Die EU-Blocking-Verordnung als Machtinstrument zwischen Völkerrecht und Geoökonomie – eine Analyse im Lichte der EU-Strategie für wirtschaftliche Souveränität

Johanna Fink*
Max-Planck-Institut zur Erforschung von Kriminalität, Sicherheit und Recht, Freiburg, Deutschland/Germany
j.fink@csl.mpg.de

Abstract 685
Keywords 686
I. Einführung 686
II. Völkerrechtlicher und geoökonomischer Kontext 687
1. Verrechtlichung geoökonomischer Konflikte 687
2. Ein Rechtsakt zur Begrenzung der Zwangswirkung US-amerikanischer Sanktionen 689
III. Die Blockierungswirkung der Verordnung auf dem Prüfstand 693
1. Die Abwehrbestimmungen in Art. 4 und Art. 5 693
2. Der Rückforderungsanspruch als Eckpfeiler der Verordnung? 697
3. Faktische Wirkung des US-amerikanischen Rechts trotz zwingenden EU-Rechts 700
4. Zwischenfazit: Das Blocking Statute als unvollkommenes Schutzschild 702
IV. Ergänzende Ansätze zum Schutz vor extraterritorialer Rechtsanwendung 703
1. Gegenseitige Rücksichtnahme bei der Jurisdiktionsausübung 704
2. Ausweitung wirtschaftlicher Instrumentarien 705
3. Nachschärfung der rechtlichen Abwehrmechanismen auf EU-Ebene 707
V. Schlussbemerkungen und Ausblick 709
Summary: The EU Blocking Regulation as an Instrument of Power Between International Law and Geoeconomics – An Analysis in Light of the EU Strategy for Economic Sovereignty 710
Keywords 710

Abstract

Angesichts zunehmender geoökonomischer Spannungen hat Kommissionspräsidentin von der Leyen 2024 angekündigt, den wirtschaftsstrategischen Rahmen der Europäischen Union (EU) während ihrer zweiten Amtszeit zu erneuern. Dies fügt sich ein in eine Reihe von Bemühungen der EU, wirtschaftliche Herausforderungen durch eine koordinierte Herangehensweise zu meistern. Eine prominente Rolle in der Entwicklung einer gemein-

* Die Autorin ist Doktorandin am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Kriminalität, Sicherheit und Recht.

DOI 10.17104/0044-2348-2026-2-685 ZaöRV 86 (2026), 685-710

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2026-2-685 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

samen europäischen Antwort auf extraterritoriale Rechtsanwendung spielt die EU-Blocking-Verordnung 2271/96/EG. Vor dem Hintergrund anhaltender Diskussionen über die Ausgestaltung des wirtschaftspolitischen Rechtsrahmens untersucht dieser Beitrag am Beispiel der Blocking-Verordnung die rechtlichen und praktischen Hürden eines effektiven Schutzes vor wirtschaftlichem Zwang anderer Hoheitsträger. Der Beitrag argumentiert, dass die Blocking-Verordnung in ihrer jetzigen Form keinen adäquaten Schutz bietet, jedoch durch gezielte Reformen zur Stärkung der wirtschaftlichen Handlungsfähigkeit der Union beitragen kann.

Keywords

Blocking Statute – Sanktionen – Jurisdiktionskonflikt – de-facto-Rechtswirkung – Untersuchung der Gerichtspraxis

I. Einführung

> „The Iran sanctions have officially been cast. […] Anyone doing business with Iran will NOT be doing business with the United States. […]."[1]

Mit diesen Worten läutete der US-amerikanische Präsident Trump 2018 die Wiederbelebung der US-amerikanischen Sekundärsanktionen ein. Die Europäische Union reaktivierte[2] daraufhin ihre Blocking-Verordnung, VO 2271/96/EG.[3] Ziel dieser Verordnung ist es, die Union und die auf ihrem Gebiet ansässigen oder am Wirtschaftsverkehr teilnehmenden Personen (Art. 11 VO 2271/96/EG) vor den Auswirkungen der extraterritorialen Anwendung drittstaatlicher Rechtsakte zu schützen (Erwägungsgrund 6 und

1 Trump (@realDonaldTrump), Plattformeintrag auf Twitter (jetzt „X") v. 7. August 2018, <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/1026762818773757955?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1026762818773757955 %7Ctwgr%5Ee55c1a0abec83684397153e2583d59c6b2d8c247 %7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.arabnews.com%2Fnode%2F1352391>, zuletzt besucht 15. Mai 2026.

2 Delegierte VO 2018/1100/EU v. 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. 2018 L 199 I/1; Durchführungsverordnung 2018/1101/EU v. 3. August 2018 zur Festlegung der Kriterien für die Anwendung von Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 2271/96 des Rates zum Schutz vor den Auswirkungen der extraterritorialen Anwendung von einem Drittland erlassener Rechtsakte sowie von darauf beruhenden oder sich daraus ergebenden Maßnahmen, ABl. 2018 L 199 I/7.

3 VO 2271/96/EG v. 22. November 1996 zum Schutz vor den Auswirkungen der extraterritorialen Anwendung von einem Drittland erlassener Rechtsakte sowie von darauf beruhenden oder sich daraus ergebenden Maßnahmen, ABl. 1996 L 309/1.

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2026-2-685 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Art. 1). Trotz weitverbreiteter Kritik an ihrer mangelnden Wirksamkeit[4] scheinen einschlägige Reformüberlegungen momentan auf Eis zu liegen. Das Thema hat gleichwohl nicht an Aktualität eingebüßt, da extraterritoriale Sanktionen weiterhin ein beliebtes geoökonomisches Druckmittel darstellen.

Vor diesem Hintergrund untersucht der Aufsatz am Beispiel der EU-Blocking-Verordnung, welche rechtlichen und praktischen Hindernisse einem effektiven Schutz vor wirtschaftlichem Zwang durch Drittstaaten entgegenstehen und wie sich diese überwinden lassen. Dazu folgt zunächst eine Einordnung in den völkerrechtlichen und geoökonomischen Kontext (II.). Anschließend wird analysiert, weshalb die Verordnung in ihrer jetzigen Form keinen ausreichenden Schutz bietet (III.). Zuletzt werden ergänzende Ansätze zum Schutz vor extraterritorialer Rechtsanwendung durch Drittstaaten diskutiert (IV.).

II. Völkerrechtlicher und geoökonomischer Kontext

1. Verrechtlichung geoökonomischer Konflikte

Die Vereinigten Staaten von Amerika (USA) setzen seit den 1960er[5] und verstärkt seit den 1990er[6] Jahren die extraterritoriale[7] Anwendung von Sank-

4 Vgl. nur EuGH-Generalanwalt Hogan, Schlussanträge v. 12. Mai 2021, EuGH, *Bank Melli Iran,* Rs. C-124/20, ECLI:EU:C:2021:386, Rn. 136; Europäische Kommission, 'Summary of Results of the Open Public Consultation on the Review of the Blocking Statute', <https://finance.ec.europa.eu/system/files/2021-12/2021-blocking-statute-review-summary-of-responses_en.pdf>, zuletzt besucht 15. Mai 2026, 3-5.

5 Die Sanktionen i. R. d. Embargos gegen China 1961 und des Pipelineembargos 1981 betrafen auch europäische Unternehmen. Dazu Berufungsgericht Paris, Urteil v. 22. Mai 1965, *Fruehauf Corporation v. Massardy*, La Gazette du Palais 1965 II, 86-90 = ILM 5 (1966), 476; Präsident des Bezirksgerichts Den Haag, *Compagnie Européenne des Pétroles SA v. Sensor Nederland b. v.*, Urteil v. 17. September 1982, Az. 82/716, RabelsZ 47 (1983), 141-172 = 22 ILM 66 (1983).

6 Joy Gordon, Extraterritoriality: Issues of Overbreadth and the Chilling Effect in the Cases of Cuba and Iran, Harv. Int'l. L. J. Online 57 (2016), 1-12 (1).

7 Der Begriff „extraterritorial" wird für recht unterschiedliche Konzepte verwendet. Vorliegend bezeichnet er die Ausdehnung der Rechtssetzungsgewalt eines Staates dergestalt, dass Personen, Handlungen oder Sachverhalte außerhalb des eigenen Hoheitsgebiets ohne substanziellen Anknüpfungspunkt in den Anwendungsbereich der von diesem Staat erlassenen Rechtsakte fallen. Ähnlich Hannah Buxbaum, 'The Practice(s) of Extraterritoriality' in: Hannah Buxbaum und Thibault Fleury Graff (Hrsg.), *Extraterritoriality/L'extraterritorialité* (Brill/Nijhoff 2022), 3-50 (3); Susan Emmenegger, 'Extraterritorial Economic Sanctions and Their Foundation in International Law', Ariz. J. Int'l & Comp. L. 33 (2016), 631-660 (643); Lena Hornkohl, 'The Extraterritorial Application of Statutes and Regulations: European Union' in: Hannah Buxbaum (Hrsg.), *Extraterritoriality in Comparative Perspective* (Brill/Nijhoff 2025), 413-454 (414); Joanne Scott, 'Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law', Am. J. Comp. L. 62 (2014), 87-125 (89 f.).

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2026-2-685 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-CA

tionsgesetzgebung als Mittel ihrer Außenwirtschaftspolitik ein. In jüngerer Zeit ziehen andere Staaten(verbunde) nach, etwa die EU[8] oder China[9]. Während einzelne Betroffene hiergegen vorgehen, wie etwa das französische Unternehmen Pernod Ricard im jahrzehntelangen Streit um die Marke „Havana Club",[10] übererfüllen andere die Vorgaben aus Furcht vor drohenden Strafzahlungen.[11] Betroffene Staaten erlassen häufig Abwehrgesetze, etwa in der Form von Blocking Statutes. Diese verbieten den Adressaten zumeist, den Bestimmungen des erlassenden Staates nachzukommen, untersagen Gerichten und Behörden die Anerkennung der ausländischen Regeln und bestimmen, dass die eigenen Staatsangehörigen Kompensation verlangen können für erlittene Einbußen.[12] In diesem Sinne hat Russland seine Schiedsgerichtsordnung der staatlichen Handelsgerichte (Arbitraz-Verfahrensordnung) um zwei Abwehrklauseln gegen ausländische Urteile ergänzt. Art. 248.1 f. ermöglichen es russischen Unternehmen, Prozessführungsverbote zu erwirken und Entschädigung für von ausländischen Gerichten aus-

8 Für Beispiele extraterritorialer Rechtsanwendung und der Berücksichtigung extraterritorialer Umstände bei der Anwendung regulatorischer Maßnahmen durch die EU vgl. Scott (Fn. 7), 94-105. Für eine Übersicht über die aktuellen Maßnahmen vgl. Europäische Kommission, 'EU Sanctions Map' v. 12. August 2025, <https://sanctionsmap.eu/#/main>, zuletzt besucht 15. Mai 2026. Vgl. auch Tom Ruys und Felipe Rodríguez Silvestre, 'Secondary Sanctions after Russia's Invasion of Ukraine: A Whole New World?' in: Tom Ruys, Cedric Ryngaert und Felipe Rodríguez Silvestre (Hrsg.), *The Cambridge Handbook of Secondary Sanctions and International Law* (Cambridge University Press 2024), 463-500 (473 ff.).

9 Als unzuverlässig geltende Unternehmen belegt das chinesische Außenhandelsministerium mit Im- und Export- sowie Investitionsverboten. Vgl. Peter-Tobias Stoll et al., 'Extraterritorial Sanctions on Trade and Investments and European Responses', Study Requested by the European Parliament's INTA Committee, 23 November 2020, <https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/653618/EXPO_STU(2020)653618_EN.pdf>, zuletzt besucht 15. Mai 2026.

