

Der 'Countering America's Adversaries through Sanctions Act of 2017'

Autor: Hans-Joachim Schramm¹

Stand: 1.8.2017

Inhaltsübersicht:

A. Gesetzgebungsverfahren

B. Inhalt des Gesetzentwurfs

I. Stärkung der Kontrolle der Legislative über die Exekutive

II. Maßnahmen gegen Geschäfte mit dem russischen Verteidigungs- oder Geheimdienstsektor

III. Maßnahmen gegen russischen Pipelinebau

IV. Weitere Maßnahmen

C. Vereinbarkeit der 'Secondary Sanctions' mit internationalem Recht

D. Reaktionsmöglichkeiten

Im Juli 2017 wurde im US-amerikanischen Kongress unter der Bezeichnung '*Countering America's Adversaries through Sanctions Act*' ein Gesetzesentwurf verabschiedet und dem Präsidenten zur Unterzeichnung vorgelegt,² der das Sanktionsregime gegenüber Russland auf zentrale Einnahmequellen der Russischen Föderation erstreckt: den Export von Rüstungsgütern und den Export von Energieträgern. Die Interessen, die sich in diesem Gesetzentwurf auf amerikanischer Seite bündeln und die damit verfolgten Ziele sind vielfältig. Ausdrücklich erwähnt wird die Absicht, das bisherige Sanktionsregime effektiver zu gestalten, um auf die Krise in der Ostukraine, die Cyber-Angriffe und Menschenrechtsverletzungen zu reagieren (Sec. 212). Bezug genommen wird dabei auf einen Bericht der Geheimdienste, in dem Präsident Putin vorgeworfen wird, persönlich eine

Zitierweise: Schramm H.-J., Der Countering America's Adversaries through Sanctions Act of 2017, O/L-2-2017, http://www.ostinstitut.de/documents/Schramm_Der_Countering_Americas_Adversaries_through_Sanctions_Act_of_2017_OL_2_2017.pdf.

¹ Dr. Hans-Joachim Schramm, Ostinstitut Wismar.

² Text: <https://www.congress.gov/115/bills/hr3364/BILLS-115hr3364enr.pdf>.

Schramm - Der 'Countering America's Adversaries through Sanctions Act of 2017', Ost/Letter-2-2017 (August 2017)

Einflussnahme auf die Wahlen in den U.S.A. im Jahre 2016 angeordnet zu haben.³ Damit verwoben sind aber auch das Misstrauen gegenüber der Trump-Administration aufgrund ihrer Kontakte zu Russland sowie wirtschaftliche Interessen, sowohl fremder im Hinblick auf die Unabhängigkeit der Energieversorgung der Verbündeten⁴ als auch eigene in Gestalt der Förderung U.S.-amerikanischer Gas-Exporte.⁵ Schließlich spielt die Prärogative des U.S.-amerikanischen Präsidenten in der Außenpolitik eine Rolle,⁶ die die Autoren des Gesetzes versuchen einzuhegen. Ob und in welchem Ausmaß außenpolitische Interessengruppen auf die Formulierungen des Entwurfes Einfluss genommen, ist nicht zu ermitteln.

Die russische Seite hat die in dem Entwurf enthaltenen Vorwürfe zurückgewiesen und als Reaktion hierauf noch vor Inkraftsetzung des Gesetzes die U.S.-amerikanische Seite am 28.7.2017 aufgefordert, die Zahl ihrer Botschaftsmitarbeiter in Russland auf die Zahl zurückzuführen, die der Zahl der Mitarbeiter der Russischen Botschaft in den U.S.A. entspricht.⁷ Aus europäischer und deutscher Sicht erlangt dieser Gesetzentwurf seine besondere Brisanz dadurch, dass er die Wirkung der Sanktionen auf nicht-amerikanische Unternehmen erstreckt (sog. extraterritoriale Wirkung). Vorrangig betroffen wären davon nicht zuletzt europäische und deutsche Energieunternehmen, was dann auch zu einer harschen Reaktion der Außenminister der Bundesrepublik und Österreichs geführt hat.⁸ Nachfolgend soll näher auf den Inhalt des Entwurfs eingegangen werden sowie seine Vereinbarkeit mit völkerrechtlichen Verpflichtungen untersucht werden. Hieraus lassen sich erste Überlegungen zu möglichen Reaktionen ableiten. Eine politische Bewertung ist nicht beabsichtigt, auch wenn der Autor seine Zweifel an der Zweckmäßigkeit des U.S.-amerikanischen Vorgehens nicht verbergen möchte.

