

IIP-Papiere 14/2019

Hans-Jochen Luhmann

Das Ende der Ordnung von Hugo Grotius.

Jahrhunderte altes Recht zur freien Passage von Meerengen wird erstmals in der Straße von Gibraltar zur Durchsetzung einer nationalstaatlichen Handelssanktion ausgesetzt.

Die Aufbringung eines Rohöltankers in der Straße von Gibraltar und der Geist des *mare liberum*

In den frühen Nachtstunden des 4. Juli 2019 ist in der Straße von Gibraltar unter Einsatz staatlicher Gewalt ein Supertanker, voll mit Rohöl, gekapert worden. Sein Name ist *Grace 1*, mit der IMO-Nr. 9116412; Eigentümer und Ladung sind mutmaßlich aus dem Iran. Kapern des Subjekts ist ein Staat, Gibraltar, also faktisch, lässt man staatsrechtliche Feinheiten beiseite, Großbritannien (UK). Dessen Militär hat die Aufbringung mit seinen Marines auch vollzogen: Bei Nacht wurden von einem Kampfhubschrauber (*Lynx*) aus Soldaten abgesetzt, parallel fuhr ein weiterer Soldaten in schnellen Booten (*rigid-hulled inflatable boats (RHIBs)*) an den Tanker heran. Die enterten das Schiff über Strickleitern, die die Kameraden bordwandabwärts gelassen hatten. Insgesamt gelangten so gut 30 Marinesoldaten an Bord und nahmen die Mannschaft fest.¹

Der Tanker liegt vor Anker im Hafen von Gibraltar. Er ist mit 2 Mio. Barrel Rohöl beladen. Der Wert der Ladung liegt bei etwa 120 Mio. US\$, der Restwert des 1997 in Dienst gestellten Schiffes liegt bei maximal 70 Mio. US\$. Was mit dem Schiff und seiner Ladung, einem Vermögenswert von rd. 200 Mio. US\$, geschehen soll, ist offen. Wer im bankrechtlichen Sinne „*beneficial owner*“ von Schiff und Ladung ist, ist rätselhaft – aber so verschleiern zu können, gestattet die internationale Gemeinschaft dieser Branche. Der wirkliche Eigentümer verbirgt sich hinter einer komplexen Unternehmensstruktur, bei der Management- und Firmen-Sitze in Russland, Singapur, St. Kitts and Nevis sowie Dubai, also den Vereinigten Arabischen Emiraten (VAE), im Spiel sind.

¹ <https://kayhanlife.com/news/kayhan/sale-of-seized-iranian-tanker-could-be-ordered-for-security-reasons-sanctions-expert-says/>

Eine seltsame Rolle spielt in der nationalistischen Aufladung einer Schiffs-Aufbringung dann auch noch die Flagge, unter der ein Schiff unterwegs ist. Das ist faktisch eine Reminiszenz an frühere Zeiten, als die Flagge tatsächlich die staatliche Verbundenheit eines Schiffes signalisierte. Heute sind Flaggenstaat und Firmensitz, also Sitz Eigners oder Sitz der betreibenden Reederei, regelmäßig getrennt – die Flagge sagt nur, wo das Schiff registriert ist, was etwas kostet, sodass unter dieser Voraussetzung die erforderlichen Versicherungen getätigt werden können. Die *Grace 1* war in Panama registriert, bis Panama auf Knall und Fall am 3. Juli 2019 mit Berufung auf Ausnahmeregelungen und dem Vorwurf der Geldwäsche die Registrierung unter seiner Flagge widerrief. Als das Schiff am 4. Juli festgesetzt wurde, war es gleichsam staatenlos unterwegs. Faktisch spielte das keine Rolle, weil der Iran umgehend die Patronage übernahm. Rechtlich aber könnte das noch eine Rolle spielen, ist aber bislang nicht ins Spiel gebracht worden – das wird noch kommen, denn in der US-amerikanischen Rechtsliteratur ist der Fall extensiv durchgespielt.

