

# Unilaterale Sanktionen im internationalen Recht

Hannah Kiel





**ROSA  
LUXEMBURG  
STIFTUNG**  
NEW YORK OFFICE

Veröffentlicht von der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Büro New York, Juni 2023

**Direktor:** Andreas Günther

**Herausgeber:** Maria Savel

**Adresse:** 275 Madison Avenue, Suite 2114, New York, NY 10016

**Email:** [info@rosalux-nyc.org](mailto:info@rosalux-nyc.org)

**Telefon:** +1 (917) 409-1040

Gefördert mit Mitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Die Rosa-Luxemburg-Stiftung ist eine international tätige, progressive Non-Profit-Organisation für politische Bildung. In Zusammenarbeit mit vielen Organisationen rund um den Globus arbeitet sie für demokratische und soziale Partizipation, die Ermächtigung von benachteiligten Gruppen, Alternativen zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung und für friedliche Konfliktlösungen.

Das New Yorker Büro erfüllt zwei Hauptaufgaben: sich mit Themen der Vereinten Nationen zu befassen und mit nordamerikanischen Linken in Hochschulen, Gewerkschaften, sozialen Bewegungen und der Politik zusammenzuarbeiten.

[www.rosalux.nyc](http://www.rosalux.nyc)



# Unilaterale Sanktionen im internationalen Recht

Von Hannah Kiel



The Security Council adopted resolution 2216 (2015), imposing sanctions on individuals it said were undermining the stability of Yemen, April 14, 2015 (UN photo by Devra Berkowitz).

Die rechtliche Bewertung von Sanktionen ist ein komplexes Unterfangen. Sie verbindet viele unterschiedliche Rechtsbereiche des generellen Völkerrechts mit Fragen spezielleren Rechts, wie Menschenrechte oder Handelsrecht, welche nur für bestimmte Bereiche gelten. Darüber hinaus berührt die Frage, ob bzw. wann Sanktionen rechtmäßig sind, die Grundfesten internationalen Rechts: Im Gegensatz zu nationalem Recht verfügt internationales Recht nicht über zentrale Durchsetzungsmechanismen, sodass Sanktionen zu den wenigen Mitteln gehören, um Rechtsdurchsetzung zu erzwingen. Infolgedessen können Sanktionen einem legitimen Rechtsanspruch dienen, ihre Wirksamkeit ist jedoch untrennbar mit der Macht eines Staates verbunden. Hieraus erklärt sich, dass einige Staaten in Sanktionen einen Hebel zur Rechtsdurchsetzung sehen, andere hingegen Machtmissbrauch und Einmischung befürchten. Dementsprechend werden von Staaten und in der

Literatur sehr widersprüchliche Positionen zur Bewertung von Sanktionen eingenommen.

Besonders intensiv wird die Legalität von Sanktionen in den letzten 30 Jahren diskutiert. Seit den 1990er Jahren stieg die Verhängung von Sanktionen durch den UN-Sicherheitsrat – der zuvor unter den Bedingungen des Kalten Krieges nur selten handlungsfähig war – exponentiell an.<sup>1</sup> Gleichzeitig nutzten auch einzelne Staaten und Staatenzusammenschlüsse Sanktionen erheblich häufiger als zuvor, wobei sich insbesondere die USA und die EU dieses Mittels bedienten.<sup>2</sup> Diese Sanktionsregime, die oft in einem umfassenden Abbruch wirtschaftlicher und finanzieller Beziehungen bestanden, erwiesen sich als wenig effektiv. Überdies führten umfassende Sanktionen regelmäßig zu verheerenden humanitären Katastrophen. Besonders eindrücklich offenbarte sich dies im Kontext der Sanktionen, die 1990 bis 2003 mit UN-Mandat gegen den Irak verhängt wurden.<sup>3</sup> Ineffektivität und humanitäre Krisen führten sodann zu der Erkenntnis, umfassende Sanktionen müssten durch gezielte oder smarte Sanktionen ersetzt werden – also solche Sanktionen, die allein auf Schlüsselindustrien oder auf ausgewählte Personen zielten.<sup>4</sup>

Im Zentrum aktueller Debatten stehen besonders die Sanktionen, die im Zusammenhang mit dem russischen Krieg in der Ukraine verhängt wurden. Da der Sicherheitsrat durch Russlands Vetomacht handlungsunfähig ist, wurde dieser Schritt durch die EU, eine Reihe von EU-Mitgliedstaaten in Umsetzung der EU-Sanktionspakete sowie andere unilateral handelnde Staaten, insbesondere die USA, unternommen. Dieses aktuelle Beispiel – in Kontinuität jahrzehntelanger Sanktionspraxis durch Staaten – gibt immer wieder Anlass, nach der Völkerrechtsmäßigkeit von Sanktionen außerhalb eines Mandats des UN-Sicherheitsrats (im Folgenden unilaterale Sanktionen) zu fragen. Wie im nächsten Abschnitt noch genauer zu erörtern sein wird, versteht diese Arbeit unter unilateralen Sanktionen nicht ausschließlich Sanktionen, die von einem einzelnen Staat gegen einen anderen verhängt werden. Vielmehr sind unilaterale Sanktionen in Abgrenzung zu multilateralen Sanktionen mit Mandat des UN-Sicherheitsrats zu verstehen. Dies hat zur Folge, dass auch Sanktionen von Staatenzusammenschlüssen wie der EU als unilateral gelten, wenn ein solches Mandat fehlt.<sup>5</sup>

1 Alain Pellet und Alina Miron, «Sanctions», in Max Planck Encyclopedia of Public International Law (August 2013), Rn. 26.

2 Tom Ruys, «Immunity, Inviolability and Countermeasures – A Closer Look at Non-UN Targeted Sanctions», in Tom Ruys und Nicolas Angelet (Hrsg.), *The Cambridge Handbook of Immunities and International Law* (Cambridge University Press 2019), S. 670.

3 Vgl. SC Res S/RES/661 (6. August 1990).

4 Matthew Happold, «Targeted Sanctions and Human Rights», in Matthew Happold und Paul Eden (Hrsg.), *Economic Sanctions and International Law. Law and Practice*, S. 87, S. 88.

5 Die Terminologie in der Literatur ist an diesem Punkt jedoch nicht einheitlich. Teilweise werden Sanktionen der EU als multilateral bezeichnet, vgl. zum Beispiel Alexander Orakhelashvili, «The Impact of Unilateral EU Economic Sanctions on the UN Collective Security Framework: The Cases of Iran and Syria», in Ali Z. Marossi und

In Fragen militärischer Interventionen kommt dem Sicherheitsrat eindeutig eine Monopolstellung zu – jedoch wird dies mit Blick auf nicht militärische Maßnahmen kontrovers diskutiert. Ist ein Staat von dem Rechtsbruch eines anderen Staates verletzt, ist dem Grunde nach unumstritten, dass dieser reziproke Sanktionen ergreifen darf. In einem solchen Fall wird von einem Selbsthilferecht des Staates gesprochen.<sup>6</sup> Oft präsentiert sich jedoch eine Situation, in der die Verhängung von Sanktionen durch den verletzten Staat selbst nicht möglich oder wenig aussichtsreich ist. Zudem gibt es Situationen, in denen kein Staat selbst verletzt ist, weil Opfer des Rechtsbruchs die Zivilbevölkerung ist. Die Frage, ob bzw. unter welchen Voraussetzungen auch andere Staaten (Drittstaaten) mittels Sanktionen auf den Rechtsbruch reagieren können, stellt eine rechtliche Grauzone dar.<sup>7</sup> Wie in den folgenden Abschnitten noch genauer zu erörtern sein wird, geht die ganz überwiegende Literaturmeinung gleichwohl dahin, dass keine allgemeine Regel existiert, welche unilaterale Sanktionen per se verbietet.<sup>8</sup> Daher gilt, dass Staaten Sanktionen dem Grunde nach verhängen dürfen, soweit dem keine spezielle Regel des Völkerrechts entgegensteht.

Letzteres gilt auch in Anbetracht einer signifikanten Anzahl an Resolutionen der UN-Generalversammlung, die unilaterale Zwangsmaßnahmen verurteilt. Seit den 1990er Jahren wurden und werden unilaterale Zwangsmaßnahmen kontinuierlich von der Generalversammlung für ihre Völkerrechtswidrigkeit und ihre negativen Auswirkungen auf die Menschenrechte und die Wirtschaft der Entwicklungsländer kritisiert.<sup>9</sup> Hieran anknüpfend wurde vom seinerzeitigen UN-Sonderberichterstatter Idriss Jazairy in seinem Bericht die Frage aufgeworfen, ob dies ein Signal für die Entstehung

---

Marisa R. Bassett (Hrsg.), *Economic Sanctions under International Law* (Springer 2015), S. 3.

6 Solche Sanktionen werden rechtlich als Gegenmaßnahmen klassifiziert, vgl. weitergehend Abschnitt 1 und 2 dieser Arbeit.

7 Iryna Bogdanova, *Unilateral Sanctions in International Law and the Enforcement of Human Rights* (Brill 2022), S. 309; Tom Ruys, «Sanctions, Retorsions and Countermeasures: Concepts and International Legal Framework», in Larissa van den Herik (Hrsg.), *Research Handbook on UN Sanctions and International Law* (Edward Elgar Publishing 2016), S. 27; Nema Milaninia, «Jus ad bellum economicum and jus in bello economico: The Limits of Economic Sanctions Under the Paradigm of International Humanitarian Law», in Marossi/Bassett, Fn. 5, S. 95, S. 96–97.

8 Barry Carter, «Economic Sanctions», in *Max Planck Encyclopedias of International Law* (April 2011), Rn. 30; Alexandra Hofer, «The Developed/Developing Divide on Unilateral Coercive Measures: Legitimate Enforcement or Illegitimate Intervention?», *Chinese Journal of International Law* 16 (2017), S. 175, S. 212; Paul de Waart, «Economic Sanctions Infringing Human Rights: Is There a Limit?», in Marossi/Bassett, Fn. 5, S. 125, S. 137–138; Daniel Joyner, «International Legal Limits on the Ability of States to Lawfully Impose International Economic/Financial Sanctions», in Marossi/Basset, Fn. 5, S. 83, S. 86; vgl. zur Gegenmeinung Rahmat Mohamad, «Unilateral Sanctions in International Law: A Quest for Legality», in Marossi/Basset, Fn. 5, S. 71; vgl. ausführlicher zu dieser Frage Abschnitt 2.1.1.1. dieser Arbeit.

9 «Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States», GA Res 2131 (XX) (21. Dezember 1965); «Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation Among States», GA Res 26/25 (24. Oktober 1970); «Charter on the Economic Rights and Duties of States», GA Res 3281 (XXIX) (12. Dezember 1974); «Declaration on the Inadmissibility of Intervention and Interference in the Internal Affairs of States», GA Res 36/103 (9. Dezember 1981); «Economic Measures as a Means of Political and Economic Coercion against Developing Countries», GA Res 46/210 (20. Dezember 1991), sowie jährlich folgende Resolutionen mit demselben Titel; «Human Rights and Unilateral Coercive Measures», GA Res 51/103 (12. Dezember 1996), sowie jährlich folgende Resolutionen mit demselben Titel, hiervon zuletzt GA Res A/RES/76/161 (7. Januar 2022), GA Res 46/5 (23. März 2021), GA Res 43/15 (22. Juni 2020), GA Res 40/3 (21. März 2019).

eines neuen völkergewohnheitsrechtlichen Verbotes sei.<sup>10</sup> Dies wird in der Rechtswissenschaft mit großer Mehrheit verneint,<sup>11</sup> jedoch muss der starken Ablehnung durch die UN-Generalversammlung ein signifikanter politischer Wert beigemessen werden. Im Gegensatz dazu kann ein rechtlicher Wert aus dieser Ablehnung nur dann erwachsen, wenn die Bedingungen für die Entstehung von Völkergewohnheitsrecht erfüllt wären: eine andauernde und allgemeine Staatenpraxis (Staaten müssten also tatsächlich von Sanktionen Abstand nehmen), welche auf staatlicher Rechtsüberzeugung beruht (Staaten müssten hierfür zum Ausdruck bringen, dass sie deshalb von Sanktionen Abstand nehmen, weil diese rechtswidrig seien).<sup>12</sup>

Da die Entstehung eines solchen allgemeinen Verbotes von Sanktionen verneint wird, muss deren Rechtmäßigkeit im konkreten Einzelfall in Zusammenschau mit einer Vielzahl völkerrechtlicher Regeln ermitelt werden.<sup>13</sup> Nur wenn eine Sanktion in ihrer konkreten Gestalt den Anforderungen der relevanten Normen entspricht, ist sie rechtmäßig. Dabei ist zu beachten, dass der Begriff der Sanktionen sehr weit ist und seine unterschiedlichen Formen sehr verschiedenen Rechtsregeln unterliegen. Dies wird in Abschnitt 1 weiter erörtert werden. In Abschnitt 2 und 3 wird sodann in zwei Schritten dargelegt, welche Rechtsregeln für die verschiedenen Sanktionen relevant sind. Die Völkerrechtmäßigkeit einer Sanktion kann nur bestimmt werden, wenn zuvor festgestellt wurde, welche Pflichten der handelnde Staat überhaupt hat und ob diese der konkreten Sanktion widersprechen. Es sind auch Sanktionen denkbar, welche unter keinem Gesichtspunkt eine völkerrechtliche Pflicht berühren, als Beispiel hierfür wird oft die Beendigung freiwilliger Hilfsprogramme genannt.<sup>14</sup>

Zunächst ist jeder Staat – unabhängig von jeglicher völkervertraglichen Bindung – an solche Regeln gebunden, die völkergewohnheitsrechtlich gelten. Für Sanktionen relevantes Völkergewohnheitsrecht sind insbesondere das Interventionsverbot sowie einige menschenrechtliche Verpflichtungen. Im Übrigen bemisst sich die Rechtmäßigkeit einer Sanktion an den bi- oder multilateralen Verträgen, zu denen sich ein Staat verpflichtet hat. Daher ist es gut möglich, dass die Sanktion, die von Staat A gegenüber Staat B verhängt wird, rechtswidrig ist, während die gleiche Sanktion zwischen Staat B und C rechtmäßig wäre.<sup>15</sup> Ein Staat, der wenigen

10 HRC, Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, Idriss Jazairy, A/HRC/30/45 (10. August 2015), Rn. 47.

11 Vgl. hierzu noch im Einzelnen Abschnitt 2.1.1.1 dieser Arbeit.

12 Tullio Treves, «Customary International Law», in Max Planck Encyclopedia of Public International Law (November 2006), Rn. 10.

13 D. Joyner, Fn. 8, S. 86.

14 Solche Maßnahmen werden Retorsionen genannt, vgl. zu diesem Begriff sogleich Abschnitt 1 sowie International Law Commission, «Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with Commentaries 2001», in Yearbook of the International Law Commission, 2001, Vol. II (Part Two) (ILC Commentary), S. 128 (Einleitung zu den Art. 49–54 der Artikel der Staatenverantwortlichkeit (ASRIWA)); Ruys, Fn. 7, S. 24.

15 Vgl. Ruys, Fn. 7, S. 24–25.

internationalen Verträgen beigetreten ist, hat folglich mehr Spielraum zur Verhängung von Sanktionen als derjenige, welcher sich an viele Verpflichtungen gebunden hat. Im Folgenden wird für diese Frage – ob ein Staat eine völkerrechtliche Pflicht hat, eine Maßnahme zu unterlassen – der Begriff der Primärpflicht verwendet.

