

Völkerrechtliche Grenzen und Wirksamkeit von Sanktionen gegen Völkerrechtssubjekte

Gerhard Hafner*

Abstract	391
I. Einleitung	391
II. Begriff der Sanktionen im Völkerrecht	392
III. Arten der Sanktionen	396
IV. Völkerrechtliche Qualifikation der Sanktionen	397
1. Sanktionen ohne Eingriff in Rechtsgüter	397
2. Sanktionen mit Eingriff in Rechtsgüter	398
3. Rechtfertigung	399
a) Vertragliche Rechtfertigung	401
i. Satzung der Vereinten Nationen	401
ii. Sonstige Verträge	402
b) Völkergewohnheitsrecht	403
V. Abgrenzung gegenüber <i>targeted sanctions</i>	407
VI. Opfer der Sanktionen	408
VII. Wirksamkeit der Sanktionen	410
VIII. Schlussfolgerungen	413

Abstract

Sanktionen sind ein wesentlicher Bestandteil moderner Diplomatie, doch sind sie völkerrechtlich noch nicht eindeutig erfasst. Oft als Gegenmaßnahmen bezeichnet unterscheiden sie sich dennoch von diesen, so dass sich Fragen ihrer Rechtfertigung und ihrer rechtlichen Grenzen stellen. Auch wird ihre Wirksamkeit sehr oft angezweifelt, wenn sie auch in einigen Fällen ihr Ziel langfristig tatsächlich erreichten.

I. Einleitung

Das Thema Sanktionen ist ungemein weitläufig und in sich so heterogen, dass selbst tagelange Diskussionen dieses Thema nicht annähernd erschöpfend behandeln können. Doch sind Sanktionen heute das tägliche Brot der internationalen Diskussion, zumal auch behauptet wurde, dass ohne Sankti-

* Univ.-Prof. Dr. i. R. in der Abteilung für Völkerrecht und Internationale Beziehungen, Universität Wien.

onen internationale Politik gar nicht möglich sei. So hat die Europäische Union (EU) derzeit Sanktionen gegen 35 Staaten verhängt,¹ einschließlich Staaten wie die USA, zuzüglich gegen die Al Qaeda und andere terroristische Gruppen.

Demzufolge seien in diesem Beitrag ein zugegeben nur sehr kursorischer Überblick und eher Fragestellungen denn Antworten geboten.

Folgende Themen werden angeschnitten:

- Der Begriff der Sanktion in den zwischenstaatlichen Beziehungen,
- ihre Stellung im Völkerrecht,
- die Abgrenzungen zwischen den gegen andere Völkerrechtssubjekte und jenen gegen Individuen gerichtete Sanktionen,
- die Opfer der Sanktionen und womöglich
- ein Ausflug in die Wirksamkeit der Sanktionen.

Dieser Beitrag widmet sich aber nur den von Staaten gegen Staaten gesetzten Maßnahmen im Unterschied zu den gegen Einzelpersonen getroffenen Maßnahmen, den *targeted sanctions*.²

II. Begriff der Sanktionen im Völkerrecht

Allgemein wird unter einer Sanktion in einem Rechtssystem ein Zwangsakt verstanden, der als Reaktion auf eine bestimmte Handlung oder Unterlassung gesetzt wird.³ Erst durch die Sanktionen wird eine Rechtsordnung zu einer solchen. Natürlich wurde diese Definition auch kritisiert wie etwa durch *Hart*,⁴ doch ist sie vor allem im kontinentaleuropäischen Rechtsbereich vorherrschend.

¹ European Union (Service for Foreign Policy Instruments), Restrictive measures (sanctions) in force (Regulations based on Article 215 TFEU and Decisions adopted in the framework of the Common Foreign and Security Policy), updated on 30.9.2015 (abrufbar unter <<http://www.eeas.europa.eu>>).

² Zu der problematischen Abgrenzung zwischen diesen beiden Begriffen siehe unten, V.

³ Siehe z. B. *J. Austin*, Lectures on Jurisprudence or the Philosophy of Positive Law, 1885, 88 f. ("Every law is a command. [...] The evil which will probably be incurred in case a command be disobeyed [...] is frequently called a sanction"). Siehe auch *H. Kelsen*, Reine Rechtslehre, 2. Aufl. 1960, 55 ff. ("[E]ine Rechtsordnung [...] kann in Sätzen beschrieben werden, die aussagen, daß unter bestimmten, und das heißt von der Rechtsordnung bestimmten, Bedingungen bestimmte Zwangsakte gesetzt werden sollen.").

⁴ *H. L. A. Hart*, The Concept of Law, 1961, Kap. V.

Es stellt sich nun die Frage, ob sich dieses Verständnis auf die Verwendung des Begriffs Sanktionen in den internationalen Beziehungen übertragen lässt.

Die Völkerrechtsdoktrin spricht in sehr unterschiedlicher Weise von Sanktionen: Zum einen überträgt sie das allgemeine Verständnis einfach auf das Völkerrecht und versteht darunter, wie etwa *Kunz*, "reprisals and war". Dieser Autor fährt fort:

"This is not a unique feature of international law, but is common to all primitive, highly decentralized legal orders, whether municipal or international [...] There are no collective but only individual sanctions, carried out by way of self-help; there is no monopoly of force at the disposal of a central law-enforcing organ; there is no distinction between criminal and civil sanctions; the sanctions are based on collective, not on individual, responsibility."⁵

Auch militärische Gewalt war gerechtfertigt, um auf Rechtswidrigkeiten zu reagieren, wie gemäß *Grotius*⁶ etwa die Aktion des Holländers *Heemskerck* gegen das portugiesische Schiff *Santa Catarina* wegen der Handlungen der Portugiesen in Macao gegen die holländischen Kaufleute.⁷

Nachdem nunmehr auch die Augustinische *bellum iustum* Lehre,⁸ der gemäß *bellum* als mögliche Sanktion gelten konnte, im gegenwärtigen Völkerrecht auf Notwehr und Sicherheitsrat (SR) reduziert ist, somit den einzelnen Staaten darüber hinaus nicht mehr zugänglich ist oder zumindest sein soll, bleiben nach dieser Ansicht nur mehr die Repressalien, in moderner Version die Gegenmaßnahmen,⁹ als Sanktionen im Völkerrecht über.

In der Frage Sanktionen oder Gegenmaßnahmen scheiden sich aber nicht nur die Geister, sondern unterscheidet sich auch der Text der International Law Commission (ILC) über die Staatenverantwortlichkeit in erster Lesung

⁵ J. L. *Kunz*, *Sanctions in International Law*, *AJIL* 54 (1960), 324.

⁶ N. *Tsagourias/N. D. White*, *Collective Security: Theory, Law and Practice*, 2013, 6.

⁷ P. *Borschberg*, *Hugo Grotius, the Portuguese, and Free Trade in the East Indies*, 2011, 65.

⁸ "Unica est et sola causa justa inferendi bellum injuria accepta" (siehe *Francisci de Victoria*, *De Indis et De ivre belli*, relectiones [Englische Übersetzung der Ausgabe von 1557, *E. Nys*, 1917], 410 ["Wrong done is the sole and only just cause for making war."]). Siehe auch G. *Blum*, *The Crime and Punishment of States*, *Yale J. Int'l L.* 38 (2013), 57 (64 f.).

⁹ Siehe z. B. J. *Crawford*, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries*, 2002, 281 ("[...] [T]raditionally the term 'reprisals' was used to cover otherwise unlawful action, including forcible action, taken by way of self-help in response to a breach. More recently, the term 'reprisals' has been limited to action taken in time of international armed conflict; i.e. it has been taken as equivalent to belligerent reprisals. The term 'countermeasures' covers that part of the subject of reprisals not associated with armed conflict, and in accordance with modern practice and judicial decisions the term is used in that sense in this chapter.").

von der in der zweiten: Ago setzte noch die Sanktionen im *Kelsen'schen* Sinn¹⁰ mit den Gegenmaßnahmen und den Folgen einer Rechtsverletzung gleich.¹¹ Der Text in zweiter Lesung sowie die zeitgemäße Doktrin trennen die als Sanktionen verstandenen Maßnahmen von den Gegenmaßnahmen aus verschiedenen Gründen:

- Zum einen verhängen Sanktionen Staaten, die nicht als von der auslösenden Rechtsverletzung oder dem auslösenden Verhalten betroffen sind.
- Zum anderen sind die Funktionen unterschiedlich: So werden folgende Zwecke mit Sanktionen verbunden: Prävention, Regelbeachtung, Bestrafung, Destabilisierung, Konfliktbegrenzung, Solidaritätserzwingung, Symbolik, Signalsetzung.¹²
- Demgegenüber haben die Gegenmaßnahmen den Zweck, die Staaten zur Einhaltung der sekundärrechtlichen Verpflichtungen aus der Staatenverantwortlichkeit zu bewegen (Art. 49, Artikel über die Verantwortlichkeit der Staaten für völkerrechtswidrige Handlungen).¹³
- Merkmal der Gegenmaßnahmen ist, dass sie widerrufbar sind.¹⁴

¹⁰ Siehe *T. Olechowski*, in: T. Ehs (Hrsg.), Hans Kelsen. Eine politikwissenschaftliche Einführung, 2009, 54.