Mit der Aufbringung der *Grace 1* ist etwas unternommen worden, was das Potential hat, den 4. Juli 2019 in die Geschichtsschreibung eingehen zu lassen. Das Recht von Schiffen zur freien Passage von Meerengen hat eine mehrhundertjährige Tradition. Die global ausgreifenden europäischen Seemächte des 15. und 16. Jahrhunderts, Spanien und Portugal, verlangten die ausschließliche Herrschaft über die gesamte Meeresfläche der Erde (*mares clausae*) – im 17. Jahrhundert zog UK mit derselben Rechtsauffassung nach. Dagegen, gegen diesen All-Nutzungsform-Ausschließlichkeitsanspruch, postulierte Hugo Grotius zu Beginn des 17. Jahrhunderts die Doktrin des „*mare liberum*“, gemeint für die Schifffahrt – Grotius postulierte für unterschiedliche Nutzungsformen des Meeres unterschiedliche Rechte. Für die Schifffahrt, das entscheidende Vehikel des weltweiten Handels, sollten die territorialstaatlichen Hoheitsansprüche zur See generell und bedingungslos zurückstehen – das galt selbstredend für Meerengen. Die führenden Mächte akzeptierten das, vormals die Seemacht Albion, später die ihm im späten 19. Jahrhundert nachfolgende dominierende Militärmacht zur See, die USA, wurden und werden nicht müde zu betonen, dass sie dieses Recht verteidigen werden, wo auch immer auf dem Globus, mit den ihnen zur Verfügung stehenden überlegenen militärischen Mitteln. In der Straße von Gibraltar haben sie etwas getan bzw. initiiert, was sie einem Dritten nie durchgehen lassen würden.

Meerengen sind rechtlich deswegen besonders heikel, weil hier das Recht zur freien Passage mit den Hoheitsansprüchen der Anrainerstaaten in Konkurrenz kommen kann – das gilt insbesondere nach Ausweitbarkeit der nationalstaatlichen Hoheitszonen von 3 auf 12 Seemeilen mit der United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), welche 1982 beschlossen wurde und 1995 in Kraft trat. Auch seitdem, in diesen etwa 30 Jahren des Vormarsches nationalstaatlicher Hoheitsansprüche auf See, ist das, was vor drei Wochen vorfiel, dieser Tabubruch, vermieden worden.

Auch im Verlaufe der letzten zwölf Monate noch, in denen das Recht zur Durchfahrt durch Meerengen dreimal umstritten war, hielt der von Grotius gestiftete Konsens. Die Liste der Auseinandersetzungen umfasst bislang „Frisches Haff“ (Vistula Lagoon), Straße von Kertsch, Straße von Hormuz; am 4. Juli 2019 ist die Straße von Gibraltar hinzugekommen – das jahrhundertalte Recht der freien Passage stand offenkundig unter Druck, der ständig zunahm. Nun hat es dem

Druck nicht mehr standgehalten, ist kollabiert. Das seltsame an dem Vorgang ist, dass das Getöse des Einsturzes bislang fast keine Resonanz fand in völkerrechtlichen und sicherheitspolitischen Zirkeln (mit Ausnahme von zwei Blog-Beiträgen, sehr zurückhaltender Art²). Der konfrontative Vorgang ist nicht abgeschlossen.

Unbeachtet von den westlichen Medien lief im Persischen Golf über Tage ein dramatisches Geschehen ab.³ Der Iran hatte umgehend den Botschafter Großbritanniens einbestellt und Vergeltung angekündigt. Ayatollah Khamanei setzte einen Tweet ab: *“If Britain does not release the Iranian oil tanker, it is the authorities’ duty to seize a British oil tanker.”* Das wurde von britischen Reedereien offenkundig äußerst ernst genommen. Es wird berichtet, dass am 8. Juli der von BP gecharterte Tanker *British Heritage* eine Fahrt zum irakischen Hafen Basrah abgebrochen habe, am 9. Juli haben zwei britische Kriegsschiffe den ebenfalls unter britischer Flagge fahrenden Tanker *Pacific Voyager* durch die Straße von Hormuz eskortierten. Am 10. Juli dann wurde auch die (leere) *British Heritage* eskortiert, da kam es dann am 11. Juli zu dem Scheinangriff – der erst war Anlass für die Wiederaufnahme der Berichterstattung im Westen. Inzwischen ist es auch für die westlichen Medien zum großen Knall gekommen – die Aufbringung des unter britischer Flagge fahrenden schwedischen Tankers *Stena Impero* am 19. Juli hat das provoziert.