Steht nach einer Prüfung der Primärpflichten eines Staates fest, dass diese im Widerspruch zur Verhängung einer Sanktion stehen, bedeutet dies nicht zwangsläufig, dass die Sanktion rechtswidrig ist. Vielmehr muss weiter gefragt werden, ob es für diesen etwaigen Verstoß eine völkerrechtliche Rechtfertigung gibt. Abschnitt 3 diskutiert daher die Frage von Rechtfertigungsgründen, zum Beispiel das Selbsthilferecht von Staaten, das Recht auf individuelle oder kollektive Selbstverteidigung und die Frage, ob Länderzusammenschlüssen wie der EU gegenüber einzelnen Staaten eine privilegierte Position zukommt.

## 1. Der Begriff der unilateralen Sanktion

Für den Begriff Sanktion gibt es keine international anerkannte Definition. In einem weiten Verständnis kann er alle nicht militärischen Maßnahmen umfassen, die darauf gerichtet sind, einen Akteur zu normkonformem Verhalten zu bewegen.<sup>16</sup> Nach diesem Verständnis können daher sowohl Reaktionen des UN-Sicherheitsrats, von Staatenzusammenschlüssen oder einzelnen Staaten auf den Rechtsbruch eines Staates als Sanktion bezeichnet werden. Sie können sich gegen Staaten oder nicht staatliche Akteure richten und betreffen Beschränkungen im Bereich Handel, Finanzen, Investment oder Reisefreiheit.<sup>17</sup> Meist verhängen Staaten nicht nur eine Maßnahme, sondern ein Sanktionsregime, also ein Bündel verschiedener ineinandergreifender Maßnahmen. Die Beschränkungen können umfassend sein oder sich allein auf bestimmte Sektoren beziehen. Hier spricht man von umfassenden bzw. sektoralen Sanktionen.

Der Begriff Sanktion ist rechtlich unpräzise<sup>18</sup> und wird in keinem völkerrechtlichen Instrument direkt verwendet. Die Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen (International Law Commission, ILC) bezieht sich zwar

<sup>16</sup> Pellet/Miron, Fn. 1, Rn. 4.

<sup>17</sup> Dabei bestehen Handelssanktionen oft in Form der Beschränkung von Export (Embargo) und Import (Boycott); Finanzsanktionen bestehen zum Beispiel in Form der Sperrung von im Ausland gehaltenen Staatsvermögen, der Beschränkung des Zugangs zu den Finanzmärkten, der Beschränkung von Darlehen und Krediten, internationalen Geldüberweisungen, der Limitierung von Verkauf und Handel von Immobilien im Ausland oder des Einfrierens von Entwicklungshilfen; vgl. Joseph Schechla, «Extraterritorial Human Rights Obligations in the Context of Economic Sanctions», in Mark Gibney, Gamze Erdem Türkelli, Markus Krajewski und Wouter Vandenhoe (Hrsg.), *Routledge Handbook on Extraterritorial Human Rights Obligations* (Routledge 2022), S. 256; Tom Ruys und Cedric Ryngaert, «Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions», in *British Yearbook of International Law* (2020), S. 1, S. 7.

<sup>18</sup> ILC Commentary, Fn. 14, S.128.



in ihrem Kommentar zu den Artikelentwürfen für die Verantwortlichkeit von Staaten für völkerrechtswidriges Handeln<sup>19</sup> auf diesen Begriff. Sie versteht darunter aber nur solche Maßnahmen, die sowohl auf eine Völkerrechtsverletzung folgen als auch von einer internationalen Organisation, insbesondere dem Sicherheitsrat, verhängt wurden.<sup>20</sup> Dies entspricht einer zunehmenden Strömung des internationalen Diskurses, welcher den Begriff Sanktion nur im Zusammenhang mit der Wahrnehmung von Gemeinschaftsinteressen und der Institutionalisierung von Organisationen mit einer gewissen Wächterrolle verstehen will.<sup>21</sup>

In der vorliegenden Arbeit wird der Begriff nicht derart verengt verstanden. Gleichwohl ist für ein grundlegendes Verständnis der Literatur zur Rechtmäßigkeit von Sanktionen wichtig, sich die Gegenüberstellung von Maßnahmen zur Wahrnehmung von Gemeinschaftsinteressen und Maßnahmen in Selbsthilfe bewusst zu machen. In einer Selbsthilfesituation befindet sich ein Staat dann, wenn sich ein anderer Staat ihm gegenüber rechtswidrig verhält. Hiergegen darf sich ein Staat mittels Maßnahmen zur Wehr setzen, um den anderen Staat zu normkonformem Verhalten zu bewegen. Ist diese Selbsthilfemaßnahme nur möglich, indem der Staat selbst gegen eine Pflicht verstößt, wird rechtlich von einer Gegenmaßnahme gesprochen.<sup>22</sup> Wenn eine solche Gegenmaßnahme gewisse Anforderungen erfüllt (insbesondere wenn sie zum ursprünglichen Rechtsbruch verhältnismäßig ist), ist der darin enthaltene Verstoß gegen eine Verpflichtung gerechtfertigt.<sup>23</sup> Das heißt, Sanktionen sind immer legal, wenn sie sie von dem Rechtfertigungsgrund der Selbsthilfe gedeckt sind. Sehr umstritten ist hingegen die Frage, ob dieser Rechtfertigungsgrund auch anderen Staaten (die selbst nicht direkt vom ursprünglichen Rechtsbruch verletzt sind) zur Seite steht.<sup>24</sup>

Die vorliegende Arbeit bezieht sich allein auf solche Rechtsfragen, die sich in Bezug auf unilaterale Sanktionen stellen.<sup>25</sup> Wie zuvor skizziert sind Sanktionen dann unilateral, wenn sie nicht auf einer Resolution des UN-Sicherheitsrats beruhen oder eine Resolution zwar vorliegt, die unilaterale

---

19 Ebd.

20 Ebd.

21 Pellet/Miron, Fn. 1, Rn. 6–8; diese sprachliche Verengung des Sanktionsbegriffs bedeutet hingegen nicht, dass die Befürworter\*innen einer solchen engen Auslegung die Rechtmäßigkeit von Maßnahmen durch regionale Organisationen stets bejahen.

22 Der Begriff der Gegenmaßnahme muss abgegrenzt werden von Retorsionen, also einer Maßnahme die zwar in Selbsthilfe erfolgt, jedoch auch ohne eine Selbsthilfesituation rechtmäßig wäre, weil sie per se rechtmäßig ist, auch wenn sie als «unfreundliche» Maßnahme angesehen wird; vgl. ILC Commentary, Fn. 14, S. 128, welcher wenig differenziert andeutet, dass Retorsionen verschiedene Handlungen umfassen kann: «Acts of retorsion may include the prohibition of or limitations upon normal diplomatic relations or other contacts, embargoes of various kinds or withdrawal of voluntary aid programmes.»

23 Vgl. ILC Commentary, Fn. 14, S. 128; vgl. hierzu ausführlicher Abschnitt 3.1 dieser Arbeit.

24 Vgl. dazu Abschnitt 3.2 dieser Arbeit.

25 Teilweise auch autonome Sanktionen oder Nicht-UN-Sanktionen genannt, vgl. zum Beispiel Tom Ruys, «Immunity, Inviolability and Countermeasures», Fn. 2, S. 670.



Maßnahme aber über deren Rahmen hinausgeht. Der UN-Sicherheitsrat kann auf Grundlage von Art. 41 der UN-Charta Maßnahmen zur Umsetzung durch die UN-Mitgliedstaaten beschließen, soweit er zuvor gemäß Art. 39 der UN-Charta eine Bedrohung, einen Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung festgestellt hat. Diese können sodann von Mitgliedstaaten umgesetzt werden, müssen aber im Rahmen des Mandats verbleiben. Ein Tätigwerden der UN-Generalversammlung kann ein solches Mandat nicht ersetzen, denn die Generalversammlung kann nur Empfehlungen abgeben, die rechtlich keine direkte Bindungswirkung – und daher auch keine permissive Wirkung – entfalten.<sup>26</sup> Fragen, die sich in Bezug auf die Rechtmäßigkeit von Sanktionen mit UN-Mandat stellen, werden im Folgenden nicht behandelt.<sup>27</sup>

## 2. Zur Frage relevanter Primärpflichten: Welche Rechtsregeln beschränken potenziell die Freiheit eines Staates, unilaterale Sanktionen zu verhängen?

In diesem Abschnitt werden die Positionen zur Vereinbarkeit von Sanktionen mit einer Reihe von Rechtsregeln diskutiert. Weitgehende Einigkeit besteht dahingehend, dass die Rücknahme ausschließlich freiwilliger Hilfsprogramme und der Abbruch diplomatischer Beziehungen per se rechtmäßig sind.<sup>28</sup> Etwas weniger einhellig, aber dennoch zustimmungswürdig, ist die Ansicht, dass auch Waffenembargos per se legal sind.<sup>29</sup>

Wenig Einigkeit besteht hingegen hinsichtlich anderer Sanktionen. Diese müssen insbesondere auf ihre Vereinbarkeit mit dem Interventionsverbot<sup>30</sup> (2.1), menschenrechtlichen Verträgen und humanitärem Völkerrecht (2.2) und WTO-Recht (2.3) geprüft werden. Weitere staatliche Primärpflichten

---

<sup>26</sup> Eine Bindungswirkung kann indirekt entstehen, denn Empfehlungen der Generalversammlung können besondere Bedeutung für die Entwicklung von Völkergewohnheitsrecht haben. Die Identifikation von Völkergewohnheitsrecht beruht aber nicht allein hierauf, sondern auf einer Zusammenschau der allgemeinen Praxis von Staaten sowie deren Rechtsüberzeugung, vgl. Christian Tomuschat, «United Nations, General Assembly», in Max Planck Encyclopedia of Public International Law (April 2019), Rn. 22; diese Art der Bindungswirkung hat jedoch keine Relevanz bei der rechtlichen Bewertung von Sanktionen in einem konkreten Konflikt. Vielmehr ist sie allein von Bedeutung bei der Frage, ob auf längere Sicht ein gewohnheitsrechtliches Verbot entsteht, wenn Staaten in der Generalversammlung dauerhaft die Rechtswidrigkeit solcher Sanktionen kritisieren.

<sup>27</sup> Dies betrifft beispielsweise die Frage der Bindung des Sicherheitsrats an menschenrechtliche Standards oder die Frage, ob der UN-Sicherheitsrat freie Hand bei der Bewertung der Voraussetzungen der Art. 39 und 41 der UN-Charta hat, vgl. zum Beispiel Ruys, Fn. 7, S. 36–41.

<sup>28</sup> Ruys, Fn. 7, S. 24.

<sup>29</sup> Vgl. Kirsten Schmalenbach, «International Organizations or Institutions, Supervision and Sanctions», in Max Planck Encyclopedia of Public International Law (November 2020), Rn. 25; die ILC spricht von Embargos verschiedener Art, vgl. ILC Commentary, Fn. 14, S. 128.

<sup>30</sup> Teilweise wird zudem vertreten, dass darüber hinaus auch das Gewaltverbot aus Art. 2 (4) der UN-Charta Sanktionen zuwiderlaufen könne. Diese Ansicht ist jedoch abzulehnen, da sich das Gewaltverbot allein auf militärische Gewalt bezieht, vgl. zum Beispiel Vaughan Lowe und Antonios Tzanakopoulos, «Economic Warfare», in Max Planck Encyclopedia of Public International Law (März 2013), Rn. 29; Bogdanova, Fn. 7, S. 309.

können sich darüber hinaus zum Beispiel aus dem Immunitätsrecht,<sup>31</sup> aus bilateralen oder regionalen Freihandelsabkommen, Bestimmungen des Internationalen Währungsfonds,<sup>32</sup> multilateralen oder bilateralen Regeln von Investitionsschutzabkommen<sup>33</sup> und gewohnheitsrechtlichen Regeln zur Behandlung von Ausländer\*innen ergeben.<sup>34</sup> Eine Sanktion, die keiner dieser Regeln widerspricht, ist per se rechtmäßig; eine Sanktion, die mit diesen Regeln in Widerspruch steht, kann unter den Voraussetzungen in Abschnitt 3 gerechtfertigt und daher im Ergebnis rechtmäßig sein.

## 2.1 Interventionsverbot / Grundsatz der Nichteinmischung

Im Völkerrecht ist anerkannt, dass staatlicher Zwang – ob wirtschaftlicher oder anderer Art – nicht das Ausmaß einer illegalen Einmischung in die internen Angelegenheiten eines anderen Staates annehmen darf. Dieses Prinzip wird Interventionsverbot bzw. Grundsatz der Nichteinmischung genannt. Es hat völkergewohnheitsrechtlichen Status erlangt und ist daher für alle Staaten bindend.<sup>35</sup> Die Abgrenzung zwischen legalem Handeln in wirtschaftlicher Freiheit und illegalem Zwang ist jedoch äußerst umstritten.<sup>36</sup> Eine der bekanntesten Definitionen zum Umfang des Interventionsverbotes findet sich im Nicaragua-Urteil des Internationalen Gerichtshofs (IGH). In diesem stellte der IGH fest, dass die Wirtschaftsmaßnahmen der USA gegen Nicaragua nicht gegen das Verbot verstießen. Dennoch wird in der Literatur diskutiert, ob sich unabhängig von der IGH-Entscheidung eine völkerrechtliche Regel herausgebildet hat – oder sich eine solche im Entstehen befindet –, nach welcher alle unilateralen Sanktionen illegale Interventionen sind. Da dies jedoch von den meisten abgelehnt wird, diskutiert die Literatur weitergehend, welche Faktoren für eine Abgrenzung zwischen legalen Wirtschaftsmaßnahmen und illegaler Intervention entscheidend sind. Das Urteil und die beiden genannten Diskussionsstränge werden im Folgenden skizziert.

31 Insbesondere bezüglich gezielter Sanktionen gegen staatliche Einrichtungen und hohe Repräsentanten eines Staates, (zum Beispiel bei Reisebeschränkungen oder der Einfrierung des Vermögens einer staatlichen Bank) wird man sich mit der Rechtmäßigkeit solcher Maßnahmen unter dem Immunitätsrecht auseinandersetzen müssen. Einige Stimmen in der Literatur sprechen sich für eine Beeinträchtigung des Verbotes der Einmischung in die Ausübung diplomatischer Funktionen aus, welches auch für Sanktionen Anwendung finde, vgl. zum Beispiel Jean-Marc Thouvenin und Victor Grandaubert, «The Material Scope of State Immunity from Execution», in Ruys/Angellet, Fn. 2, S. 245, S. 247–250; Bogdanova, Fn. 7, S. 240; vgl. auch Rosanne van Alebeek, «Immunity, Diplomatic», in Max Planck Encyclopedia of Public International Law (Mai 2009), Rn. 52. Gleichwohl sind gute Gründe gegeben, das Immunitätsrecht allein im Kontext gerichtlicher Entscheidungen (und damit nicht auf Sanktionen) anzuwenden, vgl. Tom Ruys, «Immunity, Inviolability and Countermeasures», Fn. 2, S. 673.

32 Diese sehen zum Beispiel in Artikel VIII (2) (a) vor, dass kein IWF-Mitglied ohne Genehmigung des Fonds Beschränkungen für Zahlungen und Überweisungen im Rahmen laufender internationaler Transaktionen auferlegen darf.

