser Gefahr entgegenzutreten.<sup>113</sup> Auch das **WTO-Panel** hat erstmals im Fall *Russia – Measures Concerning Traffic in Transit* eine **gewisse Überprüfbarkeit** anhand objektiver Kriterien für das **Vorliegen** eines „**other emergency in international relations**“

107 Valta, Staatenbezogene Wirtschaftssanktionen zwischen Souveränität und Menschenrechten, 2019, S. 188.

108 WTO, GATT [Analytical Index](#): Article XXI: Security Exceptions“, S. 600; Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, „Auslegung des Artikel XXI GATT (Ausnahmen zur Wahrung wesentlicher nationaler Sicherheitsinteressen) durch den Dispute Settlement Body der Welthandelsorganisation“, [WD 2 - 3000 - 073/18](#), 15. Juni 2018.

109 Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, „Auslegung des Artikel XXI GATT (Ausnahmen zur Wahrung wesentlicher nationaler Sicherheitsinteressen) durch den Dispute Settlement Body der Welthandelsorganisation“, [WD 2 - 3000 - 073/18](#), 15. Juni 2018.

110 WTO, GATT [Analytical Index](#): „Article XXI: Security Exceptions“, S. 600; Valta, Staatenbezogene Wirtschaftssanktionen zwischen Souveränität und Menschenrechten, 2019, S. 187.

111 WTO, GATT [Analytical Index](#): „Article XXI: Security Exceptions“, S. 600; Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, „Auslegung des Artikel XXI GATT (Ausnahmen zur Wahrung wesentlicher nationaler Sicherheitsinteressen) durch den Dispute Settlement Body der Welthandelsorganisation“, [WD 2 - 3000 - 073/18](#), 15. Juni 2018, S. 6.

112 Von Arnould, Völkerrecht, 4. Auflage, 2019, Rn. 974; Valta, Staatenbezogene Wirtschaftssanktionen zwischen Souveränität und Menschenrechten, 2019, S.190; Tietje/Sacher, Stahl und Whiskey – ein transatlantischer Handelskrieg?, [Verfassungsblog](#), 11. März 2018.

113 Valta, Staatenbezogene Wirtschaftssanktionen zwischen Souveränität und Menschenrechten, 2019, S. 190 mit Verweis auf Hahn, Die einseitige Aussetzung von GATT-Verpflichtungen als Repressalie, 1996, S. 294 ff.

---

**angenommen** („it has jurisdiction to determine whether the requirements of Article XXI(b)(iii) of the GATT 1994 are satisfied“).<sup>114</sup>

Das Panel definiert „other emergency in international relations“ im Sinne des Art. XXI (b) (iii) GATT als „*situation of armed conflict, or of latent armed conflict, or of heightened tension or crisis, or of general instability engulfing or surrounding a state. Such situations give rise to particular types of interests for the Member in question, i.e. defence or military interests, or maintenance of law and public order interest.*“<sup>115</sup>

Vor diesem Hintergrund ist zweifelhaft, ob die nationalen Sicherheitsinteressen der Vereinigten Staaten das umfassende Handelsembargo gegen Kuba rechtfertigen können. *Valta* gelangt zu der Einschätzung, dass im Fall Kubas das Vorliegen eines nationalen Sicherheitsinteresses fraglich ist, da sich die Einschätzungsprärogative auf die vertretbare (und überprüfbare) Annahme eines objektiven Notfalls für die internationalen Beziehungen stützen müsse.<sup>116</sup> Zwar wird man im Falle der Vereinigten Staaten eine „handelspolitische Motivation“ nach Ansicht *Valtas* verneinen müssen, weshalb keine „welthandelsbezogene Missbrauchsgefahr“ vorliege.<sup>117</sup> Die „Gewaltherrschaft“ in Kuba reiche aber wohl nicht aus, da diese keinen „kriegsähnlichen Notfall für die internationalen Beziehungen darstellt“<sup>118</sup>. Auch andere Stimmen in der Literatur weisen darauf hin, dass es angesichts des bereits seit Jahrzehnten andauernden Handelsembargos gegen Kuba Aufgabe der USA wäre darzulegen, warum abgesehen von politischen und wirtschaftlichen Differenzen eine „ernste Krise“ in den internationalen Beziehungen vorliege.<sup>119</sup> Insgesamt sei das Vorliegen eines wesentlichen Sicherheitsinteresses der USA sehr zweifelhaft, da eine Bedrohung der nationalen Sicherheit durch Kuba eher fernliegend ist (siehe 3.3.2).<sup>120</sup> Hierfür wird insbesondere die schwache ökonomische Lage sowie der Wegfall der massiven Unterstützung durch die

