

Russland, Nord-Stream 2 und die neuen US-Sanktionen

Autor: Otto Luchterhandt¹

Stand: 13.12.2017

Bei den 7. Wirtschaftspolitischen Gesprächen des von Wolfgang Clement geleiteten Ostinstituts Wismar, die am 3. November in Berlin in fachlich hochkarätiger Besetzung stattfanden, wurde ein Problem auf den Punkt gebracht, das gegenwärtig zwar nicht nur, wohl aber ganz besonders die im Russlandgeschäft engagierten deutschen Großunternehmen umtreibt: Das „Nord-Stream 2-Projekt“ ist „Kristallisationspunkt“ der wirtschaftspolitischen und rechtlichen Probleme, welche die im August dieses Jahres gegen Russland verhängten US-Sanktionen aufwerfen. Es ist in vielfältiger – allgemeinpolitischer, energiepolitischer und juristischer – Hinsicht umstritten. Mit Blick auf „Nord-Stream 1“ halten viele „Nord-Stream 2“ für überflüssig, denn „Nord-Stream 1“ transportiert in der Barentssee gewonnenes Erdgas bereits durch zwei parallel verlegte Röhren vom russischen Vyborg am Finnischen Meerbusen durch die Ostsee nach Lubmin bei Greifswald. Im Jahre 2005 beschlossen, ist die Pipeline seit 2013 voll im Betrieb. 2015 wurde eine Projektgesellschaft für den Bau einer weiteren Pipeline gegründet, die weitgehend parallel zu „Nord-Stream 1“ verlaufen soll. Die „Nord-Stream 2 AG“, die ebenfalls ihren Sitz in Zug/Schweiz hat, befindet sich zu 100% im Eigentum von Gazprom.

Die östlichen Anrainer Deutschlands sind entschieden gegen Nord-Stream, weil die Leitungen den Gastransport von Russland nach Mitteleuropa über ihre Territorien überflüssig machen, woraus ihnen erhebliche finanzielle Verluste entstehen.

Dass „Nord-Stream 2“ die EU-Mitgliedstaaten in energiepolitischer Hinsicht entzweit, das Verhältnis zwischen den USA und der EU massiv belastet und auch zwischen den im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien umstritten ist, dürfte hinreichend bekannt sein. Unbekannt und unklar ist dagegen, wie die neuen US-Sanktionen gegen Russland rechtlich zu bewerten sind. Um die Frage geht es im Folgenden. Sie ist auf der Grundlage des Völkerrechts zu beantworten. Das verlangt ein

Zitierweise: Luchterhandt O., Russland, Nord-Stream 2 und die neuen US-Sanktionen, O/L-3-2017, http://www.ostinstitut.de/documents/Luchterhandt_Russland_Nord_Stream_2_und_die_neuen_US_Sanktionen_OL_3_2017.pdf.

¹ Prof. Dr. Otto Luchterhandt, Universität Hamburg sowie Ostinstitut Wismar.

Vorgehen in zwei Schritten: zunächst muss der für „Nord-Stream 2“ relevante Inhalt der neuen US-Sanktionen dargestellt, sodann dieser Sachverhalt juristisch gewürdigt werden.

I. Zum Sachverhalt

Am 2. August 2017 unterzeichnete Präsident Trump den „Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act“². Er sieht eine massive Verschärfung von Sanktionsmaßnahmen gegen Nord-Korea, Russland und den Iran vor. Der Präsident unterzeichnete ihn nur widerstrebend. Es wäre ihm lieber, wenn er - wie Obama - nach freiem Ermessen über die Verhängung von Sanktionen würde entscheiden können. Mit überwältigender Mehrheit seiner beiden Häuser hat der Kongress ihm diese Freiheit genommen. Ein von ihm dagegen eingelegtes Veto wäre mit Sicherheit vom Kongress überstimmt worden und daher aussichtslos gewesen. Trump musste die Kröte schlucken. Das Sanktionsgesetz legt Zeugnis von dem tiefen Misstrauen ab, das auch die Republikaner gegenüber Trumps Beziehungen zu Russland hegen. Das ist die innenpolitische Seite. In außenpolitischer Hinsicht zeugt das Sanktionsgesetz davon, dass die Russlandpolitik der USA – ähnlich wie nach dem Zweiten Weltkrieg gegenüber der Sowjetunion - eine Art Neuauflage von „Containment“ und „Roll Back“ erlebt³. Das legt jedenfalls der offizielle Titel des Russland betreffenden (Zweiten) Teils des Sanktionsgesetzes (sec. 211 ff.) nahe: „Countering Russian Influence in Europe and Eurasia Act of 2017“.

