

Schriften zur Europäischen Integration
und Internationalen Wirtschaftsordnung

49

Laurent Hoff

Transaktionen in US-Dollar und sekundäre Sanktionen

Ist die US-amerikanische Sanktionspraxis
mit dem Völkerrecht vereinbar?



Nomos

Schriften zur
Europäischen Integration und
Internationalen Wirtschaftsordnung

Veröffentlichungen des
Wilhelm Merton-Zentrums für Europäische Integration und
Internationale Wirtschaftsordnung,

herausgegeben von

Professor Dr. Dr. Rainer Hofmann, Universität Frankfurt a. M.
Professor Dr. Stefan Kadelbach, Universität Frankfurt a. M.
Professor Dr. Rainer Klump, Universität Frankfurt a. M.

Band 49

Laurent Hoff

Transaktionen in US-Dollar und sekundäre Sanktionen

Ist die US-amerikanische Sanktionspraxis
mit dem Völkerrecht vereinbar?



Nomos

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

Zugl.: Frankfurt a. M., Univ., Diss., 2019

ISBN 978-3-8487-5890-6 (Print)

ISBN 978-3-7489-0021-4 (ePDF)

D30

1. Auflage 2019

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Kein Band hält so fest wie diese.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Goethe-Universität in Frankfurt am Main im Wintersemester 2018/2019 als Dissertation angenommen. Grundlage der Arbeit war das Thema meiner Abschlussarbeit im universitären Schwerpunktbereich. Sie entstand zum größten Teil während meiner Tätigkeit als Wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Wirtschaftskanzlei White & Case LLP. Berücksichtigt sind Literatur, Rechtsprechung und die politische Entwicklung bis zum April 2019.

Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater Herrn *Professor Dr. Dr. Rainer Hofmann*, der mich bereits während meines Studiums unterstützte und mir bei der Ausgestaltung der Arbeit jeglichen Freiraum gewährt und mir so eine ausgiebige Befassung mit dem Thema ermöglicht hat. Herrn *Professor Dr. Stefan Kadelbach, LL.M* danke ich für die Übernahme und die zügige Erstellung des Zweitgutachtens. Beiden danke ich auch für die Aufnahme in die Schriftenreihe zur Europäischen Integration und Internationalen Wirtschaftsordnung.

Herzlich bedanken möchte ich mich auch bei Herrn *Dr. Robert Weber*, der mich im Rahmen meiner Tätigkeit bei White & Case zum Thema der Arbeit inspiriert hat und mich bis zu ihrer Fertigstellung in meinem Vorhaben bekräftigt hat.

Mein Dank gilt auch all meinen Freunden, Kommilitonen und Kollegen, die mir in den vergangenen Jahren zur Seite gestanden haben. Ohne die vielseitigen Hilfestellungen – sei es fachlicher oder menschlicher Natur – wäre diese Arbeit nicht möglich gewesen. Stellvertretend aller möchte ich Herrn *Dr. Philipp Siegert* für seine Unterstützung, seine hilfreichen Anmerkungen und die zahlreichen Gespräche gemeinsam mit *Dr. Flotte* danken.

Ganz besonders danke ich meiner Familie, allen voran meiner Mutter, Frau *Barbara Hoff*, sowie meinem Vater, Herrn Staatsminister *Volker Hoff*, die mich zeitlebens unterstützt haben.

Frankfurt am Main, im April 2019

Laurent Hoff

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	13
Kapitel I – Einführung	17
I. Einleitung	17
II. Problemstellung	19
III. Gang der Untersuchung	20
Kapitel II – Sanktionen	21
I. Begriffsbestimmung	21
1. Historische Entwicklung	21
2. Klassische Sanktionen	22
a) Embargo	23
b) Blockade	25
c) Retorsionen und Repressalien	25
d) Boykott	27
e) Wirtschaftssanktionen	27
3. Aktueller Sanktionsbegriff	29
a) Primäre Sanktionen	31
b) Intelligente Sanktionen	31
II. Amerikanische Wirtschaftssanktionen	33
III. Rechtsgrundlage US-amerikanischer Wirtschaftssanktionen	35
1. Völkerrecht	36
2. US-amerikanisches Recht	38
a) Statutes	39
aa) Trading with the Enemy Act	39
bb) International Emergency Economic Powers-Act	41
cc) USA PATRIOT Act	44
b) Executive Orders	45
c) Federal Regulations	46
3. Kontroverse Sanktionsprogramme	46
a) Kuba	47
aa) Cuban Democracy Act	48
bb) Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act	49