¹¹ Zu den Texten der ILC zu Gegenmaßnahmen sowie den Reaktionen des Internationalen Gerichtshofs (IGH) im Fall *Gabčíkovo-Nagymaros* siehe: *D. Bodansky/J. R. Crook/D. J. Bederman*, Counterintuiting Countermeasures, *AJIL* 96 (2002), 817 (820). Über die Ersetzung des Begriffs "sanction" durch "countermeasures" siehe *M. Dawidowicz*, Public Law Enforcement without Public Law Safeguards? An Analysis of State Practice on Third-Party Countermeasures and Their Relationship to the UN Security Council, *BYIL* 77 (2006), 333 (Fn. 1).

¹² So gemäß *M. Doxey*, zitiert in: *S. Heine-Ellison*, The Impact and Effectiveness of Multilateral Economic Sanctions: A Comparative Study, *The International Journal of Human Rights* 5 (2001), 81 (84).

¹³ Resolution der Generalversammlung 56/83 ("Verantwortlichkeit der Staaten für völkerrechtswidrige Handlungen") (UN Dok. A/RES/56/83), Art. 49 der Artikel über die Verantwortlichkeit der Staaten für völkerrechtswidrige Handlungen (Anlage) lautet:

"Verantwortlichkeit der Staaten für völkerrechtswidrige Handlungen

Zweck und Begrenzung von Gegenmaßnahmen

1. Der verletzte Staat darf gegen den für die völkerrechtswidrige Handlung verantwortlichen Staat Gegenmaßnahmen nur zu dem Zweck ergreifen, ihn zur Erfüllung seiner Verpflichtungen nach dem Zweiten Teil zu veranlassen.

2. Gegenmaßnahmen sind auf die vorübergehende Nichterfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen begrenzt, die der die Maßnahmen ergreifende Staat gegenüber dem verantwortlichen Staat hat.

3. Gegenmaßnahmen sind möglichst in einer Weise zu ergreifen, die die Wiederaufnahme der Erfüllung der betreffenden Verpflichtungen zulässt."

¹⁴ Siehe Art. 53 der Artikel über die Verantwortlichkeit der Staaten für völkerrechtswidrige Handlungen:

"Beendigung der Gegenmaßnahmen

- Den Sanktionen ist eine Rechtsverletzung vorausgesetzt, während die Tatbestände des Art. 39 der Satzung der Vereinten Nationen (SVN) nicht notwendig einen Rechtsbruch implizieren.¹⁵

Somit stellt sich die Frage nach der Qualifikation von kollektiven Maßnahmen oder von Maßnahmen, die von einem nicht verletzten Staat verhängt werden.

Die entsprechenden jüngeren Diskussionen in der ILC waren von den Maßnahmen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien geprägt, einschließlich der sog. humanitären Intervention. Eine Einigung blieb unerreichbar; doch reflektieren die Artikel über die Staatenverantwortlichkeit den Unterschied zwischen Gegenmaßnahmen und Sanktionen insofern, als Art. 54 betreffend derartige Maßnahmen bewusst nicht den Begriff Gegenmaßnahmen verwendet, sondern lediglich von Ergreifung von Maßnahmen durch andere Staaten als den verletzten Staat, bzw. von "rechtmäßigen Maßnahmen" spricht.¹⁶

Nichtsdestoweniger verstand die ILC unter Sanktionen

"reactive measures applied by virtue of a decision taken by an international organization following a breach of an international obligation having serious consequences for the international community as a whole, and in particular for certain measures which the United Nations is empowered to adopt, under the system established by the Charter, with a view to the maintenance of international peace and security".¹⁷

Gegenmaßnahmen sind zu beenden, sobald der verantwortliche Staat die ihm nach dem Zweiten Teil obliegenden Verpflichtungen in Bezug auf die völkerrechtswidrige Handlung erfüllt hat."

¹⁵ Dupuy weist darauf hin, dass die Tatbestände des Art. 39 SVN nicht unbedingt mit einer Rechtsverletzung verbunden sein müssen, da es sich um Friedensbedrohung und Friedensbruch handle, die nicht notwendig eine Völkerrechtsverletzung impliziere. Siehe J. Crawford, *The Relationship between Sanctions and Countermeasures*, in: V. Gowlland-Debbas (Hrsg.), *United Nations Sanctions and International Law*, 2001, 57.

¹⁶ Art. 54 der Artikel über die Verantwortlichkeit der Staaten für völkerrechtswidrige Handlungen lautet:

"Ergreifung von Maßnahmen durch andere Staaten als den verletzten Staat"

Dieses Kapitel berührt nicht das Recht eines Staates, der nach Artikel 48 Absatz 1 berechtigt ist, die Verantwortlichkeit eines anderen Staates geltend zu machen, rechtmäßige Maßnahmen gegen diesen Staat zu ergreifen, um die Beendigung der Verletzung und die Wiedergutmachung zu Gunsten des verletzten Staates oder der Begünstigten der Verpflichtung, die verletzt wurde, sicherzustellen."

¹⁷ Zitiert in und siehe J. Crawford/A. Pellet/S. Olleson (Hrsg.), *The Law of International Responsibility*, 2010, 125 f.

Diese Definition leidet daran, dass sie nur auf Maßnahmen der organisierten Staatengemeinschaft im Fall einer Völkerrechtsverletzung abzielt, somit dem Begriff der Sanktionen nur einen engen Inhalt zumisst.

Die Praxis erfordert jedoch einen weiteren Begriff, wonach sich Sanktionen als Maßnahmen eines Staates oder einer Organisation gegen einen anderen Staat darstellen, die diesem Staat Nachteile zufügen und dadurch diesen zu einer Verhaltensänderung bewegen sollen.¹⁸

III. Arten der Sanktionen

Die Art dieser Maßnahmen ist umfangreich; sie reichen außerhalb der Anwendung von Waffengewalt von einem Waffenembargo bis zum Verbot von Finanztransaktionen. Die EU z. B. verhängte Waffenembargos, Lieferungsverbote von Mitteln zur internen Unterdrückung, Einreiseverbote, Verbote der technischen Unterstützung betreffend Reparaturen, der Entwicklung, Herstellung, dem Testen und dem Erhalt von technischen Instrumenten, Verbote der Unterweisung, des Trainings und der Weitergabe von technischem Wissen und Unterstützung, Konteneinfrierung, Verbote der Verfügung von Finanzmitteln für bestimmte Personen, das Einfrieren von wirtschaftlichen Mitteln, Embargos auf *dual use*-Güter, Verbote der technischen Unterstützung bei diesen Gütern sowie Lieferungsverbote von Öl und Erdölprodukten.¹⁹ Umfangreiche Sanktionen verhängten auch z. B. die Vereinten Nationen (VN) gegen den Irak wie etwa durch die bekannte Resolution 661 (1990), die den Import von allen Rohstoffen und Produkten aus dem Irak oder Kuwait oder den Handel mit ihnen, den Export von Gütern in den Irak oder nach Kuwait oder den Handel damit (ausgenommen für medizinische etc. Zwecke) sowie die Übermittlung von Finanzmitteln an den Irak verbot.²⁰

Es handelt sich somit in erster Linie um Maßnahmen, die in das Wirtschaftsleben des betreffenden Staates eingreifen. Doch lassen sich diese Maßnahmen danach unterscheiden, ob sie nur gegen Waren, die dem auslösenden Rechtsbruch dienen, gerichtet sind (z. B. Waffen), nur bestimmte

¹⁸ Betreffend wirtschaftliche Sanktionen siehe diesbezüglich *M. Rathbone/P. Jeydel/A. Lentz*, *Sanctions, Sanctions Everywhere: Forging A Path Through Complex Transnational Sanctions Laws*, *Geo. J. Int'l L.* 44 (2013), 1055 (1057) ("deliberate, government-inspired withdrawal, or threat of withdrawal, of customary trade and financial relations with a target country in an effort to change that country's policies").

