



Ausarbeitung

**Die Festsetzung eines iranischen Tankers vor Gibraltar im
Hinblick auf das Seerechtsübereinkommen und die Charta der
Vereinten Nationen**

Die Festsetzung eines iranischen Tankers vor Gibraltar im Hinblick auf das Seerechtsübereinkommen und die Charta der Vereinten Nationen

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 091/19
Abschluss der Arbeit: 2. August 2019
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Seerechtliche Bewertung	4
1.1.	Rechte und Pflichten des Küstenstaates bei der friedlichen Durchfahrt von Schiffen	4
1.2.	Besondere Regelungen des SRÜ für internationale Meerengen	5
2.	EU-Sanktionen gegen Syrien als Rechtsgrundlage der Festsetzung	6
2.1.	EU-Maßnahmenpaket zur Beendigung von Menschenrechtsverletzungen in Syrien	6
2.2.	Anwendbarkeit des EU-Sanktionsregimes gegenüber Drittstaaten	8
2.2.1.	Territoriale Anknüpfung	8
2.2.2.	Persönliche Anknüpfung	9
2.3.	EU-Sanktionen und allgemeines Völkerrecht	10
2.4.	EU-Sanktionen zu Lasten von Drittstaaten	11

1. Seerechtliche Bewertung

Der Auftraggeber fragt nach einer völkerrechtlichen Bewertung der Festsetzung des iranischen Öltankers „Grace 1“ am 4. Juli 2019 durch britische Marinekommandos in der Straße von Gibraltar. Bei einer rechtlichen Bewertung der Festsetzung von Schiffen auf See ist zunächst das Seevölkerrecht zu beachten. Dieses ist im Wesentlichen im Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (SRÜ, bzw. *United Nations Convention on the Law of the Sea*, UNCLOS)¹ kodifiziert.

1.1. Rechte und Pflichten des Küstenstaates bei der friedlichen Durchfahrt von Schiffen

Die territoriale Souveränität² eines Staates erstreckt sich nicht nur auf dessen Landgebiete und die davon umschlossenen Gewässer, sondern umfasst gemäß Art. 2 SRÜ auch einen angrenzenden Meeresstreifen, der als Küstenmeer bezeichnet wird. Das Küstenmeer ist damit integraler Bestandteil des Staatsgebietes, sodass ein Küstenstaat grundsätzlich das Recht hat, auf dieses Gebiet anwendbare Rechtsvorschriften zu erlassen und diese durchzusetzen. Die Ausübung der Hoheitsgewalt des Küstenstaates wird dabei aber durch das internationale Seerecht eingeschränkt, um unter anderem die für den internationalen Handel unumgängliche internationale Schifffahrt zu gewährleisten. Eine wichtige Einschränkung der Hoheitsgewalt stellt das Recht der friedlichen Durchfahrt („*innocent passage*“) gemäß Art. 17 SRÜ dar, wonach alle Staaten, ob Küsten- oder Binnenstaat, das Recht der friedlichen Durchfahrt durch das Küstenmeer genießen. Gemäß Art. 24 SRÜ darf der Küstenstaat, außer in den vom Abkommen vorgesehenen Fällen, die friedliche Durchfahrt fremder Schiffe durch das Küstenmeer nicht behindern. Insbesondere darf ein Staat nach Art. 24 Abs. 1 lit. b SRÜ Schiffe eines bestimmten Staates oder Schiffe, die Ladung nach oder von einem bestimmten Staat oder in dessen Auftrag befördern, nicht rechtlich oder tatsächlich diskriminieren.

Vor diesem Hintergrund liegt die Frage, ob die Durchfahrt des Öltankers „Grace 1“ friedlich im Sinne des SRÜ wäre.³ Dies ist auf der Grundlage der in Art. 19 SRÜ Abs. 2 lit. a) bis l) SRÜ abschließend aufgelisteten Tatbestände zu beurteilen. Bedenken dagegen, die Durchfahrt als friedlich zu qualifizieren, könnten sich allenfalls aus Art. 19 SRÜ Abs. 2 lit. a) SRÜ ergeben, der bestimmte Handlungen ausschließt, die sich gegen die in der Charta der Vereinten Nationen niedergelegten Grundsätze des Völkerrechts wenden. Allerdings erfordert auch

1 UNCLoS, United Nations Convention on the Law of the Sea vom 10. Dezember 1982, https://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_overview_convention.htm; deutsche Fassung unter <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1998:179:0003:0134:DE:PDF>.

