

Müssen wir uns Sorgen machen? Zu den rechtlichen Grundlagen von Wirtschaftssanktionen gegenüber Russland und möglichen russischen Reaktionen

Von Dr. Hans-Joachim Schramm, Prof. Andreas Steininger, D. Olejnik

Mit atemberaubender Geschwindigkeit hat sich in den vergangenen Wochen die Krise zwischen Russland einerseits und der westlichen Hemisphäre andererseits zugespitzt. Was mit der Blockade des Maidan in Kiew und dem anschließenden Sturz Janukovitschs begann, ist über die Krim Krise und die Eskalation in der Ost-Ukraine zu einem globalen Konflikt angeschwollen. Die westlichen Staaten drohen mit einem Stufenplan für Sanktionen und aus Russland sind Stimmen zu vernehmen, dass man entsprechend reagieren werde.

Vor diesem Hintergrund müssen sich gerade die in Russland tätigen deutschen und ausländischen Unternehmen, die über Tochtergesellschaften, Handelsbeziehungen oder einfache Lieferverträge mit Russland verbunden sind, die Frage stellen, mit welchen Konsequenzen sie für ihre wirtschaftliche Tätigkeit in Russland zu rechnen haben.

Im Folgenden sollen die rechtlichen Grundlagen untersucht werden, die von westlicher Seite zu beachten sind, sollte man sich für die die Verhängung weitergehender Sanktionen gegen Russland entscheiden, als auch die Normen, die Russland berücksichtigen müsste, soweit es um Gegensanktionen gegen westliche Staaten geht. In der Diskussion sind dabei bislang auf einer ersten Stufe Beschränkungen des Waren-, des Personen- und des Kapitalverkehrs. Auf einer zweiten Stufe fürchten westliche Unternehmer dann aber unmittelbare Eingriffe in die Rechte ausländischer Investoren, bis hin zu Enteignungen. Faktischer Hintergrund der Ausführungen sind dabei die Geschehnisse auf der Krim. Die Entwicklung in der Ostukraine ist zum Zeitpunkt der Abfassung des Beitrags nicht überschaubar.

I. Die völkerrechtliche Grundlagen von Wirtschaftssanktionen

Ausgangspunkt der Diskussion um die Zulässigkeit von Wirtschaftssanktionen im internationalen Wirtschaftsverkehr ist die Frage, ob es ein Recht der Bürger auf einen freien Außenhandel und grenzüberschreitende Investitionen überhaupt gibt. Nur wenn man ein solches Recht bejaht stellt sich das weitere Problem, ob und unter welchen Voraussetzungen Staaten dieses Recht beschränken dürfen. Ein generelles *ius commercii* wird nach

allgemeinem Völkerrecht bislang nicht anerkannt.¹ Es kann sich aber im Einzelfall aus internationalen Verträgen ergeben. Vorrangig zu nennen ist hier im Verhältnis zu Russland das allgemeine Zoll- und Handelsabkommen GATT, dem sich Russland in Verbindung mit seinem Beitritt zur WTO 2012 angeschlossen hat. Dort ist festgehalten, dass Kontingentierungen beim Im- und Export von Waren ausgeschlossen sind und das Prinzip der Meistbegünstigung zur Anwendung kommt.² Speziell für Investitionen in Russland bzw. Deutschland gilt darüber hinaus der Vertrag der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Kapitalanlagen vom 13.06.1989.³ Dieses Abkommen enthält vergleichbare Bestimmungen für den Bereich von Investitionen im jeweils anderen Land. Auch diese sind grundsätzlich zulässig (Art. 2) und dürfen nicht schlechter behandelt werden, als Investitionen aus dritten Ländern.

1. Sanktionen gemäß Art. 39, 41 UN-Charta

Damit rückt die Frage in den Mittelpunkt, unter welchen Umständen in zulässiger Weise in diese Freiheit eingegriffen werden darf. Erste Maßstäbe lassen sich Art. XXI GATT entnehmen, der festlegt, dass dieses Abkommen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten nicht entgegen steht, die diese aufgrund der UN-Charta im Rahmen friedenssichernder Maßnahmen übernommen haben. Einschlägige Normen der UN-Charta sind die Art. 39, 41. Danach kann der Sicherheitsrat Maßnahmen beschließen mit dem Ziel, eine Bedrohung des Friedens abzuwenden oder die Sicherheit wieder herzustellen. Zu den zulässigen Maßnahmen gehören dabei alle Arten von Sanktionen mit Ausnahme der Anwendung von Gewalt. Voraussetzung ist allerdings ein Beschluss des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, dem alle ständigen Mitglieder zustimmen müssen, Art. 27 UN-Charta. Im vorliegenden Fall hatte Russland gegen eine solche Resolution des Sicherheitsrates sein Veto eingelegt. Bemerkenswert ist, im vorliegenden Fall noch, dass gemäß Art. 39 UN-Charta Maßnahmen ergriffen werden können zur Abwehr einer Bedrohung oder Wiederherstellung des Weltfriedens. Zweck von Gegenmaßnahmen nach der UN-Charta ist daher die Gefahrenabwehr bzw. die Beseitigung eines völkerrechtswidrigen Zustands. Nicht gedeckt sind dagegen Maßnahmen, die allein eine Bestrafung zum Ziel haben.

2. Draft Articles on State Responsibility for Internationally Wrongful Acts

¹ *Kißler* Die Zulässigkeit von Wirtschaftssanktionen S. 59

² Art. I, XI GATT

³ Der Vertrag wurde mit Beschluss des Verhovnyj Sowet der UdSSR Nr. 2205-1 vom 29.05.1991 ratifiziert. Im Dezember 1991 wurde Russland Rechtsnachfolger der UdSSR. *Ajupov/Berger*, Kommentar zum Gesetz „Über die ausländischen Investitionen in der RF“, Moskau 2012, Art. 3, Seite 17.