10 Durch Lobbyarbeit von Pernod Ricards US-Konkurrenten Bacardi wurde 1999 sec. 211 Appropriation Act erlassen, der die Erneuerung und Registrierung von Markenrechten, die auf entschädigungslos verstaatlichtem Eigentum beruhten, untersagt. De facto betraf dies nur Sachverhalte auf Kuba und damit auch das von Pernod Ricard gehaltene „Havana Club". Das WTO Dispute Settlement Body erklärte die Regelung für unvereinbar mit den Grundsätzen der Inländergleichbehandlung und der Meistbegünstigung unter dem TRIPS-Abkommen, vgl. World Trade Organization, WT/DS176/AB/R, 12. Januar 2002, Rn. 280 f., 296, 308 f., 319. Nach einer Reihe von Rechtsstreitigkeiten zwischen den Konkurrenten vor US-Gerichten erneuerte das US-Patent- und Markenamt 2016 die Rechte Pernods. Unter der Biden-Regierung wurde mit dem No Stolen Trademarks Honored in America Act of 2023, Public Law No. 118-137v. 12. Januar 2024 das Anerkennungsverbot auf Behörden ausgeweitet.

11 Thibaut Fleury Graff, '(Il)licéités et (dé)mesures de l'extraterritorialité' in: Hannah Buxbaum und Thibault Fleury Graff (Hrsg.), *Extraterritoriality/L'extraterritorialité* (Brill/Nijhoff 2022), 51-126 (92); Gordon (Fn. 6), 7.

12 Jürgen Basedow, 'Blocking Statutes' in: Jürgen Basedow, Giesela Rühl, Franco Ferrari und Pedro de Miguel Asensio (Hrsg.), *Encyclopedia of Private International Law*, Bd. 1 (Edward Elgar Publishing 2017), 209-214 (210).

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2026-2-685 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-CA

gesprochene Schadensersatzzahlungen zu verlangen. In Reaktion hierauf hat die EU Art. 5ab Abs. 1 und Art. 11c in der Verordnung 833/2014/EU ergänzt,[13] welche die Anerkennung und Durchsetzung der auf den russischen Bestimmungen beruhenden Gerichtsentscheidungen verbieten.

2. Ein Rechtsakt zur Begrenzung der Zwangswirkung US-amerikanischer Sanktionen

Neben den primär sanktionierten Ländern erlassen auch betroffene Drittstaaten Blocking Statutes.[14] Ein Paradebeispiel[15] bietet die EU-Blocking-Verordnung 2271/96/EG. Sie richtet sich, wie Erwägungsgrund 6 und Art. 1 Abs. 1 i.V. m. dem Anhang verdeutlichen, gegen die extraterritoriale Anwendung bestimmter im Anhang aufgeführter US-Sanktionsgesetze.[16] Diese US-Sanktionsgesetze unterwerfen auch EU-Wirtschaftsteilnehmer außerhalb der USA dem Geltungsbereich der US-Rechtsakte. So unterliegen sie etwa den Im- und Exportverboten aus den beziehungsweise in die USA.[17]

Während Staaten bei der Ausübung ihrer Hoheitsrechte im Inland weitestgehend frei sind,[18] steht das Souveränitätsprinzip (Art. 2 Abs. 1 Charta der Vereinten Nationen [UN-Charta]) dem Vollzug nationaler Vorschriften (jurisdiction to enforce) außerhalb des eigenen Hoheitsgebiets grundsätzlich entgegen. Zwar verstößt nicht bereits jede wirtschaftliche Druckausübung gegen das aus Art. 2 Abs. 1 und 4 UN-Charta abgeleitete Interventionsver-

13 Vgl. Erwägungsgrund 15 VO 2024/1745/EU v. 24. Juni 2024 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, ABl. 2024 L 1745/1.

14 Vgl. etwa Protection of Trading Interests Act 1980 ch. 11 (Vereintes Königreich); Foreign Extraterritorial Measures Act, R. S. C. 1985, c. F-29 (Kanada); Ley de Protección al Comercio y la Inversión de Normas Extranjeras que Contravengan el Derecho Internacional, Diario Oficial de la Federación v. 23. Oktober 1996.

15 Neben VO 2271/96/EG hat die EU auch andere Blocking-Regelungen erlassen, etwa Art. 48 VO 2016/679/EU v. 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung), ABl. 2016 L 119/1. Dazu Lena Hornkohl, '(Miss-)Achtung des Fremden? – Extraterritoriale Drittstaatenregelungen, EU-Blocking-Statuten und deren Auswirkungen im Privatrecht' in: Florian Heindler und Martina Melcher (Hrsg.), *Die Achtung des Fremden* (Mohr Siebeck 2024), 169-191 (186-189). Im vorliegenden Aufsatz wird der Ausdruck „Blocking-Verordnung" nur für VO 2271/96/EG verwendet.

16 Ursprünglich den Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act („Helms-Burton-Act"), 22 USC §§ 6021 ff., und den Iran and Libya Sanctions Act („D'Amato Act"), 50 USC §§ 1701 ff.

17 Siehe etwa 31 CFR §§ 515.204, 560.204, 560.205(b)(2).

18 StIGH, *S. S. Lotus* (France v. Turkey), PCIJ, Urteil v. 7. September 1927, Series A No. 10, 4 (18 f.).

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2026-2-685 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-CA

bot.[19] Wird aber die eigene Rechtsetzungsgewalt (jurisdiction to prescribe) extraterritorial ausgedehnt, bedarf es hierfür stets einer hinreichend engen Verbindung als Anknüpfungspunkt.[20] Diese fehlt in einem Großteil der im Anhang der Verordnung gelisteten US-Rechtsakte.

So erstrecken einige der aufgeführten Bestimmungen die US-Jurisdiktionsgewalt auf Unternehmen im Ausland, die von einem US-Bürger „kontrolliert" werden.[21] Völkergewohnheitsrechtlich anerkannte Anknüpfungspunkte für die Staatszugehörigkeit von Unternehmen sind indes nur die Gründungs- und die Sitztheorie.[22] Die von der US-Regierung zusätzlich angewandte Kontrolltheorie knüpft nicht direkt an die Staatszugehörigkeit des Unternehmens an, sondern an die der Muttergesellschaft oder des Managers.[23] Dies wird überwiegend als unzulässige Ausweitung des Personalitätsprinzips gesehen.[24]

Extraterritorial wirken zudem die im Anhang der Blocking-Verordnung aufgeführten Sekundärsanktionen. Sekundärsanktionen greifen in wirtschaftliche Tätigkeiten zwischen Angehörigen des sanktionierten und eines Dritt-

19 IGH, *Case concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua v. United States of America), Merits, Urteil v. 27. Juni 1986, 14 (126). Für Fälle, in denen wirtschaftliche Druckausübung gegen das Interventionsverbot verstoßen kann, vgl. Julia Schmidt, 'The Legality of Unilateral Extraterritorial Sanctions Under International Law', Journal of Conflict & Security Law 27 (2022), 53-81 (78-80).

20 IGH, *Affaire Nottebohm* (Liechtenstein v. Guatemala), Second Phase, Urteil v. 6. April 1955, 4 (22). Ein Regelungsgegenstand kann u. U. legitimen Anknüpfungspunkten verschiedener Staaten unterliegen. Vgl. Werner Meng, *Extraterritoriale Jurisdiktion im öffentlichen Wirtschaftsrecht* (Springer 1994), 551-553. Die heutige digitalisierte Welt erschwert die Zuständigkeitsregelung zusätzlich. Vgl. Fleury Graff (Fn. 11), 82-84.

21 Vgl. etwa 31 CFR §§ 515.329 (d), 560.215(a, b).

22 American Law Institute, Restatement of the Law Fourth, The Foreign Relations Law of the United States, Part IV, § 402 (Rn. 7); Meng, Extraterritoriale Jurisdiktion (Fn. 20), 474 f.

23 Philip Haellmigk, 'Das aktuelle US-Iran-Embargo und seine Bedeutung für die deutsche Exportwirtschaft', CCZ 11 (2018), 33-38 (34 f.); Laurent Hoff, *Transaktionen in US-Dollar und sekundäre Sanktionen* (Nomos 2019), 81-84, 142; Meng, *Extraterritoriale Jurisdiktion*(Fn. 20), 57, 235-236, 310-312.

24 IGH, Case concerning the *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited* (Belgium v. Spain), gesonderte Meinung von Richter M. Ammoun, Urteil v. 5. Februar 1970, 286 (307 f.); Präsident des Bezirksgerichts Den Haag, *Compagnie Européenne des Pétroles SA v. Sensor Nederland b. v.* (Fn. 5), Rn. 7.3.2; Bamidayé Komi Assogba, 'L'extraterritorialité comme outil de politique extérieure des Etats' in: Hannah Buxbaum und Thibault Fleury Graff (Hrsg.), *Extraterritoriality/L'extraterritorialité* (Brill/Nijhoff 2022), 253-314 (295); Buxbaum (Fn. 7), 18-20; Cindy Buys, 'United States Economic Sanctions: The Fairness of Targeting Persons from Third Countries', B. U. Int'l L. J. 17 (1999), 241-268 (253-258); Emmenegger (Fn. 7), 650; Hoff (Fn. 23), 146; Meng, *Extraterritoriale Jurisdiktion* (Fn. 20), 317-319, 476; zugleich die uneinheitliche Staatenpraxis betonend Werner Meng, 'Wirtschaftssanktionen und staatliche Jurisdiktion – Grauzonen im Völkerrecht', ZaöRV 57 (1997), 269-328 (294, 297-299); Schmidt (Fn. 19), 69.

 DOI 10.17104/0044-2348-2026-2-685

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2026-2-685 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-CA

staates ein.[25] Ein anschauliches Beispiel hierzu bietet eine Bestimmung aus dem Helms-Burton-Act, die 1996 zu Verstimmungen zwischen den USA und der EU geführt hatte und einer der Gründe für den Erlass des Blocking Statutes war. Danach wird US-Amerikanern, deren auf Kuba gelegene Vermögenswerte im Zuge der kubanischen Revolution beschlagnahmt wurden, ein Schadensersatzanspruch gegen jeden, der mit diesem Vermögen Handel treibt, eingeräumt.[26] Zur Veranschaulichung der Problematik mag folgender hypothetischer, aber wohl nicht ungewöhnlicher Fall dienen: Ein US-Bürger kubanischer Abstammung geht gegen ein spanisches Unternehmen vor, welches sein von der kubanischen Regierung in den 1960er Jahren konfisziertes Haus Anfang der 2000er gekauft hat und nun als Ferienresort betreibt. Der Sachverhalt hätte sich in diesem Beispiel vollständig außerhalb der USA abgespielt. Zudem wurde die unerlaubte Handlung – die Beschlagnahmung – nicht von der spanischen Firma, sondern viele Jahre zuvor von der kubanischen Regierung begangen. Eine Anknüpfung an das passive Personalitätsprinzip wäre daher fiktiv.[27] Ebenso scheint es schwer vorstellbar, dass ausländische Investitionen in Kuba schädliche Auswirkungen in den USA haben, was das Wirkungsprinzip[28] als verlängerte Form des Territorialitätsprinzips ausschließt.[29] Die territorialen Marktzugangsbeschränkungen laufen daneben welthandelsorganisationsrechtlichen Verpflichtungen der USA, etwa dem Meistbegünstigungsprinzip (Art. I GATT) zuwider.[30]

---

25 Tom Ruys und Cedric Ryngaert, 'Secondary Sanctions : A Weapon Out of Control?', BYIL 2020, 1-116 (4).

26 22 USC §§ 6023(13), 6082(a)(1).

