

**David B. Adler**

**Die Anwendung und Durchsetzung  
US-amerikanischer  
Handelsbeschränkungen  
innerhalb der Europäischen Union –  
Wie schutzlos ist die EU ?**

Duncker & Humblot · Berlin

DAVID B. ADLER

Die Anwendung und Durchsetzung US-amerikanischer  
Handelsbeschränkungen innerhalb der Europäischen Union



Die Anwendung und Durchsetzung  
US-amerikanischer  
Handelsbeschränkungen innerhalb  
der Europäischen Union

Wie schutzlos ist die EU?

Von

David B. Adler



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten

© 2016 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Konrad Triltsch GmbH, Ochsenfurt

Druck: buchbücher.de gmbh, Birkach

Printed in Germany

ISBN 978-3-428-14983-4 (Print)

ISBN 978-3-428-54983-2 (E-Book)

ISBN 978-3-428-84983-3 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## Vorwort

Die USA greifen zur Erreichung ihrer politischen Ziele schon von jeher auf den Erlass von Handelsbeschränkungen gegenüber Nationen, Unternehmen und Individuen zurück. Diese unilateralen Handelsbeschränkungen sind dabei vermehrt so ausgestaltet, dass sie extraterritoriale Wirkung beanspruchen, also auch von im Ausland ansässigen Tochtergesellschaften US-amerikanischer Unternehmen und in Teilen auch von sonstigen Unternehmen bzw. Dritten mit Sitz außerhalb der USA zu befolgen sind.

Gerade gegenüber den Ländern Iran und Kuba haben die USA über die letzten knapp drei bzw. fünf Jahrzehnte ein Dickicht an Handelsbeschränkungen entwickelt, das in Teilen nur schwer zu durchdringen ist. Die US-amerikanischen Behörden und Gerichte kümmert dies nicht. Sie haben gerade in der jüngsten Vergangenheit verstärkt Sanktionsverstößverfahren gegenüber in der EU ansässigen Unternehmen für Verstöße gegen US-amerikanische Handelsbeschränkungen eingeleitet, deren Beendigung für viele Unternehmen mit Strafzahlungen in Millionen-, in manchen Fällen sogar Milliardenhöhe einherging.

Angesichts dessen verfolgt die Arbeit zwei Ziele. Einerseits soll sie einen Überblick über die unterschiedlichen extraterritorial zur Anwendung kommenden US-amerikanischen Handelsbeschränkungen gegenüber Kuba und dem Iran schaffen. Die Arbeit erhebt dabei keinesfalls den Anspruch der Vollständigkeit. Eine umfassende Darstellung und Analyse dieser komplexen Handelsbeschränkungen würde den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen. Auch sei darauf hingewiesen, dass diese, nicht zuletzt aufgrund des jüngsten wirtschaftspolitischen Kurswechsels der USA gegenüber diesen beiden Ländern, permanent im Fluss sind und daher nur schwer aktuell dargestellt werden können.

Andererseits will die Arbeit die europäische Anti-Boycott-Verordnung (Verordnung (EG) 2271/96) wieder in Erinnerung rufen und aufzeigen, dass die EU – sofern sie sich weiterhin dem Sinn und Zweck der Verordnung verpflichtet fühlt und rasch eine inhaltliche Anpassung vornimmt – über ein wichtiges Instrument verfügt, um Unternehmen mit Sitz in Europa bei US-amerikanischen Sanktionsverstößverfahren beizustehen und diese zukünftig besser vor diesen zu schützen.

Das Thema der Untersuchung entstand aus meiner anwaltlichen Praxis in der Sozietät Quinn Emanuel Urquhart & Sullivan, LLP; für die dort erfahrene Förderung danke ich insbesondere Dr. Nadine Herrmann, LL.M. (Sydney) und PD Dr. Thomas Werlen, LL.M. (Harvard). Für die Gelegenheit zu lebhaften Diskussionen und für seinen wertvollen Rat gilt mein besonderer Dank meinem Freund und Kollegen

Thomas Scherzler. Den wissenschaftlichen Mitarbeitern Peter-Jan Solka und Philipp Wippermann danke ich für die kritische Durchsicht des Manuskripts. Verbleibende Fehler sind allein meine.

Gewidmet ist die Arbeit meiner Frau, deren Bedeutung für mich nicht in Worte zu fassen ist.