cc) Executive Orders	52
dd) Cuban Assets Control Regulations	52
b) Iran	53
aa) Iran Sanctions Act	55
bb) Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act	58
cc) Lockerungen aufgrund des Joint Comprehensive Plan of Action	60
dd) Charakteristika der Iran-Sanktionen	61
c) Sudan	62
d) Terrorismusbekämpfung	63
e) Ukraine/Russland	65
f) Nordkorea	67
IV. Zuständigkeiten	69
1. OFAC	69
2. Weitere Behörden	72
V. SDN-Liste	73
VI. Adressatenkreis	76
1. US-Person	76
2. Non-US-Person	79
a) Unternehmensstruktur	80
aa) Kontrolltheorie	81
bb) Angestelltenverhältnis	83
b) Produkte und Technologie	84
c) Finanztransaktionen	85
aa) Grundlagen	85
bb) Befreiung	89
cc) Sonderproblem Kreditkarte	89
d) Unterwerfungserklärung	90
e) Zwischenergebnis	91
VII. Rechtsfolgen bei Verstößen	91
1. Grundlegendes	91
2. Behördliches Vorgehen	95
3. Exkurs: Rechtsschutz gegenüber einer Listung	97
Kapitel III – Extraterritorialität und ihre Grenzen	99
I. Begriffsbestimmung	100
II. Vorkommen	103

III. Sekundäre Sanktionen	105
1. Allgemeines	105
2. Boykott der Arabische Liga und Pipeline-Embargo	107
a) Israel-Boykott der Arabischen Liga	107
b) Pipeline-Embargo	108
3. Ausgestaltung sekundärer Sanktionen im US-Recht	109
IV. Auswirkungen US-amerikanischer Wirtschaftssanktionen	114
1. BNP-Paribas	115
a) Hintergrund	116
b) Verfahrensgang	119
c) Rechtliche Einordnung	120
d) Zwischenergebnis	121
2. Deutsche Forfait AG / Ulrich Wippermann	122
a) Sachverhalt	122
b) Schlussfolgerung	124
Kapitel IV – Völkerrechtliche Zulässigkeit extraterritorial wirkender Wirtschaftssanktionen	126
I. Schranken extraterritorial wirkender Wirtschaftssanktionen	127
1. Souveränitätsgrundsatz und Gebietshoheit	128
2. Universelles Gewaltverbot	130
3. Interventionsverbot	132
4. Zwischenergebnis	136
II. Anknüpfungspunkte	137
1. Territorialitätsprinzip	138
2. Personalitätsprinzip/Nationalitätsprinzip	140
a) Allgemeines	140
b) Kontrolltheorie	142
c) Waren und Technologien	147
3. Wirkungsprinzip	147
4. Schutzprinzip	153
5. Universalitätsprinzip	156
6. Konkrete Zuordnung	157
a) Finanztransaktionen	158
b) Sekundäre Sanktionen	164
III. Ergebnis	167

Inhaltsverzeichnis

Kapitel V – Fazit und Ausblick 171

Literaturverzeichnis 177

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AECA	Arms Export Control Act
AEDPA	Antiterrorism and Effective Death Penalty Act
AG	Aktiengesellschaft
app.	Appendix
Art.	Artikel
AWV	Außenwirtschaftsverordnung
BIS	Bureau of Industry and Security
Bspw.	Beispielsweise
CAATSA	Countering America's Adversaries Through Sanctions Act
CACRs	Cuban Assets Control Regulations
CDA	Cuban Democracy Act
ch.	Chapter
CHIPS	Clearing House Interbank Payments System
CIB	Corporate Investment Bank
C.F.R.	Code of Federal Regulations
CISADA	Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act
DDTC	Directorate of Defense Trade Control
DoC	Department of Commerce
DoJ	Department of Justice
DoS	Department of State
DoT	Department of Treasury
DPAA	Darfur Peace and Accountability Act
DPL	Denied Persons List
DSB	Dispute Settlement Body
DSU	Dispute Settlement Understanding
EAA	Export Administration Act
EAAA	Export Administration Amendments Act
EAR	Export Administration Amendments Act
EGBGB	Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuche
EU	Europäische Union
EUR	Euro