¹⁹ Siehe Anm 1.

²⁰ Resolution 661 (1990) on sanctions against Iraq, adopted by the Security Council at its 2933rd meeting, on 6.8.1990, UN Dok. S/RES/661(1990).

wirtschaftliche Unternehmen betreffen oder sich überhaupt gegen die gesamte Bevölkerung richten.

IV. Völkerrechtliche Qualifikation der Sanktionen

Die völkerrechtliche Rechtfertigung dieser Sanktionen ist sehr unterschiedlich. Zum einen ist danach zu unterscheiden, ob diese Maßnahmen überhaupt abstrakt rechtswidrig sind, d. h. in die Rechte von Staaten eingreifen, oder lediglich als Retorsionen gelten. In dieser Hinsicht müsste jede einzelne Maßnahme individuell untersucht werden. Zum anderen stellt sich die Frage, ob sie Reaktionen auf eine Rechtsverletzung darstellen oder Maßnahmen sind, denen keine Rechtsverletzung des von der Maßnahme betroffenen Staates vorausgeht.

1. Sanktionen ohne Eingriff in Rechtsgüter

Sanktionen, die nicht in Rechtsgüter anderer Staaten eingreifen, sind z. B. Einreiseverbote, die mit dem allgemeinen Völkerrecht als kompatibel gelten, da Staaten nicht verpflichtet sind, bestimmte Personen einreisen zu lassen.²¹ So sind trotz des Rechts von EU-Bürgern, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, Einreiseverbote für Staatsoberhäupter gemäß Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zulässig.²² In ähnlicher Weise argumentieren die USA hinsichtlich der Zulässigkeit des Trading with the Enemy Act²³ oder in jüngerer Fassung des International Emergency Economic Powers Act (IEEPA).²⁴ Seit seiner Annahme zielte der Trading with the Enemy Act auf das Blockieren oder Einfrieren von Guthaben oder von Transaktionen gegenüber bestimmten Staaten. Der IEEPA autorisierte den Präsidenten, finanzielle Transaktionen und Eigentum unter Kontrolle zu stellen. Der Export Administration Act von 1979²⁵ wiederum ermöglichte Einschränkungen des Exports von Gütern und Technologien in bestimmte Staaten. Nach US-Ansicht sind diese Maßnah-

²¹ Siehe z. B. A. Aust, *Handbook of International Law*, 2. Aufl. 2010, 168.

²² Siehe EuGH Rs C-364/10 EU:C:2012:630, Rn. 50: "die Einreise [eines Staatsoberhauptes] in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats [unterliegt] nicht denselben Voraussetzungen, die für die anderen Bürger gelten."

²³ J. W. Bishop, *Judicial Construction of the Trading with the Enemy Act*, Harv. L. Rev 62 (1949), 721.

²⁴ A. Kern, *Economic Sanctions: Law and Public Policy*, 2009, 95 f.

²⁵ A. Kern (Anm. 24), 101 ff.

men deswegen mit dem Völkerrecht vereinbar, da dieses kein Recht auf Handel enthalte.²⁶

Als Nicaragua sich gegenüber dem Internationalen Gerichtshof (IGH) beschwerte, dass die Reduktion der Wirtschaftshilfe durch die USA und eine Reduzierung der Zuckerimportquote um 90 % sowie ein Handelsembargo eine Form der unerlaubten Intervention darstelle, erklärte dieser im *Nicaragua* Fall:

“[T]he Court has merely to say that it is unable to regard such action on the economic plane as a breach of the customary-law principle of non-intervention.”²⁷

Soweit keine abstrakten Rechtsverletzungen vorliegen, werden diese Maßnahmen als bloße Retorsionsmaßnahmen qualifiziert, die keine völkerrechtlichen Probleme verursachen.

2. Sanktionen mit Eingriff in Rechtsgüter

Anders jedoch bei Maßnahmen, die in völkerrechtlich gesicherte Rechte eingreifen: Allgemein gelten als derartige Normen des allgemeinen Völkerrechts das Interventionsverbot²⁸ oder das mögliche Verbot extraterritorialer Jurisdiktion;²⁹ das Interventionsverbot deswegen, weil diese Maßnahmen bezwecken, Zwang auf die Willensbildung eines anderen Staates auszuüben. In diesem Zusammenhang dienen die entsprechenden Resolutionen der Generalversammlung der VN über das Interventionsverbot als Ausdruck die-

²⁶ So z. B. der IGH im *Nicaragua* Fall: “A State is not bound to continue particular trade relations longer than it sees fit to do so, in the absence of a treaty commitment or other specific legal obligation [...]” (*Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, ICJ Reports 1986, Para. 276).

²⁷ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Anm. 26), Para. 245.

²⁸ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Anm. 26), Para. 251 (“The effects of the principle of respect for territorial sovereignty inevitably overlap with those of the principles of the prohibition of the use of force and of non-intervention.”). Siehe auch O. Dörr/A. Randelzhofer, *Purposes and Principles*, Art. 2 (4), in: B. Simma/D.-E. Khan/G. Nolte/A. Paulus (Hrsg.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Bd. I, 3. Aufl. 2012, 208 (“[...] [T]he purpose of Art. 2 (4) [of the UN Charter] is to ban only one means of coercion, namely military force. Besides, under normal circumstances there is no need to extend the prohibition to physical non-military force, since the unlawfulness of such actions under international law mostly follows from other rules, such as the principles of non-intervention or of territorial integrity.”).

²⁹ J. Crawford, *Brownlie’s Principles of Public International Law*, 8. Aufl. 2012, 486.

ses Verbots, insbesondere die Resolution A/RES/3281 (XX),³⁰ die mit derartigen Maßnahmen im Konflikt stehen könnten. Weitere mögliche Kandidaten derartiger Rechtspositionen sind die Menschenrechte.

Wenn auch mehrheitlich damit argumentiert wird, dass derartige Sanktionen nicht in völkerrechtliche Rechte eingreifen, so kommt es dennoch sehr oft zu Vertragsverletzungen z. B. von Handelsverträgen, die etwa Handelsbeschränkungen ausschließen.³¹ Schließlich können derartige Maßnahmen auch in die Rechte der zwischen den betreffenden Staaten bestehenden Verträge eingreifen, insbesondere der Verträge im Rahmen der World Trade Organisation (WTO), vor allem das General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). Soweit dies vorliegt, stellt sich die Frage der Rechtfertigung oder des Grundes der Rechtswidrigkeitsausschließung.

3. Rechtfertigung

In dieser Hinsicht lässt sich zwischen den Maßnahmen unterscheiden, die durch vertragliche Bestimmungen gerechtfertigt werden, welche diese Maßnahmen ausdrücklich als Reaktion auf eine Verletzung des Vertrags vorsehen, und jenen, die auf Völkergewohnheitsrecht beruhen.

Eindeutiges Beispiel für die erstgenannte Kategorie sind die SVN und Verträge im Rahmen der WTO. Ihre Bestimmungen über reaktive Maßnahmen bilden eine *lex specialis* im Sinne von Art. 55 der Artikel über die Staatenverantwortlichkeit,³² so dass sie nicht dem Regime der Gegenmaßnahmen der Staatenverantwortlichkeit unterworfen sind, sie jedoch durch den betreffenden Vertrag beschränkt sind.

Soweit jedoch diese Maßnahmen nicht auf einem Vertrag beruhen und Reaktionen auf Völkerrechtsverletzungen darstellen, können sie als Gegenmaßnahmen gemäß dem Regime der Staatenverantwortlichkeit geltend gemacht werden, die jedoch sehr einschränkenden Bedingungen unterliegen,

³⁰ Resolution der VN Generalversammlung, Charter of Economic Rights and Duties of States, UN Dok. A/RES/29/3281, 12.12.1974.

³¹ Siehe zur Anzahl der derzeit (Stand: 2010) anwendbaren (bi- und plurilateralen) präferenziellen Handelsabkommen, M. Trebilcock/R. Howse/A. Eliason, *The Regulation of International Trade*, 4. Aufl. 2013, 83 ff.