1. Die rechtliche Begründung durch Gibraltar/UK

Der Grund, der aktuell zu dieser „Beschlagnahmung“ geführt hat, macht den Vorgang so herausragend – der Betroffene, der Iran, spricht von einem Akt der „Piraterie“; das ist wörtlich Unsinn, aber als Betonung der Völkerrechtswidrigkeit nicht von der Hand zu weisen. In den Medien wurde der Vorgang umgehend als Akt der Umsetzung von US-Sanktionen gegen den Iran eingeordnet. Das aber ist formal unzutreffend, als solches dann aber doch vielsagend – irgendwo müssen die Medien das so einheitlich schließlich herhaben. Einen Anhalt gibt, dass Panama, wo der Tanker rechtlich registriert war, dessen Registrierung einen Tag zuvor mit sofortiger Wirkung ausgesetzt hat – und das mit Verdacht auf Verwicklung in Geldwäsche und Terrorfinanzierung begründet hat. Auf diese Informationen zu diesem Zeitpunkt wird Panama nicht von alleine gekommen sein. Ein zweiter Anhalt ist, dass die Grace-Bay-Reederei seit 2013 auf der US-Sanktionsliste gegen den Iran steht. (p. 104)⁴

Die Administration von Gibraltar gibt als Grund für die Kaperung jedoch etwas an, was mit dem Iran und dem Sanktionsregime der USA gegen den Iran nicht das Geringste zu tun hat: *„This action arose from information giving the Gibraltar Government*

² [csis.org/analysis/gibraltar-tanker-seizure-uranium-enrichment-breach-add-new-dimensions-middle-east-tensions](https://www.csis.org/analysis/gibraltar-tanker-seizure-uranium-enrichment-breach-add-new-dimensions-middle-east-tensions) <https://lobelog.com/the-strange-case-of-the-grace-is-detention/>

³ <https://www.rivieramm.com/news-content-hub/news-content-hub/what-we-know-about-detained-iranian-tanker-grace-1-55529>

⁴ <https://fas.org/sgp/crs/mideast/RS20871.pdf>

*reasonable grounds to believe that the vessel, the Grace 1, was acting in breach of European Union sanctions against Syria. In fact, we have reason to believe that the Grace 1 was carrying its shipment of crude oil to the Banyas Refinery in Syria. That refinery is the property of an entity that is subject to European Union sanctions against Syria.”*⁵

Zudem gilt demnach: Der Grund der Kaperung liegt nicht in etwas Faktischem, der Herkunft des Öls, sondern in etwas Potentiellem, dem angeblich intendierten Ziel der Lieferung. Dass der Iran betroffen ist, ist demnach gleichsam lediglich ein Kollateralschaden.

Das einschlägige EU-Sanktions-Regime ist in Council Decision 2013/255/CFSP vom 31. Mai 2013 („concerning restrictive measures against Syria“) gefasst. Dessen Artikel 26 besagt:⁶

„If Member States have information that provides reasonable grounds to believe that the cargo of vessels ... bound for Syria contains items whose supply, sale, transfer or export is prohibited under Article 1 ..., they shall inspect, in accordance with their national legislation and consistent with international law, in particular the law of the sea and relevant ... maritime transport agreements, such vessels ... in their ..., as well as in their territorial sea, in accordance with decisions and capabilities of their competent authorities and with the consent, as necessary in accordance with international law for the territorial sea, of the flag State.“ Die Mitgliedstaaten der EU sind demnach in der Tat verpflichtet, einen Ölimport nach Syrien zu unterbinden, sofern er ihr Küstengewässer berührt – doch das sollen sie nicht ohne Abwägung tun. Sie sollen die relevanten anderen rechtlichen Regime, insbesondere das Seerecht, in ihre Entscheidung einbeziehen. Die prononcierte Erklärung des Chef-Ministers von Gibraltar, dass er lediglich EU-Recht umgesetzt habe, gibt zumindest nicht zu erkennen, dass diese Abwägung mit Seerecht stattgefunden hat. Von einer Abwägung mit dem Recht zur Durchfahrt durch Meerengen spricht er nicht. Also hat sie anscheinend auch nicht stattgefunden. Das ist der Tabubruch.

Diese Abwägung aber stand an. Das jahrhunderte-alte internationale Recht auf freie Passage für Handelsschiffe durch Meerengen einfach so für die Durchsetzung nationalen Rechts beiseite zu schieben, ist offenkundig eine völlig abwägungslose Entscheidung. Die EU hat sich zu dem Vorfall, der in ihrem Sinne, ohne sie zu fragen, vorgenommen worden ist, bislang nicht geäußert. Ihr konsequentes Schweigen spricht Bände.⁷ Es lässt vermuten, dass er in Brüssel ebenso gesehen wird wie hier expliziert. Die rechtliche Würdigung seitens der Behörde Gibaltars scheint unprofessionell gewesen zu sein.