Als Quelle internationalen Rechts können darüber hinaus die von den Vereinten Nationen erarbeiteten *Draft Articles on State Responsibility for Internationally Wrongful Acts* (Weiter: Draft Convention) herangezogen werden.⁴ Sie sind zwar nicht offiziell in Kraft gesetzt worden, weil es noch nicht zu dem Abschluss eines entsprechenden völkerrechtlichen Vertrages gekommen ist. Die Draft Convention können jedoch als Anhaltspunkt dafür dienen, was als Gewohnheitsrecht für die Staatengemeinschaft verbindlich ist. Nach diesem Regelwerk sind Gegenmaßnahmen gegen einen ‚internationally wrongful act‘ zulässig, Art. 49. Darunter ist eine Verletzung völkerrechtlicher Pflichten zu verstehen. Dabei können Gegenmaßnahmen nach der Draft Convention zulässiger Weise nicht nur von dem verletzten Staat ergriffen werden, sondern auch von dritten Staaten, sofern die fragliche völkerrechtliche Pflicht auch diesen Staaten gegenüber bestand, Art. 48.

Wendet man diese Regeln auf die Krim-Krise an, so wären ‚Gegenmaßnahmen‘ der EU grundsätzlich angezeigt. Denn in der Dislozierung von Truppen auf dem Territorium eines fremden Staates, der Unterstützung eines nach internem Recht rechtswidrigen Referendums und der vorschnellen Anerkennung einer rechtswidrigen Staatensezession liegt eine Verletzung des Gewalt- und des Interventionsverbots durch die Russische Föderation und damit ein *internationally wrongful act*.⁵ Da es sich hierbei um allen Staaten gegenüber bestehende Verpflichtungen handelt, ist auch die EU berechtigt, Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Allerdings beruft sich die russische Seite darauf, dass ihre Handlungen durch die Unterstützung der Aktivisten auf dem Maidan durch westliche Politiker, die rechtswidrige Absetzung des gewählten Präsidenten und die Bedrohung russischer Bürger auf der Krim gerechtfertigt seien. Dem wird man sich schwerlich anschließen können, weil eine akute Bedrohung russischer Bürger auf der Krim nicht festzustellen war. Nicht vollständig von der Hand zu weisen ist allerdings der Gedanke, dass die Unterstützung einer revolutionären Bewegung durch westliche Politiker eine Verletzung des Interventionsverbotes darstellt. Allerdings vermögen solche Handlungen, selbst wenn man ihre Bewertung teilt, das russische Vorgehen weder als Notwehr („self-defence“, Art. 21) noch als rechtmäßige Gegenmaßnahme (Art. 22) rechtfertigen. Denn die russischen Handlungen auf der Krim fanden nach dem Umsturz in Kiew statt und hatten gar nicht das Ziel, eine Verletzung des Interventionsverbotes abzuwehren.

3. Zulässige Gegenmaßnahmen gemäß der Draft Convention

⁴ http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft%20articles/9_6_2001.pdf

⁵ Einschlägig ist hier eine Verletzung von Pflichten, die sich sowohl aus der Declaration 2625 (XXV) *on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations* als auch dem Budapester Memorandum vom 5.12.1994 ergeben. Siehe die Beiträge von O. Luchterhandt in diesem Newsletter.

Müssen wir uns Sorgen machen? Zu den rechtlichen Grundlagen von Wirtschaftssanktionen gegenüber Russland und möglichen russischen Reaktionen

Entscheidende Frage ist, welche Gegenmaßnahmen das Völkerrecht im Falle einer solchen Verletzung internationalen Rechts erlaubt. Maßgebende Norm der Draft Articles ist Art. 49, der Gegenmaßnahmen für zulässig erklärt, soweit sie dem Ziel dienen, den rechtswidrig handelnden Staat zur Einhaltung seiner Verpflichtungen zu bewegen. Dieser ist gemäß Art. 31, 34 Draft Convention zu einer ‚full reparation‘ des verübten Unrechts verpflichtet. Diese umfasst in erster Linie die Wiederherstellung des Status quo ante, Art. 35. Dies würde die Rückgängigmachung der Eingliederung der Krim in die Russische Föderation bedeuten.

Das Prinzip des vollen Ersatzes wird jedoch durch in der Draft Convention eingeschränkt. Gemäß Art. 39 ist bei der Bestimmung des Inhalts der Wiedergutmachung der Beitrag des verletzten Staates zu berücksichtigen. Im vorliegenden Fall kommt in Betracht, das Abstimmungsverhalten der Bevölkerung der Krim bei der Verpflichtung Russlands zur Wiedergutmachung zu berücksichtigen.

Zwar wird überwiegend die These vertreten, dass es sich bei der Loslösung der Krim und ihrer Eingliederung in die Russische Föderation um eine gewaltsame Aneignung fremden Territoriums und damit um eine Annexion seitens der Russischen Föderation gehandelt hat. Gegen diese Ansicht werden jedoch gewichtige Bedenken vorgebracht.⁶ Sie ergeben sich daraus, dass die Bevölkerung der Krim in einem Referendum mehrheitlich für die Loslösung von der Ukraine und den Beitritt zur Russischen Föderation gestimmt hat. Dem wird zwar entgegen gehalten, dass das Referendum und die Loslösung nicht im Einklang mit ukrainischem Recht erfolgten und unter dem Eindruck ‚russischer Gewehrläufe‘ stattfanden. Dieser Einwand lässt jedoch außer Acht, dass die Vereinbarkeit mit ukrainischem Recht für die Frage, ob die Loslösung völkerrechtlich rechtmäßig war, ohne Belang ist.⁷ Völkerrechtlich ist vielmehr maßgebend, dass die Bevölkerung der Krim sich soweit erkennbar mehrheitlich für die Loslösung von der Ukraine entschieden hat und dieses Ergebnis auch ohne die militärische Präsenz Russlands eingetreten wäre. Damit hat die Bevölkerung der Krim von ihrem Selbstbestimmungsrecht Gebrauch gemacht. Weil dies formal fehlerhaft geschah, ändert sich nichts an dem Vorwurf, dass die Aufnahme der Krim in die Russische Föderation einen Verstoß gegen das Völkerrecht darstellt. Gleichzeitig schließt dieser Umstand aber aus, die Handlung der Russischen Föderation als eine Annexion zu qualifizieren. Der Rechtsverstoß Russlands hatte eine geringere Intensität als eine militärische Okkupation mit anschließender Annexion fremden Territoriums im klassischen Sinne.