Hamburg, im Mai 2016

*David Adler*

# Inhaltsverzeichnis

<b>A. Problemfeld</b> .....	11
<b>B. Das amerikanische Geflecht an extraterritorialen Handelsbeschränkungen</b> .....	13
I. Grundlagen des US-amerikanischen Systems .....	14
II. Extraterritorialität .....	16
III. Überblick über einzelne extraterritorial zur Anwendung kommende US-amerikanische Iran- und Kuba-Sanktionen .....	18
1. Kuba .....	18
a) Cuba Assets Control Regulations .....	18
b) Cuban Democracy Act .....	19
c) Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act .....	21
d) Auswirkung auf Kuba am Beispiel des Finanzsektors .....	22
e) Jüngster Kurswechsel der USA .....	23
aa) Kernpunkte .....	24
bb) Problemfelder für international agierende Unternehmen .....	26
2. Iran .....	27
a) Erste Maßnahmen .....	30
b) Iran-Libya Sanctions Act .....	31
c) Iran Nonproliferation Act of 2000 & Iran Freedom Support Act .....	32
d) Comprehensive Iran Sanctions, Accountability and Divestment Act (CIS-ADA) .....	33
e) Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act of 2012 (ITRA) & Iran Freedom and Counter-Proliferation Act of 2012 (IFCA) .....	35
f) Jüngster Kurswechsel der USA .....	36
aa) Kernpunkte .....	36
bb) Problemfelder für international agierende Unternehmen .....	38
IV. Konsequenz von Sanktionsverstößen .....	40
V. Zusammenfassung .....	44
<b>C. Kern des Streits und die Reaktionen auf das Vorgehen der USA</b> .....	46
I. Reichweite der Rechtsetzungsgewalt im Außenwirtschaftsrecht .....	50
1. Territorialitäts- und Personalitätsprinzip .....	51
2. Auswirkungsprinzip .....	52
3. Schutzprinzip .....	54
II. Reichweite der Vollstreckungsgewalt .....	54



III. Diskussion .....	56
IV. Reaktion des Auslands .....	62
V. Reaktion der Vereinten Nationen .....	63
VI. Reaktion der Europäischen Union .....	64
<b>D. Anti-Boycott-Verordnung der Europäischen Union als Schild?</b> .....	68
I. Anwendungsbereich der Verordnung .....	69
II. Regelungsinhalt .....	69
1. Unterrichtungspflicht gegenüber der Europäischen Kommission gemäß Art. 2 der Verordnung .....	69
2. Schutz des Einzelnen durch die Verordnung gemäß Art. 4 und 5 der Verord- nung .....	70
a) Grundsätzlicher Schutz .....	70
b) Ausnahme .....	71
3. Sanktionierung bei Nichtbefolgung gemäß Art. 9 der Verordnung .....	71
4. Schadenersatzmöglichkeit gemäß Art. 6 der Verordnung .....	72
III. Kritik an der Verordnung .....	73
1. Limitierter Anwendungsbereich .....	74
2. Verordnung verfehlt ihren Zweck als Abwehrgesetz .....	75
a) Systematik der Verordnung .....	75
b) Rechtskollision .....	75
c) Erfahrungen der Praxis .....	76
<b>E. Erklärungsversuch der Passivität der EU</b> .....	78
I. Europäische Iranpolitik .....	78
II. Europäische Kubapolitik .....	80
<b>F. Fazit</b> .....	82
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	86
<b>Sachwortverzeichnis</b> .....	95

„Under the D’Amato Act the President is not instructed to act as to keep US business in line with US foreign policy: he is instructed to act as a world policeman, imposing US law upon every person and every place on the planet. It does little to reassure those who think that many members of the US Congress do not understand international law at all, but see the world as one great federal State with the United States filling the role of the federal government.“

*Vaughan Lowe*, U.S. Extraterritorial Jurisdiction, *The Helms-Burton and D’Amato Acts*, 46 *Int’l & Comp. L.Q.* 378, 386 (1997)



## A. Problemfeld

Handelsbeschränkungen sind nicht allein Sache der Vereinten Nationen. Im Gegenteil, die bedeutendsten Wirtschaftsnationen bedienen sich allesamt eigener unilateraler wirtschaftlicher Sanktionen, um ihre nationalen Außen-, Sicherheits- und Wirtschaftsinteressen durchzusetzen. Handelsbeschränkungen zur Durchsetzung politischer Ziele zu verhängen, hat in den USA große Tradition.<sup>1</sup> Über die Jahrhunderte hinweg hat sich das einst allein auf das Vereinigte Königreich abzielende US-amerikanische Sanktionssystem wie ein Spinnennetz über den Globus ausgeweitet und erfasst mittlerweile mehr als zwanzig Länder, tausende von Einzelpersonen und Unternehmen und dringt in die unterschiedlichsten Wirtschaftsbereiche vor.<sup>2</sup> Das Netz von Regelungen ist fein verwoben, relativ unübersichtlich, und weitet sich stetig weiter aus. Der Anwendungsbereich des US-amerikanischen Systems von Handelsbeschränkungen beansprucht weitgehend Extraterritorialität. Nach US-amerikanischem Verständnis erstrecken sich die erlassenen Regeln also regelmäßig nicht nur auf die in den USA ansässigen Personen und Unternehmen, sondern auch auf solche, die weder über die US-amerikanische Staatsangehörigkeit verfügen, noch in den USA ansässig sind (sogenannte *secondary sanctions*).