33 Vgl. hierzu zum Beispiel Anne van Aaken, «International Investment Law and Decentralized Targeted Sanctions: An Uneasy Relationship», in Columbia FDI Perspectives 164, 4. Januar 2016.

34 Vgl. Ruys, Fn. 7, S. 31.

35 Vgl. zum Beispiel Philip Kunig, «Intervention, Prohibition of», in Max Planck Encyclopedia of Public International Law (April 2008), Rn. 2; Hofer, Fn. 8, S. 180.

36 Kunig, Fn. 35, Rn. 25; Paul de Waart, Fn. 8, S. 136.

## 2.1.1 Das Interventionsverbot im Nicaragua-Urteil

Der IGH definierte das Interventionsverbot in seinem Nicaragua-Urteil wie folgt: «the principle forbids all States or groups of States to intervene directly or indirectly in internal or external affairs of other States. A prohibited intervention must accordingly be one bearing on matters in which each State is permitted, by the principle of State sovereignty, to decide freely».<sup>37</sup> Das Verbot ist durch zwei Elemente charakterisiert: 1) einen Eingriff in die inneren Angelegenheiten (*domaine réservé*) eines Staates, welcher 2) mittels Zwang (*coercion*) erfolgt. Der IGH führte zu dem genannten Zwangselement aus, dass dieses offensichtlich sei, wenn ein Staat militärisch interveniere.<sup>38</sup> Im Hinblick auf konkreten wirtschaftlichen Maßnahmen der USA gegen Nicaragua<sup>39</sup> befand das Gericht hingegen, es sei außerstande, ein solches Vorgehen als Verstoß gegen den Grundsatz der Nichteinmischung anzusehen.<sup>40</sup>

Das Urteil stellt eine Grundsatzentscheidung zum Verständnis des Interventionsverbotes dar. Gleichzeitig bleibt es jedoch in Bezug auf dessen Anwendung auf wirtschaftlichen Zwang vage. Entnommen werden kann zwar, dass das Gericht im vorliegenden Fall keine Verletzung des Verbotes angenommen hat, jedoch fehlen an der entscheidenden Stelle Ausführungen zu den Gründen dieser Annahme. Damit lässt sich sagen, dass der IGH wirtschaftliche Maßnahmen wie Handelsembargos jedenfalls nicht grundsätzlich als Verstöße gegen das Interventionsverbot ansieht. Gleichwohl kann es sein, dass in anderen Fällen ein Verstoß gegeben wäre.<sup>41</sup>

### 2.1.1.1 Gibt es ein gewohnheitsrechtliches Verbot aller unilateraler Sanktionen?

Eine Reihe von Staaten äußert sich dahingehend, alle Wirtschaftssanktionen seien illegale Interventionen, wobei dieser Diskurs vor allem von China, Indien und Russland angetrieben wird.<sup>42</sup> In die gleiche Richtung zeigen eine

37 «Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v United States of America) (Merits) (Judgement)» [1986], ICJ Rep 14, Rn. 205.

38 Ebd.

39 Diese Maßnahmen bestanden in der Einstellung der Wirtschaftshilfe gegenüber Nicaragua, einer 90-prozentigen Kürzung der Zuckerquote für US-Einfuhren aus Nicaragua sowie letztendlich in einem Handelsembargo.

40 «At this point the Court has merely to say that it is unable to regard such action on the economic plane as is here complained of as a breach of the customary-law principle of non-intervention.», ebd. Rn. 244–245.

41 Maziar Jamnejad und Michael Wood, «The Principle of Non-intervention», in *Leiden Journal of International Law* 22 (2) (2009), S. 345, S. 371; Julia Schmidt, «The Legality of Unilateral Extra-territorial Sanctions under International Law», in *Journal of Conflict and Security Law* 27 (1) (2020), S. 53, S. 79.

42 Vgl. zum Beispiel Joint Communiqué of the 14th Meeting of the Foreign Ministers of the Russian Federation, the Republic of India and the People's Republic of China (19. April 2016), verfügbar unter: [https://www.fmprc.gov.cn/eng/wjdt\\_665385/2649\\_665393/201604/t20160419\\_679455.html](https://www.fmprc.gov.cn/eng/wjdt_665385/2649_665393/201604/t20160419_679455.html), Rn. 6; vgl. auch The Declaration of the People's Republic of China and the Russian Federation on the Promotion of International Law (26. Juni 2016), {{das Gestrichene ggf. auf Deutsch verwenden, aber dann auch bereits oben} verstehe nicht was hier gestrichen wurde, aber denke es ist ok so wie es jetzt ist} verfügbar unter: [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/)



beachtliche Anzahl an Resolutionen der UN-Generalversammlung.<sup>43</sup> Dieser Widerstand gegen unilaterale Zwangsmaßnahmen mit dem Vorwurf der Intervention in die Angelegenheiten eines Staates ist beachtlich. Gleichwohl besteht in der Literatur weitgehend Einigkeit, dass kein allumfassendes Verbot entstanden ist.<sup>44</sup> Die Anforderungen für Gewohnheitsrecht: die allgemeine Anerkennung des Verbotes durch Staaten in ihrer Praxis, sowie eine geteilte entsprechende Rechtsüberzeugung liegen nicht vor. Insbesondere zwei Aspekte stehen der Annahme entgegen, auf der Grundlage dieser Resolutionen könne ein rechtliches Verbot von Sanktionen begründet werden.

Zum einen ist zwar die Anzahl der Befürworter eines Verbotes beträchtlich, steht jedoch einer ebenso beträchtlichen Anzahl an ablehnenden Staaten und Organisationen gegenüber.<sup>45</sup> Die Debatte verharrt in einer Kontroverse zwischen Staaten des globalen Südens, Russland und China auf der einen und Ländern des globalen Nordens auf der anderen Seite.<sup>46</sup> Dieser Zwiespalt der Positionen ist nach den Regeln des Völkerrechts gerade nicht ausreichend, um ein neues gewohnheitsrechtliches Verbot entstehen zu lassen.

Zum anderen ist das Verhalten der Opponenten unilateraler Sanktionen widersprüchlich. Dies zeigt sich zum Beispiel darin, dass die aktivsten Opponenten unilateraler Sanktionen – Russland und China – in ihrer Praxis selbst regelmäßig zu ebendiesem Mittel greifen.<sup>47</sup> Darüber hinaus zeigt sich dies auch im Verhalten der Staaten bei der Abgabe ihrer Voten in der Generalversammlung: Eine Gesamtbetrachtung Sanktionen ablehnender Resolutionen mit Fällen, in denen die Generalversammlung Sanktionen befürwortete, gibt Rätsel auf. Denn insbesondere in den 1960er bis 1980er Jahren wurden von der Generalversammlung eine Reihe von Zwangsmaßnahmen ausdrücklich empfohlen.<sup>48</sup> Besonders deutlich zeigt sich dies darin, dass ablehnende Resolutionen und Resolutionen, welche Sanktionen in einem bestimmten Fall empfehlen, mit einem Abstand von nur wenigen Tagen verabschiedet wurden.<sup>49</sup> Dies legt den Schluss nahe,

---

wjdt\_665385/2649\_665393/201608/t20160801\_679466.html#:~:text=The%20People's%20Republic%20of%20China%20and%20the%20Russian%20Federation%20reiterate,States%20in%20accordance%20with%20the; Hofer, Fn. 8; Carter, Fn. 8, Rn. 29.

43 Vgl. Nachweise in Fn. 9.

44 Hofer, Fn. 8, S. 178; Antonios Tzanakopoulos, «The Right to Be Free From Economic Coercion», in Cambridge Journal of International and Comparative Law 4 (2015), S. 616; Bogdanova, Fn. 7, S. 71.

45 Insbesondere die USA, die EU sowie andere Industrieländer, vgl. Hofer Fn. 8.

46 Hofer Fn. 8.

47 Für weitere Nachweise vgl. Bogdanova, Fn. 7, S. 68 und S. 309.

48 Bezüglich der Kämpfe um Selbstbestimmung und Unabhängigkeit in Afrika vgl. zum Beispiel GA Res 2107 (XX) (21. Dezember 1965) zu portugiesischem Territorium; GA Res 2383 (XXIII) (7. November 1968) zu Südrhodesien; GA Res 1899 (XVIII) (13. November 1963) zu Südwestafrika; bezüglich des Apartheidsregimes in Südafrika vgl. GA Res 36/172 D (17. Dezember 1981), GA Res 41/35 A-B (10. November 1986); bezüglich des Israel-Palästina-Konflikts vgl. zum Beispiel GA Res 36/27 (13. November 1981), GA Res 42/209 B (11. Dezember 1987), GA Res 46/82 A (16. Dezember 1991); vgl. Rebecca Barber, «An exploration of the General Assembly's troubled Relationship with Unilateral Sanctions», in International and Comparative Law Quarterly 70 (2) (2021), S. 343, S. 345.

49 Zum Beispiel wurde die Erklärung von 1981 über die Unzulässigkeit von Interventionen mit einer Mehrheit von 120 zu 22 Stimmen bei 6 Enthaltungen angenommen (GA Res 2131 (XX) (21. Dezember 1965)), während

dass die Staaten, welche sich in der Generalversammlung allgemein gegen unilaterale Sanktionen aussprechen, nicht der Überzeugung sind, dass es sich hier um eine starre rechtliche Regel handelt, von der nicht zugunsten anderer Prinzipien abgewichen werden dürfe. Dem entspricht es auch, dass die Formulierungen in ablehnenden Resolutionen zu vage bleiben, um auf dieser Grundlage rechtliche Schlüsse zu ziehen.<sup>50</sup>

Da im Ergebnis keine Verbotsregel in Bezug auf unilaterale Sanktionen entstanden ist, gilt das völkerrechtliche Prinzip, wonach Staaten frei sind, Sanktionen zu verhängen, soweit keine speziellen Normen dies verbieten.<sup>51</sup>

### **2.1.1.2 Abgrenzung von legalem Wirtschaftszwang und illegaler Intervention anhand verschiedener Faktoren**

Trotz Fehlens eines generellen Verbotes können Sanktionen bei extremen Eingriffen verboten sein. Tom Ruys fasste 2016 zusammen: «It remains altogether unclear to what extent exactly the principle of non-intervention prohibits certain economic sanctions».<sup>52</sup> Klar ist hingegen, dass die Reichweite des Interventionsverbotes in den letzten Jahrzehnten tendenziell zurückgedrängt wurde. Grund hierfür ist, dass die *domaine réservé* eines Staates, in die nicht mittels Zwangsmaßnahmen eingegriffen werden darf, immer weiter zurückgedrängt wird. Die *domaine réservé* ist der Kernbereich staatlicher Souveränität. Dieser besteht aus solchen innerstaatlichen Angelegenheiten, welche nicht von internationaler Regulierung betroffen sind. Traditionell wurde hierunter die Wahl und die Gestaltung eines politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Systems sowie die Ausrichtung der Außenpolitik verstanden.<sup>53</sup> Es sind jedoch immer weniger Bereiche rein innerstaatlich, da sie zunehmend internationalen Verträgen unterworfen sind. Grund hierfür ist die voranschreitende Globalisierung, die immer stärkere Verknüpfung zwischen Staaten und die vermehrten gemeinsamen Herausforderungen (zum Beispiel im Umweltbereich und der Cybersicherheit).<sup>54</sup>

Angesichts dieser unklaren Grenzen ist die Literatur sehr zögerlich,

---

nur wenige Tage zuvor eine Resolution zu Israel verabschiedet wurde, in der die Versammlung mit einer Mehrheit von 94 zu 16 Stimmen bei 28 Enthaltungen die Staaten aufforderte, «Israel keine militärischen, wirtschaftlichen und finanziellen Mittel mehr zukommen zu lassen, die es ermutigen würden, seine aggressive Politik gegenüber den arabischen Ländern fortzusetzen» (UNGA Res 36/226 A (17. Dezember 1981)); vgl. hierfür und für weitere Beispiele Barber, Fn. 48, S. 355–356.

50 Hofer, Fn. 8, S. 178.

51 Dies entspricht dem Lotus-Prinzip des Völkerrechts, zurückgehend auf «The Case of the S.S Lotus (France v. Turkey), Judgment», PCIJ 1927, S. 18; vgl. auch Hofer, Fn. 8, S. 180.

52 Ruys, Fn. 7, S. 27.

53 Kunig, Fn. 35, Rn. 3.

54 Ebd.; Katja S. Ziegler, «Domaine Réservé», in Max Planck Encyclopedia of Public International Law (April 2013), Rn. 2; teilweise wird hiervon abgeleitet, dass einem Staat *de facto* gar kein unverletzbarer Bereich mehr verbleibt, vgl. Tzanakopoulos, Fn. 44.

Sanktionsregime zu benennen, in welchen das Interventionsverbot verletzt wurde. Während ein Teil der Literatur hierfür gar keine Beispiele benennt, bewertet ein beachtlicher Teil das Sanktionsregime der USA gegen Kuba 1996 (Helms Burton Act)<sup>55</sup> als Verstoß gegen das Interventionsverbot.<sup>56</sup> Dies wird mit dessen besonders zwingender Ausgestaltung begründet: Schon vor 1996 hatte die USA Sanktionen erlassen, die gegen Kuba wirkten, der Helms Burton Act hingegen weitete diese Sanktionen signifikant aus. Auf seiner Grundlage wirkte nicht nur das US-Embargo gegen Kuba, vielmehr wirkte zudem ein Boykott gegenüber ausländischen Unternehmen, die Handelsbeziehungen zu Kuba aufrechterhielten.<sup>57</sup> Bei dem direkten Embargo gegen Kuba spricht man von primären Sanktionen, während Sanktionen, die gegenüber anderen Akteuren wirken, als sekundär bezeichnet werden. Letztere werden erlassen, um die Wirksamkeit der primären Sanktionen zu verstärken; sie wirken gegenüber unbeteiligten Akteuren, um diese dazu zu veranlassen, zur wirtschaftlichen und finanziellen Isolierung des primär sanktionierten Staates beizutragen.<sup>58</sup>

Hieran lässt sich erkennen, dass die Maßnahme von einem Staat A gegenüber einem Staat B tendenziell gegen das Interventionsverbot verstößt, wenn Staat B in hohem Maße vom Handel mit Staat A abhängig ist. Gleichzeitig ist ein solches Kriterium der Abhängigkeit eng mit dem Kriterium der Intensität einer Sanktion verknüpft: Je stärker ein Land abhängig ist, desto intensiver wirkt eine Sanktion und desto eher kann diese als völkerrechtswidrig eingestuft werden. Besonders wichtig ist dabei die Frage, ob die Intensität der Sanktion eine Gefahr für das Selbstbestimmungsrecht des betroffenen Staates darstellt.<sup>59</sup>

Teilweise wird auch als Kriterium genannt, ob die jeweilige Sanktion einen unlauteren Zweck verfolgt<sup>60</sup> bzw. ob ihre Intensität zu diesem Zweck

55 «Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act», 22 U.S.C. §§ 6021-6091 (1996).

56 Ruys, Fn 7, S. 27; Schmidt, Fn. 41, S. 75; Nigel D. White und Ademola Abass, «Countermeasures and Sanctions», in Malcom D. Evans (Hrsg.), *International Law* (Oxford University Press, 5. Auflage 2018), S. 521, S. 536; Matthias Valta, «Wirtschaftssanktionen gegen Russland und ihre rechtlichen Grenzen», 28.2.2022, in *Verfassungsblog*, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/wirtschaftssanktionen-gegen-russland-und-ihre-rechtlichen-grenzen/>; vgl. auch Jamnejad/Wood, Fn. 41, S. 370.

