

Pressemitteilung

Luzern, 21. Oktober 2023

Tagungsbericht

über die Gemeinsame Jahrestagung der der schweizerischen, österreichischen und deutschen Sektionen der Internationalen Juristenkommission am 20. und 21. Oktober 2023 in der Universität Luzern zum Thema „Internationale Sanktionen – Grundlagen, Grenzen, Folgen“

I. Einleitung

Die Jahrestagung 2023, welche gemeinsam von den schweizerischen, österreichischen und deutschen Sektionen der Internationalen Juristenkommission (IJK) durchgeführt wurde, stand im Zeichen des völkerrechtswidrigen Angriffskriegs der Russischen Föderation gegen die Ukraine und der Reaktion der Staatengemeinschaft hierauf. Die Jahrestagung behandelte neben den spezifisch völkerrechtlichen Grundlagen und Hintergründen von Sanktionen auch Fragen der Rechtstaatlichkeit und der Wahrung der Menschenrechte sowie die praktischen und wirtschaftlichen Auswirkungen von Sanktionen. Die Referentinnen und Referenten sowie die Teilnehmerinnen und Teilnehmer kamen aus allen drei Staaten, sodass gerade auch die durch die Neutralität von Österreich und der Schweiz geprägte Perspektive auf das Thema deutlich wurde. Es war das dritte Mal, dass die Jahrestagung der 1955 gegründeten Deutschen Sektion als trilaterale Tagung ausgerichtet wurde.

II. Vorträge und Diskussionen

In ihrer Eröffnungsrede spannte die Präsidentin der Schweizerischen Sektion der Juristenkommission und alt Bundesrichterin, Dr. Susanne Leuzinger, mit einem Rückblick auf die durchaus lange Geschichte von Wirtschaftssanktionen, so etwa die bereits in der Antike erfolgten Handelsverbote der Stadt Athen gegenüber der Republik Megara einen Bogen zu den aktuellsten Entwicklungen. Der seit 1. März 2023 amtierende Generalsekretär der ICJ, Santiago Canton, skizzierte die aktuellen Herausforderungen für Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechtsschutz, die immer drängender würden. Dass Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte keine Selbstverständlichkeit seien, verdeutlichte Canton am Beispiel südamerikanischer Staaten, deren Regierungen ab der Jahrtausendwende zunehmend autoritärer geworden seien. Diese besorgniserregende Entwicklung sei weltweit zu beobachten, selbst in den Vereinigten Staaten von Amerika und Teilen von Europa. Angesichts dieser Trends beschwor Canton die – nach jetzigem Stand noch ausbaufähige – Kooperation aller Sektionen der IJK, begrüßte den Austausch zwischen den drei deutschsprachigen Sektionen und betonte den seit Gründung der IJK verfolgten Zweck, sich für die universale Geltung von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten in der ganzen Welt einzusetzen.

Prof. Dr. iur. Marco Sassòli, juristische Fakultät der Universität Genf und Vizepräsident der ICJ-CH sowie Mitglied Executive Committee ICJ, erläuterte im Anschluss die wesentlichen völkerrechtlichen Grundlagen für Wirtschaftssanktionen.



Dabei stellte er insbesondere klar, dass es den einen Begriff der „Sanktionen“ nicht gebe, sondern diese in einem engen Sinne als Maßnahme zur zwangsweisen Durchsetzung oder aber weit als jegliche Maßnahme zur Einhaltung des Völkerrechts verstanden werden könnten. Im Folgenden wurden die Funktionen, die wesentlichen Unterschiede zwischen multilateral beschlossenen und unilateral verhängten Sanktionen sowie deren rechtliche Grenzen näher beleuchtet.