Der Kongress rechtfertigt das Gesetz mit Russlands antiwestlichem, imperial ausgreifenden Kurs: Annexion der Krim, Krieg in der Ostukraine, Unterstützung des Assad-Regimes in Syrien, Hackerangriffe auf demokratische Willensbildungsprozesse und Wahlen in den USA und Europa, Desinformationskampagnen mit dem Ziel, die EU zu spalten⁴. Er knüpft an die 2014 zur Unterstützung der Freiheit und Souveränität der Ukraine erlassenen Gesetze⁵ sowie an die gezielten („targeted“) Sanktionen gegen bestimmte Bürger und Organisationen in der Ukraine und Russland an, die Präsident Obama seit März 2014 durch Executive Orders verhängt hatte (Einfrieren von Konten; Visabeschränkungen usw.).

Das neue Gesetz ermächtigt die US-Regierung zum Erlass von Sanktionen u. a. wegen Cyberangriffen (sec. 224), Unterstützung von Verteidigung, militärisch-Industriellem Komplex und Sicherheitsdiensten Russlands (sec. 231), Geschäften mit Russland zur „Entwicklung“ seiner Pipelines (sec. 232) und wegen Beteiligung an der Privatisierung von Staatseigentum Russlands (sec. 233)⁶. Ein

² <https://www.whitehouse.gov/legislation/hr-3364-countering-americas-adversaries-through-sanctions-act>.

³ Mit Eindämmung („containment“) formulierte George F. Kennan 1947 in „Foreign Affairs“ („X-Article“) das Konzept der USA gegenüber der Sowjetunion, das während der gesamten Epoche des Kalten Krieges maßgeblich bleiben sollte. John Forster Dulles verschärfte es 1952 durch das Konzept des „Roll Back“, dem die Sowjetunion das Konzept der Festschreibung der „Ergebnisse des Zweiten Weltkrieges“ entgegengesetzte.

⁴ Siehe dazu insbesondere sec. 252 („Sense of Kongress“).

⁵ The Sovereignty, Integrity, Democracy and Economic Stability of Ukraine Act (3.4.2014) und The Ukraine Freedom Support Act (18.12. 2014).

⁶ Dazu kommen Sanktionen wegen Waffen- und Materiallieferungen an Syrien (sec. 234).

Katalog von zwei Dutzend Punkten bestimmt die Arten von Sanktionen, zu deren Verhängung der Präsident ermächtigt wird (vgl. sec. 235). Sie haben wie bisher schon ihren Schwerpunkt im Finanzsektor: Untersagung von Exportbürgschaften, -garantien und -versicherungen sowie von irgendwelchen Börsen-, Finanz- oder Eigentumstransaktionen, Sperrung von Krediten und Anleihen, Verbote von Investitionen in Eigenkapital und Schulden der von den gezielten Sanktionen erfassten Organe, Organisationen, Unternehmen und Bürger Russlands sowie von öffentlichen Aufträgen an sie.

Unter die Restriktionen fallen US-Bürger bzw. Unternehmen und Personen mit ständigem Aufenthalt in den USA. US-Bürger mit Sitz in Gremien von internationalen Finanzinstitutionen kann der Präsident anweisen, ihr Stimmrecht im Sinne des Sanktionsgesetzes auszuüben.

Teils können aber auch natürliche und juristische Personen bzw. Bürger und Unternehmen sonstiger Länder, etwa Deutschlands oder anderer EU-Staaten, Opfer von Sanktionen werden. Das gilt insbesondere für Geschäfte im Zusammenhang mit dem Bau und Betrieb russischer Pipelines, wenn sie einen Marktwert von mindestens 1 Mio. haben oder mindestens 5 Mio. USD innerhalb von 12 Monaten erreichen. Dies hat, wie man in Deutschland sogleich realisiert hat, unmittelbare Konsequenzen für das „Nord-Stream 2“. Zwar erwähnt sec. 232 des Sanktionsgesetzes das Projekt nicht, wohl aber Punkt 9 in sec. 257, der die US-Politik zur Stärkung der „Ukrainischen Energiesicherheit“ formuliert und in diesen Horizont den Zweck der Sanktionen rückt: „It is the policy of the United States,...to continue to oppose the Nordstream 2 pipeline given its detrimental impacts on the European Union’s energy security, gas market development in Central and Eastern Europe, and energy reforms in Ukraine,..“.

