

Zu den Sanktionsbeschlüssen der EU in der Ukraine Krise

Dr. Hans-Joachim Schramm, Ostinstitut/Wismar

Am 25. Juli hat der Rat der Europäischen Union eine Erstreckung der Sanktionen auf weitere 15 Personen sowie auf bestimmte Einrichtungen, darunter die selbsternannten Republiken in der Ostukraine und paramilitärischen Einheiten, und 9 Unternehmen auf der Krim, die entgegen ukrainischem Recht enteignet wurden, beschlossen.¹ Damit sind zur Zeit insgesamt 87 Personen und 11 Unternehmen von Sanktionen betroffen. Ihnen wird zum Vorwurf gemacht, die territoriale Integrität der Ukraine, ihre Souveränität und ihre Unabhängigkeit sowie ihre Stabilität oder Sicherheit zu unterminieren oder zu bedrohen oder die Tätigkeit internationaler Organisationen zu behindern.² Rechtliche Grundlage der Sanktionen sind der Beschluss des Rates 2014/145CFSP vom 17. März 2014 und die Verordnung des Rates 269/214 vom gleichen Tag.³ Diese Maßnahmen beruhen wiederum auf Art. 215 EUV. Dieser sieht vor, dass der Rat auf der Grundlage eines Beschlusses im Rahmen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik⁴ die ‚erforderlichen Maßnahmen‘ gegen natürliche oder juristische Personen sowie Gruppierungen oder nichtstaatliche Einheiten verhängen kann.

1. Inhalt der Sanktionen

Aus den oben genannten Vorschriften ergibt sich für die in der Liste aufgeführten Personen zum einen ein Einreiseverbot. Zum anderen ist in der Verordnung festgelegt, dass das Vermögen der genannten Personen eingefroren wird. Im Einzelnen ist in Art. 2 Verordnung 269/214 in der seit Mai geltenden Fassung⁵ Folgendes bestimmt:

¹ Beschluss 2014/499/GASP des Rates zur Änderung des Beschlusses 2014/145/GASP vom 17. März 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen vom 25. Juli 2014.

² Beschlusses des Rates 2014/145/GASP in der Fassung des Beschlusses 2014/265/GASP vom 12. Mai 2014.

³ Aufgrund der Geschehnisse auf dem Majdan und wegen der Veruntreuung staatlicher Vermögenswerte der Ukraine wurden bereits am 5. März Sanktionen gegen hochrangige ukrainisch Politiker verhängt, Beschluss des Rates 2014/119 GASP vom 5. März 2014.

⁴ Dazu der Beschluss der Regierungs- und Staatschefs der Mitgliedstaaten vom 6. März 2014.

⁵ Art. 2 VO 269/2014 wurde zuletzt geändert aufgrund Verordnung 476/2014 vom 12. Mai 2014

(1) Sämtliche Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen, die Eigentum oder Besitz von in Anhang I aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Einrichtungen oder Organisationen oder mit diesen in Verbindung stehenden natürlichen oder juristischen Personen, Einrichtungen oder Organisationen sind oder von diesen gehalten oder kontrolliert werden, werden eingefroren.

(2) Den in Anhang I aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Einrichtungen oder Organisationen oder mit diesen in Verbindung stehenden natürlichen oder juristischen Personen, Einrichtungen oder Organisationen dürfen weder unmittelbar noch mittelbar Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder zugute kommen.“

Wie sich aus Art. 1 (f) der Verordnung ergibt fällt unter den Begriff des ‚Einfrierens‘ jeglicher Zahlungsverkehr mit den betroffenen Personen.⁶ Gleichzeitig enthält die Verordnung eine Reihe von Ausnahmetatbeständen, bei denen auf der Grundlage einer speziellen Genehmigung Zahlungen erfolgen dürfen. Darüber hinaus werden nach Art. 10 der Verordnung Personen von einer Haftung freigestellt, die in gutem Glauben auf der Grundlage der Verordnung zu handeln, Gelder einfrieren und Art. 11 wird den Personen, die von den Sanktionen betroffen sind, sowie sonstige Personen die über eine der aufgeführten Personen oder in deren Namen handeln, das Recht genommen, wegen der Verletzung vertraglicher Pflichten zu klagen. Für die Festlegung von Strafen im Fall der Verletzung der Verordnung sind die Mitgliedstaaten zuständig, Art. 15.