Und das nicht allein. Der Vorgang ist auch in Konflikt mit etablierten rechtsstaatlichen Sitten. Das EU-Sanktionsregime bestand seit 2012. Auf die Idee, es über Nacht in einer Regulierung für Gibaltars Hoheitsgewässer umzusetzen, kam die dortige Administration erst am 3. Juli 2019⁸ – also als die Durchfahrt der Grace 1 durch Gibaltars Gewässer bereits avisiert war, von wem auch immer;

⁵ <https://www.gibraltar.gov.gi/press-releases/detention-of-super-tanker-the-grace-1-5062019-5095>

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:147:0014:0045:EN:PDF>

⁷ <https://theconversation.com/eu-silence-over-british-seizure-of-iranian-tanker-is-a-telling-glimpse-of-post-brexit-future-120437>

⁸ <https://www.gibraltarlaws.gov.gi/artides/2019s131.pdf>

inzwischen ist klar, dass auch das Schiff selbst das avisiert hatte, weil es bei verlangsamter Fahrt Versorgungsgüter von Gibraltar aus an Bord nehmen wollte; die waren bestellt. Dem Chef-Minister ist mit der Regulierung die Befugnis gegeben wird, einzelne Schiffe zu benennen, die dann festzusetzen sind, sofern sie sich in Gibaltars Hoheitsgewässern befinden. Es handelt sich offenkundig um eine eilig erlassene Regelung für einen Einzelfall, die Festsetzung von *Grace 1*.

Bemerkenswert ist zudem die Formulierung der Gründe, bei deren Vorliegen der Chef-Minister ein Schiff auf die Liste zur Aufbringung setzen darf. Sie lauten:

„(a) has reasonable grounds to suspect that the ship ... is, has been, or is likely to be, involved in a breach of the EU Regulation; and

(b) considers that it is appropriate for that ship to be specified, having regard to the purpose of these Regulations.“

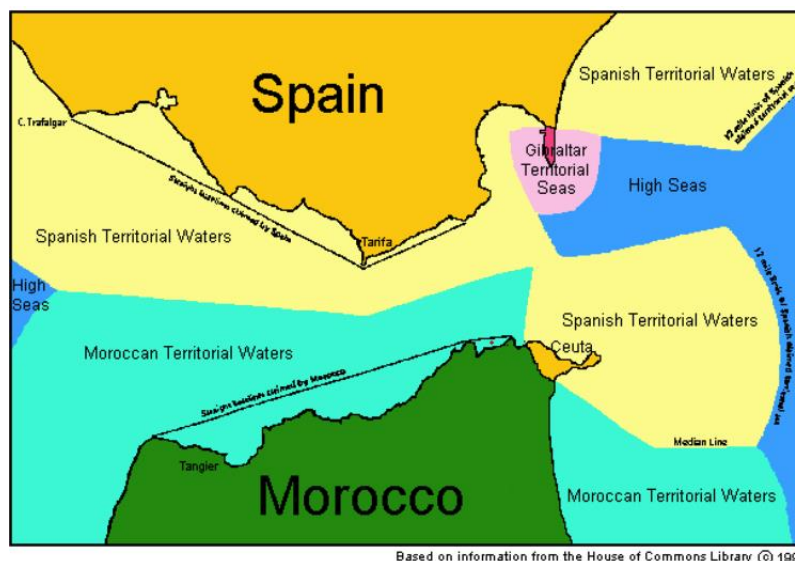
Da also ist die rechtsstaatlich problematische futurische Formulierung, *„is likely to be involved in a breach“* verankert; auch die Verfolgung nach Gutdünken ist da, als „und“-Formulierung, enthalten. Wenn also der Chef-Minister seine Meinung hinsichtlich der Angemessenheit ändert, ist der Grund für eine Aufbringung entfallen. Das ist Rechtsdurchsetzung nach Einzelfall-Zweckmäßigkeit-Gutdünken. Ein Rechtsstaat funktioniert anders. Zugleich macht diese Regelung es sehr leicht, von dem hohen Ross, welches da bestiegen worden ist, nach hinreichender Gegeneskalation des Iran wieder herunterzusteigen. Die vorgebrachten Rechtsgründe hindern daran nicht.

