

Grenzenlose Jurisdiktion?

Die völkerrechtliche Zulässigkeit von US-Sekundärsanktionen (*Secondary Sanctions*)

Labus, Clara*

ZUSAMMENFASSUNG

Die USA setzen seit Jahrzehnten sog. Sekundärsanktionen bzw. *Secondary Sanctions* ein, um ihren Primärsanktionen mehr Wirkung zu verleihen. Diese Art der Sanktionen soll ausländische Personen im Ausland davon abhalten, Geschäftskontakte zu Zielobjekten von unilateralen US-Primärsanktionen einzugehen oder weiterzuführen. In diesem Beitrag wird der Frage nachgegangen, inwieweit diese Praxis nach dem Recht der Jurisdiktion völkerrechtlich zulässig ist. Dazu wird zunächst der Begriff der Sekundärsanktionen definiert. Es folgt ein Abriss der Geschichte der Sekundärsanktionen. Nach einer kurzen Einführung in das Recht der Jurisdiktion werden dessen Grundsätze auf die Sekundärsanktionen übertragen. Die Autorin kommt zu dem Ergebnis, dass Zugangsbeschränkungen nach dem Territorialitätsprinzip völkerrechtlich zulässig, alle darüber hinausgehenden Sekundärsanktionen hingegen völkerrechtswidrig sind.

Keywords Völkerrecht; Sanktionen; Sekundärsanktionen; Jurisdiktion; USA; Territorialitätsprinzip; Personalitätsprinzip; Schutzprinzip; Nord Stream 2

A. Einleitung

Wenn man jemanden nicht direkt zu einer Verhaltensänderung bewegen kann, muss man indirekte Wege finden – auch in der internationalen Politik: Kuba, Iran, Russland und andere „*rogue states*“¹ sind seit Jahrzehnten Ziel US-amerikanischer Sanktionen. Dies hat schmerzliche Konsequenzen nicht nur für die betroffenen Staaten, sondern auch für Unternehmen und Individuen in Drittstaaten. Die USA dehnen durch die Verhängung sog. Sekundärsanktionen die Reichweite ihrer Sanktionen auf Geschäfte von Ausländer:innen in Drittstaaten aus. In den letzten Jahren waren etwa Banken wie ING² und BNP Paribas³, aber auch Einzelpersonen wie der türkisch-iranische Geschäftsmann Zarrab⁴ und die chinesische Geschäftsfrau

Meng (Huawei) betroffen.⁵ Diese aktuellen Fälle geben Anlass genug, die völkerrechtliche Zulässigkeit der Sekundärsanktionen genauer zu betrachten.

Sekundärsanktionen sind wirtschaftliche Beschränkungen, die (juristische und natürliche) Personen⁶ in Drittstaaten davon abhalten sollen, das „*primary target*“ unilateraler US-Sanktionen zu unterstützen.⁷ Diese Art der Sanktionen ist seit Jahrzehnten in Politik und Rechtswissenschaft höchst umstritten. Ihre völkerrechtliche Zulässigkeit ist bis heute nicht abschließend geklärt.⁸ Dieser Beitrag soll Sekundärsanktionen auf ihre Vereinbarkeit mit den Grundsätzen des Rechts der Jurisdiktion untersuchen. Maßstab wird demnach in erster Linie das Völkergewohnheitsrecht sein. Aspekte des Völkervertragsrechts sollen außen vor bleiben.⁹

*Die Autorin absolviert aktuell einen LL.M.-Studiengang in *European Law and Policies* an der LUISS (Libera Università degli Studi Sociali) Guido Carli in Rom. Bis zu ihrem Ersten Juristischen Staatsexamen im Jahr 2022 studierte sie an der Goethe-Universität Frankfurt am Main mit dem Schwerpunktbereich Internationalisierung und Europäisierung des Rechts.



Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

Zitieren als: Labus, Grenzenlose Jurisdiktion? – Die völkerrechtliche Zulässigkeit von US-Sekundärsanktionen (*Secondary Sanctions*), FraLR 2023 (02), 73-90. DOI: <https://doi.org/10.21248/gups.74683>

¹Clagett, AJIL 90 (1996), 434 (440).

²Siehe US Department of the Treasury, *US Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control v. ING Bank, N.V.*, Settlement Agreement v. 11.06.2012, MUL-565595, <https://ofac.treasury.gov/media/13781/download?inline> (letzter Zugriff: 18.06.2023).

³Siehe US Department of Justice, „BNP Paribas Agrees to Plead Guilty and to Pay \$8.9 Billion for Illegally Processing Financial Transactions for Countries Subject to U.S. Economic Sanctions“, Pressemitteilung v. 30.06.2014, www.justice.gov/opa/pr/bnp-paribas-agrees-plead-guilty-and-pay-89-billion-illegally-processing-financial (letzter Zugriff: 04.07.2023).

⁴Filkins in *The New Yorker* v. 14.04.2017, „A Mysterious Case Involving Turkey, Iran, and Rudy Giuliani“,

www.newyorker.com/news/news-desk/a-mysterious-case-involving-turkey-iran-and-rudy-giuliani (letzter Zugriff: 04.07.2023).

⁵Corera in BBC v. 25.09.2021, „Huawei's Meng Wanzhou flies back to China after deal with US“, <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-58682998> (letzter Zugriff: 04.07.2023).

⁶Im Folgenden meint „Personen“ natürliche und juristische Personen (des Privatrechts).

⁷Meyer, *University of Pennsylvania Journal of International Law* 30 (2009), 905 (906).

⁸Vgl. etwa Kerbrat (2021), *Unilateral/extraterritorial sanctions as a challenge to the theory of jurisdiction*, in Beaucillon (Hrsg.): *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, S. 165 ff. (165).

⁹Etwa bilaterale Handelsverträge (siehe dazu Bothe (2016), *Compatibility and Legitimacy of Sanctions Regimes*, in Ronzitti (Hrsg.): *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*, S. 33 ff. (36 f.); Schneider (1999), *Wirtschaftssanktionen – Die VN, EG und Bundesrepublik Deutschland als konkurrierende Normgeber beim Erlass paralleler Wirtschaftssanktionen*, S. 104 f.), *Freundschaftsverträge* (siehe dazu die Argumentation Irans in IGH, *Application Instituting Proceedings filed in the Registry of the Court on 14 June 2016, Certain Iranian Assets (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, 2016 General List No. 164, S. 4,

Zunächst wird der Begriff der Sekundärsanktionen definiert (B.). Anschließend wird die Geschichte der Sekundärsanktionen knapp dargestellt (C.). Danach erfolgt eine Einführung in das Recht der Jurisdiktion (D.). Diese Grundsätze werden schließlich konkret auf die Sekundärsanktionen angewendet, um deren Rechtmäßigkeit zu untersuchen (E.). Es folgt ein kurzes Fazit (F.).

B. Begriff der Sekundärsanktionen

Unilaterale Sanktionen¹⁰ umfassen primäre und sekundäre Sanktionen. Primärsanktionen beziehen sich auf Wirtschaftsbeziehungen zwischen dem sanktionierten Staat bzw. dort ansässigen Personen und Personen des sanktionierenden Staats.¹¹ Sie adressieren dabei nur die inländischen Personen, die sich ohnehin in der territorialen Jurisdiktion des sanktionierenden Staates befinden.¹² Unter Jurisdiktionsgesichtspunkten sind Primärsanktionen nicht kontrovers.¹³

Daneben werden seit einigen Jahrzehnten insbesondere von den USA sog. Sekundärsanktionen (*Secondary Sanctions*) eingesetzt, die sehr umstritten sind.¹⁴ Deren Adressaten sind ausländische Personen im Ausland, die

6 ff.; vgl. Wissenschaftliche Dienste des Bundestags, Rechtsfragen zu völkerrechtlichen Sanktionen, Sachstand v. 08.07.2019, WD 2-3000-071/19, <https://www.bundestag.de/resource/blob/657444/ae4d7f74e93145b7ca5e8aa8c8042bdf/WD-2-071-19-pdf-data.pdf> (letzter Zugriff: 04.07.2023), S. 19 f.) und internationale Wirtschaftsabkommen (siehe dazu Ruys/Ryngaert, *British Yearbook of International Law (BYIL)* 2020, 1 (29 ff.), <https://academic.oup.com/bybil/advance-article/doi/10.1093/bybil/braa007/5909823> (letzter Zugriff: 07.07.2023); vgl. Ohler (2012), *Unilateral Trade Measures*, in Peters/Wolfrum (Hrsg.): *Max Planck Encyclopedia of Public International Law [MPEPIL]*, Rn. 20; Ronzitti (2016), *Sanctions as Instruments of Coercive Diplomacy: An International Law Perspective*, in ders. (s.o.), S. 1 ff. (22 ff.)).

¹⁰Vgl. Schmidt, *Journal of Conflict & Security Law* 27 (2022), 53 (58).

¹¹Malherbe, *New York University Journal of International Law and Politics* 53 (2021), 1017 (1022); Meyer, *University of Pennsylvania Journal of International Law* 30 (2009), 905 (905); Schaap/Ryngaert, *Tijdschrift voor Sanctierecht en Onderneming* 2015, 9 (10).

¹²Schaap/Ryngaert, *Tijdschrift voor Sanctierecht en Onderneming* 2015, 9 (10) erwähnen nur die territoriale Jurisdiktion („*territoriale jurisdictie*“), wohingegen Meyer, *University of Pennsylvania Journal of International Law* 30 (2009), 905 (905) („*its own companies and citizens (or other people who are in the United States)*“), Vandercruysse (2020), *Extraterritoriale Werking van Economische Sancties: Wetig of niet?* https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/836/081/RUG01-002836081_2020_0001.AC.pdf (letzter Zugriff: 04.07.2023), S. 34, („*binnen de jurisdictie, op basis van territorialiteit of nationaliteit*“) und Wouters/Ryngaert/Ruys/De Baere (2018), *International Law: A European Perspective*, S. 458, auch das aktive Personalitätsprinzip als Anknüpfungspunkt nennen.

¹³Beaucillon (2021), *An introduction to unilateral and extraterritorial sanctions: definitions, state of practice and contemporary challenges*, in dies. (Hrsg.): *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, S. 1 ff. (5); Wouters/Ryngaert/Ruys/De Baere (Fn. 12), S. 458.

¹⁴Vgl. etwa Malherbe, *New York University Journal of International Law and Politics* 53 (2021), 1017 (1023); Rensmann (2015), *Völkerrechtliche Grenzen extraterritorialer Wirtschaftssanktionen*, in Ehlers (Hrsg.): *Recht der Exportkontrolle: Bestandsaufnahme und Perspektiven*, S. 97 ff. (98); Ryngaert, *Chinese Journal of International Law* 7 (2008), 635 (626), Tz. 2.

wirtschaftliche Beziehungen zu Personen oder Staaten unterhalten, die Ziel unilateraler Primärsanktionen sind.¹⁵ Aufgrund des sanktionierten Geschäftskontakts werden die (nicht primär sanktionierten) ausländischen Personen selbst zum Zielobjekt der (Sekundär-)Sanktionen.¹⁶ Sekundärsanktionen sollen ausländische Personen im Ausland davon abhalten, Geschäftskontakte zu Zielobjekten von unilateralen US-Primärsanktionen einzugehen oder weiterzuführen.¹⁷ Man erkennt Sekundärsanktionen oft daran, dass die Rechtsfolgen *a/any person*¹⁸ bzw. *foreign persons*¹⁹ statt nur *US persons* treffen können.

Sekundärsanktionen sind eine „Form der Um- und Durchsetzung“²⁰ primärer Sanktionen, weil deren Effektivität in der Praxis oftmals zu wünschen übrig lässt:²¹ In der globalisierten Weltwirtschaft können sanktionierte Staaten unilaterale Sanktionen des Staates A umgehen, indem sie Waren und Dienstleistungen von nun an von Staat B beziehen, der keine Sanktionen gegen sie verhängt hat.²² Man spricht vom sog. *backfilling*²³ oder Substitutionseffekt²⁴. Diesem Substitutionseffekt sollen die Sekundärsanktionen entgegenwirken. Ihr Ziel ist es also in erster Linie, die Effektivität der Primärsanktionen sicherzustellen.²⁵ Sie sind ferner ein Mittel der US-Regierung, um politischen und ökonomischen Druck auf andere Staaten auszuüben.²⁶

¹⁵Vgl. Beaucillon (2021), *An introduction to unilateral and extraterritorial sanctions: definitions, state of practice and contemporary challenges*, in dies. (Hrsg.): *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, S. 1 ff. (6); Meyer, *University of Pennsylvania Journal of International Law* 30 (2009), 905 (926).

¹⁶Tehrani, *VersR* 2016, 85 (87) mwN.

¹⁷Meyer, *University of Pennsylvania Journal of International Law* 30 (2009), 905 (905 f.; 926); Shambaugh (1999), *States, Firms and Power: Successful Sanctions in United States Foreign Policy*, S. 2; vgl. Schaap/Ryngaert, *Tijdschrift voor Sanctierecht en Onderneming* 2015, 9 (10).

¹⁸Etwa Sec. 302(a)(1)(A) LIBERTAD (Fn. 53), 22 *United States Code (USC)* § 6082(a)(1)(A); Sec. 104(b) CAATSA (Fn. 78); Sec. 5(c), 14(14) ISA (Fn. 66); Sec. 211(a) ITRSHR (Fn. 69), 22 *USC* § 8721(a); vgl. Adler (2016), *Die Anwendung und Durchsetzung US-amerikanischer Handelsbeschränkungen innerhalb der Europäischen Union: Wie schutzlos ist die EU?*, S. 18.

¹⁹Sec. 228(a) CAATSA (Fn. 78).

²⁰Hoff (2019), *Transaktionen in US-Dollar und sekundäre Sanktionen: Ist die US-amerikanische Sanktionspraxis mit dem Völkerrecht vereinbar?*, S. 31.

²¹Es wird teilweise von einer Erfolgsrate von nur ca. 20 % - 35 % ausgegangen, siehe Hufbauer/Schott/Elliott/Oegg (2007), *Economic sanctions reconsidered*, 3. Aufl., S. 158 f.; Hufbauer/Oegg, *Chicago Journal of International Law* 4 (2003), 305 (308); vgl. Meyer, *University of Pennsylvania Journal of International Law* 30 (2009), 905 (918).

²²Beaucillon (2021), *An introduction to unilateral and extraterritorial sanctions: definitions, state of practice and contemporary challenges*, in dies. (Hrsg.): *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, S. 1 ff. (4); Hoff (Fn. 20), S. 105 f.; Meng, *ZaöRV* 1997, 269 (275, 318); Meyer, *University of Pennsylvania Journal of International Law* 30 (2009), 905 (917); vgl. Rathbone/Jeydel/Lentz, *Georgetown Journal of International Law* 44 (2013), 1055 (1084); Ruys/Ryngaert, *BYIL* 2020, 1 (8).

²³Farrar, *Fordham Law Review* 79 (2011), 2347 (2357) mwN; vgl. Rathbone/Jeydel/Lentz, *Georgetown Journal of International Law* 44 (2013), 1055 (1084).

²⁴Meng, *ZaöRV* 1997, 269 (275).

²⁵Hoff (Fn. 20), S. 31; Tehrani, *VersR* 2016, 85 (87).

²⁶Ruys/Ryngaert, *BYIL* 2020, 1 (4); vgl. Fitzgerald, *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 31 (1998), 1 (35).

Sekundärsanktionen werden rechtlich v.a. dafür kritisiert, dass die USA extraterritoriale Jurisdiktion in unzulässiger Weise ausübten.²⁷ Auch auf politischer Ebene werden Sekundärsanktionen scharf angegriffen: Sie können „*cringingly controversial and often politically counterproductive*“²⁸ sein. Manche werfen den USA vor, anderen Staaten die eigene Außenpolitik durch politischen und wirtschaftlichen Druck aufzwingen zu wollen.²⁹ Für multinationale Unternehmen haben die Sekundärsanktionen weitreichende Auswirkungen, insbesondere im Compliance-Bereich.³⁰ Aus Angst vor den teils drakonischen Sanktionen kann es zu *overcompliance*³¹ und *chilling effects*³² kommen. Befreundete Staaten der USA (EU, Großbritannien, Kanada, Mexiko) haben Abwehrgesetze bzw. *Blocking Statutes* gegen die US-Sekundärsanktionen erlassen.³³ Von Befürwortern wird dagegen vorgebracht, dass Sekundärsanktionen immerhin weniger konfrontativ als militärisches Eingreifen, dafür aber effektiver als bloße diplomatische Kritik seien.³⁴

²⁷Siehe statt vieler Comments of the European Community on the Amendments to the US Export Regulations v. 12.08.1982, European Community News No. 23/1982, http://aei.pitt.edu/1768/1/US_dispute_comments_1982.pdf (letzter Zugriff: 05.07.2023) (im Folgenden: Comments of the EC 1982), S. 4; UN-Generalversammlung/United Nations General Assembly (UNGA), Resolution (Res.) 57/5 v. 01.11.2002, UN-Dok. A/RES/57/5, unter 3; Lord Cockfield, Secretary of State for Trade, im House of Lords (UK), 2.8.1982, Hansard 434, Column 545: „[...] *unacceptable extension of American extra-territorial jurisdiction in a way which is repugnant in international law.*“; vgl. Meyer, University of Pennsylvania Journal of International Law 30 (2009), 905 (929) mwN; Schmidt, Journal of Conflict & Security Law 27 (2022), 53 (65).

²⁸Meyer, University of Pennsylvania Journal of International Law 30 (2009), 905 (906).

²⁹Shambaugh (Fn. 17), S. 2; Terry, Washington International Law Journal 30 (2020), 1 (4 f.).

³⁰Barker/Ginsberg, Global Trade and Customs Journal 5 (2010), 183 (183 ff.).

³¹Siehe ausführlich Breen (2021), Corporations and US economic sanctions: the dangers of overcompliance, in Beaucillon (Fn. 8), S. 256 ff.; vgl. Nephew (2020), Implementation of Sanctions: United States, in Asada (Hrsg.): Economic Sanctions in International Law and Practice, S. 93 ff. (102); Ruys/Ryngaert, BYIL 2020, 1 (16).

³²Gordon, Harvard International Law Journal Online 57 (2016), 1 (6 ff.), https://journals.law.harvard.edu/ilj/wp-content/uploads/sites/84/January-2016_Vol-57_Gordon.pdf (letzter Zugriff: 21.08.23); Sossai (2020), Legality of extraterritorial sanctions, in Asada (Fn. 31), S. 62 ff. (65).