2 Zu Begriff und Inhalt siehe Samantha Besson, Sovereignty, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL, <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1472?rskey=r3lhos&result=3&prd=EPIL>, insb. Rz. 118 ff.

3 Unmittelbar anwendbar ist das Rechts der friedlichen Durchfahrt in Bezug auf Meerengen allerdings nur in den Grenzen des Art 45 SRÜ. Zu den vorliegend anwendbaren Durchfahrtbestimmungen für Meerengen siehe unten, Abschnitt 1.2.

Art. 19 Abs. 2 lit. a) SRÜ, dass eine Tätigkeit des die Durchfahrt begehrenden Schiffs als Androhung oder Anwendung von Gewalt zu bewerten wäre.⁴ Für eine entsprechende Bewertung gibt der vorliegende Sachverhalt keine Anhaltspunkte. Die Festsetzung des Öltankers „Grace 1“ lässt sich also nicht schon dadurch rechtfertigen, dass das Schiff die völkerrechtlichen Grenzen des Rechts der friedlichen Durchfahrt verletzt hätte.

1.2. Besondere Regelungen des SRÜ für internationale Meerengen

Wie eingangs erwähnt, liegt der Frage des Auftraggebers ein Sachverhalt zugrunde, der sich in der Straße von Gibraltar zugetragen hat. Die Straße von Gibraltar stellt eine Meerenge im Sinne des Art. 37 SRÜ dar, da sie „der internationalen Schifffahrt zwischen einem Teil der Hohen See oder einer ausschließlichen Wirtschaftszone und einem anderen Teil der Hohen See oder einer ausschließlichen Wirtschaftszone“, hier: der Durchfahrt zwischen Atlantik und Mittelmeer, dient.⁵ Somit finden infolge der geographischen und rechtlichen Umstände auf die Straße von Gibraltar die besonderen Vorschriften des dritten Teils des SRÜ (Art. 34 bis 45 SRÜ) Anwendung.⁶ Für den vorliegenden Sachverhalt sind die besonderen Regelungen des SRÜ in Bezug auf internationale Meerengen vor allem insofern relevant, als sie das Recht der friedlichen Durchfahrt modifizieren und an dessen Stelle ein Recht der Transitdurchfahrt setzen.

Gemäß Art. 38 Abs. 1 HS 1 SRÜ genießen alle Schiffe in Meerengen das Recht der Transitdurchfahrt, die nicht behindert werden darf. Diesem Recht entsprechen die in Art. 44 SRÜ ausdrücklich normierten Pflichten der Anliegerstaaten von Meerengen, die Transitdurchfahrt nicht zu behindern und die Ausübung des Rechts der Transitdurchfahrt nicht auszusetzen.

Nach Art. 38 Abs. 2 SRÜ bedeutet Transitdurchfahrt „die in Übereinstimmung mit diesem Teil erfolgende Ausübung der Freiheit der Schifffahrt und des Überflugs lediglich zum Zweck des ununterbrochenen und zügigen Transits durch die Meerenge.“ Art. 39 SRÜ regelt Pflichten der Schiffe während der Transitdurchfahrt. Insbesondere müssen die Schiffe

- sich jeder Androhung oder Anwendung von Gewalt enthalten, die gegen die Souveränität, die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Meerengenanliegerstaats gerichtet ist oder sonst die in der Charta der Vereinten Nationen niedergelegten Grundsätze des Völkerrechts verletzt (Art. 39 Abs. 1 lit. b SRÜ) und

4 So der Text des SRÜ, der das Schiff als Handlungssubjekt der Drohung beschreibt.

5 Vgl. grundlegend Renate Platzöder, Meerengen, in: ZaöRV 1978, S. 710 ff., https://www.zao-erv.de/38_1978/38_1978_3_4_a_710_744.pdf.

Zur Analyse der durchfahrenen Zonen (hohe See, ausschließliche Wirtschaftszone, Küstenmeer) im Einzelnen siehe Donald Rothwell, Strait of Gibraltar, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL, <https://opil.oup-law.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1172>, Rz. 13.