Die Bestimmung muss im Zusammenhang mit den beiden vorangegangenen Punkten und dem folgenden Punkt 10 gelesen und interpretiert werden. Sie lauten:

“(7) to help Ukraine and United States allies and partners in Europe reduce their dependence on Russian energy resources, especially natural gas, which the Government of the Russian Federation uses as a weapon to coerce, intimidate, and influence other countries;

(8) to work with European Union member states and European Union institutions to promote energy security through developing diversified and liberalized energy markets that provide diversified sources, suppliers, and routes;

(10) that the United States Government should prioritize the export of United States energy resources in order to create American jobs, help United States allies and partners, and strengthen United States foreign policy.”

Das „Nord-Stream 2-Projekt“ wird vom Sanktionsgesetz folglich als Gefahr sowohl für die umfassende und nachhaltige Reform des Energiesektors der Ukraine als auch für die Ziele der EU-Energie-Union wahrgenommen. Das von Punkt 10 verkündete Ziel des Gesetzes, den US-

Energieexport nach Europa – es handelt sich um das vor allem aus Fracking gewonnene und zu Schiff transportierte Flüssiggas (LNG) – zu fördern und damit „American jobs“ zu schaffen, wird vom Gesetz mit Blick auf die von der EU angestrebte Energieunion als eine amerikanisch-europäische Win-Win-Situation hingestellt.

Was das Verhältnis zur EU beim Vollzug des Sanktionsgesetzes anbetrifft, weist sec. 254 den Außenminister an, die Erreichung der vom Gesetz bestimmten Ziele insbesondere durch „Koordination mit der Europäischen Union und ihren Institutionen sowie mit den Regierungen der NATO- und der EU-Mitgliedstaaten zu verfolgen“. Was mit „Koordination“ gemeint ist, lässt das Sanktionsgesetz offen. Man wird aber den Begriff dahingehend verstehen können, dass er einen Grad von „Kooperation“ meint, der über eine schlichte „Konsultation“ deutlich hinausgeht, einen europäischen Zustimmungsvorbehalt aber nicht einschließt. „Koordination“ verweist daher auf den Weg mehr oder weniger dichter Verhandlungen hinter den Kulissen zwischen der US-Regierung und der EU-Kommission bzw. den Regierungen besonders interessierter EU-Mitgliedstaaten, von denen Deutschland angesichts seiner involvierten wirtschaftspolitischen und energiepolitischen Interessen an erster Stelle stehen dürfte.

Am 27. Oktober 2017 hat das State-Department auf der Grundlage von sec. 231 eine „Liste“ von 39 Organisationen und Institutionen aus den Bereichen der Verteidigung und des Militärisch-Industriellen Komplexes (33) sowie der Sicherheitsdienste (6) Russlands veröffentlicht⁷, deren Unterstützung die in sec. 257 normierten Sanktionen nach sich zieht. Energieunternehmen sind nicht darunter. Indem jedoch nicht wenige industrielle Güter heutzutage die Möglichkeit der doppelten, sowohl der zivilen als auch der militärischen Nutzung („dual use“) eröffnen, sodass eine klare Abgrenzung im Einzelfall nicht nur schwierig, sondern nicht selten schlicht unmöglich sein wird, dürfte von der „Liste“ ein nicht geringes Maß von Verunsicherung auf die Unternehmen ausgehen und Investitionsentscheidungen negativ beeinflussen.

Zu sec. 232, also auf dem Gebiet „development of pipelines in the Russian Federation“, hat die US-Regierung noch keine „Liste“ veröffentlicht. Allerdings hat das State Department am 31. Oktober 2017 in Reaktion auf die beträchtliche Unruhe, die namentlich sec. 232 in der EU sowohl bei der Kommission als auch in den EU-Mitgliedstaaten und natürlich ganz besonders bei den mit „Nord-Stream 2“ verbundenen Unternehmen ausgelöst hat, eine Erläuterung zu jener Vorschrift („Public Guidance“) herausgegeben⁸. Das State Department stellt klar, dass Sanktionen unter sec. 232 nicht rückwirkend, sondern nur für solche Geschäfte gelten, die am oder nach dem 2. August 2017 getätigt worden seien, sowie ferner, dass Standardgeschäfte (Unterhaltung; Reparatur usw.), welche die *bestehenden* Pipelines betreffen, nicht unter das Sanktionsgesetz fielen⁹. Dass die Erklärung die

⁷ <https://www.state.gov/t/isn/caatsa/275116.htm>.

