Die Sanktionierung des Rechts

Zur Sanktionspolitik der US-Regierung gegen den Internationalen Strafgerichtshof

Kai Ambos

17.12.2025 doi: 10.59704/0beeb47849e9635d

Stellen Sie sich einmal vor, dass ein westlicher Regierungschef den Generalstaatsanwalt und Richter:innen des obersten Gerichts sanktioniert, weil sie Strafverfahren gegen seine Parteifreunde betrieben haben. Er lässt ihr Vermögen beschlagnahmen, Bankkonten einfrieren, die Bewegungsfreiheit einschränken. Er verbietet den nationalen Unternehmen jegliche Geschäftsbeziehung mit den sanktionierten Personen, einschließlich der Familienangehörigen. Ein fundamentaler Angriff auf die Gewaltenteilung und die Arbeit der Justiz? Ja! Unvorstellbar? Leider nein!

Denn genau dies hat die Trump-Regierung inzwischen mit der Führungsebene der Anklagebehörde und sechs Richtern des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) getan. Die Sanktionierung erfolgte per präsidialerExekutivverordnung 14203 („VO“) am 6. Februar 2025.[1] Sie war zunächst auf den – inzwischen aus anderen Gründen beurlaubten – Chefankläger Karim Khan beschränkt, wurde dann aber am5. Juni 2025 von Außenminister Marco Rubio auf vier Richter[2] und am20. August 2025 auf die zwei stellvertretenden Ankläger[3] sowie zwei weitere Richter[4] erweitert. [5] Weitergehend droht die institutionelle Sanktionierung des IStGH, die zwar auf legislativer Ebene („Illegitimate Court Counteraction Act“) Anfang des Jahres im US-Senat gescheitert ist,[6] aber jederzeit wieder vom Kongress aufgenommen oder per erneuter Exekutivverordnung angeordnet werden kann. Auch der IStGH braucht also eine Art „Justiz-Projekt“ gegen die rechtspopulistische Gefahr,[7] allerdings auf supranationaler Ebene.

Begründung der Sanktionen

Die Sanktionierung wird damit begründet, dass der IStGH durch die genannten Personen „ohne legitime Grundlage“ („without a legitimate basis“) Ermittlungen gegen US-Personal und seine Verbündeten („certain of its allies“)[8]– sog. „geschützte Personen“ („protected persons“)[9]– eingeleitet habe und dieses „bösartige Verhalten“ („malign conduct“) dieser „bankrotten Institution“ („bankrupt institution“) die Souveränität der USA verletze und ihre nationale Sicherheit untergrabe. Konkret wird den sanktionierten Personen vorgeworfen, „sich direkt an Bemühungen des IStGH beteiligt zu haben, eine geschützte Person ohne Zustimmung des Heimatlandes dieser Person zu untersuchen, zu verhaften, festzuhalten oder strafrechtlich zu verfolgen.“[10]Allerdings werden neben Israel keine US-Verbündeten genannt und tatsächlich lief zum Zeitpunkt des Verordnungserlasses nur noch das Verfahren in der „Situation in the State of Palestine“, das am21. November 2024 zur Anordnung von (unveröffentlichten) Haftbefehlen gegen den israelischen Premierminister Netanjahu

[1] Zuvor (20.1.2025) hatte Trump Präsident Bidens Exekutivverordnung 14022 v. 1.4.2021, mit der die Sanktionen der ersten Präsidentschaft Trumps aufgehoben wurden („not an effective or appropriate strategy for addressing the United States's concerns with the ICC“), aufgehoben, womit allerdings noch nicht automatisch neue Sanktionen in Kraft getreten sind; dazu musste Trump erst einen neuen „nationalen Notstand“ erklären und die neue VO 14203 erlassen; vgl. Bridgeman/Hamilton; für einen Überblick der US-Position seit Präsident Clinton s. Galbraith.

[2] Solomy Balungi Bossa (Uganda), Luz del Carmen Ibáñez Carranza (Peru), Reine Adelaide Alapini Gansou (Benin) und Beti Hohler (Slowenien).

[3] Nazhat Shameem Khan (Fidschi) und Mame Mandiaye Niang (Senegal).

[4] Kimberly Prost (Kanada), Nicolas Guillou (Frankreich).