Fraglich ist aber, ob es sich bei der Durchführung des Referendums um eine Maßnahme handelt, die der Ukraine zugerechnet werden kann. Dies erscheint auf den ersten Blick fernliegend, da sich die Zentralregierung der Loslösung der Krim widersetzt hat. Allerdings

⁶ Merkel Kühle Ironie der Geschichte, FAZ vom 07.04.2014.

⁷ Merkel Kühle Ironie der Geschichte, FAZ vom 07.04.2014.

lässt sich Art. 9, 10 Draft Convention eine andere Wertung entnehmen. Nach diesen Bestimmungen werden Handlungen einer Bevölkerungsgruppe dem Staat zugerechnet, wenn die Gruppe ‚is in fact exercising elements of the governmental authority‘, Art. 9, oder es sich um eine insurrectional or other movement, Art. 10, handelt. Das führt hier zu dem Ergebnis, dass bei der Frage nach dem Inhalt der Verpflichtung zur Wiedergutmachung gemäß Art. 39 der Ukraine das Verhalten der Bewohner der Krim zu berücksichtigen ist.

Daraus ergibt sich das Problem der Festlegung von Zielen etwaiger Sanktionen. Wie oben dargelegt, können Sanktionen allein die Beseitigung der Verletzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen des verletzenden Staates zum Inhalt haben. Der russische Völkerrechtsverstoß lag hier aber nicht in der Annexion eines fremden Territoriums, sondern in der Beförderung secessionistischer Tendenzen auf der Krim, der Drohung mit Gewalt gegenüber der Zentralregierung zu dem Zweck, ein Eingreifen zu unterbinden, und einer Anerkennung der Krim als unabhängigen Staat, ohne dass sich staatliche Strukturen herausgebildet hatten.

Nach hier vertretener Ansicht stellt deswegen die Rückgabe der Krim an die Ukraine kein Ziel dar, zu dessen Durchsetzung im Rahmen der Draft Convention legitimer Weise Sanktionen eingesetzt werden dürfen. Bleibt die Frage, welche Forderungen stattdessen erhoben werden können. Als geeignetes Ziel von Sanktionen käme zunächst die Durchführung eines ordnungsgemäßen Referendums in Betracht. Dieses wäre geeignet, den russischen Rechtsverstoß zum Teil wieder gutzumachen. Ein solches erneutes Referendum wird aber von westlicher Seite bislang nicht gefordert. Bleibt die Frage, ob der Ukraine ein Anspruch auf Schadensersatz gegen die russische Föderation wegen der Verletzung des Völkerrechts zusteht. Ein solches Recht auf eine ‚compensation‘ ist in Art. 36 Draft Convention vorgesehen. Es käme daher als ein mögliches Ziel von Sanktionen grundsätzlich in Betracht. Soweit ersichtlich ist aber auch die Durchsetzung einer Schadensersatzforderung von westlicher Seite bislang nicht als Grund für die Einleitung von Sanktionen ins Spiel gebracht worden. Ziel der Beschlüsse der EU vom März ist dagegen der Rückzug der russischen Truppen. Da es sich bei Dislozierung der russischen Truppen um einen Bruch des Völkerrechts handelt, sind Sanktionen, die die Beseitigung dieses Verstoßes zum Ziel haben, zulässig.

Darüber hinaus müssen Sanktionen gemäß Art. 51 verhältnismäßig sein. Das heißt, sie müssten geeignet sein, das angestrebte Ziel zu erreichen, und dürfen nicht über das erforderliche Maß hinausgehen. Wirtschaftssanktionen sind als solche geeignet, wobei sich hier das Problem stellt, dass sie sich gegen einen Dritten richten. Hier wird aber nach, wenn

auch nicht unbestrittener Ansicht als ausreichend angesehen, wenn durch Sanktionen gegen Dritte mittelbar ein Druck auf die politischen Entscheidungsträger aufgebaut wird.⁸

II. Maßnahmen der EU nach Art. 215 AEUV

Als eine weitere Grundlage für wirtschaftliche Maßnahmen der Europäischen Union kommt Art. 215 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union in Betracht (AEUV). Nach dieser Bestimmung kann der Rat der Minister der Europäischen Union ‚die erforderlichen Maßnahmen beschließen‘, wenn es einen ‚Beschluss der Staats und Regierungschefs über die Aussetzung Einschränkung oder vollständige Einstellung der Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zu einem oder mehreren Drittländern gibt‘. Anders als in den oben genannten Bestimmungen enthält Art. 215 AEUV unmittelbar keinerlei Vorgaben hinsichtlich des Inhalts oder der Ziele, die mittels restriktiver Maßnahmen erreicht werden können. Eine unmittelbare Geltung der UN-Charta scheidet aus, da die EU nicht Mitglied ist. Allerdings führt die in der Vorschrift genannte Verweisungskette über Art. 23 EUV zur Anwendung der in Art. 21 Abs.2 EUV genannten Grundsätze. Danach verpflichtet sich die EU im Rahmen ihrer Außenpolitik u.a. ‚die Grundsätze des Völkerrechts zu festigen und nach Maßgabe der UN-Charta den Frieden zu erhalten, Konflikte zu verhüten und die internationale Sicherheit zu stärken‘. Das lässt den Schluss zu, dass die oben beschriebenen Regeln auch im Rahmen der Anwendung des Art. 215 AEU Anwendung finden.⁹