³³EU: EU-Blocking-Verordnung = 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, Abl. L 309 v. 29.11.1996, S. 1; UK: Protection of Trading Interests Order 1996, SI 1996/3171; Kanada: Foreign Extraterritorial Measures (United States) Order (1996), SOR/96-84 und Certain Foreign Extraterritorial Measures (United States) Order, 2014, SOR/2015-12; Mexiko: Ley de Protección al Comercio y la Inversión de Normas Extranjeras que Con-travengan el Derecho Internacional v. 23.10.1996. In diesem Beitrag kann auf die Abwehrgesetzgebung nicht näher eingegangen werden, siehe dazu insbesondere Ventura (2021), Contemporary blocking statutes and regulations in the face of unilateral and extraterritorial sanctions, in Beaucillon (Fn. 8), S. 221 ff.; daneben Rathbone/Jeydel/Lentz, Georgetown Journal of International Law 44 (2013), 1055 (1071 ff.; 1119 f.); Ruys/Ryngaert, BYIL 2020, 1 (81 ff.); Terry, Global Trade and Customs Journal 17 (2022), 370 (376 f.).

³⁴Vgl. etwa den Titel des Werks von Wallenstein/Staibano (2005): „International Sanctions – *Between Words and Wars* [...]“; Carter,

C. Kurze Historie der Sekundärsanktionen

Die USA haben seit 1945 die meisten unilateralen Wirtschaftssanktionen verhängt.³⁵ Über die Jahrzehnte hat sich ein „strenges, weit verzweigtes, oft sehr uneinheitliches und auf nationalem Recht basierendes Geflecht von Handelsbeschränkungen [...]“³⁶ entwickelt. Diese Entwicklung nimmt seit den 1990er-Jahren zu.³⁷

Derzeit sind auf der Webseite des *Office of Foreign Assets Control* (OFAC), das für die Umsetzung der meisten Sanktionen zuständig ist,³⁸ ca. 40 Sanktionsprogramme zu finden.³⁹ Das OFAC unterhält dabei keine spezifische Liste aller aktuell sanktionierten Staaten, da die Sanktionsregimes sehr unterschiedlich ausgestaltet sind.⁴⁰ Insbesondere werden *Targeted* oder *Smart Sanctions* angewandt, die sich gegen bestimmte Sektoren oder Personen im sanktionierten Staat richten.⁴¹ Zu diesem Zweck unterhält das OFAC u.a. die sog. SDN-Listen (*Listing of Specially Designated Nationals and Blocked Persons*).⁴²

Rechtsgrundlage für viele länderspezifische Sanktionen sind der *Trading with the Enemy Act* (TWEA) von 1917⁴³

International Economic Sanctions – Improving the haphazard U.S. legal regime (1988), S. 7.

³⁵Hufbauer/Schott/Elliott/Oegg (Fn. 21), S. 45; vgl. Carter (2011), Economic Sanctions, in Peters/Wolfrum (Hrsg.): Max Planck Encyclopedia of Public International Law [MPEPIL], Rn. 10; Hoff (Fn. 20), S. 34; siehe auch Moret (2021), Unilateral and extraterritorial sanctions in crisis: implications of their rising use and misuse in contemporary world politics, in Beaucillon (Fn. 8), S. 19 ff. (23).

³⁶Adler (Fn. 18), S. 13.

³⁷Golumbic/Ruff, North Carolina Journal of International Law and Competition Regulation 38 (2013), 729 (750 ff.); vgl. Beaucillon (2016), Practice Makes Perfect, Eventually? Unilateral State Sanctions and the Extraterritorial Effects of National Legislation, in Ronzitti (Fn. 9), S. 103 ff. (106).

³⁸US Department of the Treasury, OFAC, <https://home.treasury.gov/policy-issues/office-of-foreign-assets-control-sanctions-programs-and-information> (letzter Zugriff: 04.07.2023); vgl. Rathbone/Jeydel/Lentz, Georgetown Journal of International Law 44 (2013), 1055 (1061).

³⁹US Department of the Treasury, OFAC, „Sanctions Programs and Country Information“, <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information> (letzter Zugriff: 04.07.2023).

⁴⁰US Department of the Treasury, OFAC, „Where is OFAC’s Country List? What countries do I need to worry about in terms of U.S. sanctions?“, <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information/where-is-ofacs-country-list-what-countries-do-i-need-to-worry-about-in-terms-of-us-sanctions> (letzter Zugriff: 04.07.2023).

⁴¹Vgl. Beaucillon (2021), An introduction to unilateral and extraterritorial sanctions: definitions, state of practice and contemporary challenges, in dies. (Fn. 8), S. 1 ff. (4) mwN; Moret (Fn. 35), S. 19 ff. (22, 27 f.); Pech (2013), Außenpolitisch motivierte Sanktionen der EU, S. 20 ff.; Poeschke (2003), Politische Steuerung durch Sanktionen? Effektivität, Humanität, völkerrechtliche Aspekte, S. 25 f., 78 ff.; Sattler, JuS 2019, 18 (18); Schaap/Ryngaert, Tijdschrift voor Sanctierecht en Onderneming 2015, 9 (9); vgl. Meyer, University of Pennsylvania Journal of International Law 30 (2009), 905 (922).

⁴²Siehe US Department of the Treasury, „Specially Designated Nationals And Blocked Persons List (SDN) Human Readable Lists“, <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/specially-designated-nationals-and-blocked-persons-list-sdn-human-readable-lists> (letzter Zugriff: 04.07.2023); vgl. Haellmigk, CCZ 2020, 147 (151 f.); Rathbone/Jeydel/Lentz, Georgetown Journal of International Law 44 (2013), 1055 (1058 f.).

⁴³Trading with the Enemy Act (TWEA, 1917), 50 USC §§ 4301-4341.

sowie der *International Emergency Economic Powers Act*⁴⁴ (IEEPA) von 1977.⁴⁵ Auf deren Grundlage können US-Präsident:innen *Executive Orders* (EOs) erlassen.⁴⁶ Darüber hinaus gibt es viele weitere Spezialgesetze und spezielle Regularien.⁴⁷

Im Folgenden sollen die US-Sanktionsregimes gegen Kuba (C.I.) und Iran (C.II.) kurz vorgestellt werden. Diese sind seit Jahrzehnten die umfangreichsten und umstrittensten Sanktionsregimes der USA. Zudem sollen die (Sekundär-) Sanktionen gegen Russland (C.III.) behandelt werden.

I. US-Sanktionen gegen Kuba

Seit Präsident Kennedy 1962 die *Proclamation 3447* erließ, betreiben die USA ein Handelsembargo gegen Kuba.⁴⁸ Das OFAC beschloss in der Folge die *Cuba Assets Control Regulations (CACR)*, die in angepasster Form bis heute gelten.⁴⁹ Selbst 60 Jahre nach Beginn der US-Sanktionen gegen Kuba zeichnet sich aktuell ein Abbau derselben nicht ab,⁵⁰ obwohl die Vereinten Nationen die USA seit 1992 wiederholt dazu aufgerufen haben.⁵¹

In den 1990er-Jahren erweiterten die USA ihr Sanktionsprogramm gegen Kuba durch den *Cuban Democracy Act*, nach seinem Initiator auch bekannt als *Torricelli Act*,⁵² und den *Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act*, nach seinen Initiatoren auch bekannt als *Helms-Burton Act*⁵³. Letzteres Gesetz gehört aufgrund der in Title

III und Title IV LIBERTAD enthaltenen Sekundärsanktionen zu den umstrittensten amerikanischen Sanktionsgesetzen.⁵⁴ Title III LIBERTAD enthält einen Schadenserstattungsanspruch amerikanischer Staatsangehöriger (inklusive inzwischen eingebürgerter Exilkubaner:innen)⁵⁵ gegen ausländische, nicht-kubanische Personen wegen sog. *trafficking*.⁵⁶ *Trafficking* erfasst die Beteiligung an Geschäften in Zusammenhang mit Grundstücken, die durch die kubanische Regierung beschlagnahmt wurden.⁵⁷ Title IV LIBERTAD enthält die Möglichkeit zur Verhängung von Einreiseverboten in die USA gegenüber den in Title III LIBERTAD genannten Personen.⁵⁸ Aufgrund von erheblichen internationalen Protesten, insbesondere vonseiten der EU,⁵⁹ suspendierten die US-Präsidenten in den folgenden 20 Jahren kontinuierlich die Anwendung von Title III LIBERTAD.⁶⁰ 2019 jedoch entschied Präsident Trump, die Anwendung Title III LIBERTAD nicht mehr auszusetzen und Maßnahmen nach Title IV LIBERTAD vorzubereiten.⁶¹ Die praktischen Konsequenzen dieses Kurswechsels fielen bisher recht gering aus.⁶² Es bleibt abzuwarten, ob Präsident Biden trotzdem zu einer Suspendierung zurückkehren wird.⁶³

⁴⁴Vgl. Hoff (Fn. 20), S. 50 f.; Lowe, *The International and Comparative Law Quarterly* 46 (1997), 378 (380); Meng, *ZaöRV* 1997, 269 (281 ff.); Meyer, *University of Pennsylvania Journal of International Law* 30 (2009), 905 (928 f.); Schmidt, *Journal of Conflict & Security Law* 27 (2022), 53 (63).

⁴⁵Wohl ein Verstoß gegen die *Continuous Nationality Rule*, vgl. Lowe, *The International and Comparative Law Quarterly* 46 (1997), 378 (384) mwN.

⁴⁶Sec. 302 LIBERTAD (Fn. 53), 22 USC § 6082; vgl. Adler (Fn. 18), S. 21.

⁴⁷Legaldefinition des „*trafficking*“ in Sec. 4(13) LIBERTAD (Fn. 53), 22 USC § 6023.

⁴⁸Sec. 401 ff. LIBERTAD (Fn. 53), 22 USC § 6091; vgl. Adler (Fn. 18), S. 22.

⁴⁹Siehe EU-Verordnung 2271/96 (Fn. 33).

⁵⁰Sec. 306(c) LIBERTAD (Fn. 53), 22 USC § 6085(c); vgl. Vandercruysse (Fn. 12), S. 43.

⁵¹US-Regierung, „President Donald J. Trump Is Taking A Stand For Democracy and Human Rights In the Western Hemisphere“, Fact Sheet v. 17.04.2019, trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-taking-stand-democracy-human-rights-western-hemisphere (letzter Zugriff: 04.07.2023); siehe Schmidt, *Journal of Conflict & Security Law* 27 (2022), 53 (55).

⁵²Siehe Steptoe, Davidson/Baratz/Fox/Scavelli, *Steptoe, Helms-Burton Act Update v. 07.02.2023*, <https://www.steptoe.com/en/news-publications/helms-burton-act-update.html> (letzter Zugriff: 10.07.2023); Arnold&Porter, Bellinger/Shannon/Barker/Weiss/Mirski, *Advisory v. 10.05.2021*, <https://www.arnoldporter.com/en/perspectives/advisories/2021/05/two-years-of-title-iii-helmsburton-lawsuits> (letzter Zugriff: 04.07.2023); vgl. Steptoe, Davidson/Baratz/Scavelli/Askew, *First Tuesday Update v. 07.06.2022*, <https://www.steptoe.com/en/news-publications/helms-burton-act-update-2022.html> (letzter Zugriff: 04.07.2023).

Kurz nach der Aktivierung wurden ca. 200.000 mögliche Zivilverfahren befürchtet, siehe US-Botschaft in Kuba, „Telephonic Press Briefing with Senior State Department Official on the U.S. Policy Towards Cuba“, Pressemitteilung v. 17.04.2019, <https://cu.usembassy.gov/telephonic-press-briefing-with-senior-state-department-official-on-the-u-s-policy-towards-cuba/> (letzter Zugriff: 04.07.2023); vgl. Rotstein, *Harvard International Law Journal Online* 60 (2019); Vandercruysse (Fn. 12), S. 44, <https://journals.law.harvard.edu/ilj/2019/11/the-legacy-of-the-libertad-act-defeating-title-iii-claims-and-protecting-international-comity/>.

⁵³Steptoe, Davidson/Baratz/Scavelli/Askew, *First Tuesday Update v. 07.06.2022*, <https://www.steptoe.com/en/news-publications/helms-burton-act-update-2022.html> (letzter Zugriff: 04.07.2023).

⁴⁴International Emergency Economic Powers Act (IEEPA, 1977), 50 USC §§ 1701 ff.

⁴⁵Lowenfeld (2008), *International Economic Law*, 2. Aufl., S. 893.

⁴⁶Dazu ausführlich Adler (Fn. 18), S. 38 ff.; Lohmann, SWP Comment, 5/2019, https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/61664/ssoar-2019-lohmann-Extraterritorial_US_sanctions_only_domestic.pdf

?sequence=1&isAllowed=y&lnkname=ssoar-2019-lohmann-Extraterritorial_US_sanctions_only_domestic.pdf (letzter Zugriff: 22.04.2023), S. 4; vgl. Goldman/Lindblom (2021), *The US position and practice with regards to unilateral and extraterritorial sanctions: reimagining the US sanctions regime in a world of advanced technology*, in Beaucillon (Fn. 8), S. 130 ff. (132); Rathbone/Jeydel/Lentz, *Georgetown Journal of International Law* 44 (2013), 1055 (1059 f.).

⁴⁷Vgl. Rathbone/Jeydel/Lentz, *Georgetown Journal of International Law* 44 (2013), 1055 (1060 f.).

⁴⁸Proclamation No. 3447 v. 03.02.1962, „Embargo on All Trade with Cuba“, 27 Federal Register (Fed. Reg.) 1085, 3 Code of Federal Regulations (C.F.R.) 157 (1959-1963 Comp.); vgl. Adler (Fn. 18), S. 18 f.

⁴⁹Cuba Assets Control Regulations (CACR), 31 C.F.R. 515; vgl. Rathbone/Jeydel/Lentz, *Georgetown Journal of International Law* 44 (2013), 1055 (1075).

⁵⁰Siehe Nephew (2020), *Implementation of Sanctions: United States*, in Asada (Fn. 31), S. 93 ff. (108 f.); Rathbone/Jeydel/Lentz, *Georgetown Journal of International Law* 44 (2013), 1055 (1079).

⁵¹Zuletzt durch UNGA Res. A/77/L.5 v. 17.10.2022, „Necessity of ending the economic, commercial and financial embargo imposed by the United States of America against Cuba“, angenommen am 13.11.2022 durch A/77/PV.28; vgl. UN Affairs, „UN General Assembly calls for US to end Cuba embargo for 29th consecutive year“, Pressemitteilung v. 23.06.2021, <https://news.un.org/en/story/2021/06/1094612> (letzter Zugriff: 05.07.2023).

⁵²Cuban Democracy Act (1992), 22 USC §§ 6001 ff.; vgl. Adler (Fn. 18), S. 19; Gordon, *Harvard International Law Journal Online* 57 (2016), 1 (1), <https://journals.law.harvard.edu/ilj/wp-content/uploads/sites/84/January-2016.Vol-57.Gordon.pdf> (letzter Zugriff: 21.08.23).

⁵³Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act (1996), 22 USC §§ 6021 ff.; vgl. *ex multis* Adler (Fn. 18), S. 21.

II. US-Sanktionen gegen Iran

Die Sanktionspolitik der USA gegen Iran begann mit einer 1979 von Präsident Carter erlassenen *Executive Order (EO)*.⁶⁴ Später wurden zahlreiche Sanktionsgesetze verabschiedet,⁶⁵ wie etwa der *Iran-Lybia Sanctions Act (ILSA)* von 1996 (seit 2006 nur noch ISA, d.h. *Iran Sanctions Act*)⁶⁶, der *Iran Nonproliferation Act (INPA)* von 2000⁶⁷, der *Comprehensive Iran Sanctions, Accountability and Divestment Act (CISADA)* von 2010⁶⁸ und der *Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act (ITRSHR)* von 2012⁶⁹.

Eine positive Entwicklung war der geplante Kurswechsel durch den sog. Iran-Deal (*Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA*), in dessen Rahmen ein schrittweiser Abbau von Sanktionen der USA und der EU erfolgen sollte.⁷⁰ Die USA stiegen jedoch 2018 unter Präsident Trump aus dem Abkommen aus.⁷¹ Durch EO 13846 wurden die zuvor aufgehobenen Sanktionen gegen Iran wiederbelebt.⁷² Auch wenn die neue Regierung unter Präsident Biden eine Rückkehr zum JCPOA anstrebt und 2021 neue Verhandlungen aufgenommen wurden, so waren diese Verhandlungen bisher erfolglos.⁷³ Zuletzt wurde jedoch wieder über informelle Gespräche berichtet.⁷⁴

II. US-Sanktionen gegen Russland

Bereits 1982 erließen die USA Sekundärsanktionen gegen den Bau einer Pipeline von der Sowjetunion

nach Europa, die *Soviet Pipeline Regulations (SPR)*, das sog. Röhrenembargo.⁷⁵ Die Europäische Kommission protestierte heftig dagegen.⁷⁶ Aufgrund dieses starken Gegenwinds zogen die USA die Sanktionen nach wenigen Monaten wieder zurück.⁷⁷

Über 30 Jahre nach den SPR war erneut eine Pipeline Stein des Anstoßes, nämlich die Pipeline Nord Stream 2, die russisches Gas durch die Ostsee nach Deutschland bringen sollte. Die USA verhängten durch den *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act (CAATSA)* von 2017,⁷⁸ den *Protecting Europe's Energy Security Act (PEESA)* von 2019⁷⁹ und den *Protecting Europe's Energy Security Clarification Act* von 2020⁸⁰ Sanktionen, darunter auch Sekundärsanktionen, gegen das Projekt und die Beteiligten,⁸¹ beispielsweise Visa-Beschränkungen, Ausschluss vom US-Finanzsystem und Einfrieren von Vermögensgegenständen.⁸² Obwohl die EU das Projekt Nord Stream 2 bis dahin eher skeptisch gesehen hatte,⁸³ kritisierte die Kommission die US-Sanktionen scharf.⁸⁴

⁷⁵Soviet Pipeline Regulations (SPR), Department of Commerce, Amendment of Oil and Gas Controls to the U.S.S.R. v. 22.06.1982, 47 Fed. Reg. 27250, International Legal Materials (ILM) 21 (1982), 853 ff. (864 ff.); vgl. Comments of the EC 1982 (Fn. 27), S. 2; siehe ausführlich zum Hintergrund Lowenfeld (2008), International Economic Law, 2. Aufl., S. 910 ff.; vgl. Ryngaert, Chinese Journal of International Law 7 (2008), 925 (930), Tz. 15.

⁷⁶Comments of the EC 1982 (Fn. 27), S. 2 ff.

