



Sachstand

Sekundärsanktionen als Mittel der Außenpolitik

Sekundärsanktionen als Mittel der Außenpolitik

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 122/22
Abschluss der Arbeit: 06.10.2022
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft und Verkehr, Ernährung und Landwirtschaft

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 anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Sekundärsanktionen im US-Recht	4
1.1.	Begriff	4
1.2.	Verbote	5
1.3.	Rechtsfolgen	5
1.4.	Völkerrechtliche Zulässigkeit	6
2.	Gegenmaßnahmen im EU-Recht	6
2.1.	Blocking-Verordnung	6
2.2.	Europäischer Gerichtshof	7

1. Sekundärsanktionen im US-Recht

1.1. Begriff

Sanktionen sind ein Mittel der Außenpolitik, mit dem internationale Organisationen, Staatenverbände und Einzelstaaten restriktive Maßnahmen gegenüber einzelnen Staaten oder bestimmten Personengruppen erlassen, um sie zu bestimmten Handlungen zu bewegen.¹

Die Unterscheidung zwischen Primär- und Sekundärsanktionen ist Bestandteil des **US-Rechts**.² **Primärsanktionen** betreffen Transaktionen, die einen **hinreichenden US-Bezug** aufweisen. Dies kann der Fall sein, wenn die folgenden natürlichen oder juristischen **Personen** an dem betreffenden Geschäft beteiligt sind:

- US-Staatsangehörige und Personen mit dauerhaften US-Wohnsitz (unabhängig von deren Aufenthalt),
- Personen, die sich in den Vereinigten Staaten aufhalten (unabhängig von der Nationalität),
- In den Vereinigten Staaten organisierte oder eingetragene juristische Personen (einschließlich ausländischer Zweigstellen oder Niederlassungen).

Des Weiteren können US-Sanktionen auch dann eingreifen, wenn das Geschäft über das **Finanzsystem** in den Vereinigten Staaten oder über **US-Dollar abgewickelt** wird. Auch ein bestimmter **Produktanteil** mit US-Ursprung kann den Anwendungsbereich der Sanktionen eröffnen.³

Bei **Sekundärsanktionen** werden im Umkehrschluss **Unternehmen weltweit** in die Pflicht genommen, auch **ohne** dass ein hinreichender US-Bezug besteht.⁴ Sie dienen in erster Linie dazu, die Wirkung der Primärsanktionen durch eine Ausweitung der Restriktionen auf Sachverhalte außerhalb der US-Jurisdiktion zu verstärken.⁵

1 Sachs in: Hocke/Sachs/Pelz, Außenwirtschaftsrecht, 2. Aufl. 2020, Kapitel IV, A.I., Rn. 1.

2 Vgl. <https://complyadvantage.com/de/insights/sekundaersanktionen-und-das-globale-finanzsystem/> („einzigartiges Phänomen der USA“) sowie <https://www.dajv.de/gesetzgebung/u-s-economic-sanctions-and-their-european-discontents/>.

3 Vgl. dazu Karpenstein/Sangi, Iran-Sanktionen am Scheideweg, EuZW 2019, 309; Sattler, Einführung in das Sanktionsrecht, JuS 2019, 18 (21); <https://sanctions.io/primary-and-secondary-sanctions-explained/>; <https://complyadvantage.com/insights/primary-secondary-sanctions/>.

4 Karpenstein/Sangi, Iran-Sanktionen am Scheideweg, EuZW 2019, 309; Sattler, Einführung in das Sanktionsrecht, JuS 2019, 18 (21).

5 <https://complyadvantage.com/insights/primary-secondary-sanctions/>; <https://complyadvantage.com/de/insights/sekundaersanktionen-und-das-globale-finanzsystem/>.

1.2. Verbote

Sekundärsanktionen untersagen in Bezug auf den sanktionierten Staat u. a. die folgenden wirtschaftlichen Aktivitäten:

- Geschäfte mit gelisteten Personen (vgl. dazu 1.3.),
- Lieferung bestimmter Güter und Rohstoffe,
- Transport bestimmter Rohstoffe,
- Tätigkeit in bestimmten Sektoren,
- Zahlungen und Investitionen,
- Geschäfte mit Personen, die mit dem Rüstungssektor oder den Geheimdiensten eines sanktionierten Staates in Verbindung stehen,
- Transaktionen, die US-Sanktionen umgehen (Umgehungsverbot).⁶

1.3. Rechtsfolgen

Ein Verstoß von Sekundärsanktionen kann u. a. die folgenden Rechtsfolgen auslösen:

- Ausschluss von der Vergabe öffentlicher Aufträge in den Vereinigten Staaten,
- Ausschluss vom US-Finanzmarkt,
- Listung (Aufnahme in Sanktionslisten),
- Verweigerung von Exportlizenzen, Krediten, der Unterstützung von Export-Import Banken und anderer Devisentransaktionen,
- Straf- und Bußgelder.⁷

Eine **Listung** entzieht dem betreffenden Unternehmen häufig die wirtschaftliche Grundlage. Vermögenswerte dieser Unternehmen in den Vereinigten Staaten werden eingefroren. Zudem sind Geschäftsbeziehungen zu gelisteten Personen untersagt (vgl. oben unter 1.2.). Wer mit einem Gelisteten zusammenarbeitet, riskiert die eigene Listung.⁸

6 Beispiele von Sekundärsanktionen in Bezug auf Russland, Iran, Nordkorea, Hong Kong und Syrien führt eine US-amerikanische Anwaltskanzlei in einem Überblick zum US-Sanktionsrecht auf (Stand: 6. Juni 2022), <https://www.nortonrosefulbright.com/-/media/files/nrf/nrfweb/knowledge-pdfs/220606-overview-of-us-sanctions-laws-and-regulations.pdf>, S. 24 ff.; vgl. auch Karpenstein/Sangi, Iran-Sanktionen am Scheideweg, EuZW 2019, 309 (310).

7 Sattler, Einführung in das Sanktionsrecht, JuS 2019, 22; <https://complyadvantage.com/de/insights/sanktionen-und-das-globale-finanzsystem/>; Karpenstein/Sangi, Iran-Sanktionen am Scheideweg, EuZW 2019, 309 (310).

8 Sattler, Einführung in das Sanktionsrecht, JuS 2019, 22; <https://ofaclawyer.net/faqs/sdn-list/>; <https://insights.namescan.io/knowledgebase/specially-designated-nationals-and-blocked-persons/>; <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/specially-designated-nationals-and-blocked-persons-list-sdn-human-readable-lists>; <https://www.nortonrosefulbright.com/-/media/files/nrf/nrfweb/knowledge-pdfs/220606-overview-of-us-sanctions-laws-and-regulations.pdf>, S. 2.

1.4. Völkerrechtliche Zulässigkeit

Die völkerrechtliche Zulässigkeit von Sekundärsanktionen ist wegen des fehlenden US-Bezugs umstritten. Die Vereinigten Staaten sehen sich zur Verhängung legitimiert, da die Rechtsfolgen bei Sanktionsverstößen ausschließlich der US-Vollzugsgewalt unterlägen.⁹ Dagegen wird argumentiert, dass mangels eines ausreichenden US-Bezugs („genuine link“) weder Territorialitäts- noch Personalitätsprinzip einen hinreichenden Anknüpfungspunkt für die Ausübung von US-Rechtssetzungsgewalt zu bieten scheinen.¹⁰

2. Gegenmaßnahmen im EU-Recht

2.1. Blocking-Verordnung

1996 hat die EU erstmals auf extraterritoriale Sanktionen der Vereinigten Staaten gegen Kuba, Iran und Libyen mit der Verabschiedung der sogenannten **Blocking-Verordnung** reagiert.¹¹ Die Verordnungsbegründung weist auf die völkerrechtliche Problematik hin:

„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.

Unter diesen außergewöhnlichen Umständen müssen Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene ergriffen werden, um die bestehende Rechtsordnung, die Interessen der Gemeinschaft und

9 Sattler, Einführung in das Sanktionsrecht, JuS 2019, 18 (21 f.).

10 Vgl. dazu Sattler, Einführung in das Sanktionsrecht, JuS 2019, 18 (21 f.); Iran-Sanktionen Karpenstein/Sangi, Iran-Sanktionen am Scheideweg, EuZW 2019, 309 (311).