Bislang gibt es Beschlüsse der EU auf der Grundlage des Art. 215 AEUV nur im Rahmen der eingangs angedeuteten ersten Stufe von Sanktionen. Diese beiden Maßnahmen betreffen Einreiseverbote sowie das Einfrieren von Geldern von hohen ukrainischen Staatsbeamten, die der Veruntreuung von Staatsgeldern beschuldigt sind,¹⁰ und von ukrainischen und russischen Politikern, die in Verbindung mit der Abspaltung der Krim und ihrem Anschluss an Russland aktiv geworden sind.¹¹ Bei den Maßnahmen gegen ukrainische Politiker ist fraglich, ob es sich überhaupt um Sanktionen im oben beschriebenen Sinne handelt, da die Veruntreuung von Geldern in der Ukraine ein Straftatbestand sein mag, aber keine Verletzung von Völkerrecht. Einschlägig erscheinen daher eher Vorschriften in Verbindung mit dem Kampf gegen die Geldwäsche. Das Einfrieren von Geldern russischer Politiker erfolgte dagegen mit dem Ziel, die russische Führung zu einem Rückzug der russischen Truppen von der Krim zu bewegen.

⁸ Tietje § 15 Außenwirtschaft, Rz.151, in Tietje (Hrsg.) Internationales Wirtschaftsrecht (2009).

⁹ Ebenso Tietje § 15 Außenwirtschaft, Rz.148, 151, in Tietje (Hrsg.) Internationales Wirtschaftsrecht (2009).

¹⁰ Beschluss 2014/119/GASP des Rates vom 5.3.2014 über restriktive Maßnahmen gegenüber bestimmten Personen angesichts der Lage in der Ukraine, umgesetzt durch Verordnung Nr.208/2014 vom 5.3.2014.

¹¹ Beschluss 2014/145/GASP des Rates vom 17.3.2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen, umgesetzt durch Verordnung Nr.269/2014 vom 17.3.2014.

Unter der Annahme, dass Sanktionen gegen die betroffenen Personen zumindest mittelbar Druck auf die Entscheidungsträger ausüben, sind diese Maßnahmen zulässig. Darüber hinaus kommt auch im europäischen Recht der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zur Anwendung, Art. 5 EUV. Das heißt, auch hier müssen die Maßnahmen geeignet und erforderlich sein. Angesichts der nur begrenzten Wirkung dieser Maßnahme lässt sich dies bejahen.

Von Bedeutung ist nun, in welchem Maße diese Bestimmung Grundlage auch für weitergehende Sanktionen sein kann. Maßgebend sind dabei die oben beschriebene Bindung der EU an das Völkerrecht und das Prinzip der Verhältnismäßigkeit, das im Hinblick auf die Entscheidungen der Organe der EU-Anwendung findet.¹² Dabei ist zum einen zu berücksichtigen, dass es sich bei der Draft Convention noch nicht um bindendes Recht handelt. Ihr lassen sich Anhaltspunkte dafür entnehmen, was Inhalt des Gewohnheitsrechts sein könnte. Eine verbindliche Wirkung der Draft Convention vor ihrer Annahme ist bislang aber noch nicht festgestellt worden, so dass die Geltung der genannten Schranken für Sanktionen der EU nicht gesichert ist. Weiter billigt der EuGH den Organen in dieser Hinsicht einen weiten Ermessensspielraum zu, der erst dann überschritten ist, wenn eine Maßnahme zur Erreichung des von dem zuständigen Organ verfolgten Zieles offensichtlich ungeeignet ist.¹³ Daraus folgt, dass die Organe der EU sowohl bei der Bestimmung des Zieles von Sanktionen als auch bei der Festlegung der zur Erreichung notwendigen Mittel einen weiten Ermessensspielraum haben. Deswegen erscheint die Verhängung auch schärferer Sanktionen nach Art. 215 AEUV zumindest rechtlich nicht ausgeschlossen.

Sollten sich die Europäische Union für die Verhängung weitergehender Sanktionen entscheiden, so stellt sich die Frage, ob eventuell betroffene Bürger gegen derartige Maßnahmen gerichtlichen Schutz ihrer Grundrechte in Anspruch nehmen können. In Betracht kommen Beschränkungen sowohl der Berufsausübungsfreiheit als auch der Eigentumsgarantie. Dazu hat der Europäische Gerichtshof allerdings festgestellt, dass *das Recht auf freie Berufsausübung ebenso wie das Eigentumsrecht Beschränkungen unterworfen werden, sofern diese Beschränkungen tatsächlich dem Gemeinwohl dienenden Zielen der Gemeinschaft entsprechen und nicht einen im Hinblick auf den verfolgten Zweck unverhältnismäßigen und nicht tragbaren Eingriff darstellen, der die so gewährleisteten Rechte in ihrem Wesensgehalt antasten würde.*¹⁴ Daraus folgt, dass es sich bei staatlichen Sanktionsmaßnahmen, die in die Rechte einzelner eingreifen, grundsätzlich um entschädigungslos hinzunehmende Inhalts- und Schrankenbestimmungen des jeweiligen Grundrechts handelt. Grenzen sind erst dann erreicht, wenn Einzelne unverhältnismäßig belastet würden.

¹² Art. 5 Abs. 4 EUV.

¹³ EuGH Rs. C-348/12 P ‚Manufacturing Support & Procurement Kala Naft‘, Urteil vom 28.11.2013, Rz. 120.

¹⁴ EuGH Rs. C-348/12 P, Rz. 122.