Abkürzungsverzeichnis

EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FCPA	Foreign Corrupt Practices Act
FED	Federal Reserve Bank
FSE-List	Foreign Sanctions Evaders List
FTOSR	Foreign Terrorist Organizations Sanctions Regulations
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
Hrsg.	Herausgeber
IACR	Iranian Assets Control Regulations
IEEPA	International Emergency Economic Powers Act
IFCA	Iran Freedom and Counter-Proliferation Act
IFCPA	Iran Freedom and Counter-Proliferation Act
IFSA	Iran Freedom Support Act
IFSR	Iranian Financial Sanctions Regulations
IGH	Internationaler Gerichtshof
ILC	International Law Commission
ILSA	Iran and Libya Sanctions Act
ISA	Iran Sanctions Act
ISDCA	International Security and Development Cooperation Act
ITR	Iranian Transaction Regulations
ITAR	International Trade in Arms Regulations
ITRA	Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act
JCPOA	Joint Comprehensive Plan of Action
Km	Kilometer
LIBERTAD	Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act
Mio.	Millionen
Mrd.	Miliarden
NDAA	National Defense Authorization Act For Fiscal Year 2012
NEA	National Emergencies Act
NIOC	National Iranian Oil Company
Nr.	Nummer
NYDFS	New York State Department of Financial Services
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OFAC	Office of Foreign Assets Control
Omnibus Act	Omnibus Appropriations Act
Rn.	Randnummer

S.A.	Société Anonyme
SDN	Specially Designated Nationals And Blocked Persons
Sec.	Section
SGDT	Specially Designated Global Terror
StIGH	Ständiger Internationaler Gerichtshof
StGB	Strafgesetzbuch
SWIFT	Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication
TWEA	Trading with the Enemy Act
TLGSR	Terrorism List Governments Sanctions Regulations
TSR	Terrorism Sanctions Regulations
TSRA	Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act
UN	United Nations
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNPA	United Nations Participation Act
USA	United States of America
USA PATRIOT Act	America by Providing Appropriate Tools required to Intercept and Obstruct Terrorism Act
U.S.C.	United States Code
USD	US-Dollar
v.Chr.	vor Christus
vgl.	vergleiche
WTO	World Trade Organization

Kapitel I – Einführung

I. Einleitung

Schon im römischen Recht waren die Rechtsfiguren der *infamia* und der *ignominia* bekannt. Hierunter ist der Verlust der bürgerlichen Ehre zu verstehen, der zur Folge hatte, dass der Betroffene am gesellschaftlichen Leben und am Geschäftsleben nicht mehr teilnehmen konnte. Er wurde vollends entmündigt und konnte selbstständig keine Verträge mehr eingehen. Diese Rechtsfigur existierte, sei es als Strafmaßnahme oder als Schikane, bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts. Sie wurde im deutschsprachigen Rechtsraum auch als der „bürgerliche Tod“ bezeichnet, da es dem Betroffenen unmöglich wurde, am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben. In Deutschland wurde der „bürgerliche Tod“ durch die Verfassungen, die der Märzrevolution von 1848 nachfolgten, abgeschafft. Heutzutage widerspricht es dem deutschen und europäischen Grundrechtsverständnis, eine Person aufgrund ihres Verhaltens derart zu entmündigen.