Diese extraterritoriale Anwendung der US-amerikanischen Handelsbeschränkungen führt seit Jahren zu Verstimmungen zwischen den USA und deren wichtigsten Handelspartnern, wie beispielsweise der Europäischen Union. Der Zwist hält auch nach den Anschlägen vom 11. September 2001 weiter an, obwohl die USA und die EU seither ihre Zusammenarbeit in der Außen- und Sicherheitspolitik und bei der Koordination der Verabschiedung von Sanktionen (gegen den Terrorismus) intensiviert haben und die Weltgemeinschaft insoweit „zusammengerückt“ ist. Kritiker sind der Ansicht, die USA würden sich als „Weltpolizist“<sup>3</sup> aufspielen, der in einem

---

<sup>1</sup> Bereits im 18. Jahrhundert wurden von den amerikanischen Kolonien Handelsrestriktionen in Form von Ein- und Ausfuhrsperrern von Waren, die von und nach Großbritannien transportiert werden sollten, verhängt. Zur Historie von Wirtschaftssanktionen siehe *Davis/Engerman*, *History Lessons: Sanctions: Neither War nor Peace*, 17 *Journal of Economic Perspectives*, 187 (2003). Einen Überblick über die Sanktionspolitik der USA im 20. Jahrhundert geben zudem *Rathbone/Jeydel/Lentz*, *Sanctions, Sanctions Everywhere: Forging a Path through Complex Transnational Sanctions Laws*, *Georgetown Journal of International Law* 1056, 1063 f. (2013).

<sup>2</sup> Vgl. die vom *Office of Foreign Assets Control* (OFAC) bereitgestellte Übersicht, abrufbar unter <http://www.treasury.gov>. Zur Systematik der Regelungen siehe *Rathbone/Jeydel/Lentz*, *Sanctions, Sanctions Everywhere: Forging a Path through Complex Transnational Sanctions Laws*, *Georgetown Journal of International Law* 1056, 1057 ff. (2013).

<sup>3</sup> Siehe *Mayer*, *Wachsendes Unbehagen über den Weltpolizisten*, *Basler Zeitung*, Artikel v. 5. 7. 2014.

Zeitalter des globalisierten Handelsverkehrs und starker, immer weiter fortschreitender ökonomischer Verflechtung der großen Wirtschaftsnationen die Gunst der Stunde zu nutzen sucht, der Welt die eigenen politischen Ziele durch weitreichende Regelungsakte aufzuzwingen. Dies insbesondere, da die USA gerade die rigorose Ahndung von Verstößen gegen das US-amerikanische Sanktionsregime durch in Europa ansässigen Tochtergesellschaften US-amerikanischer Konzerne in den letzten Jahren intensiviert haben.

Natürlich bedient sich auch die Europäische Union eigener umfassender Handelsbeschränkungen, um ihre (wirtschafts-)politischen Ziele durchzusetzen. Im Gegensatz zu den Regelungen der USA, ist der Adressatenkreis der europäischen Regularien jedoch wesentlich stärker begrenzt.<sup>4</sup> Mehr noch, die Europäische Union ist dem Weg anderer Staaten gefolgt und hat sich mit der im Jahre 1996 erlassenen Verordnung (EG) 2271/96 klar gegen die extraterritoriale Anwendung ausländischer Sanktionsregime innerhalb der EU gestellt.