Die Umsetzung dieser europarechtlichen Maßnahmen würde in Deutschland auf der Grundlage des Außenwirtschaftsgesetzes erfolgen, das u.a. Sanktionen für den Fall der Nichtbefolgung von Beschränkungen des Außenhandels bereit hält.¹⁵

III. Inhalt und Grenzen möglicher russischer Gegenmaßnahmen

Nachdem zunächst die Grundlagen westlicher Sanktionen beleuchtet wurden, soll im Folgenden der Frage nachgegangen werden, welche Gegenmaßnahmen die Russische Föderation in Reaktion auf westliche Sanktionen zulässiger Weise verhängen kann.

1. Verfassungsrechtliche Grenzen

Beachtung verdient zunächst die Feststellung, dass die Russische Föderation ihrer Verfassung nach ein Rechtsstaat ist, Art. 1 Verfassung der RF (Rus Verf¹⁶). Hieraus ergeben sich bereits erste Schranken zulässiger Maßnahmen. Dies umfasst vor allem das Gebot der Rechtsstaatlichkeit, aus dem das Prinzip des Vorbehalts des Gesetzes und das Prinzip der Verhältnismäßigkeit folgen. Danach bedürfen Maßnahmen, die gegen die auf dem Territorium der RF befindlichen Ausländer gerichtet sind, einer gesetzlichen Grundlage. Sie sind nur zur Verfolgung eines legitimen Zwecks zulässig und dürfen nicht über das zur Erreichung dieses Zwecks erforderliche Maß hinausgehen, Art. 56 RusVerf..

Nach Art. 35 RusVerf ist eine Entziehung des Eigentums nur auf der Grundlage einer gerichtlichen Entscheidung zulässig und Enteignungen zur Befriedigung eines gesellschaftlichen Bedarfes setzen voraus, dass vor der Enteignung eine gleichwertige Entschädigung gezahlt wird. Auf diese Bestimmung kann sich jeder berufen, der von Eingriffen seitens der Russischen Föderation betroffen ist.

2. Völkerrechtliche Schranken

Eine weitere rechtliche Schranke für eventuelle Sanktionen ergibt sich aus völkerrechtlichen Verträgen, die gemäß Art. 15 Rus Verf Teil des Rechtssystems sind, im Rang aber unter der Verfassung stehen.¹⁷

¹⁵ §§ 17 Außenwirtschaftsgesetz ff.

¹⁶ Kommentar zur Verfassung der RF, Hrsg. V.D. Sorkin, Art.1 Seite 52.

¹⁷ Kommentar zur Verfassung der RF, Hrsg. V.D. Sorkin, Art. 15 Seite 159.

a. Investitionsschutzabkommen

Vorrangig zu erwähnen ist hier der Vertrag der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Kapitalanlagen vom 13.06.1989.¹⁸ Maßgebend ist die Meistbegünstigungsklausel des Art. 3 Abs.1 und das Verbot diskriminierender Maßnahmen in Art. 3 Abs.4. Der Schutz vor Enteignungen ist in Art. 4 des Vertrags niedergelegt. Diese Bestimmung ergänzt die Enteignungsregelung der Verfassung insoweit, als klargestellt wird, dass eine Enteignung nur ‚im öffentlichen Interesse‘, gemäß dem innerstaatlich festgelegten Verfahren, gegen eine Entschädigung, die dem tatsächlichen Wert entspricht und unter Beachtung des Verbots der Diskriminierung zulässig ist. Ob Enteignungen zum Zweck der Durchführung von Sanktionen von diesen Regeln gedeckt sind, erscheint zweifelhaft, denn die Adressaten einer solchen Maßnahme wären Privatpersonen, während die Maßnahmen gegen den Staat und seine Funktionsträger gerichtet sind. Allerdings dürfte auch nach russischem Recht den verantwortlichen Stellen ein weiter Ermessensspielraum hinsichtlich der Eignung einer konkreten Maßnahme zustehen.

Ein Verfahren zur Verstaatlichung sowie die Gründe für die Durchführung der Verstaatlichung sind weder in dem o.g. Vertrag zwischen der BRD und der UdSSR noch in den anderen russischen Normen geregelt¹⁹. Bei dem im Vertrag genannten Grund – dem öffentlichen Interesse – handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff. Die russische Literatur geht davon aus, dass die Verstaatlichung als eine außerordentliche Maßnahme in der Regel zu dem Zweck der Rettung der Wirtschaft während einer Krise, Kriegen oder ähnlichen Ereignissen zulässig sei.²⁰

Zum freien Kapitalverkehr enthält das Investitionsschutzabkommen ebenfalls weiterführende Aussagen. So wird in Art. 5 der freie Transfer von Zahlungen in konvertierbarer Währung gewährleistet, soweit diese in Zusammenhang mit einer Kapitalanlage stehen. Darunter fallen insbesondere Erträge aus einer solchen Kapitalanlage und Erlöse aus ihrer Veräußerung.

Dieser völkerrechtliche Vertrag kann zwar gekündigt werden, diese jedoch nur mit einer Frist von 12 Monaten.

b. Doppelbesteuerungsabkommen

¹⁸ Der Vertrag wurde mit Beschluss des Verhovnyj Sowel der UdSSR Nr. 2205-1 vom 29.05.1991 ratifiziert. Im Dezember 1991 wurde Russland Rechtsnachfolger der UdSSR. *Ajupov/Berger*, Kommentar zum Gesetz „Über die ausländischen Investitionen in der RF“, Moskau 2012, Art. 3, Seite 17.

¹⁹ *Ajupov/Berger*, Kommentar zum Gesetz „Über die ausländischen Investitionen in der RF“, Moskau 2012, Art.8, Seite 20.

²⁰ *O.V. Tagascheva*, Kommentar zum Föderalen Gesetz „Über die ausländischen Investitionen in der RF“, Saratov 2010, Art. 8.

Das deutsch-russische Doppelbesteuerungsabkommen (weiterhin DBA) hat den Sinn, Investoren davor zu schützen, sowohl in Russland als auch in Deutschland Steuern zahlen zu müssen und damit ihre Investitionen zu gefährden. So werden beispielsweise die Einkünfte aus der russischen Föderation gemäß Art. 23 Abs. 2 DBA grundsätzlich von der deutschen Steuer freigestellt.