11 Karpenstein/Sangi, Iran-Sanktionen am Scheideweg, EuZW 2019, 309 (311).

die Interessen der genannten natürlichen und juristischen Personen zu schützen, insbesondere durch Aufhebung, Neutralisierung, Blockierung oder anderweitige Bekämpfung der Auswirkungen der betreffenden ausländischen Rechtsakte.“¹²

Die Verordnung **verbietet** es EU-Wirtschaftsteilnehmern, bestimmte im Anhang aufgeführte **US-Gesetze** zu befolgen (Art. 5 Abs. 1). Der Anhang führt US-Rechtsvorschriften zu Sanktionen gegenüber Iran, Kuba und Syrien auf. US-Sanktionen gegen Russland sind im Anhang nicht enthalten. Die EU-Kommission kann **Ausnahmen** von dem Verbot genehmigen, soweit anderenfalls die Interessen der Wirtschaftsteilnehmer oder die der EU schwer geschädigt würden (Art 5 Abs. 2).¹³ Eine Durchführungsverordnung der EU-Kommission legt die Kriterien für die Anwendung von Art. 5 Abs. 2 fest.¹⁴

2.2. Europäischer Gerichtshof

Die Kollision zweier Rechtsordnungen führt die EU-Wirtschaftsteilnehmer in einen Zwiespalt. Sie müssen die EU-Verordnung befolgen und gleichzeitig das Risiko wirtschaftlich sehr empfindlicher US-Sekundärsanktionen im Blick behalten. Auf ihr US-Geschäft angewiesene Unternehmen könnten sich daher veranlasst sehen, andere Gründe als US-Sanktionen für den Abbruch ihrer (Iran-)Geschäfte vorzuschieben.¹⁵ Jüngst hatte sich der **Europäische Gerichtshof (EuGH)** mit diesem Dilemma befasst.¹⁶ In dem Vorabentscheidungsverfahren ging es um die Frage, inwieweit die Kündigung der Vertragsbeziehung mit einer in den Vereinigten Staaten gelisteten iranischen Bank durch die Telekom Deutschland wegen Verstoßes gegen die Blocking-Verordnung unwirksam war. Laut EuGH muss die Bank nachweisen, dass die Telekom nur mit Blick auf die US-Sanktionen die Geschäftsbeziehung beendet hat. Die Situation ist nur dann anderes zu bewerten,

-
- 12 Erwägungsgründe 3-6 der Verordnung (EG) Nr. 2271/96 des Rates 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, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A31996R2271&qid=1664959317902>.
 - 13 Zum aktuellen Rechtsstand vgl. die konsolidierte Fassung, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A01996R2271-20180807&qid=1664959317902>; zu weiteren Einzelheiten zu dieser Verordnung und deren Tatbestandsvoraussetzungen Karpenstein/Sangi, Iran-Sanktionen am Scheideweg, EuZW 2019, 309 (311 ff.).
 - 14 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, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:32018R1101&qid=1664968942054>; vgl. dazu auch Karpenstein/Sangi, Iran-Sanktionen am Scheideweg, EuZW 2019, 309 (312).
 - 15 Karpenstein/Sangi, Iran-Sanktionen am Scheideweg, EuZW 2019, 309 (312).
 - 16 Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 21. Dezember 2021, Bank Melli Iran, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=5E4FB23B47E6D0A86290F946A025AAA7?text=&docid=251507&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6862601>; vgl. dazu auch die Urteilsbesprechungen von Lippert/Ghassabeh, US-Sanktionen vs. EU-Recht: Weiterhin die Macht des Faktischen?, BB 2022, 329 ff. sowie Schöffski, Urteil des EuGH in der Rechtssache „Bank Melli Iran“ – endlich mehr Klarheit bei der Anwendung der EU-Blocking-Verordnung im Umgang mit extraterritorialen Sanktionen?, CCZ 2022, 74 ff.

wenn alle dem nationalen Gericht vorliegenden Beweismittel auf den ersten Blick darauf hindeuten, dass eine von der Blocking-Verordnung erfasste Person den US-Sanktionen nachgekommen ist, ohne über eine Ausnahmegenehmigung nach Art. 5 Abs. 2 zu verfügen. Dann obliegt es dieser Person (**Beweislastumkehr**), im Rahmen eines Zivilprozesses hinreichend nachzuweisen, dass ihr Verhalten nicht darauf abzielte, den von der Blocking-Verordnung erfassten Sanktionen nachzukommen.¹⁷ Der EuGH hat des Weiteren auf das Grundrecht der unternehmerischen Freiheit und den **Verhältnisgrundsatz** hingewiesen. Unverhältnismäßige wirtschaftliche Auswirkungen könnten der Verpflichtung entgegenstehen, den Vertrag durchzuführen, insbesondere wenn sich das betreffende Unternehmen um eine Ausnahmegenehmigung nach Art. 5 Abs. 2 bemüht habe.¹⁸

* * *

17 EuGH, a. a. O., Rn. 52 ff.

18 EuGH, a. a. O., Rn. 92 ff.