

Sanktionen, Gegenmaßnahmen und Rechtssicherheit

Judith Kärn & Michael Kalis, IFZO Energie Cluster

1 Einleitung

Am 24. Februar 2022 hat Russland einen Angriffskrieg gegen die Ukraine gestartet und Europa in eine Zeit zurückversetzt, die weithin überwunden schien. Die internationale Staatengemeinschaft reagiert nahezu geschlossen mit Solidarität für die Ukraine und Sanktionen gegen Russland. Ein Spezifikum dieses Krieges liegt darin, dass Reaktionsmöglichkeiten stark von den jeweiligen Energiebeziehungen der einzelnen Länder zu Russland geprägt sind. Während etwa die USA ein weitreichendes Import-Embargo für russisches Öl und Gas als Sanktionen für die Völkerrechtsverletzung verhängt haben, hat Deutschland den Schritt zu einem solchen Embargo bislang (Stand 30.04.2022) nicht unternommen. Im Zuge der mutmaßlichen offenbar gewordenen Gräueltaten in Butscha werden jedoch einmal mehr Forderungen nach einem durch Deutschland sofort zu verhängenden Energieimportembargo laut über das derzeit diskutiert wird. Im Fokus stehen hierbei die Gasleitungen in der Ostsee, Nord Stream und Nord Stream 2. Die beiden Pipelines waren stets von ausführlichen und intensiven Debatten in Politik, Öffentlichkeit und Wissenschaft begleitet. Dabei war die gaswirtschaftliche Notwendigkeit der Leitungen zwischen Deutschland und Russland keineswegs der ausschließliche Bestandteil der Debatte. Insbesondere Nord Stream 2 wurde zunehmend zu einem Streitprojekt. Stand der Bau vor zahlreichen Herausforderungen und war die Inbetriebnahme auch weiterhin fraglich, wurde das Projekt von den Beteiligten weiter vorangetrieben. Erst die Zuspitzung des Konfliktes zwischen Russland und der Ukraine, der in einem Angriffskrieg durch Russland mündete, besiegelte (vorerst) das vorzeitige Schicksal von Nord Stream 2. In einer wohl noch nicht abgeschlossenen Kaskade der Ereignisse wurde das Zertifizierungsverfahren für die noch ausstehende Genehmigung zum Betrieb der Gasleitung ausgesetzt, den Mitarbeitern gekündigt, das Unternehmen steht offenbar vor der Insolvenz. In einem gänzlich anderen Licht stand in Abgrenzung zu dieser Abwärtsspirale der „kleine Bruder“ Nord Stream 1.

Obleich mit Beginn der vom Bundeskanzler Scholz beschriebenen und durch Russlands Angriffskrieg eingeleiteten „Zeitenwende“ die Zeichen deutlich auf Diversifizierung und Abkehr von russischen (fossilen) Energieträgern stehen, ist ein solcher Weg keineswegs, ohne entsprechende unmittelbare und mittelbare Auswirkungen auf die deutsche Wirtschaft und Gesellschaft zu vollziehen. Nichtsdestotrotz werden Rufe nach konsequenten Maßnahmen laut. Der Frieden – und hier damit Sanktionsmaßnahmen auch im Hinblick auf Nord Stream, ungeachtet der daraus folgenden eigenen Belastungen – stehe über dem wirtschaftlichen Wohlbefinden der Gesellschaft und Industrie. Auch die Idee „Frieren für den Frieden“ steht im Raum. Es scheint, Sanktionen gegenüber Nord Stream und den russischen Gaslieferungen an Deutschland, sind ein zweischneidiges Schwert. Hier kann schwerlich untersucht, geschweige denn beantwortet werden, wen der Streich mit einem solchen Schwert schwerer trifft und ob der Einsatz es „wert“ ist. Entsprechende Sanktionsmaßnahmen müssen wohlüberlegt und geprüft sein. Letzteres umfasst im Besonderen auch die rechtliche Zulässigkeit dieser Maßnahmen sowie einen (vorsichtigen) Ausblick auf mögliche Maßnahmen

seitens Russlands. Es ist gerade eine solche rechtliche Einschätzung, die diese Untersuchung als Beitrag zur Konfliktbehandlung liefern möchte.

2 NordStream – Rechtssicherheit in multipolaren Rechtsbeziehungen?

Den vorherigen Ausführungen folgend sollen die rechtliche Zulässigkeit und Auswirkung, d.h. mögliche Gegenmaßnahmen und Reaktionen, von Sanktionen gegen Nord Stream untersucht werden. Dabei werden in einem ersten Schritt grob die betroffenen Rechtsbeziehungen beschrieben und das anwendbare Recht skizziert. Anschließend werden die einschlägigen Vorschriften in der gebotenen Kürze geprüft. Die rechtswissenschaftliche Analyse schließt mit einer Beschreibung und Einschätzung zu möglichen (rechtlichen) Gegenmaßnahmen und wirft damit letztlich die Frage einer (abschließenden) Rechtsklärung auf.

