

Rechtsschutz gegen europäische Sanktionen

Autor: Dr. Max Gutbrod¹

Stand: 4.2.2016

Eine Serie erstinstanzlicher Urteile gibt Anlass, über die Sanktionspraxis und -regelung nachzudenken:

I.

Einige Vermögenskonfiskationen, die im Zusammenhang mit den Vorfällen in der Ukraine standen, wurden vom Gericht der Europäischen Union (nachfolgend: EuG) aufgehoben². Im ersten Fall war das angesprochene Strafverfahren erst nach Bekanntwerden der Konfiskation eingeleitet worden. In den weiteren Urteilen reichte dem EuG ein Schreiben des ukrainischen Generalstaatsanwalts, in dem jeweils die Namen der Sanktionierten enthalten waren, zur Begründung von Sanktionen nicht aus.

Die Beweisanforderungen verwundern zunächst: Eine neue Regierung und die ihr unterstellte Staatsanwaltschaft³ kann realistischer Weise kaum, wie vom EuG gefordert, binnen Tagen⁴ die Sachverhalte würdigen und überzeugende Details vorlegen. Eile schien geboten zu sein, weil andernfalls die Vermögenswerte verschoben würden. Zudem scheint das EuG nachgeschobenes Material nicht berücksichtigt zu haben⁵. Das EuG scheint aber nachfolgende, inhaltsgleiche Maßnahmen der Kommission gegenüber viel aufgeschlossener⁶. Schon daher scheint mir die

Zitierweise: Gutbrod, M., Rechtsschutz gegen Europäische Sanktionen, O/L-1-2016,
http://www.ostinstitut.de/documents/Gutbrod_Rechtsschutz_gegen_Europische_Sanktionen_OL_1_2016.pdf.

¹ Dr. Max Gutbrod, Baker & McKenzie.

² vgl. Urteil des EuG vom 26.10.2015,

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d56f129aedee4e48e3b714a172cef6c98b.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4Och8Le0?text=&docid=170501&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=8600>, im Weiteren "Portnov-Urteil", Urteil des EuG vom 28.01.2016,

<http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62014TJ0331&lang1=en&type=TEXT&ancre=>, im Weiteren "Azarov- Urteil", Urteil des EuG vom 28.01.2016,

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=173902&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1439691>, im Weiteren "Stavytskyi- Urteil", Urteil des EuG vom 28.01.2016

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=173897&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1439691>, im Weiteren "Klyuyev-Urteil" vom 28.01.2016.

³ so unwillkommen die politische Rolle der Staatsanwaltschaft sein mag, s. Pomeranz, Kennan Blog, Breaking the Ukrainian Procuracy, <https://www.wilsoncenter.org/publication/kennan-cable-no14-breaking-the-ukrainian-procuracy>, besucht am 7.2.2016 war sie doch Realität.

⁴ es ging auch im Azarov-Urteil um die Verordnung vom 5.3.2014, die Regierung Janukowitsch war am 22.02.2014 abgewählt worden.

⁵ s. etwa Klyuyev-Urteil, Rn. 36.

⁶ s. Azarov-Urteil, Rn. 70, Klyuyev-Urteil, Rn. 68ff.

Befürchtung verfrüht, die Wirksamkeit von Sanktionen sei wesentlich eingeschränkt⁷. Eher ergibt sich aus den Urteilen wohl Schutz vor groben Irrtümern, der in einem Verwaltungsverfahren durch Rücknahme des entsprechenden Verwaltungsakts zu lösen gewesen wäre⁸.

II.

Dass derartiger Schutz vor groben Auslassungen und Irrtümern aber zu Abgrenzungsschwierigkeiten führt legt die Entscheidung nahe, in der das EuG für die Konfiskation des Vermögens eines Weißrussen einen Nachweis der behaupteten Nähe zum Machthaber verlangt⁹.