27 Michel Cosnard, 'Les lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy', A. F. D. I. 42 (1996), 33-61 (41); Nigel White, *The Cuban Embargo under International Law* (Routledge 2015), 111. Anders Brice M. Clagett, 'Title III of the Helms-Burton Act Does Not Violate International Law', ASIL Proc. 90 (1996), 368-372 (369, 372).

28 StIGH, *S. S. Lotus* (Fn. 18), 18 f. Nach heutigem Verständnis ist hierfür eine hinreichend enge Verbindung erforderlich. Vgl. IGH, *Affaire Nottebohm* (Fn. 20), 22.

29 Andreas Lowenfeld, 'Congress and Cuba: The Helms-Burton Act', AJIL 90 (1996), 419-434 (431); Meng, 'Wirtschaftssanktionen' (Fn. 24), 303 f.; Jean-Marc Sorel, 'Remarques sur l'application extraterritoriale du droit national à la lumière de la législation américaine récente', Revue Juridique de l'Ouest 4 (1996), 415-440 (431 f.); White (Fn. 27), 110.

30 Eine ebenfalls im Anhang der EU-Blocking-Verordnung aufgeführte Bestimmung in 22 USC § 6040(a)(3) i. V. m. 31 CFR § 515.204(a)(3) verhängt ein Importverbot in die USA von Produkten, die kubanische Rohstoffe enthalten. So könnte beispielsweise der Import belgischer Schokolade mit kubanischem Zucker verweigert, derjenige kanadischer Schokolade ohne kubanischen Zucker dagegen erlaubt werden. Ähnlich John A. Spanogle, 'Can Helms-Burton Be Challenged Under WTO?', Stetson L. Rev. 27 (1998), 1313-1340 (1324 f.). Dann liegt eine unzulässige Diskriminierung gegen das Endprodukt vor. Nach Art. 3(b) des WTO Agreement on Rules of Origin ist das Ursprungsland eines Produkts nämlich das Land, in dem die letzte substanzielle Veränderung stattgefunden hat.

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2026-2-685 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-CA

Mit der Blocking-Verordnung, die die Europäische Gemeinschaft (EG) beziehungsweise die EU 1996 erließ und 2018 reaktivierte, hat die Union auf die aus ihrer Sicht völkerrechtswidrigen US-Sanktionen reagiert. Europäischen Gerichten und Behörden ist es nach Art. 4 der Verordnung verboten, Entscheidungen US-amerikanischer Gerichte und Verwaltungsbehörden, die auf der im Anhang gelisteten Sanktionsgesetzgebung beruhen, anzuerkennen. Europäische Staatsbürger beziehungsweise in der EU ansässige natürliche und juristische Personen unterliegen einem Befolgungsverbot der aufgeführten US-amerikanischen Rechtsakte (Art. 5 Abs. 1 i.V.m. Art. 11). Zuwiderhandlungen werden sanktioniert (Art. 9 S. 1) und Betroffenen wird ein Rückforderungsanspruch bei erlittenen Schäden zuerkannt (Art. 6 Abs. 1, 2).

Durch die Anknüpfung an das Personalitäts- und Territorialitätsprinzip (in Art. 1, 11) vermeidet die Verordnung ihrerseits extraterritoriale Wirkung. Zwar kann der in Art. 6 VO 2271/96/EG vorgesehene Rückforderungsanspruch auch US-Staatsangehörige erfassen. Seine Durchsetzbarkeit setzt jedoch einen EU-Bezug voraus. Die Bestimmungen beschränken sich folglich auf eine defensive Abblockung der US-Maßnahmen. Die EG hatte die US-Regierung zudem vor Erlass der Blocking-Verordnung erfolglos ersucht, von den Sanktionen abzusehen und danach deren Völkerrechtswidrigkeit kritisiert.[31] Anschließend beantragte sie Konsultationen mit den USA vor dem Streitbeilegungsgremium der Welthandelsorganisation (WTO). Nach dem Scheitern der Verhandlungen hat sie das Streitbeilegungsverfahren eingeleitet.[32] Die USA verweigerten jedoch ihre Teilnahme.[33] Bei der Reaktivierung 2018 war der WTO-Streitbeilegungsmechanismus aufgrund der US-Blockade der Neubesetzung des Appelate Body[34] nicht mehr arbeitsfähig. Außerdem lehnte die US-Regierung 2018 die Bitte der EU und der E3[35], EU-Unternehmen Sanktionsausnahmen zu gewähren,[36] ab.[37] Angesichts die-

31 'European Union: Demarches Protesting the Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act', ILM 35 (1996), 397-400.

32 World Trade Organization, WT/DS38/2, 8. Oktober 1996.

33 David Adler, Die Anwendung und Durchsetzung US-amerikanischer Handelsbeschränkungen innerhalb der Europäischen Union (Duncker & Humblot 2016), 66.

34 Christoph Herrmann und Till Müller-Ibold, 'Die Entwicklung des europäischen Außenwirtschaftsrechts', EuZW 29 (2018), 749-757 (753); Andreas von Arnauld, *Völkerrecht* (5. Aufl., C.F. Müller 2023), § 12 B IV Rn. 965.

35 Die Abkürzung „E3" bezeichnet Deutschland, Frankreich und das Vereinte Königreich.

36 HM Treasury, 'Joint E3 letter to Steven Mnuchin and Mike Pompeo on JCPOA', Policy Paper v. 6. Juni 2018, <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5b17bcad40f0b634cfb505bd/Joint_E3_letter_on_JCPoA.pdf>, zuletzt besucht 15. Mai 2026.

37 Tamás Szabados, *Economic Sanctions in EU Private International Law* (Hart Publishing 2020), 154.

 DOI 10.17104/0044-2348-2026-2-685

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2026-2-685 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-CA

ser Umstände und der Erfahrung, dass der ursprüngliche Erlass der Verordnung die USA zum teilweisen Aussetzen ihrer Sekundärsanktionen bewegte,[38] erscheint die Reaktivierung der Blocking-Verordnung als ein verhältnismäßiges und legitimes Mittel zur Wahrung der geoökonomischen Interessen der EU.

III. Die Blockierungswirkung der Verordnung auf dem Prüfstand

Ziel der Verordnung ist es nach deren Art. 1 Abs. 1 i.V. m. Erwägungsgrund 5 f., die Interessen der EU und der in Art. 11 Verordnung genannten Personen, die nachfolgend als „EU-Wirtschaftsteilnehmer" bezeichnet werden, sowie die bestehende Rechtsordnung zu schützen. Ob dies gelingt, hängt maßgeblich von der Auswirkung des Blocking Statutes in der Praxis ab.

1. Die Abwehrbestimmungen in Art. 4 und Art. 5

Zur Veranschaulichung der Praxiswirkung der Blocking-Verordnung hat die Verfasserin die offiziellen Rechtsprechungsdatenbanken von sechs[39] (Ex-) EU-Mitgliedstaaten sowie des Gerichts (EuG) und Gerichtshofs (EuGH) der EU exemplarisch ausgewertet. Mittels der Ergebnisse dieser Stichprobe wird im Folgenden die Auslegung und Anwendung der Abwehrbestimmungen in Art. 4 und 5 der Verordnung analysiert.

Art. 5 Abs. 1 der Verordnung untersagt EU-Wirtschaftsteilnehmern im Sinne von Art. 1, 11, Forderungen oder Verboten nachzukommen, die auf den im Anhang aufgelisteten ausländischen Rechtsakten beruhen oder sich hieraus ergeben.[40] Während einige Gerichte dieses Verbot umfassend begrei-

38 'European Union – United States: Memorandum of Understanding concerning the U.S. Helms-Burton Act and the U.S. Iran and Libya Sanctions Act', ILM 36 (1997), 529-530 (530); 'United States: Statement by the President on Suspending Title III of the Helms-Burton-Act', ILM 36 (1997), 216-217 (217).

39 Die belgische, britische, deutsche, französische, luxemburgische und niederländische. Die Untersuchung ist rein zur Veranschaulichung gedacht und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

40 Aus diesem Grund war die Blocking-Verordnung bereits nicht einschlägig in *Lamesa Investments Ltd v. Cynergy Bank Ltd*, [2019] EWHC 1877 (Comm), Rn. 30; *Lamesa Investments Ltd v. Cynergy Bank Ltd*, [2020] EWCA Civ 821; *Mamancochet Mining v. Aegis Managing Agency and Others*, [2018] EWHC 2643 (Comm), Rn. 39; Unternehmensgericht Antwerpen, Urteil v. 23. Mai 2023, Az. BFR/DBF 2023/4 279.

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2026-2-685 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-CA

fen,[41] legten andere die Norm eng aus. Letztere argumentierten u. a., ein umfassendes Befolgungsverbot würde zu einer Einschränkung der unternehmerischen Freiheit führen.[42] Die Beweislast für einen Verstoß gegen das Verbot obliege der Partei, die ihn geltend mache.[43] Drohende ausländische Sanktionen könnten die Erfüllung vertraglicher Pflichten unmöglich machen[44] oder eine vorsorgliche Kündigung rechtfertigen.[45]

Der EuGH hat in seiner Entscheidung *Bank Melli* die weite Auslegung bestätigt. Das Befolgungsverbot greife bereits ohne konkrete Weisung ausländischer Behörden.[46] Um die Wirksamkeit des Befolgungsverbots zu gewährleisten, treffe den handelnden Vertragspartner die Darlegungslast, dass seine Maßnahmen nicht der Befolgung ausländischer Verbote dienen; andernfalls sei etwa eine vorgenommene Kündigung nichtig.[47] Die damit verbundene Einschränkung der unternehmerischen Freiheit sei gerechtfertigt, sofern die Auswirkungen der Einschränkung für den Betroffenen nicht unverhältnismäßig sind.[48] Konsequente Fortsetzung dieser Rechtsprechung wäre, dass Art. 5 Abs. 1 sogar den Nichtabschluss neuer Verträge mit bestimmten Personen aufgrund drohender ausländischer Sanktionen verbietet. Dann unterliegen EU-Wirtschaftsteilnehmer faktisch unter Umständen einem Kontrahierungszwang.

---

41 BGH, Beschluss v. 30. August 2023, Az. III ZR 198/22, Rn. 2 f.; Cour d'appel de Paris, Urteil v. 3. Juni 2020, Az. RG 19/07261, Rn. 62 f.; OLG Frankfurt a. M., Urteil v. 9. Mai 2011, Az. 23 U 30/10, Rn. 44; OLG Frankfurt a. M., Urteil v. 28. Oktober 2021, Az. 6 U 65/20, Rn. 25, 29, 36, 38; OLG Frankfurt a. M., Urteil v. 28. Februar 2023, Az. 11 U 180/21 (Kart), Rn. 79, 82 f.; OLG Frankfurt a. M., Urteil v. 10. Januar 2024, Az. 17 U 90/22, Rn. 88 ff., 109, 112; OLG Frankfurt a. M., Urteil v. 27. Juni 2025, Az. 10 U 137/23, Rn. 22; OLG Hamburg, Hinweisbeschluss v. 6. Juni 2019, Az. 11 U 257/18, Rn. 24; OLG Hamburg, Vorlagebeschluss v. 2. März 2020, Az. 11 U 116/19, Rn. 20, 28 f., 33; OLG Hamburg, Urteil v. 14. Oktober 2022, Az. 11 U 116/19, Rn. 87-93; LG Dortmund, Urteil v. 15. Januar 2016, Az. 3 O 610/15, Rn. 25; Bezirksgericht Den Haag, Urteil v. 25. Juni 2019, Az. C-09-573240-KG ZA 19-430, ECLI:NL:RBDHA:2019:6301; Bezirksgericht Rotterdam, Urteil v. 1. April 2020, Az. C/10/572099/ HA ZA 19-352, ECLI:NL:RBROT:2020:2860, Rn. 4.21.