2. Würdigung: Die Kaperung des Handelsschiffes in der Straße von Gibraltar ist ein unüberlegter, inkonsistenter und für die EU gefährlicher Präzedenzfall

Die Diagnose fehlender Abwägung gilt auch, wenn man auf die nächsten anstehenden Schritte blickt. Es gibt keinen Grund, dass Gibraltar das Schiff mit seiner wertvollen Ladung auf Dauer festsetzt – es muss alsbald freigegeben werden. Dann wird das Schiff die Hoheitsgewässer Gibaltars verlassen und sich alsbald auf Hoher See jenseits der Meerenge befinden, die das Tor zum Mittelmeer bildet. Was soll das Schiff hindern, mit Ziel Syrien weiter zu fahren – wenn denn die syrische Raffinerie Banyas tatsächlich, trotz ungeeigneter Anlandungs-Kapazitäten, das Ziel ist? Der britische Außenminister, der sich um Deeskalation bemüht, versucht in seiner Hilflosigkeit „Garantien“ zu erhalten, dass die *Grace 1* nach Freigabe nicht diese Route wählt.⁹ Was sollte mit dem Akt dieser Kaperung im Hinblick auf das Sanktionsregime gegen Syrien im Ergebnis gewonnen sein? Außer zerschlagenem Porzellan ist mit dieser Vorgehensweise nichts von Dauer erreichbar. In Gibraltar sich verproviantieren lassen wird kein Schiff mit Ziel Syrien mehr tun, es wird das Boot des Proviantierers einen Kilometer weiter auf das Meer hinaus bestellen. Denkt man zwei Schritte voraus, so war dieser Ausgang von Anfang an klar. Gibraltar kann, selbst mit seiner eigenwilligen Auslegung von EU-Sanktions- und

⁹ <https://www.nytimes.com/2019/07/13/world/middleeast/britain-iran-oil-tanker-syria.html>

See-Recht, die nach ihm benannte Meeres-Straße nicht sperren, das gibt seine Lage nicht her. Das könnte nur Spanien. Das Porzellan, das hier zu Bruch ging, war nicht Massenware sondern ein kostbarstes Einzelstück. Bislang wurde, der Grotiusschen Doktrin gemäß, die Freiheit der Handelsschifffahrt bei der Durchfahrt durch Meerengen absolut gesetzt, eine Nutzung der ambivalenten Rechtssituation in Meerengen zur Blockade von Handelsschiffen, zur Durchsetzung nationaler Rechtsauffassungen, incl. Sanktionsregime, wurde bislang gescheut – syrische Häfen wurden über Jahre, trotz Sanktionsregimes, angefahren und Schiffe mit dem Ziel Syrien querten die Straße von Gibraltar ungehindert.



Die Karte zeigt, dass eine Durchfahrt durch die Meerenge ohne Berührung spanischen Hoheitsgebietes zur See unmöglich ist. Spanien aber hat nie eingegriffen, vertritt also eine andere Haltung zu der Maßgabe der EU, Sanktionen gegen Syrien in eigenen Territorialgewässern durchzusetzen. Spanien wägt ab. Und die Europäische Kommission hat das anscheinend nie bemängelt.

Gibraltar bzw. Großbritannien hat eine Büchse der Pandora geöffnet. Das Vorgehen des Iran gegen den unter britischer Flagge fahrenden Tanker *Stena Impero* zeigt es beispielhaft. Versuchte der Iran bislang, die Kosten der Nutzung der Straße von Hormuz durch gewaltsame Aktionen hochzutreiben, hat er nun gelernt. Nun imitiert der Iran das Verhalten der Behörden Gibaltars, geht streng rechtsförmig vor. Wo soll die Grenze des Abrutschens sein? Ein Beobachter aus Indien fragt beispielsweise:¹⁰

„In international trade, do countries through which transit takes place have the right to impose their laws on the merchandise in transit? For example, can pharmaceutical products from India, which are in consonance with Indian and the receiving country's laws, be seized in transit in Europe if they violate the EU's patent laws? Such seizures have happened, creating a trade dispute between India and the EU. The EU finally agreed not to seize such goods in transit. So can the EU extend its sanctions to goods in transit through its waters?“

¹⁰ <https://citizentruth.org/the-uks-dubious-role-in-the-new-tanker-war-with-iran/>

Hinzu kommt, dass nicht die Herkunft, das wäre etwas Faktisches, sondern die Destination, d.i. etwas Intendiertes, etwas nicht-Faktisches, was leicht auch geändert werden kann, zur Grundlage der Kaperung gemacht wurde. „Post-faktische Rechtsdurchsetzung“ könnte man formulieren, wenn man Lust auf feuilletonistische Zuspitzung hat.