[5] VO 14203 ermächtigt den Außenminister weitere „foreign person(s)“ für eine Sanktionierung zu bestimmen (section 1(a)(ii)(A)).

[6] Der Gesetzentwurf wurde mit 243 zu 140 Stimmen vom US-Repräsentantenhaus am 9.1.2025 verabschiedet, scheiterte dann aber im Senat, weil die erforderliche Mehrheit zur Überwindung eines filibuster (60 von 100 Stimmen) nicht erreicht wurde (sog. „failed cloture“). Das Gesetzgebungsverfahren kann jederzeit wieder aufgenommen werden, s. zusf. hier.

[7] S. insoweit zum „bigger picture“ der Trump-Sanktionen (Angriff auf Justiz und Rechtsstaat) Galbraith sowie das Interview mit Kim Scheppele.

und den damaligen Verteidigungsminister Gallant (sowie gegen drei – inzwischen getötete – Hamasführer) geführt hat.

Demgegenüber hat der damalige Chefankläger die Ermittlungen im Afghanistan-Verfahren schon am27. September 2021 auf die Taliban beschränkt[11]und bezüglich US-Staatsangehöriger effektiv eingestellt („deprioritised"). Derzeit laufen also überhaupt keine Ermittlungen gegen US-Staatsangehörige. Die Sanktionierung der genannten Personen lässt sich damit tatsächlich nur – abgesehen von einer ideologischen Feindschaft der Trump-Regierung gegen den IStGH als Repräsentanten völker(straf)rechtlicher Verantwortlichkeit – mit den Israel/Palästina Ermittlungen begründen. Das belegt auch die (zusätzliche) Sanktionierung der Palästina-UN-Sonderberichterstatterin Albanese durch Außenminister Rubio am9. Juli 2025.

An den Israel/Palästina-Ermittlungen waren allerdings bisher nur Ankläger Khan (und seine zwei Stellvertreter seit seiner Suspendierung) sowie die Richter Alapini Gansou, Guillou und Hohler (als Mitglieder der Vorverfahrenskammer, die die o.g. Haftbefehle erlassen hat) beteiligt. Die anderen sanktionierten Richter (Balungi Bossa, Ibáñez Carranza und Prost) haben als Teil der Rechtsmittelkammer – neben den inzwischen ausgeschiedenen (und nicht sanktionierten) Richtern Hofmánski und Morrison – am5. März 2020 die Afghanistan-Ermittlungen autorisiert. Damit wird die Strategie der Sanktionspolitik der US-Regierung klar: Es sollten nur die noch aktiven Richter und diejenigen sanktioniert werden, die als Teil der Rechtsmittelkammer die Afghanistan-Ermittlungen in ihrem ursprünglichen Umfang (neben Taliban u.a. auch US-Staatsangehörige betreffend) autorisiert haben, nicht aber alle am Afghanistan-Verfahren beteiligten Richter (so etwa nicht der italienische Richter Aitala, der maßgeblich an der ablehnenden Eröffnungsentscheidung der Vorverfahrenskammer II vom12. April 2019 beteiligt war).

Es geht der US-Regierung also ausschließlich um den Schutz eigener und befreundeter (israelischer) Staatsangehöriger, nicht um die Verfahren oder die Tatvorwürfe an sich. Solange diese sich gegen Gegner und Feinde der USA (Taliban) oder Israels (Hamas) richten, hat die US-Regierung kein Problem mit dem angeblichen „overreach" des IStGH. Wenn aber gegen die USA oder deren Freunde das Recht durchgesetzt werden soll, wird der Gerichtshof selbst zum Feind. Diese *Doppelstandards* sind nicht neu, sie lassen sich aktuell auch im sogenannten Drogenkrieg beobachten: Während die Trump-Regierung angebliche „Narco-Terroristen" in der Karibik außergerichtlich hinrichtet (zur evidenten Völkerrechtswidrigkeit s. umfassendhier,hier und auchhier),begnadigt sie gleichzeitig den ehemaligen Präsidenten von Honduras, Juan Orlando Hernández, der zuvor in den USA in einem rechtsstaatlichen Verfahren zu 45 Jahren Freiheitsstrafe u.a. wegen Drogenhandels verurteilt wurde.