Zwar erweckt auch dieses, das Chyz-Urteil den Eindruck, die Kommission habe sich ungeschickt verteidigt. So konnte sie sich offenbar nicht entscheiden, ob Erfolg in Ausschreibungen Nähe zur Macht bewies oder voraussetzte¹⁰ und fand verdächtig, dass die Unternehmen des Sanktionierten Steuern zahlten¹¹.

III.

Überlegt man, die die Kommission im Chyz-Verfahren hätte vorgehen können, wird die Problematik greifbarer. Das EuG betont, der jeweils Betroffene sei zu schützen, ihm müsse der Grund der Sanktionen klar werden¹². Wenn aber unternehmerische Tätigkeit in einem Land allenfalls für den möglich ist, der sich mit dem jeweiligen Machthaber gut stellt, jedenfalls aber sich von politischen Tätigkeiten fern hält, kann die Begründung kaum konkret sein. Mit Sanktionen kann dann nur Tätigkeit in dem betroffenen Land als solche belegt werden. Wird aber Tätigkeit in dem betroffenen Land als solche mit Sanktionen belegt, widerspricht die Sanktion, soweit Unternehmen betroffen sind, die in der Europäischen Union ansässig sind, wahrscheinlich den Grundrechten, die in Europa oder Einzelstaaten gelten¹³. Wird dagegen die Sanktionierung auf lokale Gesellschaften beschränkt, weil diese keinen Grundrechtsschutz genießen, würden gezielt die doch wohl wirksamsten Strukturen belastet, die zu einem Regimewechsel beitragen könnten. Zum Vergleich: Eine Organisation durch gemeinsame Demonstrationen wird nur aufgrund allerlei Zufälle, etwa eines geeigneten Anführers erfolgreich sein.

Auch für die ukrainischen Strafverfahren hat ungeachtet unterschiedlicher Sachverhalte das EuG nur in allgemeinen Wendungen darauf hingewiesen, die jeweils Belasteten hätten einen Anspruch

⁷ http://www.verfassungsblog.de/eug-urteil-zur-ukraine-scheitert-die-europaeische-aussenpolitik-an-den-eigenen-anspruechen/#_VkrbZnLou00, besucht am 17.11.2005.

⁸ vgl. § 48 VVwVfG, der auch die - vom EuG angenommene - weitere Rufschädigung beseitigen dürfte.

⁹ Urteil des EuG vom 6.10.2015, s.

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=169165&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=119827>, im Folgenden auch "Chyz-Urteil".

¹⁰ s. Chyz-Urteil, Rdnr. 176.

¹¹ s. Chyz-Urteil, Rdnr. 169.

¹² s. Chyz-Urteil, Rdnr. 113 ff.

¹³ z. B. dem Eigentumsschutz nach Art. 14 GG und seinem europäischen Äquivalent.

darauf, Konkretes über den Grund der Sanktionen zu erfahren¹⁴. Wie solch Konkretes über ein Strafverfahren gegen den Sanktionierten aussehen kann, hat das EuG offen gelassen. Man kann sich also vorstellen, dass Informationen über die Hintergründe des Strafverfahrens den Anforderungen des EuG genügen. Damit würde aber die strafrechtliche Würdigung in dem Land selbst beeinträchtigt. Wäre hingegen der Fortgang des Verfahrens offen zu legen, würde die Einleitung des Verfahrens kaum erlauben.

Denkbar wäre schließlich, dass die Kommission zur Begründung das angibt, was auch in zurückhaltenden Medien als Grund der Sanktionen angeführt wird, dass sie nämlich bestrafen sollen¹⁵. Eine solche Begründung widerspricht schon dem Rechtsempfinden. Sie macht damit auf die politische Problematik der Sanktionen aufmerksam: Zwar mag die jeweilige Sanktion dazu beitragen, dass die Bevölkerung das jeweilige Regime als belastend empfindet. Warum aber der jeweils der Sanktion unterliegende Unternehmer durch die Sanktion besonders belastet werden soll, bleibt unklar

IV.