⁷⁷US Department of Commerce, Revision of Export Controls Affecting the U.S.S.R. and Poland v. 16.11.1982, 47 Fed. Reg. 51858; siehe ILM 22 (1983), 349 ff.; vgl. Beaucillon (2016), Practice Makes Perfect, Eventually? Unilateral State Sanctions and the Extraterritorial Effects of National Legislation, in Ronzitti (Fn. 9), S. 103 ff. (116); Nephew (2019), Transatlantic Sanctions Policy: From the 1982 Soviet Gas Pipeline Episode to Today, Columbia/SIPA, Center on Global Energy Policy, <https://www.energypolicy.columbia.edu/research/report/transatlantic-sanctions-policy-1982-soviet-gas-pipeline-episode-today> (letzter Zugriff: 22.04.2023), S. 13.

⁷⁸Countering America's Adversaries Through Sanctions Act (CAATSA, 2017), Pub. L. 115-44, 2017, 131 Stat. 886.

⁷⁹Protecting Europe's Energy Security Act (2019), Title LXXV, National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020 (FY2020 NDAA), §§ 7501-7503, Pub. L. No. 116-92, 133 Stat. 1198 (2300).

⁸⁰Protecting Europe's Energy Security Clarification Act (2020), National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2021 (FY2021 NDAA), Pub. L. 116-283.

⁸¹Vgl. Malherbe, New York University Journal of International Law and Politics 53 (2021), 1017 (1022).

⁸²Siehe dazu etwa EO 13849 v. 20.09.2018, „Authorizing the Implementation of Certain Sanctions Set Forth in the Countering America's Adversaries Through Sanctions Act“, 83 Fed. Reg. 184.

⁸³Siehe etwa Richtlinie (EU) 2019/692 v. 17.04.2019 zur Änderung der Richtlinie 2009/73 über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt, ABl. v. 03.05.2019, L 117, S. 1; EuG, Beschluss des Gerichts (8. Kammer) v. 20.05.2022, *Nord Stream 2 AG gegen Europäisches Parlament and Rat der Europäischen Union*, T-526-19, ECLI:EU:T:2020:210; Russell (2021), Wissenschaftliche Dienste des Europäischen Parlaments/European Parliamentary Research Service, Members' Research Service, PE 690.705, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690705/EPRS_BRI\(2021\)690705_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690705/EPRS_BRI(2021)690705_EN.pdf) (letzter Zugriff: 05.07.2023), S. 11; vgl. Malherbe, New York University Journal of International Law and Politics 53 (2021), 1017 (1019).

⁸⁴Europäische Kommission, Answer given by Vice-President on behalf of the European Commission, E-002880/2019, 4.2.2020, http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2019-002880-ASW_EN.pdf (letzter Zugriff: 04.07.2023); so auch Europäische Kommission, Answer given by Executive Vice-President Dombrovskis on behalf of the European Commission,

⁶⁴EO 12170 v. 14.11.1979, „Blocking Iranian Government Property“, 44 Fed. Reg. 65729; vgl. Adler (Fn. 18), S. 30.

⁶⁵Vgl. Adler (Fn. 18), S. 31 ff.

⁶⁶Iran-Lybia Sanctions Act (ILSA, 1996) bzw. Iran Sanctions Act (ISA), Pub. L. 104-172, 110 Stat. 1541 (50 USC § 1701 note).

⁶⁷Iran Nonproliferation Act (INPA) bzw. heute Iran, North Korea, and Syria Nonproliferation Act, Pub. L. 106-178, 114 Stat. 38 (50 USC § 1701 note).

⁶⁸Comprehensive Iran Sanctions, Accountability and Divestment Act (CISADA, 2010), 22 USC §§ 8501 ff.

⁶⁹Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act (ITRSHR, 2012), 22 USC §§ 8701 ff.

⁷⁰Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), UN-Sicherheitsrat, Res. 2231 (2015) v. 20.07.2015, UN-Dok. S/RES/2231, Anlage A, S. 8 ff.; vgl. Adler (Fn. 18), S. 36.

⁷¹US-Regierung, „President Donald J. Trump is Ending United States Participation in an Unacceptable Iran Deal“, Pressemitteilung v. 08.05.2018, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-ending-united-states-participation-unacceptable-iran-deal/> (letzter Zugriff: 04.07.2023).

⁷²EO 13846 v. 06.08.2018, „Reimposing Certain Sanctions with Respect to Iran“, 83 Fed. Reg. 152; vgl. Franchini in EJIL:Talk! v. 29.05.2018, <https://www.ejiltalk.org/with-friends-like-that-who-needs-enemies-extraterritorial-sanctions-following-the-united-states-withdrawal-from-the-iran-nuclear-agreement/> (letzter Zugriff: 05.07.2023); Vandercruyse (Fn. 12), S. 39.

⁷³Di Carlo in UN News v. 06.07.2023, <https://news.un.org/en/story/2023/07/1138432> (letzter Zugriff: 12.07.2023); Atwood/Pourahmadi/Salem/Hansler: „Iran deal breakthrough hopes continue to fade“, CNN v. 8.9.2022, <https://edition.cnn.com/2022/09/07/politics/iran-deal-hopes-fade/index.html> (letzter Zugriff: 04.07.2023); Auswärtiges Amt, „JCPoA: Gemeinsame Erklärung Deutschlands, Frankreichs und des Vereinigten Königreichs“, Presseerklärung v. 10.09.2022, <http://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/jcpoa-iran/2551308> (letzter Zugriff: 04.07.2023).

⁷⁴Hansler/Bertrand/Marquardt/Atwood in CNN v. 15.06.2023, <https://edition.cnn.com/2023/06/15/politics/us-iran-talks/index.html> (letzter Zugriff: 18.06.2023).

Kurz nach Putins Anerkennung der sog. „Volksrepubliken“ Luhansk und Donezk in der Ostukraine wurde die Zertifizierung des Projekts von deutscher Seite auf Eis gelegt.⁸⁵ Trotzdem verdienen diese Sanktionen eine nähere Analyse.

Nach dem Beginn des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine haben die USA zahlreiche Sanktionen gegen Russland verhängt.⁸⁶ Derzeit enthält das Sanktionsregime der USA gegen Russland keine Sekundärsanktionen, die aufgrund des Angriffs auf die Ukraine erlassen wurden.⁸⁷ Ende September 2022 kündigte das OFAC jedoch an: „The United States is prepared to more aggressively use its authorities under existing U.S. sanctions programs to target such persons whose activities may constitute [...] support for [...] sanctioned persons [...]“⁸⁸

Doch auch nach dieser Ankündigung haben die USA bisher keine neuen Gesetze mit Sekundärsanktionen im Rahmen des Kriegs gegen die Ukraine erlassen. Dies liegt wohl vor allem daran, dass die USA und die EU anders als etwa bei den Sanktionen gegen Kuba sehr ähnliche Sanktionsregimes haben.⁸⁹ Nach der Ankündigung der USA im September 2022 verhängten die US-Behörden allerdings Sekundärsanktionen gegen einige Firmen (etwa aus China und Armenien) auf der Basis einer EO aus der Zeit vor dem Krieg Russlands gegen die Ukraine.⁹⁰ Deren Anwendungsbereich wurde im Mai

2023 auf die Sektoren Architektur, Technik, Bauwesen, Fertigung und Verkehrswesen ausgedehnt.⁹¹ Es bleibt abzuwarten, ob in Zukunft eine noch breitere Anwendung erfolgen wird.

D. Jurisdiktion

I. Begriff der Jurisdiktion

In der allgemeinen deutschen Rechtsterminologie wird Jurisdiktion oft auf ihre Bedeutungen als „Gerichtbarkeit, Gerichtshoheit und Rechtsprechung“ beschränkt.⁹² Jedoch kann man den Begriff auch im Deutschen weiter auslegen, nämlich als allgemeine „Befugnis zur Ausübung von Hoheitsgewalt durch Setzung und Durchsetzung von Recht“ – selbst wenn dieses breite Verständnis im Deutschen noch keine dem Englischen *jurisdiction* entsprechende Tradition hat.⁹³ Diese Auslegung lässt sich nicht nur auf das Common-Law-Verständnis von *jurisdiction* stützen, sondern auch auf den ursprünglichen lateinischen Begriff der *iurisdiction*, der „die Staatsgewalt überhaupt“ bezeichnet.⁹⁴ Man kann zwischen drei Bestandteilen der Jurisdiktion unterscheiden: *prescriptive competence* (präskriptive Jurisdiktion/Rechtsetzungsgewalt⁹⁵), *adjudicative competence* (Rechtsprechungsgewalt) und *enforcement jurisdiction* (Vollzugsgewalt⁹⁶).⁹⁷

Bisher gibt es keine verbindliche völkerrechtliche Kodifikation des Rechts der Jurisdiktion, weshalb sich dieses

P-003628/2020(ASW), 17.8.2020, http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-9-2020-003628-ASW_EN.html (letzter Zugriff: 04.07.2023).

⁸⁵Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, „Habeck zur Lage in der Ostukraine und Stopp des Zertifizierungsverfahrens für Nord Stream 2“, Pressemitteilung v. 22.02.2022, <http://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2022/02/20220222-habeck-zur-lage-in-der-ostukraine-und-stopp-des-zertifizierungsverfahrens-fur-nord-stream-2.html> (letzter Zugriff: 04.07.2023); siehe auch Tietje/Bertling im Verfassungsblog v. 02.03.2022, <https://verfassungsblog.de/nord-stream-2-in-zeiten-eines-internationalen-bewaffneten-konfliktes-in-europa/> (letzter Zugriff: 02.08.2023).

⁸⁶Beginnend mit EO 14065 v. 21.02.2022, „Blocking Property of Certain Persons and Prohibiting Certain Transactions With Respect to Continued Russian Efforts To Undermine the Sovereignty and Territorial Integrity of Ukraine“, 87 Fed. Reg. 10293; vgl. OFAC, „Ukraine-/Russia-related Sanctions“, <https://ofac.treasury.gov/sanctions-programs-and-country-information/ukraine-russia-related-sanctions> (letzter Zugriff: 17.06.2023); siehe aber etwa Sec. 1(a)(i) EO 14024 v. 15.04.2021, „Blocking Property With Respect To Specified Harmful Foreign Activities of the Government of the Russian Federation“, 86 Fed. Reg. 20249 („any person determined by the Secretary of the Treasury“).

⁸⁷Vgl. Rogoff in Project Syndicate v. 03.03.2023, <https://www.project-syndicate.org/commentary/why-western-sanctions-failed-to-devastate-the-russian-economy-by-kenneth-rogoff-2023-03> (letzter Zugriff: 17.06.2023).

⁸⁸OFAC, Russian Harmful Foreign Activities Sanctions, FAQ 1091, <https://ofac.treasury.gov/faqs/1091> (letzter Zugriff: 17.06.2023).

⁸⁹Beginnend mit Verordnung (EU) 2022/259 des Rates vom 23. Februar 2022 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 269/2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen, L 42 I/1; siehe die Übersicht der Europäischen Kommission, „Sanctions adopted following Russia's military aggression against Ukraine“, <https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/sanctions-adopted-following-russias-military-aggression-against-ukraine.de> (letzter Zugriff: 17.06.2023).

⁹⁰US Department of Treasury, „Treasury Imposes Swift and Severe Costs on Russia for Putin's Purported Annexation of Regions of

Ukraine“, Pressemitteilung v. 30.09.2022, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0981> (letzter Zugriff: 17.06.2023); US Department of Treasury, „With Over 300 Sanctions, U.S. Targets Russia's Circumvention and Evasion, Military-Industrial Supply Chains, and Future Energy Revenues“, Pressemitteilung v. 19.05.2023, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1494> (letzter Zugriff: 17.06.2023); Sec. 2 EO 14024 v. 15.04.2021 (Fn. 86).

⁹¹OFAC, Determination Pursuant to Section 1(a)(i) of Executive Order 14024 v. 19.05.2023, „Architecture, Engineering, Construction, Manufacturing, and Transportation Sectors of the Russian Federation Economy“, <https://ofac.treasury.gov/media/931771/download?inline> (letzter Zugriff: 17.06.2023); OFAC, „Russian Harmful Activities Sanctions“, FAQ 1126, <https://ofac.treasury.gov/faqs/1126> (letzter Zugriff: 17.06.2023).

⁹²Vgl. Groh in Weber (2022), Rechtswörterbuch, 24. Aufl., Jurisdiktion.

⁹³Meng (1994), Extraterritoriale Jurisdiktion im öffentlichen Wirtschaftsrecht, S. 26; vgl. Tietje/Valentin im Verfassungsblog v. 12.10.2020, <https://verfassungsblog.de/kein-rechtsfreier-raum/> (letzter Zugriff: 20.04.2023).

⁹⁴Krüger (1964), Allgemeine Staatslehre, S. 863; vgl. Meng (1994), Extraterritoriale Jurisdiktion im öffentlichen Wirtschaftsrecht, S. 32.

⁹⁵Rensmann (Fn. 14), S. 101.

⁹⁶Rensmann (Fn. 14), S. 101 f.

⁹⁷American Law Institute (ALI, 2018), § 401 Restatement of the Law Fourth, The Foreign Relations Law of the United States, im Folgenden: Restatement (Fourth), Comment b.; Oxman (2007), Jurisdiction of States, in Peters/Wolfrum (Hrsg.): Max Planck Encyclopedia of Public International Law [MPEPIL], Rn. 3; Emmenegger, Arizona Journal of International and Comparative Law 33 (2016), 631 (638 f.); Rensmann (Fn. 14), S. 101 f.

nach Völkergewohnheitsrecht richtet.⁹⁸ Den Ausgangspunkt bildet die *Lotus*-Entscheidung des Ständigen Internationalen Gerichtshofs (StIGH) von 1927.⁹⁹ Bis heute gibt es keinen anderen Fall des IGH, der sich derart explizit mit den Fragen der (extraterritorialen) Jurisdiktion befasst.¹⁰⁰ Dem StIGH fiel die Mammutaufgabe zu, anhand des Anwendungsfalls einer Schiffskollision die Grundregeln des Völkerrechts darzustellen.¹⁰¹ Die Frage war, ob die Türkei durch die Strafverfolgung des französischen Kapitäns der *Lotus* einen Völkerrechtsverstoß begangen hatte. Für einen Verstoß sprach nach Ansicht der französischen Regierung, dass sich die Kollision auf Hoher See, also in hoheitsfreiem Gebiet,¹⁰² abgespielt hatte.¹⁰³ *Ex ante* hatte der StIGH zwei Entscheidungsoptionen bezüglich der Ausübung staatlicher Jurisdiktion. Man könnte einerseits von einer grundsätzlichen Befugnis der Staaten zur Ausübung der Jurisdiktion ausgehen, solange keine Verbotsnorm greift, oder andererseits ein grundsätzliches Verbot der Ausübung der Jurisdiktion annehmen, solange keine entsprechende Erlaubnisregel besteht.¹⁰⁴

Das Gericht ging bei der Lösung des Problems sehr differenziert vor. Zunächst stellte es klar, dass eine extraterritoriale Rechtsdurchsetzung, d.h. *enforcement jurisdiction*,¹⁰⁵ ohne die Einwilligung des territorial betroffenen Staates nicht möglich ist: „*Now the first and foremost restriction imposed by international law upon a State is that – failing the existence of a permissive rule to the contrary – it may not exercise its power in any form in the territory of another State. In this sense jurisdiction is certainly territorial [...]*“¹⁰⁶ Die extraterritoriale Rechtsdurchsetzung wäre ein Verstoß

gegen das sakrosankte Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten.¹⁰⁷

Jedoch soll es Staaten sehr wohl möglich sein, Sachverhalte mit Auslandsbezug in nationalem Recht zu regeln (*prescriptive jurisdiction*): „*It does not, however, follow that international law prohibits a State from exercising jurisdiction in its own territory, in respect of any case which relates to acts which have taken place abroad, [...]*“¹⁰⁸ In diesem Zusammenhang haben die Staaten einen weiten Entscheidungsspielraum, der nur in bestimmten Fällen durch Verbotsregeln beschränkt wird, d.h. ein „*wide measure of discretion which is only limited in certain cases by prohibitive rules*“¹⁰⁹.

Aus der Entscheidung abgeleitet wurde das sog. „Lotus-Prinzip“, nach welchem – vereinfacht gesprochen – den Staaten im Völkerrecht grundsätzlich alles erlaubt ist, was nicht explizit verboten ist.¹¹⁰ Durch die Beweislastumkehr zulasten des eine extraterritoriale Regelung angreifenden Staates besteht die Gefahr, dass die *Lotus*-Entscheidung zu einem Vorwand zur extensiven Verwendung extraterritorialer Regelungen wird.¹¹¹ Der StIGH wurde zum Teil dafür kritisiert, dass er der möglicherweise betroffenen Souveränität anderer Staaten keine oder nur geringfügige Aufmerksamkeit schenkte.¹¹² Insbesondere bestehe das Risiko, dass der *Lotus*-Fall als „*fig-leaf for anotherwise rationally hardly defensible extraterritorial application of US law*“¹¹³ missbraucht werde.

Der Streit um die Aktualität der *Lotus*-Vermutung¹¹⁴ kann heute allerdings in aller Regel aufgrund der seit der Entscheidung stark gestiegenen Regelungsdichte im Völkerrecht dahinstehen.¹¹⁵ Auch wenn die in der *Lotus*-Entscheidung angewandte Territorialitätstheorie der Ausgangspunkt der Betrachtung bleibt, ist es doch mittlerweile in Bezug auf die extraterritoriale Jurisdiktion allgemein anerkannt, auch für die *prescriptive jurisdiction* eine hinreichend enge Verbindung („*genuine connection*“) zwischen dem Territorium des handelnden Staates und dem zu regelnden Sachverhalt zu fordern.¹¹⁶ Diese Notwendigkeit kann man auch als *permissive principles approach* (Erlaubnissatz-Ansatz) bezeichnen.¹¹⁷

⁹⁸Lowenfeld (2008), *International Economic Law*, 2. Aufl., S. 901; Ryngaert (2015), *Jurisdiction in International Law*, 2. Aufl., S. 44; vgl. Emmenegger, *Arizona Journal of International and Comparative Law* 33 (2016), 631 (644); Meng (1994), *Extraterritoriale Jurisdiktion im öffentlichen Wirtschaftsrecht*, S. 498. Zwar wurde bereits 1935 in der Harvard Research on *International Law eine Draft Convention on Jurisdiction with Respect to Crime* veröffentlicht, die aber nie angenommen wurde, da die Begrenzung staatlicher Souveränität ein zu sensibles Thema war. Siehe Harvard Research on *International Law, Codification of International Law Part II: Draft Convention on Jurisdiction with Respect to Crime*, *AJIL Supplement* 29 (1935), 439; vgl. Ryngaert (2015), *Jurisdiction in International Law*, 2. Aufl., S. 35 mwN.