2.1 Multipolare Beziehungen

Der Betrieb der Anlage Nord Stream und die deutsch-russischen Gaslieferungen stellen sich zunächst als geschäftliche Handlungen unter privaten Rechtsträgern dar. Wenngleich es sich beim russischem Unternehmen Gazprom angesichts der Mehrheitsanteile durch Russland um ein Staatsunternehmen handelt, bestehen in erster Linie Rechtsverhältnisse zwischen der Gazprom Export, einer 100%igen Tochterfirma von Gazprom und Uniper, VNG und Wingas. Diese sind durch privatrechtliche Verträge ausgestaltet, in welche kein Einblick besteht.

Verträge zwischen Deutschland und Gazprom bestehen abseits dieser privatrechtlichen Verträge nicht. Indes bestehen Rechtsbeziehungen im Sinne von gegebenenfalls einschlägigen Investitionsschutzabkommen. Ungeachtet fehlender, explizit zur Gaslieferung ausgehandelter, Verträge können somit Rechtsbeziehungen und folglich Rechte und Pflichten unter diesen Abkommen bestehen.

Im Verhältnis zwischen Deutschland und Russland existieren nach Angaben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz keine bilateralen Verträge zu Gaslieferungen. Eine vertragliche Energiepartnerschaft besteht nicht. Mithin ist auf das internationale Handelsrecht abzustellen.

2.2 Anwendbares Recht

Mögliche Sanktionen und Gegenmaßnahmen tangieren eine Vielzahl an rechtlichen Regelungsregimen, in deren Kontext jeweils die Zulässigkeit solcher Maßnahmen zu begutachten ist.

2.2.1 Internationales Privatrecht, deutsches bzw. russisches Privatrecht

Das internationale Privatrecht hält selbst keine eigenen Rechten und Pflichten zur Regelung vertraglicher Rechtsbeziehungen vor. Vielmehr regelt es im Falle internationaler Rechtsbeziehungen

die Anwendbarkeit des nationalen Rechts. Hier also gibt es Antwort auf die Frage, ob in den deutsch-russischen Vertragsbeziehungen deutsches oder russisches Recht zur Anwendung kommt. Innerhalb der Europäischen Union gilt für internationale, vertragliche Schuldverhältnisse die sog. Rom I – Verordnung. Gemäß Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Rom I ist die Verordnung auf vertragliche Schuldverhältnisse in Zivil- und Handelssachen anwendbar, die eine Verbindung zum Recht verschiedener Staaten, folglich auch nicht europäischer Staaten, haben. Die Verordnung sieht zunächst eine freie Wahl des anwendbaren nationalen Rechts durch die Vertragsparteien vor, Art. 3 Abs. 1 Rom I. Mangels Einblick in die Verträge soll hier auf Art. 4 Abs. 1 lit. a) Rom I zur Anwendbarkeit des nationalen Rechts bei fehlender freiwilliger Vereinbarung abgestellt werden. Demnach ist für Kaufverträge über bewegliche Sachen das Recht des Staates anzuwenden, in dem der Verkäufer seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat. Der gewöhnliche Aufenthalt von Gesellschaften und juristischen Personen ist der Ort ihrer Hauptverwaltung. Der Sitz des Unternehmens Gazprom ist in St. Petersburg, der Sitz der Nord Stream AG ist in Zug, in der Schweiz. Nach diesen Maßstäben wäre, abhängig von den betroffenen Rechtsverhältnissen, russisches bzw. schweizerisches Privatrecht anzuwenden. Die ROM I-Verordnung sieht jedoch die Anwendung von sog. Eingriffsnormen vor. Dies sind zwingende Vorschriften, deren Einhaltung von einem Staat als so entscheidend für die Wahrung seines öffentlichen Interesses, insbesondere seiner politischen, sozialen oder wirtschaftlichen Organisation, angesehen wird, dass sie ungeachtet des nach Maßgabe dieser Verordnung auf den Vertrag anzuwendenden Rechts auf alle Sachverhalte anzuwenden ist, die in ihren Anwendungsbereich fallen. Demnach könnten ungeachtet der grundsätzlichen Anwendbarkeit russischen bzw. schweizerischen Privatrechts vereinzelte zwingende Normen deutschen Privatrechts zur Anwendung kommen. Unbeschadet einer ausstehenden Prüfung, welche Normen des deutschen Privatrechts als solche Eingriffsnormen in Frage kämen, kann hier bereits festgehalten werden, dass den privaten Rechtsträgern wenig bis gar keine Handlungsoptionen zukommen. Weder eine Annahmeverweigerung der Gaslieferung noch eine (rechtliche) Unmöglichkeit, etwa der eigenen Zahlungsverpflichtungen oder Abnahme, sind ohne staatlich veranlasste Sanktionsmaßnahmen haltbar. Nicht minder schwer wie die Begründung zum Auflösen der Verträge, sei es wegen des Wegfalls der Geschäftsgrundlage oder der Vertrauensgrundlage. Mag jedenfalls im geopolitischen Kontext die Interdependenz von russischen Gaslieferungen über NordStream und dem Ukraine-Krieg ersichtlich sein, ist eine solche Wechselbeziehungen oder gar Grundlage für die privatrechtlichen Gaslieferungsverträge nicht ohne Weiteres begründbar. Zwar enthalten Lieferverträge oftmals Klauseln zur force majeure, die auch den Umgang mit Kriegszeiten und bewaffneten Konflikten regeln können. Ohne Einsicht in die Verträge kann hierzu jedoch keine Stellung bezogen werden, sodass abschließend Folgendes für die privatrechtlichen Verträge festgehalten werden muss. Ein "Auslagern" der Entscheidung über mögliche Maßnahmen gegen NordStream bzw. russische Gaslieferungen auf die privaten Rechtsträger, etwa im Sinne einer moralischen Verpflichtung, ist aus rechtlicher Sicht nicht erfolgsversprechend.