³² Art. 55 der Artikel über die Verantwortlichkeit der Staaten für völkerrechtswidrige Handlungen lautet:

“*Lex specialis*

Diese Artikel finden keine Anwendung, wenn und soweit die Voraussetzungen für das Vorliegen einer völkerrechtswidrigen Handlung oder der Inhalt oder die Durchsetzung der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit eines Staates speziellen Regeln des Völkerrechts unterliegen.”

wie sie in den Artikeln über die Staatenverantwortlichkeit, insbesondere in den Art. 49-54,³³ verankert sind, wobei es jedoch hier dahingestellt sei, ob

³³ Art. 49 der Artikel über die Verantwortlichkeit der Staaten für völkerrechtswidrige Handlungen lautet:

“Zweck und Begrenzung von Gegenmaßnahmen

Der verletzte Staat darf gegen den für die völkerrechtswidrige Handlung verantwortlichen Staat Gegenmaßnahmen nur zu dem Zweck ergreifen, ihn zur Erfüllung seiner Verpflichtungen nach dem Zweiten Teil zu veranlassen.

Gegenmaßnahmen sind auf die vorübergehende Nichterfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen begrenzt, die der die Maßnahmen ergreifende Staat gegenüber dem verantwortlichen Staat hat.

Gegenmaßnahmen sind möglichst in einer Weise zu ergreifen, die die Wiederaufnahme der Erfüllung der betreffenden Verpflichtungen zulässt.”

Art. 50 der Artikel über die Verantwortlichkeit der Staaten für völkerrechtswidrige Handlungen lautet:

“Verpflichtungen, die von Gegenmaßnahmen nicht berührt werden

1. Gegenmaßnahmen lassen folgende Verpflichtungen unberührt:
die in der Charta der Vereinten Nationen verankerte Verpflichtung, die Androhung oder Anwendung von Gewalt zu unterlassen;

die Verpflichtungen zum Schutz der grundlegenden Menschenrechte;

die Verpflichtungen humanitärer Art, die Repressalien verbieten;

andere Verpflichtungen, die sich aus zwingenden Normen des allgemeinen Völkerrechts ergeben.

2. Der Staat, der Gegenmaßnahmen ergreift, ist nicht von seinen Verpflichtungen entbunden,

die ihm nach einem Streitbeilegungsverfahren obliegen, das zwischen ihm und dem verantwortlichen Staat Anwendung findet;

die Unverletzlichkeit der diplomatischen und konsularischen Vertreter, Räumlichkeiten, Archive und Dokumente zu achten.”

Art. 51 der Artikel über die Verantwortlichkeit der Staaten für völkerrechtswidrige Handlungen lautet:

“Verhältnismäßigkeit

Gegenmaßnahmen müssen in einem angemessenen Verhältnis zu dem erlittenen Schaden stehen, wobei die Schwere der völkerrechtswidrigen Handlung und die betreffenden Rechte zu berücksichtigen sind.”

Art. 52 der Artikel über die Verantwortlichkeit der Staaten für völkerrechtswidrige Handlungen lautet:

“Bedingungen für die Anwendung von Gegenmaßnahmen

1. Bevor der verletzte Staat Gegenmaßnahmen ergreift,
a) hat er den verantwortlichen Staat im Einklang mit Artikel 43 aufzufordern, die ihm nach dem Zweiten Teil obliegenden Verpflichtungen zu erfüllen;

b) hat er dem verantwortlichen Staat jeden Beschluss, Gegenmaßnahmen zu ergreifen, zu notifizieren und ihm Verhandlungen anzubieten.

2. Ungeachtet des Absatzes 1 Buchstabe *b* kann der verletzte Staat die dringlichen Gegenmaßnahmen ergreifen, die zur Wahrung seiner Rechte erforderlich sind.

3. Gegenmaßnahmen dürfen nicht ergriffen werden, und bereits ergriffene Gegenmaßnahmen müssen ohne schuldhaftes Zögern suspendiert werden,

a) wenn die völkerrechtswidrige Handlung nicht länger andauert und

diesen Bestimmungen bereits der Status von Völkergewohnheitsrecht zukommen mag. Doch stellt sich die Frage, ob Reaktionen auf Völkerrechtsverletzung auch außerhalb des Systems der Gegenmaßnahmen zulässig sind und hier wieder unter den weiteren Begriff der Sanktionen fallen, so dass sie nicht den Bedingungen der Gegenmaßnahmen unterworfen wären. Es kann aber auch argumentiert werden, dass derartige Maßnahmen tatsächlich Gegenmaßnahmen sind, und, falls ihnen die Bestimmungen der Staatenverantwortlichkeit nicht entsprechen, diese ihnen anzupassen sind. Gerade das Regime der Gegenmaßnahmen war größeren Diskussionen ausgesetzt,³⁴ so dass schon deshalb Zweifel daran erhoben werden können, ob sie Völkergewohnheitsrecht reflektieren.

Darüber hinaus bestehen noch Maßnahmen, die selbst ohne vorhergehende Völkerrechtsverletzung getroffen werden und somit keinesfalls als Gegenmaßnahmen gelten können.

a) Vertragliche Rechtfertigung

i. Satzung der Vereinten Nationen

Im Rahmen der Satzung der Vereinten Nationen wird dem Sicherheitsrat sehr oft Omnipotenz bescheinigt, wonach er jegliche Maßnahme im Rahmen des Kap. VII setzen könnte, insbesondere unter Berufung auf Art. 41. Doch auch ihm sind Grenzen gesetzt, die von den Prinzipien der SVN und des *ius cogens* abgeleitet werden,³⁵ nicht zuletzt aus dem Kriegsrecht wie etwa Proportionalität.³⁶ In diesem Kontext stellt sich auch die Frage nach Beachtung der Menschenrechte;³⁷ in Anerkennung der Notwendigkeit, hu-

b) wenn die Streitigkeit vor einem Gericht anhängig ist, das befugt ist, für die Parteien bindende Entscheidungen zu fällen.

4. Absatz 3 findet keine Anwendung, wenn der verantwortliche Staat die Streitbeilegungsverfahren nicht nach Treu und Glauben anwendet.”

Art. 53 der Artikel über die Verantwortlichkeit der Staaten für völkerrechtswidrige Handlungen lautet:

“*Beendigung der Gegenmaßnahmen*

Gegenmaßnahmen sind zu beenden, sobald der verantwortliche Staat die ihm nach dem Zweiten Teil obliegenden Verpflichtungen in Bezug auf die völkerrechtswidrige Handlung erfüllt hat.”

³⁴ Siehe YBILC, 2000, Bd. II, Teil 2, 53 f.

³⁵ N. Krisch, Article 41, in: B. Simma/D.-E. Khan/G. Nolte/A. Paulus (Anm. 28), Rn. 23.

³⁶ W. M. Reisman, When Are Economic Sanctions Effective? Selected Theorems and Corollaries, ILSA J. Int'l & Comp. L. 2 (1995), 587 ff.

³⁷ A. Reimisch, Developing Human Rights and Humanitarian Law Accountability of the Security Council for the Imposition of Economic Sanctions, AJIL 95 (2001), 851 ff.

manitäre Probleme für die Bevölkerung zu vermeiden, traf der Sicherheitsrat entsprechende einschränkende Vorkehrungen, so z. B. gegenüber dem Iran³⁸ und dem Irak³⁹.

ii. Sonstige Verträge

Das GATT sieht im bekannten Art. XXI⁴⁰ entsprechende Ausnahmen für Sanktionen vor, die sogar das Streitbeilegungspanel der WTO berechtigen, die Zuständigkeit darüber zu verweigern.⁴¹ Andererseits ist zu fragen, ob die entsprechenden "retaliation measures",⁴² zu denen der Dispute Settlement Body der WTO berechtigen kann, ebenfalls als Sanktion anzusehen sind. Sie sind durch das Ausmaß des ursprünglichen Schadens begrenzt,

³⁸ Siehe z. B. Resolution des Sicherheitsrats 1747 (2007), 24.3.2007, UN Dok. S/RES/1747 (2007) (Abs. 7: "Calls upon all States and international financial institutions not to enter into new commitments for grants, financial assistance, and concessional loans, to the Government of the Islamic Republic of Iran, except for humanitarian and developmental purposes;").

³⁹ J. M. Farrall, *United Nations Sanctions and the Rule of Law*, 2013, 226. V. Gowlland-Debbas, Introduction, in: V. Gowlland-Debbas (Anm. 15), 15 ff. Siehe auch J. Gordon, *Invisible War: The United States and the Iraq Sanctions*, 2010.