⁹⁹StIGH, *SS 'Lotus' (France v Turkey)*, Urteil v. 07.09.1927, *PCIJ Series A*, No. 10, S. 3; vgl. etwa Meng, *ZaöRV* 1997, 269 (271); Schmidt, *Journal of Conflict & Security Law* 27 (2022), 53 (65 f.).

¹⁰⁰Ryngaert (2015), *Jurisdiction in International Law*, 2. Aufl., S. 4, 30; vgl. Kamminga, (2020), *Extraterritoriality*, in Peters /Wolfrum (Hrsg.): *Max Planck Encyclopedia of Public International Law [MPEPIL]*, Rn. 6.

¹⁰¹v. Bogdandy/Rau (2006), *Lotus, The*, in Peters/Wolfrum (Hrsg.): *Max Planck Encyclopedia of Public International Law [MPEPIL]*, Rn. 1.

¹⁰²Heute in Art. 87 des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen v. 10.12.1982 (*United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS, Montego Bay*, in Kraft seit 16.11.1994, *UNTS* 1833, 3, *BGBl.* 1995 II, 602) kodifiziert, zur Zeit des *Lotus*-Falls Völkergewohnheitsrecht; vgl. Proelß (2019), in *Vitzthum/Proelß* (Hrsg.), *Völkerrecht*, 8. Aufl., S. 515 f., Rn. 64 f.

¹⁰³StIGH, *Lotus* (Fn. 99), 3 (6).

¹⁰⁴Ryngaert (2015), *Jurisdiction in International Law*, 2. Aufl., S. 29.

¹⁰⁵Kamminga (Fn. 100), Rn. 8; Ryngaert (2015), *Jurisdiction in International Law*, 2. Aufl., S. 31.

¹⁰⁶StIGH, *Lotus* (Fn. 99), 3 (18).

¹⁰⁷Ryngaert (2015), *Jurisdiction in International Law*, 2. Aufl., S. 31.

¹⁰⁸StIGH, *Lotus* (Fn. 99), 3 (19).

¹⁰⁹StIGH, *Lotus* (Fn. 99), 3 (19).

¹¹⁰v. Bogdandy/Rau (Fn. 101), Rn. 15.

¹¹¹Ryngaert (2015), *Jurisdiction in International Law*, 2. Aufl., S. 35.

¹¹²Ryngaert (2015), *Jurisdiction in International Law*, 2. Aufl., S. 33.

¹¹³Ryngaert (2015), *Jurisdiction in International Law*, 2. Aufl., S. 75.

¹¹⁴Ryngaert (2015), *Jurisdiction in International Law*, 2. Aufl., S. 4; siehe dazu etwa Epping (2018) in Ipsen (Hrsg.), *Völkerrecht – Ein Studienbuch*, 7. Auflage, S. 117, Rn. 69; Sandrock, *ZVglRWiss* 115 (2016), 1 (23 f.).

¹¹⁵Vgl. Meng (1994), *Extraterritoriale Jurisdiktion im öffentlichen Wirtschaftsrecht*, S. 488.

¹¹⁶Rechtbank Den Haag, *Compagnie Européenne des Pétroles S.A. v. Sensor Nederland B.V. (Sensor-Fall)*, Urteil v. 17.09.1982, *Az.* 82/716, 22 *I.L.M.* (1983) 66, 72 unter 7.3.1; *ALI*, § 407 *Restatement (Fourth)* (Fn. 97); v. Bogdandy/Rau (Fn. 101), Rn. 18; vgl. Kamminga (Fn. 100), Rn. 9; Kerbrat (Fn. 8), S. 167; Ryngaert (2015), *Jurisdiction in International Law*, 2. Aufl., S. 30.

¹¹⁷Emmenegger, *Arizona Journal of International and Comparative Law* 33 (2016), 631 (644); Ryngaert (2015), *Jurisdiction in International Law*, 2. Aufl., S. 36; Wouters/Ryngaert/Ruys/De Baere (Fn. 12), S. 422.

Die einzelnen *permissive principles* bzw. Erlaubnissätze sollen im folgenden Abschnitt thematisiert werden.

II. Anknüpfungspunkte für Jurisdiktion

1. *Territorialitätsprinzip* Das Territorialitätsprinzip (*territoriality principle*) ist das „most pervasive and basic principle“¹¹⁸ der Jurisdiktion im Völkerrecht. Als „Ausfluss der Gebietshoheit“¹¹⁹ besagt es, dass ein Staat die absolute (wenn auch nicht exklusive) Befugnis innehat, Sachverhalte innerhalb seines Hoheitsgebiets zu regeln.¹²⁰ Nach diesem Prinzip wird die Jurisdiktion eines Staates „durch die Belegenheit einer Sache oder den Aufenthalt einer Person im Inland“¹²¹ begründet. Bereits im *Las Palmas*-Fall sah Schiedsrichter Huber das Prinzip als „the point of departure in settling most questions that concern international relations.“¹²²

a) *Exkurs: Extraterritorialität* Der größte rechtliche Kritikpunkt an den Sekundärsanktionen ist deren (mutmaßliche) Extraterritorialität, siehe oben. Es gibt keine allgemeinverbindliche Definition von Extraterritorialität oder von extraterritorialer Jurisdiktion.¹²³ Emmenegger schlägt drei mögliche Interpretationsmöglichkeiten für den Begriff vor: Extraterritorialität soll je nach Auslegung vorliegen, wenn keine territoriale Verbindung,¹²⁴ keine hinreichende territoriale Verbindung oder eine nicht ausschließliche territoriale Verbindung besteht.¹²⁵ Dabei ist der erste Ansatz der restriktivste, der letzte (auch *foreign*

*element approach*¹²⁶ genannt) der weiteste.¹²⁷ Voraussetzung für die Bejahung von Extraterritorialität nach diesem vorzugswürdigen Ansatz ist, dass sich die Person, die Sache oder der Sachverhalt, der als Anknüpfungspunkt zur Jurisdiktionsausübung dienen soll, außerhalb des Territoriums des handelnden Staates befindet.¹²⁸

Für die Zulässigkeit der Ausübung extraterritorialer Jurisdiktion ist entscheidend, ob sie nach einem der Jurisdiktionsprinzipien gerechtfertigt ist.¹²⁹ Seit der *Lotus*-Entscheidung ist anerkannt, dass präskriptive Jurisdiktion für im Ausland spielende (extraterritoriale) Sachverhalte unter dem Territorialitätsprinzip zulässig ist, sofern ein Staat „*jurisdiction in its own territory*“¹³⁰ ausübt (Auslandsanknüpfung¹³¹). Entscheidend dabei ist, „dass es [...] allein um die ausnahmsweise [...] personal- und sachbezogene Anwendbarkeit gesetzlicher Normen über den räumlichen Geltungsbereich einer Rechtsordnung hinaus, aber dennoch durch eigene Organe und [...] auf eigenem Hoheitsgebiet [geht]“¹³². Extraterritoriale Jurisdiktion im Sinne von „Auslandsregelung“¹³³ oder „*exercise of sovereign power or authority by a State outside of its territory*“¹³⁴ ist hingegen nur in Ausnahmefällen zulässig,¹³⁵ nämlich wenn eines der anderen Jurisdiktionsprinzipien eingreift.¹³⁶ Wenn kein Prinzip greift, liegt ein Verstoß gegen das Interventionsverbot vor.¹³⁷

b) *Wirkungsprinzip* Das Wirkungsprinzip bzw. die *effects doctrine* ist Konsequenz einer extensiven Auslegung des Territorialitätsprinzips.¹³⁸ Heute wird es wohl zum Teil als eigener *jurisdictional link* gesehen.¹³⁹ Nach diesem Prinzip erfasst die territoriale Jurisdiktion auch Verhalten, das jenseits der Staatsgrenzen stattfindet, aber Auswirkungen innerhalb der Grenzen erzeugt.¹⁴⁰

¹¹⁸United States Court of Appeals, District of Columbia Circuit, *Laker Airways Ltd. v. Sabena, Belgian World Airlines*, Urteil v. 06.03.1984, 731 F. 2d 909, 921, Rn. 37; vgl. ALI, § 408 Restatement (Fourth) (Fn. 97), Reporters' Notes 1.; Ryngaert (2015), *Jurisdiction in International Law*, 2. Aufl., S. 49.

¹¹⁹Kau (2019), in Vitzthum/Proelß (Fn. 102), S. 246, Rn. 155.

¹²⁰Emmenegger/Döbeli (2018), *The Extraterritorial Application of U.S. Sanctions Law*, in Bonomi/Nadakavukaren Schefer (Hrsg.): *US Litigation Today: Still a Threat For European Businesses or Just a Paper Tiger?* Conference proceedings from the 29th Journée de droit international privé of 23 June 2017 in Genf/Zürich, <https://www.ziv.unibe.ch/e7688/e50302/e150986/e196606/e248813/e728442/e770815/2018.Emmenegger.Döbeli.USSanctions.ger.pdf> (letzter Zugriff: 05.07.2023), S. 231 ff. (247); Ryngaert (2015), *Jurisdiction in International Law*, 2. Aufl., S. 49.

¹²¹Stein/v. Buttlar/Kotzur (2017), *Völkerrecht*, 14. Aufl., S. 228, Rn. 611; vgl. ALI, §§ 402(1)(a), 408 Restatement (Fourth) (Fn. 97); Adler (Fn. 18), S. 51.

¹²²Award of the Tribunal of Arbitration, *Island of Palmas case (The Netherlands v United States of America)*, Entscheidung v. 04.04.1928, United Nations Reports of International Arbitral Awards (UNRIAA) II, 829-871 (838).

¹²³ALI, § 402 Restatement (Fourth) (Fn. 97), Reporters' Notes, 1.; Emmenegger, *Arizona Journal of International and Comparative Law* 33 (2016), 631 (643); Załucki, *International Community Law Review* 17 (2015), 403 (406).

¹²⁴Siehe Ryngaert (2015), *Jurisdiction in International Law*, 2. Aufl., S. 7 mwN: „The term ‘extraterritorial jurisdiction’ is only accurate if it refers to assertions of jurisdiction over persons, property, or activities which have no territorial nexus whatsoever with the regulating State, that is, assertions based on the personality, protective, or universality principle of jurisdiction.“

¹²⁵Emmenegger, *Arizona Journal of International and Comparative Law* 33 (2016), 631 (639): „One approach defines extraterritoriality as jurisdiction in the absence of a territorial link. Another approach qualifies it as jurisdiction in the absence of a substantial territorial link. Yet another approach defines extraterritoriality as jurisdiction in the presence of a non-exclusive territorial link. Depending on the definition, extraterritoriality is either a highly exceptional or a very common occurrence within the context of jurisdictional claims.“

¹²⁶Emmenegger, *Arizona Journal of International and Comparative Law* 33 (2016), 631 (642).

¹²⁷Emmenegger, *Arizona Journal of International and Comparative Law* 33 (2016), 631 (640 f.).

¹²⁸Emmenegger, *Arizona Journal of International and Comparative Law* 33 (2016), 631 (642); vgl. Meng (1994), *Extraterritoriale Jurisdiktion im öffentlichen Wirtschaftsrecht*, S. 75; Załucki, *International Community Law Review* 17 (2015), 403 (407); siehe auch Park (2004), *Wettbewerbspolitik und Fusionskontrolle im Zeitalter der Globalisierung unter besonderer Berücksichtigung der Extraterritorialität in der Anwendung des Kartellrechts*, S. 33.

¹²⁹Emmenegger, *Arizona Journal of International and Comparative Law* 33 (2016), 631 (644 ff.); Epping in Ipsen (Fn. 114), S. 118 ff., Rn. 71 ff.

¹³⁰StIGH, *Lotus* (Fn. 99), 3 (19).

¹³¹Meng, *ZaöRV* 1997, 269 (290).

¹³²Epping in Ipsen (Fn. 114), S. 119, Rn. 72.

¹³³Meng, *ZaöRV* 1997, 269 (290).

¹³⁴UN International Law Commission (ILC), in Report of the International Law Commission: 58th Session (15.-9.6. und 3.7.-11.8.2006), <https://legal.un.org/ilc/documentation/english/reports/a.61.10.pdf> (letzter Zugriff: 04.07.2023), UN-Dok. A/61/10 (Annex E, *Extraterritorial Jurisdiction*), S. 520, Rn. 8.

¹³⁵Kamminga (Fn. 100), Rn. 3.

¹³⁶Ryngaert (2015), *Jurisdiction in International Law*, 2. Aufl., S. 101.

¹³⁷Vgl. Hoff (Fn. 20), S. 172.

¹³⁸Adler (Fn. 18), S. 52 f.; Schaap/Ryngaert, *Tijdschrift voor Sanctierecht en Onderneming* 2015, 9 (10).

¹³⁹ALI, §§ 402(1)(b), 409 Restatement (Fourth) (Fn. 97); vgl. Alexander, *Washington and Lee Law Review* 54 (1997), 1601 (1609); Emmenegger/Döbeli (Fn. 120), S. 231 ff. (247 f.).

¹⁴⁰Adler (Fn. 18), S. 53; Oxman (Fn. 97), Rn. 23; vgl. Meng (1994), *Extraterritoriale Jurisdiktion im öffentlichen Wirtschaftsrecht*, S. 502 ff.

Es handelt sich dabei um die „strittigste Anknüpfungsregelung für die Jurisdiktionshoheit auf dem Gebiet des internationalen Wirtschaftsrechts“¹⁴¹. Wesentlicher Konfliktpunkt ist in diesem Zusammenhang nicht die generelle Zulässigkeit des Wirkungsprinzips, sondern dessen konkrete Ausdehnung bzw. dessen Anwendung im Einzelfall.¹⁴² So wird das Prinzip etwa von der EU nicht generell abgelehnt, aber z.B. im Pipeline-Fall nicht als ausreichende Rechtfertigung erachtet.¹⁴³ Die Grenzen des Wirkungsprinzips sind in der Tat schwer zu definieren, wenn man allein vom Begriff der Auswirkung ausgeht: „*everything affects everything*“.¹⁴⁴ Im Außenwirtschaftsrecht betrifft das Wirkungsprinzip regelmäßig Auswirkungen von Handlungen im Ausland auf den einheimischen Markt.¹⁴⁵

Die USA vertreten ein besonders weites Verständnis des Wirkungsprinzips, nach welchem „*conduct outside its territory that has or is intended to have a substantial effect within its territory*“¹⁴⁶ für die Anwendung des Wirkungsprinzips ausreicht. Das Prinzip ist für die USA der wichtigste Anknüpfungspunkt für die Verhängung von Sekundärsanktionen, weshalb die weite Auslegung nicht überrascht.¹⁴⁷ Zu fordern ist jedoch zumindest, dass ein substantieller Effekt tatsächlich vorliegt.¹⁴⁸ Vorzugswürdig ist die an das Wettbewerbsrecht angelehnte strenge Auffassung, dass ein gewichtiger, unmittelbarer und vorhersehbarer Effekt (*substantial, direct and foreseeable effect*) vorliegen muss.¹⁴⁹

2. Aktives Personalitätsprinzip Das aktive Personalitäts- oder auch Nationalitätsprinzip (*active personality principle/nationality principle*) sichert die Hoheitsgewalt des Staates über seine Staatsangehörigen, die unabhängig

¹⁴¹Adler (Fn. 18), S. 52 f.; vgl. ALI, § 409, Comment b. Restatement (Fourth) (Fn. 97).

¹⁴²Sensor-Fall (Fn. 116), 66 (72 f.) unter 7.3.4; ALI, § 409, Restatement (Fourth) (Fn. 97), Reporters Notes 1.; Meng (1994), Extraterritoriale Jurisdiktion im öffentlichen Wirtschaftsrecht, S. 481; vgl. auch Adler (Fn. 18), S. 61.

¹⁴³Comments of the EC 1982 (Fn. 27), S. 9 f.; Kerbrat (Fn. 8), S. 177 ff.

¹⁴⁴Areeda/Turner (1978), Antitrust Law, S. 255, zitiert nach Parrish, Vanderbilt Law Review 61 (2008), 1455 (1478 f.); vgl. Adler (Fn. 18), S. 57.

¹⁴⁵US Court of Appeals for the Second Circuit, *United States v. Aluminum Co. of America*, Urteil v. 12.03.1945, 148 F.2d 416, 443 ff.; vgl. Adler (Fn. 18), S. 53.

¹⁴⁶ALI, § 402, Comment f. (Fn. 97); so schon ALI, § 402(1)(c) Restatement of the Law Third, The Foreign Relations Law of the United States (1987); vgl. Adler (Fn. 18), S. 56.

¹⁴⁷Adler (Fn. 18), S. 56.

¹⁴⁸UN ILC, Extraterritorial Jurisdiction (Fn. 134), S. 522, Rn. 12; siehe auch Alexander, Washington and Lee Law Review 54 (1997), 1601 (1615).