Sanktionen mit gravierender Wirkung

Eine sanktionierte Person und ihre Familienangehörigen dürfen nicht in die USA reisen. Ihr gesamtes Vermögen und alle Vermögensanteile, die sich in den USA befinden oder im Besitz oder unter der Kontrolle von US-Personen stehen, sind gesperrt und müssen dem Office of Foreign Assets Control (OFAC) des US-Finanzministeriums gemeldet werden. Darüber hinaus sind alle (natürlichen oder juristischen) Personen gesperrt, die direkt oder indirekt, einzeln oder insgesamt zu 50 Prozent oder mehr im Besitz einer oder mehrerer gesperrter Personen sind. Sämtliche Transaktionen von US-Personen oder innerhalb (oder im

[8] Als "ally" der USA gilt gemäß sect. 8(e) VO 14203"(i) a government of a member country of the North Atlantic Treaty Organization; or(ii) a government of a "major non-NATO ally," as that term is defined by section 2013(7) of the American term is defined by section 2013(7) of the American Servicemembers' Protection Act of 2002 (22 U.S.C. 7432(7))". Danach wird ein "major non-NATO ally" vom US-Präsidenten – als zentraler Sicherheitspartner – bestimmt.

[9] Gemäß sect. 8(d) VO 14203 gelten als „protected persons" (nicht mit dem humanitärvölkerrechtlichen Begriff zu verwechseln)„(i) any United States person … including(A) current or former members of the Armed Forces of the United States;(B) current or former elected or appointed officials of the United States Government; and(C) any other person currently or formerly employed by or working on behalf of the United StatesGovernment; and(ii) any foreign person that is a citizen or lawful resident of an ally of the United States that has notconsented to ICC jurisdiction over that person or is not a state party to the Rome Statute, including:(A) current or former members of the armed forces of such ally of the United States;(B) current or former elected or appointed government officials of such ally of the United States;and(C) any other person currently or formerly employed by or working on behalf of such a government;"

Transit) der USA, die Vermögen oder Vermögensanteile von benannten oder anderweitig gesperrten Personen betreffen, sind verboten, sofern keine allgemeine oder spezifische Genehmigung des OFAC vorliegt oder eine Ausnahmegenehmigung erteilt wurde. Dieses Verbot umfasst die Leistung oder Bereitstellung von Geldern, Waren oder Dienstleistungen durch, an oder zugunsten einer sanktionierten Person sowie den Empfang von Geldern, Waren oder Dienstleistungen von einer solchen Person (s. auchGalbraith undHovell).

Das sind aber nur die primären Wirkungen, auch primäre Sanktionen genannt. Gravierender noch können die sekundären Sanktionen sein. Sie gehen über das US-Staatsgebiet und US-Staatsangehörige und Unternehmen hinaus, wirken also extraterritorial und weltweit. Mitunter sind sie auch eine Folge von vorauseilender Übererfüllung („overcompliance"), was zugleich den chilling effect der Primärsanktionen zeigt. Beispielhaft: Eine europäische Bank mit Sitz in der EU, die eigentlich nicht direkt von den Sanktionen betroffen ist, kündigt das Konto eines Sanktionierten, weil sie negative Effekte für ihr US-Geschäft befürchtet. Zu den konkreten Wirkungen haben sich zwei der sechs betroffenen Richter öffentlich geäußert, zum einen der französische Richter Guillou (hier) und zum anderen die kanadische Richterin Prost (hier undhier): Über das Einreiseverbot in die USA hinaus von einem auf den anderen Tag keine Waren, Dienstleistungen oder Geldmittel mehr von US-Unternehmen (z.B. Amazon, Airbnb, PayPal, Visa, Master Card) und zugleich indirekte (sekundäre) Wirkungen auch auf Geschäfte mit europäischen Unternehmen, z.B. der heimischen Bank oder einem Reiseunternehmen. Ähnliches wird von UN-Sonderberichterstatterin Albanese im Rahmen einerAnhörung im italienischen Senat berichtet; zugleich bedauerte der Manager ihrer italienischen „Banca Etica" (!), dass er ihr Konto kündigen müsse, und bat die Politik um Gegenmaßnahmen.