⁴⁰ Art. XXI GATT (Die Sicherheit betreffende Ausnahmen) lautet:
 "Keine Bestimmung des vorliegenden Abkommens soll dahin ausgelegt werden:
 a. dass sie einem Vertragspartner die Verpflichtung auferlegt, Auskünfte zu erteilen, deren Verbreitung er als den wesentlichen Interessen seiner Sicherheit entgegenstehend ansieht; oder
 b. dass ein Vertragspartner daran gehindert wird, die Maßnahmen zu treffen, die er zum Schutz seiner Sicherheit
 i. bei spaltbaren Stoffen oder solchen Stoffen, aus denen diese erzeugt werden,
 ii. beim Handel mit Waffen, Munition und Kriegsmaterial und bei jedem Handel mit anderen Waren, die unmittelbar oder mittelbar zur Versorgung der bewaffneten Streitkräfte bestimmt sind,
 iii. in Kriegszeiten oder im Falle einer anderen ersten internationalen Spannung für erforderlich hält; oder
 c. dass ein Vertragspartner daran gehindert wird, eine Maßnahme zur Erfüllung seiner Verpflichtungen auf Grund der Charta der Vereinten Nationen zur Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der Sicherheit zu treffen."

⁴¹ R. Bhala, *National Security and International Trade Law: What the GATT Says and what the United States Does*, U. Pa. J. Int'l Econ. L. 19 (1998), 263 (277) ("Article XXI(c) ensures proper prioritization between the WTO and the United Nations, particularly the Security Council. Maintaining international peace and security by performing obligations under the U.N. Charter is more important than adhering to GATT rules. Accordingly, the fact that trade embargoes or other sanctions imposed by the Security Council on rogue countries might violate GATT obligations to those countries is, and should be, irrelevant.")

⁴² Siehe C. P. Bown/M. Ruta, *The Economics of Permissible WTO Retaliation*, September 2008 (abrufbar unter <<https://www.wto.org>>).

können aber durch die “cross-retaliation measures”⁴³ auch über das verletzte Abkommen auf andere Abkommen ausgreifen.

Maßnahmen gemäß Art. 60 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (WVK)⁴⁴ unterscheiden sich aber schon deswegen von Gegenmaßnahmen im Rahmen der Staatenverantwortlichkeit, da die Beendigung eines Vertrags als Reaktion auf eine erhebliche Vertragsverletzung nicht dem Erfordernis der Widerrufbarkeit entspricht. Da die völkerrechtliche Verantwortlichkeit aber neben diesen Maßnahmen bestehen bleibt,⁴⁵ fällt das Regime des Art. 60 WVK nicht in den Bereich der *leges speciales* gemäß Art. 55 Staatenverantwortlichkeit.⁴⁶

b) Völkergewohnheitsrecht

Liegen den reaktiven Maßnahmen aber keine Verträge zugrunde, so stellt sich die Frage danach, ob Sanktionsmaßnahmen, die in Rechte anderer Völkerrechtssubjekte eingreifen, mit dem Völkergewohnheitsrecht gerechtfertigt werden können, insbesondere dann, wenn andere als der verletzte Staat diese Maßnahmen ergreifen, wie es meist der Fall ist. Das Recht der Staatenverantwortlichkeit gibt nichts dafür her, weil Art. 54 der Staatenverantwortlichkeit diese Frage offen lässt, da er lediglich von rechtmäßigen Maßnahmen spricht, ohne die Rechtmäßigkeit zu substantiieren.⁴⁷

Die Doktrin ist sich uneins darüber, ob es eine völkergewohnheitsrechtliche Norm gibt, die derartige Sanktionen zulässt, mit denen in Rechte anderer Staaten eingegriffen wird; viele Autoren lehnen das Bestehen einer derartigen Norm ab. Der VN Generalsekretär stellte 1993 fest:

“There is no clear consensus in international law as to when coercive measures are improper, despite relevant treaties, declarations, and resolutions adopted in international organizations which try to develop norms limiting the use of these measures.”⁴⁸

⁴³ L. E. F. A. Spadano, Cross-Agreement Retaliation in the WTO Dispute Settlement System: An Important Enforcement Mechanism for Developing Countries? *World Trade Review* 7 (2008), 511.

⁴⁴ Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge, *öBGBI.* Nr. 40/1980.

⁴⁵ Siehe J. J. Crawford/A. Pellet/S. Olleson (Anm. 17), 282.

⁴⁶ Siehe Anm. 31.

⁴⁷ Siehe Anm. 15.

⁴⁸ Note by the Secretary-General, Economic Measures as a Means of Political and Economic Coercion against Developing Countries, 25.10.1993, UN Dok. A/48/535, Abs. 1.

Demgegenüber besteht allerdings die Praxis derartiger Maßnahmen, die sich schon Jahrhunderte hinzieht;⁴⁹ selbst China, das bisher Sanktionen als völkerrechtswidrig bezeichnet hatte, zeigt sich nunmehr geneigter, diese selbst anzuwenden.⁵⁰

Wenn sich die Staaten berechtigt sehen, derartige Sanktionen zu verhängen, müssten die davon betroffenen Staaten nachweisen, dass das Völkerrecht diese verbietet. Aber die Häufigkeit der von Staaten einseitig verhängten Sanktionen allein seit dem Zweiten Weltkrieg spricht schon gegen die Annahme, dass Völkergewohnheitsrecht derartige Vorgehensweisen verbiete. Auch wenn der Generalsekretär einen Bericht erstellte, wonach die USA die Sanktionen gegen Kuba beenden sollten,⁵¹ so erhob sich dennoch kaum ein Widerstand dagegen. Der Grund für die Gegensanktionen der EU⁵² gegen die USA wegen des Helms Burton Acts (Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act)⁵³ bestand nicht so sehr darin, dass diese Maßnahmen gegen Kuba völkerrechtswidrig seien, sondern weil diese aufgrund der extraterritorialen Wirkung als Verletzung der Rechte der EU Bürger galten.⁵⁴

Somit bestehen zwei Alternativen: entweder greifen diese Sanktionen in völkerrechtliche Rechte ein, sind aber durch das Völkerrecht erlaubt, oder sie greifen gar nicht in völkerrechtliche Rechte ein. Das vom Generalsekretariat verfasste Dokument der EU über die Praxis der Sanktionen (Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (Sanctions) in the Framework of the EU Common Foreign and Security Policy)⁵⁵ sieht ausdrücklich vor:

⁴⁹ G. C. Hufbauer/J. J. Schott, A. E. Kimberly/B. Oegg, *Economic Sanctions Reconsidered*, 3. Aufl. 2007, 9 f. (eine Übersicht des historischen Hintergrunds von Wirtschaftssanktionen bietend).

⁵⁰ J. Reilly, *China's Unilateral Sanctions*, Wash. U.L.Q. 35 (2012,) 121.

⁵¹ Report of the Secretary-General, *Necessity of Ending the Economic, Commercial and Financial Embargo Imposed by the United States of America against Cuba*, 3.8.2007, UN Dok. A/62/92.

⁵² Siehe J. Roy, *Europe: Cuba, the U.S. Embargo, and the Helms-Burton Law*, in: R. Haass (Hrsg.), *Transatlantic Tensions: The United States, Europe, and Problem Countries*, 1999, 29; J. Roy, *Cuba, the United States, and the Helms-Burton Doctrine: International Reactions*, 2000, 105 ff.; siehe auch J. Huber, *The Helms-Burton Blocking Statute of the European Union*, *Fordham Int'l L. J.* 20 (1996), 699.

⁵³ Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996 (Helms-Burton Act, Pub.L. 104-114, 110 Stat. 785, 22 U.S.C. §§ 6021, 6091).

⁵⁴ J. Roy, *Cuba ...* (Anm. 52), 111.

⁵⁵ Rat der EU, *Leitlinien zur Umsetzung und Evaluierung restriktiver Maßnahmen (Sanktionen) im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU*, 15.6.2012, Dok. 11205/12.

“Die Einführung und Durchführung restriktiver Maßnahmen muss stets im Einklang mit dem Völkerrecht stehen. Die Achtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten, insbesondere das Recht auf ein ordentliches Verfahren und das Recht auf wirksame Beschwerde, muss sichergestellt sein. Die verhängten Maßnahmen müssen in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Ziel stehen.”

Es lässt aber nicht erkennen, für welche der beiden Alternativen sich die EU entscheidet. Er begrenzt diese Maßnahmen lediglich damit:

“Die EU wird keine Rechtsakte erlassen, die extraterritorial angewandt und somit gegen das Völkerrecht verstoßen würden. Die EU hat die extraterritoriale Anwendung von Rechtsvorschriften dritter Staaten, die restriktive Maßnahmen vorsehen, mit denen eine Regulierung der Tätigkeit von natürlichen und juristischen Personen, die der Gerichtsbarkeit der Mitgliedstaaten der Europäischen Union unterliegen, bezweckt werden soll, als eine Verletzung des Völkerrechts verurteilt.”