2.2.2 Allgemeines Völkerrecht

Staatliche Maßnahmen in Reaktion auf einen Verstoß des Völkerrechts könnten als Sanktionen eingeordnet werden. Die völkerrechtliche Zulässigkeit von unilateralen Sanktionen ist umstritten.¹ Es existieren keine konkreten völkerrechtlichen Rechtsnormen, die definieren würden, ob oder unter welchen Umständen unilaterale Sanktionen Deutschland eine rechtlich zulässige Reaktion auf Völkerrechtsverstöße darstellen können.

¹ Hafner, ZaöRV 76 (2016) 403.

In der UN-Charta wird im Kapitel 7 in Artikel 41 eine Grundlage für die Verhängung von Wirtschaftssanktionen durch die *Völkergemeinschaft* geschaffen. So kann der Sicherheitsrat beschließen, welche Maßnahmen, die nicht den Einsatz von Waffengewalt beinhalten, anzuwenden sind, um seinen Beschlüssen Wirkung zu verleihen, und er kann die Mitglieder der Vereinten Nationen auffordern, solche Maßnahmen anzuwenden. Dazu können auch die vollständige oder teilweise Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen sowie der Abbruch der diplomatischen Beziehungen gehören. Voraussetzung ist jedoch, dass gem. Art 39 der UN-Charta der UN-Sicherheitsrat das Vorliegen einer Bedrohung des Friedens, eines Landfriedensbruchs oder einer Angriffshandlung feststellen muss und Empfehlungen abgibt oder beschließt, welche Maßnahmen nach den Artikeln 41 und 42 zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu ergreifen sind. Zwar hat die UN-Generalversammlung den Angriff Russlands auf die Ukraine mit großer Mehrheit verurteilt, doch ist die gegen Russland gerichtete Resolution gegen den Einmarsch in die Ukraine wegen des russischen Vetos im UN-Sicherheitsrat gescheitert. Etwaige Sanktionsmaßnahmen Deutschlands wären damit bis auf Weiteres nicht vom Recht der UN-Charta gedeckt.

Allerdings können Sanktionen auch ohne den Rückhalt im Recht der UN-Charta als gängige Praxis möglicherweise dem Völkergewohnheitsrecht unterfallen, doch ist hier deren Akzeptanz umstritten.²

Gegen die rechtliche Zulässigkeit, unilateral Sanktionen zu verhängen, könnte etwa sprechen, dass dem UN-Recht als Regelungsordnung für alle Belange von Sicherheit und Frieden abschließender Charakter zukommt. Andererseits hat sich eine weitreichende Praxis von unilateralen Sanktionen als Antwort auf schwerwiegende Verstöße des Völkerrechts herausgebildet.³ Dies wird etwa auf Art.41 ILC-Entwurfs zur Staatenverantwortlichkeit als Anknüpfungspunkt für eine mögliche völkergewohnheitsrechtliche Zulässigkeit unilateraler Sanktionen gestützt.⁴ Gemäß Art. 41 Nr.1 der Artikelentwürfe der ILC arbeiten die Staaten zusammen, um jede schwere Verletzung im Sinne des Art 40 ILC-Entwurfs durch rechtmäßige Mittel zu beenden. Art. 40 wiederum definiert, dass Art 41 Anwendung findet auf die völkerrechtliche Verantwortlichkeit, die eine schwere Verletzung einer Verpflichtung darstellt, die aus einer zwingenden Norm des allgemeinen Völkerrechts erwächst. Art 2 IV der UN-Charta, wonach alle Mitglieder in ihren internationalen Beziehungen die Androhung oder Anwendung von Gewalt gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates zu unterlassen haben, ist eine solche zwingende Norm des allgemeinen Völkerrechts. Durch den Angriffskrieg auf die Ukraine hat Russland gegen diese Norm verstoßen. Folgt man der (mit Unsicherheit behafteten) Auffassung, dass schwere Wirtschaftssanktionen in Form eines Gas-Importembargos einen Beitrag dazu leisten können, den Angriffskrieg zu beenden (etwa indem wirtschaftspolitischer Druck zur Unterlassung des völkerrechtswidrigen Verhaltens aufgebaut wird), so könnten solche Sanktionen wie etwa ein Importembargo in Bezug auf russisches Gas (und damit auch Nord Stream 1) im Sinne des durch Art 41 Nr.1. festgehaltenen Völkergewohnheitsrechts legitimiert werden. Zwar ist aus sozialwissenschaftlicher Perspektive nicht geklärt, ob und inwiefern Sanktionen tatsächlich einen realen Beitrag zur Unterbindung völkerrechtswidrigen Verhaltens leisten, was sie durchaus auch aus juristischer Perspektive angreifbar macht.⁵ Dennoch sollten im juristischen Kontext keine allzu strengen Anforderungen an generalisierende empirische Ursache-Wirkungszusammenhänge gestellt werden, deren Gültigkeit aus einer ex-ante Perspektive für den Einzelfall ohnehin nicht auszumachen ist. Schwieriger zu beurteilen ist dagegen, ob auch die Aussetzung des Zertifizierungsverfahrens von Nord Stream 2 im Sinne des Art 41 Nr.1. zu