57 Ruys/Ryngaert, Fn. 17, S. 23.

58 Vgl. Schmidt, Fn. 41, S. 60; hinzukommt, dass solche sekundären Sanktionen nicht nur im Hinblick auf das primär sanktionierte Land (hier Kuba) rechtlich problematisch sind, sondern ebenso im Hinblick auf ihre Wirkung auf Drittstaaten bzw. Wirtschaftsakteure in diesen Drittstaaten. Unabhängig von der Frage der Intervention in die Angelegenheiten des primär sanktionierten Staates, stellt sich hier die Frage, ob das Interventionsverbot im Verhältnis zu den Drittstaaten verletzt ist, vgl. Schmidt, Fn. 41, S. 77–80. In diesem Zusammenhang wird insbesondere diskutiert, ob dem sanktionierenden Staat bei sekundären Sanktionen die notwendige Jurisdiktion zur Regelung des Sachverhalts fehlt (vgl. Ruys/Ryngaert, Fn. 17), denn dies hätte zur Folge, dass eine Intervention bejaht werden müsste (vgl. Jamnejad/Wood, Fn. 41, S. 372–373). Vertreten wird zudem, solche Sanktionen seien rechtswidrig, weil sie einen Rechtsbruch darstellten (vgl. Schmidt, Fn. 41, S. 81). Die USA verhängten auch in anderen Fällen sekundäre Sanktionen, zum Beispiel gegenüber dem Iran (vgl. «Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act (Public Law 111–195—July 1, 2010)»). Auch diese werden oft kritisiert, jedoch weniger häufig als die kubanischen Sanktionen als klarer Verstoß gegen das Interventionsverbot genannt.

59 Thomas Giegerich, «Retorsion», in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (September 2020), Rn. 24; Julia Schmidt, Fn. 41, S. 75; White/Abass, Fn. 56, S. 536.

60 Richard B. Lillich, «Economic Coercion and the International Legal Order», in *International Affairs* 51 (3) (1975), S. 358, S. 366.



verhältnismäßig ist.<sup>61</sup> Bei der Bewertung des Zweckes einer Maßnahme ist aber Vorsicht geboten, da dieser ein sehr subjektives Kriterium darstellt und daher einem hohen Risiko der Rechtsunsicherheit und der Missbrauchsgefahr ausgesetzt ist.<sup>62</sup> Zudem ist dieser auch nicht anhand der klassischen Elemente des Interventionsverbotes – «Eingriff in die inneren Angelegenheiten eines Staates», der «mittels Zwang» erfolgt – abzuleiten. Es sei daran erinnert, dass der IGH pauschal ausführte, das Zwangselement des Interventionsverbotes sei offensichtlich, wenn ein staatlicher Eingriff mit militärischen Mitteln erfolge.<sup>63</sup> Eine Einschränkung bezüglich des Zweckes derartiger Eingriffe erfolgte gerade nicht.

Infolge dieser Erwägungen bemisst sich die Frage des Zwangs einer Sanktion im Sinne des Interventionsverbotes an den Kriterien der Abhängigkeit des sanktionierten Staates vom sanktionierenden Staat; und der Intensität der Sanktion, insbesondere der damit verbundenen Gefahr für das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Eingewendet werden kann, dass dies zu einem paradox anmutenden Ergebnis führt: Je zwingender und damit effektiver eine Sanktion ist, desto größer die Gefahr, dass diese gegen das Interventionsverbot verstößt.<sup>64</sup> Jedoch sind paradoxe Ergebnisse dem internationalen Recht weder fremd<sup>65</sup> noch stellt es eine Besonderheit von Sanktionen dar, dass ein Staat seine effektiven Mittel nur bis zur Rechtswidrigkeitsgrenze nutzen darf. Diese Grenze wird zwar von der Literatur wenig klar gezogen, jedoch auch nur in extremen Fällen (wie dem genannten Sanktionsregime der USA gegen Kuba) ein Verstoß eindeutig konstatiert.

Man wird sich im Ergebnis damit begnügen müssen, dass die Gegner\*innen einer Sanktionspolitik angesichts der skizzierten Ambivalenzen immer deren Rechtswidrigkeit ins Feld führen werden. Gleichzeitig können Befürworter\*innen sich darauf berufen, dass diese Frage gerade aufgrund dieser Ambivalenz zugunsten der Freiheit eines Staates zu lösen ist. Denn Letzteres entspricht dem völkerrechtlichen Prinzip, wonach ein Staat seine Freiheit so lange innehat, bis ein einschränkendes Verbot etabliert ist und soweit ein solches nicht greift.

## 2.2 Humanitäres Völkerrecht und Menschenrechte

Sanktionen wirken sich häufig zulasten der Lebensbedingungen der

61 Kunig, Fn. 35, Rn. 25; ähnliche Ansichten bei Christopher Joyner, «Boykott», in Max Planck Encyclopedia of Public International Law (März 2009), Rn. 9; vgl. auch Valta, Fn. 56.

62 Ruys, Fn. 7, S. 27.

63 «Nicaragua v United States of America», Fn. 37, Rn. 205.

64 Ruys, Fn. 7, S. 27.

65 Ruys, «Immunity», Fn. 2, S. 708.

Bevölkerung eines Staates aus.<sup>66</sup> Dies ist insbesondere der Fall, wenn sie von machtvollen Staaten gegen schwächere Staaten eingesetzt werden, da in diesen Fällen die Gefahr besteht, die gesamte Infrastruktur eines Staates massiv zu beeinträchtigen.<sup>67</sup> Mit den Auswirkungen auf Lebensbedingungen beschäftigen sich das humanitäre Völkerrecht (dieses ist jedoch ausschließlich in Zeiten eines bewaffneten Konflikts anwendbar) und die Menschenrechte (diese geben vor allem in Friedenszeiten den Standard vor).<sup>68</sup> Weder Menschenrechte noch humanitäres Völkerrecht statuieren ein grundlegendes Verbot von Sanktionen. Sie geben aber Kriterien vor, welche beachtet werden müssen, damit eine Sanktion rechtmäßig sein kann. Die Rechtmäßigkeit kann daher abermals nur anhand der Umstände des Einzelfalls ermittelt werden.

### 2.2.1 Humanitäres Völkerrecht

Humanitäres Völkerrecht setzt einen Standard, welcher das absolute Minimum an Humanität in Situationen von bewaffneten Konflikten widerspiegelt.<sup>69</sup> Sanktionen dürfen daher niemals diesen Mindestanforderungen widersprechen.<sup>70</sup> Dabei steht vor allem der Schutz der Zivilbevölkerung im Vordergrund. Humanitäres Völkerrecht beinhaltet etwa Bestimmungen, die das Aushungern von Zivilist\*innen als Methode der Kriegsführung verbieten.<sup>71</sup> Darüber hinaus haben Zivilist\*innen nach den Genfer Konventionen einen Anspruch auf humanitäre Hilfe.<sup>72</sup> Diese Rechte müssen auf zwei Arten gewährleistet werden: Zum einen müssen Sanktionen Bestimmungen beinhalten, welche Staaten dazu verpflichten, die Verbringung von Hilfsgütern zu gestatten; zum anderen müssen Sanktionen derart gestaltet sein, dass es humanitären Organisationen möglich ist, humanitäre Hilfe zu leisten.<sup>73</sup>

Diese Rechte der Zivilbevölkerung sind eindeutig verletzt, wenn Sanktionsregime keine entsprechenden humanitären Ausnahmen für

66 Katriina Simonen, «Economic Sanctions Leading to Human Rights Violations: Constructing Legal Argument», in Marossi/Basset, Fn. 5, S. 179, S. 180.

67 Ebd.; vgl. auch D. Joyner, Fn. 8, S. 91.

68 Darüber hinaus bleiben Menschenrechte in ihrem Kerngehalt auch in bewaffneten Konflikten anwendbar.

69 Vgl. Hans-Peter Gasser, «Collective Economic Sanctions and International Humanitarian Law – An Enforcement Measure under the United Nations Charter and the Right of Civilians to Immunity: An Unavoidable Clash of Policy Goals?», in Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 56 (1996), S. 871, S. 873.

70 Das bedeutet auch, dass keine der potenziellen Rechtfertigungsgründe, die in Abschnitt 3 aufgeführt sind, einen Bruch des humanitären Völkerrechts decken.

71 «Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), of 8 June 1977», Artikel 54, 69 und 70; «Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II), of 8 June 1977», Artikel 14.

72 Für internationale Konflikte ist dies zum Beispiel verbrieft in Artikel 23 der «Geneva Convention of 12 August 1949 relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War (Convention (IV))»; in nicht internationalen Konflikten in Artikel 18.2, Protokoll II; vgl. weiterführend Anne Segal, «Economic Sanctions: Legal and Policy Constraints», in International Review of the Red Cross 81 (836) (1999), S. 763, S. 767–769.

73 Segal, Fn. 72, S. 767–768; dieser Anspruch steht unter der Bedingung der Zustimmung der Kriegsparteien – die Parteien haben unter humanitärem Völkerrecht jedoch wiederum die Pflicht, diese Zustimmung zu erteilen.

Lebensmittel und die medizinische Versorgung zulassen. Bei der Prüfung der Auswirkungen und der Konzeption der Ausnahmen müssen Staaten insbesondere solche Personen berücksichtigen, die am stärksten von Sanktionen betroffen sind (zum Beispiel um Auswirkungen auf Kinder und ältere Menschen gering zu halten).<sup>74</sup> Es muss zudem gesichert sein, dass die Einfuhr von Nahrung und medizinischer Versorgung nicht durch komplexe oder zeitraubende Verwaltungsanforderungen verzögert wird.<sup>75</sup> Humanitäres Völkerrecht enthält somit Anforderungen sowohl für umfassende als auch sektoral ausgestaltete Sanktionsregime. Das Recht auf humanitäre Hilfe kann darüber hinaus auch durch Sanktionen beeinträchtigt sein, welche die Infrastruktur humanitärer Arbeit beeinträchtigen.<sup>76</sup>

Das humanitäre Völkerrecht wirkt sich auch darauf aus, wie Sanktionen gegen individuelle Personen ausgestaltet und formuliert sein müssen. Individuelle Sanktionen wie das Einfrieren von Konten oder Reisebeschränkungen richten sich oft nicht nur gegen namentlich benannte Person, sondern knüpfen an abstrakte Merkmale an. So wurde im Zusammenhang mit der Verhängung von Sanktionen zur Terrorismusbekämpfung daran angeknüpft, ob eine Person terroristische Gruppen unterstützte. Problematisch ist dabei nicht nur, dass es keine international anerkannte Definition von Terrorismus gibt. Vielmehr birgt die Kriminalisierung von Unterstützungshandlungen zugunsten terroristischer Gruppen die Gefahr, auch humanitäre Helfer\*innen zu kriminalisieren. Denn ein solches Kriterium könnte auch zu bejahen sein, wenn humanitäre Helfer\*innen medizinische Versorgung leisten. Der Anspruch auf humanitäre Hilfe einer Person ist aber unabhängig von der Klassifikation dieser Person als Terrorist\*in. Daher gebietet das humanitäre Völkerrecht, dass Sanktionen enger formuliert werden, um humanitäre Hilfe nicht zu beschränken. Im genannten Beispiel darf daher nicht an die Unterstützung einer terroristischen Gruppe angeknüpft werden, sondern nur daran, ob eine Person wissentlich eine terroristische Handlung unterstützt.<sup>77</sup>

## 2.2.2 Menschenrechte

Menschenrechte gelten in verschiedenen Formen als Recht. Hierzu gehören eine Reihe an UN-Konventionen, insbesondere der Internationale Pakt über

74 Ebd., S. 776.

75 Ebd., S. 777.

76 Hierzu gehört zum Beispiel auch, dass humanitäre Arbeit nur gewährleistet werden kann, wenn humanitäres Personal nicht in seiner Fortbewegung oder Kommunikation behindert wird. In diesem Sinn verstoßen zum Beispiel auch Kraftstoffembargos gegen humanitäres Völkerrecht, wenn diese keine Ausnahmen für die humanitäre Arbeit beinhalten. Gleiches kann für Sanktionen der Fall sein, die die Arbeit von Telefonanbietern einschränkt, wenn die Kommunikation humanitären Personals hierdurch unmöglich gemacht wird.

77 Eine solche Problematik stellte sich zum Beispiel im Zusammenhang mit der Umsetzung der «International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism» (New York, 9. Dezember 1999) und der Umsetzung von UN Res 1373/2001 (28. September 2001). Zwar waren sowohl die Konvention als auch die Resolution enger formuliert, jedoch schufen einige Staaten eigene Regelungen zu deren Umsetzung und erweiterten das Anknüpfungskriterium auf die Unterstützung terroristischer Gruppen.



bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt)<sup>78</sup> und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt).<sup>79</sup> Darüber hinaus wurden UN-Menschenrechtsverträge abgeschlossen, die bestimmte Gruppen besonders schützen, zum Beispiel die UN-Kinderrechtskonvention und die UN-Behindertenkonvention.<sup>80</sup> Neben den UN-Konventionen haben regionale Organisationen eigene Menschenrechtsverträge geschaffen, wie die Europäische Menschenrechtskonvention oder die Afrikanische Charta der Menschenrechte. Anders verhält es sich mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Diese wurde von der UN-Generalversammlung ohne Gegenstimmen verabschiedet, jedoch von den Staaten nicht als rechtsverbindlich anerkannt. Rechtsverpflichtungen können durch sie also nicht direkt abgeleitet werden. Gleichwohl werden einige ihrer Bestimmungen als Gewohnheitsrecht anerkannt.<sup>81</sup>

Bei der Frage, ob ein Staat an ein Menschenrecht aus einer Konvention gebunden ist, muss zunächst geprüft werden, ob er der entsprechenden Konvention beigetreten ist. Naturgemäß sind dies bei regionalen Verträgen nur solche Staaten, die der jeweiligen regionalen internationalen Organisation angehören. Jedoch sind auch den UN-Konventionen bei weitem nicht alle Staaten beigetreten. So haben die USA zum Beispiel von den genannten UN-Konventionen allein den Zivilpakt ratifiziert. Ist der Staat der Konvention nicht beigetreten, bleibt noch die Möglichkeit, dass das entsprechende Menschenrecht auch völkergewohnheitsrechtlich gilt, bzw. völkergewohnheitsrechtlich eine weitere Anwendung gilt als die, die wörtlich in einen Vertrag aufgenommen wurde.

Bei individuellen Sanktionen, die darauf gerichtet sind, bestimmte Personen zu treffen, können etwa das Recht auf Eigentum, das Recht auf Privatsphäre und auf Reputation betroffen sein.<sup>82</sup> Darüber hinaus können auch prozedurale Menschenrechtsbestimmungen verletzt sein, etwa der Anspruch auf rechtliches Gehör und auf effektiven Rechtsschutz.<sup>83</sup>

Menschenrechtliche Bestimmungen, die durch umfassende oder sektorale Sanktionen beeinträchtigt werden, sind insbesondere das Recht auf Leben, auf Gesundheit und auf einen angemessenen Lebensstandard. Letzteres beinhaltet das Recht auf Essen, Kleidung, medizinische Versorgung und Freiheit

78 «International Covenant on Civil and Political Rights» (16. Dezember 1966, in Kraft getreten am 23. März 1976), 999 UNTS 171.