Im Fall *Rosneft* wurden in England und Wales Umsetzungsmaßnahmen der von der EU gegen russische Unternehmen verhängten Sanktionen⁵⁶ gerichtlich angefochten, da das Verbot der Lieferung von Ölförderungsgeräten das Partnerschafts- und Zusammenarbeitsabkommen von 1994⁵⁷ verletze. Der britische High Court hat auch tatsächlich anerkannt, dass dieser Einwand argumentierbar (“at least, arguable”) sei, jedoch ein Ersuchen um Vorabentscheidung an den EuGH gerichtet,⁵⁸ wo der Fall derzeit anhängig ist.

Aus dem Recht der Staatenverantwortlichkeit lässt sich anscheinend eine Rechtfertigung ableiten, auch wenn diese Maßnahmen nicht als Gegenmaßnahmen gelten: Zwar lässt es Art. 54 offen, ob ein nicht betroffener Staat derartige Maßnahmen verhängen dürfe,⁵⁹ wobei schon Gegenmaßnahmen

⁵⁶ VO Nr. 960/2014/EU des Rates vom 8.9.2014 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, ABl. L 271 vom 12.9.2014, 3 ff.; Beschluss 2014/512/GASP des Rates vom 31.7.2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, ABl. L 229 vom 31.7.2014, 13 ff.

⁵⁷ Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit zur Gründung einer Partnerschaft zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Russischen Föderation andererseits – Protokoll 1 über die Einsetzung einer Kontaktgruppe für Kohle und Stahl – Protokoll 2 über Amtshilfe zur Einhaltung des Zollrechts – Schlussakte – Gemeinsame Erklärungen – Briefwechsel – Unterzeichnungsprotokoll zum Abkommen, ABl. L 327, 28.11.1997, 3 ff.

⁵⁸ *OJSC Rosneft Oil Company, R (On the Application Of) v. Her Majesty's Treasury & Ors* [2015] EWHC 248 (Admin) (9.2.2015).

⁵⁹ Dieser Artikel überlässt es dem Völkerrecht, darüber zu befinden, siehe *J. Crawford* (Anm. 9), 305 (“Consequently it is not appropriate to include in the present Articles a provi-

hier fraglich sind, doch scheint Art. 41 Abs. 1 einen Ausweg zu bieten, der die Staaten verpflichtet, im Fall schwerwiegender Rechtsverletzungen zwingender Völkerrechtsnormen Maßnahmen zur Abhilfe dieser Rechtsverletzungen zu verhängen:

“Artikel 41

Besondere Folgen der schwerwiegenden Verletzung einer Verpflichtung nach diesem Kapitel

1. Die Staaten arbeiten zusammen, um jeder schwerwiegenden Verletzung im Sinne des Artikels 40 mit rechtmäßigen Mitteln ein Ende zu setzen.”

Zu betonen ist, dass diese Bestimmung jedoch nicht Gegenmaßnahmen, sondern “rechtmäßige Mittel”, somit andere Maßnahmen als Gegenmaßnahmen anspricht. Der Text in erster Lesung enthielt noch keine Einschränkung der Rechtmäßigkeit, da ihm zufolge ein Verbrechen alle anderen Staaten verpflichtete “*to cooperate with other States in the application of measures designed to eliminate the consequences of the crime*”. Diese Formulierung hätte alle möglichen Sanktionen erlaubt; nach Ersetzung der Verbrechen durch schwere Verletzungen von *ius cogens* schlug der Spezialberichterstatler Crawford folgende Formulierung dieser Verpflichtung vor: “*to cooperate as far as possible to bring the breach to an end*”. Da dies mit dem Neutralitätsrecht nicht vereinbar gewesen wäre, wurde es mit dem Zusatz “*lawful*” eingeschränkt, was aber wiederum die Frage nach der Rechtfertigung der Sanktionen offen lässt, so dass aus diesen Artikeln keine eigenständige Rechtfertigung abgeleitet werden kann. Darüber hinaus könnte er auch nicht Maßnahmen rechtfertigen, die bei anderen Rechtsverletzungen als jenen des *ius cogens* gesetzt werden, und deutet in die Richtung kollektiver, jedoch nicht unilateraler Sanktionen.

Soweit nun sich die Staaten dessen bewusst sind, dass sie in völkerrechtlich gesicherte Rechte anderer Staaten eingreifen, qualifizieren sie aber derartige Maßnahmen sehr oft noch immer als Gegenmaßnahmen, offensichtlich aus der Einsicht, dass das Völkerrecht keine andere Alternative bietet.⁶⁰ Zumindest wenden sie die für derartige Maßnahmen geltenden Grenzen auch auf Sanktionen an, insbesondere den Grundsatz der Proportionalität, wenn nicht sogar die vom humanitären Recht gezogenen Grenzen, weniger jedoch die Verfahrensbestimmungen.

sion concerning the question whether other States, identified in article 48, are permitted to take countermeasures in order to induce a responsible State to comply with its obligations. Instead chapter II includes a saving clause which reserves the position and leaves the resolution of the matter to the further development of international law.”).

⁶⁰ Siehe allgemein A. Tzanakopoulos, *Disobeying the Security Council: Countermeasures against Wrongful Sanctions*, 2011.

Auch wenn Autoren eine Rechtswidrigkeit von Sanktionen behaupteten, gelang es ihnen bisher nicht nachzuweisen, dass die Praxis die Rechtswidrigkeit bestätigte. Es ist verständlich, dass die Opferstaaten gegen die Sanktionen protestierten, doch reicht dies nicht aus, um die Rechtswidrigkeit zu behaupten. Somit lässt sich verteidigen, dass derartige in Rechte eingreifende Maßnahmen soweit als völkerrechtskonform angesehen werden, als ihnen eine Rechtsverletzung gegenübersteht, jene Maßnahmen nicht unverhältnismäßig zum auslösenden Akt sind, und nicht in grundlegende Menschenrechte, wie z. B. das Recht auf Leben, Folterverbot und dergl. eingreifen. Dadurch stellt sich aber das Problem, wieweit diese Maßnahmen dann tatsächlich als Gegenmaßnahmen anzusehen sind. Im affirmativen Fall müssten die entsprechenden Artikel der Staatenverantwortlichkeit ihnen angepasst werden, soweit diese Praxis mit ihnen nicht konformgeht. Andernfalls dürften sie nicht als Gegenmaßnahmen bezeichnet werden, doch müsste ein eigenes völkerrechtliches Regime für sie gefunden werden, wodurch sie zu anderen rechtmäßigen Maßnahmen im Sinne des Art. 54 Staatenverantwortlichkeit würden. Dann aber stellt sich die weitere Frage, ob sie eine *lex specialis* zur Durchsetzung des Völkerrechts im Sinne des Art. 55 bilden, wodurch – anders als bei Maßnahmen nach Art. 60 WVK – das Regime der Staatenverantwortlichkeit neben ihnen anzuwenden ausgeschlossen sein würde. Des Weiteren wird jedoch lediglich von Sanktionen gesprochen, ohne ihre Identität mit Gegenmaßnahmen zu hinterfragen.

V. Abgrenzung gegenüber *targeted sanctions*

Die Sanktionen, die sich weitgehend auf dem wirtschaftlichen Gebiet bewegen, haben unmittelbare Auswirkungen auf das Handeln von Einzelpersonen, selbst wenn sie gegen den jeweiligen Staat gerichtet sind. So sind z. B. die Sanktionen der EU gegen Russland zwar teilweise allgemein gegen den Staat gerichtet,⁶¹ doch treffen Maßnahmen wie das Verbot der Lieferung von Ölförderungs-ausrüstungen nur bestimmte Unternehmen, wie sich etwa bei der Klage *Rosnefts* zeigt.⁶² Gemeinsamkeiten der beiden Sanktionsarten lassen sich auch darin erkennen, dass an Staaten adressierte Sanktionen den Abschluss oder die Erfüllung von privaten Lieferverträgen verbieten, wie z. B. durch die S/RES/661 (1990), wodurch in die Rechte von Einzelpersonen eingegriffen wird. Vor allem die amerikanische Literatur disku-

⁶¹ Siehe Anm. 56.