¹⁴⁹Siehe etwa ALI (1962), § 18(b) Restatement (Second) of Foreign Relations Law of the United States; Foreign Trade Antitrust Improvements Act of 1982, 15 USC § 6a(1); Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2012 über OTC-Derivate, zentrale Gegenparteien und Transaktionsregister, Grund 92, Art. 4(1)(a)(v); vgl. Beaucillon (2016), Practice Makes Perfect, Eventually? Unilateral State Sanctions and the Extraterritorial Effects of National Legislation, in Ronzitti (Fn. 9), S. 103 ff. (120 f.); Emmenegger/Döbeli (Fn. 120), S. 231 ff. (247); Kerbrat (Fn. 8), S. 178.

davon besteht, ob diese sich im In- oder Ausland aufhalten.¹⁵⁰ Es besteht seit der Zeit vor dem Westfälischen Frieden und ist im Völkerrecht weithin anerkannt.¹⁵¹

3. Kontrolltheorie Die Kontrolltheorie ist eine umstrittene Auslegung des aktiven Personalitätsprinzips in Bezug auf Unternehmen, die von den USA seit der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts vertreten wird.¹⁵² Juristische Personen besitzen im Gegensatz zu natürlichen Personen keine Staatsangehörigkeit, nur eine Staatszugehörigkeit.¹⁵³ Diese Staatszugehörigkeit bestimmt sich nach Völkergewohnheitsrecht grundsätzlich nach der Gründungs- bzw. der Sitztheorie.¹⁵⁴ Die Gründungstheorie stellt auf diejenige nationale Rechtsordnung ab, nach der das Unternehmen gegründet wurde.¹⁵⁵ Die Sitztheorie leitet die Zugehörigkeit aus dem (Haupt-)Sitz des Unternehmens ab.¹⁵⁶ Es gibt bei beiden Theorien starke Bezugspunkte zum Territorialitätsprinzip.¹⁵⁷

Die Kontrolltheorie hingegen will die Staatsangehörigkeit(en) der Vorstandsmitglieder heranziehen, um eine personelle Anknüpfung herzustellen. Wenn ein Unternehmen bzw. dessen Vorstand „*owned or controlled by US persons*“ ist, dann soll nach dieser Theorie aufgrund des Einflusses der Vorstandsmitglieder auf Unternehmensentscheidungen auch die personelle Jurisdiktion der USA über dieses Unternehmen bestehen.¹⁵⁸ In

¹⁵⁰ALI, §§ 402(1)(c), 410 Restatement (Fourth) (Fn. 97); ALI (1987), § 402(2) Restatement of the Law Third, The Foreign Relations Law of the United States, im Folgenden: Restatement (Third); Adler (Fn. 18), S. 52; Meng (1994), Extraterritoriale Jurisdiktion im öffentlichen Wirtschaftsrecht, S. 508; Puttler (1989), Völkerrechtliche Grenzen von Export- und Reexportverboten – Eine Darstellung am Beispiel des Rechts der Vereinigten Staaten von Amerika und der Bundesrepublik Deutschland, S. 92; Ryngaert (2015), Jurisdiction in International Law, 2. Aufl., S. 104; Vandercruysse (Fn. 12), S. 67.

¹⁵¹Kamminga (Fn. 100), Rn. 11.

¹⁵²Siehe Cour d'Appel de Paris, *Société Fruehauf Corporation v. Massardy*, Urteil v. 22.05.1965, Recueil Dalloz Sirey de Doctrine, de Jurisprudence et de Législation, 1968, Jurisprudence, 147-150 (147 f.); ALI, § 402 Restatement (Fourth) (Fn. 97), Reporters' Notes 7.; ALI, § 414(2)(a) und (b) Restatement (Third) (Fn. 150); ALI, § 27 Restatement of the Law Second, The Foreign Relations Law of the United States (1962), Comment d.; vgl. Beaucillon (2016), Practice Makes Perfect, Eventually? Unilateral State Sanctions and the Extraterritorial Effects of National Legislation, in Ronzitti (Fn. 9), S. 103 ff. (112); vgl. Schaap/Ryngaert, Tijdschrift voor Sanctierecht en Onderneming 2015, 9 (11); Vandercruysse (Fn. 12), S. 69; Wouters/Ryngaert/Ruys/De Baere (Fn. 12), S. 459; siehe auch Meng (1994), Extraterritoriale Jurisdiktion im öffentlichen Wirtschaftsrecht, S. 310 f. und § 414(2)(a) und (b) Restatement (Third) (Fn. 150).

¹⁵³Kau (2019), in Vitzthum/Proelß (Fn. 102), S. 228, Rn. 116; a.A. Meng (1994), Extraterritoriale Jurisdiktion im öffentlichen Wirtschaftsrecht, S. 56 f.

¹⁵⁴IGH, *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v Spain)*, Second Phase, Urteil v. 05.02.1970, ICJ Reports 1970, 3 (42), 70; Meng, ZaöRV 1997, 269 (294); vgl. Meng (1994), Extraterritoriale Jurisdiktion im öffentlichen Wirtschaftsrecht, S. 474 mwN; Stein/v. Buttlar/Kotzur (Fn. 121), S. 230, Rn. 618 ff.

¹⁵⁵Adler (Fn. 18), S. 52; Meng (1994), Extraterritoriale Jurisdiktion im öffentlichen Wirtschaftsrecht, S. 57; Stein/v. Buttlar/Kotzur (Fn. 121), S. 230, Rn. 618; Epping in Ipsen (Fn. 114), S. 130, Rn. 107.

¹⁵⁶Adler (Fn. 18), S. 52; Meng (1994), Extraterritoriale Jurisdiktion im öffentlichen Wirtschaftsrecht, S. 57; Stein/v. Buttlar/Kotzur (Fn. 121), S. 230, Rn. 618; Epping in Ipsen (Fn. 114), S. 130, Rn. 106.

¹⁵⁷Vgl. Puttler (Fn. 150), S. 115.

¹⁵⁸Siehe Lowenfeld (2008), International Economic Law, 2. Aufl., S. 902.

der Praxis nimmt das OFAC eine „Kontrolle“ durch US-Personen u.a. an, wenn diese mindestens 50 % der Anteile halten oder die Mehrheit an Vorstandsmitgliedern stellen.¹⁵⁹ Es handelt sich folglich um eine extensive Interpretation des aktiven Personalitätsprinzips.¹⁶⁰ Dieser Durchgriff wird außerhalb der USA durch die Diplomatie und die Rechtswissenschaft weitestgehend als unzulässig betrachtet.¹⁶¹ Insbesondere wird eine Unvereinbarkeit mit der im *Barcelona-Tractions*-Fall begründeten IGH-Rechtsprechung beklagt.¹⁶² Europäische Gerichte haben die Kontrolltheorie bisher als unzulässig zurückgewiesen.¹⁶³ Trotz des internationalen Protests halten die USA in der Praxis weiterhin an der Kontrolltheorie fest.¹⁶⁴

4. *Passives Personalitätsprinzip* Das passive Personalitätsprinzip (*passive personality principle*) betrifft den Schutz eigener Staatsangehöriger im Ausland, etwa wenn ein Staatsangehöriger in einem anderen Staat Opfer einer Straftat wird.¹⁶⁵ Dieses Prinzip wurde lange Zeit kontrovers diskutiert,¹⁶⁶ erfreut sich aber mittlerweile einer wachsenden Anerkennung.¹⁶⁷ Trotzdem wird es noch

¹⁵⁹US Department of the Treasury, OFAC, Iran Sanctions FAQ, Frage 644 v. 05.11.2018, <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/faqs/644> (letzter Zugriff: 04.07.2023); vgl. Barker/Ginsberg, *Global Trade and Customs Journal* 5 (2010), 183 (184). In Einzelfällen können auch geringere Beteiligungsgraden ausreichen (ebd.).

¹⁶⁰Schaap/Ryngaert, *Tijdschrift voor Sanctierecht en Onderneming* 2015, 9 (11); Wissenschaftliche Dienste des Bundestags, US-Sanktionen gegen den Bau der Pipeline Nord Stream 2 aus völkerrechtlicher Sicht, Ausarbeitung v. 08.09.2020, WD 2-3000-075/20, <https://www.bundestag.de/resource/blob/794744/5613bf9f65fa52fd7c1d06ec6f52ebb3/WD-2-075-20-pdf-data.pdf> (letzter Zugriff: 04.07.2023), S. 12.

¹⁶¹Aus der Diplomatie: etwa British Embassy, Washington, Note No. 82 v. 31.03.1981, BYIL 1982, 442 f. (442); British Embassy, Washington, Note No.174 v. 04.09.1981, BYIL 1982, 443 ff. (444); EU-Rat und EU-Kommission, Brief vom 05.03.1996, 35 ILM 398 f.; Kanada: Mawhinney, *Canadian Yearbook of International Law* 29 (1991), 454 (456); aus der Rechtswissenschaft: Beaucillon (2016), *Practice Makes Perfect, Eventually? Unilateral State Sanctions and the Extraterritorial Effects of National Legislation*, in Ronzitti (Fn. 9), S. 103 ff. (118); Kerbrat (Fn. 8), S. 173 ff.; Kuyper, *German Yearbook of International Law* 27 (1984), 72 (79); Meng (1994), *Extraterritoriale Jurisdiktion im öffentlichen Wirtschaftsrecht*, S. 475 f.; Meng, *ZaöRV* 1997, 269 (294); Schmidt, *Journal of Conflict & Security Law* 27 (2022), 53 (69).

¹⁶²IGH, *Barcelona Traction* (Fn. 154), 3 (35), Tz. 41: „*The concept and structure of the company are founded on and determined by a firm distinction between the separate entity of the company and that of the shareholder, each with a distinct set of rights.*“; vgl. Schmidt, *Journal of Conflict & Security Law* 27 (2022), 53 (69).

¹⁶³*Sensor-Fall* (Fn. 116), 66 (72) unter 7.3.2; *Fruehauf-Fall* (Fn. 152), 147 (147 f.); vgl. Ruys/Ryngaert, BYIL 2020, 1 (18).

¹⁶⁴Siehe etwa Sec. 8 EO 13846 (Fn. 72); Sec. 218(a)(2) ITRSHR (Fn. 69), 22 USC § 8725; Sec. 4(a) EO 13628, „*Authorizing the Implementation of Certain Sanctions Set Forth in the Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act of 2012 and Additional Sanctions With Respect to Iran*“, 77 Fed. Reg. 62139 (12.10.2012); Ruys/Ryngaert, BYIL 2020, 1 (19); a.A. Beaucillon (2016), *Practice Makes Perfect, Eventually? Unilateral State Sanctions and the Extraterritorial Effects of National Legislation*, in Ronzitti (Fn. 9), S. 103 ff. (116).

¹⁶⁵ALI, §§ 402(1)(d), 411 Restatement (Fourth) (Fn. 97), siehe auch § 402 Comment h.

¹⁶⁶Siehe Kamminga (Fn. 100), Rn. 12.

¹⁶⁷ALI, § 402(1)(d) Restatement (Fourth) (Fn. 97); UN ILC, *Extraterritorial Jurisdiction* (Fn. 134), S. 522, Rn. 15 mwN.

immer als schwächster Anknüpfungspunkt für die Jurisdiktion gesehen.¹⁶⁸

5. *Schutzprinzip* Das Schutzprinzip (*protective principle*) soll inländische Rechtsgüter von einigem Gewicht schützen, insbesondere die „Sicherheit und Integrität des Staates [...] sowie seiner Organe und Einrichtungen“.¹⁶⁹ Es handelt sich um ein „in der völkerrechtlichen Praxis anerkanntes eigenständiges Anknüpfungsprinzip“, das zumindest „im Strafrecht universelles Völkergewohnheitsrecht“ darstellt.¹⁷⁰ Man kann es als spezielle Anwendung des Territorialitätsprinzips oder des Wirkungsprinzips verstehen.¹⁷¹ Es sollte restriktiv interpretiert werden und nur zur Anwendung kommen, wenn die Staatssicherheit erheblich bedroht ist.¹⁷² Eine weite Auslegung birgt die Gefahr, dass Staaten das Schutzprinzip dazu missbrauchen, jegliche eigenen Sicherheitsinteressen extraterritorial durchzusetzen.¹⁷³ Denn das Schutzprinzip baut auf den von jedem Staat selbst definierten Konzepten der staatlichen Souveränität und der politischen Unabhängigkeit auf und ist daher in seinem Anwendungsbereich nicht *ex ante* klar abgegrenzt.¹⁷⁴

6. *Universalitätsprinzip* Das Universalitätsprinzip ist in erster Linie im Völkerstrafrecht relevant und hat für den Themenkomplex der Sekundärsanktionen keine unmittelbare Bedeutung, auch wenn die USA in Gesetzesbegründungen teilweise auf das Prinzip anspielen.¹⁷⁵

E. Völkerrechtliche Bewertung der Sekundärsanktionen nach dem Recht der Jurisdiktion

I. Arten von Sekundärsanktionen

Die konkrete Ausgestaltung der Sanktionen unterscheidet sich je nach der jeweiligen gesetzlichen Grundlage. Mögliche Rechtsfolgen sind etwa Handelsverbote, Zugangsbeschränkungen zum US-Markt bzw. US-Finanzsystem, zivilrechtliche Strafzahlungen, Geld- und/oder Freiheitsstrafen.¹⁷⁶ Gerade in den komplexen Sanktionsregimen

¹⁶⁸Bantekas (2011), *Criminal Jurisdiction of States under International Law*, in Peters/Wolfrum (Hrsg.): *Max Planck Encyclopedia of Public International Law [MPEPIL]*, Rn. 17.

¹⁶⁹Adler (Fn. 18), S. 54; vgl. ALI, §§ 402(1)(e), 412 Restatement (Fourth) (Fn. 97); ALI, § 402(3) Restatement (Third) (Fn. 150).

¹⁷⁰Meng (1994), *Extraterritoriale Jurisdiktion im öffentlichen Wirtschaftsrecht*, S. 515 f.

¹⁷¹ALI, § 412 Restatement (Fourth) (Fn. 97), Comment b.; UN ILC, *Extraterritorial Jurisdiction* (Fn. 134), S. 522, Rn. 13.

¹⁷²ALI, § 412 Restatement (Fourth) (Fn. 97); UN ILC, *Extraterritorial Jurisdiction* (Fn. 134), S. 522, Rn. 13; Adler (Fn. 18), S. 54; Kamminga (Fn. 100), Rn. 13.

¹⁷³Adler (Fn. 18), S. 54; Ryngaert (2015), *Jurisdiction in International Law*, 2. Aufl., S. 115; vgl. Garcia-Mora, *University of Pittsburgh Law Review* 19 (1958), 567 (585).

¹⁷⁴Ryngaert (2015), *Jurisdiction in International Law*, 2. Aufl., S. 115 mwN.

¹⁷⁵Sec. 2(9), 2(14) LIBERTAD (Fn. 53), 22 USC § 6021(9), 6021(14); vgl. Vandercruysse (Fn. 12), S. 78; siehe auch Alexander, *Washington and Lee Law Review* 54 (1997), 1601, (1618 ff.); Emmenegger/Döbeli (Fn. 120), S. 231 ff. (251); Puttler (Fn. 150), S. 99 ff.; Ryngaert, *Chinese Journal of International Law* 7 (2008), 625 (644), Tz. 44.

¹⁷⁶Siehe etwa den Rechtsfolgenkatalog in Sec. 6(a) ISA (Fn. 66) und Sec. 504(c) CAATSA (Fn. 78); zu zivil- und strafrechtlichen Konsequenzen siehe auf Sec. 206(a) und (b) IEEPA (Fn. 44); vgl.

werden häufig verschiedene Rechtsfolgen miteinander kombiniert, siehe etwa Sec. 5 ISA.¹⁷⁷

Wichtig ist die Unterscheidung zwischen Zugangsbeschränkungen und weitergehenden Sanktionen. Zugangsbeschränkungen betreffen den Zugang zum US-Territorium bzw. zum US-Markt.¹⁷⁸ So kann es etwa zu einem Ausschluss betroffener Firmen vom US-Finanzmarkt¹⁷⁹ oder zu Einreiseverboten für Vorstandsmitglieder¹⁸⁰ kommen. Weitergehende Sanktionen meinen etwa Zivilverfahren vor US-Gerichten¹⁸¹, zivilrechtliche Bußgelder (*Civil Penalties*) bzw. strafrechtliche Konsequenzen¹⁸².

Gerade in jüngeren Publikationen untersuchen einige Autor:innen die verschiedenen Arten von Sekundärsanktionen (Zugangsbeschränkungen vs. weitergehende Sanktionen) getrennt voneinander auf ihre Zulässigkeit.¹⁸³ Andere hingegen nehmen diese Differenzierung nicht vor und beurteilen Sekundärsanktionen pauschal als zulässig oder unzulässig.¹⁸⁴ Der Teufel liegt jedoch im Detail, da der Überbegriff der Sekundärsanktionen viele verschiedene Regelungsmechanismen beinhaltet – „*some of which prove more amenable than others to international law*“.¹⁸⁵

1. Zugangsbeschränkungen Die territoriale Souveränität eines Staates enthält grundsätzlich das völkergewohnheitsrechtliche Recht, den Zugang zum Staatsgebiet zu regeln.¹⁸⁶ Dieses Recht erstreckt sich nicht nur auf natürliche Personen, sondern auch auf Unternehmen.¹⁸⁷ Ein individuelles (Menschen-)Recht auf die Einreise in einen anderen Staat existiert nicht.¹⁸⁸ Ebenso wenig gibt es

nach Völkergewohnheitsrecht ein grundsätzliches Recht eines Staates auf wirtschaftliche Zusammenarbeit oder deren Fortsetzung (sog. *ius commercii*).¹⁸⁹ Dies stellte der IGH im *Nicaragua-Fall* klar: „*A State is not bound to continue particular trade relations longer than it sees fit to do so, in the absence of a treaty commitment or other specific legal obligation* [...]“.¹⁹⁰ Staaten dürfen nicht nur über ihre eigenen Wirtschaftsbeziehungen mit anderen Staaten entscheiden, sondern auch für die in ihrer Jurisdiktion befindlichen juristischen und natürlichen Personen festlegen, mit welchen Staaten diese Wirtschaftsbeziehungen unterhalten dürfen.¹⁹¹

Die Zugangsbeschränkungen lassen sich daher nach Meinung einiger Autor:innen als bloßer Verlust von Privilegien, nicht von Rechten einordnen.¹⁹² Zudem haben wirtschaftliche Nachteile für die sanktionierten Staaten oder Personen grundsätzlich keinen Einfluss auf die Rechtmäßigkeit der Sanktionen.¹⁹³ Folglich unterfallen Zugangsbeschränkungen nach dieser Ansicht ganz der Souveränität des verhängenden Staates.¹⁹⁴ Sie seien somit vom Territorialitätsprinzip gedeckt und nach dem Recht der Jurisdiktion unproblematisch.¹⁹⁵

Andere hingegen sind der Meinung, dass Zugangsbeschränkungen nicht vom Territorialitätsprinzip erfasst sind und gegen Völkerrecht verstoßen.¹⁹⁶ Es wird vorgebracht, dass die Zugangsbeschränkungen letztlich als Durchsetzungsmaßnahmen der Primärsanktionen dienen und sich dadurch von gewöhnlichen Zugangsbeschränkungen unterscheiden.¹⁹⁷ Diese Ansicht sieht Zugangsbeschränkungen also nicht als Fall der extraterritorialen

Nephew (2020), *Implementation of Sanctions: United States*, in Asada (Fn. 31), 2020, S. 93 ff. (105 f.).

¹⁷⁷Sec. 5(a)(1)(A) ISA (Fn. 66); vgl. Rathbone/Jeydel/Lentz, *Georgetown Journal of International Law* 44 (2013), 1055 (1061).

¹⁷⁸Etwa Titel IV LIBERTAD (Fn. 53); Sec. 5(a)(1)-(10) ISA (Fn. 66); vgl. Vandercruysse (Fn. 12), S. 54.