Passender wirken jedenfalls auch für Konfiskationsentscheidungen die Regeln, die für einen Verwaltungsakt gelten, unter anderen eben auch eine möglicherweise nicht streng verstandene Erforderlichkeit. In der jeweiligen Begründung wäre dann auch auszuführen, inwiefern - aufgrund weit verstandenen Ermessens - die Maßnahme für das jeweilige Ziel für geeignet gehalten wird, also zum Beispiel in absehbarer Zeit zur Änderung einer beanstandeten Maßnahme oder zu einem Regimewechsel zu führen geeignet ist. Letzteres wäre auch deshalb revolutionär (und ist daher ebenso wünschenswert wie unwahrscheinlich), weil die Darlegung, wie es zur Veränderung eines Regimes kommt, wer also etwa beanstandete Korruption auszumerzen geeignet ist, auch dazu führen würde, regierungsamtliche Kontakte mit Regimegegnern in einen Kontext zu stellen erlaubte. In anderen Worten: Es mag ja sein, dass das Verbot der Einmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten der Vergangenheit angehört. Nur kann man sich kaum vorstellen, dass unregelmäßige Einmischung zu angemessenen Folgen führt. Daher sollten über sinnvolle Regelungen nachgedacht werden.

Falls die Entscheidungen des EuG von Europäischen Gerichtshof (EuGH) bestätigt werden, die Urteile des EuG also ein Warnschuss bleiben, und - wie zu befürchten - kein neues Recht gesetzt wird, kann

¹⁴ S. etwa gleichlautend Klyuyev-Urteil, Rn. 38, Stavtyskyi-Urteil, Rn. 37, Azarov-Urteil, Rn. 43. In den Stavtyskyi- und Azarov-Urteilen ist nicht weiter diskutiert worden, welche Handlungen des vormaligen Energieministers Stavtysky (s. Rn. 1) und des vormaligen Ministerpräsidenten Azarov (s. Rn. 1) nahe lagen, im Klyuyev-Urteil, sind etwa die in Rn. 8, erwähnten verwandtschaftlichen Beziehungen zu einer anderen, Sanktionen unterliegenden Person aus verfahrensrechtlichen Gründen nicht weiter diskutiert worden, im Azarov-Urteil wird das detaillierte Vorbringen in Rn. 37ff nicht berücksichtigt.

¹⁵ Häufig ist auch in anspruchsvollen Publikationen von Strafen der Rede, zum Beispiel "The current official Western view is that sanctions are a way to punish Russia for violating the rules of the international order and to thereby correct its behavior in the future." in <http://www.brookings.edu/blogs/order-from-chaos/posts/2015/03/09-one-year-western-sanctions-against-russia-gaddy>, besucht am 11.5.2015.

man immerhin noch hoffen, dass sich einige dem Schauspiel der gerichtlichen Feststellung aussetzen, dem Machthaber nicht nahe zu stehen. Da man von einer auch bei den jeweiligen Oppositionellen zu den fraglichen Regimes gelegentlich anzutreffenden Scheinheiligkeit ausgehen darf, sind derartige Feststellungen allerdings als politische Stellungnahmen nicht recht ernst zu nehmen¹⁶.

©Ostinstitut Wismar, 2016
Alle Rechte vorbehalten
Der Beitrag gibt die Auffassung des Autors wieder

Redaktion:
Prof. Dr. Otto Luchterhandt,
Dimitri Olejnik,
Dr. Hans-Joachim Schramm
Prof. Dr. Andreas Steininger

Ostinstitut Wismar
Philipp-Müller-Straße 14
23966 Wismar
Tel +49 3841 753 75 17
Fax +49 3841 753 71 31
office@ostinstitut.de
www.ostinstitut.de

ISSN: 2366-2751

¹⁶ Anschauungsmaterial bieten etwa die Klage von Herrn Kiselyov, s. <http://ukrainiancrisis.net/news/13472>, besucht am 17.11.2015, und die Erteilung eines Visums an Herrn Kobson, s. http://www.bbc.com/russian/rolling_news/2015/09/150902_m_italy_kobzon visa, besucht am 17.11.2015.