42 OLG Köln, Urteil v. 7. Februar 2020, Az. 19 U 118/19, Rn. 89-94; LG Hamburg, Urteil v. 15. Oktober 2018, Az. 318 O 330/18, Rn. 45; LG Hamburg, Urteil v. 21. November 2019, Az. 407 HKO 3/19, Rn. 20 f.

43 LG Frankfurt a. M., Urteil v. 20. Juli 2023, Az. 2-19 O 93/21, Rn. 15.

44 Gerichtshof Amsterdam, Urteil v. 6. Oktober 2020, Az. 200.257.695/01, ECLI:NL:GHAMS:2020:2621, Rn. 3.6 ff.

45 OLG Köln, Urteil v. 7. Februar 2020, Az. 19 U 118/19, Rn. 87, 89 f.; LG Hamburg, Urteil v. 15. Oktober 2018, Az. 318 O 330/18, Rn. 36, 41, 43, 45; LG Hamburg, Urteil v. 21. November 2019, Az. 407 HKO 3/19, Rn. 17, 20 f.

46 EuGH, *Bank Melli Iran*, Urteil v. 21. Dezember 2021, Rs. C-124/20, ECLI:EU:C:2021:1035, Rn. 51.

47 EuGH, *Bank Melli Iran* (Fn. 46), Rn. 64, 67.

48 EuGH, *Bank Melli Iran* (Fn. 46), Rn. 93, 95.

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2026-2-685 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-CA

Zwar schränkt das durch den EuGH eingeführte Erfordernis einer Interessensabwägung die Absolutheit des Befolgungsverbots ein, indem Gerichte das Ziel der Jurisdiktionsbegrenzung und mögliche wirtschaftliche Verluste des Betroffenen abwägen müssen und in Einzelfällen auf eine Durchsetzung verzichten.[49] Der Ausgang einer solchen Abwägung ist jedoch angesichts der uneinheitlichen Entscheidungspraxis der mitgliedstaatlichen Gerichte in der Vergangenheit schwer vorhersehbar.

Art. 5 Abs. 2 Verordnung, der der Kommission ermöglicht, Betroffenen bei schweren Interessensbeeinträchtigungen eine Ausnahmegenehmigung von dem Befolgungsverbot zu erteilen, ist ebenfalls ein zwiespältiges Instrument. Unklar ist, wie oft die Kommission Ausnahmegenehmigungen erteilt, da die Entscheidungen nicht veröffentlicht werden.[50] Angesichts des Ziels der Verordnung, die Geltung der im Anhang aufgeführten Rechtsakte umfassend zu unterbinden, dürfte die Kommission eher sparsam damit umgehen[51] – zumal eine Prognose möglicher Sanktionierung der Unternehmen durch die US-Behörden angesichts des Entscheidungsspielraums der US-Behörden schwerfällt.[52] Viele Unternehmen nehmen die Möglichkeit, eine Genehmigung zu beantragen, zudem aus Angst vor US-Strafmaßnahmen nicht in Anspruch.[53] Im Übrigen sind Ausnahmegenehmigungen stets befristet.[54] Der Erteilung geht oft ein zeitintensives Genehmigungsverfahren voraus[55] und sie kann im Nachgang gerichtlich angegriffen werden.[56] Immerhin deuten die im ersten EuG-Urteil zur Blocking-Verordnung zitierten Erwägungsgründe zu drei Durchführungsbeschlüssen, mit denen die Kommission der Clearstream Banking AG Ausnahmegenehmigungen erteilt hat, darauf hin, dass die Kommission eine umfassende Beurteilung der Lage vornimmt und bei schwerer Interessensbeeinträchtigung eine Ausnahmegenehmigung

49 EuGH, *Bank Melli Iran* (Fn. 46), Rn. 95. Eine entsprechende Prüfung wurde in nachfolgenden Urteilen von mitgliedstaatlichen Gerichten aufgegriffen, vgl. etwa BGH, Urteil v. 18. März 2025, Az. XI ZR 59/23, Rn. 65-67.

50 Auf Anfrage an die Kommission wurde der Verfasserin mitgeteilt, dass nur Zugang zu einzelnen Entscheidungen erbeten werden kann und die Kommission das Recht hat, den Zugang zu verweigern, sofern deren Freigabe EU-Interessen schadet.

51 So OLG Hamburg, Vorlagebeschluss v. 2. März 2020, Az. 11 U 116/19, Rn. 38.

52 OLG Frankfurt a. M., Urteil v. 28. Oktober 2021, Az. 6 U 65/20, Rn. 48.

53 Gerd Schwendinger und Renata Rehle, 'Blocking VO: Kündigung aufgrund drohender US-Sekundärsanktionen ohne Nennung von Gründen gegenüber US-gelisteten Unternehmen', EuZW 33 (2022), 227-237 (236).

54 Im Fall der Clearstream Banking AG etwa nur für je ein Jahr. Vgl. EuG, *IFIC Holding*, Urteil v. 12. Juli 2023, Rs. T-8/21, ECLI:EU:T:2023:387, Rn. 11, 44-46.

55 EuG, *IFIC Holding* (Fn. 54), Rn. 1, 10 f.

56 So im Fall EuG, *Middle East Bank, Munich Branch gegen Kommission*, Urteil v. 10. Dezember 2025, Rs. T-518/23. Wenngleich der Ausgang, wie in diesem Fall, zugunsten des europäischen Unternehmens entschieden werden kann, verursacht dies Unsicherheit.

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2026-2-685 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-CA

erteilt.[57] Die Gewährung einer Ausnahmegenehmigung ist dabei sogar dann noch möglich, wenn bereits den ausländischen Rechtsakten Folge geleistet wurde.[58]

Dagegen erscheint es schwieriger, das Anerkennungs- und Vollstreckungsverbot in Art. 4 der Blocking-Verordnung vor Gericht geltend zu machen. Dies zeigt sich etwa in einem vom EuG entschiedenen Fall, in dem die Pilatus Bank gegen den Entzug ihrer Banklizenz durch die Europäische Zentralbank geklagt hatte.[59] Das Gericht wies die Klage ab, da das Ansehen der Bank und das Vertrauen des Marktes durch die Anklage ihres Hauptaktionärs wegen schwerer Finanzdelikte in den USA erschüttert worden sei. Dies stelle einen ausreichenden Grund für den Entzug der Zulassung dar. Art. 4 der Verordnung sei nicht anwendbar, da die Europäische Zentralbank keine amerikanischen Sanktionen durchgesetzt habe, sondern auf das schlechte Ansehen des Aktionärs beziehungsweise der Bank reagiert habe.[60]

In einem weiteren Verfahren hatte die iranische Zentralbank vor dem luxemburgischen Bezirksgericht beantragt, ein US-amerikanisches Urteil, das den Transfer von bei einer luxemburgischen Bank belegenen Wertpapieren in die New Yorker Zweigniederlassung der Bank anordnete, nicht zu vollstrecken, da dies gegen Art. 4 VO 2271/96/EG verstoße. Das luxemburgische Gericht gab dem Antrag statt, ohne näher auf Art. 4 einzugehen. Da eine Vollstreckung ausländischer Urteile ohne inländisches Vollstreckungsurteil bereits nach luxemburgischem Recht verboten ist (wie in Deutschland nach § 722 Abs. 1 ZPO), sei für den Fall irrelevant, ob ein Verstoß gegen Art. 4 vorliege.[61]

Schließlich hatte das niederländische oberste Gericht über die Auslieferung eines in den Niederlanden ansässigen Iraners in die USA wegen Handels mit Dual-Use-Gütern zu entscheiden. Es verneinte einen Verstoß gegen das Anerkennungsverbot, da der Handel bereits durch auf UN-Resolutionen basierende europäische Sanktionen verboten war und die betroffenen Personen daher nicht durch Art. 4, 11 Nr. 5 VO 2271/96/EG geschützt seien.[62] Diese Auslegung ist insofern nachvollziehbar, als die Blocking-Verordnung nach

57 EuG, *IFIC Holding* (Fn. 54), Rn. 31-33, 78.

58 EuG, *IFIC Holding* (Fn. 54), Rn. 129; EuG, *Middle East Bank* (Fn. 56), Rn. 61, 68 ff.

59 EuG, *Pilatus Bank plc und Pilatus Holding Ltd gegen EZB,* Urteil v. 2. Februar 2022, Rs. T-27/19, ECLI:EU:T:2022:46.

60 EuG, *Pilatus Bank plc und Pilatus Holding Ltd* (Fn. 59), Rn. 120, 277.

61 Bezirksgericht Luxemburg, 2. Kammer (Handel/Insolvenzen), Urteil v. 30. April 2021, Az. 2021TALCH02/00649.

62 Oberster Gerichtshof (Hoge Raad) der Niederlande, Urteil v. 7. April 2020, Az. 19/03920, ECLI:NL:PHR:2020:156, Rn. 5.2, 5.4.2, 5.4.3. Ebenso bereits die Eingangsinstanz: Bezirksgericht Rotterdam, Entscheidung v. 5. Juli 2019, Az. 10/965081-18, ECLI:NL:RBROT:2019:5338, Rn. 6.3, 8.2.

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2026-2-685 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-CA

Erwägungsgrund 1, 4 und 5 sowie Art. 1 die völkerrechts*widrige* extraterritoriale Geltung ausländischer Rechtsakte in der EU verhindern soll. Ihr Telos könnte folglich dahingehend zu verstehen sein, dass auf Basis von UN-Resolutionen, also völkerrechts*konform*, erlassene Sanktionen vom Anwendungsbereich ausgenommen sind. Eine solche teleologische Reduktion stünde allerdings im Widerspruch zum Wortlaut des Art. 1 Abs. 1 VO 2271/96/EG i. V. m. ihrem Anhang. Danach soll die extraterritoriale Geltung *aller* gelisteter Rechtsakte, d. h. auch der völkerrechtskonformen, unterbunden werden.[63] Eine Vorlagefrage an den EuGH wäre deshalb angebracht gewesen. Das Gericht lehnte dies jedoch ab.[64]

2. Der Rückforderungsanspruch als Eckpfeiler der Verordnung?

Der Rückforderungsanspruch in Art. 6 der Blocking-Verordnung, der EU-Wirtschaftsbeteiligten ermöglicht, Schäden, die sie durch die Anwendung ausländischer Rechtsvorschriften erlitten haben, zurückzufordern, wurde bei Erlass der Verordnung als deren Rückgrat angesehen.[65] Als zwingende Norm ist der Anspruch unabhängig vom geltenden Recht anzuwenden.[66] Als Anspruchsgegner dürften jedoch vor allem andere europäische Wirtschaftsteilnehmer in Betracht kommen.[67] Art. 6 Abs. 3 S. 2 VO 2271/96/EG verweist nämlich für den Anwendungsbereich u. a. auf Titel II Abschnitt 2-6 des Übereinkommens über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (EuGVÜ), der heutigen Brüssel-Ia-Verordnung (EuGVO). Sämtliche Gerichtsstände dieser Abschnitte verlangen, dass der Beklagte seinen Wohnsitz im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates hat. Hat jedoch nicht der nach europäischem Recht gegründete Vertragspartner, sondern beispielsweise dessen amerika-

63 Ebenso Staatsanwaltschaft beim Obersten Gerichtshof (Hoge Raad) der Niederlande, Schlussanträge des Generalstaatsanwalts v. 18. Februar 2020, Az. 19/03920, ECLI:NL:HR:2020:623, Rn. 113 f.