Der vorliegende Beitrag untersucht, wie es den USA trotz dieses Abwehrgesetzes (*blocking statute*), und wider der in der Verordnung (EG) 2271/96 erklärten Ziele, weiterhin möglich ist, Verstöße gegen US-amerikanische Handelsbeschränkungen durch in der EU ansässige Unternehmen mit aller Vehemenz durchzusetzen. Hierzu werden zunächst die Grundzüge der US-amerikanischen Handelsbeschränkungen gegenüber dem Iran und Kuba einschließlich des jüngsten Kurswechsels der USA dargestellt. Zudem wird demonstriert, welchen US-amerikanischen Handelsbeschränkungen Unternehmen mit Sitz innerhalb der EU ausgesetzt sind und welche Konsequenzen ein Verstoß gegen diese Verbotsnormen auslösen kann (B.). Nach der Darstellung des Kerns des transatlantischen Streits sollen die internationalen Reaktionen auf die extraterritoriale Anwendung der amerikanischen Regularien beschrieben werden (C.). Hier wird zunächst die detaillierte Auseinandersetzung mit der europäischen Anti-Boycott-Verordnung im Fokus stehen (D.), bevor der Frage nachgegangen wird, warum sich die EU, wider ihrer in der Verordnung erklärten Absichten, nicht stärker gegen die US-amerikanische Ahndung dieser Verstöße innerhalb ihres Territoriums stellt (E.). Der letzte Teil fasst die gewonnenen Erkenntnisse zusammen und schlägt konkrete Handlungsalternativen vor (F.).

---

<sup>4</sup> Vgl. beispielsweise Art. 49 der Verordnung (EU) Nr. 267/2012 (Iran Embargoverordnung) und Art. 13 der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 (Russland Embargoverordnung), die zwar Zweigniederlassungen, nicht aber rechtlich selbständige Tochtergesellschaften umfassen. Hierzu *Mehle/Mehle*, Die notwendige Einhaltung von EU-Embargoregelungen durch Unternehmen mit Sitz in Drittstaaten, RIW 2015, 397.

## B. Das amerikanische Geflecht an extraterritorialen Handelsbeschränkungen

Die USA unterhalten ein strenges, weit verzweigtes, oft sehr uneinheitliches und auf nationalem Recht basierendes Geflecht von Handelsbeschränkungen, welches die multilateralen, UN-basierten Handelsbeschränkungen verstärkt.<sup>5</sup> Es dient einer Kombination verschiedener Interessen, darunter nationale Sicherheitsinteressen, innen- wie außenpolitische Ziele, Bestrebungen, den internationalen Terrorismus einzudämmen und die Verbreitung von Atom- und Massenvernichtungswaffen zu verhindern.<sup>6</sup> Unilaterale US-amerikanische Handelsbeschränkungen lassen sich zum einen als länderspezifisch und zum anderen als personenspezifisch kategorisieren. Länderspezifische Handelsbeschränkungen (*country based sanctions*) betreffen den wirtschaftlichen Handel mit einzelnen Ländern per se und folgen regelmäßig einer spezifischen Zielsetzung, die in einem „Programm“ festgehalten ist. Prominenteste Beispiele sind die Sanktionen gegen den Iran und Kuba.

Neben diesen auf ganze Länder abzielenden Handelsbeschränkungen bestehen auch personenspezifische (Sanktions-)Vorschriften, die den wirtschaftlichen Verkehr mit einzelnen, auf Listen (sogenannten *Specially Designated Nationals and Blocked Persons Lists* (SDN-Listen)) aufgeführten (ausländischen) Personen und Unternehmen regulieren bzw. untersagen (*targeted sanctions*).<sup>7</sup> Auf diesen SDN-Listen stehen insbesondere einzelne Terroristen, terroristische Vereinigungen und Unternehmen oder Personen, die diese unterstützen.<sup>8</sup> Die entsprechenden Einträge werden regelmäßig aktualisiert und ergänzt und sind in Teilen, wie auch das sonstige US-amerikanische Exportkontroll- bzw. Außenwirtschaftsrecht, von Unternehmen au-

---

<sup>5</sup> Dies macht *Carter* schon durch den Titel seines Beitrags kenntlich, vgl. *Carter*, *International Economic Sanctions: Improving the Haphazard U.S. Legal Regime*, 75 *Calif. L. Rev.* 1159 (1987).

<sup>6</sup> Vgl. *Buys*, *United States Economic Sanctions: The Fairness of Targeting Persons from Third Countries*, 17 *B.U. Int'l L.J.* 241, 264 f. (1999) m.w.N.

<sup>7</sup> Je nach Grund für die Listung einzelner Individuen und Unternehmen können weitere Untergruppen gebildet werden. Als Beispiele sei die *Specially Designated Global Terrorist List* genannt. Entsprechende Listen umfassen nicht allein ausländische Personen oder Unternehmen sondern können auch Amerikaner selbst einschließen, vgl. *Alphabetical Listing of Specially Designated Nationals and Blocked Persons*, U.S. Department of the Treasury, <http://www.treasury.gov>.

<sup>8</sup> Die aktuelle SDN-Liste des U.S. Department of the Treasury ist unter <http://www.ustr-reas.gov> einsehbar.