---

114 „In sum, the Panel considers that the ordinary meaning of Article XXI(b)(iii), in its context and in light of the object and purpose of the GATT 1994 and the WTO Agreement more generally, is that the adjectival clause "which it considers" in the chapeau of Article XXI(b) does not qualify the determination of the circumstances in subparagraph (iii). Rather, for action to fall within the scope of Article XXI(b), it must objectively be found to meet the requirements in one of the enumerated subparagraphs of that provision.“, Russia – Measures Concerning Traffic in Transit, [WT/DS512/R](#), para. 7.76.

115 Russia – Measures Concerning Traffic in Transit, [WT/DS512/R](#), para. 7.82.

116 *Valta*, Staatenbezogene Wirtschaftssanktionen zwischen Souveränität und Menschenrechten, 2019, S. 192.

117 Ebd.

118 Ebd.

119 *Ruys/Ryngaert*, Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions, British Yearbook of International Law 2020, 1, (62).

120 *Emmenegger*, Extraterritorial Economic Sanctions and Their Foundation in International Law, Arizona Journal of International & Comparative Law 2016, 631 (658); *Ruys/Ryngaert*, Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions, British Yearbook of International Law 2020, 1 (27); *Cain*, Extraterritorial Application of the United States' Trade Embargo Against Cuba: The United Nations General Assembly's Call for an End to the U.S. Trade Embargo, S. 391; *Ryngaert*, Jurisdiction in International Law, 2008, S. 100; *Labus*, Die völkerrechtliche Zulässigkeit von US-Sekundärsanktionen (Secondary Sanctions), 73 (87).

Sowjetunion nach deren Zusammenbruch Anfang der 1990er-Jahre angeführt. Demgegenüber haben die USA Kuba im Januar 2021 wieder auf die Liste der terrorunterstützenden Staaten gesetzt.

Fraglich ist überdies, ob sich die Vereinigten Staaten auch gegenüber von sekundären Sanktionen betroffenen WTO-Mitgliedstaaten auf die Sicherheitsausnahme nach Art. XXI (b) (iii) GATT berufen können. Diesbezüglich wird die Annahme vertreten, dass extraterritoriale Sanktionen nicht unter die genannte Sicherheitsausnahme fallen können, da Handelspartner des primär sanktionsierten Staates nur eine indirekte und entfernte Bedrohung darstellen und entsprechende Maßnahmen daher nicht als „notwendig“ im Sinne von Art. XXI (b) GATT erachtet werden können.<sup>121</sup>

#### **4. Unionsrechtliche Implikationen hinsichtlich der US-Sanktionen gegen die Republik Kuba**

Nachfolgend werden die das Unionsrecht berührenden Auftragsfragen beleuchtet. Dies betrifft zum einen die Frage, inwieweit der „Cuban Democracy Act“ von 1992, der „Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act“ von 1996 sowie die „Cuban Assets Control Regulations“ (Teil 515 des Kapitels V des Untertitels B von Titel 31 des Code of Federal Regulations) dem geltenden Europäischen Recht widersprechen (dazu Ziff. 4.1.). Zum anderen wird dargestellt, welche rechtlichen Verbindlichkeiten sich für die EU und die EU-Mitgliedstaaten aus der Verordnung (EG) Nr. 2271/96 (Blocking-VO)<sup>122</sup> ergeben (dazu Ziff. 4.2.).

##### **4.1. Unionsrecht als Maßstab für drittstaatliche Rechtsakte**

Der Auftraggeber fragt zunächst, inwieweit die vorgenannten Rechtsakte dem geltenden Europäischen Recht widersprechen.

Insofern ist darauf hinzuweisen, dass das Unionsrecht unmittelbar allein die Mitgliedstaaten und Organe der Europäischen Union (EU) bindet.<sup>123</sup> Rechtsakte des US-Rechts sind hingegen aufgrund der Autonomie der jeweiligen Rechtsordnungen nicht unmittelbar am Recht der EU zu messen. Das Unionsrecht kann die Mitgliedstaaten insofern vor den *Auswirkungen* extraterritorialer Anwendung drittstaatlicher Rechtsakte zu schützen versuchen, nicht aber die Wirksamkeit

---

121 Ruys/Ryngaert, Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions, British Yearbook of International Law 2020, 1, (64) mit Verweis auf Viterbo, Extraterritorial Sanctions and International Economic Law, 170-71.