² Hafner, ZaöRV 76/2016, 391 (403).

³ Hafner, ZaöRV 76/2016, 391 (396).

⁴ Hafner, ZaöRV 76/2016, 391 (403).

⁵ Hafner, ZaöRV 76/2016, 391 (410).

rechtfertigen ist, ist. Stellt man darauf ab, dass die Pipeline noch gar nicht in Betrieb ist und darüber hinaus EU-rechtliche Anforderungen bislang nicht erfüllt sind, die derzeit ohnehin eine erfolgreiche Zertifizierung als unwahrscheinlich erscheinen lassen, so ist fragwürdig, inwieweit eine auf Völkergewohnheitsrecht gestützte Aussetzung des Verfahrens eine geeignete Maßnahme darstellen kann, die schwere Völkerrechtsverletzung zu beenden. Schließlich ergibt sich kein Unterschied zum derzeitigen status quo des Zertifizierungsverfahrens. Stellt man dagegen darauf ab, dass bei Anpassung der Strukturen der Nord Stream 2 AG jedenfalls eine Aussicht auf Zertifizierung auch nach EU-Recht besteht, kann die Maßnahme als geeignet erscheinen, wirtschaftspolitischen Druck auf die russische Regierung auszuüben, der einen Betrag dazu leisten könnte, dass Russland sein völkerrechtswidriges Handeln unterlässt.

Weiter können Sanktionen auch auf Nr. 2 des das Gewohnheitsrecht festhaltenden Art 41 gestützt werden. Hiernach erkennt kein Staat die durch eine schwere Verletzung im Sinne des Art. 40 hervorgerufene Situation als rechtmäßig an oder leistet Hilfe oder Unterstützung bei der Aufrechterhaltung dieser Situation. So könnte in der Zurverfügungstellung von Geldern, die Russland aus den Energiebeziehungen mit Deutschland (etwa über Nord Stream 1) erwirtschaftet und (dies unterstellt auch) zur Finanzierung des Krieges nutzt, eine Unterstützung bei der Aufrechterhaltung der schweren Völkerrechtsverletzung gesehen werden. Auch hier fiele die Begründung von Sanktionen gegen Nord Stream 2 deutlich schwerer, insofern hier bislang keine Gewinne erzielt werden. Abgestellt werden könnte allenfalls zukünftige Gewinne, die für die Kriegsfinanzierung eingesetzt werden können oder auf eine implizite moralische Unterstützung des Angriffskrieges durch das Unterlassen der Verhängung von Sanktionen. Doch dies würde wohl eine Überdehnung des ohnehin umstrittenen Völkergewohnheitsrechts bedeuten.