¹⁷⁹ZB Sec. 104(c)(1) CISADA (Fn. 68), 22 USC § 8513; vgl. Nephew (2020), *Implementation of Sanctions: United States*, in Asada (Fn. 31), S. 93 ff. (100).

¹⁸⁰Sec. 6(19) ISA (Fn. 66).

¹⁸¹Vgl. Title III LIBERTAD (Fn. 53); vgl. Vandercruysse (Fn. 12), S. 54.

¹⁸²Siehe etwa Sec. 104(c)(1) CISADA (Fn. 68), 22 USC § 8513, die auf Sec. 206(a) und (b) IEEPA (Fn. 44) verweist. Nach Sec. 206(b) IEEPA sind Geldstrafen von bis zu 1.000.000 USD und (für natürliche Personen) Freiheitsstrafen von bis zu 20 Jahren (!) möglich.

¹⁸³Siehe etwa Lowe, *The International and Comparative Law Quarterly* 46 (1997), 378 (386); Malherbe, *New York University Journal of International Law and Politics* 53 (2021), 1017 (1020); Ruys/Ryngaert in *EJIL:Talk!* v. 30.09.2020, <https://www.ejiltalk.org/secondary-sanctions-a-weapon-out-of-control-part-i-permissibility-of-the-sanctions-under-the-law-of-jurisdiction/> (letzter Zugriff: 24.04.2023); Ruys/Ryngaert, *BYIL* 2020, 1 (9 ff.); Schmidt, *Journal of Conflict & Security Law* 27 (2022), 53 (66 ff.); ähnlich Hafner, *ZaöRV* 2016, 391 (397 f.).

¹⁸⁴Siehe etwa UNGA, Res. 57/5 v. 01.11.2002, 3.; Sachs/Neubert, *EuZW* 2021, 241 (242 ff.).

¹⁸⁵Malherbe, *New York University Journal of International Law and Politics* 53 (2021), 1017 (1023).

¹⁸⁶Vgl. Lowe, *The International and Comparative Law Quarterly* 46 (1997), 378 (385); Ruys/Ryngaert, *BYIL* 2020, 1 (12 f.).

¹⁸⁷Ruys/Ryngaert, *BYIL* 2020, 1 (13).

¹⁸⁸Akehurst, *BYIL* 46 (1972-1973), 145 (150); Bothe (Fn. 9), S. 33 ff. (S. 39); Hafner, *ZaöRV* 2016, 391 (397 f.). Eine Ausnahme bildet etwa das Refoulement-Verbot, vgl. Kau (2019), in *Vitzthum/Proelß* (Fn. 102), S. 300, Rn. 304.

¹⁸⁹Bothe (Fn. 9), S. 33 ff. (S. 35); Ohler (Fn. 9), Rn. 14; Puttler (Fn. 150), S. 51; Terry, *Washington International Law Journal* 30 (2020), 1 (5); Schröder (2019), in *Vitzthum/Proelß* (Fn. 102), S. 751, Rn. 120.

¹⁹⁰IGH, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Urteil v. 27.06.1986, Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986, 14 14 (138), Tz. 276.

¹⁹¹Joyner (2016), *International Legal Limits on the Ability of States to Lawfully Impose International Economic/Financial Sanctions*, in *Ronzitti* (Fn. 9), S. 190 ff. (193).

¹⁹²Ruys/Ryngaert, *BYIL* 2020, 1 (12 ff.); Ruys/Ryngaert, *EJIL:Talk!* v. 30.09.2020, <https://www.ejiltalk.org/secondary-sanctions-a-weapon-out-of-control-part-i-permissibility-of-the-sanctions-under-the-law-of-jurisdiction/> (letzter Zugriff: 05.07.2023); vgl. Meyer, *University of Pennsylvania Journal of International Law* 30 (2009), 905 (957 f.); Rathbone/Jeydel/Lentz, *Georgetown Journal of International Law* 44 (2013), 1055 (1071).

¹⁹³Ruys/Ryngaert, *BYIL* 2020, 1 (9).

¹⁹⁴Ruys/Ryngaert, *BYIL* 2020, 1 (28).

¹⁹⁵Malherbe, *New York University Journal of International Law and Politics* 53 (2021), 1017 (1026).

¹⁹⁶Delegierte Verordnung (EU) 2018/1100 der Kommission vom 6. Juni 2018 zur Änderung des Anhangs 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* 199 1/1 v. 07.08.2018, Anhang, Nr. 3 ff.; Rensmann (Fn. 14), S. 103 f.; Terry, *Washington International Law Journal* 30 (2020), 1 (17); Terry, *Global Trade and Customs Journal* 17 (2022), 370 (374 f.).

¹⁹⁷Rensmann (Fn. 14), S. 103 f.; Terry, *Global Trade and Customs Journal* 17 (2022), 370 (373) unter Berufung auf u.a. EO 13608 v. 01.05.2012, „Prohibiting Certain Transactions With and Suspending Entry Into the United States of Foreign Sanctions Evaders With Respect to Iran and Syria“, 77 Fed. Reg. 86, und ISA (Fn. 66); ähnlich Lowe, *The International and Comparative Law Quarterly* 46 (1997), 378 (385).

jurisdiction to prescribe, sondern der extraterritorialen *jurisdiction to enforce*,¹⁹⁸ die grundsätzlich unzulässig ist (siehe D.I.). Zudem gebe es durch den anhaltenden Protest anderer Staaten gegen die Sekundärsanktionen der USA mittlerweile ein völkergewohnheitsrechtliches Verbot der Verhängung von Sekundärsanktionen.¹⁹⁹

Die besseren Argumente sprechen für die erstgenannte Ansicht:²⁰⁰ Welchen (politischen) Zweck bestimmte nationale Gesetzgebungsmaßnahmen verfolgen, ist völkerrechtlich irrelevant, sofern ein hinreichender territorialer Bezug vorliegt. Bei der Regelung des Zugangs zum US-Hoheitsgebiet und bei der Aufstellung von Regeln für US-Unternehmen besteht ein hinreichender territorialer Bezug. Daher sind Sekundärsanktionen in Form von Zugangsbeschränkungen nicht völkerrechtswidrig. Es sollte trotzdem nicht vergessen werden, dass der Verlust des Zugangs zum US-Markt für Unternehmen in der Praxis als „Wall Street equivalent of the death penalty“²⁰¹ einschneidende Konsequenzen hat.

2. *Weitergehende Sanktionen* Rechtsfolgen, die (weit) über bloße Zugangsbeschränkungen hinausgehen, wie etwa *asset freezes*, zivilrechtliche Strafzahlungen und strafrechtliche Konsequenzen, fallen nicht automatisch in die territoriale Jurisdiktion der USA.

Ruys/Ryngaert identifizieren vier wichtige Fallgruppen, durch die aus US-Sicht ein hinreichender Anknüpfungspunkt für die Jurisdiktion vorliegt: Nutzung des US-Finanzsystems, Verwendung von US-Technologie, Kontrolle durch ein US-Unternehmen und „*trafficking in confiscated US property*“.²⁰² Dem hinzuzufügen sind die Fallgruppen der Auswirkungen von Entwicklungen in anderen Staaten auf die USA sowie die Bedrohung US-amerikanischer Sicherheitsinteressen durch „feindliche“ Staaten. Diese Fallgruppen sollen anhand der oben dargestellten Jurisdiktionsprinzipien (Territorialitätsprinzip, aktives und passives Personalitätsprinzip sowie Schutzprinzip) untersucht werden.

a) *Territorialitätsprinzip* Auf den ersten Blick scheint es paradox, die so oft als „extraterritorial“ beschriebenen Sekundärsanktionen ausgerechnet durch eine Anwendung des Territorialitätsprinzips rechtfertigen zu wollen. In der Praxis werden jedoch zwei Ansatzpunkte bemüht, um dem Prinzip doch zur Geltung zu verhelfen: die Nutzung des US-Finanzsystems sowie das Wirkungsprinzip²⁰³.

aa) *Nutzung des US-Finanzsystems*. Der US-Dollar (USD) ist die meistgenutzte Währung im internationalen Handelsverkehr²⁰⁴ und dient als „globale Leit-, Reserve-

und Transaktionswährung“²⁰⁵. Diese wirtschaftliche Dominanz bietet den USA reichlich Gelegenheit, ihren Forderungen nach Befolgung ihrer unilateralen Sanktionen durch Unternehmen im Ausland mehr Gewicht zu verleihen.²⁰⁶ Die USA vertreten die Auffassung, die Nutzung des US-Finanzsystems durch ausländische Unternehmen, d.h. etwa USD als Vertragswährung, die Involvierung von US-Banken und/oder Clearings über US-Anbieter wie CHIPS²⁰⁷ oder Fedwire²⁰⁸, aktiviere die territoriale Jurisdiktion der USA.²⁰⁹ Dabei legen die US-Behörden das Konzept der Nutzung des US-Finanzsystems weit aus.²¹⁰ Man spricht auch von „*correspondent account jurisdiction*“, da die Nutzung des US-Finanzsystems in der Regel die Inanspruchnahme der Dienstleistungen von US-Banken impliziert.²¹¹ Diese Argumentation wurde von den USA etwa im Fall der BNP Paribas vertreten, die sich 2014 in einem *Settlement Agreement* zur Rekordzahlung von 8,8 Milliarden USD verpflichtete.²¹² Auch in den Fällen Zarrab und Meng beriefen sich die USA auf die Nutzung des US-Finanzsystems.²¹³

Ausreichend für eine territoriale Anknüpfung kann zwar bereits sein, dass sich ein gewichtiger Teil („*substantial part*“) des Sachverhalts im Hoheitsgebiet abspielt.²¹⁴ Allerdings erscheint die territoriale Verbindung allein durch die Nutzung des US-Finanzsystems als sehr schwach

[feds-notes/the-international-role-of-the-u-s-dollar-20211006.html](https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/press/20211006.html) (letzter Zugriff: 04.07.2023), insbesondere Graphik 10; vgl. Emmenegger/Zuber, Schweizerische Zeitschrift für Wirtschafts- und Finanzmarktrecht/Revue suisse de droit des affaires et du marché financier (SZW/RSDA) 2022, 114 (121).

²⁰⁵Rensmann (Fn. 14), S. 104.

²⁰⁶Emmenegger/Zuber, SZW/RSDA 2022, 114 (121).

²⁰⁷Clearing House Interbank System (Dienstleistungssystem für Zahlungen in USD der The Clearing House Payments Company L.L.C.), <https://www.theclearinghouse.org/payment-systems/chips> (letzter Zugriff: 07.07.2023).

²⁰⁸Fedwire Funds Service, siehe <https://www.federalreserve.gov/paymentsystems/fedfunds.about.htm> (letzter Zugriff: 07.07.2023).

²⁰⁹Barker/Ginsberg, Global Trade and Customs Journal 5 (2010), 183 (183); Emmenegger/Zuber, SZW/RSDA 2022, 114 (115); Rathbone/Jeydel/Lentz, Georgetown Journal of International Law 44 (2013), 1055 (1111); vgl. Hoff (Fn. 20), S. 139 f.; Ruys/Ryngaert, BYIL 2020, 1 (21).

²¹⁰Siehe zu den Details dieser Praxis Emmenegger/Zuber, SZW/RSDA 2022, 114 (116-126).

²¹¹Emmenegger/Döbeli (Fn. 120), S. 231 ff. (244); Emmenegger/Zuber, SZW/RSDA 2022, 114 (115).

²¹²*United States v. BNP Paribas S.A.*, Plea Agreement v. 27.06.2014, <https://www.justice.gov/sites/default/files/opa/legacy/2014/06/30/plea-agreement.pdf> (letzter Zugriff: 04.07.2023);

²¹³*United States District Court Eastern District of New York (EDNY), United States v. Huawei Techs. Co.*, Superseding Indictment Against Meng, 24.1.2019, No. 18 Cr 457 (AMD), S. 24, Tz. 64; *United States District Court for the Southern District of New York (SDNY), United States v. Zarrab*, Decision and Order, 15 Cr 867, 17.10.2016, available at <https://www.courtlistener.com/docket/4356296/90/united-states-v-zarrab> (letzter Zugriff: 04.07.2023); vgl. Emmenegger/Zuber, SZW/RSDA 2022, 114 (115).

²¹⁴§ 402(1)(a) Restatement (Third) (Fn. 150); vgl. Emmenegger, Arizona Journal of International and Comparative Law 33 (2016), 631 (641). ALI, § 408 Restatement (Fourth) (Fn. 97), Comment c. erwähnt die Hürde der „*substantiality*“ nicht mehr, sondern spricht nur von einem „*constituent element*“. ALI, § 402 Restatement (Fourth), Comment e. verlangt ebenso nur noch, dass der zu regelnde Sachverhalt „*in whole or in part within its territory*“ stattfindet. Diese Auffassung ist zu weit und daher abzulehnen.

¹⁹⁸Vgl. Meyer, University of Pennsylvania Journal of International Law 30 (2009), 905 (952 ff.).

¹⁹⁹Terry, Washington International Law Journal 30 (2020), 1 (17); Terry, Global Trade and Customs Journal 17 (2022), 370 (374 f.).

²⁰⁰Vgl. Meyer, University of Pennsylvania Journal of International Law 30 (2009), 905 (953 ff.); Schmidt, Journal of Conflict & Security Law 27 (2022), 53 (66f.).

²⁰¹Lohmann (Fn. 46), S. 4.

²⁰²Ruys/Ryngaert, BYIL 2020, 1 (17); Ruys/Ryngaert in EJIL:Talk! v. 30.09.2020, <https://www.ejiltalk.org/secondary-sanctions-a-weapon-out-of-control-part-i-permissibility-of-the-sanctions-under-the-law-of-jurisdiction/> (letzter Zugriff: 05.07.2023).

²⁰³Wie unter D.II.1.b. erläutert, wird das Wirkungsprinzip teils als eigenes, teils als Teil des Territorialitätsprinzips behandelt.

²⁰⁴Siehe Betraut/v. Beschwitz/Curcuru, FEDS Notes v. 06.10.2021, <https://www.federalreserve.gov/econres/notes/>

und als bloßer Begleitumstand von Transaktionen zwischen nicht-US-Personen, die sich außerhalb des US-amerikanischen Hoheitsgebiets befinden.²¹⁵ Die Verteidigung von Zarrab etwa kritisierte zurecht, dass ihm ein Verstoß gegen US-Recht vorgeworfen wurde „for agreeing with foreign persons in foreign countries to direct foreign banks to send funds transfers from foreign companies to other foreign banks for foreign companies“²¹⁶. Hinzu kommt, dass ausländische Firmen das US-Finanzsystem mehr aus Notwendigkeit als aus freier Entscheidung nutzen. Es werden etwa im Energie- und Rohstoffsektor die Preise standardmäßig in USD angegeben.²¹⁷ Somit spielt sich allein durch die Nutzung des US-Finanzsystems kein substantieller Teil des Sachverhalts im Gebiet der USA ab, weshalb die „correspondent account jurisdiction“ abzulehnen ist.²¹⁸ Folglich können US-Sekundärsanktionen nicht allein wegen der Nutzung des US-Finanzsystems auf das Territorialitätsprinzip gestützt werden. Auffällig ist allerdings, dass es von Seiten anderer Staaten bisher kaum Protest gegen diese Praxis gibt.²¹⁹

bb) *Wirkungsprinzip* Auch wenn weder über die allgemeine Zulässigkeit noch über die Grenzen des Wirkungsprinzips Einigkeit besteht,²²⁰ sollen einige kursorische Überlegungen zu seiner Anwendung im Bereich der Sekundärsanktionen angestellt werden.

So bezieht sich etwa Sec. 301(9) LIBERTAD explizit auf das Wirkungsprinzip:²²¹ „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.“ Wenn man das Wirkungsprinzip generell anerkennen würde, müsste zumindest eine Auswirkung von einigem Gewicht (*substantial effect*) vorliegen. Zu Beginn der 1990er-Jahre begann die kubanische Regierung, einige in den 1960er-Jahren in Kuba beschlagnahmte Grundstücke

an ausländische Investor:innen zu verkaufen.²²² Von den Befürworter:innen des LIBERTAD wird vertreten, diese Geschäfte würden es den (mittlerweile) US-amerikanischen Opfern der Enteignungen zumindest erheblich erschweren, Entschädigungen vom kubanischen Staat zu erhalten.²²³ Sie erblicken darin einen „substantial effect on the United States“²²⁴. Auch die vermehrte Migration politischer Flüchtlinge aus Kuba in die USA wird von manchen als „substantial impact on the United States“ gewertet.²²⁵ Diese Argumentation erscheint jedoch fernliegend. Es ist in keiner Weise ersichtlich, wie der Verkauf von im Ausland belegenen Grundstücken an ausländische Investoren substantielle Auswirkungen in den USA erzeugen sollte, nur weil die mindestens 30 Jahre zuvor enteigneten Individuen mittlerweile die US-amerikanische Staatsbürgerschaft angenommen haben.²²⁶ Das Wirkungsprinzip wurde in LIBERTAD nicht überzeugend angewendet; es würde sich vielmehr um eine unzulässige Überdehnung des ohnehin umstrittenen Prinzips handeln.²²⁷

Im Fall *United States v. Zarrab* beriefen sich die USA ebenfalls auf das Wirkungsprinzip: „[...] Zarrab is charged in connection with his scheme to intentionally export and supply financial services from the United States and to cause U.S. banks to export and supply financial services – in other words, with causing conduct and effects in the United States.“²²⁸ Interessant ist hier, dass nicht klar zwischen der territorialen Anknüpfung wegen der Nutzung des US-Finanzsystems („export and supply financial services from the United States“) und der Anknüpfung wegen des Wirkungsprinzips („causing conduct and effects in the United States“) unterschieden wird. Es ist aber jedenfalls nicht verständlich, warum der Handel zwischen Iran und anderen ausländischen Staaten einen maßgeblichen Effekt auf dem US-amerikanischen Staatsgebiet haben sollte.²²⁹ Im Fall *United States v. Zarrab* gab es höchstens indirekte Effekte auf dem US-Hoheitsgebiet.²³⁰ Die „correspondent account jurisdiction“ („export and supply financial services“) sollte nicht durch Berufung auf das Wirkungsprinzip durch die Hintertür durchgesetzt werden.²³¹

²¹⁵Hoff (Fn. 20), S. 158 ff.; Ruys/Ryngaert, BYIL 2020, 1 (21).