122 Verordnung (EG) Nr. 2271/96 des Rates v. 22. November 1996 zum Schutz vor den Auswirkungen der extraterritorialen Anwendung von einem Drittland erlassener Rechtsakte sowie von darauf beruhenden oder sich daraus ergebenden Maßnahme, ABl. L 309 v. 29. November 1996, S. 1 ff. ([konsolidierte Fassung v. 7. August 2018](#)), nachfolgend: Blocking-VO.

123 EuGH, Urteil v. 15. Juli 1964, Rs. C-6/64, Costa / E.N.E.L., Slg. 1964, 1251, 1269; EuGH, Urteil v. 6. März 2018, Rs. C-284/16, Achmea, Rn. 33; EuGH, Urteil v. 10. Dezember 2018, Rs. C-621/18, Wightman, Rn. 45, m.w.N. aus der Rspr.: Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 1 AEUV, Rn. 4.

dieser Rechtsakte als solche beeinflussen.<sup>124</sup> Vor diesem Hintergrund hat der unionale Gesetzgeber die auftragsgegenständliche Blocking-VO erlassen, welche vor den Auswirkungen der grenzüberschreitenden Anwendung von drittstaatlichen Sanktionsmaßnahmen<sup>125</sup> schützen soll. In Art. 1 Abs. 1 Blocking-VO heißt es insofern:

*„Diese Verordnung dient dem Schutz vor den Auswirkungen der extraterritorialen Anwendung der im Anhang aufgeführten Gesetze, einschließlich Verordnungen und anderer Rechtsakte, sowie von darauf beruhenden oder sich daraus ergebenden Maßnahmen und wirkt den Folgen der extraterritorialen Anwendung entgegen, soweit diese Anwendung die Interessen von [bestimmten]<sup>126</sup> Personen [...] beeinträchtigt, die am internationalen Handels- und/oder Kapitalverkehr und an damit verbundenen Geschäftstätigkeiten zwischen der Gemeinschaft und Drittländern teilnehmen.“*

Auch die Verordnungsbegründung weist auf die sich aus der extraterritorialen Anwendung drittstaatlicher Rechtsnormen ergebende Problematik hin:<sup>127</sup>

*„Ein Drittland hat Gesetze, Verordnungen und andere Rechtsakte erlassen, mit denen die Tätigkeit von natürlichen und juristischen Personen geregelt werden soll, die der Gerichtsbarkeit der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft unterstehen.*

*Diese Gesetze, Verordnungen und anderen Rechtsakte verletzen durch ihre extraterritoriale Anwendung das Völkerrecht und behindern die Verwirklichung der zuvor genannten Ziele.*

*Solche Gesetze, einschließlich Verordnungen und anderer Rechtsakte, sowie die darauf beruhenden oder sich daraus ergebenden Maßnahmen beeinträchtigen die bestehende Rechtsordnung oder drohen diese zu beeinträchtigen; sie haben ferner nachteilige Auswirkungen auf die Interessen der Gemeinschaft und die Interessen natürlicher und juristischer Personen, die ihre Rechte gemäß dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft ausüben.*

124 Vgl. Szabados, Nachkommen oder nicht nachkommen, das ist hier die Frage... Das Dilemma der Wahl zwischen der Einhaltung der EU-Blocking-VO oder der US-Sanktionen vor dem Europäischen Gerichtshof, Anmerkung zu EuGH, Urteil v. 21. Dezember 2021, Rs. C-124/20, Bank Melli Iran, ZEuP 2023, 213, 220 ff. Zur extraterritorialen Anwendung des Unionsrechts vgl. Generalanwalt Watheler, Schlussanträge v. 13. September 2016, Rs. C-104/16 P, Rat/Front Polisario, Rn. 270 f.; Generalanwalt Wahl, Schlussanträge v. 20. Oktober 2016, Rs. 413/14 P, Intel/Kommission, Rn. 282 f. mit Verweis auf das Erfordernis, dass die extraterritoriale Anwendung des Unionsrechts einen „angemessenen Bezug“ zum Unionsgebiet voraussetzt, damit der völkerrechtliche Grundsatz der Territorialität gewahrt wird. Im Überblick vgl. Holterhus, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte, Europäisches Unionsrecht, 8. Aufl. 2025, Art. 52 EUV, Rn. 6 f.