79 «International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights» (16. Dezember 1966, in Kraft getreten am 3. Januar 1976), UNTS 993.

80 «Convention on the Rights of the Child» (20. November 1989, in Kraft getreten am 2. September 1990), UNTS 1577; «Convention on the Rights of Persons with Disabilities» (30. März 2007, in Kraft getreten am 3. August 2008) UNTS 2515.

81 Thomas Buergenthal, «Human Rights», in Max Planck Encyclopedia of Public International Law (März 2007), Rn. 9.

82 S. Ghasem Zamani und Jamshid Mazaheri, «The Need for International Judicial Review of UN Economic Sanctions», in Marossi/Basset, Fn. 5, S. 219, S. 220–221.

83 Happold, Fn. 4, S. 99.

von Hunger.<sup>84</sup> Staaten haben eine Pflicht, auf die Verwirklichung dieser Rechte hinzuwirken.<sup>85</sup> Da Sanktionen naturgemäß darauf zielen, einen Staat wirtschaftlich zu schädigen, werden sie sich in den allermeisten Fällen im Ergebnis – direkt oder indirekt – auf Menschenrechte auswirken.<sup>86</sup> Auf dieser Basis wird teilweise vertreten, dass Sanktionen dem Grunde nach Menschenrechten widersprechen.<sup>87</sup> Das Verhältnis von Sanktionen und Menschenrechten ist aber komplexer, und es bestehen widersprüchliche Ansichten darüber, ob und ggf. wann ein Staat seine menschenrechtlichen Pflichten verletzt, wenn er Sanktionen verhängt.

### 2.2.2.1 Die extraterritoriale Anwendung von Menschenrechtsverträgen

Die Unsicherheit in diesem Bereich hat ihre Wurzeln in der Konzeption menschenrechtlicher Verträge: Diese wurden in erster Linie derart verfasst, dass sie einen Staat verpflichten, die Menschenrechte seiner eigenen Bevölkerung zu wahren und zu gewährleisten.<sup>88</sup> Bei der Frage, ob Sanktionen menschenrechtskonform sind, sind jedoch die Menschenrechte der Bevölkerung eines fremden Staates betroffen. Das bedeutet, dass in erster Linie der Staat, welcher durch Sanktionen betroffen ist, die Pflicht hat, die Menschenrechte seiner Bevölkerung zu gewährleisten und zu schützen. Gleichwohl kann ein Staat einem anderen durch die Verhängung von Sanktionen die materielle Grundlage zur Erfüllung seiner menschenrechtlichen Pflichten entziehen. Menschenrechtliche Pflichten würden dann ins Leere laufen, wenn nicht auch der sanktionierende Staat menschenrechtlich verpflichtet wäre. Ob und ggf. inwiefern solche menschenrechtlichen Pflichten außerhalb des eigenen Staatsgebiets, also extraterritorial, bestehen, wird seit langem diskutiert. Heute besteht in der Literatur breiter Konsens, dass extraterritoriale Pflichten jedenfalls dem Grunde nach bestehen. Damit verschiebt sich die Unsicherheit jedoch von der Frage, ob Pflichten bestehen, hin zu der Frage, wie weitgehend diese Pflichten sind. In der Literatur wird zumeist dahingehend differenziert, ob ein Staat durch eine Handlung direkt negativ auf Menschenrechte einwirkt oder ob er es verabsäumt, Schutzmaßnahmen zu treffen, um Menschenrechte zu gewährleisten; im ersten Fall sei ein Staat auch außerhalb des eigenen Staatsgebiets voll an Menschenrechte gebunden, im zweiten Fall stehe ihm ein weiter

84 D. Joyner, Fn. 8, S. 91.

85 Segal, Fn. 72, S 771.

86 Milaninia, Fn. 7, S. 99, mit Verweis auf UN Committee on Economic and Social Rights, «General Comment No. 8, of the Covenant on Economic and Cultural Rights: The Relationship between Economic Sanctions and Respect for Economic, Social and Cultural Rights», E/C.12/1997/8 (12. Dezember 1997), Rn. 3.

87 Mohamad, Fn. 8, S. 80.

88 Der Anwendungsbereich ist bei den meisten Menschenrechtsverträgen auf die Gewährleistung von Rechten gegenüber «in seinem Gebiet befindlichen und seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen» gerichtet, vgl. Zivilpakt, Fn. 78, Art. 2 (1). Beachte aber, dass einige Menschenrechtsverträge keine derartige Einschränkung beinhalten, hierzu gehört zum Beispiel der Sozialpakt, Fn. 79; vgl. auch Nicola Wenzel, «Human Rights, Treaties, Extraterritorial Application and Effects», in Max Planck Encyclopedia of Public International Law (Mai 2008), Rn. 3.

Ermessensspielraum zu, festzulegen, welche Schutzmaßnahmen er für ausreichend halte.<sup>89</sup>

In vielen Fallgestaltungen extraterritorialer Sachverhalte ist diese Unterscheidung sinnvoll: Ein Staat hat es aus menschenrechtlicher Sicht zu unterlassen, in seinen Nachbarstaat zu gehen und dort Menschen zu schädigen. Allerdings ist ein Staat nicht verpflichtet, Schutzmaßnahmen zu treffen, damit in seinem Nachbarstaat die Schädigung einer Person durch einen anderen Akteur unterbleibt. Die Unterscheidung zwischen einem aktiven Tun und dem Unterlassen von Schutzmaßnahmen führt jedoch in anderen Fällen zu absurden Ergebnissen. Folgende Überlegung zeigt, dass in vielen Fällen von Sanktionen (zum Beispiel einem Embargo oder einem Boykott) bereits die Abgrenzung zwischen einem aktiven Tun und einem Unterlassen Probleme bereitet:<sup>90</sup> Wird das Menschenrecht auf Nahrung dadurch verletzt, dass Staat A aktiv ein Embargo verhängt und Menschen in Staat B hungern? Oder dadurch, dass Staat A es unterlässt, Nahrungsmittel zu exportieren, und keine Schutzmaßnahmen trifft, um das Hungern zu verhindern? Oder wird es dadurch verletzt, dass Staat B infolge der Sanktionen nicht mehr in der Lage ist, die Ernährung seiner Bevölkerung zu gewährleisten und Staat A keine Schutzmaßnahmen zugunsten der Bevölkerung trifft?

In solchen Fällen kann die Unterscheidung zwischen einer *aktiven Verhängung* des Embargos und dem *bloßen Unterlassen* des Exports von Gütern keine andere rechtliche Bewertung rechtfertigen. Denn die Auswirkungen auf Menschenrechte gehen aus beiden Perspektiven auf das Verhalten des sanktionierenden Staates zurück. Es handelt sich nicht um einen vom Verhalten des sanktionierenden Staates dem Grunde nach unabhängigen Sachverhalt. Bei einer derartig linearen Verknüpfung zwischen dem staatlichen Verhalten und der Beeinträchtigung von Menschenrechten ist ein sehr weiter Ermessensspielraum, welcher bei Schutzpflichten gegeben ist, nicht angemessen. Es handelt sich zudem nicht um einen rein extraterritorialen Sachverhalt, sondern um eine Entscheidung auf dem eigenen Territorium, deren Wirkung in einem anderen Staat eintritt (*menschenrechtliche Pflicht mit extraterritorialer Wirkung*). Ein weiterer Ermessensspielraum, der einem Staat dem Grunde nach bei der Umsetzung von Schutzmaßnahmen zusteht, ist im Gegensatz hierzu dann gerechtfertigt, wenn ein Staat vorsorglich gegen eine Vielzahl potenzieller unbekannter Gefahren durch andere Akteure vorgeht, um Menschenrechte zu schützen.

<sup>89</sup> Diese Unterscheidung beruht auf der Idee, dass ein Staat nur dort Menschenrechte schützen kann, wo er effektive Kontrolle ausübt – was in der Regel allein in seinem eigenen Staatsgebiet der Fall ist; vgl. Marco Milanovic, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties: Law, Principles, and Policy* (Oxford University Press 2011), S. 209–221; David Krezmer, «Targeted Killing of Suspected Terrorists: Extra-Judicial Executions or Legitimate Means of Defence?», in *The European Journal of International Law* 16 (2) (2015), S. 171, S. 185.

<sup>90</sup> Vgl. zur gleichen Problematik menschenrechtlicher Pflichten bei Waffenlieferungen Hannah Kiel, *Arms Transfers to Non-State Actors. Norm Erosion in International Law* (Edward Elgar Publishing, im Erscheinen).

Die Sichtweise, dass der sanktionierende Staat Schutzmaßnahmen treffen müsse, weil ein anderer Staat seine Bevölkerung nicht ernähren könne, ist kein geeigneter Anknüpfungspunkt, weil er gerade selbst diese Lage geschaffen hat.

Anknüpfungspunkt zur Bestimmung der menschenrechtlichen Pflicht muss deshalb sein, dass der sanktionierende Staat durch sein Verhalten (unabhängig davon, ob es in einem Tun oder Unterlassen besteht) faktisch einen Einfluss auf Menschenrechte hat.<sup>91</sup> Daher hat er die Sorgfaltspflicht, zu prüfen, ob sein Verhalten Menschenrechte in direkter und vorhersehbarer Weise beeinträchtigt, und dafür zu sorgen, dass sie nicht verletzt werden.<sup>92</sup>

### 2.2.2.2 Individuelle Sanktionen und Menschenrechte

Kein Menschenrecht verbietet per se die Verhängung individueller Sanktionen, welche in der Regel in Form des Einfrierens von Vermögen oder in Reisebeschränkungen bestehen.<sup>93</sup> Gleichwohl muss ihre Ausgestaltung menschenrechtlichen Standards entsprechen.

Finanzielle Sanktionen wie das Einfrieren von Vermögen können je nach Einzelfall zum Beispiel gegen das Recht auf Eigentum oder das Recht eines Individuums auf Privatsphäre und Reputation verstoßen.<sup>94</sup> In Extremfällen könnten sie auch gegen das Verbot der unmenschlichen Behandlung verstoßen.<sup>95</sup> Es kommt dann darauf an, ob ein absolutes oder ein relatives Menschenrecht betroffen ist. Dies ist aus der Formulierung der entsprechenden Menschenrechtsbestimmung zu entnehmen.<sup>96</sup> Zum Beispiel ist das Verbot der unmenschlichen Behandlung absolut garantiert, sodass eine Sanktion, die das Verbot beeinträchtigt, immer rechtswidrig wäre. Aus diesem Grund müssen individuelle Sanktionen derart ausgestaltet sein, dass betroffene Personen zu jeder Zeit Zugang zu lebensnotwendigen Mitteln haben. Demgegenüber ist zum Beispiel das Menschenrecht auf Eigentum nur relativ gewährleistet, sodass es durch Sanktionen eingeschränkt werden kann, wenn dies im öffentlichen Interesse geschieht.<sup>97</sup>

91 Vgl. Martin Scheinin, «Extraterritorial Effect of the International Covenant on Civil and Political Rights», in Fons Coomans und Menno T. Kamminga (Hrsg.), *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties* (Intersentia 2004), S. 73–77.

92 Vgl. im Zusammenhang mit dem Recht auf Leben UN Human Rights Committee, «General Comment No. 36 on Article 6 of the International Covenant on Civil and Political Right: the right to life» (30. Oktober 2018), CCPR/C/GC/36, Rn. 63.

93 Matthew Happold, «Economic Sanctions and International Law: An Introduction», in Happold/Eden, Fn. 4, S. 1, S. 8; Happold, Fn. 4, S. 93.

94 Zamani/Mazaheri, Fn. 82, S. 220–221.

95 Happold, Fn. 4, S. 93.

96 So statuiert zum Beispiel Art. 6 (1) des UN-Zivilpakts, Fn. 78, dass jeder das Recht auf Leben hat; niemand darf willkürlich seines Lebens beraubt werden. Dementsprechend verstößt eine nicht willkürliche Tötung nicht gegen das Menschenrecht auf Leben. Zu denken ist zum Beispiel an einen finalen Rettungsschuss, der das Leben anderer Menschen rettet.

97 Beachte aber, dass der UN-Zivilpakt, Fn. 78, und der UN-Sozialpakt, Fn. 79, kein Eigentumsrecht garantieren, Deutschland ist jedoch ebenfalls an die Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK («European Conven-



In Bezug auf Reisebeschränkungen ist vor allem das Menschenrecht der Bewegungsfreiheit betroffen.<sup>98</sup>

Das größte Problem bei der Rechtmäßigkeit individueller Sanktionen liegt jedoch bei einer anderen Frage, nämlich der, ob die betroffenen Individuen eine Rechtsschutzmöglichkeit gegen die Verhängung haben. Ob die oben genannten Menschenrechte tatsächlich verletzt wurden, ist abhängig von der genauen Faktenlage; insbesondere bezüglich der Frage, ob tatsächlich Gründe für eine gezielte Sanktion vorlagen. Dies kann im Streitfall nur gerichtlich geklärt werden.<sup>99</sup> Hierzu entschied beispielsweise der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in einem Fall zugunsten der Kläger. Diesen waren keine Beweise vorgelegt worden, dass Gründe vorlagen, sie auf die Sanktionsliste zu setzen. Dies, so der EGMR, verstoße gegen den Anspruch auf rechtliches Gehör und auf effektiven Rechtsschutz.<sup>100</sup> Die entscheidende Frage bei individuellen Sanktionen ist daher oft: Wurde es der sanktionierten Person ermöglicht, die Faktengrundlage, welche den handelnden Staat dazu bewogen hat, die Sanktion zu verhängen, gerichtlich zu überprüfen? Dies wird besonders relevant, wenn es um die Abgrenzung geht, ob eine sanktionierte Person selbst einer Tat beschuldigt wird oder ob die sanktionierte Person lediglich mit einer beschuldigten Person in Verwandtschaft oder in Kontakt steht.<sup>101</sup>

### 2.2.2.3 Sektorale und umfassende Sanktionen und Menschenrechte

Andere Probleme als bei individuellen Sanktionen stellen sich bei sektoralen und umfassenden Sanktionen. Hier handelt ein Staat nicht, um in die Rechte einer Person einzugreifen. Vielmehr stellt dies einen Nebeneffekt seiner Maßnahme dar. Hier haben Staaten zunächst die Pflicht, umfassend kurzfristige sowie langfristige Auswirkungen der Sanktionen auf Menschenrechte zu prüfen. Nach der Verhängung der Sanktionen müssen diese weiter evaluiert werden. Es stellen sich hierbei zwei Probleme: Zum einen bestehen keine klaren Grenzen, ab welchem Punkt von einer Verletzung der Pflicht zu sprechen ist.<sup>102</sup> Zum anderen wird in Krisensituationen oft nicht klar zurechenbar

---

tion for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms» (4. November 1950, in Kraft getreten 3. September 1953), ETS 5), gebunden, welche ein solches Recht in Zusatzprotokoll I, Artikel 1 gewährleistet; vgl. auch Happold, Fn. 4, S. 95, beachte aber, dass Happold in diesem Zusammenhang nicht von unilateralen Sanktionen, sondern solchen mit Sicherheitsratsmandat spricht.