²¹⁶United States District Court for the Southern District of New York (SDNY), *United States v. Reza Zarrab*, Memorandum of Law in Support of Defendant Reza Zarrab's Motion to Dismiss the Superseding Indictment, S1 15 Cr 867 (RMB), 18.7.2016, S. 1 (Hervorhebungen im Original), <https://s3.documentcloud.org/documents/2995209/Zarrab-Motion-to-Dismiss.pdf> (letzter Zugriff: 04.07.2023).

²¹⁷Ruys/Ryngaert, BYIL 2020, 1 (21). Erst seit den westlichen Sanktionen gegen Russland, die eine Reaktion auf den russischen Angriffskrieg in der Ukraine darstellen, versucht Russland, den Rubel als Vertragswährung im Energiesektor durchzusetzen (sog. *ruble clause*), siehe Colombatto in GIS (Geopolitical Intelligence Services AG) Reports v. 12.04.2022, <https://www.gisreportsonline.com/r/ruble-clause/> (letzter Zugriff: 04.07.2023).

²¹⁸Emmenegger, Arizona Journal of International and Comparative Law 33 (2016), 631 (655); Emmenegger/Döbeli (Fn. 120), S. 231 ff. (249); Emmenegger/Zuber, SZW/RSDA 2022, 114 (115, 126); Gött im Verfassungsblog v. 25.08.2020, <https://verfassungsblog.de/wirtschaftliche-vernichtung-unter-freunden/> (letzter Zugriff: 04.07.2023); Rensmann (Fn. 14), S. 105; Ruys/Ryngaert, BYIL 2020, 1 (22); Schaap/Ryngaert, Tijdschrift voor Sanctierecht en Onderneming 2015, 9 (15); Terry, Washington International Law Journal 30 (2020), 1 (11 f.); Terry, Chinese Journal of International Law 18 (2019), 425 (428), Tz. 10; Terry, Global Trade and Customs Journal 17 (2022), 370 (372); ähnlich Hoff (Fn. 20), S. 158-14.

²¹⁹Rensmann (Fn. 14), S. 112; Ruys/Ryngaert, BYIL 2020, 1 (23).

²²⁰Siehe D.II.1.b.

²²¹22 USC § 6081(9); vgl. Beaucillon (2016), Practice Makes Perfect, Eventually? Unilateral State Sanctions and the Extraterritorial Effects of National Legislation, in Ronzitti (Fn. 9), S. 103 ff. (120).

²²²Sec. 301(5) LIBERTAD (Fn. 53), 22 USC § 6081(5); vgl. Werlau, World Affairs 160 (1997), 51 (51 f.).

²²³Secretary Warren, “Circular to all diplomatic and consular posts”, September 1993, abgedruckt in Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act, Hearings Before the Subcommittee on Western Hemisphere and Peace Corps Affairs of the Senate Committee on Foreign Relations, 104th Congress, 1st Sess. 192-93 (1995): „If the properties are purchased by foreign investors before this occurs, restitution of property will prove far more difficult.“; zitiert nach Clagett, AJIL 90 (1996), 434 (435).

²²⁴Clagett, AJIL 90 (1996), 434 (435).

²²⁵Clagett, AJIL 90 (1996), 434 (435 f.); vgl. Sec. 2(19) LIBERTAD (Fn. 53), 22 USC § 6021(19).

²²⁶Holescher, Tilburg Foreign Law Review 6 (1997), 241 (251 f.); vgl. Vandercruysse (Fn. 12), S. 66.

²²⁷Lowenfeld, AJIL 90 (1996), 419 (431).

²²⁸SDNY, *United States v. Reza Zarrab*, Government's Memorandum of Law in Opposition to Defendant Reza Zarrab's Motion to Dismiss the Indictment and to Suppress the Evidence, 8.8.2016, S1 15 Cr. 867 (RMB), S. 19, <https://casetext.com/brief/usa-v-zarrab-et-al-mem-orandum-in-opposition> (letzter Zugriff: 11.09.2022).

²²⁹Karpenstein/Sangi, EuZW 2019, 309 (311).

²³⁰Emmenegger/Döbeli (Fn. 120), S. 231 ff. (250).

²³¹Vgl. Rensmann (Fn. 14), S. 106.

So ist das Wirkungsprinzip, zumindest in seiner bisherigen Anwendung im Rahmen der Sekundärsanktionen, nicht geeignet, um territoriale Jurisdiktion zu begründen.²³²

cc) *Zwischenergebnis* US-Sekundärsanktionen fallen nicht allein aufgrund der Nutzung des US-Finanzsystems unter die territoriale Jurisdiktion der USA. Selbst wenn man das umstrittene Wirkungsprinzip grundsätzlich anerkennen würde, müssten doch hohe Anforderungen an die konkreten Auswirkungen gestellt werden. Diese werden bisher nicht erfüllt. Daher kann auch dieses Prinzip derzeit nicht dazu dienen, einen Anknüpfungspunkt für die territoriale Jurisdiktion herzustellen.

b) *Aktives Personalitätsprinzip* Sekundärsanktionen auf das Nationalitätsprinzip stützen zu wollen, erscheint auf den ersten Blick gänzlich fernliegend. Schließlich richten sich die betreffenden Sekundärsanktionen doch gerade an *any person* und nicht nur an sog. *US persons*. Jedoch werden in der US-amerikanischen Argumentation zwei Ansätze vertreten, die dennoch zu einer Anwendung des Nationalitätsprinzips führen sollen: die Anknüpfung an die Herkunft von Gegenständen oder Technologien und die Kontrolltheorie.

aa) *Herkunft von Gegenständen* Im Bereich von US-Reexportkontrollen wurden die Sekundärsanktionen teilweise darauf gestützt, dass eine Ausfuhr von *US goods* bzw. *US-origin items* in sanktionierte Staaten verboten sei.²³³ In vier Fällen sollen Reexportkontrollen anwendbar sein: erstens auf in den USA produzierte Waren, zweitens auf im Ausland produzierte Waren mit einem gewissen Anteil an *US content*, drittens auf im Ausland unter Verwendung von *US-origin technology or software* hergestellte Waren und viertens auf in ausländischen Fabriken hergestellte Waren, sofern die Fabrik ein *direct product of certain US technology or software* ist.²³⁴ Es wird

²³²Vgl. Terry, *Global Trade and Customs Journal* 17 (2022), 370 (374; siehe auch Alexander, *Washington and Lee Law Review* 54 (1997), 1601 (1612 ff.) in Bezug auf ILSA/ISA (Fn. 66) und Gruson, *Columbia Business Law Review* 2004, 721 (760 ff.) in Bezug auf Sec. 319(a) Patriot Act (Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001, 115 Stat. 272).

²³³SPR (Fn. 75), ILM 853 (865), Part 379; Iranian Transactions and Sanctions Regulations, 31 C.F.R. § 560.205 (2020); Export Administration Regulations (EAR), 15 C.F.R. §§ 746.2, 746.5, 746.7; vgl. Fitzgerald, *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 31 (1998), 1 (42 f.); vgl. Meng, *ZaöRV* 1997, 269 (278); Viterbo (2019), *Extraterritorial Sanctions and International Economic Law*, in EZB (Hrsg.): *Building bridges: central banking law in an interconnected world*, ECB Legal Conference 2019, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.ecblegalconferenceproceedings201912-9325c45957.en.pdf> (letzter Zugriff: 05.07.2023), S. 157 ff. (159); Wissenschaftliche Dienste, WD 2-3000-075/20 (Fn. 160), S. 12.

²³⁴US Department of Commerce, *Guidance on Reexports/Transfers (in-country) of U.S.-Origin Items or Non-U.S.-made Items Subject to the Export Administration Regulations (EAR)* v. 30.10.2015, <https://www.bis.doc.gov/index.php/licensing/reexports-and-offshore-transactions> (letzter Zugriff: 04.07.2023); siehe *Export Administration Regulations*, 15 C.F.R. §§ 734.3, 736, 746; vgl. Haellmigk, *CCZ* 2020, 147 (148 f.); Nephew (2020), *Implementation of Sanctions: United States*, in Asada (Fn. 31), S. 93 ff. (102 f.).

eine Anwendung des aktiven Personalitätsprinzips suggeriert.²³⁵ Die US-Behörden äußern sich aber nicht explizit zur jurisdiktionellen Anknüpfung in diesem Bereich – „perhaps because it is hard to justify legally“²³⁶. Bewegliche Sachen haben – mit Ausnahme von Schiffen und Flugzeugen – im Völkerrecht keine Nationalität.²³⁷ Wenn Sachen ins Ausland exportiert werden, unterliegen sie von der Ausfuhr an nur noch der Jurisdiktion des Importstaates, der mit ihnen nach Belieben verfahren und sie frei weiter exportieren darf.²³⁸ Für die anderen Fallgruppen gilt das Gleiche.²³⁹ Daher kann die geographische Herkunft von Gegenständen nicht als Anknüpfungspunkt nach dem Nationalitätsprinzip gelten.²⁴⁰

bb) *Kontrolltheorie* Die Anwendung der Kontrolltheorie erfolgt meist über eine extensive Auslegung des Begriffs *person subject to the jurisdiction of the United States*²⁴¹ in den Sanktionsgesetzen. So heißt es etwa in den CACR, dass ein ausländisches Unternehmen, bei dem US-Bürger die Mehrheit der Anteile halten oder in sonstiger Weise das Unternehmen „kontrollieren“, als *person subject to the jurisdiction of the United States* und als *person within the United States* gilt.²⁴² Weitere Anwendungsbeispiele sind etwa die SPR²⁴³ und der *Cuban Democracy Act*²⁴⁴. Auch in jüngeren Sanktionsgesetzen findet die Kontrolltheorie weiterhin Anwendung.²⁴⁵

Keine Probleme bereitet die Kontrolltheorie, wenn es sich nur um rechtlich unselbstständige Filialen US-amerikanischer Unternehmen handelt.²⁴⁶ In diesem Fall ist eine Ausdehnung der für *US persons* geltenden

²³⁵Vgl. Lowe, *The International and Comparative Law Quarterly* 46 (1997), 378 (378); Fitzgerald, *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 31 (1998), 1 (42); Lohmann (Fn. 46), S. 7; Rensmann (Fn. 14), S. 108; Terry, *Washington International Law Journal* 30 (2020), 1 (14 f.).

²³⁶Bowman, *Marquette Law Review* 97 (2014), 599 (612); vgl. Marcuss/Mathias, *International Tax & Business Lawyer* 2 (1984), 1 (19).

²³⁷Comments of the EC 1982 (Fn. 27), S. 6, Tz. 8; Puttler (Fn. 150), S. 120 ff.; Vandercruysse (Fn. 12), S. 73; vgl. N.N., *Michigan Law Review* 81 (1983), 1308 (1324); siehe Art. 17 Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt (Convention on International Civil Aviation) v. 07.12.1944, in Kraft seit 4.4.1947, UNTS 15, 295, BGBl. 1956 II, 411; Art. 91 UNCLOS (Fn. 102).

²³⁸Meng (1994), *Extraterritoriale Jurisdiktion im öffentlichen Wirtschaftsrecht*, S. 523.

²³⁹Vgl. Meng (1994), *Extraterritoriale Jurisdiktion im öffentlichen Wirtschaftsrecht*, S. 523.

²⁴⁰Rensmann (Fn. 14), S. 108; Terry, *Global Trade and Customs Journal* 17 (2022), 370 (373).

²⁴¹ZB SPR (Fn. 75), § 385.2(c)(2) EAR, ILM 21, 853 (866).

²⁴²CACR (Fn. 49), 31 C.F.R. §§ 515.329(d), 515.330(d); so auch Iranian Assets Control Regulations, 31 C.F.R. § 535.329(d); vgl. Lowenfeld (2008), *International Economic Law*, 2. Aufl., S. 902; Rathbone/Jeydel/Lentz, *Georgetown Journal of International Law* 44 (2013), 1055 (1109).

²⁴³SPR (Fn. 75), § 385.2(c)(2)(iv) EAR, ILM 21, 853 (866); vgl. Kerbrat (Fn. 8), S. 170; Meng (1994), *Extraterritoriale Jurisdiktion im öffentlichen Wirtschaftsrecht*, S. 304, 474; Meng, *ZaöRV* 1997, 269 (278); Vandercruysse (Fn. 12), S. 41 f., 69; Wissenschaftliche Dienste, WD 2-3000-075/20 (Fn. 160), S. 12.

²⁴⁴Cuban Democracy Act (Fn. 52), Sec. 6(a)(1), 22 USC § 6005(a)(1) i.V.m. CACR (Fn. 49), 31 C.F.R. § 515.559; vgl. Kerbrat (Fn. 8), S. 170; Meng, *ZaöRV* 1997, 269, (280).

²⁴⁵Siehe Fn. 164.

²⁴⁶Siehe etwa Iranian Transactions Regulations, 31 C.F.R. § 560.314; vgl. Barker/Ginsberg, *Global Trade and Customs Journal* 5 (2010), 183 (184).

Sanktionen zulässig.²⁴⁷ Auch ist eine Anwendung der Kontrolltheorie denkbar, wenn eine Tochtergesellschaft rechtsmissbräuchlich nur zum Zweck der Umgehung von US-Sanktionen gegründet wurde.²⁴⁸ In allen anderen Fällen ist ein „*lifting of the corporate veil*“²⁴⁹ nach den Grundsätzen der *Barcelona-Tractions*-Entscheidung des IGH unzulässig.²⁵⁰ Die Kontrolltheorie ist daher außer in den genannten Ausnahmefällen abzulehnen. Man kann also allgemein keine Anknüpfung für Sekundärsanktionen über die Kontrolltheorie an das Nationalitätsprinzip herstellen.²⁵¹

cc) *Zwischenergebnis* Die Herkunft von Gegenständen kann keinen Bezugspunkt für die Jurisdiktion nach dem Nationalitätsprinzip konstruieren. Im Falle der allgemein nicht anerkannten Kontrolltheorie wäre eine Anwendung höchstens in engen Ausnahmefällen denkbar. Ein so weitreichendes Verständnis wie das der USA, das auch rechtlich selbstständige Tochterunternehmen umfasst, geht zu weit.

²⁴⁷ALI, § 414(1) Restatement (Third) (Fn. 150) sowie § 414, Comment b; Meng (1994), Extraterritoriale Jurisdiktion im öffentlichen Wirtschaftsrecht, S. 475; Ryngaert, Chinese Journal of International Law 7 (2008), 625 (628), Tz. 9; so auch Puttler (Fn. 150), S. 112 f.

²⁴⁸Lowenfeld (2008), International Economic Law, 2. Aufl., S. 904; Rensmann (Fn. 14), S. 107.

²⁴⁹IGH, *Barcelona Traction* (Fn. 154), S. 39, Tz. 56 f.

²⁵⁰Rensmann (Fn. 14), S. 107; Ryngaert, Chinese Journal of International Law 7 (2008), 625 (628), Tz. 8 f.

²⁵¹Vgl. etwa Comments of the EC 1982 (Fn. 27), S. 5, Tz. 6; Terry, Global Trade and Customs Journal 17 (2022), 370 (373).

c) *Passives Personalitätsprinzip* Man kann vermuten, dass Sec. 3(6) LIBERTAD auf das passive Personalitätsprinzip anspielt:²⁵² „*The purposes of this Act are [...] to protect United States nationals against confiscatory takings [...] by the Castro regime.*“ Selbst wenn man das Prinzip grundsätzlich anerkennen wollte, wäre eine Anwendung hier trotzdem eine Überdehnung dieses Prinzips. Zum einen scheint es schwer vertretbar, das passive Personalitätsprinzip nicht gegenüber den kubanischen Behörden, sondern gegenüber ausländischen Unternehmen anwenden zu wollen; zum anderen scheint auch eine aktuelle schwere Rechtsverletzung der betroffenen US-Bürger durch die Enteignungen der frühen 1960er-Jahre fernliegend.²⁵³ Daher greift das passive Personalitätsprinzip hier nicht.

d) *Schutzprinzip* Das Schutzprinzip ist wohl der einzige Anknüpfungspunkt, der potentiell zur Rechtfertigung von Sekundärsanktionen dienen kann.²⁵⁴

Sec. 2(28) LIBERTAD stellt die These auf, die kubanische Regierung sei seit Jahrzehnten eine Bedrohung der nationalen Sicherheit für die Vereinigten Staaten: „*For the past 36 years, the Cuban Government has posed and continues to pose a national security threat to the United States.*“²⁵⁵ Jedoch wird nicht deutlich, welchen Bedrohungen die US-amerikanische Staatssicherheit durch Kuba ausgesetzt sein soll.²⁵⁶ Die Berufung auf das Schutzprinzip ist hier schwer zu rechtfertigen, da Kuba kein *Sponsor of Terrorism* und „Massenmigration“ aus Kuba in die USA nicht als Sicherheitsbedrohung zu sehen ist.²⁵⁷ Zudem stellen Enteignungen, die vor Jahrzehnten stattgefunden haben, schwerlich eine aktuelle erhebliche Bedrohung der nationalen Sicherheit dar.²⁵⁸ Daher ist die Annahme wenig überzeugend, eine Bedrohung der US-amerikanischen Sicherheit habe jemals vorgelegen. Erst recht ist es fernliegend, dass eine solche Bedrohung nach dem Ende des Kalten Krieges fortbestünde.²⁵⁹

Der ISA beruht im Wortlaut auf dem Schutzprinzip.²⁶⁰ Section 2(1) ISA lautet: „*The efforts of the Government*

²⁵²Vgl. Lowe, The International and Comparative Law Quarterly 46 (1997), 378 (384); Ryngaert, Chinese Journal of International Law 7 (2008), 625 (643), Tz. 41.

²⁵³Ryngaert, Chinese Journal of International Law 7 (2008), 625 (643), Tz. 41; zu den Fällen *Reza Zarrab* (SDNY, *United States v. Zarrab*, Superseding Indictment Against Zarrab, 16.6.2016, No. 15 Cr 867 RMB) und *Meng Wanzhou* ebenfalls ablehnend Terry, Washington International Law Journal 30 (2020), 1 (15).

²⁵⁴Emmenegger/Döbeli (Fn. 120), S. 231 ff. (251); Malherbe, New York University Journal of International Law and Politics 53 (2021), 1017 (1026 f.); vgl. Emmenegger, Arizona Journal of International and Comparative Law 33 (2016), 631 (651 f.).

²⁵⁵Siehe auch Sec. 3(3) LIBERTAD (Fn. 53), 22 USC § 6022(3): „*The purposes of this Act are [...] (3) to provide for the continued national security of the United States in the face of continuing threats from the Castro government of terrorism [...].*“

²⁵⁶Adler (Fn. 18), S. 54.

²⁵⁷Ryngaert, Chinese Journal of International Law 7 (2008), 625 (642), Tz. 39; Vandercruysse (Fn. 12), S. 76.