A. Gesetzgebungsverfahren

Im März 2017 wurde ein Gesetzentwurf unter der Bezeichnung ‚*Countering Iran’s Destabilizing Activities Act of 2017*‘ zur Beratung in den U.S.-amerikanischen Senat eingebracht,⁹ der sich zunächst

³ *Intelligence Community Assessment Assessing Russian Activities and Intentions in Recent US Elections*, https://www.dni.gov/files/documents/ICA_2017_01.pdf.

⁴ Vgl. Sec. 257 *Ukrainian Energy Securit.*

⁵ Sec. 257 (a) (10) *It is the policy of the United States – that the United States should prioritize the export of United States energy resources in order to create American jobs, help United States allies and partners and strengthen United States foreign policy.*

⁶ Art. II U.S.-Verfassung.

⁷ http://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/ckNonkJE02Bw/content/id/2824435. Die russische Reaktion hat insoweit eine Vorgeschichte, als unter Präsident Obama als Reaktion auf die Vorwürfe der Einmischung im Vorwahlkampf russische Diplomaten ausgewiesen und Botschaftsgebäude eingezogen wurden. Russland hatte sich seinerzeit einer Reaktion enthalten.

⁸ Gemeinsame Erklärung der Außenminister Gabriel und Kurz vom 15. Juni 2017; https://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Meldungen/2017/170615_Kern_Russland.html?nn=343084.

⁹ 722-115th Congress: *Countering Iran’s Destabilizing Activities Act 2017*

<https://www.govtrack.us/congress/bills/115/s722>.

Schramm - Der ‘*Countering America’s Adversaries through Sanctions Act of 2017*’, Ost/Letter-2-2017 (August 2017)

ausschließlich gegen den Iran richtete und diesem gegenüber verschärfte Sanktionen vorsah.¹⁰ Am 24.5.2017 wurde ein weiterer Gesetzentwurf ‚Countering Russia’s influence in Europe and Eurasia Act of 2017‘ zur gemeinsamen Beratung im Ausschuss für Auswärtige Beziehungen eingebracht.¹¹ Diese beiden Entwürfe wurden vom Ausschuss zu einem gemeinsamen Gesetzentwurf verbunden und dem Senat zur Entscheidung vorgelegt. Der U.S.-amerikanische Senat hat diesen Gesetzentwurf am 15.6.2017 mit 98 zu 2 Stimmen angenommen.¹² Angesichts der politischen Zerstrittenheit der Parteien ist die fast erzielte Einstimmigkeit bemerkenswert.

Dieser Gesetzentwurf war die Grundlage für eine von dem Auswärtigen Ausschuss des Repräsentantenhauses des U.S.-amerikanischen Kongresses erarbeitete neue Gesetzesvorlage. Nunmehr wurde neben Iran und Russland auch Nord Korea in das Sanktionsregime mit einbezogen und die Gesetzesvorlage unter der Bezeichnung ‚Countering America's Adversaries Through Sanctions Act‘ dem Repräsentantenhaus zur Entscheidung vorgelegt.¹³ Mit Beschluss vom 25.7.2017 hat das Repräsentantenhaus, dem insgesamt 435 Abgeordnete angehören, dem Entwurf ebenfalls mit überwältigender Mehrheit mit 419 zu 3 Stimmen zugestimmt und am 27.7.2017 der Senat mit 98 zu 2 Stimmen. Der Gesetzentwurf liegt derzeit dem U.S.-amerikanischen Präsidenten zur Unterzeichnung vor. Ihm steht, anders als dem deutschen Bundespräsidenten das Recht zu, sein Veto gegen ein Gesetzesvorhaben auch aus anderen Gründen als Zweifeln an der Verfassungsmäßigkeit einzulegen.¹⁴ Dieses Veto kann wiederum mit einer 2/3 Mehrheit in beiden Häusern des Kongresses zurückgewiesen werden.