98 Vgl. die Beispiele, welche weiteren Menschenrechte – wie das Recht auf Leben und Gesundheit – von Reisebeschränkungen betroffen sein können, in Zamani/Mazaheri, Fn. 82, S. 220–221; vgl. auch Happold, Fn. 4, S. 96–98.

99 Zamani/Mazaheri, Fn. 82, S. 220–222; Happold, Fn. 4, S. 99.

100 «Joined cases, C-402/05 P and C-415/05, Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council and Commission» (2008), ECR I-6351, Rn. 332–353.

101 Happold, Fn. 4, S. 99; siehe auch Urteil des Gerichts der Europäischen Union vom 8. März 2023 «Case T-212/22 Prigozhina v Council».

102 Vgl. Simonen, Fn. 66, S. 192, welche diese Fragen mit der Debatte zu militärischen humanitären Interventionen vergleicht. Es werde in beiden Debatten immer die Frage gestellt werden müssen, wie viele Personen leiden müssten, damit eine Maßnahme als rechtswidrig gelte: «5000 verseucht (Mangel an Medikamenten, sauberem Wasser usw.) – 50 % der Zivilbevölkerung unterernährt? Sind wir überhaupt in der Lage, das Ausmaß der

sein, welche negativen Konsequenzen auf die Sanktionen und welche auf andere Faktoren zurückzuführen sind.

Als abstrakter Maßstab gilt, dass die Verletzung einer menschenrechtlichen Pflicht zu konstatieren ist, wenn Menschenrechte in direkter und vorhersehbarer Weise verletzt werden. Je nachdem, wie groß die Gefahr für Menschenrechte in dem sanktionierten Staat ist, entsteht eine rechtliche Verpflichtung, die der gesetzten Gefahr entspricht.<sup>103</sup> Wie soeben skizziert bedeutet die Beeinträchtigung eines Menschenrechtsverstoßes nur bei absoluten Menschenrechten (zum Beispiel Verbot der unmenschlichen Behandlung) einen Verstoß. Beeinträchtigungen von relativen Menschenrechten sind der Abwägung zugänglich, dürfen aber nie ihrem Kern widersprechen. Beispielsweise werden viele Sanktionen auf kurze oder lange Sicht dazu führen, dass das Versorgungsniveau in einem sanktionierten Staat sinkt. Dies wird man zwar als der vollen Verwirklichung von Menschenrechten zuwiderlaufend einstufen müssen, jedoch nicht zwangsläufig als Menschenrechtsverletzung. Klar ist aber, dass ein Staat, der durch seine Handlungen Menschen die notwendige Nahrung vorenthält und Hunger oder das Verhungern von Menschen verursacht, menschenrechtswidrig handelt.<sup>104</sup>

Hiernach ist kaum denkbar, dass ein vollständiges Wirtschaftsembargo (jedenfalls im Verhältnis eines machtvollen Staates gegen einen abhängigen, schwächeren Staat) nicht gegen Menschenrechte verstoßen wird, denn es hat das größte Potenzial, die Zivilbevölkerung zu treffen.<sup>105</sup> Je näher und direkter Sanktionen im Zusammenhang mit der Einfuhr von Gütern der Grundversorgung stehen, desto stärker muss der Fokus der Prüfung auf menschenrechtlichen Auswirkungen liegen. Am anderen Ende des Spektrums ist eine Verletzung von Menschenrechten bei einem Embargo auf den Export von Waffen nicht anzunehmen.<sup>106</sup>

Zwischen diesen recht eindeutigen Fällen muss auf Grundlage des Einzelfalls entschieden werden. Immer muss der Zugang zu Mechanismen gerichtlicher Überprüfung von Sanktionen gewährleistet sein, bei welcher gegebenenfalls Entschädigungen gewährt werden. Sanktionen müssen zudem immer eine humanitäre Ausnahme beinhalten.<sup>107</sup>

---

menschlichen Not zu erkennen – haben wir Zugang zu solchen Informationen?»

103 Vgl. Barbara Frey, «Obligations to Protect the Right to Life: Constructing a Rule of Transfer Regarding Small Arms and Light Weapons», in Mark Gibney und Sigrun Skogly (Hrsg.), *Universal Human Rights and Extraterritorial Obligations* (University of Pennsylvania Press 2010), S. 50.

104 Segal, Fn. 72, S. 773.

105 Ebd., S. 776.

106 Waffenembargos werden daher teilweise auch als per se rechtmäßige Maßnahme (Retorsion) klassifiziert, vgl. bereits zuvor Text zu Fn. 29. Hieran ändert auch das Argument nichts, dass Waffen u. U. zur Verteidigung eingesetzt werden würden, denn das Recht auf Leben beinhaltet keinen Anspruch auf Erhalt von Waffen zur Selbstverteidigung.

107 Ein solches menschenrechtliches Mindestschutzlevel ist jedoch derzeit bei unilateralen Sanktionen nicht

## 2.3 WTO-Recht

Ein weiteres Rechtsgebiet, welches Sanktionen Grenzen setzt, sind die Verträge, die unter dem Dach der Welthandelsorganisation (World Trade Organisation, WTO) existieren. Hierzu gehören insbesondere das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommens (GATT 1994),<sup>108</sup> welches den Warenverkehr regelt, sowie das Allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS).<sup>109</sup> Diese gelten jedoch nur für solche Staaten, die dem System der WTO beigetreten sind.<sup>110</sup> Die Hauptverträge der WTO beruhen alle auf dem Meistbegünstigungsprinzip. Nach diesem Prinzip verpflichtet die Gewährung von Handelsvorteilen gegenüber einem Staat dazu, jedem anderen Vertragsstaat ebendiese Handelsvorteile ebenfalls zu gewähren.<sup>111</sup> Ein weiteres Prinzip der Verträge ist die Inländerbehandlung. Es verpflichtet dazu, ausländische Anbieter nicht schlechter zu behandeln als inländische. Die beiden Prinzipien werden häufig unter dem Prinzip der Nichtdiskriminierung zusammengefasst und sind mit der Natur der allermeisten Sanktionen unvereinbar.<sup>112</sup> Dabei widerspricht das GATT 1994 vor allem der Verhängung von Wirtschaftssanktionen,<sup>113</sup> während das GATS regelmäßig Finanzsanktionen zuwiderläuft.<sup>114</sup> Auch wenn Sanktionen nicht einen gesamten Wirtschaftssektor treffen, sondern nur auf bestimmte Unternehmen zielen, widerspricht dies meist dem Grunde nach WTO-Recht.<sup>115</sup>

Die WTO-Abkommen verfügen jedoch alle über eine Sicherheitsausnahme zugunsten der nationalen Sicherheit von Staaten; ist eine Ausnahme

---

gegeben, vgl. Pierre-Emmanuel Dupont, «Human Rights Implications of Sanctions», in Masahiko Asada (Hrsg.), *Economic Sanctions in International Law and Practice* (Routledge Advances in International Relations and Global Politics, 2019), S. 39, S. 54.

108 «General Agreement on Tariffs and Trade 1994» (15. April 1994), «Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization», Annex 1A, 1867 U.N.T.S. 187, 33 I.L.M. 1153 (1994).

109 «General Agreement on Trade in Services» (15. April 1994), «Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization», Annex 1B, 1869 U.N.T.S. 183, 33 I.L.M. 1167 (1994).

110 Dies sind zwar die überwiegende Anzahl an Staaten, jedoch sind 35 Staaten Nichtmitglieder oder haben lediglich einen Beobachterstatus; besonders ist hierbei, dass ein Staat nicht einzelnen Verträgen der WTO beitreten kann. Vielmehr ist der Beitritt zur WTO mit der Zustimmung zu allen WTO-Verträgen verbunden.

111 Dies ist in allen drei Hauptabkommen, auf denen die WTO beruht, verankert: Art. 1:I des GATT 1994, Fn. 109, Art. II GATS, Fn. 110, und Art. 4 des Übereinkommens über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums, «Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights» (15. April 1994), «Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization» Annex 1C, 1869 U.N.T.S. 299, 33 I.L.M. 1197 (1994) (TRIPS).

112 Vgl. Andrew Mitchell, «Sanctions and the World Trade Organization», in van den Herik, Fn. 7, S. 283; Ruys, Fn. 7, S. 30.

113 Ruys, Fn. 7, S. 30.

114 Vgl. insbesondere Art. XI GATS, Fn. 110; zur Unvereinbarkeit von Sanktionen und Nichtdiskriminierung dem Grunde nach vgl. Sarah Cleveland, «Human Rights Sanctions and International Trade: A Theory of Compatibility», in *Journal of International Economic Law* 5 (1) (2002), S. 133, vgl. auch die ausführliche Analyse von Bogdanova, Fn. 7, S. 134–137.

115 Iryna Bogdanova, «Targeted Economic Sanctions and WTO Law: Examining the Adequacy of the National Security Exception», in *Legal Issues of Economic Integration* 48 (2) (2021), S. 171, S. 176–193; beachte, dass diese Prinzipien zugunsten anderer Ziele die in den WTO Verträgen selbst verankert sind, durchbrochen werden können, zum Beispiel können Begünstigungen für Entwicklungsländer im Rahmen des Generalized System of Preferences (GSP) gemacht werden; außerdem sind abweichende Regeln insoweit möglich, als Staaten ein regionales Freihandelsabkommen unter Artikel XXIV des GATT 1994, Fn. 109, abgeschlossen haben.

einschlägig, kann ein Staat seine WTO-Verpflichtungen aussetzen.<sup>116</sup> Einschlägige Ausnahmen beziehen sich zum einen auf den Handel mit bestimmten gefährlichen Waren (spaltbare Materialien, Waffen und andere Materialien, die unmittelbar oder mittelbar zur Versorgung einer militärischen Einrichtung bestimmt sind). Zum anderen beziehen sie sich auf Kriegssituationen und andere ernste Krisen in den internationalen Beziehungen. Dementsprechend verstoßen Sanktionen dann nicht gegen WTO-Recht, wenn sie allein in der Beschränkung der genannten Produkte bestehen, zum Beispiel bei Waffenembargos. Sie verstoßen auch dann nicht gegen WTO-Recht, wenn eine Kriegssituation gegeben ist oder eine Situation, welche in ihren Auswirkungen ähnliche Folgen für die internationalen Beziehungen hat wie ein Krieg.<sup>117</sup> Dies gilt nicht nur für die Staaten, die an dem jeweiligen Krieg oder der jeweiligen ernsten Krise direkt beteiligt sind, sondern für alle Staaten, die Handelsbeziehungen mit einer der beteiligten Parteien unterhalten.<sup>118</sup> Dementsprechend können beispielsweise in der aktuellen Situation nicht nur die Ukraine, sondern auch Drittstaaten ihre Handelsverpflichtungen gegenüber Russland aussetzen.

Umstritten ist jedoch seit langer Zeit, auf wessen Ansicht es bei der Beurteilung, ob die nationale Sicherheit betroffen ist, ankommt: Insbesondere die USA ist hierzu der Meinung, die Sicherheitsausnahmen seien self-judging; sie seien daher befugt, Handelsverpflichtungen aussetzen zu können, wenn sie selbst davon ausgingen, dass eine ernste Krise in den internationalen Beziehungen vorliege. Dies wurde jedoch von mehreren Streitbeilegungspanels der WTO zurückgewiesen: Die Frage, ob eine ernste Krise vorliege, sei nicht subjektiv vom betroffenen Staat zu bewerten. Vielmehr sei es Aufgabe des Panels als Streitbeilegungsorgan der WTO, dies auf Grundlage der objektiven Faktenlage zu bewerten.<sup>119</sup>

### 3. Zur Frage der völkerrechtlichen Rechtfertigung unilateraler Sanktionen

Wie im vorherigen Abschnitt erörtert bestimmen verschiedene primäre Pflichten eines Staates die Rechtmäßigkeit von Sanktionen. Jedoch kann

<sup>116</sup> Vgl. Art. XXI GATT 1994, Fn. 109; Art. XIV bis GATS, Fn. 110, und Art. 73 des TRIPS, Fn. 112.

<sup>117</sup> «Panel Report US – Certain Measures on Steel and Aluminium Products (China)» (9. Dezember 2022), WT/DS544/R, Rn. 7.139.

<sup>118</sup> Vgl. zum Beispiel den «Panel Report, US – Origin Marking Requirements» (21. Dezember 2022), WT/DS597/R, Rn. 7.322–7.359, welcher die Situation zwischen China und Hongkong als potenzielle Rechtfertigung für Maßnahmen seitens der USA untersucht.

<sup>119</sup> «Panel Report, Russia – Traffic in Transit», Rn. 7.54–7.102; «Panel Report, US – Steel and Aluminum Products (China)», Fn. 118, Rn. 7.125; «Panel Report, US – Certain Measures on Steel and Aluminum Products (Turkey)» (9. Dezember 2022), WT/DS564/R, Rn. 7.143; «Panel Report, US – Certain Measures on Steel and Aluminum Products (Switzerland)» (9. Dezember 2022), WT/DS556/R, Rn. 7.146; «Panel Report, US – Certain Measures on Steel and Aluminum Products (Norway)» (9. Dezember 2022), WT/DS552/R, Rn. 7.116; «Panel Report, US – Origin Marking Requirements», Fn. 119, Rn. 7.185.



eine Sanktion, auch wenn sie im Widerspruch zu einer dieser Regeln steht, im Ergebnis rechtmäßig sein, wenn ein Rechtfertigungsgrund vorliegt. Dabei muss aber beachtet werden, dass nicht jeder dieser Gründe auch den Widerspruch zu jeder primären Verpflichtung rechtfertigen kann.<sup>120</sup> Es müssen daher nicht nur die Voraussetzungen von Rechtfertigungsgründen, sondern auch ihre Reichweite erörtert werden.

### **3.1 Gegenmaßnahmen als legitime Selbsthilfe durch betroffene Staaten**

Es ist dem Grunde nach unbestritten, dass bei völkerrechtswidrigem Verhalten eines Staates der hierdurch geschädigte Staat das Recht hat, Gegenmaßnahmen (countermeasures) zu ergreifen. Mit anderen Worten: Der geschädigte Staat hat das Recht, seinerseits eine internationale Verpflichtung nicht zu erfüllen. Ein Staat gilt als verletzt, wenn seine unmittelbaren Interessen betroffen sind (zum Beispiel materielle Schädigung von Staatseigentum oder immaterieller Schaden in Form der Verletzung der territorialen Integrität des Staates oder bei Verletzung seiner diplomatischen Vertretungen) oder wenn seine mittelbaren Interessen verletzt werden (zum Beispiel bei Misshandlung von Staatsangehörigen im Ausland oder der unrechtmäßigen Enteignung eines multinationalen Unternehmens).<sup>121</sup>

Sanktionen können nur dann als Gegenmaßnahmen gerechtfertigt sein, wenn sie bestimmten Anforderungen genügen. Sie müssen sich ausschließlich gegen den rechtswidrig handelnden Staat richten,<sup>122</sup> den Zweck verfolgen, ihn zu rechtmäßigem Handeln zu bewegen und im Verhältnis zum ursprünglichen Verstoß verhältnismäßig sein.<sup>123</sup> Zudem dürfen sie zum Beispiel die Verpflichtungen zum Schutz der grundlegenden Menschenrechte nicht beeinträchtigen, nicht gegen zwingendes Völkerrecht<sup>124</sup> verstoßen und nicht durch militärische Mittel erfolgen.<sup>125</sup> Es sind zudem eine Reihe an prozeduralen Voraussetzungen zu beachten. Hierzu gehört zum Beispiel, dass der Staat, gegen den die Sanktion

120 Eine Debatte, die vorliegend nicht weiter behandelt wird, betrifft die Frage, ob in Fällen, in denen ein Rechtsgebiet bereits eigene spezielle Rechtfertigungsgründe zur Verfügung stellt (wie die genannte Sicherheitsausnahme in den WTO-Verträgen), zusätzlich auf allgemeine Rechtfertigungsgründe (wie in diesem Abschnitt diskutiert) zurückgegriffen werden kann, vgl. bejahend Elena Katselli Proukaki, *The Problem of Enforcement in International Law – Countermeasures, the Non-Injured State and the Idea of International Community* (Routledge 2010), S. 247; im Gegensatz hierzu gehen andere Meinungen dahin, dass diese Frage in verschiedenen Lex-specialis-Gebieten unterschiedlich behandelt werden müsse, vgl. Ruys, Fn. 7, S. 44.