⁶² *OJSC Rosneft Oil Company, R (On the Application Of) v. Her Majesty's Treasury & Ors* (Anm. 58).

tiert derartige Verbote weitgehend unter dem Schlagwort der extraterritorialen Jurisdiktion.⁶³ Somit bestehen in der Wirkung zwar bestimmte Gemeinsamkeiten, doch unterscheiden sich beide Sanktionsarten darin, dass die an Staaten adressierten Sanktionen alle Personen unter der Jurisdiktion des Zielstaates in anonymer Weise ungeachtet ihrer möglichen Involvierung in den auslösenden Sachverhalt attackieren, während die *targeted measures* bestimmte einzelne Personen anvisieren, die meist mit dem auslösenden Sachverhalt in unmittelbarem Zusammenhang stehen.

Sofern beide Kategorien als Reaktion auf Rechtsverletzungen verhängt werden, müsste das Verhältnis zwischen ihnen jenem zwischen Staatenverantwortlichkeit und individueller Verantwortlichkeit entsprechen. Beide Arten der Verantwortlichkeit sind voneinander getrennt, da ihnen als Rechtfertigung unterschiedliche Rechtsverletzungen zugrunde liegen müssten: einerseits Verletzungen des allgemeinen primären Völkerrechts, andererseits Verletzungen der völkerrechtlichen individualorientierten Normen wie Piraterie, Kriegsverbrechen, Terrorismus, Verbrechen gegen die Menschlichkeit usw. Doch sind beide Ebenen verquickt worden, indem in Reaktion auf Verletzungen von den Staaten auferlegten Verpflichtungen Maßnahmen gegen Einzelpersonen getroffen wurden, die jedoch mehr oder weniger in die dem Staat zurechenbaren Handlungen involviert waren.⁶⁴ Ein praktisches Problem bildet hier die Bestimmung dieses Personenkreises, was bereits zu einer erfolgreichen Anfechtung vor dem EuGH geführt hatte.⁶⁵ Dieser Wechsel zu *targeted measures* mag vorteilhaft sein, da nicht die gesamte Bevölkerung in Mitleidenschaft gezogen wird, schafft jedoch neue Probleme vor allem im Bereich der Menschenrechte und erschwert die Qualifizierung als Gegenmaßnahmen, da diese nicht in Rechte anderer Rechtssubjekte eingreifen dürfen.⁶⁶

VI. Opfer der Sanktionen

Die hier diskutierten Sanktionen sind gegen Staaten gerichtet, eine abstrakte Einheit, die somit als solche kaum Nachteile empfinden kann. Tatsächlich von diesen Sanktionen unmittelbar Betroffene sind somit Einzelpersonen, deren Kreis von der Sanktion bestimmt wird. Die Sicherheitsrat-

⁶³ J. M. E. Trambela, Helms-Burton Invites a Closer Look at Counter-Measures, Geo. Wash. J. Int'l L. & Econ. 30 (1997), 317 (347); A. Kern (Anm. 24), 80 ff.

⁶⁴ Siehe insbesondere die Sanktionen der EU gegen Russland, Anm. 56.

⁶⁵ Siehe z. B. EuG Rs T-293/12 EU:T:2014:439.

⁶⁶ J. Crawford (Anm. 9), 169.

Resolution gegen den Irak aus 1990⁶⁷ betraf Lieferanten auf dem Gebiet von Irak oder Kuwait, Staatsangehörige des Iraks oder Personen auf dem Gebiet von Irak, somit auch irakische Staatsangehörige im Ausland wie auch Ausländer auf diesem Gebiet. Diese Personen werden in diesen Fällen von den Maßnahmen unabhängig davon getroffen, ob sie die Politik dieses Staates unterstützen oder nicht; sie bleiben geradezu in Geiselhaft ihres Staates. So zeigte sich bei den Haiti-Sanktionen, dass die herrschende Oberschicht Haitis davon sogar profitierte, während die arme Bevölkerung an Hunger zu leiden begann.⁶⁸

Diese sind jedoch nicht die einzigen von den Sanktionen betroffenen Staaten oder Personen, da diese Maßnahmen, die in der Unterbrechung der wirtschaftlichen Beziehungen bestehen, neben den Transaktionskosten auch sehr oft Rückwirkung auf die die Sanktionen verhängenden Staaten haben, wie die gegenwärtige Diskussion im Hinblick auf die Russland-Sanktionen dokumentiert. Die gegenseitige Abhängigkeit und Verwobenheit in Wirtschaftsbeziehungen führen unausweichlich zu einem Rückkoppelungseffekt. So wirken sich die Sanktionen der EU gegen Russland nicht nur auf die Exportwirtschaft der sanktionierenden Staaten, sondern sogar auf Unternehmen dieser Staaten aus, die mit russischen Investoren gemeinsame Unternehmen betreiben.

Des Weiteren sind auch die Nachbarstaaten sehr oft davon betroffen, da ihnen mangels Fortsetzung der Handelsströme ebenfalls bestimmte wirtschaftliche Profite entgehen. So beklagte z. B. Indien einen Verlust von 25-30 Mrd. US\$⁶⁹ und Tunesien einen solchen von 7 Mrd. US\$ aufgrund der Sanktionen gegen den Irak.⁷⁰ Art. 50 SVN nimmt sich sehr wohl dieses Problems an, doch gibt es angesichts der vermehrten Sanktionspraxis immer wieder Diskussionen in den Vereinten Nationen über die notwendige Finanzierung. Aufgrund dessen änderte der Sicherheitsrat seine Strategie und konzentrierte sich auf *targeted measures*, da er feststellte, dass derartige Sanktionen minimale Effekte für die Zivilbevölkerung und dritte Staaten hätten.⁷¹

⁶⁷ Resolution 661 (1990), adopted by the Security Council at its 2933rd meeting on 6.8.1990, UN Dok. S/RES/551 (1990).

⁶⁸ N. Tsagourias/N. D. White (Anm. 6), 231 (Reisman zitierend).

⁶⁹ T. Ahmad, The Gulf Region, in: D. M. Malone/C. R. Mohan/S. Raghavan (Hrsg.), The Oxford Handbook of Indian Foreign Policy, 2015, 442.

⁷⁰ Letter dated 24.6.2002 from the Permanent Representative of Tunisia to the United Nations addressed to the President of the Security Council, 24.6.2002, UN Dok. S/2002/698.

⁷¹ Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31.1.1992, An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping, 17.6.1992, UN Dok. A/47/277-S/24111, Abs. 41 ("In circumstances when peacemaking requires the imposition of sanctions under Article 41 of the

VII. Wirksamkeit der Sanktionen

Die Wirksamkeit der Sanktionen ist danach zu unterscheiden, ob sie einen bestimmten Zweck erreichen, insbesondere den angepeilten Staat zu einer Verhaltensänderung bewegen oder andere Auswirkungen zeitigen sollen.

Die Sanktionen werden in erster Hinsicht verhängt, um einen bestimmten Zweck zu erreichen, insbesondere um den angepeilten Staat zu einer Verhaltensänderung zu bewegen. Somit ist danach zu fragen, ob die Praxis ihnen diesen gewünschten Erfolg bescheinigt. Eine genaue und allgemein gültige Aussage ist jedoch zumindest mir unmöglich, da es dafür eingehender wirtschaftlicher und sozialer Untersuchungen sowie langfristiger Statistiken bedarf. Selbst jene Literatur, die die Wirksamkeit von Sanktionen eingehend prüft, kommt zu keinem einmütigen Schluss, weder betreffend die Frage, was als Wirksamkeit zu gelten hat, noch darüber, welche Wirkung sie haben oder welche Kriterien zur Bemessung der Wirksamkeit anzuwenden sind.⁷²

Um ein Beispiel aus jüngster Zeit zu nehmen: In Russland lässt sich nur schwer eruieren, ob die Wirtschaftseinbußen auf die gefallenen Ölpreise oder die Sanktionen zurückzuführen sind. Es unterscheiden sich auch die verschiedenen Fälle an Sanktionen so sehr, dass kaum irgendwelche Gemeinsamkeiten zu erfassen sind, außer in einem sehr groben Raster.

Darüber hinaus resultieren Unterschiede auch daraus, dass die vom Sicherheitsrat der VN verhängten Sanktionen Bindungswirkung für alle Staaten aufweisen, wodurch der betroffene Staat isoliert wird, während bei Sanktionen eines Staates oder einer regionalen Gruppe dieser universelle Effekt fehlt, so dass der betroffene Staat zahlreiche Umgehungsmöglichkeiten der Wirtschaftseinschränkungen hat. Darüber hinaus ist eine umfassende Beteiligung an Sanktionen gegen ein Mitglied der P-5, d. h. gegen ein ständiges Mitglied des Sicherheitsrats, schon angesichts des Vetorechts kaum möglich. Weiter hängt die Wirkung der Sanktionen davon ab, ob es sich beim Sanktionsopfer um einen größeren, wirtschaftlich potenten oder

Charter, it is important that States confronted with special economic problems not only have the right to consult the Security Council regarding such problems, as Article 50 provides, but also have a realistic possibility of having their difficulties addressed. I recommend that the Security Council devise a set of measures involving the financial institutions and other components of the United Nations system that can be put in place to insulate States from such difficulties. Such measures would be a matter of equity and a means of encouraging States to cooperate with decisions of the Council.”).