Präsident Trump hat von diesem Recht nicht Gebrauch gemacht; vielmehr hat er am 29. Juli 2017 das Gesetz ausgefertigt. Dies war auch zu erwarten: Politisch steht er unter Druck, sich vor dem Hintergrund der Russland-Affäre Russland gegenüber nicht als zu nachgiebig zu erweisen. Angesichts der bisherigen Abstimmungsergebnisse erschien wohl auch ein Veto zudem wenig erfolgversprechend.

B. Inhalt des Gesetzentwurfs

Wie sich aus der Gesetzgebungsgeschichte ergibt enthält der Entwurf drei Abschnitte (Title) die jeweils den Sanktionen gegen Iran (Title I), gegen Russland (Title II) und gegen Nord-Korea (Title III) gewidmet sind. Auf die Abschnitt I und III ist an dieser Stelle nicht einzugehen. Bemerkenswert ist allerdings, dass die Autoren des Gesetzentwurfes damit Russland in die Reihe der in U.S.-

¹⁰ Bereits diesem gegenüber wurde Kritik entgegen gebracht, weil Iran sich an die internationalen Vereinbarungen zu halten scheint und es deswegen an einem Anlass für eine Verschärfung fehlt. Dem soll hier aber nicht weiter nachgegangen werden.

¹¹ S.1221-115th Congress: Countering Russia’s Influence in Russia and Eurasia Act 2017
<https://www.govtrack.us/congress/bills/115/s1221>.

¹² Congressional Records – Senate, S3513; <https://www.congress.gov/crec/2017/06/15/CREC-2017-06-15.pdf>.

¹³ <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3364/actions>.

¹⁴ Art. I Sec 7 U.S.-Verfassung.

amerikanischer Diktion so apostrophierten ‚Schurken-Staaten‘ (rogue states) Iran und Nord Korea aufnehmen.

Title II ist mit ‚Sanktionen gegenüber der Russischen Föderation und Bekämpfung des Terrorismus und illegaler Finanzierung‘ überschrieben und gliedert sich in drei Untertitel. Der erste Untertitel enthält das eigentliche Sanktionsregime. Die wesentlichen Elemente sollen nachfolgend dargestellt werden.

I. Stärkung der Kontrolle der Legislative über die Exekutive

Die Bestimmungen des Gesetzentwurfes sind zunächst in verfahrenstechnischer Hinsicht bedeutsam. Sie unterwerfen den Präsidenten der Pflicht, Entscheidungen über Sanktionsmaßnahmen dem zuständigen Kongressausschuss vorzulegen (Sec.216), und ‚kodifizieren‘ darüber hinaus die Sanktionsregelung. Das heißt, sie werden von dem Status einer Presidential Order in den Status eines Gesetzes erhoben (Sec. 222), mit der Konsequenz, dass der Präsident nicht länger befugt ist, über ihre Abschaffung zu befinden. Des Weiteren wird das präsidientielle Ermessen eingeschränkt, weil anders als zuvor bei der Mehrzahl der im Folgenden aufgeführten Sanktionen der Präsident sein Ermessen verliert und grundsätzlich zur Umsetzung verpflichtet wird, es sei denn, er ersucht den Kongress um eine Ausnahme. Hierin kommt das parteiübergreifende Misstrauen gegenüber der Trump-Administration zum Ausdruck. Ob diese Regelungen einer verfassungsrechtlichen Überprüfung anhand des Maßstabes der Gewaltenteilung standhalten, ist eine andere Frage. Nach deutschem Verfassungsrecht unterliegen nur ‚wesentliche‘ außenpolitische Entscheidungen der Regierung einem Parlamentsvorbehalt. Nach U.S.-amerikanischem Verfassungsrecht, nach dem der Präsident eine herausgehobene Position innehat, müsste dies in noch stärkerem Maße gelten.