64 Hoge Raad, Urteil v. 7. April 2020, Az. 19/03920, ECLI:NL:PHR:2020:156, Rn. 5.6. Der Generalanwalt hielt eine Vorlagefrage für nicht erforderlich, da nur Handel *in* der EU über Art. 11 Nr. 5 der Verordnung geschützt sei. Vgl. Staatsanwaltschaft beim Hoge Raad der Niederlande, Schlussanträge des Generalstaatsanwalts (Fn. 63), Rn. 111. Dies widerspricht dem *Effet-utile*-Grundsatz, da dann Personen i. S. d. Art. 11 Nr. 5 der Verordnung nur teilweise geschützt wären.

65 Jürgen Hüber, 'The Helms-Burton Blocking Statute of the European Union', Fordham Int'l. L. J. 20 (1997), 699-716 (705).

66 Szabados, *Economic Sanctions* (Fn. 37), 153.

67 Einen Anspruch aus dem Grund verneinend BGH, Urteil v. 18. März 2025, Az. XI ZR 59/23, Rn. 45-50; einen Anspruch daher bejahend OLG Frankfurt a. M., Urteil v. 27. Juni 2025, Az. 10 U 137/23, Rn. 20.

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2026-2-685 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-CA

nische Muttergesellschaft den Schaden verursacht, kann aufgrund der rechtlichen Eigenständigkeit der Tochter in der Regel nur gegen die Mutter vorgegangen werden.[68]

Aus dem Kartellrecht ist indes die Möglichkeit bekannt, Tochter- und Mutterunternehmen als Einheit zu betrachten, wenn sie im selben Bereich tätig sind, und bei Verstößen der Mutter- gegen Art. 101 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) die Tochtergesellschaft haftbar zu machen.[69] Um die Effektivität von Art. 6 Blocking-Verordnung zu erhöhen, könnte man erwägen, diese Rechtsprechung auf den hiesigen Kontext zu übertragen und Tochtergesellschaften amerikanischer Firmen in der EU zur Haftung heranzuziehen. Denn gegen Unternehmen in den USA wird der Anspruch mangels Kooperation der US-Behörden oft nicht durchsetzbar sein.[70] Sofern US-Unternehmen jedoch Anteile in einem EU-Mitgliedstaat halten, ermöglicht der für die Blocking-Verordnung auf EU-Ebene neu geschaffene Gerichtsstand des Vermögens in Art. 6 Abs. 3 S. 2 Alt. 2, gegen die Unternehmen vor europäischen Gerichten vorzugehen.[71] Dann kann der Schadensersatzanspruch gemäß Art. 6 Abs. 4 durch Beschlagnahme und Verkauf dieser Anteile vollstreckt werden.[72]

Einem Vorgehen gegen die ausländischen Behörden selbst steht in den meisten Fällen der Grundsatz der Staatenimmunität entgegen.[73] Dieser gilt nach heutigem Völkergewohnheitsrecht nur für acta iure imperii, nicht für acta iure gestionis.[74] Für die Unterscheidung ist die Natur des Handelns maßgeblich, die sich nach der lex fori beurteilt.[75] Ist der Forumstaat der UN-Konvention zur Staatenimmunität beigetreten, können deren Bestimmungen zur Qualifikation beitragen. Privatrechtlicher Natur sind danach beispielsweise wirtschaftliche Transaktionen zwischen einem Staat und einer auslän-

68 Hüber (Fn. 65), 706.

69 EuGH, *Sumal*, Urteil v. 6. Oktober 2021, Rs. C-882/19, ECLI:EU:C:2021:800, Rn. 48, 51 f.

70 Ruys und Ryngaert (Fn. 25), 94 f.

71 Indem Art. 6 Abs. 3 der Verordnung auf die Gerichte eines Mitgliedstaates und nicht das Gericht des Ortes verweist, begründet er hinsichtlich des Gerichtsstands des Vermögens nur internationale, nicht aber örtliche Zuständigkeit. Letztere müsste daher über autonome Zuständigkeitsvorschriften des betreffenden Mitgliedstaats, wie § 23 ZPO, begründet werden, damit der Verweis nicht ins Leere geht.

72 Hüber (Fn. 65), 706.

73 Hornkohl, '(Miss-)Achtung des Fremden?' (Fn. 15), 177; Marian Niestedt und Katja Göcke, '51. Verordnung (EG) Nr. 2271/96 Art. 6 [Schadensersatz]' in: Horst Krenzler (Begr.), Christoph Herrmann und Marian Niestedt (Hrsg.), *EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht*, V. 51, in: (25. EL, C. H.Beck 2025), Rn. 3.

74 UN, GV Resolution 59/38, 2. Dezember 2004, A/RES/59/38, Anlage, Teil III; BVerfGE 16, 27 (33 f., 51 f., 60 f.).

75 BVerfGE 16, 27 (62 f.); 28 USC § 1603(d).

 DOI 10.17104/0044-2348-2026-2-685

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2026-2-685 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

dischen natürlichen und juristischen Person.[76] Sogar wenn eine Handlung danach als actum iure gestionis zu werten ist,[77] wird der Handlungs- und Schadenserfolgsort[78] allerdings regelmäßig in den USA liegen. Dann kann nach Art. 5 Nr. 3 EUGVÜ keine Zuständigkeit der EU-Gerichte begründet werden. US-Gerichte hingegen werden dem Anspruch kaum stattgeben.

Schwierig ist darüber hinaus die Vollstreckung der Schadensersatzansprüche gegen ausländische Behörden. Zwar lassen immer mehr Staaten die Vollstreckung in hoheitliches Eigentum zu.[79] Nach allgemeiner Rechtsüberzeugung und Staatenpraxis besteht jedoch kein Vollstreckungszugriff auf sich im Inland befindliche Gegenstände eines Staates, die bei Beginn der Vollstreckungsmaßnahmen dessen *hoheitlichen* Zwecken dienen.[80] Hierzu dürfte der Großteil des US-Eigentums in Europa zählen, etwa Botschafts- oder Militärgebäude.

Der Rückforderungsanspruch könnte somit grundsätzlich einen Anreiz für ausländische Staaten setzen, ihre Rechtsakte nicht extraterritorial auszudehnen, um Schadensersatzforderungen zu vermeiden. In ihrer jetzigen Form bietet Art. 6 Abs. 1 Betroffenen jedoch geringen tatsächlich realisierbaren Schutz gegenüber denen, die ihnen den Hauptschaden durch Anwendung der Gesetze zufügen, nämlich den ausländischen Behörden.[81] Bekräftigt wird dieses Ergebnis dadurch, dass nur wenige Rückforderungsansprüche positiv beschieden wurden.[82] Zur Verwirklichung des Schutzziels der Verordnung trägt die Klausel daher bisher eher nicht bei.

---

76 UN, GV Resolution 59/38 (Fn. 74), Anlage, Art. 2 Abs. 1 lit. c Nr. 2, 10 Abs. 1.

77 Was regelmäßig nicht der Fall sein dürfte. So betrifft etwa der Ausschluss von Kreditvergaben durch die staatliche Kreditversicherungsbank der USA, die Export-Import-Bank, zwar kommerzielles Handeln am Markt. Die Bank handelt hier aber nicht wie ein Privater. Sie ist eine staatliche Einrichtung (12 USC § 635(a)(1)), die in Ausführung öffentlichen Rechts auf Anweisung des US-Präsidenten eine hoheitliche Handlung vornimmt (Nichtvergabe *öffentlicher* Kredite), 50 USC § 1701 note, Iran Sanctions Act of 1996, sec. 6(a)(1). Anders kann dies etwa im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe liegen. Vgl. dazu Konrad Walter, 'Der „Snap-back" der US-Sanktionen gegen den Iran und die wiederbelebte EU-Blocking-VO', RIW 2018, 735 (739 f.).

78 Das ist der Ort, an dem sich der Schaden konkret zeigt und das auslösende Ereignis seine schädigende Wirkung entfaltet, nicht der Ort der Folgeschäden. Vgl. EuGH, *Zuid-Chemie BV v. Philippo's Mineralenfabriek NV/SA*, Urteil v. 16. Juli 2009, Rs. C-189/08, ECLI:EU:C:2009:475, Rn. 23, 26, 32.

79 Neben einigen EU-Staaten u. a. die Schweiz und die USA. Vgl. BVerfGE 46, 342 (368-381).

80 BVerfGE 46, 342 (392, 403).

81 Ebenso European Parliamentary Research Service, 'Updating the Blocking Regulation', Briefing PE 623.535, Juni 2018, 7.

82 In den hier untersuchten Fällen nur in OLG Frankfurt a. M., Urteil v. 27. Juni 2025, Az. 10 U 137/23, Rn. 20. Da der Kläger nicht zum von der Verordnung geschützten Personenkreis gehört, wurde ein Anspruch verneint in BGH, Urteil v. 18. März 2025, Az. XI ZR 59/23, Rn. 45-50. Einem Antrag, BNP Paribas gem. Art. 6 der Verordnung zur Zahlung der Gerichtskosten wegen Verstoßes gegen die Verordnung zu verurteilen, wurde aus Verfahrensgründen nicht stattgegeben. Vgl. Berufungsgericht Grenoble, Handelskammer, Urteil v. 27. Januar 2022, Az. 20/01735.

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2026-2-685 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-CA

3. Faktische Wirkung des US-amerikanischen Rechts trotz zwingenden EU-Rechts

Die US-amerikanischen Rechtsakte, deren extraterritoriale Reichweite durch die EU-Blocking-Verordnung unterbunden werden soll, entfalten weiterhin faktische Wirkung. Zwar sind die Anerkennungs- und Befolgungsverbote in Art. 4 und 5 den europäischen ordre public konkretisierende Eingriffsnormen.[83] Sofern ihr Anwendungsbereich eröffnet ist, sind diese Verbote daher als lex fori gemäß Art. 9 Abs. 2 Rom I-Verordnung den US-Sanktionen vorrangig,[84] sodass die Geltung der US-Rechtsakte kollisionsrechtlich ausgeschlossen ist. Viele EU-Wirtschaftsteilnehmer nehmen jedoch potenziell risikobehaftete Transaktionen aus Angst vor Konsequenzen in den USA gar nicht erst vor.[85] Zu solchen Vorsichtsmaßnahmen werden sie nicht nur durch die oben diskutierte extraterritoriale Ausweitung der US-Jurisdiktionsansprüche veranlasst, sondern auch, weil die USA die Stellung des Dollars als führende Reservewährung nutzen, um selbst auf Unternehmen mit nur geringfügigem US-Bezug Druck auszuüben.[86] So treffen US-Regierungsvertreter sich etwa zuweilen direkt mit der Führungsebene eines Unternehmens und legen dieser nahe, zur Vermeidung von Reputationsverlusten ihre Beziehungen zu bestimmten SDN-gelisteten Regionen oder Organisationen zu beenden.[87] Anderseits wird Druck ausgeübt über formelle Sanktionen. Beispielsweise werden Unternehmen zu Strafzahlungen gezwungen oder vom US-Finanzmarkt aus-

83 Die Normen stellen Verbote auf, deren Einhaltung für die europäische öffentliche Ordnung als entscheidend stipuliert wird (Erwägungsgrund 6). Sie verfolgen einen öffentlichen Zweck (Erwägungsgrund 6) und sehen Strafandrohungen vor (in Art. 9 VO). Sie sind damit Eingriffsnormen der lex fori, die dem ausländischen Recht im Rahmen einer Sonderanknüpfung zwingend vorgehen. Zu den Kriterien vgl. Dieter Martiny, 'Art. 9 Rom-I-VO Eingriffsnormen' in: Franz Jürgen Säcker, Roland Rixecker, Hartmut Oetker und Bettina Limperg (Hrsg.), *Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch*, Bd. 13 (9. Aufl., C.H. Beck 2025), Rn. 13, 20 f., 112. Vgl. auch Meng, *Extraterritoriale Jurisdiktion* (Fn. 20), 658 f.