121 Ruys, Fn. 7, S. 33.

122 Staaten dürfen also immer nur in mit der Intention handeln, denjenigen Staat zu beeinträchtigen, der zuvor rechtswidrig handelte. Eine solche rechtmäßige Selbsthilfe wird nicht dadurch rechtswidrig, wenn hierdurch Nebeneffekte für andere Staaten entstehen, soweit diese nur indirekt und ungewollt sind. Der Staat, der Gegenmaßnahmen ergreift, ist aber verpflichtet, solche Effekte nach Möglichkeit zu vermeiden, vgl. ILC Commentary, Fn. 14, S. 76.

123 Vgl. Art. 49 und 51 der ASRIWA.

124 Das zwingende Völkerrecht, auch als *jus cogens* bezeichnet, umfasst grundlegende Normen, die Vorrang vor dem einfachen Völkerrecht haben und von Staaten nicht abbedungen werden dürfen. Beispiele hierfür sind das Gewaltverbot der UN-Charta oder das Folterverbot.

125 Vgl. für weitere Einschränkungen Art. 50 ASRIWA.

verhängt werden soll, zunächst aufgefordert werden muss, sein verletzendes Verhalten einzustellen.<sup>126</sup>

### 3.2 Gegenmaßnahmen zur Durchsetzung von Gemeinschaftsinteressen durch Drittstaaten

Sehr umstritten ist die Rechtslage hingegen mit Blick auf die Frage, ob auch Drittstaaten (also solche, die nicht direkt selbst verletzt sind) auf den Rechtsfertigungsgrund der Selbsthilfe zurückgreifen können.<sup>127</sup> Diese Frage ist das Pendant zu der bekannteren Debatte zu militärischen ‹humanitären› Interventionen. Ein Drittstaat muss zwar nicht zwangsläufig im Namen von Menschenrechten tätig werden, jedoch wurde ein großer Anteil an Sanktionen in der Vergangenheit von Staaten oder Organisationen mit dem Ziel verhängt, einen anderen Staat dazu zu bewegen, seine menschenrechtlichen Pflichten zu achten.<sup>128</sup> Solche Interventionen von Staaten im Namen von Menschenrechten (insbesondere im Namen von Freiheitsrechten),<sup>129</sup> hat zwar auf der einen Seite die Bedeutung von Menschenrechten im internationalen Recht gestärkt, in vielen Fällen aber die Lebensbedingungen der Menschen in dem sanktionierten Staat verschlechtert.<sup>130</sup> Das Verhältnis zwischen Sanktionen auf der einen Seite und Menschenrechten auf der anderen Seite ist daher äußerst komplex.<sup>131</sup>

So wird kontrovers diskutiert, ob Sanktionen als Reaktion auf besonders schwerwiegende Brüche des Völkerrechts im Rahmen der Rechtfertigung von Gegenmaßnahmen im Gemeinschaftsinteresse legal sind. Die ILC äußerte sich 2001 dahingehend, dass der Status solcher Maßnahmen im intentionalen Recht unklar sei; es gebe bis dato kein klares Mandat für Staaten, Gegenmaßnahmen im Interesse der Staatengemeinschaft zu ergreifen.<sup>132</sup> Aus diesem Grund ließ die ILC diese Frage in ihrem Kommentar explizit offen.<sup>133</sup> Ein Großteil der Literatur hält diese Aussage jedoch für zu zögerlich; jedem Staat komme das Recht zu, mit Gegenmaßnahmen

126 Vgl. weiterführend Art. 52 ASRIWA.

127 Für weitere Nachweise vgl. Marco Gestri, «Sanctions Imposed by the European Union: Legal and Institutional Aspects», in Natalino Ronzitti (Hrsg.), *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law* (Brill 2016), S. 70, S. 75.

128 Bogdanova, Fn. 7, S. 223–269.

129 Insbesondere im UN-Zivilpakt, Fn. 78, welcher das Folter- und Sklavereiverbot, das Recht auf Schutz des Privatlebens, das Recht auf freie Meinungsäußerung, das Recht auf Religionsfreiheit und Versammlungsfreiheit gewährleistet.

130 Die Sanktionspraxis geht daher zulasten von sozialen Menschenrechten, die einen Anspruch auf Gleichberechtigung, auf diskriminierungsfreien Zugang zu allen Rechten, insbesondere zu einem angemessenen Lebensstandard, zur Gesundheitsversorgung, zum Bildungssystem, zum Wohnungs- und Arbeitsmarkt und anderen Kernbereichen des Lebens geben, vgl. UN-Sozialpakt, Fn. 79; dies führt zu einem Ausspielen von Freiheitsrechten und sozialen Menschenrechten, vgl. zur entsprechenden Praxis der USA Amy Howlett, «Getting ‹Smart›: Crafting Economic Sanctions that Respect all Human Rights», in *Fordham Law Review* 73 (2004), S. 1199.

131 Howlett spricht in diesem Zusammenhang von einer ‹schizophrenen› Rolle von Wirtschaftssanktionen, Fn. 131, S. 1201.

132 ILC Commentary, Fn. 14, S. 139.

133 Ebd., S. 129; vgl. auch Art. 54 ASRIWA.

auf besonders schwerwiegende Völkerrechtsverstöße zu reagieren.<sup>134</sup> Diese Ansicht steht im Einklang mit einem Trend im internationalen Recht, sich immer mehr auf Gemeinschaftsinteressen zu fokussieren. In diesem Sinne legte der IGH in einer berühmten Entscheidung dar, dass besonders wichtige Verpflichtungen von Staaten nicht nur gegenüber einzelnen Staaten bestünden, sondern gegenüber der Staatengemeinschaft als Ganzes (Verpflichtungen erga omnes).<sup>135</sup> Akzeptiert man diese Sichtweise, können alle Staaten als verletzt gelten und erfüllen damit die Voraussetzungen des Rechtfertigungsgrunds von Gegenmaßnahmen. Erga-omnes-Verpflichtungen sind zum Beispiel das Verbot des Verbrechens der Aggression und des Genozids sowie der Schutz grundlegender Menschenrechte,<sup>136</sup> des Selbstbestimmungsrechts der Völker und elementarer Bestimmungen des humanitären Völkerrechts.<sup>137</sup>

Genauso wie bei der parallel hierzu geführten Debatte, ob schwere Rechtsverstöße militärische «humanitäre» Interventionen rechtfertigen, ist die Akzeptanz von Gegenmaßnahmen durch Drittstaaten verbunden mit dem Risiko, dass Staaten sich unredlich auf einen Erga-omnes-Verstoß eines anderen Staates berufen und unter diesem Vorwand Maßnahmen ergreifen.<sup>138</sup> Es besteht jedoch ein signifikanter Unterschied zwischen den beiden Debatten: Militärische Interventionen sind ausweislich Art. 2 (4) der UN-Charta verboten, soweit keine entsprechende UN-Sicherheitsratsresolution vorliegt. Im Gegensatz dazu können nicht militärische Sanktionen zwar ebenfalls gemäß Art. 41 UN-Charta mandatiert werden, ein grundlegendes Verbot ist aber in der UN-Charta nicht statuiert. Dies ist nicht gleichbedeutend mit dem Schluss, dass Sanktionen als Reaktion auf den Bruch von Erga-omnes-Normen erlaubt sind, während militärische Interventionen auch dann rechtswidrig bleiben. Gleichwohl lässt sich daraus ableiten, dass die UN-Charta unilateralem militärischem Verhalten viel skeptischer gegenübersteht als nicht militärischem Handeln.

Im Einklang damit steht, dass in der Literatur die Existenz eines Rechtfertigungsgrundes bei «humanitären» Interventionen verneint wird.<sup>139</sup> Ein solcher könnte nur gewohnheitsrechtlich begründet werden, doch ein beträchtlicher Teil der Staatengemeinschaft lehnt dies ab.<sup>140</sup> Im

134 Christian Tams, *Enforcing Obligations Erga Omnes in International Law* (Oxford University Press 2009), S. 250; Proukaki, Fn. 121, S. 209.

135 ICJ, *Barcelona Traction, Light and Power Co Ltd (Belgium v Spain) (Second Phase)* [1970], ICJ Rep 3; vgl. auch Jochen Frowein, «Obligations erga omnes», in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Dezember 2008), Rn. 14.

136 ICJ, *Barcelona Traction, Light and Power Co Ltd*, Fn. 136, Rn. 34.

137 ICJ, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory (Advisory Opinion)* [2004] ICJ Rep 136, Rn. 155–159.

138 Proukaki, Fn. 121, S. 208.

139 Vaughan Lowe und Antonios Tzanakopoulos, «Humanitarian Intervention», in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Mai 2011), Rn. 47.

140 Vgl. zum Beispiel das Statement von 133 Staaten, Group of 77, «Declaration of the South Summit» (Ha-

Unterschied dazu ziehen viele Analysen zu Sanktionen den Schluss, dass das Missbrauchspotenzial unilateralen Handelns akzeptiert werde, um im Gegenzug auf besonders schwerwiegende Völkerrechtsverstöße reagieren zu können.<sup>141</sup> Dennoch bestehen hierzu – auch mit Blick auf die bereits erwähnten Resolutionen der Generalversammlung, die sich gegen die Verwendung unilateraler Sanktionen wenden – erhebliche Unsicherheiten.<sup>142</sup> Jedenfalls gehen die befürwortenden Meinungen in der Literatur dahin, dass solche Gegenmaßnahmen für Drittstaaten nur unter den Anforderungen möglich sind, welche auch für selbst verletzte Staaten gelten: Insbesondere müssen sie allein auf die Beendigung des Rechtsbruchs abzielen und in ihrer Intensität zu diesem Ziel verhältnismäßig sein.<sup>143</sup> Des Weiteren sind sie nur möglich, wenn der ursprüngliche Rechtsbruch besonders schwerwiegend ist und als gegenüber der internationalen Gemeinschaft als Ganzes begangen angesehen werden muss.<sup>144</sup>

### 3.3 Sanktionen durch Staatenzusammenschlüsse

Eng mit dem zuletzt besprochenen Rechtfertigungsgrund hängt die Frage zusammen, ob Staatenzusammenschlüsse, insbesondere regionale oder subregionale Organisationen wie die Afrikanische Union, die Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS), die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), die Arabische Liga oder die EU, Sanktionen im Gemeinschaftsinteresse verhängen können. Zunächst gilt, dass sich eine internationale Organisation unstrittig ebenfalls auf den Rechtfertigungsgrund der Gegenmaßnahmen berufen kann, wenn sie selbst von einem Rechtsbruch eines anderen Staates verletzt ist.<sup>145</sup> Hier gelten die gleichen Grundsätze wie die in Abschnitt 3.1 besprochenen.

Im Übrigen muss unterschieden werden zwischen internen Sanktionen – also solchen, die eine Organisation gegen ihre eigenen Mitgliedstaaten

---

vana, Kuba, 10.–14. April 2000), Rn. 54.

141 Christian Tams, Fn. 135, S. 250; Martin Dawidowicz, *Third-Party Countermeasures in International Law* (Cambridge University Press 2017), S. 383; Proukaki, Fn. 121, S. 208; Valta, Fn. 56; Andreas Paulus, «Whether Universal Values Can Prevail over Bilateralism and Reciprocity», in Antonio Cassese (Hrsg.), *Realizing Utopia: The Future of International Law* (Oxford University Press 2012), S. 101.

142 Die verschiedenen Unklarheiten zeigt Ruys, Fn. 7, S. 44–47, auf; eine Rechtfertigung lehnt Gestri, Fn. 128, S. 75, ab.

143 Vgl. Artikel 49 und 51 der ASRIWA sowie ILC Commentary, Fn. 14, S. 130 und S. 134–135.

144 Milaninia, Fn. 7, S. 101; vereinzelt wird auch vertreten, dass es keiner gesonderten Rechtfertigung bedürfe; im Falle unilateraler Sanktionen, die sich gegen Menschenrechtsverletzungen in einem anderen Staat richten, seien vielmehr zum Beispiel die Sicherheitsausnahmen im WTO-Recht im Lichte der Menschenrechte auszulegen, vgl. Cleveland, Fn. 115; auch wurde die Frage aufgeworfen, jedoch im Ergebnis verneint, ob Staaten (im Sinne von Art. 41 der ASR) sogar eine Pflicht zur Kooperation bei der Implementierung von Sanktionen haben, wenn sich diese gegen besonders schwerwiegende Menschenrechtsverstöße richten, vgl. hierzu mit Blick auf die Sanktionen gegen Russland Rana Moustafa Essawy, «Is There a Legal Duty to Cooperate in Implementing Western Sanctions on Russia?», in *EJIL Talk!* (25. April 2022), verfügbar unter <https://www.ejiltalk.org/is-there-a-legal-duty-to-cooperate-in-implementing-western-sanctions-on-russia/>.

145 Vgl. Artikel 22, sowie Artikel 51–56 der «Draft Articles on the Responsibility of International Organizations» (DARIO), ILC, «Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries», in *Yb ILC Vol. II, Part Two* (2011), S. 71–71 sowie S. 92–96; Ruys, Fn. 7, S. 39.



verhängt – und externen Sanktionen, welche gegen Nichtmitgliedstaaten verhängt werden.<sup>146</sup> Die Möglichkeit zur Verhängung interner Sanktionen ist oft im Gründungsinstrument (einer Charta oder einer Konvention) einer internationalen Organisation geregelt. Durch den Beitritt zu der jeweiligen Organisation unterwerfen sich Staaten damit regelmäßig dem Sanktionsmechanismus einer Organisation.<sup>147</sup> Auch in Fällen, in denen diese Instrumente Sanktionen nicht ausdrücklich erlauben,<sup>148</sup> können diese auf die Legitimität regionaler Organisationen gestützt werden. Hierfür wird zum Beispiel die von der UN-Charta anerkannte Rolle regionaler Organisationen für eine friedliche Beilegung von Konflikten innerhalb ihrer Reichweite angeführt.<sup>149</sup>

Diese Rechtfertigung für Sanktionen gegenüber Mitgliedstaaten steht einer Organisation bei externen Sanktionen nicht zur Seite.<sup>150</sup> Die Errichtung einer internationalen Organisation begründet ein Rechtsverhältnis zwischen den beteiligten Staaten. Ein solches internes Verhältnis kann schlechterdings nicht die Befugnisse dieser Organisation nach außen erweitern; es gibt keineswegs ein Mandat internationaler Organisationen, Rechtsbrüche außerhalb seiner eigenen Gemeinschaft zu sanktionieren.<sup>151</sup> Zwar erscheint auf den ersten Blick einer Sanktion, die beispielsweise von einem Länderzusammenschluss von 55 Mitgliedstaaten (wie der Afrikanischen Union) verhängt wird, mehr Legitimität beizukommen als einer Sanktion eines einzelnen Staates. Jedoch ist zum einen Legitimität nicht gleichzusetzen mit Legalität; zum anderen hätten in der Folge ebenso Länderzusammenschlüsse von wenigen Staaten (wie beispielsweise der Länderzusammenschluss der drei Beneluxländer Niederlande, Belgien und Luxemburg zu einer Wirtschaftsgemeinschaft, die zusammen weniger als 30 Millionen Einwohner\*innen haben) mehr Kompetenzen als ein einzelnes Land (im Falle von beispielsweise Indien mit 1,4 Milliarden Einwohner\*innen).<sup>152</sup> Auch dieser Vergleich zeigt, dass die Rechtmäßigkeit von unilateralen Sanktionen internationaler Organisationen genauso bewertet werden muss, wie die von unilateralen Sanktionen einzelner Staaten.