6 Donald Rothwell, Strait of Gibraltar, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL, <https://opil.oup-law.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1172>, Rz. .9

- sich jeder Tätigkeit enthalten, die nicht mit ihrem normalen ununterbrochenen und zügigen Transit zusammenhängt, sofern sie nicht durch höhere Gewalt oder einen Notfall erforderlich wird (Art. 39 Abs. 1 lit c SRÜ).

Anhaltspunkte dass der Transit der „Grace 1“ gegen diese seerechtlichen Schranken der Transitudurchfahrt verstoßen hätte, liegen dem Bearbeiter nicht vor. Noch weniger ist ersichtlich, dass die Durchfahrt der „Grace 1“ gegen eine andere in Art. 39 Abs. 1 und 2 SRÜ normierte Pflicht verstoßen hätte.

Zu erwägen bleibt, ob die Arretierung der „Grace 1“ aus international seerechtlicher Sicht gerechtfertigt werden könnte durch die in Art. 41 f. SRÜ eingeräumten Rechte der Meerengenanliegerstaaten zu nationaler Gesetzgebung. Dies ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund zu sehen, dass Gibraltar am 3. Juli 2019 eine innerstaatliche Rechtsgrundlage für das Festhalten der „Grace 1“ verabschiedete.⁷ Zu den vom SRÜ abschließend geregelten Gesetzgebungsgegenständen, zu deren innerstaatlicher Regelung das völkerrechtliche Recht der Transitudurchfahrt gem. Art. 41 f. SRÜ beschränkt werden darf, zählen die Festlegung von Schifffahrtswegen und Verkehrstrennungsgebieten (Art. 41 SRÜ), Sicherheitsvorschriften (Art. 42 Abs. 1 lit. a SRÜ), Meeresumweltschutz (Art. 42 Abs. 1 lit. b SRÜ), Fischereiverbote (Art. 42 Abs. 1 lit. c SRÜ) und das Laden oder Entladen von Waren, Zahlungsmitteln oder Personen (Art. 42 Abs. 1 lit. d SRÜ). Die Durchsicht ergibt, dass keiner der aufgeführten Gesetzgebungsgegenstände im vorliegenden Sachverhalt einschlägig ist. Zu betonen ist zudem, dass nach dem SRÜ auch die legitime Verfolgung nationaler Regelungsinteressen im Anwendungsbereich des Art. 42 Abs. 1 SRÜ gem. Art. 42 Abs. 2 SRÜ nicht dazu führen darf, dass fremde Schiffe untereinander rechtlich oder tatsächlich diskriminiert werden, oder dass die Anwendung der nationalen Regelungen im Ergebnis zu einer Verweigerung, Behinderung oder Beeinträchtigung des Rechts der Transitudurchfahrt führt.

Nach gegenwärtigem Kenntnisstand ist daher davon auszugehen, dass die Festsetzung des iranischen Öltankers „Grace 1“ am 4. Juli 2019 durch britische Marinekommandos in der Straße von Gibraltar keine Rechtsgrundlage im Seevölkerrecht findet.

2. EU-Sanktionen gegen Syrien als Rechtsgrundlage der Festsetzung

2.1. EU-Maßnahmenpaket zur Beendigung von Menschenrechtsverletzungen in Syrien

Die britische Regierung hat sich bei der Festsetzung des Tankers „Grace 1“ auf die Durchsetzung der EU-Sanktionen gegen Syrien berufen, da mit dem Tanker iranisches Öl nach Syrien hätte transportiert werden sollen.

7 HM Government of Gibraltar, Laws of Gibraltar, Sanctions Regulations 2019 (LN. 2019/131), 3. Juli 2019, <https://www.gibraltarlaws.gov.gi/articles/2019s131.pdf>, sowie Sanctions Act 2019, 28. März 2019, <https://www.gibraltarlaws.gov.gi/articles/2019-06o.pdf>. Vgl. hierzu Steven Askins, Pretexts for a tanker seizure and insuring vessels against Iranian reprisals, 11. Juli 2019, <https://www.rivieramm.com/opinion/opinion/pretexts-for-a-tanker-seizure-and-insuring-vessels-against-iranian-reprisals-55530>.