Zu ergänzen ist, dass für Waren von der Krim ein Importverbot gilt, sofern sie nicht mit einem ukrainischen Zertifikat ausgestattet sind.⁷

2. Zum Kreis der betroffenen Personen

Die Personen, gegen die Sanktionen verhängt werden können, sind in Art. 3 der Verordnung 269/2014 definiert. In der seit Juli 2014 geltenden Fassung lautet dieser wie folgt:

„(1) Anhang I enthält eine Liste der folgenden Personen:

⁶ Art. 1 Verordnung 269/2014: *"Einfrieren von Geldern" die Verhinderung jeglicher Form der Bewegung, des Transfers, der Veränderung und der Verwendung von Geldern sowie des Zugangs zu ihnen oder ihres Einsatzes, wodurch das Volumen, die Höhe, die Belegenheit, das Eigentum, der Besitz, die Eigenschaften oder die Zweckbestimmung der Gelder verändert oder sonstige Veränderungen bewirkt werden, die eine Nutzung der Gelder einschließlich der Vermögensverwaltung ermöglichen;*

⁷ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/143342.pdf

- a) natürliche Personen, die für Handlungen oder politische Maßnahmen, die die territoriale Unversehrtheit, die Souveränität und die Unabhängigkeit der Ukraine oder aber die Stabilität oder die Sicherheit der Ukraine untergraben oder bedrohen, verantwortlich sind oder solche Handlungen oder politischen Maßnahmen aktiv unterstützen oder umsetzen oder die die Arbeit von internationalen Organisationen in der Ukraine behindern, und mit diesen verbundenen natürliche oder juristische Personen, Einrichtungen oder Organisationen,
- b) juristische Personen, Einrichtungen oder Organisationen, die materiell oder finanziell Handlungen unterstützen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen, oder
- c) juristische Personen, Einrichtungen oder Organisationen auf der Krim oder in Sewastopol, deren Inhaberschaft entgegen ukrainischem Recht übertragen wurde, oder juristische Personen, Einrichtungen oder Organisationen, die von einer solchen Übertragung profitiert haben.“

Die Sanktionen richten sich damit zunächst gegen die Personen, die in der im Anhang zu den Rechtsvorschriften enthaltenen Liste aufgeführt sind. Die Notwendigkeit der Individualisierung ergibt sich dabei aus dem Zweck der Sanktionen. Sie haben keinen Strafcharakter, sondern dienen dazu, das Verhalten des Landes gegen das sie sich richten, zu beeinflussen. Aus der ‚Erforderlichkeit‘ der Maßnahme gemäß Art. 215 EUV lässt sich ableiten, dass sich Sanktionen nur gegen die diejenigen richten dürfen, die Einfluss haben auf die Politik des Landes. Negative Effekte für Dritte sind so weit wie möglich zu minimieren.

Die konkreten Ziele, die die Europäische Union mit den Sanktionen erreichen will, ergeben sich über die oben genannten Punkte im Hinblick auf die Wahrung der territorialen Integrität der Ukraine hinaus aus dem Beschluss der Staats- und Regierungschefs vom 22.Juli 2014:⁸

- Ermöglichung des ungehinderten Zugangs zur Absturzstelle von MH 17,
- Umfassende Aufklärung der Umstände des Absturzes von MH 17,
- die direkt und indirekt für den Absturz Verantwortlichen müssen zur Rechenschaft gezogen werden,
- Russland wird aufgefordert, seinen Einfluss auf die Separatisten geltend zu machen im Hinblick darauf, die Untersuchung des Absturzes zu ermöglichen,
- Russland wird weiter aufgefordert, den Zufluss von Waffen, Ausrüstung und Kämpfern über die Grenze zu unterbinden.

⁸ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/144090.pdf

Bei der Bestimmung des betroffenen Personenkreises ergibt sich ein Problem aus der Formulierung des Art. 2. Danach gelten die Sanktionen nicht nur für die gelisteten Personen, sondern auch die

mit diesen in Verbindung stehenden natürlichen oder juristischen Personen, Einrichtungen oder Organisationen

Fraglich ist, wie ‚in Verbindung steht mit‘ zu verstehen ist. Möglich erscheint eine weite Auslegung in dem Sinne, dass jede Art von Verbindung, sei es geschäftlich, sei es arbeitsvertraglich, mit einer gelisteten Person ausreicht, um von Sanktionen mit erfasst zu werden. Vertretbar ist aber auch eine engere Interpretation dahingehend, dass von ihr nur die Personen erfasst werden, die mit der gelisteten Personen in einer so engen Verbindung stehen, dass das Verhalten der gelisteten Person der verbundenen Personen zugerechnet werden kann und es aus Sicht der Effektivität der Sanktionen erforderlich ist, auch die verbundenen Personen mit einzubeziehen, um den Maßnahmen gegen die gelistete Person Wirksamkeit zu verleihen.

Die deutsche Formulierung lässt hier eine weite Interpretation zu während die englische und die französische Fassung eher für eine engere Auslegung sprechen. Die englische Fassung der Bestimmung gebraucht an dieser Stelle den Begriff ‚associated with‘, die Französische ‚qui leur sont associés‘ was beides auf eine engere Verbindung im Sinne eines ‚in Gemeinschaft stehen mit‘ deuten würde.