Jedoch existieren auch heute noch Fälle, die sich für die Betroffenen so auswirken, als seien sie dem „bürgerlichen Tod“ erlegen. Ein Beispiel der letzten Jahre zog auch mediale Aufmerksamkeit auf sich. In den USA wurde eine deutsche Gesellschaft und einer ihrer Vorstände auf eine US-amerikanische Terrorliste gesetzt. Der Deutsche Forfait AG und ihrem damaligen Vorstand *Ulrich Wippermann* wurden geschäftliche Beziehungen zum Iran zum Verhängnis. Nicht nur die Gesellschaft litt erheblich unter dem Listing. Auch *Wippermann* bekam die Auswirkungen in voller Härte zu spüren. Damit die Gesellschaft von der US-amerikanischen Liste gestrichen wurde, legte *Wippermann* sein Vorstandsmandat nieder. Jedoch verblieb er, auch nachdem die Deutsche Forfait AG von der Liste genommen wurde, auf dieser. Erst nach knapp zwei Jahren wurde seine Eintragung aus der Liste gelöscht. Er beschrieb die Situation so, dass er nicht einmal mehr Gartenmöbel kaufen konnte, da sich der Spediteur weigerte, diese an ihn auszuliefern.¹

Es zeigt sich, dass derjenige, der sich den geltenden US-amerikanischen Wirtschaftssanktionen nicht unterwirft, Gefahr läuft, seine wirtschaftliche Existenz zu verlieren. Der Fall von *Wippermann* zeigt jedoch noch ein an-

1 *Buchen/Hermann*, Frankfurter Allgemeine Zeitung 1.12.2016, S. 1 und 3.

deres Problem auf. Auch außerhalb des amerikanischen Hoheitsbereichs scheinen sich die Wirtschaftssanktionen der USA Geltung zu verschaffen. *Wippermanns* Leben fand nämlich gänzlich außerhalb der USA statt; sein Lebensmittelpunkt liegt in Deutschland.

So mussten sich auch europäische Banken in der Vergangenheit den US-amerikanischen Behörden gefügig zeigen, wenn ihnen Verstöße gegen US-amerikanische Wirtschaftssanktionen vorgeworfen wurden. In den vergangenen Jahren wurden zahlreiche nicht-US-amerikanische Banken durch die US-amerikanischen Behörden zu Strafzahlungen, teils im dreistelligen Millionenbereich und darüber, herangezogen.² Zwar kam es regelmäßig im Vorfeld der Zahlung zu einem förmlichen Verfahren – teils auch vor Gericht –, jedoch wurde sich zügig geeinigt. Es stellt sich somit die Frage, ob es hier zu einer rechtskonformen Anwendung der US-amerikanischen Sanktionsbestimmungen in gewissen Bereichen der Finanzdienstleistung kommt oder ob die USA in solchen Fällen ohne völkerrechtliche Legitimität handeln. Ob die Banken verpflichtet waren, die US-amerikanischen Bestimmungen einzuhalten, ist bisweilen nicht durch ein Gericht geklärt worden.

Bereits kurz nach dem Erlass von Sanktionsprogrammen gegen Kuba, den Iran und Libyen im Jahr 1996 attestierte *Lowe* dem US-Kongress, „*that many members of the US Congress do not understand international law at all, but see the world as one great federal State with the United States filling the role of the federal government*“.³ Diese Aussage spiegelt wider, welche Auffassung in den USA bezüglich des Geltungsbereichs des eigenen Rechts vorherrscht.

Die Frage, inwieweit ein Staat unilateralen Sanktionsmaßnahmen extraterritoriale Wirkung verleihen darf, ist völkerrechtlich noch weitgehend ungelöst.⁴

Die extraterritoriale Anwendung von nationalem Wirtschaftsrecht wird in der Literatur schon seit längerer Zeit diskutiert.⁵

2 Ausführliche Case-Studies hierzu finden sich bei *P. L. Lee*, *The Banking Law Journal* 125 (2014), 657 und *P. L. Lee*, *The Banking Law Journal* 125 (2014), 717.

3 *V. Lowe*, *International & Comparative Law Quarterly* 46 (1997), 378 (386).

4 *Benicke*, in: *Kronke/Melis/Kuhn* (Hrsg.), *Handbuch Internationales Wirtschaftsrecht*, 2017, Teil B Rn. 19.

5 Vgl. *Bebr*, *Multinationale Unternehmen und Exportkontrollen*, 1996, S. 207 ff., 289 ff.