⁸ <https://www.state.gov/e/enr/275195.htm>.

⁹ „Investments and loan agreements made prior to August 2, 2017 would not be subject to Section 232 sanctions. Implementation of Section 232 sanctions would not target investments or other activities related to

involvierten und interessierten Unternehmen beruhigen wird, dürfte unwahrscheinlich sein, denn auch wenn das State Department noch keine „Liste“ zu sec. 232 erlassen hat, entfaltet die Sanktionsermächtigung eine Vorwirkung, die manche Unternehmen von Investitionen in das Nord-Stream-Projekt schon jetzt abschrecken wird.

II. Zur Vereinbarkeit des Sanktionsgesetzes mit dem Völkerrecht

Die praktische und politische Brisanz des US-Sanktionsgesetzes vom 2. August 2017 liegt darin, dass von seinen Vorschriften nicht nur Personen und Unternehmen betroffen sind, die der Jurisdiktion der USA unterliegen, sondern dass sich ihre Geltung teilweise auch auf Bürger und Unternehmen von Drittstaaten erstreckt. Hier liegt auch in rechtlicher Hinsicht das Hauptproblem. Ist dies Vorgehen zulässig? Überschreitet der US-Gesetzgeber durch seine gezielt extritorial ausgreifenden Sanktionen nicht seinen legitimen und legalen Jurisdiktionsbereich? Dringen die USA mit dem Sanktionsgesetz nicht in den exklusiven Hoheitsbereich anderer Staaten, namentlich Europas und speziell Deutschlands ein, und verstoßen die Sanktionen folglich nicht gegen das völkerrechtliche Interventionsverbot und mithin gegen das Prinzip souveräner Gleichheit der Staaten (Art. 2 Nr. 1 UNO-Charta)?

Geht man die Behandlung des Problems systematisch an, ist als erstes festzustellen, dass das geltende Völkerrecht Sanktionen kaum regelt. Das Völkervertragsrecht schweigt weitgehend; es besitzt nur einige allgemeine, punktuelle Regelungen, die sich auf Sanktionen anwenden lassen¹⁰. Das (universelle) Völkergewohnheitsrecht ist zwar ergiebiger, aber nur hinsichtlich der Verantwortlichkeit von *Staaten*. Gezielte Sanktionen gegen natürliche und juristische Personen regelt es ebenso wenig wie das im Fall des US-Sanktionsgesetzes bedeutsame Problem der „extritorialen Jurisdiktion“, im vorliegenden Fall also in Bezug auf Geschäfte mit Russland wegen „Nord-Stream 2“.

Die Praxis der Staaten ist wenig übersichtlich und insgesamt uneinheitlich. Sie ist seit langem stark von der Strategie der USA beeinflusst, von ihnen beschlossene Sanktionen auf extritoriale Vorgänge und Räume auszudehnen und sie auch dort mit ihrer enormen Wirtschaftsmacht, finanziellen Stärke und politischen Durchschlagskraft zur Wirkung zu bringen. Das Sanktionsgesetz vom 2. August 2017 steht sichtlich in dieser Tradition¹¹.

the standard repair and maintenance of pipelines in existence on, and capable of transporting commercial quantities of hydrocarbons, as of August 2, 2017.”

¹⁰ Hafner, Gerhard: Völkerrechtliche Grenzen und Wirksamkeit von Sanktionen gegen Völkerrechtssubjekte, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV) Band 76 (2016), S. 391-413 (392 ff.). Hafner war von 1997 bis 2001 Vertreter Österreichs in der International Law Commission (ILC) der Vereinten Nationen.

¹¹ Der Kongress hat für die Haushaltsjahre 2018 und 2019 250 Mio. Dollar zur Implementierung des Gesetzes bewilligt (vgl. sec. 254).