Beides zusammengenommen zeigt, dass hier rechtlich höchst Problematisches zum Anlass für eine gewaltsame Unterbindung der Passage gemacht worden ist. Die Freiheit zur See ist hier im Kern angegriffen worden. Aus Zufall? Aus Missgeschick? Oder als unausweichliche Konsequenz einer höherrangigen, will heißen geo-politischen Agenda?

3. Der Kern der kriegs-völkerrechtlichen Problematik bzw. Attraktivität

Im Zentrum des Geschehens, wofür die Kaperung in der Straße von Gibraltar ein Symptom ist, steht eine Innovation im Austrag zwischenstaatlicher Konflikte. Wir erleben aktuell eine „Ökonomisierung“ der Führung von „Kriegen“, wobei sich das Bild und Verständnis von „Krieg“ wandeln. „Ökonomische“ Formen der Führung eines „Krieges“ unterstehen nicht dem „Kriegs-Völkerrecht“, sie gelten rechtlich auch nicht als Anwendung von „Gewalt“ – ob sie tatsächlich weniger zerstörerisch sind, ob nicht die Toten und Deprivierten, die auf diese moderne, Gewaltvermeidende Weise erzeugt werden, in der Anzahl weit mehr, aber nur statistisch erfassbar sind, dieser Zweifel steht auf einem anderen Blatt. Hintergrund ist jedenfalls der Fortschritt in der Globalisierung, welche auch als Schaffung von intensiver interstaatlicher wirtschaftlicher Vernetzung und damit von Abhängigkeiten gelesen werden kann. Das, was da in den letzten 30 Jahren geschaffen worden ist, kann man nun umgekehrt nutzen. Man kann es zumindest versuchen. Konsequenz ist die deutliche Zunahme des Einsatzes des relativ neuen Instruments der allein nationalstaatlich mandatierten (Wirtschafts-)Sanktionen als Mittel des zwischenstaatlichen Konfliktaustrags.

Es geht um Mittel des „zwischenstaatlichen Konfliktaustrags“, „Kriegs-Völkerrecht“ aber ist nicht einschlägig. Damit steht die Frage im Raum, nach welchem Völkerrecht diese neue Form der Kriegsführung beurteilbar ist. Darauf lautet die Antwort zumindest der Völkerrechtler in der Region, die sich dieses neuen Instruments am meisten bedient, des Westens: Völkerrechtlich sei alles erlaubt, was nicht explizit verboten ist.

Etablierte Formen des zwischenstaatlichen Konfliktaustrags haben bereits eine lange Geschichte, wurden häufig angewendet, das damit erzeugbare Leid und der damit erzeugbare Schaden, das beides ist bestens bekannt, weil über Jahrhunderte schmerzlich erlebt. Also haben sich dazu im Laufe der Geschichte Regime ausgebildet, die diese Folgen begrenzen sollen, die dem Konfliktaustrag auch Fesseln anlegen. Das wird man im Normalfall als Vorteil begreifen, man kann es aber auch als einen Nachteil ansehen.

Das aktuell zunehmende Bedürfnis, dem Gegner ohne Begrenzung den Kopf einschlagen zu dürfen, macht angesichts dessen die Kampfform „(Handels-)Sanktionen“ aus rechtlichen Gründen attraktiv.

Für Sanktionen, weil neu, gibt es keine völkerrechtliche Grundlage – so zumindest das Völkerrechtsverständnis des Westens, des Haupt-Protagonisten dieser innovativen Kampfform.

Ein zweiter Vorteil: Mit Sanktionen kann man eine Form von „Gewalt“ im Sinne der Clausewitzschen Definition („einem Gegner seinen Willen aufzwingen“) ausüben, die aber jenseits des Sinnes von „Gewalt“ in der UN-Charta ist. Sanktionen haben also die Eigenschaft, dem Gewaltmonopol des UN-Sicherheitsrates (UNSC) nicht unterworfen zu sein. Sie machen (unilaterale) Kriegsführung jenseits des Regimes von Jalta rechtlich möglich. Das kann man als Vorteil sehen, das macht dann eine weitere rechtliche Attraktivität diese Konfliktaustragsform aus. Die Vorteilhaftigkeit ist jedoch Agenda-abhängig. Sofern die Führungsmacht des Westens auf die Überwindung der Ordnung von Jalta, des Gewaltmonopols im UN-Sicherheitsrates, aus ist, erscheinen unilateral erlassbare Sanktionen als zweckmäßig.