Zu den (möglichen) Gegenmaßnahmen der EU

Um solche (extraterritorialen) Wirkungen zu vermeiden, hat die EU früher – im Zusammenhang mit US-Sanktionen gegen Kuba und den Iran – eine sog. Blocking-Verordnung erlassen (VO 2271/96 vom 29.11.1996), die es EU-„Personen" (natürliche und juristische Personen, Art. 11) verbietet, solchen Sanktionen nachzukommen. In einer wegweisenden Entscheidung vom21. Dezember 2021 („Bank Melli Iran gegen Telekom Deutschland GmbH")[12] bestätigt der EuGH (Große Kammer) zunächst – in Übereinstimmung mit den Erwägungsgründen der Verordnung –, dass die extraterritoriale Wirkung der US-Sanktionen „die Interessen der Union und … der bezeichneten Personen [beeinträchtigt], indem sie das Völkerrecht verletzen und die Verwirklichung der Ziele der Union [Förderung des freien Handels] behindern" (para. 37). Das Verbot (gemäß Art. 5 VO 2271/96), solchen Sanktionen nachzukommen, gelte auch dann, „wenn seitens der Verwaltungs- oder Justizbehörden der Drittländer, die diese Gesetze erlassen haben, keine Weisung zu deren Einhaltung vorliegt." (para. 42-51). Ein EU-Unternehmen dürfe zwar Verträge mit sanktionierten Personen – auch ohne Angabe von Gründen – kündigen, jedoch nicht alleine wegen der US-Sanktionen, sondern es müsse andere Gründe, z.B. wirtschaftlicher Art, vorbringen und nachweisen (para. 52-68).[13] Der darin liegende Konflikt mit dem Grundrecht unternehmerischer Freiheit (Art. 16 EU-Grundrechtecharta) sei letztlich im Wege einer Verhältnismäßigkeitsprüfung aufzulösen, im Rahmen derer die Verfolgung der o.g. Ziele der Union mit den wirtschaftlichen Interessen des betroffenen Unternehmens abzuwägen sei. Diese haben zurückzutreten, soweit die Unwirksamkeit einer Kündigung eines Vertrags mit einer sanktionierten Person – als Konsequenz der von der EU geforderten Nichtbefolgung der extraterritorialen Sanktionierung – keine „unverhältnismäßigen Auswirkungen" auf das betroffene Unternehmen habe (para. 69-95).[14]

[10] Section 1(a)(ii)(A) VO 14203 ("… having directly engaged in any effort by the ICC to investigate, arrest, detain, or prosecute a protected person without consent of that person's country of nationality.").

[11] Insoweit hat Khan am23.1.2025 auch Haftbefehle beantragt, die am8.7.2025 durch Vorverfahrenskammer II erlassen wurden.

[12] Die Entscheidung, ergangen auf Vorlage des OLG Hamburg, hatte die Rechtmäßigkeit der Kündigung der Telekommunikationsverträge der Bank Melli durch die Telekom mit Blick auf die Blocking-VO zum Gegenstand.

Eine solche Blocking-Verordnung wurde auch als Reaktion auf die US-Sanktionen gegen den Strafgerichtshof diskutiert (s. zum Europäischen Parlamenthier undhier). Als weitere EU-Gegenmaßnahme käme auch das 2023 erlasseneInstrument gegen wirtschaftlichen Zwang (VO (EU) 2023/2675) in Betracht. Es geht auf chinesische Zwangsmaßnahmen gegen Litauen wegen dessen Taiwan-Politik im Jahre 2021 zurück. Art. 2 Abs. 1 der Verordnung definiert wirtschaftlichen Zwang als „Maßnahme eines Drittlandes …, die den Handel oder Investitionen beeinträchtigt, um die Einstellung, Änderung oder Annahme eines bestimmten Rechtsakts durch die Union oder einen Mitgliedstaat zu verhindern oder zu erwirken, und dadurch in die legitimen souveränen Entscheidungen der Union oder eines Mitgliedstaats eingreift." Primär geht es also um wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen (wie etwa die von der Trump-Regierung erhobenen Zölle), doch wenn man davon ausgeht, dass solche Maßnahmen (wie die IStGH-Sanktionen) auch die souveräne Außenpolitik der EU beeinträchtigen (hier die vorbehaltslose Unterstützung des IStGH),[15] ließe sich die Aktivierung dieses Instruments durchaus begründen. Andernfalls könnte die EU auch einen passgenaueren Rechtsakt erlassen.