Das EU-Maßnahmenpaket zur Beendigung von Menschenrechtsverletzungen in Syrien beruht auf einer Verordnung des Rates⁸ zusammen mit einem Beschluss des Rates im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.⁹ Ziel der Sanktionen ist es, die fortgesetzte brutale Unterdrückung und Verletzung von Menschenrechten in Syrien zu beenden.¹⁰ Die Maßnahmen richten sich gegen Menschenrechtsverletzungen durch das syrische Regime, das syrische Militär und syrische Milizen.¹¹ Die EU-Sanktionen beruhen nicht auf einer bindenden Sanktionsentscheidung des VN-Sicherheitsrats nach Kapitel 7 der VN-Charta.¹² Vielmehr handeln die EU-Mitgliedstaaten beim Erlass des EU-Sanktionsregimes gegen Syrien kraft eigener Machtvollkommenheit. Für die EU-Mitgliedstaaten finden die restriktiven Maßnahmen der EU und der einzelnen Staaten ihre Rechtsgrundlage in den Vorschriften zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)¹³ sowie in Art. 215 AEUV¹⁴. Die Sanktionen wurden zuletzt am 17. Mai 2019 bis zum 1. Juni 2020 verlängert.¹⁵

Zu den restriktiven Maßnahmen der EU gegen Syrien zählen gem. Kapitel 2 (Art. 2 bis 11) der Verordnung (EU) Nr. 36/2012 des Rates (nachfolgend: VO) auch Ein- und Ausfuhrbeschränkungen. Zum einen ist gem. Art. 6 der VO verboten, syrisches Rohöl oder syrische Erdölzeugnisse in die EU einzuführen. Zum anderen verbieten Art. 8 und 9 der VO, Ausrüstung zur Ölförderung und/oder -verarbeitung nach Syrien auszuführen. Die spezifischen Restriktionen im Bereich der Ölwirtschaft sind somit im vorliegenden Sachverhalt nicht einschlägig.

Weitere Sanktionen der VO betreffen das Einfrieren von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen, siehe Kapitel 5 (Art. 14 bis 22) der VO. Gem. Art. 14 Abs. 2 der VO dürfen wirtschaftliche

-
- 8 Verordnung (EU) Nr. 36/2012 des Rates vom 18. Januar 2012 über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Syrien und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 442/2011, Abl. L 16/1 vom 19. Januar 2012, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32012R0036&from=DE>.
 - 9 Beschluss 2013/255/GASP des Rates vom 31. Mai 2013 über restriktive Maßnahmen gegen Syrien, Abl. L 147/14 vom 1. Juni 2013, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0255&from=EN>.
 - 10 Vgl. zu den Sanktionen im Einzelnen die Bekanntmachung der Kommission vom 24. Juli 2017, Antworten der Kommission auf häufig gestellte Fragen zu restriktiven Maßnahmen in Syrien, C(2017) 5192 final, https://ec.europa.eu/fpi/sites/fpi/files/faqs_post_isc_clean_de.pdf.
 - 11 Zur aktuellen Menschenrechtslage Syrien siehe die Berichte der verschiedenen VN-Menschenrechtseinrichtungen auf der Webseite des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR), <https://www.ohchr.org/EN/Countries/MENARegion/Pages/SYIndex.aspx>.
 - 12 Resolutionen des VN-Sicherheitsrats, in denen der VN-Sicherheitsrat Sanktionen gegen einen Staat beschließen kann, sind gem. Art. 25 und 48 VN-Charta rechtlich bindend für alle VN-Mitgliedstaaten.
 - 13 Rechtsgrundlage der GASP ist im Wesentlichen Titel V Artikel 21-46 des Vertrags über die Europäische Union (EUV), Abl. C 326/13 vom 26. Oktober 2012, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0020.02/DOC_1&format=PDF.
 - 14 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), Abl. C 326/47 vom 26. Oktober 2012, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT>
 - 15 Pressemitteilung des Rates zur Verlängerung der Sanktionen, <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/05/17/syria-eu-renews-sanctions-against-the-regime-by-one-year/>.