Für die Überlegenen, die wirtschaftlich potenten Staaten, das sind die des Westens, sind Sanktionen bzw. generell wirtschaftliche Formen des Kampfes aus einem dritten Grund so beliebt: ihrer Macht-Asymmetrie wegen. Sie sind von den wirtschaftlich starken Mächten oktroyierbar, ohne dass diese Vergeltung ernstlich zu fürchten haben: Ein Elefant, der Zutritt, hat nicht die Gegenwehr seines Opfers zu fürchten, den letzten Biss der zum Sterben verurteilten Maus.

Wenn nun über das Mittel der Blockade einer Meerenge für Kriegsschiffe (Russland) hinaus gar, wie am 4. Juli geschehen, zur Kaperung von Handelsschiffen in Meerengen (UK) zur Durchsetzung von Wirtschaftssanktionen gegriffen wird, dann wendet sich das Bild. Dann eröffnet der Westen den von Sanktionen Betroffenen, also denjenigen, auf die gezielt wird, eine Retorsionsmöglichkeit, die auch ein wirtschaftlicher „Elefant“ zu fürchten hat. Im Konflikt, im Krieg, gilt „wie Du mir, so ich Dir“ – dies gilt auch im Handelskrieg. Wirtschaftliche Sanktionen gegen andere Staaten sind unilateral möglich, allein durch nationalstaatliche Mandatierung. Eine pure Behauptung, nicht einmal zu Tatsachen, sondern zu Intentionen, also von etwas, was der Denunziation nahesteht, reicht dafür aus – rechtliche Substanz ist nicht groß erforderlich. Das „*listing*“ ist mit seiner Beweislastumkehr schon eine perfide Art von Recht, es ist schamlos offen Recht des Stärkeren.

Der Iran nutzt die gebotene Legitimierung einer Retorsion gerade und führt den Westen vor. Was will der regelbasierte Westen, der sein extrem gedehntes Verständnis von Regelbasiertheit in der Straße von Gibraltar demonstriert hat, sagen, wenn der Iran in der Straße von Hormuz den Tanker Stena Impero beschlagnahmt, weil er Schifffahrtsregeln verletzt habe und alles nun seinen gerichtlichen Gang nehme?

Die Positionierung des Auswärtigen Amtes vom 20. Juli 2019: „*Die Bundesregierung verurteilt die Festsetzung von zwei Handelsschiffen im Golf auf das Schärfste. Dies ist ein nicht zu rechtfertigender Eingriff in die zivile Schifffahrt*“¹¹, ist eine wunderschön deutliche Form der Doppelstandards. Wenn die Bundesregierung sich zu der Festsetzung in der Straße von Gibraltar ebenso geäußert hätte, hätte ihr Wort Gewicht.

¹¹ <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/aa-festsetzung-handelsschiffe-golf/2234462>

Das aber vermeidet sie – Verbündete kritisiert man nicht. So ist ihr Wort Schall und Rauch. Gut wäre es, wenn es nur das wäre; doch es ist nicht nur das: So verhunzt die Bundesregierung die Wertepolitik. Das Schlimmste, was einer wertegebundenen Politik passieren kann, ist, dass sie taktisch zum Abwatschen des Gegners verkommt, wenn sie zur Verfeindung missbraucht wird. Der höchste Wert der Wertepolitik, ist, dass sie für einen selber gelten.

Deutlich klüger ist demgegenüber das Votum des Auswärtigen Dienstes der EU zum selben Vorgang. Der vermeidet die substanzlose rechtliche Beurteilung, die sich die Bundesregierung von oben herab erlaubt, und vor allem: Sie endet mit dem Satz: „*Freedom of navigation must be respected at all times.*“¹² Genau: „*at all times*“ – also auch am 4. Juli 2019; da darf das Vereinigte Königreich sich mit angesprochen sehen. Da hätte auch stehen können: „*Kebrt um zur Grotiusschen Ordnung – Rettet sie!*“ Das ist nicht die fatale Politik der Doppelstandards, und zugleich höflich im kritischen Umgang mit Verbündeten. Das entspricht westlichen Standards, ohne in Nibelungentreue auszuarten.

4. Rettet die Grotiussche Ordnung! Vermeidet mindestens eine nicht-UN-mandatierte Durchsetzung des Rechts auf freie Passage von Meerengen!

Um allein nationalstaatlich mandatierte (Handels-)Sanktionen durchzusetzen, schleift ein Mitgliedstaat der EU jahrhundertealtes (Völker-)Recht der Freiheit der Handelsschifffahrt zur See. So passiert am 4. Juli 2019. Man kann nur hoffen, dass das allgemeine Beschweigen dieses Präzedenzfalles Ausdruck dessen ist, dass überall im Westen betroffen und lautlos die Köpfe geschüttelt werden. Ob das reicht im Verhältnis zu anderen Anrainern von Meerengen, insbesondere zum Iran? Vermutlich steht eine explizite Entschuldigung und Rücknahme der Positionierung Großbritanniens durch seinen Vertreter in Gibraltar an. Es geht um ein sehr hohes Rechtsgut.