125 Die von der Blocking-VO erfassten Sanktionsmaßnahmen sind in ihrem Anhang aufgeführt. Art. 1 Abs. 2 Blocking-VO überträgt der Kommission die Befugnis, delegierte Rechtsakte zu erlassen, um Gesetze, Verordnungen oder andere Rechtsakte von Drittländern, die extraterritorial anwendbar sind und sich nachteilig auf die Interessen der Union und die Interessen bestimmter natürlicher und juristischer Personen auswirken, in den Anhang der Blocking-VO aufzunehmen und um Gesetze, Verordnungen oder andere Rechtsakte hieraus zu streichen, wenn sie nicht länger derartige Auswirkungen haben.

126 Kürzungen/Ergänzungen durch den Verfasser.

127 Vgl. hierzu Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, „Sekundärsanktionen als Mittel der Außenpolitik“, [WD 5 - 3000 - 122/22](#), 6. Oktober 2022, S. 6.

*Unter diesen außergewöhnlichen Umständen müssen Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene ergriffen werden, um die bestehende Rechtsordnung, die Interessen der Gemeinschaft und die Interessen der genannten natürlichen und juristischen Personen zu schützen, insbesondere durch Aufhebung, Neutralisierung, Blockierung oder anderweitige Bekämpfung der Auswirkungen der betreffenden ausländischen Rechtsakte.“<sup>128</sup>*

Die auftragsgegenständlichen drittstaatlichen Rechtsakte („Cuban Democracy Act“ von 1992, „Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act“ von 1996 sowie „Cuban Assets Control Regulations“) sind – soweit sie aus Sicht des Verordnungsgebers eine mögliche Schädigung von EU-Interessen zeitigen – Gegenstand des Anhangs der Blocking-VO.<sup>129</sup> Auf sie beziehen sich demnach u. a. die unter Ziff. 4.2. aufgeführten Vorgaben der Blocking-VO.

#### 4.2. Verpflichtungen aus der Blocking-VO

Gefragt wird außerdem, welche rechtlichen Verbindlichkeiten sich für die EU und die EU-Mitgliedstaaten aus der Blocking-VO ergeben.

Den materiellrechtlichen Kern der Blocking-VO bildet das Befolgsverbot aus Art. 5 Abs. 1 Blocking-VO, welcher festlegt:

*„Keine Person im Sinne des Artikels 11 darf selbst oder durch einen Vertreter oder einen anderen Vermittler aktiv oder durch bewußte Unterlassung Forderungen oder Verboten, einschließlich Aufforderungen ausländischer Gerichte, nachkommen, die direkt oder indirekt auf den im Anhang aufgeführten Gesetzen oder den darauf beruhenden oder sich daraus ergebenden Maßnahmen beruhen oder sich daraus ergeben.“*

Die zentrale Vorgabe der Blocking-VO ist demnach ein EU-Wirtschaftsteilnehmer<sup>130</sup> treffendes Verbot, bestimmte drittstaatliche Sanktionsmaßnahmen zu befolgen.<sup>131</sup> Hieraus leiten sich Verpflichtungen für Unionsorgane und die Mitgliedstaaten bzw. ihre Organe ab. Auftragsgemäß erfolgt nachfolgend eine Darstellung allein solcher Verpflichtungen, welche die Mitgliedstaaten und die EU treffen.

---

128 Erwägungsgründe 3-6 der Blocking-VO.

129 „National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1993“, Titel XVII – „Cuban Democracy Act 1992“, Abschnitte 1704 und 1706: Anhang der Blocking-VO, Abschnitt „Rechtsakte“, Nr. 1; „Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act of 1996“: Anhang der Blocking-VO, Abschnitt „Rechtsakte“, Nr. 2; „Cuban Assets Control Regulations“, Unterabschnitte B (Prohibitions), E (Licenses, Authorizations and Statements of Licensing Policy) und G (Penalties): Anhang der Blocking-VO, Abschnitt „Verordnungen“.

130 Siehe zum erfassten Personenkreis Art. 11 Blocking-VO.

131 Vgl. auch *Schwendinger/Rehle*: Die EU-Blocking-Verordnung zur Abwehr extraterritorialer US-Sanktionen, RdTW 2022, 382, 383; Bundesamt für Wirtschaft und Außenkontrolle, Außenwirtschaft – Restriktive Maßnahmen gegen Iran. Das Verbot nach Art. 5 Abs. 1 Blocking-VO setzt insbesondere keine Anweisung zur Einhaltung der Sanktionen durch den sanktionierenden Drittstaat voraus, EuGH, Urteil v. 21. Dezember 2021, Rs. C-124/20, Bank Melli Iran, Rn. 51.