Etwas ergiebiger sind Literatur und Rechtsprechung, aber sie sind weit entfernt von klaren, eindeutigen Positionen¹². Praxis und Wissenschaft bewegen sich bei der Sanktionsproblematik in einer völkerrechtlichen „Grauzone“ (Meng) und daher auf einem schwankenden juristischen Boden. Das hat wohl nicht zuletzt objektive Ursachen, denn man wird darin eine Auswirkung der Globalisierung der Märkte sehen können, der immer dichteren grenzüberschreitenden Unternehmensverbindungen und der wachsenden Komplexität von Unternehmensentscheidungen. Die Legitimität, per Gesetz an im Ausland liegende Sachverhalte anzuknüpfen oder gewisse Rechtsfolgen im Ausland eintreten zu lassen, steigt infolgedessen, damit aber auch die Überschneidung von Jurisdiktionsansprüchen. Das alles relativiert die traditionelle nationalstaatliche Hoheitsgewalt und reduziert sie tendenziell auf Kernbereiche von Territorium, Staatsangehörigkeit und staatlicher Sicherheit.

Gleichwohl reichen die im vorliegenden Fall heranzuziehenden völkerrechtlichen Normen aus, um in puncto „Nord-Stream 2“ mit gut vertretbaren Argumenten, wie sich zeigen wird, zu einem klaren Ergebnis zu kommen.

Der Ausgangspunkt und Ansatz für die Beantwortung der eingangs aufgeworfenen Rechtsfragen ist unstrittig: Es herrscht der Grundsatz, dass Staaten für ihre völkerrechtswidrigen Handlungen einzustehen zu haben und daher verpflichtet sind, einen völkerrechtsgemäßen Zustand wiederherzustellen und/oder den durch Verletzung entstandenen Schaden wieder gut zu machen¹³. Die Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen (ILC)¹⁴ hat dazu ein Regelwerk entworfen, das nach herrschender Meinung im Wesentlichen diejenigen Grundsätze formuliert, die für die Verantwortlichkeit von Staaten für rechtswidrige Akte kraft Völkergewohnheitsrecht anerkannt sind¹⁵. Sie können daher grundsätzlich als Maßstab für die Prüfung der Völkerrechtskonformität des Sanktionsgesetzes vom 2. August 2017 herangezogen werden.

Das Gesetz knüpft an Russlands Annexion der Krim und den von Russland gesteuerten, anhaltenden Krieg in der Ostukraine an. Mit beiden Aktionen hat Russland in schwerwiegender Weise Prinzipien und Normen des Völkerrechts verletzt, und diese Verletzungen halten bis zum heutigen Tage an. Mit dem Völkerrecht kann Russland sein Verhalten nicht rechtfertigen¹⁶. Russland ist daher als Staat voll verantwortlich und hat die sich daraus ergebenden völkerrechtlichen Verpflichtungen zur

¹² Meng, Werner: Wirtschaftssanktionen und staatliche Jurisdiktion – Grauzonen im Völkerrecht, in: ZaöRV Band 57 (1997), S. 269 – 328 (mit umfassenden Nachweisen).

¹³ Ausführlich Schweisfurth, Theodor: Völkerrecht, Tübingen 2006, S. 243 ff (7. Kap., Rdn. 73 ff); Ipsen, Knut: Völkerrecht, 6. Auflage, München 2014, S. 545 ff.

¹⁴ Die International Law Commission (ILC) arbeitet aufgrund und im Sinne von Art. 13 Abs. 1 lit. a) der UNO-Charta der UN-Generalversammlung bei der Fortentwicklung des Völkerrechts zu.

¹⁵ „Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts“ vom 26.7.2001. Die Generalversammlung hat sie am 12.12.2001 förmlich zur Kenntnis genommen.

¹⁶ Luchterhandt, Otto: Der Anschluss der Krim an Russland aus völkerrechtlicher Sicht, in: Archiv des Völkerrechts (AVR) Band 52 (2014), Heft 2, S. 137 – 174 (151 ff.); Peters, Anne: Das Völkerrecht der Gebietsreferenden. Das Beispiel der Ukraine 1991-2014, in: Osteuropa 6. Jahrgang (2014), S. 101-133.