Während hier im Ergebnis energiewirtschaftliche Sanktionen mit Bezug zu Nord Stream 1 und Nord Stream 2 gegen Russland als aus völkerrechtlicher Perspektive zulässig erachtet werden können, muss weiter gefragt werden, ob dies auch im Hinblick darauf gelten kann, dass solche Sanktionen starke Auswirkungen auf Private haben (z.B. die Nord Stream AG zur Betreibung von Nord Stream 1, bei der Gazprom 51% der Anteile hält, während Wintershall und E.ON Ruhrgas zu gleichen Teilen die restlichen Anteile halten). Schließlich werden Sanktionen umso schwieriger begründbar, je mehr Anteile durch Private gehalten werden, deren Handeln per se in keinem direkten Zusammenhang mit dem Angriffskrieg steht.⁶ Um die Voraussetzungen der Rechtmäßigkeit solcher Sanktionen im Kontext von deren Auswirkungen auf Unternehmen näher bestimmen zu können, kann jedoch der – wenn auch vor dem EuGH verhandelte – Fall *PJSC Rosneft Oil Company gegen Her Majesty's Treasury u. a* herangezogen werden. Im Falle Rosneft hatte das gleichnamige Öl- und Gasunternehmen gegen die im Kontext der Ukraineannexion verhängten Sanktionen geklagt. Rosneft wies zum damaligen Zeitpunkt, wie z.B. die Nord Stream AG, eine Eigentümerstruktur auf, bei der der russische Staat nicht 100% der Anteile hält. Bei Rosneft werden etwa rund 20% von BP Russian Investments Ltd., einer Tochter des britischen Ölunternehmens BP plc, gehalten. In diesem Urteil machte der EuGH die Verhältnismäßigkeit von Sanktionen gegenüber dem völkerrechtswidrigen Verstoß zur Voraussetzung und urteilte, dass Unternehmensgrundrechte wie z.B. das Recht auf Eigentum oder das Recht zur unternehmerischen Freiheit nicht absolut gewährt werden, sondern „ihre Ausübung Beschränkungen unterliegen [kann], die durch von der Europäischen Union verfolgte Ziele des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind, sofern diese Beschränkungen tatsächlich Zielen des Allgemeininteresses entsprechen und im Verhältnis zum verfolgten Ziel keinen unverhältnismäßigen und unerträglichen Eingriff darstellen, der den Wesensgehalt der garantierten Rechte beeinträchtigt“⁷. Diese Erwägungen lassen sich im Grundsatz durchaus auf grundrechtsrelevante

⁶ Vgl. Hafner zur Problematik von targeted sanctions, *Hafner*, ZaöRV 76/2016, 391 (407).

⁷ EuGH, Urteil vom 28.03.2017, C-72/15, Rn 148.

Fragen übertragen, die Gazprom Export wie auch die Nord Stream AG oder die Nord Stream 2 AG direkt betreffen, als rechtfertigbar erscheinen.

Im Ergebnis werden hier die oben dargestellten Szenarien als völkergewohnheitsrechtskonforme Sanktionen betrachtet. Da Deutschland jedoch über ein Gasversorgungsnetz mit weiteren Staaten verbunden ist, stellte sich bei einem Alleingang Deutschlands das Problem, dass möglicherweise andere Staaten ebenfalls vom Netz bzw. von Gaslieferungen über dieses abgeschnitten werden⁸. So könnten solche Auswirkungen der Sanktionen auf unbeteiligte Drittstaaten als völkerrechtswidrig eingeordnet werden.⁹ Insofern wäre jedenfalls ein gemeinsamer europäischer Beschluss im Rahmen der GASP anzuraten.

2.2.3 Recht der internationalen Verträge

Internationale Verträge zur Gaslieferung bestehen, wie bereits festgehalten, zwischen Deutschland und Russland nicht. Doch auch wenn solche Verträge bestünden, wäre eine Beendigung in Form der Kündigung oder nur eine Suspendierung keineswegs ohne weiteres möglich. Gemäß Art. 26 der WVK sind Verträge zu wahren. Verträge können nur ausnahmsweise beendet werden. So bei einer entsprechenden vertraglichen Vereinbarung im Vertrag selbst oder durch Einvernehmen der Vertragsparteien, vgl. Art. 54 WVK. Zu beachten ist, dass ein solches Recht auf Rücktritt vom Vertrag und Suspendierung durch ausdrückliche Zustimmung zum Aufrechterhalten der Vertragsbeziehungen oder durch entsprechendes Verhalten verloren werden kann, vgl. Art. 45 WVK. Liegt in den einschlägigen Verträgen keine Kündigungsklausel vor, besteht insbesondere eine 12-monatige Notifizierungspflicht für eine Kündigungsabsicht, Art. 56 Abs. 2 WVK. Indes ist eine Beendigung bzw. Suspendierung bei erheblicher Vertragsverletzung möglich, Art. 60 WVK. Hierfür müsste jedoch eine unzulässige Ablehnung des Vertrages oder eine Verletzung einer für die Erreichung des Vertragsziels oder Vertragszwecks wesentlichen Bestimmung vorliegen. Vorgesehen ist überdies die Beendigung bzw. Suspendierung bei grundlegender Änderung der Umstände. Hierfür müssten die Umstände eine wesentliche Grundlage für die Zustimmung der Vertragsparteien zur Vertragsbindung sein und die Änderung der Umstände würde das Ausmaß der auf Grund des Vertrages noch zu erfüllenden Verpflichtungen tiefgreifend umgestalten.