#### 4.2.1. Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten

##### 4.2.1.1. Grundsätzliche mitgliedstaatliche Verpflichtung zum Vollzug von Unionsrecht

Die Mitgliedstaaten trifft eine grundsätzliche Pflicht, den Vorgaben des Unionsrechts zur effektiven Durchsetzung zu verhelfen (Art. 4 Abs. 3 Satz 2 EUV, Art. 197 Abs. 1 AEUV). Gemäß Art. 4 Abs. 3 Satz 2 EUV ergreifen die Mitgliedstaaten alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus den Verträgen oder den Handlungen der Organe der Union ergeben. Dies gilt auch für die – gemäß Art. 288 Abs. 2 AEUV in allen Teilen verbindliche und unmittelbar in jedem Mitgliedstaat geltende – Blocking-VO.<sup>132</sup> Die Mitgliedstaaten sind demnach insbesondere gehalten, dem Verbot für EU-Wirtschaftsteilnehmer, bestimmte drittstaatliche Sanktionsmaßnahmen zu befolgen, zur Durchsetzung zu verhelfen.<sup>133</sup>

Darüber hinaus ergeben sich aus der Blocking-VO spezifische Pflichten (dazu Ziff. 4.2.1.2. ff.).

##### 4.2.1.2. Nichtanerkennungspflicht (Art. 4 Blocking-VO)

Art. 4 Blocking-VO sieht vor:

*„Entscheidungen von außergemeinschaftlichen Gerichten oder von außergemeinschaftlichen Verwaltungsbehörden, die den im Anhang aufgeführten Gesetzen und den darauf beruhenden oder sich daraus ergebenden Maßnahmen direkt oder indirekt Wirksamkeit verleihen, werden nicht anerkannt und sind nicht vollstreckbar.“*

Hieraus folgt eine Pflicht für die Mitgliedstaaten, Entscheidungen von drittstaatlichen Gerichten oder drittstaatlichen Behörden, welche den betreffenden Sanktionsmaßnahmen Wirksamkeit verleihen, nicht anzuerkennen und nicht zu vollstrecken.

##### 4.2.1.3. Schadensersatz (Art. 6 Blocking-VO)

Art. 6 Blocking-VO verpflichtet die mitgliedstaatlichen Gerichte zur Entscheidung über Schadensersatzansprüchen auf Grundlage der Blocking-VO. Art. 6 Abs. 1 Blocking-VO ordnet an:

*„Jede Person im Sinne von Artikel 11, die an einer Tätigkeit gemäß Artikel 1 teilnimmt, hat Anspruch auf Ersatz aller Schäden, einschließlich von Rechtskosten, die ihr aufgrund der Anwendung der im Anhang aufgeführten Gesetze oder der darauf beruhenden oder sich daraus ergebenden Maßnahmen entstanden sind.“*

---

132 Siehe auch Art. 12 Abs. 2 Blocking-VO.

133 So haben bspw. die deutschen Zivilgerichte zu beurteilen, ob die Kündigung eines Vertragsverhältnisses erfolgte, um drittstaatlichen Sanktionen zu befolgen, die Gegenstand der Blocking-VO sind und ob daher ein Verstoß gegen Art. 5 Abs. 1 Blocking-VO mit der Folge der Nichtigkeit der Kündigung vorliegt, s. nur OLG Hamburg, Urteil v. 14. Oktober 2022, Az. 11 U 116/19.

---

Der Schadensersatzanspruch ist gemäß Art. 6 Abs. 2 Blocking-VO von der natürlichen oder juristischen Person oder sonstigen Stelle, die den Schaden verursacht hat, oder von der Person zu leisten, die in deren Auftrag handelt oder als Vermittler auftritt.

Zur gerichtlichen Durchsetzung der Schadensersatzansprüche sind gemäß Art. 6 Abs. 3 Blocking-VO die mitgliedstaatlichen Gerichte berufen: „Schadensersatz kann [...] durch gerichtliche Verfahren erlangt werden, die vor den Gerichten des Mitgliedstaats eingeleitet werden, in dem die Person, die Stelle oder die Person, die in deren Auftrag handelt oder als Vermittler auftritt, Vermögenswerte besitzt.“

#### 4.2.1.4. Festlegung von Sanktionen (Art. 9 Blocking-VO)

Art. 9 Blocking-VO erlegt den Mitgliedstaaten eine Pflicht zur Festlegung von Sanktionen auf und sieht diesbezüglich vor:

*„Jeder Mitgliedstaat legt die Sanktionen für den Fall einer Zuwiderhandlung gegen einschlägige Vorschriften dieser Verordnung fest. Diese Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.“*

Auf Grundlage dieser Verpflichtung hat der deutsche Gesetzgeber einen Sanktionstatbestand betreffend Art. 5 Abs. 1 Blocking-VO erlassen. So stellt ein Verstoß gegen das Befolgungsverbot aus Art. 5 Abs. 1 Blocking-VO gemäß § 82 Abs. 2 Außenwirtschaftsverordnung eine Ordnungswidrigkeit dar, welche gemäß § 19 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1, Abs. 6 Außenwirtschaftsgesetz mit einer Geldbuße bis zu fünfhunderttausend Euro geahndet werden kann.<sup>134</sup>

#### 4.2.1.5. Unterrichtungspflicht (Art. 10 Blocking-VO)

Die Mitgliedstaaten trifft überdies eine Unterrichtungspflicht aus Art. 10 Blocking-VO:

*„Die Kommission und die Mitgliedstaaten unterrichten einander von den im Rahmen dieser Verordnung ergriffenen Maßnahmen und übermitteln einander alle sonstigen sachdienlichen Informationen im Zusammenhang mit dieser Verordnung.“*

### 4.2.2. Verpflichtungen für Organe der EU

#### 4.2.2.1. Nichtankerkennungspflicht (Art. 4 Blocking-VO)

Gleichlaufend zur Verpflichtung der Mitgliedstaaten (oben Ziff. 4.2.1.2.) sind auch die Organe der EU gemäß Art. 4 Blocking-VO grundsätzlich verpflichtet, Entscheidungen von drittstaatlichen Gerichten oder drittstaatlichen Behörden, welche den betreffenden Sanktionsmaßnahmen Wirksamkeit verleihen, nicht anzuerkennen.

---

<sup>134</sup> Schwendinger/Rehle: Die EU-Blocking-Verordnung zur Abwehr extraterritorialer US-Sanktionen, RdTW 2022, 382, 383.

#### 4.2.2.2. Entscheidung über Ausnahmegenehmigung (Art. 5 Abs. 2, Art. 7 Blocking-VO)

Art. 5 Abs. 2 Blocking-VO sieht vor:

*„Betroffenen Personen kann es nach den Verfahren der Artikel 7 und 8 genehmigt werden, ganz oder teilweise Forderungen oder Verboten nachzukommen, soweit anderenfalls ihre Interessen oder die der Gemeinschaft schwer geschädigt würden. Die Kriterien für die Anwendung dieser Bestimmung werden nach dem Verfahren des Artikels 8 festgelegt. Ist hinreichend erwiesen, daß der Umstand, daß Forderungen oder Verboten nicht nachgekommen wird, einer natürlichen oder juristischen Person schweren Schaden zufügen würde, so unterbreitet die Kommission dem in Artikel 8 genannten Ausschuß unverzüglich einen Entwurf der nach Maßgabe dieser Verordnung zu treffenden geeigneten Maßnahmen.“*

Art. 7 Buchst. b) Blocking-VO ordnet an, dass die Kommission die Genehmigungen unter den in Art. 5 Blocking-VO genannten Voraussetzungen erteilt.

Die Kommission ist demnach insbesondere verpflichtet, die Kriterien für die Anwendung der Ausnahmebestimmung des Art. 5 Abs. 2 Blocking-VO festzulegen<sup>135</sup> und innerhalb des ihr gemäß Art. 5 Abs. 2 Blocking-VO eingeräumten Ermessens über die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen zu entscheiden.

#### 4.2.2.3. Unterrichtungspflicht (Art. 10 Blocking-VO)

Die unter Ziff. 4.2.1.5. aufgeführte Unterrichtungspflicht der Mitgliedstaaten aus Art. 10 Blocking-VO trifft spiegelbildlich die Kommission.

\*\*\*

---

135 Siehe hierzu die Durchführungsverordnung (EU) 2018/1101 der Kommission vom 3. August 2018 zur Festlegung der Kriterien für die Anwendung von Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 2271/96 des Rates zum Schutz vor den Auswirkungen der extraterritorialen Anwendung von einem Drittland erlassener Rechtsakte sowie von darauf beruhenden oder sich daraus ergebenden Maßnahmen, [Abl. L 199I vom 7. August 2018](#), S. 7 ff.