Ressourcen den in den Anhängen zur VO im Einzelnen aufgeführten Personen und Einrichtungen nicht zur Verfügung gestellt werden. Laut in der Presse zitierten Angaben der britischen Regierung habe der Tanker „Grace 1“ iranisches Öl an die syrische Baniyas-Raffinerie liefern sollen. Diese steht auf der Liste der in Art. 14 und 15 der VO genannten Personen und Einrichtungen, denen weder unmittelbar noch mittelbar Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder zugute kommen dürfen.¹⁶ Die Festsetzung der „Grace 1“ findet somit eine Rechtsgrundlage im EU-Recht, was wiederum die Frage aufwirft, inwiefern die EU-Mitgliedstaaten durch die Schaffung unionsinternen Rechts Regelungen treffen können, die auch Drittstaaten betreffen.

2.2. Anwendbarkeit des EU-Sanktionsregimes gegenüber Drittstaaten

Der vorliegende Sachverhalt wirft die Frage auf, inwiefern EU-Sanktionen gegen Syrien an der Verabschiedung des Sanktionsregimes unbeteiligte Drittstaaten – hier: den Iran – benachteiligen dürfen. Auch im Völkerrecht gilt der allgemeine Rechtsgrundsatz, dass Verabredungen zum Nachteil Dritter grundsätzlich unzulässig sind.¹⁷ Aus Sicht von Nicht-EU-Mitgliedstaaten stellen EU-interne Vereinbarungen – sei es in Form von EU-Verordnungen, Richtlinien oder GASP-Beschlüssen – interne Vereinbarungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten dar. Maßnahmen auf der Grundlage des EU-Sanktionsregimes sind insofern nur statthaft, als sie auch mit den einschlägigen völkerrechtlichen Rahmenvorgaben vereinbar sind.

2.2.1. Territoriale Anknüpfung

Art. 35 lit. a der VO definiert als territorialen Anwendungsbereich das Gebiet der EU einschließlich ihres Luftraums. Ferner gilt die VO für Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen, für die nach dem Recht eines Mitgliedstaats gegründeten oder eingetragenen juristischen Personen sowie für juristische Personen, Organisationen und Einrichtungen in Bezug auf Geschäfte, die ganz oder teilweise in der EU getätigt werden, siehe Art. 35 lit. c bis e der VO. Außerhalb dieses klar begrenzten Anwendungsbereichs entfaltet die VO keine Bindungswirkung für Drittstaaten und deren Angehörige.

16 Siehe Council implementing regulation (EU) No 793/2014 of 22 July 2014 implementing Regulation (EU) No 36/2012 concerning restrictive measures in view of the situation in Syria, Abl. L 217/10 vom 23. Juli 2014, Annex: List of persons and entities referred to in Article 1, Nr. 56, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0793>.

17 Vgl. Budislav Vukas, Treaties, Third-Party Effect, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL, http://mpepil.com/subscriber_article?script=yes&id=/epil/entries/law-9780199231690-e1450&recno=2&search-Type=Quick&query=treaties%2C+third+party. Die Anerkennung als Völkergewohnheitsrecht oder als allgemeiner Rechtsgrundsatz im Sinne von Art. 38 (1) (c) IGH Statut sind in ständiger Rechtsprechung durch das BVerfG bestätigt, siehe die Nachweise bei Hans D. Jarass/Bodo Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, München 2009, Art. 25, Rz. 5 und 7.

Die EU-Mitgliedstaaten sollen restriktive Maßnahmen nach den sog. Sanktionsleitlinien des Rates der EU grundsätzlich nur dort anwenden, „wo eine Verbindung zur EU besteht“.¹⁸ Dies ist regelmäßig gegeben, wenn, wie in Art. 35 der VO bestimmt, das Hoheitsgebiet der Europäischen Union betroffen ist oder einer der übrigen Fälle vorliegt.¹⁹ In den Sanktionsleitlinien betont der Rat der EU, die EU werde

keine Rechtsakte erlassen, die extraterritorial angewandt und somit gegen das Völkerrecht verstoßen würden. Die EU hat die extraterritoriale Anwendung von Rechtsvorschriften dritter Staaten, die restriktive Maßnahmen vorsehen, mit denen eine Regulierung der Tätigkeit von natürlichen und juristischen Personen, die der Gerichtsbarkeit der Mitgliedstaaten der Europäischen Union unterliegen, bezweckt werden soll, als eine Verletzung des Völkerrechts verurteilt.²⁰

Die britische Regierung beruft sich darauf, dass sich der iranische Tanker im britischen Hoheitsgebiet befunden habe und sie daher die EU-Sanktionen habe durchsetzen müssen. Auf der Grundlage dieses territorialen Anknüpfungspunktes würde es auf völkerrechtliche Bedenken stoßen, wenn man die Durchsetzung von EU-Sanktionen gegen den iranischen Tanker „Grace 1“ ohne nähere Prüfung von vornherein als völkerrechtlich unzulässig bewerten wollte.