II. Maßnahmen gegen Geschäfte mit dem russischen Verteidigungs- oder Geheimdienstsektor

Gemäß Sec. 231 soll der Präsident gegen eine Person, die eine ‚bedeutende‘ (*significant*) Transaktion mit einer Person aus dem russischen Geheimdienst- oder Verteidigungssektor vornimmt (*engages*), Sanktionen verhängen. Zu diesen Sanktionen gehören sowohl Strafzahlungen (*penalties*) als auch die in Sec. 235 aufgezählten Beschränkungen wirtschaftlicher Art wie Ausschluss vom U.S.-amerikanischen Markt und vom Finanzmarkt. Sie können sowohl gegen Unternehmen als auch die Mitarbeiter der Leitungsorgane des Unternehmens verhängt werden. Dabei ergibt sich aus der Bezugnahme auf den Begriff ‚Personen‘ der extraterritoriale Anwendungsbereich dieser Norm.

III. Maßnahmen gegen russischen Pipelinebau

Gemäß Sec. 232 ‚kann der Präsident in Koordination mit den Alliierten der Vereinigten Staaten‘ (*The President may, in coordination with allies of the United States, impose*) Sanktionen der genannten Art verhängen gegen Personen, die eine Investition tätigt, die die Fähigkeit der russischen Föderation

stärkt, Energieexportpipelines zu bauen, oder an die Russische Föderation Pipelines, Güter, Dienste, Technologien oder Informationen verkauft, vermietet oder verschafft. Im Unterschied zu der zuvor genannten Norm hat der Präsident im Rahmen dieser Bestimmungen einen Ermessensspielraum. Sie findet aber grundsätzlich ebenso auf alle ‚Personen‘ Anwendung, unabhängig von deren Sitz.

IV. Weitere Maßnahmen

Über die genannten Bestimmungen hinaus sieht der Gesetzentwurf Sanktionen gegen Personen vor, die in Cyberattacken gegen die U.S.A. verwickelt waren (Sec. 224), schwere Menschenrechtsverletzungen begangen haben (Sec. 228), Objekte im Wege der Privatisierung erwerben und dadurch das Vermögen von Mitarbeitern der Russischen Regierung bereichern (Sec. 233) oder Waffen nach Syrien verbringen (Sec. 234). Hinzu kommt die Bereitstellung von 250 Mio. USD im Rahmen eines ‚*Countering Russian Influence Fund*‘ (Sec. 254), der in erster Linie zur Gewährleistung der ukrainischen Energiesicherheit verwendet werden soll.

C. Vereinbarkeit der ‚Secondary Sanctions‘ mit internationalem Recht

Aus Sicht der deutschen Unternehmen ist vor allem die extraterritoriale Anwendung der Sanktionen problematisch. Sie kommt dadurch zum Ausdruck, dass sie sich gegen alle ‚Personen‘ richten, die eine sanktionsbewehrte Handlung vornehmen, unabhängig davon, ob es sich um U.S.-amerikanische Unternehmen oder ausländische Unternehmen handelt. Aufgrund ihrer extraterritorialen oder auch mittelbaren Wirkung werden sie als ‚secondary sanctions‘ bezeichnet. Ihre Zulässigkeit ist zwar einerseits umstritten, doch gehören sie schon seit längerem zum Sanktionsarsenal der U.S.A. Eine vergleichbare Konstellation gab es bereits Anfang der 80er Jahre des letzten Jahrhunderts im Streit um die Yamal-Pipeline¹⁵ und in Gestalt des Iran & Libya Sanctions Act of 1996.¹⁶

Als wesentliches Argument zur Begründung der Rechtswidrigkeit solcher Maßnahmen wird darauf verwiesen, dass sie gegen wesentliche in der UN-Charta verbiefte Rechte verstoßen. Dazu gehören die Prinzipien der Anerkennung der Souveränität und Gleichheit der Staaten, das Gebot der Nichteinmischung, das Gewaltverbot und das Territorialitätsprinzip der Gesetzgebung.¹⁷ Doch nicht alle Autoren folgen diesem Gedankengang. Andere erkennen die Rechtmäßigkeit auch von secondary sanctions an, zumindest unter bestimmten Voraussetzungen. Ansatzpunkt ist hier die Zweck-Mittel-Relation in Verbindung mit dem Recht auf Selbstverteidigung. Bei einer schwerwiegenden Bedrohung der eigenen Sicherheit in Verbindung mit einer offenen Unzulänglichkeit anderer Maßnahmen sollen auch secondary sanctions rechtmäßig sein.¹⁸ Als Beispiele werden angeführt die Verhinderung der

¹⁵ Ball The Case against Sanctions, New York Times, 12.9.982;

<http://www.nytimes.com/1982/09/12/magazine/the-case-against-sanctions.html?pagewanted=all>.