Bisher hat sich die EU allerdings noch nicht zu einer solchen formalen Reaktion durchringen können – nicht nur wegen der oben deutlich gewordenen rechtlichen (und wirtschaftlichen) Problematik, sondern (wohl) auch, weil man fürchtet, dass die US-Regierung dann den Gerichtshof als Ganzes sanktionieren könnte. Einerseits ist diese Befürchtung, wie eingangs gesagt, durchaus berechtigt; und wenn sie einträte, stünde die Existenz des Gerichtshofs auf dem Spiel. Andererseits aber können nur verbale Proteste und Solidaritätserklärungen[16] die Wirkungen der Sanktionen praktisch nicht abmildern. Auch die – lobenswerten und wichtigen – Bemühungen der IStGH-Geschäftsstelle („Registry"), Resilienz, Anpassungsfähigkeit und Nachhaltigkeit des IStGH zu stärken,[17] u.a durch Rückgriff auf nationale Umgehungsstrategien,[18] sowie der innerstaatliche Dialog bestimmter Vertragsstaaten mit relevanten nationalen Unternehmen können die Wirkungen einer formalen EU-Reaktion (insbesondere mittels einer Blocking-Verordnung) nicht ersetzen.

Angriff auf das Recht

Es ist eine Ironie der Geschichte, dass die USA als das Land, das maßgeblich für den Nürnberger Hauptkriegsverbrecherprozess verantwortlich war, nun gerade das Gericht, das es ohne Nürnberg nicht geben würde, zerstören wollen. Anders als in der Karibik tötet die Trump-Regierung mit den Sanktionen zwar nicht physisch, vernichtet aber die bürgerliche Existenz der betroffenen Vertreter des Strafgerichtshofs. Die Sanktionierung kommt dem zivilen Tod gleich, weil Sanktionierte nicht mehr am normalen Geschäftsleben teil-

[13] S. genauer EuGH, Urteil 21.12.2021, para. 52-68, mit einer etwas kryptischen Schlussfolgerung hinsichtlich des Kündigungsgrunds (para. 68): „Wenn alle Beweismittel, über die das nationale Gericht verfügt, auf den ersten Blick darauf hindeuten, dass eine von Art. 11 der Verordnung Nr. 2271/96 erfasste Person den gelisteten Gesetzen nachgekommen ist, ohne insoweit über eine Genehmigung zu verfügen, verlangt Art. 5 Abs. 1 allerdings, dass es im Rahmen eines Zivilprozesses über einen behaupteten Verstoß gegen die in dieser Bestimmung vorgesehenen Anforderungen ebendieser Person obliegt, rechtlich hinreichend nachzuweisen, dass ihr Verhalten nicht darauf abzielte, diesen Gesetzen nachzukommen."

[14] Ebd., para. 95: „… dass die Verordnung Nr. 2271/96, insbesondere ihre Art. 5 und 9, im Licht von Art. 16 und Art. 52 Abs. 1 der Charta dahin auszulegen ist, dass sie der Feststellung der Unwirksamkeit einer Kündigung von Verträgen nicht entgegensteht, die durch eine von Art. 11 der Verordnung erfasste Person zur Befolgung von Forderungen oder Verboten, die auf den gelisteten Gesetzen beruhen, erklärt wurde, obgleich sie nicht über eine Genehmigung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 der Verordnung verfügt, soweit die Feststellung der Unwirksamkeit für diese Person keine in Anbetracht der Ziele der Verordnung, die bestehende Rechtsordnung und die Interessen der Union im Allgemeinen zu schützen, *unverhältnismäßigen Auswirkungen* hat. Bei dieser Verhältnismäßigkeitsprüfung ist die Verfolgung dieser Ziele, der mit der Feststellung der Unwirksamkeit einer gegen das in Art. 5 Abs. 1 der Verordnung Nr. 2271/96 vorgesehene Verbot verstoßenden Vertragskündigung gedient wird, gegen die Wahrscheinlichkeit *abzuwägen*, dass die betroffene Person *wirtschaftlichen Verlusten* ausgesetzt wird, sowie gegen deren Ausmaß für den Fall, dass sie die Geschäftsverbindung mit einer Person nicht beenden darf, gegen die sich die Sekundärsanktionen richten, die sich aus den gelisteten Gesetzen ergeben." (Herv. K.A.).