2.2.2. Persönliche Anknüpfung

Maßnahmen, die der Durchsetzung des EU-Sanktionsregimes im konkreten Einzelfall dienen, sollen sich gegen diejenigen Personen oder Einrichtungen richten, deren Handlungen die EU veranlassen haben, das Sanktionsregime überhaupt erst in Kraft zu setzen.²¹ Auch wenn die Festsetzung innerhalb britischen Hoheitsgewässers erfolgt ist, stellt sich demnach die Frage, ob die Sanktionsmaßnahme eines EU-Mitgliedstaats gegenüber einem Drittstaat im konkreten Fall angemessen war.

In dem der Fragestellung zugrundeliegenden Sachverhalt hat sich die Maßnahme gegen ein iranisches Schiff gerichtet, um die Menschenrechtslage in Syrien zu verbessern. Unabhängig von der Frage, ob ein bestimmtes Verhalten des Iran möglicherweise selbst sanktionswürdig sein könnte (man denke etwa an die legitimen Ziele der internationalen Gemeinschaft, die Verbreitung von Atomwaffen zu verhindern oder die Unterstützung von Gruppierungen einzudämmen, die der VN-Sicherheitsrat als terroristisch eingestuft hat), geht es im vorliegenden Zusammenhang allein

18 Rat der Europäischen Union, Leitlinien zur Umsetzung und Evaluierung restriktiver Maßnahmen (Sanktionen) im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU (Dok. 15579/03), 4. Mai 2018, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/de/pdf>, Rn 51.

19 A.a.O.

20 A.a.O., Rn. 52.

21 A.a.O.

um die Rechtsfrage, ob der Iran ein legitimer Adressat für Maßnahmen gegen Syrien ist. Aus völkerrechtlicher Sicht scheint die Adressatenauswahl in diesem Fall bedenklich.²²

2.3. EU-Sanktionen und allgemeines Völkerrecht

Wirtschafts- und andere Sanktionen unterliegen völkerrechtlichen Schranken.²³ Bei der Bewertung von Sanktionsregimen kommt es entscheidend darauf an, ob diese auf einer rechtlich verbindlichen Resolution des VN-Sicherheitsrats auf der Basis von Kapitel 7 der VN-Charta beruhen. Ist dies nicht der Fall, so besteht zwischen unilateralen Sanktionen eines einzelnen Staates (wie z.B. den Vereinigten Staaten) und dem gemeinschaftlichen Sanktionsregime einer regionalen Staatengruppe (wie z.B. der EU) lediglich ein gradueller Unterschied. Beide Akteure können sich nicht auf eine Autorisierung ihrer Sanktionen durch eine externe, übergeordnete Ebene berufen. Der Vorwurf, letztlich eigene (nationale oder regionale) Interessen zu verfolgen, steht im Raum und unterminiert die Glaubwürdigkeit des Sanktionsregimes.

Wichtigste völkerrechtliche Schranke für Sanktionen, der auch das EU-Sanktionsregime gegen Syrien auf der Grundlage von Verordnung (EU) Nr. 36/2012 des Rates sowie Beschluss 2013/255/GASP des Rates unterfällt, ist das völkergewohnheitsrechtliche sowie in Art. 2 Abs. 7 VN-Charta für nicht-militärische Maßnahmen speziell geregelte völkerrechtliche Interventionsverbot.²⁴ Im vorliegenden Fall, in dem EU-Sanktionen gegen Syrien durch die Festsetzung der „Grace 1“ die Volkswirtschaft des Iran beeinträchtigen, ist nicht ersichtlich, dass der Iran hierdurch in eine unausweichliche wirtschaftliche Zwangslage gebracht worden wäre, in der er politische Entscheidungen nicht mehr souverän treffen könnte. Es ist daher zweifelhaft, ob im vorliegenden Fall die Schwelle zur Verletzung des Interventionsverbotes aus in Art. 2 Abs. 7 VN-Charta überschritten wurde.