Zwischen Russland und der EU und ihren Mitgliedstaaten besteht seit 1997 ein Partnerschaftsabkommen. Dieses enthält eine ganze Reihe von Vereinbarungen, denen Sanktionen im Sinne eines Importembargos zuwiderlaufen würden. Zwar geht Art. 65 nur sehr oberflächlich auf die Energiebeziehungen zwischen den Vertragspartnern ein und bestimmt z.B., dass die Zusammenarbeit im Bereich Energie z.B. die Schaffung der notwendigen institutionellen, rechtlichen, steuerlichen und sonstigen Voraussetzungen für die Förderung einer Ausweitung von Handel und Investitionen im Energiebereich oder die Modernisierung der Energieinfrastruktur, einschließlich des Verbunds der Gas- und Elektrizitätsversorgungsnetze umfasse. Da diese Vorschrift jedoch auch als politische Zielbestimmung des Abkommens gelesen werden kann (so wird z.B. auch die Formulierung einer Energiepolitik als Zusammenarbeitsziel definiert) ist fraglich, inwieweit sie justiziabel ist. Allerdings liefen Sanktionsmöglichkeiten wie ein Importembargo oder eine reduzierte Abnahme jedenfalls den Artikeln 12 (freier Transit) und 15 (keine mengenmäßigen Beschränkungen) zuwider.

Artikel 19 des Abkommens sieht allerdings vor, dass das Abkommen Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrverboten oder -beschränkungen nicht entgegensteht, die aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit und zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen,

⁸ <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/gaspipelines-kapazitaeten-101.html>, 30.04.2022

⁹ Hafner, ZaöRV 76/2016, 391 (398).

Tieren oder Pflanzen, der natürlichen Ressourcen, des nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert oder des geistigen, gewerblichen oder kommerziellen Eigentums gerechtfertigt sind. Diese Verbote oder Beschränkungen dürfen dabei jedoch weder ein Mittel der willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Vertragsparteien darstellen. Hier mag man andenken, ob die öffentliche Sittlichkeit oder der Schutz des Lebens von Menschen als Anknüpfungspunkt für eine Derogation dienen können. So könnte argumentiert werden, dass es Moralvorstellungen gebieten können, Gaslieferungsabnahme zu verweigern, wenn anzunehmen ist (wobei die Richtigkeit dieser Annahme wie oben gezeigt durchaus umstritten ist), dass die hieraus gewonnenen Entgelte einen Angriffskrieg mitfinanzieren. Im Hinblick auf den Schutz des Lebens (z.B. von ukrainischen Zivilisten) wäre jedoch fragwürdig, inwieweit eine solche weite und mittelbare Anwendung von der ratio des Abkommens, das in erster Linie Wirtschaftsbeziehungen ausgestaltet, umfasst sein kann. So könnte argumentiert werden, dass mit dem Schutz des Lebens nur auf Staatsangehörige der Abkommenspartner referiert wird, wofür auch die Systematik spräche (Schutz des *nationalen* Kulturguts als weiterer Derogationsgrund).

Die aufgeworfenen Fragen können jedoch dahinstehen, insofern Artikel 99 des Abkommens geeignete Derogationsanknüpfungspunkte bereithält. Gemäß der Norm hindert das Partnerschaftsabkommen eine Vertragspartei nicht daran, alle Maßnahmen zu ergreifen, 1 . die sie zum Schutz ihrer wesentlichen Sicherheitsinteressen für notwendig erachtet: [...] d) im Falle schwerwiegender innerstaatlicher Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, im Kriegsfall, bei einer ernsten, eine Kriegsgefahr darstellenden internationalen Spannung oder zur Erfüllung von Verpflichtungen, die sie zur Wahrung des Friedens und der internationalen Sicherheit übernommen hat. Hier kann man sich der vom EuGH im Fall Rosneft geäußerten Ansicht anschließen, dass der Wortlaut der Bestimmung nicht verlangt, „dass sich der "Krieg" oder die "ernste internationale Spannung, die eine Kriegsgefahr darstellt" auf einen Krieg bezieht, der das Gebiet der Europäischen Union unmittelbar betrifft“. So kann in einem weiten Verständnis der Norm das deutsche Sicherheitsinteresse durch den Krieg in der Ukraine etwa dadurch als berührt angesehen werden, als dass der Angriff Russlands auf einen ehemaligen Bestandteil der UdSSR weitere Angriffe auf Staaten der ehemaligen UdSSR wie z.B. die baltischen Staaten jedenfalls denkbar erscheinen lassen, mit denen Deutschland über die europäische, wie auch NATO-Sicherheitsstruktur verbunden ist.