Wiederherstellung des Status quo ante uneingeschränkt zu erfüllen¹⁷. Die Verpflichtungen bestehen grundsätzlich *bilateral* gegenüber dem durch die rechtswidrigen Aktionen verletzten Staat, also gegenüber der Ukraine. Sie kann die Erfüllung der Pflichten von Russland verlangen¹⁸ und im Falle der Nichterfüllung „Gegenmaßnahmen“ beschließen¹⁹. Das scheint die Zulässigkeit der Verhängung von Sanktionen von dritter Seite, also der EU und auch der USA, auszuschließen²⁰. Der Schein trägt jedoch, denn ausnahmsweise, nämlich im Falle schwerwiegender Verletzungen zwingender Normen des Völkerrechts, sind auch nicht verletzte Drittstaaten ermächtigt, „rechtmäßige Maßnahmen (lawful means)“ zu ergreifen, um den das Völkerrecht brechenden Staat zu bewegen, „umzukehren“ und seine völkerrechtlichen Verpflichtungen korrekt zu erfüllen²¹. Dies beruht auf dem Gedanken, dass zwingende Normen der allgemeinen Völkerrechtsordnung nicht nur bilateral wirken. Wegen ihrer überragenden Bedeutung ist ihre Einhaltung vielmehr ein gemeinsames Anliegen der ganzen Völkerrechtsgemeinschaft. Sie wirken daher „gegen alle (erga omnes)“ und sind folglich für alle Staaten verbindlich.

Diese Voraussetzungen liegen hier vor. Denn mit der Annexion der Krim und durch seine militärischen Operationen in der Ostukraine hat Russland erstens gegen das allgemeine Gewaltverbot (Art. 2 Nr. 4 UNO-Charta), eine zwingende Vorschrift („ius cogens“; „peremptory norm“) und tragende Säule der heutigen Völkerrechtsordnung, verstoßen und zweitens die durch Art. 2 Nr. 1 UNO-Charta geschützte Souveränität und territoriale Integrität der Ukraine massiv verletzt. Dieses hartnäckige und nachhaltige völkerrechtswidrige Handeln wiegt umso schwerer, als Russland hierdurch auch die nach 1991 auf der Grundlage der OSZE geschaffene gesamteuropäische Friedensordnung aufs Schwerste erschüttert hat und diese Ordnung mit seiner Weigerung, seine Aggression gegen die Ukraine einzustellen und zu revidieren, weiter in Frage stellt.

Es ist daher festzustellen, dass die von den USA gegen Russland verhängten Sanktionen ebenso wie die der EU, jedenfalls im Grundsatz, durch das Völkerrecht gedeckt sind.

Die grundsätzliche Berechtigung der USA, gegen Russland wegen seines völkerrechtswidrigen Verhaltens gegenüber der Ukraine auch als Drittstaat mit Sanktionen vorzugehen, bedeutet freilich noch nicht, dass auch die konkreten Regelungen des Sanktionsgesetzes, die sich gegen „Nord-Stream 2-Projekt“ richten, völkerrechtskonform sind. Denn ebenso wie die „Gegenmaßnahmen“, zu deren Erlass die Ukraine als von Russland verletzter Staat berechtigt ist, völkerrechtlichen Beschränkungen

¹⁷ Siehe Art. 28 ff und Art. 34 ff der ILC-Articles (Anm. 15).

¹⁸ Art. 42 der ILC-Articles.

¹⁹ Kapitel II der ILC-Articles (Art. 49-54): „Countermeasures“. Art. 49 Abs. 1 und 2 bestimmen: „1. An injured State may only take countermeasures against a State which is responsible for an internationally wrongful act in order to induce that State to comply with its obligations under part two. 2. Countermeasures are limited to the non-performance for the time being of international obligations of the State taking the measures towards the responsible State.“

²⁰ Zum folgenden auch Schweisfurth, Völkerrecht (Anm. 13), S. 251 ff.

²¹ Art. 40 und 41 ILC-Articles.

unterliegen²², gilt das auch für die von den USA beschlossenen „Sanktionen“; sie müssen „rechtmäßig“ sein²³. Welchen Anforderungen „Sanktionen“ von Seiten nicht betroffener *Drittstaaten* insofern genügen müssen, hat die International Law Commission in ihren „Artikeln zur Staatenverantwortlichkeit“ zwar offengelassen, aber es kann nicht zweifelhaft sein, dass auch die „Sanktionen“ jene Beschränkungen wahren müssen, welche die ILC für „Gegenmaßnahmen“ formuliert hat. Solche sind die Beachtung²⁴ des allgemeinen Gewaltverbots (Art. 2 Nr. 4 UNO-Charta), des Schutzes der fundamentalen Menschenrechte, der Standards des humanitären Völkerrechts, der zwingenden Normen des Völkerrechts überhaupt und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit²⁵.