22 Siehe hierzu auch unten, Abschnitt 2.4.

23 Siehe im Einzelnen Alain Pellet/Alina Miron, Sanctions, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), <https://opil.oup.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e984?rskey=6lfwyM&result=1&prd=EPIL>; siehe auch Barry E. Carter, Economic Sanctions, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL, <https://opil.oup.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1521?rskey=HcW6De&result=1&prd=EPIL>. Vgl. hierzu auch WD 2 - 3000 - 071/19 vom 8. Juli 2019, <https://www.bundestag.de/analysen> (in Veröffentlichung) sowie WD 2 - 3000 - 080/19 vom 22. Juli 2019 (VS – nur für den Dienstgebrauch).

24 Siehe dazu im Einzelnen Philip Kunig, Prohibition of Intervention, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL, <http://opil.oup.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1434#law-9780199231690-e1434-div2-4>, Rn. 7 ff.; Niestedt in: Krenzler/Herrmann/Niestedt, EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, 12. EL Oktober 2018, V. 50. Rn. 10 ff. Niedergelegt ist das Interventionsverbot auch in der Resolution der VN-Generalversammlung 2625 (1970), Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations, <https://www.legal-tools.org/doc/e6c77e/pdf/>.

Das völkerrechtliche Gewaltverbot gem. Art. 2 Abs. 4 der VN-Charta verbietet die Anwendung von Gewalt im Sinne eines bewaffneten Angriffs auf die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates.²⁵ Selbst wenn das britische Marinekommando bei der Festsetzung der „Grace 1“ gegenüber der Schiffsbesatzung bewaffnete Gewalt ausgeübt oder diese zumindest angedroht haben sollte, so ist doch davon auszugehen, dass bei der Arretierung des Schiffes die Schwelle zur Erheblichkeit relevanter Gewalt im Sinne von Art. 2 Abs. 4 der VN-Charta nicht überschritten wurde.

Im Verhältnis zwischen Mitgliedern der Welthandelsorganisation (WTO) enthalten die im Rahmen der WTO abgeschlossenen Übereinkommen, insbesondere das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) weitere Grenzen völkerrechtlicher Zulässigkeit von Wirtschaftssanktionen. Da weder der Iran noch Syrien WTO-Mitgliedstaaten sind und bei der WTO lediglich Beobachterstatus genießen²⁶, sind die welthandelsrechtlichen Einschränkungen einseitiger Wirtschaftssanktionen im vorliegenden Zusammenhang nicht zu berücksichtigen.

2.4. EU-Sanktionen zu Lasten von Drittstaaten

Wie bereits ausgeführt, liegt der Fragestellung des Auftraggebers ein Sachverhalt zugrunde, in dem Maßnahmen gegen den sanktionierten Staat (hier: Syrien) in konkreter und spezifischer Weise einen Drittstaat (hier: Iran) betreffen.²⁷

Im Hinblick auf kollektive Sanktionen regelt Art. 50 VN-Charta, dass ein Staat den VN-Sicherheitsrat zwecks Lösung des Problems konsultieren kann, wenn er vor besonderen wirtschaftlichen Schwierigkeiten steht infolge von Maßnahmen, die der VN-Sicherheitsrat gegen einen anderen Staat ergriffen hat. *A fortiori* und in Verbindung mit Kapitel 6 VN-Charta²⁸ lässt sich argumentieren, dass ein VN-Mitgliedstaat (hier: Iran) den VN-Sicherheitsrat auch dann in der Angelegenheit anrufen darf, wenn seine wirtschaftlichen Schwierigkeiten aus Wirtschaftssanktionen erwachsen, die ein einzelner Staat oder eine Staatengruppe (wie die EU) gegen einen Drittstaat (hier: Syrien) verhängt haben. Zu betonen ist, dass dem Recht des beeinträchtigten Drittstaates,

25 Vgl. statt vieler die Kommentierung zu Art. 2 Abs. 4 VN-Charta bei Bruno Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, Kommentar, München 1991.

26 WTO, Members and Observers https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm.

27 Vgl. hierzu oben, Abschnitt 2.2.2. Grundsätzlich zur Dreiparteienkonstellation in diesem Zusammenhang vgl. Dursun Peksen, Socio-Economic and Political Consequences of Economic Sanctions for Target and Third-Party Countries, <https://www.ohchr.org/Documents/Events/Seminars/CoercitiveMeasures/DursunPeksen.pdf>.