2.2.4 Internationales Handelsrecht

Unilaterale Maßnahmen Deutschlands gegen ein Unternehmen eines oder unmittelbar gegen einen Vertragsstaat des internationalen Handelsrechts, genauer des GATT, könnten sich als unzulässig entpuppen. Mengenmäßige Beschränkungen sind gemäß Art. XI GATT verboten. Nichts anderes stellt etwa ein Importembargo dar. Entsprechende Maßnahmen könnten jedoch nach Art. XX GATT gerechtfertigt werden. Unbeschadet einer Prüfung des sog. Chapeau für allgemeine Ausnahmen ist keine einschlägige allgemeine Ausnahme ersichtlich. Ausdrücklich sieht das Abkommen aber die Sicherheit der Nationalstaaten betreffende Ausnahmen vor. Demnach sind die Nationalstaaten nicht daran gehindert, die Maßnahmen zu treffen, die sie zum Schutze ihrer Sicherheit (Art. XXI lit. b GATT), in Kriegszeiten oder im Falle einer anderen ernsten internationalen Spannung (Art. XXI lit. c GATT) für erforderlich halten. Ebenso wenig sind Maßnahmen untersagt, die der Erfüllung der Verpflichtungen auf Grund der Charta der Vereinten Nationen zur Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der Sicherheit zu dienen, vgl. Art. XXI lit. c) GATT. Zumindest Letzteres steht unter den oben beschriebenen Vorbehalten unilateraler Maßnahmen ohne entsprechendes UN-Mandat.

Maßnahmen im Sinne des Art. XI GATT sind überdies unter dem Investitionsschutzabkommen des Energy Charter Treaty untersagt, vgl. Art. 5 Abs. 1 ECT. Zum einen verweist Art. 5 Abs. 1 ECT jedoch auf hiervon unberührte Rechte und Pflichten unter dem Recht der WTO. Zum anderen sieht Art. 24 Abs. 3 ECT selbst Ausnahmen vom Verbot vor. Hierunter fallen auch Maßnahmen, die ein Vertragsstaat für erforderlich erachtet, (Art. 24 Abs. 3 lit. a) ECT) für den Schutz seiner essentiellen nationalen Sicherheitsinteressen, insbesondere (Art. 24 Abs. 3 ii ECT) in Kriegszeiten, bewaffneten Konflikten oder anderen Notfällen in internationalen Beziehungen.

2.2.5 Zwischenfazit

Die Ausführungen zeigen, dass unbeschadet einer genauen Ausgestaltung etwaiger Maßnahmen, Sanktionen mit Auswirkungen auf NordStream 1 und 2 und die hierüber laufenden Gaslieferungen rechtlich zulässig sein können. Einschränkungen unmittelbar im Rahmen der privatrechtlichen Rechtsbeziehungen erscheinen abseits der parallel bestehenden staatlichen Maßnahmen ausgeschlossen. Hingegen können unilaterale Maßnahmen Deutschlands durchaus rechtlich zulässig ausgestaltet werden. Dabei ist die Einordnung der Maßnahmen als unilaterale Sanktionen im Kontext des internationalen Rechts der Staatenverantwortlichkeit oder als unilaterale Maßnahmen im Sinne des internationalen Handelsrechts zunächst nicht bedeutsam. In beiden Fällen handelt es sich um eine rechtlich zulässige Ausgestaltung, jedenfalls unter Anwendung von Ausnahmegründen.

2.3 Rechtsfolgen

Die Einordnung möglicher Maßnahmen Deutschlands als grundsätzlich rechtlich zulässig ändern im Weiteren nichts daran, dass mögliche weitere rechtliche Implikationen mit ihrer Anwendung einhergehen. Hier soll in der gebotenen Kürze aufgezeigt werden, welche Optionen als (zulässige) Reaktionsmaßnahmen für Russland angesichts der angenommenen deutschen Maßnahmen zur Hand stehen. Damit wird sogleich die Frage aufgeworfen, ob und inwieweit solche Maßnahmen zum Rechtsfrieden beitragen.

2.3.1 (Gegen-) Maßnahmen & IGH

Es ist wohl keine allzu gewagte These, anzunehmen, dass Russland auf Sanktionen mit eigenen Sanktionen und Gegenmaßnahmen reagieren würde. Es steht zu erwarten, dass Russland für sich in Anspruch nimmt, dass es sich bei eigenen Maßnahmen gegen die Maßnahmen von Deutschland um völkerrechtlich zulässige Gegenmaßnahmen im Sinne des Art. 49 Abs. 1 ILC handelt. Freilich setzt dies – wie vorab erläutert – voraus, dass es sich bei den Maßnahmen um eine Reaktion auf völkerrechtswidriges Verhalten handelt. Es ist absehbar, dass Russland etwaige unilaterale Maßnahmen Deutschlands sogleich selbst als völkerrechtswidriges Verhalten abstempelt und sodann mit eigenen Sanktionen und Gegenmaßnahmen reagieren würde. Die Folge wäre ein Ping-Pong der Maßnahmen und Gegenmaßnahmen. Dabei bliebe eine abschließende Streitklärung der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit vor dem Internationalen Gerichtshof bis zur Zustimmung durch beide Streitparteien aus, vgl. Art. 36 Abs. 1 Alt. 1 IGH Statut. Es droht somit vielmehr ein Schlagabtausch, womöglich gar ein Hochschaukeln, der Maßnahmen.