Zum Abschluss des ersten Tags des Tagungsprogramms stellte Prof. Dr. iur. Anna Petrig, Juristische Fakultät für Völkerrecht und Öffentliches Recht, Universität Basel, das Thema „Neutralität und Sanktionen“ spezifisch aus der Sichtweise der Schweiz dar. Entscheidend für das Neutralitätsverständnis sei dabei der Unterschied zwischen dem statischen Neutralitätsrecht, welches sich aus Völkervertrags- und Völkergewohnheitsrecht speise, und der wandlungsfähigen Neutralitätspolitik, welche innerstaatlich die Mittel bestimme, um die Neutralität, Unabhängigkeit und Sicherheit der Schweiz zu wahren. Die Neutralität könne dabei aber nicht als vollständige Enthaltung und Rückzug aus der Weltpolitik verstanden werden, denn das völkerrechtliche Neutralitätsrecht werde vom kollektiven Sicherheitssystem der Vereinten Nationen überlagert, sodass etwa die Befolgung von bindenden Resolutionen des UN-Sicherheitsrats keinen Verstoß gegen das Neutralitätsrecht darstelle.

Zu Beginn des zweiten Tags der Tagung stellte Prof. Dr. Tietje, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und Internationales Wirtschaftsrecht, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, das Thema des Rechtsschutzes gegen Sanktionen vor, wobei er einen Schwerpunkt auf das Regelungsregime der Europäischen Union legte. Dabei betonte er, dass gegen die vom Rat getroffenen Maßnahmen grundsätzlich Rechtsschutz vor dem Gericht der Europäischen Union gewährleistet werde und in der Rechtsprechung die Voraussetzungen und Grenzen für Sanktionen unter anderem durch die sogenannte Rosneft-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom 17.09.2020 (Az: C-732/18 P) weitgehend geklärt seien. Hierbei räume die Rechtsprechung der Europäischen Union erhebliche Spielräume bei der Beurteilung ein, wann Sanktionen erlassen werden und welcher Art diese sein sollen.

Im daran anschließenden Bibliotheksgespräch unter der Moderation des Richters des Bundesverfassungsgerichts a.D. Prof. Dr. Paulus, Geschäftsführender Direktor des Instituts für Völkerrecht und Europarecht der Georg-August-Universität Göttingen gewährte der Vorsitzende der Münchener Sicherheitskonferenz, Dr. Christoph Heusgen, spannende und interessante Einblicke in die Praxis der Außen- und Sicherheitspolitik. So erläuterte er anschaulich die Hintergründe und Entwicklungen, die letztlich zum Ukraine-Krieg führten, betonte die Bedeutung des Völkerrechts und von Sanktionen als Bollwerk der Rechtstaatlichkeit und stellte in diesem Zusammenhang auch die Herausforderungen und Grenzen bei der Durchsetzung der Sanktionen dar.

Nahtlos anknüpfend an diese Einblicke in die Praxis berichtete Dr. Konrad Bühler, Botschafter, Leiter des Völkerrechtsbüros des Bundesministeriums für europäische und internationale Angelegenheiten der Republik Österreich in Wien am Beispiel der EU-Sanktionen gegen die Russische Föderation in seinem Referat „Vom Einfrieren zum Versilbern“, wie die Umsetzung von Sanktionen konkret erfolgt. So versteckten sich hinter dem Begriff des „Einfrierens“ nicht nur Vermögensarreste, sondern auch die Immobilisierung von Vermögenswerten etwa der Russi-



schen Zentralbank. Den bisweilen hohen Erwartungen, durch Verwertung der eingefrorenen Vermögenswerte die Kriegsschäden in der Ukraine kompensieren zu können, stünden dabei nicht unerhebliche rechtstaatliche und menschenrechtliche Hürden gegenüber. Eine Verwertung könnte etwa in Betracht kommen hinsichtlich der Zinserträge der Zentralbankgelder oder durch den Zugriff auf nicht hoheitlichen Zwecken dienendes staatliches Vermögen.