⁷² L. van den Herik, *The Security Council's Targeted Sanctions Regimes: In Need of Better Protection of the Individual*, LJIIL 20 (2007), 797 (798).

ZaöRV 76 (2016)

schwachen, kleinen Staat handelt oder ob dieser Staat von den die Sanktion verhängenden Staaten wirtschaftlich abhängig ist. Soweit einzelne Güter betroffen sind, hängt auch einiges von der Substitutionsmöglichkeit, wenn nicht sogar von der Preiselastizität der Nachfrage hinsichtlich dieses Gutes, ab; eine hohe Preiselastizität deutet darauf hin, dass die Nachfrage in diesem Staat eher auf das betroffene Gut verzichten kann.

Die Literatur hegt große Zweifel an der Wirksamkeit von derartigen Sanktionen. Als erfolgreich gelten lediglich die Sanktionen gegen den Irak und Libyen, als diese Staaten einerseits auf den Einsatz von Giftwaffen und andererseits auf die Produktion von Nuklearwaffen verzichteten.⁷³

Vier Gründe werden für den Misserfolg angeführt:⁷⁴

- Die Sanktionen sind inadäquat hinsichtlich der angestrebten Ziele.
- Die Sanktionen rufen entgegenwirkende Reaktionen hervor, indem sie zur vermehrten Unterstützung des Regimes führen.
- Der Opferstaat gewinnt mächtige Alliierte.
- Die Wirtschaftstreibenden des Sanktionsstaates wenden sich gegen die Sanktionen, da sie Einbußen erleiden.

Die Liste der von Sanktionen der EU betroffenen Staaten⁷⁵ ergibt, dass es sich bei diesen vornehmlich um Staaten handelt, die keine besondere demokratische Tradition aufweisen, mit Ausnahme der USA (allerdings ging es dort womöglich um eine Sanktion auf eine Sanktion⁷⁶). Wie sich zeigt, bewirken Sanktionen gegen diese Staaten sehr oft eine verstärkte Solidarität der Bevölkerung mit den Machthabern, ungeachtet der erlittenen wirtschaftlichen Einbußen, abhängig jedoch vor allem von der Duldungsfähigkeit der Bevölkerung.

Bestimmte von der Sanktion angestrebte Erfolge lassen sich aber auch bei Haiti oder beim Iran erkennen, da der Iran tatsächlich in – letztlich erfolgreiche – Verhandlungen betreffend die nukleare Industrie eintrat.⁷⁷

Es ist jedoch fraglich, wodurch das Sanktionsziel erreicht werden sollte: Bezwecken und erwarten die sanktionsverhängenden Staaten, dass umfassende Sanktionen, wie z. B. jene gegen den Irak, einen wirtschaftlichen Druck auf die Bevölkerung ausüben, damit diese gegen die Machthaber rebellieren? Mit anderen Worten: Sollten diese Sanktionen der Bevölkerung Lebensqualität entziehen, damit die Bevölkerung gegen die Machthaber auf-

⁷³ G. C. Hufbauer/J. J. Schott, A. E. Kimberly/B. Oegg (Anm. 49), 12 f.

⁷⁴ G. C. Hufbauer/J. J. Schott, A. E. Kimberly/B. Oegg (Anm. 49), 7 ff.

⁷⁵ Siehe Anm. 1.

⁷⁶ Siehe J. Roy, Cuba ... (Anm. 52), passim.

⁷⁷ Information Note on EU sanctions to be lifted under the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), 16.1.2016 (abrufbar unter <<http://www.eas.europa.eu>>).

tritt und zu einer Änderung der politischen Haltung bewegt, wenn nicht sogar das Regime ändert, oder sollten die Machthaber zu dieser Handlungsänderung bewogen werden, weil sie nicht wollen, dass der Bevölkerung Lebensqualität entzogen wird? In diesen Situationen hängt die Effizienz der Sanktionen vom Verhältnis zwischen der Bevölkerung und den Machthabern ab, wodurch der Schluss gerechtfertigt ist, dass sie umso wirksamer sind, je demokratischer der betreffende Staat ist.

Solange die Sanktionen lediglich darin bestehen, den betreffenden Staat von der Waffenzufuhr abzuschneiden, sind jene nachteiligen Folgen für die Gesamtbevölkerung nicht zu befürchten, doch liegt der Nachteil darin, dass diese Sanktion leichter zu umgehen ist. Daraus ist zu schließen, dass die Sanktionen dann effizienter werden, wenn die Sanktionen universell sind, die tatsächlichen Machthaber getroffen werden oder Maßnahmen eingesetzt werden, die auf die Mittel der Machtausübung zielen.

Gemäß *Hufbauer, Schott* und *Elliot*s ergeben sich folgende Resultate hinsichtlich der Erfolgsaussichten:

Zweck	Erfolg	Misserfolg	Erfolgsrate
Geringer politischer Wechsel	17	34	33 %
Destabilisierung	11	10	52 %
Beendigung militärischer Aktivitäten	6	12	33 %
Beeinflussung des Militärs im Krieg	2	8	20 %
Andere größere militärische Aktivitäten	5	15	25 %
Alle	41	79	34 %

Allerdings wird sogar dies bezweifelt, da nach anderer Messung nur fünf dieser Sanktionen erfolgreich waren, wobei es sich bei drei davon um triviale Angelegenheiten handelte.

Doch sind auch andere rechtliche und politische Wirkungen mit den Sanktionen verbunden:

a. So geben mit der Verhängung von Sanktionen die sanktionsverhängenden Staaten kund und zu verstehen, dass sie das die Sanktionen auslösende Verhalten nicht als völkerrechtskonform ansehen, wodurch sie verhindern, dass sich auf der Basis dieses Verhaltens neues Völkerrecht entwickelt. Dies gilt aber nur für jene Sanktionen, die auf ein rechtswidriges Verhalten reagieren. Insoweit kann also durchaus von einer positiven Wirkung gesprochen werden.

b. Eine andere Wirkung besteht in einer Solidaritätskundgebung mit anderen sanktionsverhängenden Staaten.

c. Schließlich gibt ein Staat mit seinen Sanktionen gegen einen anderen Staat zu verstehen, dass er ein Verhalten, das dieser andere Staat setzt, gegen sich nicht dulden würde. Wenngleich es sich nicht um eine Sanktion im technischen Sinn handelte, kann als Beispiel das Verhalten Mexikos auf den Anschluss Österreichs genannt werden, wodurch Mexiko zu verstehen gab, dass es ein ähnliches Verhalten der USA gegenüber Mexiko nicht dulden würde.⁷⁸

VIII. Schlussfolgerungen

Dieser Darstellung zufolge zeigt sich das Rechtsregime der Sanktionen gegen Staaten noch immer als ein weitgehend ungepflügtes Feld eines Verhaltens, das Kosten sowohl für die adressierten Staaten wie auch die sanktionsverhängenden Staaten verursacht. Sie werden mit der Hoffnung verhängt, auf diese Weise andere Staaten in ihrem Verhalten beeinflussen zu können. Ihr Erfolg hängt von unterschiedlichen Kriterien ab, lässt sich jedoch nicht einfach darstellen. Falls ein Erfolg eintritt, dann lediglich sehr langfristig, so dass sich die sanktionsverhängenden Staaten fragen müssen, ob sie die Kosten in dieser langfristigen Perspektive tatsächlich noch tragen können. Somit ist die Frage nach der Steuerungswirkung von Sanktionen gegen Staaten danach zu beantworten, dass Sanktionen zwar ein wesentlicher Bestandteil der internationalen Politik sind, sie als Steuerungsinstrument des staatlichen Verhaltens aber nur im Einzelfall beurteilt werden können, jedoch Wirkung als Steuerungsmodell der völkerrechtlichen Entwicklung zeigen können.

⁷⁸ G. Hafner, Mexikos Protest 1938 und der Völkerbund, *Österr. Jb. Int'l Pol.* 5 (1988), 39.