²⁵⁸Vandercruysse (Fn. 12), S. 76.

²⁵⁹Emmenegger, Arizona Journal of International and Comparative Law 33 (2016), 631 (658); Hoff (Fn. 20), S. 154; Ryngaert, Chinese Journal of International Law 7 (2008), 625 (642), Tz. 39; Terry, Washington International Law Journal 30 (2020), 1 (13); vgl. Malloy, Chicago Journal of International Law 4 (2003), 371 (381).

²⁶⁰Sec. 2(1) ISA (Fn. 66); vgl. Ruys/Ryngaert, BYIL 2020, 1 (25f.) mwN; Vandercruysse (Fn. 12), S. 75.

of Iran to acquire weapons of mass destruction [...] and its support of acts of international terrorism endanger the national security and foreign policy interests of the United States and those countries with which the United States shares common strategic and foreign policy objectives.“ Interessant ist hier, dass nationale Sicherheit und außenpolitische Interessen in einem Atemzug genannt werden. Es könnte der Eindruck entstehen, den USA wäre nicht bewusst, dass außenpolitische Interessen nicht ausreichen, um Jurisdiktion nach dem Schutzprinzip (oder einem anderen Jurisdiktionsprinzip) zu begründen.²⁶¹

Andere Sekundärsanktionen gegen Iran werden ähnlich wie der ISA gerechtfertigt: Sec. 2(1) CISADA stellt die Behauptung auf, die illegalen Aktivitäten der iranischen Regierung in Hinblick auf das Atomprogramm bedrohen die nationale Sicherheit der USA.²⁶² Man könnte durchaus annehmen, dass das Atomwaffenprogramm eine Gefahr für die nationale Sicherheit der USA darstelle.²⁶³ Jedoch richten sich die Sekundärsanktionen an ausländische Unternehmen. Es ist zumindest sehr zweifelhaft, ob das Schutzprinzip in diesem Verhältnis angewendet werden kann.²⁶⁴ Selbst wenn das Prinzip in diesem Verhältnis grundsätzlich Anwendung fände, so ist es doch nicht nachvollziehbar, inwiefern Handel mit Iran in Bezug auf zivile Güter, die nichts mit dem Atomprogramm zu tun haben, für die USA staatsgefährdend sein sollte.²⁶⁵ Auffällig ist auch, dass es den USA in Bezug auf das Schutzprinzip augenscheinlich nicht nur um das iranische Atomprogramm geht. Der iranische Staat wird vielmehr allgemein beschrieben als „a nation that, through its sponsorship of terrorism and fomenting of global unrest, presents a significant threat to this country's national security“²⁶⁶. Während sich für die Annahme eines „sponsorship

of terrorism“ mitunter noch gute Gründe finden lassen könnten,²⁶⁷ ist „fomenting of global unrest“ bei weitem zu unpräzise, um eine Gefahr für die Staatssicherheit der USA erkennen zu lassen. Das Schutzprinzip berechtigt nicht zu „blanket secondary sanctions that ban all trade with the target state“²⁶⁸, sondern nur zu zielgerichteten Sekundärsanktionen mit Bezug zu tatsächlich sicherheitsgefährdenden Geschäften.²⁶⁹ Daher kann das Schutzprinzip nicht greifen in Bezug auf zivile Geschäfte, die nichts mit dem iranischen Atomprogramm oder anderen für die US-amerikanische Staatssicherheit gefährlichen Bereichen zu tun haben.²⁷⁰

Im Fall der Sekundärsanktionen gegen Russland im Fall Nord Stream 2 findet sich keine direkte Anknüpfung an die nationale Sicherheit der USA. Allerdings kann aus der Formulierung des Titels des PEESA, „Protecting Europe's Energy Security Act“, eine Anspielung auf das Schutzprinzip entnommen werden.²⁷¹ Die USA machen aber keine Bedrohung der eigenen nationalen Sicherheit, sondern nur die Sicherheitsinteressen der europäischen Staaten geltend,²⁷² weshalb die Anwendung des Schutzprinzips hier unzulässig ist.²⁷³ Dies gilt unabhängig von der Frage, ob eine Bedrohung tatsächlich vorliegt. Denn Staaten können sich nicht rechtmäßig auf das Schutzprinzip berufen, wenn sie sich auf (Sicherheits-)Interessen anderer Staaten beziehen, auch wenn es sich um Verbündete handelt. Denn dann könnten Staaten entscheiden, was ihrer Meinung nach das Beste für befreundete Staaten sei – ein eklatanter Verstoß gegen deren politische Unabhängigkeit.²⁷⁴ Das Schutzprinzip darf nicht dazu dienen, die politische Autonomie anderer Staaten zu untergraben: „The protective principle of jurisdiction loses all validity when it is used, not to safeguard the political independence of the State claiming jurisdiction, but to undermine the

process, and Iran's pursuit of weapons of mass destruction, which implicate the national security, foreign policy, and the economy of the United States.“

²⁶⁷Vgl. Malakoutikhah, *Studies in Conflict & Terrorism* 43 (2020), 1 (1 ff.); Torbat, *The World Economy* 28 (2005), 407 (429 f.); Leemhuis (2018), *Irans destruktive Regionalpolitik - Das unterschätzte Problem*, Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Arbeitspapier Sicherheitspolitik, Nr. 27/2018, https://www.baks.bund.de/sites/baks010/files/arbeitspapier_sicherheitspolitik_2018_27.pdf (letzter Zugriff: 02.08.2023).

²⁶⁸Terry, *Washington International Law Journal* 30 (2020), 1 (13).

²⁶⁹Emmenegger/Döbeli (Fn. 120), S. 231 ff. (250 f.); Terry, *Washington International Law Journal* 30 (2020), 1 (13); vgl. Meyer, *University of Pennsylvania Journal of International Law* 30 (2009), 905 (941): „[...] the threat to the United States occasioned by Nestlé's sales of chocolate to Iran is highly attenuated [...]“

²⁷⁰Bowman, *Marquette Law Review* 97 (2014), 599 (663); Emmenegger/Döbeli (Fn. 120), S. 251; Meyer, *University of Pennsylvania Journal of International Law* 30 (2009), 905 (940 f.); Rensmann (Fn. 14), S. 110; ähnlich Alexander, *Washington and Lee Law Review* 54 (1997), 1601 (1616 f.); siehe auch Ryngaert, *Chinese Journal of International Law* 7 (2008), 625 (650 f.), Tz. 60, der die Anwendung des Schutzprinzips im Fall des INPA (Fn. 67) bejaht, da dieser tatsächlich den Handel mit Massenvernichtungswaffen bzw. Waren zu deren Herstellung betrifft.

²⁷¹Vgl. Sachs/Neubert, *EuZW* 2021, 241 (243) mwN.

²⁷²Vgl. Sec. 2(2) PEESA (Fn. 79): „[...] the Government of Russia pursues a strategy to make European countries dependent on Russia for energy supplies, so as to increase this political leverage; [...]“

²⁷³Sachs/Neubert, *EuZW* 2021, 241 (243) mwN.

²⁷⁴Akehurst, *BYIL* 46 (1972-1973), 145 (159).

²⁶¹Ähnlich Carter, *International Economic Sanctions – Improving the haphazard U.S. legal regime* (1988), S. 5; Hufbauer/Schott/Elliott/Oegg (Fn. 21), S. 11; vgl. *Sensor-Fall* (Fn. 116), 66 (72) unter 7.3.3.

²⁶²Sec. 2(1) CISADA (Fn. 68), 22 USC § 8501(1): „The illicit nuclear activities of the Government of Iran, combined with its development of unconventional weapons and ballistic missiles and its support for international terrorism, represent a threat to the security of the United States, its strong ally Israel, and other allies of the United States around the world.“; siehe auch Sec. 101 ITRSHR (Fn. 69), 22 USC § 8711.

²⁶³Emmenegger, *Arizona Journal of International and Comparative Law* 33 (2016), 631 (658); Emmenegger/Döbeli (Fn. 120), S. 231 ff. (250); Meyer, *University of Pennsylvania Journal of International Law* 30 (2009), 905 (940); Terry, *Chinese Journal of International Law* 18 (2019), 425 (428), Tz. 10; Vandercruysse (Fn. 12), S. 77.

²⁶⁴Ryngaert, *Chinese Journal of International Law* 7 (2008), 625 (642 f.), Tz. 40: „[...] on closer inspection, because ILSA's principal effects are on third party States rather than sponsors of terrorism, it is doubtful whether protective jurisdiction is actually warranted.“; vgl. Alexander, *Washington and Lee Law Review* 54 (1997), 1601 (1616 f.); Vandercruysse (Fn. 12), S. 75.

²⁶⁵Emmenegger/Döbeli (Fn. 120), S. 231 ff. (250 f.); Karpenstein/Sangi, *EuZW* 2019, 309 (311); Terry, *Chinese Journal of International Law* 18 (2019), 425 (428), Tz. 10.

²⁶⁶SDNY, *United States v. Zarrab*, Government's Memorandum of Law in Opposition to Defendant Reza Zarrab's Motion to Dismiss the Indictment and to Suppress the Evidence, 8.8.2016, S1 15 Cr. 867 (RMB), S. 3; vgl. Aber SDNY, *United States v. Zarrab*, Decision and Order, 15 Cr. 867, 17.10.2016, S. 19, in der das Gericht zwar bei der Beschreibung der Ziele von IIEPA (Fn. 44) und ITRSHR (Fn. 69) auch auf Irans Atomprogramm abstellt, dem aber zahlreiche andere außenpolitische Erwägungen voranstellt: „[...] Iran's sponsorship of international terrorism, Iran's frustration of the Middle East peace

political independence of other countries.“²⁷⁵ Zudem würde sich die Jurisdiktionsübung unter dem Schutzprinzip bei einer solch weiten Auslegung an eine universelle Jurisdiktionsannahme annähern.²⁷⁶ Die Gesetzesbegründung des PEESA erscheint daher „pretextual at best“²⁷⁷.

Auch im CAATSA beriefen sich die USA darauf, der Ukraine und anderen europäischen Staaten dabei helfen zu wollen, deren Abhängigkeit von russischen Rohstoffen für die Energiegewinnung zu verringern – insbesondere vom Gas, das die russische Regierung als Waffe nutze, um andere Staaten unter Druck zu setzen, einzuschüchtern und zu beeinflussen.²⁷⁸ Die USA warnten vor den „detrimental impacts on the European Union’s energy security, gas market development in Central and Eastern Europe, and energy reforms in Ukraine“²⁷⁹. Dass die USA ihr Gesetz auf „help“²⁸⁰ und „support“²⁸¹ für die Ukraine und die europäischen Staaten stützen wollen, lässt an eine Anwendung des Schutzprinzips denken. Jedoch sind auch hier nicht die Sicherheitsinteressen der USA, sondern die anderer Staaten betroffen. Eine „Hilfe“ im Sinne eines Handelns als Weltpolizei²⁸² zum Schutz verbündeter Staaten rechtfertigt keine Anwendung des Schutzprinzips. Wer die Gesetzesbegründung zu Ende liest, erfährt den mutmaßlichen Hauptgrund für die Verhängung der US-Sekundärsanktionen in diesem Fall, nämlich den Schutz der eigenen außenpolitischen und wirtschaftlichen Interessen der USA im europäischen Markt: „[...] the United States Government should prioritize the export of United States energy resources in order to create American jobs, help United States allies and partners, and strengthen United States foreign policy“²⁸³. Diese Überlegungen sind „blatantly irrelevant and illegal“, da ökonomische Interessen nicht vom Schutzprinzip erfasst sind.²⁸⁴ Auch reichen divergierende außenpolitische Vorstellungen nicht aus, um eine Anknüpfung nach dem Schutzprinzip herzustellen.²⁸⁵ Die ungeschickte Argumentation des CAATSA lässt erkennen, dass die Sekundärsanktionen (zumindest in diesem Gesetz, vielleicht auch allgemein) in Wirklichkeit nicht vom Völkergewohnheitsrecht anerkannte Sicherheitsinteressen schützen sollen, sondern vielmehr zur Durchsetzung der eigenen außenpolitischen und wirtschaftlichen Interessen dienen. Auch EO 14024, auf die die bisherigen Sekundärsanktionen im Zusammenhang mit dem Krieg Russlands in der Ukraine gestützt werden, zeichnet ein gemischtes Bild: Sofern Sekundärsanktionen

aufgrund von konkreten Bedrohungen für die USA selbst („interference in a United States [...] government election“²⁸⁶ oder „actions or policies that undermine democratic processes or institutions in the United States [...]“²⁸⁷) erlassen werden, können sie durchaus vom Schutzprinzip erfasst sein. Wenn die USA diesen Schutz jedoch auf die Sicherheitsinteressen anderer Staaten ausweiten wollen („interference in a United States or other foreign government election“²⁸⁸ oder „actions or policies that undermine democratic processes or institutions in the United States or abroad“²⁸⁹), geht dies zu weit. Daher ist auch EO 14024 insgesamt zu weit gefasst.

Im Ergebnis kann das Schutzprinzip nur solche Sekundärsanktionen rechtfertigen, die sich direkt auf den Schutz der nationalen Sicherheit beziehen, d.h. etwa Transaktionen verbieten, die konkret das iranische Atomprogramm unterstützen.²⁹⁰ Davon ist die derzeitige Praxis weit entfernt.

e) *Zwischenergebnis* Als Zwischenergebnis lässt sich festhalten, dass sich weitergehende Sekundärsanktionen weder durch das Territorialitätsprinzip noch durch das aktive oder passive Personalitätsprinzip oder das Schutzprinzip rechtfertigen lassen. In engen Ausnahmefällen könnte höchstens das Schutzprinzip als Begründung herhalten.

II. Ergebnis

Sekundärsanktionen in Gestalt von Zugangsbeschränkungen sind in der Regel rechtmäßig, da sie vom Territorialitätsprinzip erfasst sind. Weitergehende Sanktionen hingegen können nicht auf anerkannte Jurisdiktionsprinzipien gestützt werden. Sie sind daher völkerrechtswidrig und verstoßen gegen das Interventionsverbot.²⁹¹

F. Fazit

Abschließend lässt sich festhalten, dass Sekundärsanktionen selbst Jahrzehnte nach ihrer erstmaligen Verwendung überaus kontrovers diskutiert werden. Sie haben tiefe Furchen in den transatlantischen Beziehungen hinterlassen. Der Blick in die Historie hat gezeigt, dass amerikanische Alleingänge durch Sekundärsanktionen keine Erfindung Donald Trumps sind, sondern jahrzehntelange Tradition haben. Allerdings haben die politischen Entscheidungen der Trump-Ära in diesem Bereich, etwa die Aktivierung des Title III LIBERTAD und der Ausstieg aus dem JCPOA, bestehende Kompromisse in Frage gestellt – ein schwerer Rückschlag.²⁹²

Zugangsbeschränkungen werden vom Territorialitätsprinzip erfasst und sind nach dem Recht der Jurisdiktionszulässig. US-Sekundärsanktionen, die über bloße Zugangsbeschränkungen hinausgehen, lassen sich hingegen nicht durch eine Anknüpfung an die völkergewohnheitsrechtlichen Jurisdiktionsprinzipien rechtfertigen.

²⁷⁵Akehrst, BYIL 46 (1972-1973), 145 (159).

²⁷⁶Akehrst, BYIL 46 (1972-1973), 145 (159).

²⁷⁷Malherbe, New York University Journal of International Law and Politics 53 (2021), 1017 (1028).

²⁷⁸Sec. 257(a)(7) CAATSA (Fn. 78), 22 USC § 9546(a)(7).

²⁷⁹Sec. 257(a)(9) CAATSA (Fn. 78), 22 USC § 9546(a)(9).

²⁸⁰Sec. 257(a)(7) CAATSA (Fn. 78), 22 USC § 9546(a)(7).

²⁸¹Sec. 257(a)(1) und (6) CAATSA (Fn. 78), 22 USC § 9546(a)(1) und (6).

²⁸²Vgl. Lowe, The International and Comparative Law Quarterly 46 (1997), 378 (386); siehe auch Rensmann (Fn. 14), S. 111.

²⁸³Sec. 257(a)(9) CAATSA (Fn. 78), 22 USC § 9546(a)(10).

²⁸⁴Malherbe, New York University Journal of International Law and Politics 53 (2021), 1017 (1029).

²⁸⁵Sensor-Fall (Fn. 116), 66, (72) unter 7.3.3; Malherbe, New York University Journal of International Law and Politics 53 (2021), 1017 (1029); Terry, Washington International Law Journal 30 (2020), 1 (12 f.); Terry, Global Trade and Customs Journal 17 (2022), 370 (374); siehe auch Dziggel, Towson University Journal of International Affairs 50 (2016), 129 (144 f.).

²⁸⁶Sec 2 iVm Sec. 1(a)(i)(B) EO 14024 (Fn. 86).

²⁸⁷Sec 2 iVm Sec. 1(a)(i)(C) EO 14024 (Fn. 86).

²⁸⁸Sec 2 iVm Sec. 1(a)(i)(B) EO 14024 (Fn. 86).

²⁸⁹Sec 2 iVm Sec. 1(a)(i)(C) EO 14024 (Fn. 86).

²⁹⁰Emmenegger/Döbeli (Fn. 120), S. 231 ff. (251).

²⁹¹Vgl. Hoff (Fn. 20), S. 172.

²⁹²Vgl. Nephew (2020), Implementation of Sanctions: United States, in Asada (Fn. 31), S. 93 ff. (110); siehe auch Ghodoosi, George Washington International Law Review 51 (2019), 661 (668).

Für die Zukunft bleibt zu hoffen, dass die Staaten gemeinsame politische Lösungen finden werden.²⁹³ Der Versuch der USA, andere Staaten über extraterritoriale Anwendung des nationalen Rechts unter Ausnutzung einer wirtschaftlichen Vormachtstellung zur Übernahme der eigenen Außenpolitik zu drängen, ist inakzeptabel. Die Devise muss sein: Multilateralismus auf Augenhöhe statt Druck auf Verbündete.

²⁹³Vgl. Terry, *Washington International Law Journal* 30 (2020), 1 (27); ähnlich Dahinden/Portmann in *NZZ* v. 04.01.2016, <https://www.nzz.ch/meinung/debatte/extraterritorialitaet-des-amerikanischen-rechts-ld.93195?reduced=true> (letzter Zugriff: 19.04.2023): „Das Insistieren auf einem funktionierenden Multilateralismus wird zwar kurzfristig extraterritoriale Wirkungen des US-Rechts nicht abwenden können, langfristig ist es aber die einzige Antwort.“