28 Nach Art. 35 Abs. 1 i.V.m. Art. 34 VN-Charta kann jedes VN-Mitglied die Aufmerksamkeit des VN-Sicherheitsrats auf jede Situation richten, die zu internationalen Reibungen führen oder eine Streitigkeit hervorrufen könnte.

den VN-Sicherheitsrat anzurufen, keine Pflicht des VN-Sicherheitsrats zu einem bestimmten Verhalten entspricht.²⁹ Der Ermessensspielraum des VN-Sicherheitsrats im Hinblick auf seine (mögliche) Reaktion dürfte umso größer sein, je deutlicher das Sanktionsregime Ziele verfolgt, die im Interesse der Staatengemeinschaft liegen.

Im Falle des EU-Sanktionsregimes gegen Syrien auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 36/2012 des Rates sowie des Beschlusses 2013/255/GASP des Rates der EU ist davon auszugehen, dass die Sanktionsziele, nämlich Menschenrechtsverletzungen und die fortwährende Terrorisierung der Zivilbevölkerung in Syrien zu verhindern, im Interesse der Staatengemeinschaft liegen. Sofern die konkrete Maßnahme gegen den Tanker „Grace 1“ also tatsächlich dem genannten Ziel diene, wäre eine Duldungspflicht des Iran gegenüber der Festsetzung nicht gänzlich von der Hand zu weisen. In hypothetischer Annahme einer entsprechenden Duldungspflicht würde sich jedoch aus völkerrechtlicher Sicht die Frage eines iranischen Schadensersatzanspruches für materielle Verluste, die durch das fragliche Handeln des Vereinigten Königreichs verursacht wurden, anschließen.³⁰

Orientierung für eine völkerrechtliche Bewertung der Benachteiligung des Iran durch EU-Sanktionen gegen Syrien bietet schließlich auch ein Arbeitspapier der VN-Menschenrechtskommission, das dem VN-Wirtschafts- und Sozialrat unterbreitet wurde („*Bossuyt Report*“). Darin wird als Rechtmäßigkeitsvoraussetzung für einseitige Sanktionen postuliert, dass diese nicht zu Kollateralschäden für Drittstaaten führen dürften.³¹ So solle einem Staat, der an der Völkerrechtsverletzung des sanktionierten Staates nicht beteiligt ist, aus der Sanktion kein Nachteil erwachsen dürfen.³² Einseitige Wirtschaftssanktionen könnten im Verhältnis zu Drittstaaten nicht nur eine Verletzung wirtschaftsvölkerrechtlicher Regeln darstellen, sondern seien vielmehr als Versuch zu werten, ein einseitiges Embargo durch Anwendung von Zwangsmitteln in ein multilaterales Embargo umzuwandeln.³³ Die Rechtsgedanken hinter den Ausführungen des *Bossuyt Report* zu völkerrechtlichen Grenzen der Drittwirkung unilateraler Sanktionen sind auf die Sanktionsentscheidung einer regionalen Staatengruppe, die ohne Ermächtigung des VN-Sicherheitsrats handelt, durchaus übertragbar. Allerdings sind die Petita des *Bossuyt Report* völkerrechtlich unverbindlich.

29 Brun-Otto Bryde, Kommentierung zu Art. 50 VN-Charta, in: Bruno Simma (Hrsg.), *Charta der Vereinten Nationen*, Kommentar, München 1991, Rz. 11.

30 Vgl. hierzu im Einzelnen die Artikelentwürfe der VN-Völkerrechtskommission zur Staatenverantwortung, *ILC Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, Anlage der Resolution Nr. 56/83 der VN-Generalversammlung, 12. Dezember 2001, http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf, deutsche Fassung: <http://eydner.org/dokumente/darsiwaev.PDF>.

31 The Adverse Consequences of Economic Sanctions, Review of Further Developments in Fields with Which the Subcommittee Has Been or May Be Concerned, “The Bossuyt Report”, Economic and Social Council, E/CN.4/Sub.2/2000/33, June 21, 2000, <https://www.globalpolicy.org/global-taxes/42501-the-adverse-consequences-of-economic-sanctions.html#26>, Par. 43.

32 The Bossuyt Report, Fn. 26.

33 The Bossuyt Report, Par. 100.