84 Marcel Gernert, 'Vertragskündigungen iranischer Geschäftsbeziehungen aufgrund US-Sanktionen und ein möglicher Verstoß gegen die EU-Blocking-Verordnung und § 7 AWV', IPRax 2020, 329 (332); Christoph Seibt und Philip Denninger, 'US-Sanktionen, Blocking-Verordnung und Vertragskündigung im Spiegel geopolitischer Pflichten der Geschäftsleitung', Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 2023, 57-63 (62).

85 Europäische Kommission, 'Bericht zu Art. 7 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 2271/96 des Rates („Blocking-Verordnung")', COM(2021) 535 final v. 3. September 2021, 13; Fleury Graff (Fn. 11), 92; Gordon (Fn. 6), 7.

86 Sogar wenn die Transaktion nicht in US-Dollar durchgeführt wird, erfolgt das Verrechnungsverfahren (clearing) häufig in den USA. Vgl. Susan Emmenegger und Florence Zuber, 'To Infinity and Beyond: U.S. Dollar-Based Jurisdiction in the U.S. Sanctions Context', Schweizerische Zeitschrift für Wirtschafts- und Finanzmarktrecht 2022, 114- 130 (120-126); siehe auch Stoll et al. (Fn. 9), 19.

87 Suzanne Katzenstein, 'Dollar Unilateralism', Ind. L.J. 90 (2015), 293 (312-314, 331 f., 335 f.).

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2026-2-685 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-CA

geschlossen, wenn sie Geschäftsbeziehungen haben zu Personen, die auf der schwarzen Liste der „specially designated nationals and blocked persons" (SDN-list) des US-amerikanischen Amts für Kontrolle von Auslandsvermögen (Office of Foreign Assets Control, OFAC) stehen.[88] Zwischen 2010 und 2018 betrafen die meisten Strafzahlungen in diesem Kontext nicht-amerikanische Unternehmen.[89] Aus Angst vor weiteren Maßnahmen stimmten etwa die deutsche Commerzbank[90] und die französische BNP Paribas[91] im Rahmen von Vergleichen hohen Strafzahlungen zu.[92] Dies stützt die in der Literatur vertretene These, dass die extraterritoriale Anwendung der Helms-Burton- und D'Amato-Rechtsakte auch ökonomisch motiviert ist.[93] Das OFAC betrachtet es dabei entgegen früherer Praxis[94] als erschwerenden Faktor, wenn ein Unternehmen wissentlich gegen die US-Gesetzgebung verstößt, weil es diese aufgrund der EU-Blocking-Verordnung für nicht anwendbar hält.[95]

Verstärkt wirkt die De-facto-Wirkung des US-Rechts dadurch, dass Verstöße gegen die Blocking-Verordnung gemäß Art. 9 S. 1 nicht direkt durch die EU, sondern durch die Mitgliedstaaten sanktioniert werden und sehr unterschiedlich ausfallen. Während beispielsweise in den Niederlanden[96] und Irland[97] u. U. Gefängnisstrafen vorgesehen sind, sanktionieren das belgische,[98] deutsche[99] und österreichische[100] Recht Verstöße nur mit einem Bußgeld.

---

88 22 USC §§ 6041, 8743(b), 50 USC 1701 note.

89 Fleury Graff (Fn. 11), 92.

90 Mit einer Vergleichssumme i. H. v. 642 Millionen USD. Vgl. United States District Court for the District of Columbia, *United States v. Commerzbank AG and Commerzbank AG New York Branch*, Deferred Prosecution Agreement v. 12. März 2015.

91 Mit einer Vergleichssumme i. H. v. 8,97 Milliarden US-Dollar. $ 8,8 Milliarden wurden als illegale Vermögenswerte (forfeiture) eingezogen; hinzu kam eine Geldbuße i. H. v. $ 140 Millionen. Vgl. United States District Court for the Southern District of New York (S. D. N. Y.), *United States v. BNP Paribas S. A.*, Urteil v. 1. Mai 2015, Az. 14 Cr. 460 (LGS), ECF No. 53 und 54.

92 Für eine völkerrechtliche Analyse der extraterritorialen Anwendung des Sanktionsrechts auf nicht-amerikanische Banken vgl. Emmenegger (Fn. 7), 654-657.

93 Raphaël Gauvain, Claire D'Urso und Alain Damais, 'Rétablir la souveraineté de la France et de l'Europe et protéger nos entreprises des lois et mesures à portée extraterritoriale. Rapport à la demande de M. Edouard Philippe, Premier ministre', 26. Juni 2019, 3 f.; Sorel (Fn. 29), 424, 426 f., 436, 438.

94 Vgl. Werner Meng, 'Extraterritoriale Jurisdiktion in der US-amerikanischen Sanktionsgesetzgebung', EuZW 1997, 423-428 (423).

95 Office of Foreign Assets Control (OFAC), 'Enforcement Information for December 9, 2019, Entities – 31 C. F. R. 501.805(d)(1)(i)', 3.

96 Art. 1 nr. 2, 2 lid 1, 6 lid 1 nr. 1 Wet op de economische delicten.

97 Statutory Instruments (S. I.) No. 217/1997 – European Communities (Extraterritorial Application of Legislation Adopted By a Third Country) Regulations, 1997, sec. 6.

98 Art. 231 § 1, 2 Wet van 2 mei 2019 houdende diverse financiële bepalingen.

99 § 82 II Außenwirtschaftsverordnung (AWV) i. V. m. §§ 4 Abs. 2 Nr. 2, 19 Abs. 4 Nr. 1, Abs. 3 Nr. 1a, Abs. 6 Außenwirtschaftsgesetz (AWG).

100 § 1 Österreichisches BGBl. I Nr. 117/1997 v. 22. Oktober 1997.

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2026-2-685 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-CA

Unterschiedlich ist außerdem, *welche* Verstöße verfolgt werden: in Deutschland einzig die Missachtung des Befolgungsverbots (Art. 5 Abs. 1 VO 2271/96/EG), in Österreich, Irland,[101] Belgien und den Niederlanden[102] daneben noch die der Unterrichtungspflicht (Art. 2 VO 2271/96/EG). Zudem gibt es nur wenige dokumentierte Fälle tatsächlicher Strafverfolgung durch die Behörden. So wurden in Österreich und Deutschland von 2007 bis 2015 nur je ein Bußgeldverfahren begonnen und eingestellt.[103]

Diese inkonsequente Sanktionspraxis der Mitgliedstaaten verringert den Abschreckungseffekt von Verstößen gegen die Verordnung und schadet damit deren Effektivität. Nur, wenn EU-Sanktionen den ausländischen potenziell gleichwertig sind, wird die Abwägung der EU-Wirtschaftsteilnehmer, welchem Recht sie folgen, zugunsten der Blocking-Verordnung ausfallen.[104]

4. Zwischenfazit: Das Blocking Statute als unvollkommenes Schutzschild

Unabhängig davon, ob EU-Wirtschaftsteilnehmer sich dazu entscheiden, den US-Vorgaben oder den Bestimmungen der Blocking-Verordnung zu folgen, drohen ihnen rechtliche Konsequenzen des jeweils anderen Rechtskreises. Diese Situation hat manche zu dem Urteil veranlasst, die Blocking-Verordnung diene primär dem Schutz von Unternehmen aus den von den USA sanktionierten Drittstaaten.[105] Eine solche pauschal negative Einschätzung verkennt, dass die Interessen Dritter bei der Interessensabwägung, die im Rahmen der Erteilung von Ausnahmegenehmigungen nach Art. 5 Abs. 2 VO 2271/96/EG vorzunehmen ist, gerade *nicht* berücksichtigt werden.[106] Die Kommission leistet Betroffenen auf Anfrage zudem technische Unterstützung, wenn diese sie gemäß Art. 2 Abs. 1 VO 2271/96/EG über Beeinträchtigungen aufgrund der US-Rechtsakte unterrichten.[107] Theoretisch kön-

101 Statutory Instruments (S. I.) No. 217/1997 – European Communities (Extraterritorial Application of Legislation Adopted By a Third Country) Regulations, 1997, sec. 5 (1, 2).

102 Art. 1 nr. 2 Wet op de economische delicten.

103 Bundesministerium für Europäische und innere Angelegenheiten, 'Außenministerium stellt Ermittlungen gegen BAWAG ein', Pressemitteilung v. 21. Juni 2007; Deutscher Bundestag, 'Anwendung der US-amerikanischen Blockadegesetze gegen Kuba in der Europäischen Union', BT Drs. 18/4474v. 26. März 2015, 3 (Frage 8 und 9).

104 EuGH-Generalanwalt Hogan, *Bank Melli Iran* (Fn. 4), Fn. 39.

105 Kilian Bälz, 'RIW-Kommentar zu EuGH (Große Kammer), Urteil vom 21.12.2021, Rs. C-124/20 – Bank Melli Iran', RIW 2022, 124-126 (126); Schwendinger und Rehle (Fn. 53), 237; Tamás Szabados, 'Nachkommen oder nicht nachkommen, das ist hier die Frage …', Zeitschrift für Europäisches Privatrecht 31 (2023), 213-229 (228).

106 EuG, *IFIC Holding* (Fn. 54), Rn. 72, 117; EuGH-Generalanwalt Hogan, *Bank Melli Iran* (Fn. 4), Rn. 73.

107 Europäische Kommission, COM(2021) 535 final (Fn. 85), 11.

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2026-2-685 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-CA

nen Betroffene selbst, wenn sie keinen Genehmigungsantrag gestellt haben, ihr Verhalten mit Erwägungen ohne Bezug zu den US-Sanktionen rechtfertigen.[108]

Gleichwohl bietet die Blocking-Verordnung nur unvollständigen Schutz.[109] Dies liegt zunächst an der weiterhin faktischen Wirkung der US-Sanktionen, die die Verordnung nicht zu unterbinden vermag. Zudem weisen die zentralen Schutznormen der Verordnung strukturelle Defizite auf. So konnte das Anerkennungs- und Vollstreckungsverbot (Art. 4) in den stichprobeartig untersuchten Fällen nicht geltend gemacht werden. Ähnliches gilt für den Rückforderungsanspruch nach Art. 6, der vor allem gegenüber anderen EU-Wirtschaftsteilnehmern durchsetzbar ist. Zwar hat der EuGH nun für Klarheit hinsichtlich der Auslegung des Befolgungsverbots (Art. 5 Abs. 1) gesorgt, was die diesbezügliche Entscheidungsdisparität der mitgliedstaatlichen Gerichte beenden dürfte. Die von dem EuGH favorisierte weite Auslegung eines umfassenden Befolgungsverbots geht jedoch zu Lasten der EU-Wirtschaftsteilnehmer.[110] Dies mag zwar u. U. die bestehende Rechtsordnung schützen. Für die EU-Wirtschaftsteilnehmer kann sich jedoch ein faktischer Kontrahierungszwang gegenüber Personen aus bestimmten von den USA primär sanktionierten Ländern ergeben. Das würde sie wiederum US-amerikanischen Sanktionen aussetzen, zumal sich die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen (Art. 5 Abs. 2) in der Praxis ebenfalls als unzureichend erweist. Schließlich beschränkt der begrenzte Anwendungsbereich der Blocking-Verordnung ihren Schutzumfang: Weder extraterritorial wirkende Rechtsakte gegen Länder, die selbst Gegenstand von EU-Sanktionen sind (etwa Russland), sind erfasst,[111] noch sämtliche extraterritoriale US-Sanktionen mit negativen Auswirkungen auf die EU.[112]

IV. Ergänzende Ansätze zum Schutz vor extraterritorialer Rechtsanwendung

Wie dargestellt, ist die Blocking-Verordnung aktuell nicht im Stande, die extraterritoriale Ausdehnung der amerikanischen Rechtsetzungsgewalt maßgeblich zu begrenzen. Im Folgenden sollen daher einerseits alternative Lö-

108 Für Beispiele siehe EuGH-Generalanwalt Hogan, *Bank Melli Iran* (Fn. 4), Rn. 87 f., 91, 96.

109 So auch EuGH-Generalanwalt Hogan, *Bank Melli Iran* (Fn. 4), Rn. 136.

110 Ebenso EuGH-Generalanwalt Hogan, *Bank Melli Iran* (Fn. 4), Rn. 136.

111 Hornkohl, '(Miss-)Achtung des Fremden?' (Fn. 15), 190 f.

112 Dies führte zur Unanwendbarkeit der Blocking-Verordnung etwa in *Lamesa Investments Ltd. v. Cynergy Bank Ltd.*, [2019] EWHC 1877 (Comm), Rn. 30.