Das Thema der Sanktionsmaßnahmen beleuchtete sodann Prof. Dr. Dr. h.c. Lars Feld, Direktor des Walter Eucken Instituts Freiburg, aus spezifisch wirtschaftswissenschaftlicher Sicht. Unter Einbeziehung wissenschaftlicher Studien zeigte er etwa auf, dass Sanktionen ihre Ziele eher in langfristiger Hinsicht zu erreichen vermögen und dass gerade die Beschränkung des Zugangs zu Hochtechnologie besonders effektiv sei. Auch sei erkennbar, dass internationale Sanktionen, an denen die USA beteiligt seien, deutlich mehr Wirkung erzielten als Sanktionen, an denen sich die USA nicht beteiligt. Gleichzeitig betonte er, dass die Effektivität von Sanktionen nicht überschätzt werden sollte, führten sie regelmäßig doch allenfalls zu einem Rückgang von etwa 3 % des BIP des betroffenen Staates.

In der abschließenden Podiumsdiskussion unter der Moderation von Prof. Dr. Helmut Tichy, ehem. Leiter des Völkerrechtsbüros des Bundesministeriums für europäische und internationale Angelegenheiten der Republik Österreich, Wien und Professor an der Karl-Franzens-Universität in Graz, hatten die Tagungsteilnehmerinnen Gelegenheit, die Wirksamkeit von Sanktionen nochmals umfassend und auch kritisch mit vier namhaften Vertretern aus Praxis und Wissenschaft zu diskutieren. Tanja Gönner, Hauptgeschäftsführerin des BDI e.V., stellte dabei insbesondere die Position der Wirtschaft vor und wies in diesem Zusammenhang etwa auf die Herausforderungen für Unternehmen hin, die sich bei der Umsetzung von restriktiven Maßnahmen ergäben. Prof. Dr. Frank Hoffmeister, Direktor der Rechtsabteilung im Europäischen Auswärtigen Dienst der EU, gewährte interessante Einblicke in die Praxis der Europäischen Union bei der Umsetzung ihrer restriktiven Maßnahmen gegen die Russische Föderation, betonte dabei aber auch im Hinblick auf das langfristige Ziel, den Krieg zu beenden, die nur beschränkte Wirkung und die stets bestehende Möglichkeit, Sanktionen zu umgehen. Dr. phil et lic. iur. Daniel Kipfer Fasciati, Bundesstrafrichter, ehemals Ombudsperson für das UNO-Sanktionsregime gegen die Gruppierungen Islamischer Staat und Al-Qaidaberichtete, von seiner Tätigkeit als Ombudsperson für das UNO-Sanktionsregime gegen den Islamischen Staat und Al-Qaida und betonte dabei angesichts der bisweilen verheerenden Folgen von Sanktionsmaßnahmen für Individuen die Bedeutung von Verfahrens- und Rechtsschutzgarantien. Prof. Dr. Andreas Ziegler, Lehrstuhl für Völkerrecht, Universität Lausanne, richtete den Blick auf bestimmte Aspekte des internationalen Sanktionsrechts wie etwa Fragen der „doppelten Standards“ bei der Anordnung von Sanktionen sowie von deren praktischer Umsetzung.

III. Ausblick

Die diesjährige trinationale Tagung der drei deutschsprachigen Sektionen der Internationalen Juristenkommission bot den Teilnehmern und Teilnehmerinnen interessante Einblicke in das höchst aktuelle Themenfeld internationaler Wirtschaftssanktionen. Die Beiträge zeigten auf, dass sich Sanktionsmaßnahmen in einem nicht einfach aufzulösenden Spannungsfeld zwischen der Durchsetzung des Völkerrechts einerseits und der ebenso gebotenen Wahrung rechtstaatlicher und menschenrechtlicher Standards bewegen. Das deutlich zu Tage tretende und



unablässige Bemühen darum, dass Sanktionsmaßnahmen rechtstaatlichen und menschenrechtlichen Garantien genügen, zeigt dabei, dass die Staatengemeinschaft ihr Ziel einer wertebasierten Friedensordnung ernst nimmt.

Markus Jerxsen, Alexander Kessler