Kontraproduktiv ist der gegenwärtig von interessierten Kreisen beförderte Versuch, die Verletzungen des Rechts auf freie Passage in der Straße von Hormuz zu isolieren, als ein Spezialproblem in der dortigen Meerenge zu rahmen. Die Konsequenz, die daraus, aus dieser Isolierung, gezogen wird, ist die des Schutzes der Handelsschifffahrt dort mit den Marine-Kräften einer internationalen Allianz – also eine Vorgehensweise, die mit der vor 15 Jahren ernsthaft begonnenen Pirateriebekämpfung vor Somalia Ähnlichkeiten aufweist.

Damals lief die Mandatierung wie folgt: Im Februar 2008 rief die somalische Übergangsregierung den UN-Sicherheitsrat an und bat um Unterstützung bei der Bekämpfung der Piraterie. Der Sicherheitsrat beschloss am 2. Juni 2008 in der Resolution 1816, auch fremde Staaten zum Vorgehen gegen die Piraterie in den somalischen Hoheitsgewässern zu ermächtigen. Der Rat der Europäischen Union richtete auf Basis dieser Resolution und des Seerechtsübereinkommens am 10. November 2008 die Operation Atalanta ein; unter deren Mandat beteiligt sich die

¹² https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/65683/statement-spokesperson-seizure-two-ships-iranian-authorities-gulf_en

Bundeswehr bis heute an der Sicherung des Rechts auf Freiheit der Meere und insbesondere in Meerengen, hier in der Einfahrt zum Roten Meer. Parallel wurde von den USA am 8. Januar angekündigt und am 12. Januar 2009 bereits gegründet die Combined Task Force 151 (CTF-151). Der schlossen sich alsbald die westlichen Staaten Japan, Kanada, Süd-Korea, Pakistan, Singapur und Thailand an sowie die EU-(und NATO-)Mitglieder Dänemark, Frankreich, die Niederlande und das Vereinigte Königreich (UK).

Führt man das als Modell an, so hat man den Vorhalt zu gewärtigen, angesichts der Situation in der Straße von Hormuz sei die Aussicht auf eine analoge Mandatierung „unrealistisch“. Eine Auseinandersetzung mit diesem doppelbödigen „Argument“ soll hier nicht begonnen werden. Hinzuweisen aber ist auf Zweierlei.

i) In der Straße von Hormuz haben auch China und Russland Interessen an einer Stabilität, an einer Verlässlichkeit der freien Passage für Handelsschiffe;

ii) China und Russland sind die beiden anderen JCPOA-Mächte, mit denen die E3 eigentlich in dieser Angelegenheit gegen die USA an einem Strang ziehen wollten. Der Vorstoß von UK, aus heiterem Himmel, gegen einen iranischen Tanker in der Straße von Gibraltar, ist, wenn es nicht wirklich um Syrien geht, Indiz einer internen Spaltung der E3 in ihrem JCPOA-Allianzverhalten – möglicherweise ist das das eigentliche politische Motiv. Lässt sich die E3 oder gar die EU auf den Vorschlag einer militärischen Sicherung der Freiheit der Passage in der Straße von Hormuz unter US-Führung ein, ohne UN-Mandat und ohne Beteiligung von China und Russland, dann hat sie den Bruch der JCPOA-Rest-Allianz besiegelt. Dann würde London ein Oscar in der Kategorie „Polit-Kunst“, dort in der Abteilung „intrigantes Kalkül über drei Banden“, zustehen!

Der Text wurde am 31. Juli 2019 abgeschlossen.

Zum Autor

Dr. Hans-Jochen Luhmann

Mathematiker und Ökonom, verbindet energietechnische, rechtliche und sicherheitspolitische Expertise.

Emeritus am Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie sowie Mitglied im Vorstand der Vereinigung Deutscher Wissenschaftler (VDW), auch in deren Studiengruppe „Europäische Sicherheit und Frieden“.

c/o Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH
Doeppersberg 19
D-42103 Wuppertal

jochen.luhmann@wupperinst.org
<https://wupperinst.org/c/wi/c/s/cd/70/>
jochen.luhmann@wupperinst.org