Eine Möglichkeit, Investitionen massiv zu erschweren, wäre die Kündigung dieses DBA, was gemäß § 29 DBA durch jede Vertragspartei, also durch Russland und Deutschland jeweils bis zum 30. Juni mit Wirkung zum Ende des Kalenderjahres möglich ist. Ob dies aus russischer Sicht zweckmäßig ist, steht auf einem anderen Blatt.

c. WTO-Regelungen

Was die völkerrechtlichen Regelungen in Bezug auf den internationalen Handel betrifft, so hat sich Russland zwar durch den Beitritt zur WTO am 22.08.2012²¹ den dort niedergelegten Prinzipien unterworfen. Danach gelten das Prinzip der Meistbegünstigung und das Verbot der Diskriminierung. Jedoch lässt Art. XXII GATT Ausnahmen zu, die von Staaten in Notfällen zum Schutz wesentlicher Sicherheitsinteressen getroffen werden.²² Nach allgemeinen Regeln kann die Russische Föderation Maßnahmen ergreifen, um sich gegen rechtswidrige Maßnahmen zu wehren.²³ Allerdings ist hier zu berücksichtigen, dass der ursprüngliche Völkerrechtsverstoß von Russland ausgegangen ist, so dass es sich auf sein Recht, Gegenmaßnahmen zu ergreifen, grundsätzlich nicht berufen kann.

Vorstellbar sind allerdings Beschränkungen des Wirtschaftsverkehrs, die unter Verletzung internationaler Vorschriften vorgenommen werden. Hier ist in rein faktischer Hinsicht zu berücksichtigen, dass in Russland der Anteil der staatlich gelenkten Wirtschaft hoch ist und damit die Zahl der Unternehmen, die aufgrund einer informellen Einflussnahme ihre Handelsbeziehungen einzuschränken bereit sind.

d. EMRK

Eine Verpflichtung Russlands zur Achtung des Eigentums ergibt sich aus dem ersten Zusatzprotokoll zur europäischen Menschenrechtskonvention, der die Russische Föderation am 28.2.1996 beigetreten ist. Hier ist in Art. 1 der Eigentumsschutz geregelt. Nach dieser

²¹ Föderales Gesetz vom 21.07.2012 Nr. 126-FZ „Über die Ratifizierung des Protokolls über den Beitritt der RF zu der Vereinbarung von Marrakesch über die Gründung der WTO vom 15.04.1994, *Sobr.Zak. RF* 23.07.2012 Nr. 30, Pos. 4177.

²² *Schmatenko*, Wer wird da gleich in die Luft gehen? *WiRO* 2013, 321(327).

²³ Gemäß Art. 22 *Draft Convention on State responsibility for internationally wrongful act* ist ein Staat zu an sich zu rechtswidrigen Gegenmaßnahmen berechtigt, sofern er sich seinerseits einem rechtswidrigen Akt ausgesetzt sieht.

Müssen wir uns Sorgen machen? Zu den rechtlichen Grundlagen von Wirtschaftssanktionen gegenüber Russland und möglichen russischen Reaktionen

Norm hat jede natürliche und juristische Person das Recht auf Achtung ihres Eigentums. Das Eigentum darf entzogen werden, nur wenn es das öffentliche Interesse verlangt und nur unter den durch Gesetz und durch die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts vorgesehenen Bedingungen. Die Anwendbarkeit dieser Bestimmung ist insoweit bedeutsam, als der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in mehreren Entscheidung präzisiert hat, unter welchen Umständen ein Staat eine Enteignungsentschädigung schuldet,²⁴ welche Spielräume bei der Bemessung der Entschädigung bestehen²⁵ und wann die Entschädigung ausbezahlt ist.²⁶ Diese Urteile sind auch von russischen Gerichten zu berücksichtigen.

3. Nationales Außenwirtschaftsrecht der Russischen Föderation

Vor dem Hintergrund der oben dargestellten verfassungsrechtlichen und völkerrechtlichen Situation ist nun festzustellen, welche rechtlichen Grundlagen in Russland auf nationaler Ebene existieren, um auf ausländische Investitionen Einfluss zu nehmen.

a. Gesetz „Über ausländische Investitionen“

Das wichtigste russische Gesetz im Bereich der Regulierung ausländischer Investitionen ist das Föderale Gesetz Nr. 160 vom 9.07.1999 „Über die ausländischen Investitionen in der RF“.²⁷ Das Gesetz regelt die staatlichen Garantien in Bezug auf Rechte ausländischer Investoren. Diesen wird der vollständige und bedingungslose Schutz ihrer Rechte und Interessen gewährleistet, darunter Schadensersatz wegen gesetzwidriger Handlungen der Behörden, Entschädigung im Falle der Enteignung von Eigentum, Schutz vor nachteiligen Gesetzänderungen, sowie der Garantie eines fairen Gerichtsverfahrens.²⁸ Auch gewisse Steuerprivilegien gehören hierzu.

Aus diesem Gesetz lassen sich jedoch kaum Maßnahmen ableiten, die zu einer Einschränkung der Investitionstätigkeit oder gar zum Vorgehen gegen Investoren führen könnten. Gemäß Art. 8 des Gesetzes ist die Verstaatlichung möglich, jedoch nur unter bestimmten Voraussetzungen, d.h. eine Enteignung ist nur ‚im öffentlichen Interesse‘, gemäß dem

²⁴ Sporrang and Lönnroth v. Sweden, No. 7151/75 judgement of 23.09.1982, Urbarska Obec vs. Slovakia No. 74258/01 judgement of 27.11.2007, James vs. United Kingdom No. 8793/79, judgement of 21.02.1986.

²⁵ Former King of Greece vs. Greece, No. 25701/94, Judgement of 23.11.2000, Urbarska Obec vs. Slovakia No. 74258/01 Judgement of 27.11.2007.