Da das Sanktionsgesetz vom 2. August 2017 sich im Wesentlichen auf Finanz- und Wirtschaftssanktionen konzentriert, können sie allenfalls mit dem Schutzanspruch fundamentaler Menschenrechte kollidieren oder den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletzen.

Was die Beschränkung durch die **fundamentalen Menschenrechte** anbelangt, könnte der menschenrechtliche Mindeststandard Maßstab sein, der unabhängig von den Menschenrechtskonventionen in das Völkergewohnheitsrecht eingegangen und universell verbindlich ist, oder der Kreis derjenigen Menschenrechte, die auch im Notstandsfall nicht aufgehoben werden dürfen, d. h. notstandsfest sind. Zum Mindeststandard zählen jedenfalls das Recht auf Leben, das Folterverbot, das Verbot der Rassendiskriminierung, Recht auf rechtliches Gehör, die Religionsfreiheit und Individualrechte vergleichbaren Gewichts²⁶. Das Eigentumsrecht, die Freiheit wirtschaftlicher und Betätigung und die Freiheit unternehmerischer Berufsausübung, also jene Grundfreiheiten, die mehr oder weniger ausschließlich von Wirtschaftssanktionen betroffen sind, stellen, das ist offensichtlich, keinesfalls „fundamentale Menschenrechte“ dar. Das kann man auch daran ablesen, dass sie in völkerrechtlichen Menschenrechtsverträgen am Rande stehen und im nationalen Recht der Staaten starken gesetzlichen Bindungen und Einschränkungen unterworfen sind.

Zur Klärung der Frage, ob die Nord-Stream 2-Regelungen im Sanktionsgesetz mit dem Prinzip der **Verhältnismäßigkeit** zu vereinbaren sind, ist die Definition des Prinzips in Art. 51 der ILC-Articles heranzuziehen: „Countermeasures must be commensurate with the injury suffered, taking into account the gravity of the internationally wrongful act and the rights in question.“

Die Antwort auf die Frage ergibt sich in zwei Schritten: erstens aus der Gewichtung der von Russland gegenüber der Ukraine begangenen Völkerrechtsverletzungen und dem Schaden der Ukraine einerseits sowie der Gewichtung der Grundrechte der von den Sanktionen betroffenen Unternehmen

²² Siehe Anm. 19.

²³ Siehe Anm. 21.

²⁴ Art. 50 ILC-Articles.

²⁵ Art. 51: „Proportionality: Countermeasures must be commensurate with the injury suffered, taking into account the gravity of the internationally wrongful act and the rights in question.“

²⁶ Zum Mindeststandard siehe Ipsen, Völkerrecht (Anm. 13), S. 856.

und Bürger andererseits und zweitens aus der Abwägung zwischen beiden „Komplexen“. Was den ersten Schritt anbetrifft, liegt auf der Hand, dass zwischen beiden Komplexen ein krasses Missverhältnis besteht: dem Verlust der Krim, also ihrer Einverleibung in die Russländische Föderation, dem schon drei Jahre andauernden Krieg in der Ostukraine und den Verlusten, die der Ukraine dadurch entstanden sind und noch weiter entstehen, stehen Verluste und Einbußen an Vermögen und Eigentum gegenüber, die private Personen, Bürger und Unternehmen, wegen eventueller Geschäfte mit Russland im Zusammenhang mit dem „Nord-Stream 2-Projekt“ erleiden. Diese Verluste können im Einzelfall beträchtlich sein und Unternehmen unter Umständen an den Rand des Ruins bringen. Gleichwohl übersteigt der erste „Komplex“ den zweiten an Gewicht bei weitem.