¹⁶ Davidson, N. U.S. secondary sanctions, the U.K. and EU response, Steson law review Vol. 27 (1998), p.1425.

¹⁷ Asian Africa Legal Consultative Organization Extraterritorial application of national legislation Sanctions imposed against third parties (2014).

¹⁸ In diesem Sinne Meyer, F. Second Thoughts on Secondary Sanctions, U. Pa. J. Int'l L.Vol 30:3 (2009), p. 905. Schramm - Der ‚Countering America’s Adversaries through Sanctions Act of 2017‘, Ost/Letter-2-2017 (August 2017)

Proliferation von Nuklearwaffen oder die Gefahr schwerer Menschenrechtsverletzungen.¹⁹ Ob im vorliegenden Fall angesichts unklarer Tatsachenlage und einer Vermengung von Motiven Sanktionen dieses Ausmaßes gerechtfertigt sind, erscheint zweifelhaft. Da es zudem um die Energiesicherheit einer Region geht, sollten die grundlegenden Entscheidungen nicht ohne deren Beteiligung getroffen werden.

D. Reaktionsmöglichkeiten

Soweit erkennbar zeichnen sich verschiedene Reaktionsmöglichkeiten ab. Eine erste knüpft an die Formulierung des Entwurfs an, die dem Präsidenten einen Ermessensspielraum lässt, den dieser in Abstimmung mit den Alliierten auch im Sinne eines Verzichts auf Sanktionen nutzen kann. Eine zweite Option ist der Erlass von Rechtsakten durch die EU, mittels derer die betroffenen Unternehmen vor der Durchsetzung von Sanktionen geschützt werden sollen. Ein Vorbild findet sich insoweit in der EG-Verordnung Nr. 2271/96 vom 22. November 1996 zum Schutz vor den Auswirkungen der extraterritorialen Anwendung von einem Drittland erlassener Rechtsakte. Zentrale Bestimmungen dieser Verordnung sind ein Verbot der Vollstreckung gegen betroffene Unternehmen und ein Anspruch auf Schadensersatz gegen den sanktionierenden Staat.

Ein zweiter Mechanismus wäre die Einleitung eines Streitschlichtungsverfahrens im Rahmen der WTO. Ansatzpunkt wäre hier die Verletzung des Gebotes der Handelsbeschränkung in Verbindung mit einer möglichen Rechtfertigung aufgrund der Security Exception des Art. XXI GATT. Es erscheint aus den oben genannten Gründen zweifelhaft, dass sich die U.S.A. im Hinblick auf die verhängten secondary sanctions erfolgreich darauf berufen können, dass diese zum Schutz ihrer ‚wesentlichen Sicherheitsinteressen notwendig seien.‘ Allerdings würde ein solches Verfahren auch bei einem erfolgreichen Abschluss nicht zu einer Verurteilung führen, sondern lediglich zu einer Ermächtigung des Heimatstaates, seinerseits Sanktionen zu verhängen. Immerhin könnte auf diese Weise die Frage der Rechtmäßigkeit eines solchen Verhaltens geklärt werden.

¹⁹ Fabre, C. Secondary Economic Sanctions, Current Legal Problems, (2016), pp. 1–30.

Schramm - Der 'Countering America's Adversaries through Sanctions Act of 2017', Ost/Letter-2-2017 (August 2017)

©Ostinstitut Wismar, 2017
Alle Rechte vorbehalten
Der Beitrag gibt die Auffassung des Autors wieder

Redaktion:

Prof. Dr. Otto Luchterhandt,
Dimitri Olejnik,
Dr. Hans-Joachim Schramm
Prof. Dr. Andreas Steininger

Ostinstitut Wismar
Philipp-Müller-Straße 14
23966 Wismar
Tel +49 3841 753 75 17
Fax +49 3841 753 71 31
office@ostinstitut.de
www.ostinstitut.de

ISSN: 2366-2751