²⁶ Küçük vs. Turkey No. 26398/94, judgement of 10.07.2001.

²⁷ Föderales Gesetz vom 9.7.1999 Nr. 160-FZ „Über die ausländischen Investitionen in der RF“, Sobr.Zak. RF 12.7.1999 Nr. 28, Pos. 3493; *Ajupov/Berger*, Kommentar zum Gesetz „Über die ausländischen Investitionen in der RF“, Moskau 2012, Art.3, Seite 16.

²⁸ *Ajupov/Berger*, Kommentar zum Gesetz „Über die ausländischen Investitionen in der RF“, Moskau 2012, Art.8, Seite 20ff.

innerstaatlich festgelegten Verfahren und gegen eine Entschädigung zulässig. Ferner ist in Art. 4 des Gesetzes geregelt, dass Beschränkungen für ausländische Investitionen nur durch ein Gesetz und nur zum Zwecke des Schutzes der Verfassungsordnung, Gesundheit, Rechte und Interesse von Dritten, Verteidigung und Sicherheit des Landes zulässig sind.

Vergleichbare Garantien für ausländische Investoren, die sich in Russland als Kapitalanleger betätigen, enthält das Föderale Gesetz „Über die Investitionstätigkeit in Form von Kapitalanlagen“ Nr. 39 vom 25.02.1999.²⁹

c. Außenhandelsgesetz der Russischen Föderation

Am 26.11.2003 wurde das Gesetz ‚über die Grundlagen der staatlichen Regulierung des Außenhandelstätigkeit‘ verabschiedet. Dieses Gesetz enthält in Kapitel 8 Bestimmungen zu den Möglichkeiten einer Beschränkung der Außenhandelstätigkeit und in Art. 40 eine spezielle Vorschrift zu den ‚Gegenmaßnahmen‘ (otvetnye mery‘). Danach kann die russische Regierung Maßnahmen u.a. ergreifen, wenn ausländische Staaten durch ihre Maßnahmen die ökonomischen Interessen der Russischen Föderation verletzen. Diese Bestimmung ist sehr weit gefasst und findet ihre Grenze nur in dem Gedanken der Verhältnismäßigkeit (Art. 40 Abs.2).

d. Enteignungsvorschriften

Nach Art.235 ff des russischen Zivilgesetzbuches (weiterhin ZGB) ist es dem russischen Staat möglich, Eigentum russischer und ausländischer natürlicher und juristische Personen zu konfiszieren. Allerdings haben diese Vorschriften nur bestimmte Fälle im Auge, so etwa gemäß Art. 242 ZGB die Enteignung in Fällen von Naturkatastrophen, Epidemien, Tierseuchen u.s.w., gemäß Art. 243 ZGB die Konfiskation aufgrund einer gerichtlichen Entscheidung wegen der Begehung eines Verbrechens. Wichtigste Enteignungsnorm in diesem Zusammenhang ist dabei Art. 279 ZGB, der eine Enteignung zur Befriedigung eines gesellschaftlichen Bedürfnisses ermöglicht. Zumindest theoretisch käme eine Anwendung dieser Vorschriften in Verbindung mit Sanktionen Betracht. Allerdings richten sich die tatbestandlichen Voraussetzungen in erster Linie nach dem Investitionsschutzabkommen, das ein ‚öffentliches Interesse‘ voraussetzt. Die Frage des öffentlichen Interesses hängt in erster Linie mit der Rechtmäßigkeit westlicher Sanktionen zusammen. Solange die Maßnahmen des Westens rechtmäßig sind, besteht auf russischer Seite kein öffentliches Interesse an einer Enteignung als Gegenmaßnahmen gegen ausländische Sanktionen. Das schließt allerdings Enteignungen aus anderen Gründen nicht aus. Dazu könnten etwa Enteignungen zur

²⁹ Föderales Gesetz vom 25.02.1999 Nr. 39-FZ „Über die Investitionstätigkeit in Form Kapitalanlagen“, Sobr.Zak. RF 1.3.1999 Nr. 9, Pos. 1096.

Müssen wir uns Sorgen machen? Zu den rechtlichen Grundlagen von Wirtschaftssanktionen gegenüber Russland und möglichen russischen Reaktionen

Befriedigung eines öffentlichen Bedürfnisses gehören, das sich aufgrund der Sanktionen westlicher Staaten ergibt.

e. Erlass neuer Enteignungsgesetze

Vor dem Hintergrund der aktuellen politischen Entwicklung ist nicht auszuschließen, dass man in Russland versuchen könnte, ein Enteignungsgesetz zulasten ausländischer Investoren in die Duma einzubringen. Allerdings wäre eine solche Gesetzgebungsmaßnahme verfassungsrechtlich höchst problematisch, da Enteignungen gemäß Art. 35 RusVerf unter dem Vorbehalt gerichtlicher Entscheidungen sowie vorheriger und gleichwertiger Entschädigung stehen. Wollte man also ein Gesetz einbringen, das daran etwas ändert, so müsste zunächst die Verfassung der russischen Föderation geändert werden. Allerdings liegen für eine derartige Maßnahme zurzeit keine Anhaltspunkte vor.

4. In Russland diskutierte Maßnahmen als Reaktion auf mögliche Sanktionen

Trotz dieses rechtlichen Hintergrundes, der den Spielraum für Maßnahmen gegen deutsche Unternehmen in Russland nur sehr begrenzt erscheinen lässt, wurden Anfang März in den russischen Medien und unter Politikern verschiedene Maßnahmen Russlands als Reaktion auf die möglichen wirtschaftlichen Sanktionen des Westens diskutiert. Hierzu sei ein kurzer Überblick gegeben und diese gleichzeitig bewertet:

a. Währungspolitische Maßnahmen

Der Berater von Präsident Putin, Sergej Glazyev hat vorgeschlagen, im Handel auf Dollar zu verzichten und Verrechnungen in anderen Währungen durchzuführen.³⁰ Russland habe gute wirtschaftliche Beziehungen mit verschiedenen Partnern in Asien, die noch erweitert werden sollten. Russland sollte sich dabei von der Dollar-Abhängigkeit befreien. Des Weiteren hat Sergej Glazyev erwähnt, dass im Falle des Einfrierens von russischen Aktiva Russland in Betracht ziehen sollte, staatliche Kredite nicht zurück zu zahlen.