Der zweite Schritt – die Abwägung zwischen beiden Komplexen – führt daher zu dem Ergebnis, dass die aus dem Sanktionsgesetz resultierenden eventuellen Verluste für an „Nord-Stream 2“ interessierte private Personen keineswegs unverhältnismäßig groß sind. Das gilt auch dann, wenn man zugunsten der Personen, die von „Nord-Stream 2-Sanktionen“ betroffen sind, gewichtend berücksichtigt, dass sie sich zu den USA in einem Verhältnis der Exterritorialität befinden. Die Exterritorialität kann hier nur als ein Abwägungsfaktor zur Geltung gebracht werden, weil die von den USA mit dem Sanktionsgesetz in Anspruch genommene „extritoriale Jurisdiktion“, wie oben bemerkt, nicht per se als Verletzung des Völkerrechts qualifiziert werden kann. Der Grund ist der, dass man sich insofern in einer völkerrechtlichen „Grauzone“ bewegt, deren Eigenart der sicheren Feststellung eines Verstoßes gegen das völkerrechtliche Interventionsverbot (Art. 2 Nr. 1 UNO-Charta) entgegensteht.

Das Sanktionsgesetz vom 2. August 2017 ist, soweit es um die auf das „Nord-Stream 2-Projekt“ bezogenen Sanktionen geht, jedoch aus einem anderen Grund völkerrechtswidrig, nämlich aus einem Gesichtspunkt, der sich aus Art. 49 Abs. 1 der ILC-Articles - Object and limits of countermeasures – ergibt. Art. 49 normiert eine weitere und ganz grundlegende Beschränkung: Ebenso wie „Gegenmaßnahmen“ dürfen nämlich auch „Sanktionen“ nicht zu einem beliebigen politischen Zweck verhängt werden, sondern nur zu dem Zweck, den Staat, der das Völkerrecht schwerwiegend verletzt hat, zur Erfüllung seiner völkerrechtlichen Verpflichtungen anzuhalten und zu drängen²⁷. Im vorliegenden Fall bedeutet das, dass die vom Sanktionsgesetz vorgesehenen Maßnahmen und speziell die gegen das „Nord-Stream 2-Projekt“ gerichteten Sanktionen nur den Zweck verfolgen dürfen, Russland dazu zu veranlassen, seine völkerrechtswidrigen Aktionen auf der Krim und in der Ostukraine einzustellen, sie zu korrigieren und den Status quo ante wiederherzustellen. Dies ist aber erklärtermaßen gar nicht der eigentliche Zweck des auf Russland bezogenen zweiten Teils des Sanktionsgesetzes, sondern, wie dessen Titel unmissverständlich formuliert, etwas weit darüber Hinausgehendes und damit wesentlich anderes: „Countering Russian Influence in Europe and Eurasia Act of 2017“! Gewiss zielt das Sanktionsgesetz auch darauf ab, Russland zu veranlassen, die Krim an

²⁷ “1. An injured State may only take countermeasures against a State which is responsible for an internationally wrongful act in order to induce that State to comply with its obligations under part two.”

die Ukraine zurückzugeben, sich aus der Ostukraine zurückzuziehen und der Ukraine zu ermöglichen, die volle Souveränität über ihr gesamtes Staatsgebiet wiederherzustellen, aber dies ist, wie das Gesetz schon in seiner Überschrift vermittelt, nur ein untergeordnetes Teilziel. Sein Zweck ist es, der politischen Einflussnahme Russlands auf EU-Europa und darüber hinaus im eurasiatischen Raum, insbesondere im Kaukasus und im Nahen Osten, entgegenzutreten und unter gewandelten Verhältnissen eine Neuauflage der Politik des „Containment“ (George F. Kennan) gegen das imperiale Ausgreifen des postsowjetischen Russlands unter Präsident Putin zu initiieren.

Die oben²⁸ zitierten Bestimmungen im Abschnitt „Ukrainian Energy Security“ (sec. 257) lassen keinen Zweifel daran, dass die gegen das „Nord-Stream 2- Projekt“ gerichteten Sanktionen eingebettet sind in ein energiepolitisches Konzept der Stärkung des Exports der US-amerikanischen Energiewirtschaft, der Förderung einer EU-Energie-Union und der umfassenden Reform des Energiekomplexes der Ukraine. Von den Regeln des Völkergewohnheitsrecht über die völkerrechtliche Staatenverantwortlichkeit sind die diese Funktion erfüllenden, sich auf „Nord-Stream 2“ beziehenden Sanktionsbestimmungen nicht mehr gedeckt. Sie sind völkerrechtswidrig.

©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

²⁸ Siehe die Zitate der Punkte 7-10 von sec. 257, oben Seite 4.