[15] S. dazu van Elsuwege und Ambos, DRiZ 2025, 202 (203) (anlässlich des ungarischen EU-Austritts).

[16] S. zuletzt die Erklärung der IStGH-Vertragsstaatenversammlung [Assembly of States Parties, ASP] vom 3.12.2025, para. 3 und die Resolution „Strengthening the International Criminal Court" vom 5.12.2025, S. 3 u. para. 2 f.; aus zivilgesellschaftlicher Sicht s. hier. Krit. zum Schweigen Kanadas s. Kersten.

[17] S. zuletzt die Rede des Registrar Osvaldo Zavala Giler auf der letzten ASP hier, S. 5 f.

[18] Das verdient eine eigene Abhandlung, wobei es auch insoweit um die Erlangung finanzwirtschaftlicher und digitaler Souveränität geht, z.B. durch parallele Zahlungssysteme wie das brasilianische PIX System (als Alternative zu PayPal und ApplePay, s hier).

nehmen können. Unabhängige Staatsanwälte und Richter werden mit Terroristen, organisierten Kriminellen und korrupten Diktatoren gleichgestellt. Mit anderen Worten: Sie werden dafür bestraft, dass sie ihren Job machen – einen „Job", für den sie gewählt und ernannt wurden und aufgrund dessen sie einen besonderen Schutz genießen (Art. 48 Abs. 2 IStGH-Statut).[19] Zugleich lassen sich die Sanktionen und die sie begleitenden Repressalien und Drohungen gegen Mitglieder des IStGH und das Gericht als Ganzes – ebenso wie die russische Strafverfolgung und Verurteilung (in Abwesenheit) von IStGH-Führungspersonal – als Straftaten gegen die Rechtspflege i.S.v. Art. 70 Abs. 1 lit. d), e) IStGH-Statut qualifizieren (so auch dieASP-Resolution vom 5. Dezember 2025, para. 4; ebensoHovell).

So erweist sich die US-Sanktionspolitik nicht nur als Angriff auf den IStGH, sondern als *Angriff auf das Recht* schlechthin. Dem muss man mehr entgegensetzen als bloß verbalen Protest. Den Worten müssen Taten folgen. Ein EU-Rechtsakt in Form einer Blocking-Verordnung oder ein passgenaueres Instrument (gegebenenfalls orientiert an der VO gegen wirtschaftlichen Zwang) könnte eine solche Tat sein (dafür auchHovell [mit weiteren Maßnahmen auch innerhalb der USA] undIverson). Sie würde nicht nur gerichtshoffreundlichen EU-Akteuren helfen, ihre vertraglichen Beziehungen mit dem IStGH aufrechtzuerhalten, sondern über die EU und Europa hinaus ein starkes, nicht nur symbolisches Signal europäischer Entschlossenheit senden. Sie würde einen ersten Schritt auf dem Weg zur – auch in diesem Bereich überfälligen – Erlangung europäischer Souveränität darstellen. Zugleich sollte sich der IStGH – gleichsam präventiv mit Blick auf eine mögliche institutionelle Sanktionierung – von US-Unternehmen (z.B. von Microsoft Office) unabhängig machen.

Eine knappe Audiofassung dieses Beitrags ist hier verfügbar: DLF, Politisches Feuilleton, 17.12.25.

AUTOR*IN

Kai Ambos

Prof. Dr. Kai Ambos ist Professor für Straf- und Völkerrecht an der Universität Göttingen und Richter am Kosovo Sondertribunal in Den Haag. Er gibt hier seine persönliche Auffassung wieder.

EMPFOHLENE ZITATION

Ambos, Kai: Die Sanktionierung des Rechts: Zur Sanktionspolitik der US-Regierung gegen den Internationalen Strafgerichtshof, Verfassungsblog, 17.12.2025, doi: 10.59704/0beeb47849e9635d.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20251217-172048-0.

[19] S. auch die insoweit relevante UN-Konvention zum Schutz von Diplomaten und anderer gleichgestellter Personen von 1973; dazu auch Hovell.