Es wird ferner vorgeschlagen, die Reserven von Dollars sowie Anleihe der Länder, die Sanktionen erheben werden, zu verkaufen. Zudem wird diskutiert, dass Russland für seine Exporte nur Gold als Zahlungsmittel fordern könnte.

Die vorgeschlagenen währungspolitischen Maßnahmen sind überwiegend einer einseitigen Regelung gar nicht zugänglich. Soweit die Drohung mit der Nichterfüllung staatlicher

³⁰ <http://www.rb.ru/article/sovetsnik-putina-predlagaet-otkazatsya-ot-dollara-dlya-ustrasheniya-ssha/7298547.html>

Müssen wir uns Sorgen machen? Zu den rechtlichen Grundlagen von Wirtschaftssanktionen gegenüber Russland und möglichen russischen Reaktionen

Verpflichtungen ins Spiel gebracht wird, würde sich Russland neben den weiteren Folgen auch Schadensersatzforderungen ausgesetzt sehen, es sei denn, westliche Sanktionen sind ihrerseits rechtswidrig.

b. Beschlagnahme des Eigentums ausländischer Staatsbürger

Das Mitglied des Föderationsrates Andrej Klischas hat Anfang März mitgeteilt³¹, dass in einem Ausschuss des Föderationsrates ein Gesetzentwurf vorbereitet werde, der die Beschlagnahme des Eigentums, von Aktiva und Bankkonten von ausländischen Unternehmen ermöglichen soll. Betroffen sollen Unternehmen der Länder sein, die Sanktionen gegen Russland erhoben haben. Von einem solchen Vorschlag und oder Absichten, ein entsprechendes Gesetz zu erlassen, ist in den letzten Wochen jedoch keine Rede gewesen.

c. Handelsschranken

Der Politologe Michail Deljagin meint³², dass Russland - unter anderem inoffiziell - viele Möglichkeiten habe, auf die wirtschaftlichen Sanktionen zu antworten. So schlägt er die Einführung von medizinischen Standards vor, die z.B. die Herstellung in Russland bzw. den Export nach Russland von amerikanischen und europäischen Lebensmitteln, vor allem amerikanischen fast food, verbieten sollen. Deljagin bezieht sich damit auf ‚Präzedenzfälle‘, die im Verhältnis zu Georgien, der Ukraine und auch der baltischen Staaten geschaffen wurden. So hat der russische Föderale Dienst für die Aufsicht im Bereich des Verbraucherschutzes und des Schutzes des menschlichen Wohlergehens (Rospotrebnadzor) wiederholt die Einfuhr von Lebensmitteln unter Hinweis auf Gesundheitsgefährdungen russischer Bürger untersagt. Rechtsgrundlagen für die Tätigkeit dieser Aufsichtsbehörde sind u.a. das Verbraucherschutzgesetz³³ und das Gesetz „Über das sanitär-epidemiologische Wohlergehen der Bevölkerung“³⁴. Allerdings finden sich nunmehr Schranken für ein solches Vorgehen in den Bestimmungen der WTO.

d. Verbesserung des Investitionsklimas; Blick nach Asien

Im Zusammenhang mit den möglichen Sanktionen gegen Russland ist allerdings viel interessanter die Meinung des russischen Ministers für Wirtschaftsentwicklung Alexej Uljukajev³⁵. Russland solle in Form einer Verbesserung des Investitionsklima auf die

³¹ <http://www.vz.ru/economy/2014/3/5/675662.html>

³² <http://www.vestifinance.ru/articles/40632>

³³ Föderales Gesetz vom 7.2.1992 Nr. 2300-1 „Über den Verbraucherschutz“, Sobr.Zak. RF 15.1.1996 Nr.3, Pos. 140.

³⁴ Föderales Gesetz vom 30.03.1999 Nr. 52-FZ „Über das sanitär-epidemiologische Wohlergehen der Bevölkerung“, Sobr.Zak RF 5.4.1999 Nr. 14, Pos. 1650.

³⁵ <http://itar-tass.com/ekonomika/1040755>

wirtschaftlichen Sanktionen des Westens antworten. Alles andere, was unter Umständen in Betracht kommen könnte, würde vorläufig und kurzfristig sein, so Uljukajev in seinem Interview vom 12.03.2014. Ferner hält er eine Erweiterung des Handels mit China, Indien und der Türkei für notwendig, wobei die Abrechnung der Geschäfte in der nationalen Währung dieser Länder erfolgen sollte.

Tatsächlich könnte Russland versuchen, durch spezielle Anreize den russischen Markt wieder attraktiver zu machen – trotz etwaiger Sanktionen. Allerdings hat Uljukaev sich bislang noch nicht geäußert, wie dies im Einzelnen geschehen könne. Auch blieben solche Ansätze in der Vergangenheit meist rudimentär, so wie etwa bei den Sonderwirtschaftszonen.

Zusammenfassend lässt sich daher sagen, dass das Spektrum möglicher Sanktionen zwar breit ist, sich aus rechtlicher Perspektive gleichwohl Grenzen ergeben. Aus westlicher Perspektive liegen diese in einer Begrenzung möglicher Sanktionen in Abhängigkeit von den verfolgten Zielen und dem Gebot der Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Aus russischer Sicht ist zu beachten, dass Russland durch die eigene Verfassung und internationale Regelwerke in seinen Reaktionsmöglichkeiten rechtlich eingehegt ist.