### 3.4 Selbstverteidigungsfall

146 Kirsten Schmalenbach, Fn. 29, Rn. 21. Die gleiche Unterscheidung gilt ebenfalls für die Verhängung von Sanktionen gegen Unternehmen oder Staatsangehörige aus Mitgliedstaaten bzw. Nichtmitgliedstaaten.

147 Happold, Fn. 93, S. 2; Ruys, Fn. 7, S. 40, vertritt die Ansicht, dass sich die Legalität solcher Sanktionen entweder aus der staatlichen Zustimmung ergibt oder darauf gestützt werden kann, dass das Recht der jeweiligen Organisation eine Spezialrechtsordnung für die Mitgliedstaaten darstellt.

148 Gründungsinstrumente geben der Organisation regelmäßig nur bestimmte Handlungsmöglichkeiten, zum Beispiel den Ausschluss eines Mitgliedstaates aus der Organisation oder die Suspendierung von Stimmrechten (vgl. jedoch Ausnahmen, die weitergehende Rechte geben, z. B. die Charta der Afrikanischen Union in Art. 23 (2)). Dennoch gehen Organisationen teilweise darüber hinaus, indem sie zum Beispiel Embargos gegen Mitgliedstaaten verhängen.

149 Vgl. Kapitel VIII der UN-Charta, sowie Ruys, Fn. 7, S. 48.

150 Dennoch wird dies in Anbetracht der beachtlichen Zahl unilateraler Sanktionen durch die EU teilweise vertreten, vgl. in diese Richtung zeigend Schmalenbach, Fn. 29, Rn. 25.

151 Pellet/Miron, Fn. 1, Rn. 64; Tom Ruys spricht davon, dass dieser Schluss «counterintuitive and perhaps even arbitrary» sei, Ruys, Fn. 7, S. 48.

152 Vgl. Ruys, Fn. 7, S. 48.

Ein Staat hat das Recht, sich gegen einen bewaffneten Angriff militärisch zu verteidigen. Dies ist unbestritten und ausdrücklich in Art. 51 der UN-Charta garantiert. Diese Selbstverteidigung muss jedoch nicht in militärischer Gewalt bestehen. Genauso kann ein Staat zu nicht militärischen Mitteln, also auch zu Sanktionen, greifen.<sup>153</sup> Eine Sanktion, die grundsätzlich zum Beispiel gegen das Interventionsverbot verstoßen würde, ist also im Ergebnis rechtmäßig, wenn sie auf einen bewaffneten Angriff erfolgt.<sup>154</sup>

Jedoch schließt die Tatsache, dass eine Maßnahme zur Selbstverteidigung ergriffen wird, nicht aus, dass sie einen Verstoß gegen andere Regeln des Völkerrechts darstellt.<sup>155</sup> Der Bruch mit einer Verpflichtung ist immer dann durch das Selbstverteidigungsrecht gerechtfertigt, wenn sich aus der jeweiligen Verpflichtung ergibt, dass die Staaten sich in Zeiten militärischer Auseinandersetzung nicht an diese Verpflichtung binden wollten.<sup>156</sup> Dies ist zum Beispiel bei WTO-Verträgen nicht der Fall: Hier ist ausdrücklich geregelt, dass Staaten sich in Kriegszeiten und schweren Krisen in den internationalen Beziehungen nicht an Handelsrecht binden.<sup>157</sup> Anwendbar bleiben jedoch insbesondere menschenrechtliche Verpflichtungen sowie das humanitäre Völkerrecht.<sup>158</sup>

## 4. Abschließende Bewertung

Die skizzierte Rechtslage kann nur in Randbereichen klare Aussagen über die Rechtmäßigkeit von Sanktionen treffen. Der Graubereich, in dem die Meinungen weit auseinandergehen, ist signifikant.

Dennoch lehnt die überwiegende Meinung der Literatur ein allgemeines Verbot unilateraler Sanktionen ab. Wie in Abschnitt 2 erörtert verstoßen *umfassende* Sanktionsregime aber in der Regel gegen spezielle Regeln des Völkerrechts. Insoweit ist (unter den oben genannten Bedingungen) eine Verletzung des Interventionsverbotes und insbesondere ein Bruch mit den menschenrechtlichen Pflichten eines Staates äußerst wahrscheinlich.

153 ILC Commentary, Fn. 14, S. 74.

154 Die Sanktion muss jedoch darauf abzielen, den angreifenden Staat dazu zu bewegen, seinen bewaffneten Angriff zu beenden. Sie muss auch notwendig und verhältnismäßig sein, vgl. C. Joyner, Fn. 61, Rn. 10; eine Maßnahme in Ausführung eines Rechts auf Selbstverteidigung muss zudem dem Sicherheitsrat gemeldet werden, vgl. Art. 51 der UN-Charta; Christopher Greenwood, «Self-Defence», in Max Planck Encyclopedia of Public International Law (April 2011), Rn. 8.

155 Ebd., Rn. 4.

156 ICJ, Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996, S. 242, Rn. 30; ILC Commentary, Fn. 14, S. 74–75.

157 Dies ergibt sich aus den respektiven Sicherheitsausnahmen in Art. XXI GATT, Fn. 109, Art. XIV bis GATS, Fn. 110, und 73 TRIPS, Fn. 112.

158 Der IGH sprach bzgl. humanitärem Völkerrecht von unüberwindbaren Prinzipien des Völkergewohnheitsrechts, ICJ, Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Fn. 156, S. 257, Rn. 79; vgl. auch Greenwood, Fn. 154, Rn. 4; ILC Commentary, Fn. 14, S. 74.

Bei *gezielten Sanktionen* ist zwischen *sektoralen Sanktionen* und *individuellen Sanktionen* zu differenzieren. Weder Menschenrechte noch humanitäres Völkerrecht stehen per se im Widerspruch zu gezielten Sanktionen, geben aber deren Ausgestaltung Grenzen auf. Bei individuellen Sanktionen ist insbesondere deren Vereinbarkeit mit prozeduralen Menschenrechten problematisch. Sektorale Sanktionen müssen sorgfältig designt werden, damit sie mit Menschenrechten oder humanitärem Völkerrecht in Einklang stehen. Zudem ist ein Widerspruch zwischen sektoralen Sanktionen und WTO-Recht in den meisten Fällen gegeben. Das WTO-Recht statuiert aber besondere Rechtfertigungsgründe, bei deren Vorliegen seine Verpflichtungen ausgesetzt werden können.

Die in Abschnitt 2 besprochenen Unsicherheiten bezüglich der Reichweite staatlicher Pflichten führen regelmäßig dazu, dass es auf die Frage ankommt, ob eine Rechtfertigung für einen etwaigen Verstoß zur Verfügung steht und welche Reichweite diese Rechtfertigung hat. Hierbei ist eine Unterscheidung zwischen der Rechtmäßigkeit von Sanktionen durch Staaten auf der einen Seite und Länderzusammenschlüssen auf der anderen Seite abzulehnen. Zwar erscheint dies aus Legitimitätsgründen auf den ersten Blick ansprechend; jedoch kann sich auf dieser Basis nur eine Rechtfertigung für interne Sanktionen ergeben, während alle Sanktionen gegenüber Nichtmitgliedstaaten der jeweiligen Organisation den gleichen völkerrechtlichen Regeln unterworfen sind, wie sie für unilateral handelnde Staaten gelten.<sup>159</sup>

Wenig Probleme bereitet die Feststellung, dass Sanktionen anstelle militärischer Maßnahmen verhängt werden können, soweit die Voraussetzungen des Rechts der Selbstverteidigung gegeben sind. Die Sanktionen müssen sich aber weiterhin am Standard der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts messen lassen. Verstöße hiergegen werden nicht durch das Selbstverteidigungsrecht im Sinne von Art. 51 der UN-Charta gerechtfertigt. Nicht nur der angegriffene Staat selbst, sondern genauso Drittstaaten, welche von ihm um Hilfe ersucht wurden, können dies im Rahmen kollektiver Selbstverteidigung tun. Zum Beispiel könnten im aktuellen Kontext der russischen Aggression auch Drittstaaten im Rahmen kollektiver Selbstverteidigung Sanktionen gegen Russland verhängen. Gleichwohl können die durch die EU und andere Staaten verhängten Sanktionen nicht unter diese Rechtfertigung gefasst werden, da sich kein Staat hierauf berufen hat – dies verwundert indes nicht, da dies die betreffenden Staaten näher an den Status einer gegen Russland kriegführenden Partei rücken würde.<sup>160</sup>

<sup>159</sup> Vgl. weiterführend Abschnitt 3.3 dieser Arbeit.

<sup>160</sup> Zumindest wäre dies bei Waffenlieferungen, die unter Berufung auf ein kollektives Recht auf Selbst-

Sanktionen, die von einem verletzten Staat gegen einen Staat verhängt werden, welcher zuvor einen Rechtsbruch begangen hat, sind als Gegenmaßnahmen gerechtfertigt, wenn sie verhältnismäßig sind und auch im Übrigen im Einklang mit gewohnheitsrechtlichen Voraussetzungen<sup>161</sup> vorgenommen werden. Große Schwierigkeiten bereitet jedoch die Frage, ob das gleiche Recht auch von Drittstaaten wahrgenommen werden kann. Hier sind Staatengemeinschaft und Literatur fundamental gespalten. In jedem Fall kann sich eine solche Rechtfertigung allenfalls auf solche Sanktionen durch Drittstaaten beziehen, welche auf einen ursprünglichen Rechtsverstoß reagieren, der besonders schwerwiegend ist.<sup>162</sup> Es ist zudem essenziell, dass solche Sanktionen zeitlich begrenzt sind und mit dem klaren Ziel verhängt werden, den anderen Staat zu rechtmäßigem Verhalten zu bewegen.

Hierin spiegelt sich der Kern einer Vielzahl an Debatten im Völkerrecht: Diese betreffen das Verhältnis von staatlicher Souveränität zu deren Bruch zugunsten des Schutzes besonders wichtiger Gemeinschaftsgüter. In diesem Zusammenhang könnten Sanktionen durch Drittstaaten die Durchsetzung wichtiger Gemeinschaftsinteressen stärken; Beispiel hierfür ist vor allem die Situation, in der ein Staat systematische Verbrechen gegen seine eigene Bevölkerung begeht. Denn in solchen Fällen gibt es keinen direkt verletzten Staat, welcher Gegenmaßnahmen treffen könnte.<sup>163</sup>

Gleichzeitig birgt die Zulassung von Sanktionen durch Drittstaaten die Gefahr, Machtpolitik zu begünstigen; nur mächtige Staaten und Organisationen sind und werden dazu in der Lage sein, (vermeintlich) im Gemeinschaftsinteresse Sanktionen zu verhängen (es sei daran erinnert, dass vor allem die USA und die EU solche Sanktionen verhängen). Dadurch besteht die Gefahr, dass schwächere Staaten handlungsunfähig bleiben, während einzelne Akteure auf Basis ihrer eigenen Legalitätsvorstellungen Interessen durchsetzen.<sup>164</sup> Dies gilt umso mehr, als viele Staaten (insbesondere des globalen Südens), sogar die Rechtswidrigkeit aller unilateralen Sanktionen propagieren. Zwar lässt sich diese Ansicht aus einer rein juristischen Perspektive nicht halten, jedoch ist wahrscheinlich, dass unilaterale Sanktionen – in einem Kontext, der über den einzelnen Konflikt hinausgeht – Blockbildung und Widerstand verschärfen werden.<sup>165</sup>

---

verteidigung ausgeführt würden, der Fall, vgl. Stefan Talmon, «Waffenlieferungen an die Ukraine als Ausdruck eines wertebasierten Völkerrechts», in Verfassungsblog (9. März 2022), verfügbar unter <https://verfassungsblog.de/waffenlieferungen-an-die-ukraine-als-ausdruck-eines-wertebasierten-volkerrechts/>; während Waffenlieferungen zur Unterstützung eines individuellen Rechts auf Selbstverteidigung einen Staat per se nicht zur kriegführenden Partei machen.

161 Vgl. Abschnitt 3.1 dieser Arbeit.

162 Vgl. weiterführend Abschnitt 3.2 dieser Arbeit.

163 Ruys, Fn. 7, S. 47; Dawidowicz, Fn. 142, S. 383.

164 Ruys, Fn. 7, S. 47; Dawidowicz, Fn. 142, S. 383; Paulus, Fn. 142, S. 101.

165 Hofer, Fn. 8, S. 211–214.



Trotz dieser politischen Bedenken löst die Literatur das skizzierte Spannungsverhältnis immer häufiger zugunsten besonders wichtiger Gemeinschaftsinteressen auf; auch wenn dies nur unter Inkaufnahme des damit einhergehenden Missbrauchspotenzials möglich ist.<sup>166</sup> Die Alternative, wonach zwar direkt verletzte Staaten Sanktionen aufgrund von Rechtsbrüchen einfacher bilateraler Abkommen, Drittstaaten aber nicht auf schwerste interne Menschenrechtsverletzungen bis hin zu Genoziden reagieren können, scheint vielen in der heutigen Zeit nicht akzeptabel.<sup>167</sup>

Die skizzierte Rechtslage und ihr politischer Rahmen zeigen, dass Handlungsbedarf besteht. Ein demokratisierter UN-Sicherheitsrat und die Abschaffung der Vormachtstellung der Vetomächte könnten dazu führen, dass gemeinschaftliche multilaterale Beschlüsse gefasst werden. Realistisch ist diese Vorstellung jedoch gerade aufgrund der Vetomacht der Big 5 nicht. Als schlechteste Lösung erscheint, Sanktionen weiterhin gänzlich ohne Bezugnahme auf eine Rechtsgrundlage zu erlassen und hierdurch die Konfliktlinien weiter zu verschärfen. Neben einer klaren Offenlegung, auf welche Rechtsgrundlage Sanktionen gestützt werden, sollte die Festlegung verbindlicher Regeln im Dialog mit der Staatengemeinschaft das Ziel sein. Denn solange die Rechtmäßigkeit von Sanktionen zu signifikanten Teilen in einer Grauzone verbleibt, lässt sich dieses Rechtsvakuum nach dem Belieben mächtiger Staaten füllen.

---

166 Vgl. weiterführend Text und Fußnoten in Abschnitt 3.2 dieser Arbeit.

167 Vgl. zum Beispiel Paulus, Fn. 142, S. 90–91.