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2026-2-685 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-CA

sungsansätze zur Begrenzung extraterritorialer Jurisdiktion, anderseits mögliche Änderungen der EU-Abwehrmechanismen betrachtet werden.

1. Gegenseitige Rücksichtnahme bei der Jurisdiktionsausübung

Da das Völkerrecht als Koordinationsrechtsordnung, anders als nationale Rechtsordnungen, keine Kompetenzzuweisung, sondern nur eine Kompetenzbegrenzung kennt,[113] müssen Jurisdiktionskonflikte anderweitig gelöst werden. Einen möglichen Ansatz bot eine – mittlerweile zurückgenommene – Hypothese des Forschungsinstituts American Law Institute in seinem Restatement (Third) of the Foreign Relations Law of the United States, einem Überblick über das nach Auffassung des Instituts geltende internationale Recht. Nach dessen § 403 Abs. 1 dürfen Staaten im Falle von Jurisdiktionskonflikten ihre Hoheitsgewalt nicht ausüben, wenn dies unbillig wäre. Überwögen die Interessen des anderen Staates, hätten die eigenen zurückzutreten (§ 403 Abs. 3).[114] Zudem sollte das Verhalten einer Person im Ausland gemäß § 441 Abs. 1 nicht geregelt werden, wenn das Recht des Territorialstaates dem entgegensteht,[115] es sei denn, es besteht eine substantielle Verbindung zum Staat mit dem personellen Anknüpfungspunkt.[116] Übertragen auf den vorliegenden Konflikt hätten die USA sich danach unter anderem bei den Reexportverboten zurücknehmen müssen, die nur an den Transit durch die USA anknüpfen,[117] während die EU in der Blocking-Verordnung an das Personalitätsprinzip anknüpft. Das Abwägungsgebot stellt jedoch lediglich eine comitas gentium dar, die mangels ausreichender Staatenpraxis noch kein Völkergewohnheitsrecht ist. Das nachfolgende Restatement (fourth) schwächt das Rücksichtnahmegebot ab. Danach üben die USA ihre Hoheitsgewalt nur in Fällen mit einer hinreichenden Verbindung zum Sachverhalt nach § 402 Abs. 1 aus. Die Rücksichtnahme auf fremde Interessen wird als bloße „prescriptive comity" verstanden (§ 402 Abs. 2).[118] Damit wird kein verbindlicher zweistufiger Abwägungstest mehr statuiert. Eine unbillige extraterritoriale Anwendung sei zwar nach wie vor zu vermeiden.[119]

113 Meng, 'Extraterritoriale Jurisdiktion' (Fn. 94), 427.

114 American Law Institute, *Restatement of the Law Third (1987), The Foreign Relations Law of the United States*, Part IV, Ch. 1, § 403(3), § 403 comment (e).

115 American Law Institute, *Restatement of the Law Third* (Fn. 114), Part IV, Ch. 4, § 441(1).

116 American Law Institute, *Restatement of the Law Third* (Fn. 114), Part IV, Ch. 4, § 441, comment (b).

117 31 CFR §§ 560.204 f., 560.403, 560.406.

118 American Law Institute, *Restatement of the Law Fourth* (Fn. 22), Part IV, Ch. 1, § 402(2).

119 American Law Institute, *Restatement of the Law Fourth* (Fn. 22), Part IV, Ch. 1, § 405, comment (a).

 DOI 10.17104/0044-2348-2026-2-685

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2026-2-685 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-CA

Legitime Interessen der USA könnten jedoch eine extraterritoriale Anwendung rechtfertigen.[120] In den Anmerkungen wird insoweit klargestellt, dass ein Gebot zur Rücksichtnahme durch einen Abwägungstest von der Staatenpraxis nicht bestätigt wurde.[121] In der Tat erlassen sogar Akteure, die extraterritorialer Hoheitsgewalt zuvor kritisch gegenüberstanden, wie etwa die EU, zunehmend Rechtsakte, die ausdrücklich einen weiten geografischen Anwendungsbereich beanspruchen.[122] Eine gegenseitige Rücksichtnahme bei der Jurisdiktion, ob durch einen Abwägungstest oder eine Priorisierung des Anknüpfungspunktes mit der stärkeren tatsächlichen Bindung,[123] hängt indes maßgeblich vom Willen der jeweiligen Staaten beziehungsweise ihrer Gerichte ab. Trotz prominenter Befürwortung[124] wird dies daher wohl vorerst nicht zu Völkergewohnheitsrecht.

2. Ausweitung wirtschaftlicher Instrumentarien

Als weitere Schutzinstrumente werden wirtschaftliche Maßnahmen diskutiert. So wurde etwa vorgeschlagen, die EU könne Unternehmen, die sich an die Blocking-Verordnung halten, für durch US-Sanktionen entstandene Schäden kompensieren.[125] Gegen ein solches Vorgehen sprechen die voraussichtlich hohen Kosten und die mit der Kompensation verbundene implizite Anerkennung der US-Rechtsakte, deren extraterritoriale Anwendung die Verordnung gerade unterbinden möchte.

Eine wirtschaftliche Lösung sollte zudem der Mechanismus „INSTEX" (Instrument in Support of Trade Exchanges) bringen, der von einigen EU-Mitgliedstaaten als Vermittlungsstelle entwickelt wurde, um den Handel mit dem Iran ohne direkten Geldtransfer aufrechtzuerhalten. Dabei wurden auf europäischer Seite jeweils ein Importeur und ein Exporteur von Waren in den

120 American Law Institute, *Restatement of the Law Fourth* (Fn. 22), Part IV, Ch. 1, § 405, comment (b).

121 American Law Institute, *Restatement of the Law Fourth* (Fn. 22), Part IV, Ch. 1, § 405, reporter's notes (6), § 407, reporter's notes (3).

122 Dazu bereits unter II. 1. Vgl. auch Hannah Buxbaum, 'Extraterritoriality in Comparative Context: Defining the Scope of State Law in a Global Era' in: Hannah Buxbaum (Hrsg.), *Extraterritoriality in Comparative Perspective* (Brill/Nijhoff 2025), 3-31 (9-12, 18 f.); Scott (Fn. 7).

123 Der IGH hat eine solche Priorisierung bereits für das Personalitätsprinzip anerkannt, vgl. IGH, *Affaire Nottebohm* (Fn. 20), 22. Eine Ausweitung wäre systematisch zu rechtfertigen, da kein anderes Vorrangprinzip besteht und Jurisdiktionsausübung ohnehin eine hinreichende Bindung erfordert.

124 Für eine solche Pflicht etwa IGH, Case concerning the *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited* (Belgium v. Spain), gesonderte Meinung von Richter M. Gerald Fitzmaurice, Urteil v. 5. Februar 1970, 64 (105).

125 Ruys und Ryngaert (Fn. 25), 106.

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2026-2-685 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Iran zusammengebracht, die eigentlich je einen iranischen Gläubiger beziehungsweise Schuldner hatten. Diese beglichen dann gegenseitig ihre offenen Forderungen und Verbindlichkeiten. Ein ebensolcher Ausgleich erfolgte zwischen ihren jeweiligen Gläubigern beziehungsweise Schuldnern auf iranischer Seite.[126] Allerdings kollidiert INSTEX mit der weiten Auslegung des Art. 5 Abs. 1 VO 2271/96/EG, da über seine Nutzung die US-Sanktionen indirekt anerkannt werden.[127] Gleichzeitig verstößt die Nutzung gegen das US-amerikanische Umgehungsverbot der US-Sanktionen.[128] Aufgrund dieser Widersprüche und praktischer Umsetzungsschwierigkeiten wurde das Instrument im März 2023 eingestellt.[129]

Auf wirtschaftsdiplomatischer Ebene strebt die EU an, die Abhängigkeit vom US-Dollar zu reduzieren, indem ausländische Wirtschaftsteilnehmer dazu bewegt werden, internationale Transaktionen statt über den Dollar über den Euro abzuwickeln.[130] Die BRICS-Staaten hatten 2023 ebenfalls angekündigt, Transaktionen künftig über eine alternative Währung durchzuführen.[131] Zwar ist der Dollar laut einer Studie der US-Zentralbank momentan noch die international am meisten genutzte Währung für Finanztransaktionen.[132] Doch könnte sich dies künftig ändern, etwa durch die Entwicklungen in der amerikanischen Zollpolitik oder die bereits zu beobachtende Praxis von Unternehmen im Energiesektor, den Euro vermehrt als Währung in ihren Exportvereinbarungen nutzen, um sich vom US-Finanzsystem unabhängiger zu machen.[133] Zudem kann die EU auch die Abhängigkeit vieler Kreditinstitute weltweit von dem als

126 Ulrich Karpenstein und Roya Sangi, 'Iran-Sanktionen am Schneideweg: Die EU-Blocking-Verordnung und INSTEX', EuZW 30 (2019), 309-314 (314).

127 Kilian Bälz, 'Das „Befolgungsverbot" der Blocking-VO (EG) Nr. 2271/96', EuZW 31 (2020), 416-420 (418 f.); David Johnson, 'INSTEX als rechtskonformer Bypass aus dem geopolitischen Minenfeld zwischen den US-Iran-Sanktionen und EU-Blocking-Verordnung?', CCZ 13 (2020), 16-22 (21).

128 Executive Office of the President, 'Reimposing Certain Sanctions With Respect to Iran', Executive Order No. 13846 of 6 August 2016, sec. 15(a), 83 Federal Register 38939 (38946).

129 Auswärtiges Amt, 'Gemeinsame Erklärung von Deutschland, Frankreich und dem Vereinigten Königreich (E3) zu INSTEX', Pressemitteilung v. 9. März 2023.

130 Europäische Kommission, 'Hin zu einer stärkeren Rolle des Euro', COM(2018) 796 final v. 5. Dezember 2018, 4 f., 12; Europäische Kommission, 'Das europäische Wirtschafts- und Finanzsystem: Mehr Offenheit, Stärke und Resilienz', COM(2021) 32 final v. 19. Januar 2021, 1 f., 6-14.

131 Christian Siedenbiedel, 'Eine neue Goldwährung als Dollar-Konkurrenz', FAZ Nr. 195 v. 23. August 2023, 23.

132 Die Autoren betonen aber zugleich, dass die Untersuchung noch nicht die potenziellen Auswirkungen der neuen Zollpolitik widerspiegelt. Vgl. Carol Bertaut, Bastian von Beschwitz und Stephanie Curcuru, 'The International Role of the U.S. Dollar – 2025 Edition', FEDS Notes v. 18. Juli 2025, doi: 10.17016/2380-7172.3856.

133 Clara Portela, 'The EU and the Politics of US Secondary Sanctions' in: Tom Ruys, Cedric Ryngaert, und Felipe Rodríguez Silvestre (Hrsg.), *The Cambridge Handbook of Secondary Sanctions and International Law* (Cambridge University Press 2024), 93-114 (105).