2.3.2 WTO & DSU

Eine Streitbehandlung unilateraler Maßnahmen wäre unbeschadet dessen im Rahmen des Streitbeilegungsmechanismus der WTO möglich. Für die Einleitung der Streitbeilegung bedarf es hier nicht der Zustimmung aller Streitparteien. Vielmehr genügt die Forderung einer beschwerenden Partei, vgl. Art. 6 Abs. 1 DSU. Mit dem sodann einzuleitenden Verfahren vor dem WTO-Panel oder ein gegebenenfalls anschließendes Verfahren vor dem Appellate Body (vgl. Art. 17 DSU) kann grundsätzlich eine verbindliche Streitleösung im Rahmen des Handelsrechts gefunden werden. Aufgrund einer anhaltenden Blockade zur Nachbesetzung des WTO-Appellate Body ist eine letztverbindliche Rechtsklärung von Handelsstreitigkeiten und damit auch hierunter fallender unilateraler Maßnahmen derzeit ausgeschlossen. Es ist gerade das zweistufige System der Streitbeilegung in der WTO, bestehend aus Panel und sodann dem Appellate Body, das zur abschließenden Klärung von handelsrechtlichen Streitfragen beigetragen hat. Ohne funktionierenden Appellate Body kann hier kein Rechtsfrieden erwirkt werden. Die bestehenden Übergangslösungen ändern an der durch die Blockade erreichten Dysfunktion des Appellate Body und der Streitbeilegung im WTO-Recht insgesamt nichts.

2.3.3 Energy Charter Treaty

Einen Streitbeilegungsmechanismus sieht auch der ECT vor. Art. 26 ECT eröffnet dem Investor verschiedene Möglichkeiten der Streitbeilegung, insbesondere vor den nationalen Gerichten der streitenden Vertragspartei und im Rahmen von internationalen Schiedsverfahren. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass der Investor in einem Staat, der Vertragspartei zum ECT ist, seinen Sitz hat. Jedenfalls für Gazprom ist dies mit Zweifeln behaftet. Gazprom hat, wie bereits oben festgehalten, anders als die NordStream AG seinen Sitz in Russland. Dessen Mitgliedsstatus zum ECT ist jedoch fraglich. Russland hat den ECT unterschrieben allerdings nie ratifiziert. Im Jahr 2009 hat Russland zudem offiziell darüber informiert, dass es den ECT nicht ratifizieren wird. Im Rahmen der Streitigkeit Yukos unter dem ECT wurde ausgehend von einer provisorischen Anwendung des ECT durch Vertragsparteien vor der Ratifizierung des Vertrages eine Anwendung des ECT auch für Russland festgehalten. Gemäß Art. 45 Abs. 3 ECT bindet eine provisorische Anwendung des ECT den Staat für weitere 20 Jahre an das Investitionsschutzabkommen. Ungeachtet des Streits, ob tatsächlich eine provisorische Anwendung des ECT durch Russland vorlag, erscheint jedenfalls bei Anwendung des Art. 45 Abs. 3 ECT der Zugang zur Schiedsgerichtsbarkeit durch Gazprom im Falle von unilateralen Maßnahmen, mit Auswirkungen auf ihre Investitionen in Deutschland, nicht ausgeschlossen. Ohnehin ist für die NordStream AG mit Sitz in der Schweiz eine Anwendung des ECT und damit der Zugang zu Schiedsverfahren grundsätzlich eröffnet. In der Tat würden damit die womöglich Fragen, die im Kern die Beziehungen der Nationalstaaten und der internationalen Staatengemeinschaft betreffen, in Investitionsstreitigkeiten ausgelagert werden.

3 Schlussfolgerung

Die Kurzdarstellung der multipolaren Rechtsbeziehungen, betroffenen Rechtsbereiche und möglichen Rechtsfolgen zeigt, dass Maßnahmen gegen Russland bzw. NordStream durchaus zulässig sein können. Dabei gilt jedoch, dass Sanktionen angesichts ihrer zweifelhaften Wirksamkeit stellenweise kritisch gesehen werden. Wenngleich ungeachtet des Mangels eines UN-Mandats unilaterale Maßnahmen zulässig sein können, so sind diese als Ausnahme rechtfertigungsbedürftig.

Eine Rechtssicherheit ist in dieser Hinsicht angesichts Russlands Abkehr von den Grundsätzen des internationalen Rechts und der rule of law sowie bestehender Hürden in den einschlägigen Rechtsbereichen auch nach Beendigung des Konfliktes nicht garantiert. Allenfalls im Rahmen des Energy Charter Treaty und des hiermit eröffneten Zugangs zur Schiedsgerichtsbarkeit könnte eine abschließende Rechtsklärung erreicht werden. Dies wiederum befeuert die ohnehin bestehende Diskussion zur Einordnung von NordStream und NordStream 2 als ausschließlich private Investitionen. Die Interdependenzen und Grenzziehungen zwischen internationalen Beziehungen, Geopolitik und den Rechtsinteressen international agierender Unternehmen ist an anderer Stelle zu untersuchen.