Zieht man den Zweck der Sanktion mit in die Überlegung, so lässt sich hieraus zunächst der Gedanke ableiten, zu den zulässigen Mitteln gehöre es, mittelbaren Druck auf die gelistete Person dadurch auszuüben, dass alle mit ihr in geschäftlicher oder sonstiger Verbindung stehenden Personen ebenfalls mit Sanktionen belegt werden.

Es erscheint aber höchst zweifelhaft, ob diese Auslegung mit dem Ziel der Maßnahmen und mit höherrangigem Recht vereinbar ist.

- a. Zum einen gilt für die Sanktionen der EU allgemein, dass sie so genau wie möglich gegen die verantwortlichen Personen gerichtet werden sollen.⁹ Auswirkungen auf Dritte sollten dagegen soweit wie möglich vermieden werden.
- b. Wie der EuGH festgestellt hat, erstreckt sich der Grundrechtsschutz der EU-Grundrechtcharta auf Personen, die von Sanktionen betroffen sind.¹⁰ Hieraus ergeben sich sowohl verfahrensrechtliche als auch inhaltliche Anforderungen an Sanktionen.

aa. Zu den verfahrensrechtlichen Garantien gehört das Recht auf eine gute Verwaltung, Art. 41 GrRCh, und das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf.¹¹ Vor diesem Hintergrund wurde den gelisteten Personen ein Beschwerderecht bis zum 22. August 2014 eingeräumt.¹² Das Recht auf gute Verwaltung, das ein ordnungsgemäßes Verwaltungsverfahren mit umfasst, wie auch das Recht auf gerichtlichen Rechtsschutz werden jedoch in schwerwiegender Weise beeinträchtigt, wenn den Betroffenen aufgrund der unklaren Formulierung der Bestimmung nicht deutlich gemacht wurde, dass sie zu denjenigen gehören, gegen die sich Sanktionsmaßnahmen richten.

bb. In materieller Hinsicht hat der EuGH festgestellt, dass Sanktionsmaßnahmen wie andere Rechtsakte der Union auch, mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip vereinbar sein müssen. Das bedeutet, dass eine Maßnahme geeignet und erforderlich sein muss, das angestrebte Ziel zu erreichen. Dabei schränkt der Gerichtshof die eigene Prüfungskompetenz angesichts des weiten Ermessensspielraums des Rates bei der Verhängung von Sanktionen dahingehend ein, dass Maßnahmen nicht ‚offensichtlich ungeeignet‘ (‚manifestly inappropriate‘) sein dürfen.¹³ Es lässt sich jedoch vertreten, dass eine Verhängung von Sanktionen gegen alle Personen, die ‚in Verbindung‘ mit einer gelisteten Person stehen, nicht nur aufgrund der Unklarheit der Regelung offensichtlich ungeeignet ist. Es verstößt auch gegen allgemeine rechtsstaatliche Prinzipien, jemanden mit Sanktionen zu belegen, der selber gar nicht in der Lage ist, das mit den Sanktionen verfolgte Ziel zu erreichen, sondern nur als Mittel dient, auf einen anderen Druck auszuüben.

⁹ EU Sanctios, http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/index_en.pdf

¹⁰ EuGH, Urteil vom 6. September 2013 *Bank Melli Iran*, Rs. T-35/10 und T-7/11, Rz. 70; bestätigt in EuGH Urteil vom 4. Juni 2014 *Sina Bank*, Rs. T-67/12, Rz. 61.

¹¹ EuGH, Urteil vom 6. September 2013 *Bank Melli Iran*, Rs. T-35/10 und T-7/11, Rz. 96.

¹² Hinweis 2014/C 238/05, J.O v. 23.7. 2014 C 238/6

¹³ EuGH, Urteil vom 28. November 2013 *Kala Naft Co*, Rs. C-348/12, Rz. 120.

Zusammenfassung der Ergebnisse:

1. Die derzeit gegen Personen und Einrichtungen in Verbindung mit den Ereignissen in der Ukraine verhängten Sanktionen finden in Art. 215 EUV und den auf seiner Grundlage erlassen Rechtsakten ihre Rechtsgrundlage.
2. Soweit sich diese Sanktionen gegen *natürliche oder juristische Personen, Einrichtungen oder Organisationen richten, die mit den gelisteten Personen in Verbindung stehen*, erscheint die Rechtmäßigkeit der Bestimmung zweifelhaft. Nach hier vertretener Ansicht ist diese Bestimmung wegen Verstoßes gegen das Gebot der Bestimmtheit und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz rechtswidrig. Hilfsweise wird vertreten, dass eine enge Auslegung vorzugswürdig ist. Danach erfasst die Formulierung nur diejenigen Personen und Einrichtungen, die in einem Maße mit der gelisteten Person verbunden sind, dass ihnen die Handlungen der gelisteten Personen zugerechnet werden können und das Ziel effektiver Sanktionen gegen die gelistete Person die Einbeziehung der verbundenen Person erforderlich erscheinen lässt.