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2026-2-685 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-CA

Gironetz für Auslandszahlungen genutzten Unternehmen SWIFT als Steuerungsinstrument nutzen.[134]

3. Nachschärfung der rechtlichen Abwehrmechanismen auf EU-Ebene

Nach einer öffentlichen Konsultation 2021[135] kündigte die Kommission eine Reform der Blocking-Verordnung an, die insbesondere ein vereinfachtes Verfahren zur Erlangung von Vermögenswerten nach Art. 6, eine Stärkung nationaler Maßnahmen zur Umsetzung des Art. 4 und beschleunigte Genehmigungsverfahren im Rahmen von Art. 5 Abs. 2 vorsah. Zudem sollte durch eine Angleichung der europäischen Sanktionsregeln mit denen anderer Staaten verhindert werden, dass Drittstaaten durch abweichende Maßnahmen EU-Angehörige beeinträchtigten.[136] Diese Reformpläne wurden bisher nicht umgesetzt. Einige Vorschläge aus der öffentlichen Konsultation fanden jedoch Eingang in die Verordnung zum Schutz gegen Zwangsmaßnahmen durch Drittländer, das sogenannte Anti-Coercion-Instrument (ACI)[137].[138]

Die ACI-Verordnung sieht ein mehrstufiges Verfahren zur Abwehr wirtschaftlichen Zwangs vor. Zunächst muss die Kommission das Vorliegen wirtschaftlichen Zwangs feststellen (Art. 4 Abs. 1i.V. m. Art. 2 Abs. 1). Sodann kann der Rat, auf Vorschlag der Kommission, einen Durchführungsrechtsakt erlassen (Art. 5). Parallel werden Verhandlungen mit dem Drittstaat geführt, damit dieser seine Maßnahmen einstellt (Art. 6). Scheitern die Verhandlungen, kann ein Durchführungsrechtsakt mit verhältnismäßigen Reaktionsmaßnahmen[139] im Interesse der Union erlassen werden; dieser tritt dann ver-

134 Dies hat die EU bereits in der Vergangenheit erfolgreich getan. Vgl. dazu Ruys und Rodríguez Silvestre (Fn. 8), 469 f.

135 Europäische Kommission, 'Summary of Results of the Open Public Consultation on the Review of the Blocking Statute' (Fn. 4).

136 Europäische Kommission, COM(2021) 32 final (Fn. 130), 21 f.

137 VO 2023/2675/EU v. 22. November 2023 über den Schutz der Union und ihrer Mitgliedstaaten vor wirtschaftlichem Zwang durch Drittländer, ABl. 2023 L 2675/1.

138 Tamás Szabados, 'Building Castles in the Air? The EU Blocking Regulation and the Protection of the Interests of Private Parties', Cambridge Yearbook of European Legal Studies 25 (2023), 64-80 (76).

139 Die in Art. 8 ACI-Verordnung angesprochenen Maßnahmen der EU sehen dabei die Aussetzung bestimmter Pflichten unter dem GATT, GATS und TRIPS vor. Zu deren Bewertung vor dem Hintergrund WTO-rechtlicher Pflichten der EU vgl. Christoph Herrmann und Laurenz Weigand, 'Trumps Zölle und europäische Gegenmaßnahmen im Lichte des Welthandelsrechts', Zeitschrift für das Recht der Außenwirtschaft, Sanktionen und Auslandsinvestitionen 4 (2025), 246-252 (251); Anh Nguyen, 'The Anti-Coercion Instrument – The Practical Repercussions of the ACI's Entry into Force (Part II)', CELIS-Blog, 12. Januar 2024, <https://www.celis.institute/celis-blog/the-anti-coercion-instrument-the-practical-repercussions-of-the-acis-entry-into-force-part-ii/>, zuletzt besucht 15. Mai 2026.

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2026-2-685 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-CA

zögert in Kraft (Art. 8 Abs. 1i.V. m. Art. 9, Art. 11, Anhang I). Zugleich wird versucht, über erneute Konsultationen mit dem Drittstaat eine Lösung herbeizuführen (Art. 8 Abs. 7). Beendet der Drittstaat den wirtschaftlichen Zwang, setzt auch die Union ihre Reaktionsmaßnahmen aus (Art. 12). Die ACI-Verordnung sieht zudem Konsultationen mit betroffenen EU-Wirtschaftsbeteiligten (Art. 13) und Drittstaaten (Art. 7) vor.

Dank ihres Rahmencharakters[140] ermöglich die ACI-Verordnung präzisere und flexiblere Reaktionen auf wirtschaftlichen Zwang. Die betonte Selbstverpflichtung der EU zu völkerrechtskonformem Handeln[141] ist angesichts aktueller Tendenzen zur einseitigen Rechtsdurchsetzung jenseits des WTO-Streitbeilegungsverfahrens[142] zu begrüßen. Dennoch stellt auch diese Verordnung kein universelles Abwehrinstrument dar. Die Verfahrensdauer bis zum Erlass des konkreten Durchführungsrechtsakts ist recht lang. Der Erlass erfordert eine qualifizierte Mehrheit der Mitgliedstaaten[143] und setzt voraus, dass die EU oder ihre Mitgliedstaaten Ziel des wirtschaftlichen Zwangs sind,[144] und nicht nur einzelne EU-Unternehmen.[145] Extraterritoriale Rechtsakte, auf die die ACI-Verordnung nicht explizit eingeht, und insbesondere Sanktionen können jedoch bereits vorher negative Auswirkungen auf europäische Wirtschaftsteilnehmer haben.[146]

Allein kann die ACI-Verordnung wirtschaftlichem Zwang durch Drittstaaten daher nicht ausreichend begegnen. Erforderlich wäre vielmehr eine Ergänzung durch eine reformierte Blocking-Verordnung,[147] die den neuen geoökonomischen Realitäten und dem Wunsch der EU nach strategischer Autonomie Rechnung trägt. Mittels einer solchen Reform könnte die Blocking-Verordnung in die breitere wirtschaftliche Resilienzstrategie der EU eingebunden werden, so ausgestaltet werden, dass sie flexibel gegenüber

140 Vgl. Art. 1 Abs. 2 und Erwägungsgrund 11 VO 2023/2675/EU.

141 Vgl. Erwägungsgründe 1-5, 7, 13-16, Art. 1 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1, Art. 8 Abs. 4, Art. 11 Abs. 2 lit. h, Art. 12 Abs. 2-5 VO 2023/2675/EU.

142 Auf WTO-rechtlicher Ebene ist das Streitbeilegungsverfahren der WTO i. d. R. unilateralen Maßnahmen vorrangig. Vgl. Art. 23 Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes (Dispute Settlement Understanding), ABl. 1994 L 336/234.

143 Art. 5 Abs. 5 VO 2023/2675/EU.

144 Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 VO 2023/2675/EU.

145 Herrmann und Weigand (Fn. 139), 251; Johannes Schäffer, 'EU VO 2023/2675 Erwägungsgründe' in: Horst Krenzler (Begr.), Christoph Herrmann und Marian Niestedt (Hrsg.), *EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht*, XI. 113, (25. EL, C. H.Beck 2025), Rn. 23.

146 Etwa durch Einreise- oder Exportverbote.

147 So auch die Ergebnisse der öffentlichen Konsultation. Vgl. Europäische Kommission, 'Summary of Results of the Open Public Consultation on the Review of the Blocking Statute' (Fn. 4), 8.

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2026-2-685 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

extraterritorialer Gesetzgebung insgesamt eingesetzt werden kann[148] und, analog zur ACI-Verordnung, offensiver und zugleich deeskalierend wirkt. Gleichzeitig müssten die Interessen der EU-Wirtschaftsteilnehmer durch Konsultationen gewahrt und das Interesse der EU an einer nicht-protektionistischen Weltordnung berücksichtigt werden. Wie die Kommission in ihren Schlussfolgerungen zur Strategie für wirtschaftliche Sicherheit betont, gilt schließlich: „In einer vernetzten Welt kann kein Land im Alleingang für seine wirtschaftliche Sicherheit sorgen."[149]

V. Schlussbemerkungen und Ausblick

Der Erlass der Blocking-Verordnung konnte die USA 1996 zu einer Einschränkung der Sanktionen für EU-Wirtschaftsteilnehmer bewegen. Die Erneuerung 2018 hat zwar ein außenpolitisches Signal in Richtung des Iran und der USA gesendet. Doch bietet die Verordnung gegenwärtig keinen umfassenden Schutz vor der extraterritorialen Wirkung der US-Sanktionen. Dies liegt insbesondere an einer uneinheitlichen Umsetzungspraxis in den Mitgliedstaaten und einer weiterhin faktischen Wirkung des US-Rechts.

Damit das Blocking Statute erfolgreich zur geoökonomischen Selbstbehauptung der EU beitragen kann, muss es in eine kohärente, zwischen der EU und den Mitgliedstaaten abgestimmte wirtschaftspolitische Strategie eingebettet werden, die betroffene EU-Wirtschaftsteilnehmer wirksam schützt. Dazu muss es so ausgestaltet werden, dass es flexibel gegen extraterritoriale Rechtsakte insgesamt einsetzbar ist und ausreichend Druck auf Drittstaaten ausüben kann, um diese zu einer Rücknahme ihrer extraterritorialen Rechtsanwendung zu veranlassen. Ergänzend könnten einige der diskutierten alternativen Ansätze, wie beispielsweise die Stärkung des Euros und die Abwehr wirtschaftlicher Zwangsmaßnahmen über das Anti-Coercion-Instrument, eine reformierte Blocking-Verordnung sinnvoll unterstützen.

Angesichts der globalen wirtschaftlichen Verflechtungen vermag zugleich nur eine multilaterale Außenwirtschaftspolitik nachhaltige Stabilität zu gewährleisten. Auf wirtschaftsdiplomatischer Ebene sollte die EU daher den zunehmenden protektionistischen Tendenzen entgegentreten, indem sie auf eine gegenseitige Rücksichtnahme bei der Ausübung der eigenen Hoheitsgewalt sowie eine Stärkung des WTO-Streitbeilegungsmechanismus hinwirkt.

148 Wie dies etwa bei dem chinesischen Blocking Statute der Fall ist. Vgl. Order No. 1 of the Ministry of Commerce of the People's Republic of China on Rules on Counteracting Unjustified Extra-Territorial Application of Foreign Legislation and Other Measures v. 9. Januar 2021.

149 Europäische Kommission, 'Gemeinsame Mitteilung über eine „Europäische Strategie für wirtschaftliche Sicherheit"', JOIN(2023) 20 final v. 20. Juni 2023, 18.

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2026-2-685 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Summary: The EU Blocking Regulation as an Instrument of Power Between International Law and Geoeconomics – an Analysis in Light of the EU Strategy for Economic Sovereignty

In light of increasing geo-economic tensions, European Commission President Ursula von der Leyen announced in 2024 plans to revise the EU's economic security policy during her second term. This initiative represents just another step in the EU's attempt to master geo-economic challenges through a more coordinated common approach. Despite persistent criticism of its shortcomings, the EU blocking statute, regulation 2271/96/EC, remains a cornerstone of the EU's common response to extraterritorial jurisdiction. Against the backdrop of ongoing debates on the design of an effective economic policy legal framework, this article examines the legal and practical hurdles to effective protection against economic coercion by other sovereign powers, using the EU blocking statute as a case study. The article argues that, in its current form, the statute fails to offer adequate protection, but can meaningfully complement the EU's broader economic resilience strategy if appropriately reformed.

Keywords

blocking statute – sanctions – economic coercion – conflict of laws – judicial practice

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2026-2-685 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA