

EU-Sanktionen gegen Individuen – Möglichkeiten und Grenzen

Von Felix Lange, Köln*

Der Beitrag befasst sich vor dem Hintergrund der Reaktion der Europäischen Union auf den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine mit der Frage der rechtlichen Reichweite und der Grenzen von EU-Sanktionen gegen Einzelpersonen. Zunächst werden die unionsrechtlichen Rechtsgrundlagen für Individualsanktionen vorgestellt und Rechtsschutzmöglichkeiten erörtert. Im Anschluss wird die Reichweite der Sanktionierung von russischen Einzelpersonen untersucht. Dabei wird der Fall „Prigozhina“ genauer analysiert und zur Listung von Familienangehörigen Stellung bezogen. Schließlich wird gefragt, ob das eingefrorene Vermögen von russischen Oligarchen zum Wiederaufbau der Ukraine verwandt werden darf.

I. Einführung

In Reaktion auf den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine hat die Europäische Union (EU) mittlerweile elf Sanktionspakte erlassen und plant derzeit ein zwölftes.¹ Dazu zählen sogenannte „smart sanctions“, die direkt gegen für die sanktionierte Politik verantwortliche Einzelpersonen gerichtet sind.² Sie legen den mehr als 1500 „gelisteten“ Personen Reisebeschränkungen auf und frieren deren Vermögen ein, soweit es in Europa zugänglich ist.³ Als völkerrechtliche Gegenmaßnahmen sollen diese Individualsanktionen dazu beitragen, dass die russische Regierung ihre Truppen aus der Ukraine abzieht.⁴

Dabei ist eine Debatte um die unionsrechtlichen Möglichkeiten und Grenzen solcher Sanktionen in vollem Gange. Am 8.3.2023 entschied das Gericht der Europäischen Union (EuG) in der Rechtssache *Prigozhina v. Council* T-212/22, dass die Listung der Mutter des in der Zwischenzeit bei einem Flugzeugabsturz zu Tode gekommenen Wagner-Chefs Yevgeny Prigozhin gegen Unionsrecht ver-

* Prof. Dr. Felix Lange, LL.M. (NYU), M.A. ist Direktor des Instituts für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht an der Universität zu Köln.

- 1 Zu den EU-Sanktionen: Europäischer Rat, Rat der Europäischen Union, Die EU-Sanktionen gegen Russland im Detail, <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/sanctions-against-russia-explained/> (Stand wie alle Internetquellen: 11.12.2023).
- 2 B. Hildebrandt/E. Koch, Smart Sanctions – Grundlagen und praktische Bedeutung der EU-Sanktionslisten, IWRZ 2016, S. 152.
- 3 VO (EU) Nr. 269/2014 des Rates vom 17.3.2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unvereintheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen, ABl. EU 2014 L78/6.
- 4 Zu den Zielen vgl. Europäische Kommission, EU-Sanktionen gegen Russland infolge der Ukraine-Invasion, https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine_de; T. Niedernhuber, Smart Sanctions: Der Umgang mit eingefrorenen Vermögenswerten gelisteter Personen in Deutschland, GSZ-Sonderausgabe 2022, S. 32; zu den Maßnahmen als Gegenmaßnahme J. Kokott, EU Sanctions against Russia and the Rule of Law, ZEuS 2023, S. 3, 4-6.

stoße.⁵ Der Rat der Europäischen Union habe nicht ausreichend dargelegt, dass geschäftliche Verbindungen zwischen Violetta Prigozhina und ihrem Sohn bestünden.⁶ Allein das Verwandtschaftsverhältnis reiche für die Begründung einer Listung nicht aus.⁷ Da sich Yevgeny Prigozhin medienwirksam mit einer Gruppe von Söldnern am russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine beteiligt hatte, sorgte die Entscheidung für internationale Schlagzeilen.⁸ Erste Besprechungen betonen, dass der Rat Hausaufgaben in Bezug auf die Begründung der personenbezogenen Sanktionen zu erledigen habe.⁹

Bereits Ende November 2022 erklärte die EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen zudem auf Twitter, dass die EU dafür sorgen werde, dass „Russland mit den eingefrorenen Geldern der Oligarchen und den Vermögenswerten seiner Zentralbank für die von ihm verursachten Verwüstungen bezahlt“.¹⁰ Schon länger wird unter dem Schlagwort „Seizing instead of freezing“ darüber diskutiert, inwiefern die eingefrorenen Vermögenswerte für den Wiederaufbau der Ukraine eingesetzt werden können.¹¹ Allerdings werden immer wieder Zweifel angemeldet, ob sich diese Maßnahme unionsrechtlich rechtfertigen lässt.¹²

Der Beitrag geht vor diesem Hintergrund der Frage der rechtlichen Reichweite und der Grenzen der EU-Sanktionen gegen Individualpersonen nach. Zunächst werden die unionsrechtlichen Rechtsgrundlagen für Individualsanktionen dargelegt und Rechtsschutzmöglichkeiten erörtert (II.). Im Anschluss wird die Reichweite der Sanktionierung von russischen Einzelpersonen näher untersucht. Dabei wird der Fall *Prigozhina* genauer analysiert und zur Listung von Familienangehörigen Stellung bezogen (III.). Schließlich wird gefragt, ob das eingefrorene Vermögen zum Wiederaufbau der Ukraine verwandt werden darf (IV.).

5 EuG, Urteil v. 8.3.2023, Rs. T-212/22 (Prigozhina/Rat), ECLI:EU:T:2023:104 (auf Französisch).

6 EuG, Urteil v. 8.3.2023, Rs. T-212/22 (Prigozhina/Rat), ECLI:EU:T:2023:104, Rn. 92-94.

7 EuG, Urteil v. 8.3.2023, Rs. T-212/22 (Prigozhina/Rat), ECLI:EU:T:2023:104, Rn. 98.

8 L. Kijewski, Wagner chief's mom wins court case against EU sanctions, 8.3.2023, <https://www.politico.eu/article/wagner-group-mother-yevgeny-prigozhin-wins-court-case-against-eu-sanctions/>.

9 C. Challet, Judgment in Prigozhina v Council (T-212/22): some serious sanctions homework is needed from the Council, EU Law Live, 27.3.2023, <https://eulawlive.com/op-ed-judgment-in-prigozhina-v-council-t-2-12-22-some-serious-sanctions-homework-is-needed-from-the-council-by-celia-challet/>; E. Gergondet, Is family off limit in EU sanctions law? (Cases T-743/22 R Mazepin and T-212/22 Prigozhina), EU Law Live, 22.3.2023, <https://eulawlive.com/op-ed-is-family-off-limit-in-eu-sanctions-law-cases-t-743-22-r-mazepin-and-t-212-22-prigozhina-by-edouard-gergondet/>.

10 U. von der Leyen, „With our partners, we will make sure that Russia pays for the devastation it caused, with the frozen funds of oligarchs and assets of its central bank“, 30.11.2022, <https://twitter.com/vonderleyen/status/1597888002436796417>.

11 T. Keatinge/M. Nizero, From Freeze to Seize: Creativity and Nuance is Needed, 7.6.2022, <https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/freeze-seize-creativity-and-nuance-needed>.

12 J. Kokott, Enteignung russischer Vermögenswerte für den Wiederaufbau der Ukraine?, 6.2.2023, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/enteignung-russischer-vermoegenswerte-wiederaufbau-ukrainie-kommission/>; C. Tietje, Enteignen für den Wiederaufbau?: Zu den rechtlichen Grenzen, den Wiederaufbau der Ukraine durch Enteignungen zu finanzieren, Verfassungsblog vom 3.2.2023, <https://verfassungsblog.de/enteignen-fuer-den-wiederaufbau/>; M. Kilchling, Beyond Freezing? The EU's Targeted Sanctions against Russia's Political and Economic Elites, and their Implementation and Further Tightening in Germany, 8.11.2022, <https://eucrim.eu/articles/beyond-freezing/>; H. Schöchi, Zugriff auf die gesperrten Oligarchen-Gelder: Die rechtlichen Hürden sind hoch, NZZ vom 20.1.2023, <https://www.nzz.ch/wirtschaft/gesperrte-russland-gelder-die-lust-auf-konfiszierung-stoess-t-auf-hohe-rechtliche-huerden-ld.1722069>.

II. Rechtsgrundlage und Rechtsschutz

1. Restriktive Maßnahmen nach Unionsrecht

Individualsanktionen sind seit ca. 20 Jahren Teil der außenpolitischen Praxis der Union. Sie sind neben Wirtschaftssanktionen gegen Staaten und Unternehmen getreten,¹³ die auf Grund der teils schwerwiegenden Folgen für die gesamte Bevölkerung des sanktionierten Staates in Kritik geraten sind. Die „smart sanctions“ richten sich dagegen nur gegen hochrangige Personen aus Politik, Verwaltung und Wirtschaft sowie Mitglieder von Terrororganisationen, deren Konten und Vermögen „eingefroren“ und gegen die Reisebeschränkungen erlassen werden. Heute sind zahlreiche EU-Sanktionsregime in Kraft, die sich gegen Staaten wie Venezuela, Iran und Belarus oder gegen Terrororganisationen wie ISIS und Al-Quaida richten.¹⁴ Seit Ende 2020 existiert mit der *Verordnung (EU) 2020/1998 über restriktive Maßnahmen gegen Menschenrechtsverletzungen und -verstöße* zudem ein Sanktionssystem, das von Einzelfällen abstrahiert und es ermöglichen soll, schwere Menschenrechtsverletzungen rasch zu sanktionieren.¹⁵

Rechtsgrundlage für die personenbezogenen Sanktionen bildet Art. 215 Abs. 2 AEUV. Danach kann der Rat der Europäischen Union „restriktive Maßnahmen gegen natürliche oder juristische Personen sowie Gruppierungen oder nichtstaatliche Einheiten“ erlassen. Zuvor muss ein Beschluss des Rats der EU nach Titel V Kapitel 2 der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) gefasst worden sein, der solche restriktiven Maßnahmen vorsieht.¹⁶ Es handelt sich somit um ein zweistufiges Verfahren: Zunächst beschließt der Rat im Rahmen der GASP die Einschränkung der Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zu einem Drittland oder zu einer Organisation und bestimmt den Erlass von Individualsanktionen. Dieser Beschluss ergeht als Standpunkt der Union nach Art. 29 EUV und setzt gem. Art. 31 EUV Einstimmigkeit voraus.¹⁷ Er legt verbindlich den Rahmen der zu verhängenden Maßnahmen fest, wozu Ziel, Adressatenkreis und Umfang der Sanktionen zählen.¹⁸

13 Zur rechtlichen Wirkung von Wirtschaftssanktionen gegen Staaten im Mehrebenensystem *B. Schiffbauer, Völker- und europarechtliche Wirtschaftssanktionen zwischen legislativer und exekutiver Umsetzung* in Deutschland. Kritik an der *lex lata* und ein Vorschlag *de lege ferenda*, AÖR 146 (2021), S. 453; zu Sanktionen gegen Unternehmen *T. P. Holterhus/S. Siebrecht, Entschädigungslose Enteignung russisch kontrollierter Energieinfrastruktur*. Zugleich ein Beitrag zum Eigentumsschutz im Verfassungs-, Unions- und Völkerrecht, JZ 2023, S. 321.

14 EU Sanctions Map, 31.3.2023, <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>.

15 Vgl. dazu *J. M. Hoffmann, Das neue EU-Sanktionsregime wegen Menschenrechtsverletzungen. Die VO (EU) 2020/1998 über restriktive Maßnahmen gegen Menschenrechtsverletzungen und -verstöße*, NVwZ 2021, S. 1356.

16 Vgl. Art. 215 Abs. 2 AEUV: „Sieht ein nach Titel V Kapitel 2 des Vertrags über die Europäische Union erlassener Beschluss dies vor, so kann der Rat nach dem Verfahren des Absatzes 1 restriktive Maßnahmen gegen natürliche oder juristische Personen sowie Gruppierungen oder nichtstaatliche Einheiten erlassen.“.

17 *H. C. Schneider/J. P. Terhechte*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), EU-Kommentar*, 78. EL 2023, Art. 215 AEUV, Rn. 15.

18 *J. M. Hoffmann* (Fn. 15), S. 1356.

Im Anschluss erfolgt als zweiter Schritt die Konkretisierung des Beschlusses. Gemäß Art. 215 Abs. 2 AEUV können personenbezogene Maßnahmen mit qualifizierter Mehrheit erlassen werden, sofern der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und die Kommission einen gemeinsamen Vorschlag unterbreitet haben.¹⁹ Dies erfolgt durch Verordnungen, die unmittelbar wirksam sind und in deren Anhang die sanktionierten Personen aufgeführt werden.²⁰ Die Verordnung bildet dann die Grundlage für daran anknüpfende Durchführungsverordnungen. Durch diese Durchführungsverordnungen werden die Sanktionslisten angepasst und neue Personen „gelistet“ oder „entlistet“.²¹

Das komplexe Entscheidungsverfahren erklärt sich aus der Schnittstellenfunktion des Art. 215 AEUV. So wird der Artikel als „Brücke zwischen intergouvernementaler Koordinierung der Außenpolitik in der GASP und der supranationalen ausschließlichen Außenhandelskompetenz“ bezeichnet.²² Der GASP-Beschluss aktiviert die ausschließliche Unionskompetenz.²³ In der Literatur wird teils der geringe Einfluss des Europäischen Parlaments auf das Verfahren kritisiert, dem nach Art. 215 Abs. 1 S. 2 AEUV nur ein Unterrichtungsrecht zukommt.²⁴ Über das Parlament müsste eine höhere demokratische Legitimation der die Grundrechte betreffenden Sanktionen hergestellt werden.²⁵ Jedenfalls ist zu beobachten, dass ein Prozess der Supranationalisierung stattfindet.²⁶ Individualsanktionen werden maßgeblich von Organen der EU initiiert und spielen als außenpolitisches Mittel eine zentrale Rolle in der GASP der Union.²⁷

2. Einklagbarkeit rechtlicher Grenzen

Im Unionsrecht ist anerkannt, dass sich die gelisteten Personen gerichtlich gegen die Sanktionen zu Wehr setzen können.²⁸ Zwar verfügen die Unionsgerichte nur

19 Art. 215 Abs. 1 AEUV: „Sieht ein nach Titel V Kapitel 2 des Vertrags über die Europäische Union erlassener Beschluss die Aussetzung, Einschränkung oder vollständige Einstellung der Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zu einem oder mehreren Drittländern vor, so erlässt der Rat die erforderlichen Maßnahmen mit qualifizierter Mehrheit auf gemeinsamen Vorschlag des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und der Kommission“, vgl. dazu *H.-J. Cremer*, in: *Callies/Ruffert* (Hrsg.), EUV/AEUV-Kommentar, 6. Aufl. 2022, Art. 215 AEUV, Rn. 10-15.

20 *J. M. Hoffmann* (Fn. 15), S. 1356.

21 Zu den zahlreichen Durchführungsverordnungen, vgl. Document 02014R0269-20221114, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0269-20221114>.

22 *H. C. Schneider/J. P. Terhechte* (Fn. 17), Rn. 15; der EuGH spricht von „Bindung zwischen den Zielen des EU-Vertrags im Bereich der GASP und dem mit wirtschaftlichen Sanktionen verbundenen Handeln der Union gemäß dem AEU-Vertrag“, vgl. EuGH, Rs. C-72/15 (Rosneft), ECLI:EU:C:2017:236, Rn. 89 f.; vgl. auch *R. Geiger/L. Kirchmair*, in: *Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair* (Hrsg.), EU-Kommentar, 7. Aufl. 2023, Art. 215 AEUV, Rn. 1.

23 *H. C. Schneider/J. P. Terhechte* (Fn. 17), Rn. 15.

24 *H. C. Schneider/J. P. Terhechte* (Fn. 17), Rn. 22.

25 *H. C. Schneider/J. P. Terhechte* (Fn. 17), Rn. 22.

26 *C. Eckes*, EU global human rights sanctions regime: is the genie out of the bottle?, *Journal of Contemporary European Studies* 30 (2022), S. 255.

27 *C. Eckes* (Fn. 26), S. 256.

28 Dazu *R. Geiger/L. Kirchmair* (Fn. 22), Rn. 14-17; *H. C. Schneider/J. P. Terhechte* (Fn. 17), Rn. 26-29.

über eine begrenzte Zuständigkeit in Bezug auf die Überprüfung der GASP.²⁹ Art. 275 Abs. 2 AEUV enthält jedoch eine Ausnahme für Nichtigkeitsklagen, die sich auf durch den Rat angeordnete restriktive Maßnahmen gegenüber natürlichen oder juristischen Personen beziehen.³⁰ Auch Art. 215 Abs. 3 AEUV setzt Rechtsschutz voraus, indem er betont, dass „[i]n den Rechtsakten nach diesem Artikel [...] die erforderlichen Bestimmungen über den Rechtsschutz vorgesehen sein [müssen].“ Die Bedeutung, die dem Rechtsschutz auf europäischer Ebene zu kommt, zeigte sich bereits in der Rechtssache *Kadi und Al Barakaat*. Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) urteilte, dass die Listung einer Person auf einer EU-Sanktionsverordnung rechtlich überprüfbar sein müsse, auch wenn die Verordnung eine vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen angeordnete Listung von Terrorverdächtigen umsetze.³¹ Das ergebe sich bereits aus dem Charakter der Union als „Rechtsgemeinschaft“.³² In diesem Sinne betont der EuGH in ständiger Rechtsprechung, dass „die Zuständigkeit des Gerichtshofs bei einer auf der Grundlage von Art. 215 AEUV erlassenen Verordnung, mit der im Kontext der GASP festgelegte Standpunkte der Union umgesetzt werden, in keiner Weise eingeschränkt wird“.³³ Die „gelistete“ Person kann im Wege der Nichtigkeitsklage gegen die (Durchführungs-)Verordnung vorgehen, in der sie aufgeführt wird. Die Person ist im Sinne des Art. 263 Abs. 4 AEUV „unmittelbar und individuell betroffen“, da sie in der Verordnung konkret benannt wird.³⁴

Im Rahmen solcher Klagen können die rechtlichen Grenzen von Sanktionen gel tend gemacht werden, die sich aus dem AEUV und der Grundrechtecharta (GRC) ergeben. Dazu zählen als verfahrensrechtliche Sicherungen die Verteidigungsrechte des Einzelnen.³⁵ So bezieht sich die in Art. 296 Abs. 2 AEUV statuierte Begründungspflicht für Rechtsakte der Union auch auf restriktive Maßnahmen. Das in Art. 41 GRC kodifizierte Recht auf eine gute Verwaltung umfasst ein Recht auf Anhörung und auf Gewährung von Akteneinsicht. Art. 47 GRC garantiert das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf. Diese Verfahrensrechte gelten auch für Drittstaatsangehörige und haben die gerichtliche Praxis zur Listung von Einzelpersonen geprägt.³⁶ Hinzu tritt das Recht auf Eigentum. Nach Art. 17 GRC

29 Art. 275 Abs. 1 AEUV: „Der Gerichtshof der Europäischen Union ist nicht zuständig für die Bestimmungen hinsichtlich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und für die auf der Grundlage dieser Bestimmungen erlassenen Rechtsakte.“

30 Art. 275 Abs. 2 AEUV: „Der Gerichtshof ist jedoch zuständig für die Kontrolle der Einhaltung von Artikel 40 des Vertrags über die Europäische Union und für die unter den Voraussetzungen des Artikels 263 Absatz 4 dieses Vertrags erhobenen Klagen im Zusammenhang mit der Überwachung der Rechtmäßigkeit von Beschlüssen über restriktive Maßnahmen gegenüber natürlichen oder juristischen Personen, die der Rat auf der Grundlage von Titel V Kapitel 2 des Vertrags über die Europäische Union erlassen hat.“

31 EuGH, verb. Rs. C-402/05 und C-415/05 (Kadi I), ECLI:EU:C:2008:461, Slg. 2008, I-6351, Rn. 286.

32 EuGH, verb. Rs. C-402/05 und C-415/05 (Kadi I), ECLI:EU:C:2008:461, Slg. 2008, I-6351, Rn. 281 ff.

33 EuGH, Rs. C-72/15 (Rosneft), ECLI:EU:C:2017:236, Rn. 10; ähnlich EuGH, Rs. C-872/19 P (Bolivarianische Republik Venezuela/Rat), ECLI:EU:C:2021:507, Rn. 21.

34 H. C. Schneider/J. P. Terhechte (Fn. 17), Rn. 26.

35 M. Bungenberg, in: von der Groben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), EU-Recht, 7. Auf. 2015, Art. 215 AEUV, Rn. 41.

36 EuGH, verb. Rs. C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P (Kadi II), ECLI:EU:C:2013:518, Rn. 109-131.

hat jede Person das Recht, ihr rechtmäßig erworbene Eigentum zu besitzen, zu nutzen, darüber zu verfügen und es zu vererben. Dieses Recht kann insbesondere dann relevant werden, wenn sich die Frage stellt, ob Vermögen von Einzelpersonen im Rahmen einer Sanktionierung „eingefroren“ werden darf.³⁷

III. Sanktionen gegen russische Politiker, Geschäftsleute und ihre Familienangehörigen

1. „Einfrieren“ des Vermögens

Die Individualsanktionen sind ein zentrales Instrument der europäischen Reaktion auf den am 24. Februar 2022 begonnenen russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine.³⁸ Bereits 2014 hatte der Rat als Antwort auf die russische Annexion der Krim die Verordnung (EU) Nr. 269/2014 verabschiedet.³⁹ Der Verordnung war – wie in Art. 215 AEUV vorgesehen – ein gemeinsamer Standpunkt im Rahmen der GASP vorhergegangen.⁴⁰ Im Anhang der Verordnung waren ursprünglich natürliche Personen „gelistet“, die als verantwortlich für Handlungen gelten, welche „die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen“.⁴¹

Seit der russischen Anerkennung der Staatlichkeit der „Volksrepubliken“ Donezk und Luhansk am 21. Februar 2022 und dem drei Tage später entfachten russischen Angriffskrieg ist die Verordnung mehrfach angepasst und die Anzahl der gelisteten Personen in einer Reihe von Durchführungsverordnungen stetig erweitert worden.⁴² Der neue Art. 3 Abs. 1 lit. f VO Nr. 269/2014 sieht die Listung von Personen vor, die „die Regierung der Russischen Föderation, die für die Annexion der Krim und die Destabilisierung der Ukraine verantwortlich ist, materiell oder finanziell unterstützen oder von dieser profitieren.“ Nach Art. 3 Abs. 1 lit. g VO Nr. 269/2014 können auch führende Geschäftsleute gelistet werden. Diese müssen „in Wirtschaftssektoren tätig sein, die für die Regierung der Russischen Föderation“

37 EuGH, verb. Rs. C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P (Kadi II), ECLI:EU:C:2013:518, Rn. 132.

38 Vgl. K. Wegner, EU-Individualsanktionen auf Grund des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine, Geldwäsche und Recht, GWuR 2022, S. 35; M. Niestedt/N. Lesko, Individualklagen gegen die EU-Russland Sanktionen, UKuR 2022, S. 337.

39 VO (EU) Nr. 269/2014 des Rates vom 17.3.2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen (alte Fassung), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0269&from=FI>.

40 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, ABl. EU 2014 L 78/18.

41 Vgl. Art. 3 Abs. 1 VO (EU) Nr. 269/2014 (alte Fassung), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0269&from=FI>.

42 Vgl. die Liste der zahlreichen Anpassungsverordnungen bei <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0269-20221006>.

on [...] eine wesentliche Einnahmequelle darstellen“.⁴³ Gleches gilt für mit ihnen verbundene Personen sowie Personen, die Verstöße gegen Verbote der Umgehung der Verordnung erleichtern.⁴⁴ Eine direkte persönliche Verantwortung für die Verletzung der Souveränität der Ukraine muss nicht mehr bestehen.

Die „Listung“ bedeutet, dass sämtliche in der EU befindliche Gelder und wirtschaftliche Ressourcen, die im Eigentum oder Besitz der gelisteten Personen stehen, eingefroren werden. Die „gelisteten“ Personen dürfen für die Dauer der Listung über diese Gelder und Ressourcen nicht verfügen. Allerdings bleiben die Gelder und Ressourcen im Eigentum der „gelisteten“ Personen. Sie dürfen etwa ein Auto, eine Yacht oder ein Haus weiter für private Zwecke nutzen, aber keine Verfügungen darüber treffen.⁴⁵ Freilich wird die private Nutzung durch parallel erlassene Reiseverbote erheblich erschwert, wenn nicht unmöglich gemacht.

Die gezielten Individualsanktionen erfassen nicht nur die höhere politische Führung um Putin, Lawrow sowie die Mitglieder der russischen Duma. Sie beziehen sich auch auf Direktoren/Geschäftsführer russischer Staatsunternehmen sowie für die russische Wirtschaft bedeutende Unternehmer (diese Gruppe setzt sich ganz überwiegend aus Männern zusammen, die auch als Oligarchen bezeichnet werden). Dazu zählt z.B. Roman Abramowitsch, der frühere Eigentümer des Chelsea Football Club. Zudem wurden die beiden Töchter Putins sowie Ehefrauen und Schwestern von Geschäftsleuten gelistet.⁴⁶ Einige der „gelisteten“ Personen haben Klagen gegen die Sanktionen vor den Unionsgerichten eingereicht. So sind beim EuG über 30 Klagen von natürlichen Personen gegen die Sanktionen anhängig gemacht worden.⁴⁷

Dabei ist davon auszugehen, dass die Sanktionen den Anforderungen der GRC und des AEUV grundsätzlich gerecht werden. So betont VO Nr. 269/2014 die Bedeutung der Verteidigungsrechte der gelisteten Personen. Art. 14 Abs. 2 der Verordnung hebt hervor, dass der Rat die sanktionierten Personen „über seinen Beschluss, einschließlich der Gründe für die Aufnahme in die Liste entweder unmittelbar, wenn deren Anschrift bekannt ist, oder durch Veröffentlichung einer Bekanntmachung in Kenntnis [setzt], um diesen natürlichen oder juristischen Personen, Einrichtungen oder Organisationen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.“ Art. 14 Abs. 3 der VO verlangt im Falle einer Stellungnahme oder bei Vorlage stichhaltiger neuer Beweise, dass „der Rat seinen Beschluss [überprüft].“

Entsprechend enthalten die Sanktionslisten im Anhang zu jeder gelisteten Person (knappe) Begründungen. So heißt es z.B. in Bezug auf Roman Abramovitsch:

43 Vgl. Art. 3 Abs. 1 lit. g VO (EU) Nr. 269/2014 des Rates vom 17.3.2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unverehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen (neue Fassung), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02014R0269-20221006&from=DE>.

44 Vgl. Art. 3 Abs. 1 lit. h VO Nr. (EU) 269/2014 (neue Fassung), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02014R0269-20221006&from=DE>.

45 Vgl. G. Schwendinger/K. Göcke, Die Russland-Sanktionen der EU, EuZW 2022, S. 499, 501.

46 Vgl. dazu G. Schwendinger/K. Göcke (Fn. 45), S. 501.

47 Vgl. M. Niestedt/N. Lesko (Fn. 38), S. 337 (Stand Juli 2022).

„Roman Abramovich ist ein russischer Oligarch mit langjährigen und engen Verbindungen zu Vladimir Putin. Er hat einen privilegierten Zugang zum Präsidenten und unterhält sehr gute Beziehungen zu ihm. Seine Verbindungen zum russischen Präsidenten halfen ihm, sein beträchtliches Vermögen zu sichern. Er ist Großaktionär des Stahlkonzerns Evraz Group, einem der größten Steuerzahler Russlands. Dadurch hat er von russischen Entscheidungsträgern profitiert, die für die Annexion der Krim oder die Destabilisierung der Ukraine verantwortlich sind. Er gehört auch zu den führenden russischen Geschäftsleuten, die in Bereichen der Wirtschaft tätig sind, die der Regierung der Russischen Föderation, die für die Annexion der Krim und die Destabilisierung der Ukraine verantwortlich ist, als wichtige Einnahmequelle dienen.“⁴⁸ Auch wenn die Begründung nicht tief ins Detail geht, wird sie den Begründungspflichten nach dem AEUV und der GRC gerecht. Die sanktionierte Person kann eine Stellungnahme dazu abgegeben und vor Gericht die faktische Grundlage der Begründung in Frage stellen.

Zudem liegt in der Regel kein Verstoß gegen das Recht auf Eigentum vor. Wie im nationalen Recht kommt bei der Prüfung einer Verletzung des Eigentumsrechts der Unterscheidung zwischen Nutzungsbeschränkung und Entziehung des Eigentums eine zentrale Bedeutung zu. Für die Entziehung gelten erhöhte Rechtferdigungsanforderungen.⁴⁹ Dabei lässt sich aus der Rechtsprechung der Unionsgerichte ableiten, dass die Schwelle zur Entziehung erst dann überschritten ist, wenn der Eigentümer von jeder relevanten Nutzung und Verfügung ausgeschlossen wird.⁵⁰ Die personenbezogenen Sanktionen entziehen den Betroffenen jedoch gerade nicht das Eigentum an den Vermögenswerten. Vielmehr beschränken sie die Verfügungs- und Nutzungsbefugnis zeitweilig. Der EuGH hat dementsprechend in seiner *Kadi*-Entscheidung zur Listung im Kontext der Terrorismusbekämpfung entschieden, dass das „Einfrieren“ des Vermögens keine Entziehung darstelle.⁵¹ Nutzungsbeschränkungen des Eigentums sind nach ständiger Rechtsprechung des EuGH rechtmäßig, wenn sie „tatsächlich dem Gemeinwohl dienenden Zielen der Union entsprechen und nicht einen im Hinblick auf die verfolgten Ziele unverhältnismäßigen, nicht tragbaren Eingriff darstellen, der die so gewährleisteten Rechte in ihrem Wesensgehalt antasten würde.“⁵²

Unverhältnismäßig ist die Beschränkung der Nutzung des Eigentums nicht, weil gewichtige Gründe die Sanktionen rechtfertigen. So zählt der EUV die Festigung und Förderung der Grundsätze des Völkerrechts (Art. 21 Abs. 2 lit. b EUV) sowie die Erhaltung von Frieden, die Verhütung von Konflikten und Stärkung der inter-

48 VO (EU) Nr. 269/2014 (neue Fassung), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02014R0269-20221006&from=DE>, 879, S. 249.

49 Vgl. Art. 17 S. 2 GRC: „Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn aus Gründen des öffentlichen Interesses in den Fällen und unter den Bedingungen, die in einem Gesetz vorgesehen sind, sowie gegen eine rechtzeitige angemessene Entschädigung für den Verlust des Eigentums.“

50 Vgl. EuGH, verb. Rs. C-20/00 und 64/00 (Booker Aquacultur/ Hydro Seafood GSP), ECLI:EU:C:2003:397, Slg. 2003, I-07411, Rn. 67 ff.

51 EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05P (Kadi I), ECLI:EU:C:2008:461, Slg. 2008, I-06351, Rn. 358.

52 EuGH, Rs. C-348/12 P (Rat/Kala Naft), ECLI:EU:C:2013:776, Rn. 122 (ständige Rechtsprechung).

nationalen Sicherheit nach Maßgabe der Satzung der Vereinten Nationen (Art. 21 Abs. 2 lit. c EUV) zu den Zielen der GASP. Eine scharfe Reaktion auf den Bruch des in der Satzung der Vereinten Nationen verankerten Gewalt- und Annexionsverbots durch die Russische Föderation ist in den EU-Verträgen somit angelegt. Das gilt insbesondere deshalb, weil das „Einfrieren“ keinen „untragbaren“ Eingriff darstellt, der das Eigentumsrecht in seinem Wesen antastet. Es handelt sich um eine vorübergehende Maßnahme. Nach Zielerreichung – dem Abzug der russischen Truppen aus der Ukraine – können die Sanktionen wieder aufgehoben werden.

Entsprechend haben die europäischen Gerichte die Sanktionen gegen russische Privatpersonen bisher weitgehend aufrechterhalten. So lehnten die Unionsgerichte im Juni 2022 die Anträge russischer unternehmerisch tätiger Personen auf vorläufigen Rechtsschutz gegen ihre Listung ab.⁵³ Im September 2023 bestätigen sie diese Rechtsauffassung in mehreren Urteilen.⁵⁴ Auch generell stuften die Unionsgerichte die Sanktionsmaßnahmen meist als rechtmäßig ein. So hat das EuG das Sende- und Weiterverbreitungsverbot gegenüber dem Fernsehsender Russia Today für rechtmäßig erklärt.⁵⁵ Die EU-Sanktionen, insbesondere die personenbezogenen Sanktionen, halten den grundrechtlichen Anforderungen grundsätzlich stand.

2. Der Fall *Prigozhina*

Der *Prigozhina*-Fall zeigt, dass die Unionsgerichte die Sanktionsmaßnahmen teils auch für unionsrechtswidrig halten.⁵⁶ Violetta Prigozhina gehört zu der Gruppe von Personen, die am 23.2.2022, also bereits einen Tag vor Beginn des russischen Angriffskriegs, auf die Sanktionsliste gesetzt wurde. Mit seinem ersten Sanktionspaket reagierte der Rat auf die russische Anerkennung der Teilrepubliken Luhansk und Donezk am 21.3.2023. Neun Sanktionspakte später entschied ein europäisches Gericht, dass die Sanktionierung rechtswidrig war.⁵⁷

In der Begründung der Listung von Frau Prigozhina hieß es: „Violetta Prigozhina ist die Mutter von Yevgeny Prigozhin und Eigentümerin von Concord Manage-

53 Vgl. z.B. EuG, Beschluss v. 21.6.2022, Rs. T-234/22 (Ismailova/Rat), ABl. EU 2022 C 237/71; EuG, Beschluss v. 27.6.2022, Rs. T-237/22 (Usmanov/Rat), ABl. EU 2022 C 257/33.

54 EuG, Urteil v. 6.9.2023, T-291/22 (Pumpyanskiy/Rat), ECLI:EU:T:2023:499; EuG, Urteil v. 20.9.2023, T-248/22 (Mordashov/Rat), ECLI:EU:T:2023:573; vgl. auch EuG, Urteil v. 15.11.2023, T-193/22 („OT“/Rat), ECLI:EU:T:2023:716; L. Kijewski, EU court upholds sanctions against 7 Russians, 6.9.2023, <https://www.politic.eu/article/eu-general-court-uphold-sanctions-russians-gennady-timchenko-alexander-shulgin/>.

55 Vgl. EuG, Beschluss v. 27.7.2022, Rs. T-125/22 (RT Frankreich/Rat), ECLI:EU:T:2022:483; dazu EuG: Keine Nichtigerklärung der Sanktionen gegen RT France, 29.7.2022, <https://blog.lehofer.at/2022/07/EuG-RT.htm>; zum Beurteilungsspielraum des Rats im Bereich der GASP bereits EuGH, Rs. C-732/18 P (Rosneft e.a./Rat), ECLI:EU:C:2020:727, Rn. 132 ff.

56 Vgl. auch EuG, Beschluss v. 1.3.2023, Rs. T-743/22 R (Mazepin v. Council), ECLI:EU:T:2023:102; kritisch dazu W. Lewandowski, Drive to Survive: Why the Privileges of a Russian F1 Driver are not a Good Reason to Lift EU Sanctions, Verfassungsblog vom 14.3.2023, <https://verfassungsblog.de/drive-to-survive/>.

57 EuG, Urteil v. 8.3.2023, Rs. T-212/22 (Prigozhina/Rat), ECLI:EU:T:2023:104 (auf Französisch); dazu W. Frenz, EU-Grundrechtsgeltung für Oligarchen, EWS 2023, S. 187.

ment and Consulting LLC, das zur Concord Group gehört, die von ihrem Sohn gegründet wurde und sich bis 2019 in dessen Besitz befand. Sie ist Eigentümerin weiterer Unternehmen mit Verbindungen zu ihrem Sohn. Sie steht in Verbindung mit Yevgeny Prigozhin, der für die Entsendung von Söldnern der Wagner Group in die Ukraine verantwortlich ist und seit der rechtswidrigen Annexion der Krim durch Russland und der Besetzung der Ostukraine durch von Russland unterstützte Separatisten von umfangreichen öffentlichen Aufträgen des russischen Verteidigungsministeriums profitiert. Sie hat daher Handlungen und politische Strategien unterstützt, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben.“⁵⁸

Vor dem EuG hielt diese Begründung nicht stand. Das EuG betonte, dass der Rat im Verfahren nicht nachgewiesen habe, dass Frau Prigozhina zum Zeitpunkt der Listung noch Anteile an den Unternehmen besaß.⁵⁹ Die Begründung der Listung beziehe sich jedoch auf die Gegenwart („dass sie Eigentümerin von Concord Management and Consulting „ist“ und dass sie Eigentümerin von Unternehmen „ist“, die mit ihrem Sohn verbunden sind“)⁶⁰. Somit beruhe die Listung von Frau Prigozhina allein auf der familiären Verbindung zu ihrem Sohn.⁶¹ Das werde den Anforderungen an die Anwendung restriktiver Maßnahmen jedoch nicht gerecht. Die Anwendung restriktiver Maßnahmen auf natürliche Personen „unabhängig von ihrem persönlichen Verhalten und allein aufgrund ihrer familiären Verbindung zu Personen, die mit der Führung des betreffenden Drittlandes in Verbindung stehen,“ stehe nicht im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs.⁶² Das EuG verwies auf die Rechtssache *Tay Za/Rat*, in der der EuGH bereits in Bezug auf Sanktionen gegen Personen aus Myanmar entschieden hatte, dass allein eine familiäre Verbindung für eine Listung nicht ausreiche.⁶³ Eine „hinreichende Verbindung“ zwischen der betroffenen Person und dem sanktionsbewehrten Drittland sei im Fall *Prigozhina* somit nicht belegt.⁶⁴ Die Listung der Klägerin sei rechtswidrig und aufzuheben.⁶⁵

Die rechtliche Einschätzung des EuG überzeugt. Der Rat trägt die Begründungslast für den Nachweis der Fakten, die der Listung zu Grunde liegen. Die Existenz wirtschaftlicher Verbindungen wurde nicht ausreichend belegt. Familiäre Verbindungen mögen zwar genutzt werden, um Vermögen dem Zugriff zu entziehen. Dennoch entlastet der Verdacht einer Verschleierung die staatlichen Stellen nicht

58 VO (EU) Nr. 269/2014, (neue Fassung), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02014R0269-20221006&from=DE>, 223, S. 81.

59 EuG, Urteil v. 8.3.2023, Rs. T-212/22 (Prigozhina/Rat), ECLI:EU:T:2023:104, Rn. 92.

60 EuG, Urteil v. 8.3.2023, Rs. T-212/22 (Prigozhina/Rat), ECLI:EU:T:2023:104, Rn. 92.

61 EuG, Urteil v. 8.3.2023, Rs. T-212/22 (Prigozhina/Rat), ECLI:EU:T:2023:104, Rn. 94.

62 EuG, Urteil v. 8.3.2023, Rs. T-212/22 (Prigozhina/Rat), ECLI:EU:T:2023:104, Rn. 95.

63 Vgl. EuGH, Rs. C-376/10 P (*Tay Za/Rat*), ECLI:EU:C:2012:138, Rn. 63-66.

64 EuG, Urteil v. 8.3.2023, Rs. T-212/22 (Prigozhina/Rat), ECLI:EU:T:2023:104, Rn. 95.

65 EuG, Urteil v. 8.3.2023, Rs. T-212/22 (Prigozhina/Rat), ECLI:EU:T:2023:104, Rn. 107.

davon, diese zu beweisen. Allein das Abstellen auf das familiäre Band kann eine Listung nicht rechtfertigen.⁶⁶

Für die EU als „Werteunion“ ist es von zentraler Bedeutung, dass die GRC auch bei EU-Sanktionen ernst genommen wird. Die Listung muss durch die staatlichen Stellen konkret belegt werden, sonst ist sie als rechtswidrig aufzuheben.⁶⁷ Dabei ist nicht zu befürchten, dass die Sanktionen als Antwort auf den russischen Angriffskrieg durch diese grundrechtlich orientierte Rechtsprechung ihre Effektivität in großem Maße einbüßen. Auch wenn noch weitere Personen allein auf Grund ihrer familiären Verbundenheit gelistet sind,⁶⁸ ist davon auszugehen, dass es sich bei Entscheidungen wie zu Frau Prigozhina um Ausnahmen handeln wird.⁶⁹ Denn die ganz überwiegende Mehrzahl der Listungen beruht auf direkter Beteiligung am russischen Angriffskrieg oder auf engen geschäftlichen Verbindungen der gelisteten Personen mit dem russischen Staat. Außerdem kann der Rat – wie im Fall *Prigozhina* geschehen – Begründungen nachschieben, wenn er diese für beweisbar hält und die Listung aufrechterhalten möchte.⁷⁰

IV. (Teilweise) Nutzung des Vermögens der sanktionsierten Personen für den Wiederaufbau

Seit Beginn des russischen Angriffskriegs hatte die Europäische Union über 20 Milliarden Euro an Vermögen von russischen oder belarussischen Oligarchen „eingefroren“.⁷¹ Seitdem wird diskutiert, was mit diesem Geld gemacht werden soll. Immer wieder wird vorgeschlagen, dass das Geld für den Wiederaufbau der Ukraine verwandt werden müsse. Vor Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen hatten sich bereits der Hohe Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik Joseph Borrell und der Präsident des Europäischen Rates Charles Michel

66 Zum Teil wird angenommen, dass eine Listung von Familienangehörigen bei Anpassung der Verordnung möglich sei, vgl. C. Challet (Fn. 9); E. Gergondet (Fn. 9).

67 Vgl. in diese Richtung in einem anderen Kontext P. Reinhold, Der Fall Azarov und seine Folgen: Zur Reichweite des Grundrechtsschutzes am Beispiel europäischer Veruntreuungssanktionen in der Ukraine-Krise, ZEUS 2020, S. 509.

68 C. Challet (Fn. 9).

69 Zu weiteren Sonderkonstellationen vgl. EuG, Urteil v. 6.9.2023, T-364/22 (Shulgin/Rat), ECLI:EU:T:2023:503; EuG, Urteil v. 25.10.2023, T-386/22 (QF/Rat), ECLI:EU:T:2023:670.

70 So geschehen im Fall Prigozhina, Beschluss (GASP) 2023/572 des Rates vom 13. März 2023 zur Änderung des Beschlusses 2014/145/GASP über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unverehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen, ABI. EU 2023 L 75 I/134.

71 S. Beutelsbacher, Europas heikle Jagd auf Russlands Staatsschatz, 14.4.2023, <https://www.welt.de/wirtschaft/plus244756304/Geld-fuer-Wiederaufbau-der-Ukraine-Europas-heikle-Jagd-auf-Russlands-Staatsschatz.html>.

dafür ausgesprochen.⁷² Eine „Freeze and Seize“ Task Force“ der EU koordiniert die Umsetzung der Sanktionen gegen russische und belarussische Oligarchen.⁷³ Dabei wird immer wieder auf rechtliche Hürden für die Nutzung des Vermögens für den Wiederaufbau hingewiesen. Im April 2023 berichtete die WELT, dass laut einem unveröffentlichten Dokument der Kommission, das als Grundlage für Diskussionen mit den EU-Mitgliedstaaten dienen solle, die eingefrorenen Mittel nicht enteignet werden dürften.⁷⁴ In der Schweiz ist eine Arbeitsgruppe unter Leitung des Bundesamts für Justiz in einem vom Bundesrat beauftragten Gutachten im März 2023 zum Ergebnis gekommen, dass der Einsatz des „eingefrorenen“ Vermögens zum Wiederaufbau der Ukraine gegen die Bundesverfassung und internationales Recht verstöße.⁷⁵ Während Kanada ein Enteignungsgesetz erlassen hat,⁷⁶ scheinen sich die USA und Großbritannien zumindest vorerst dagegen entschieden zu haben, russisches Vermögen unilateral zu konfiszieren.⁷⁷ Ist die Nutzung des Eigentums führender russischer Politiker und einflussreicher russischer Unternehmer für den Wiederaufbau der Ukraine mit Art. 17 GRC vereinbar? Wie bereits dargelegt, unterscheidet Art. 17 GRC zwischen Entzug des Eigentums und bloßen Nutzungsbeschränkungen. Für die Unterscheidung kommt es entscheidend auf die Zielsetzung der Maßnahmen der öffentlichen Gewalt an.⁷⁸ Ein Entzug liegt in Anlehnung an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) dann vor, wenn es zum vollen und dauerhaften Verlust der Eigentümerstellung kommt.⁷⁹ Im Fall des Einsatzes des „eingefrorenen Vermögens“ der sanktionierten Personen für den Wiederaufbau der Ukraine liegt zweifelsfrei ein Entzug im Sinne des Art. 17 GRC vor. Denn die Maßnahme zielt darauf, das Eigentum dauerhaft auf die Ukraine als neuen Eigentümer zu übertragen, und sie bewirkt einen vollen und dauerhaften Verlust des Eigentums des bisherigen Eigentümers.

72 S. Fleming, EU should seize Russian reserves to rebuild Ukraine, top diplomat says, Financial Times, 8.5.2022, <https://www.ft.com/content/82b0444f-889a-4f3d-8dbc-1d04162807f3>; I. Somer, Interview Charles Michel, Donor conference on May 5 should become a starting point of the Marshall Plan for Ukraine, 5.5.2022, <https://en.interfax.com.ua/news/interview/829655.html>; für Ansätze in Kanada und den USA siehe I. Bogdanova, Rebuilding Ukraine with Russian Money, 27.11.2023, Uni Aktuell, https://www.uniaktuell.uni.be.ch/2023/rebuilding_ukraine_with_russian_money/index_eng.html.

73 European Commission, ‘Freeze and Seize Task Force’: Almost €30 billion of assets of Russian and Belarusian oligarchs and entities frozen by the EU so far, 8.4.2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_2373.
74 S. Beutelsbacher (Fn. 71).

75 Der Bundesrat, Bundesrat hat Rechtsfragen zu gesperrten russischen Vermögenswerten geklärt, 15.2.2023, <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/mediennachrichten/msg-id-93089.html>.

76 S. Beutelsbacher (Fn. 71).

77 E. Runde, Why the European Commission’s Proposal for Russian State Asset Seizure Should be Abandoned, 23.3.2023, <https://www.justsecurity.org/85661/why-the-european-commissions-proposal-for-russian-state-asset-seizure-should-be-abandoned/>.

78 F. Wollenschläger, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Fn. 35), Art. 17 GRC, Rn. 25.

79 H. D. Jarass, EU-Grundrechte-Charta, 4. Aufl. 2021, Art. 17, Rn. 17; Ch. Calliess, in: Ruffert/Calliess (Hrsg.), EU-GRCH, 6. Aufl. 2022, Art. 17, Rn. 15; der EuGH hat bisher den Begriff des Entzugs nicht klar definiert; für Ansätze siehe EuGH, Rs. C-277/10 (Luksan/van der Let), ECLI:EU:C:2012:65, Rn. 70; EuGH, Rs. C-347/03 (ERSA/Ministero delle Politiche Agricole e Forestali), ECLI:EU:C:2005:285, Slg. 2005, I-3785, Rn. 123.

Art. 17 Abs. 1 S. 2 GRC stellt an den Entzug drei Anforderungen. Der Entzug muss auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, er muss im öffentlichen Interesse erfolgen und es muss eine rechtzeitige und angemessene Entschädigung für den Entzug des Eigentums erfolgen.⁸⁰

Während durch eine Verordnung eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden könnte und die Unterstützung des Wiederaufbaus der Ukraine im öffentlichen Interesse der Union liegt, könnte das dritte Kriterium der Nutzung des Vermögens für den Wiederaufbau entgegenstehen. Denn eine „Entschädigung“ der sanktionierten Personen ist nach den kolportierten Vorschlägen gerade nicht vorgesehen.⁸¹ Für eine solche „entschädigungslose Enteignung“ scheint nach Art. 17 GRC jedoch kein Raum zu sein, da der Artikel eine „rechtzeitige angemessene Entschädigung für den Verlust des Eigentums“ zur Voraussetzung erhebt.⁸² Der Art. 17 GRC unterscheidet sich in dieser Hinsicht von Art. 1 des Ersten Zusatzprotokolls der Europäischen Konvention für Menschenrechte (EMRK), welcher keine explizite Entschädigungspflicht enthält.⁸³ Während der EGMR angedeutet hat, dass eine entschädigungslose Enteignung bei Vorliegen eines „außergewöhnlichen Umstands“ ausnahmsweise möglich sein kann,⁸⁴ scheint dies angesichts des klaren Wortlauts von Art. 17 GRC im Unionsrecht nicht möglich. Deswegen wird argumentiert, dass Art. 17 GRC den Plänen entgegenstehe, die eingefrorenen Mittel der sanktionierten Personen für den Wiederaufbau der Ukraine zu nutzen.⁸⁵ Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass zumindest Vermögensabschöpfungen im Zusammenhang mit Straftaten unionsrechtlich zulässig sind. Das Institut der Einziehung sieht vor, dass Vermögen, das aus einer Straftat stammt oder für eine Straftat genutzt wird, an den Staat übertragen werden kann.⁸⁶ Die *Richtlinie 2014/42/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 über die Sicherstellung und Einziehung von Tatwerkzeugen* hat für die grenzüberschreitende Sicherstellung und Einziehung von Tatwerkzeugen eine entsprechende Regelung vorgenommen.

80 Die Vorschrift lautet: „Niemand darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn aus Gründen des öffentlichen Interesses in den Fällen und unter den Bedingungen, die in einem Gesetz vorgesehen sind, sowie gegen eine rechtzeitige angemessene Entschädigung für den Verlust des Eigentums.“; zu den Voraussetzungen *F. Wollenschläger* (Fn. 78), Rn. 31-35.

81 Dazu auch *J. Kokott* (Fn. 4), S. 9.

82 Dazu *Ch. Callies* (Fn. 79), Rn 26.

83 Art. 1 Zusatzprotokoll zur EMRK: „I. Jede natürliche oder juristische Person hat das Recht auf Achtung ihres Eigentums. Niemand darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn, dass das öffentliche Interesse es verlangt, und nur unter den durch Gesetz und durch die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts vorgesehenen Bedingungen. II. Absatz 1 beeinträchtigt jedoch nicht das Recht des Staates, diejenigen Gesetze anzuwenden, die er für die Regelung der Benutzung des Eigentums im Einklang mit dem Allgemeininteresse oder zur Sicherung der Zahlung der Steuern oder sonstigen Abgaben oder von Geldstrafen für erforderlich hält.“.

84 EGMR, Urteil v. 12.12.94 – 13092/87 u. 13984/88 (Holy Monasteries v. Griechenland, Application), Serie A Nr. 301-A, Rn. 71; ähnlich EGMR, Urteil v. 8.7.1986 – 9006/80 (Lithgow v. Vereinigtes Königreich), Serie A Nr. 102, Rn. 120.

85 *C. Tietje* (Fn. 12); ebenfalls auf rechtliche Hürden hinweisend *J. Kokott* (Fn. 4), S. 9; *J. Kokott*, Financing Ukraine's reconstruction – Can the EU use Russian assets? Part 2, UKuR 2022, S. 509, 513.

86 Vgl. zur Einziehung nach dem deutschen StGB, *W. Joecks/M. Meißner*, in: Erb/Schäfer (Hrsg.), MüKoStGB, Band 2, 4. Aufl. 2020, § 73, Rn. 1 ff.

tende organisierte Kriminalität zu einer Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Regelungen beigetragen.⁸⁷

Wie verhält sich diese Einziehung zu Art. 17 GRC? Ist sie als Nutzungsbeschränkung oder als Entzug einzuordnen? Wie die *RL 2014/42/EU* zeigt, ist die „klassische“ Einziehung im Unionsrecht als zulässig anerkannt und wird als wichtiges Mittel einer unionsweiten Kriminalitätsbekämpfung angesehen. Der EuGH hat in einem jüngeren Urteil von 2021 die Einziehung grundsätzlich bestätigt, auch wenn er im konkreten Fall die Einziehung eines Tatwerkzeugs von einem gutgläubigen Dritten als Verstoß gegen Art. 17 GRC gewertet hat.⁸⁸ Dabei hat er die Einziehung einer Verhältnismäßigkeitsprüfung unterzogen, die er auf Nutzungsbeschränkungen anwendet.⁸⁹ Die Einziehung eines Gegenstands von einem gutgläubigen Dritten stelle einen „unverhältnismäßigen und untragbaren Eingriff dar, der dessen Eigentumsrecht in seinem Wesensgehalt antastet“.⁹⁰ Der EuGH behandelt die Einziehung somit als Nutzungsbeschränkung, für die eine Entschädigungspflicht nicht zwingend existiert.

Dies entspricht der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 14 GG: Eine zwingend entschädigungspflichtige Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG setze den Entzug des Eigentums durch Änderung der Eigentumszuordnung und stets auch eine Güterbeschaffung zugunsten der öffentlichen Hand oder Dritter voraus.⁹¹ Die „Einziehung“ beschlagnahmter Güter nach straf- und polizeirechtlichen Vorschriften sei keine entschädigungspflichtige Enteignung, da keine Güterbeschaffung des Staates vorliege, wenn das Eigentumsrecht „bemakelt“ ist.⁹²

Vor diesem Hintergrund erscheint der Versuch der Kommission zielführend, den Weg über die strafrechtliche Vermögensabschöpfung zu gehen, um die Nutzung (eines Teils!) des Vermögens der sanktionierten Personen für den Wiederaufbau zu ermöglichen. Im Mai 2022 hat die Kommission einen Vorschlag für eine *Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten* veröffentlicht,⁹³ der die bestehenden Mög-

87 RL 2014/42/EU des EP und des Rates vom 3.4.2014 über die Sicherstellung und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten in der Europäischen Union, ABl. EU 2014 L 127/39.

88 EuGH, Rs. C-393/19 (Okrazhna prokuratura - Haskovo /Apelativna prokuratura – Plovdiv), ECLI:EU:C:2021:8.

89 EuGH, Rs. C-393/19 (Okrazhna prokuratura - Haskovo /Apelativna prokuratura – Plovdiv), ECLI:EU:C:2021:8, Rn. 53; so auch J. Kokott (Fn. 85), S. 513.

90 EuGH, Rs. C-393/19, (Okrazhna prokuratura - Haskovo /Apelativna prokuratura – Plovdiv), ECLI:EU:C:2021:8, Rn. 56.

91 BVerfGE 143, 246, 332-338 – Atomausstieg.

92 BVerfGE 143, 246, 332-338, 336-337 – Atomausstieg; H. J. Papier/F. Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 99. EL Sept. 2022, Art. 14, Rn. 646, 760; eine „Verdachtseinziehung“ als Inhalts- und Schrankenbestimmung einordnend M. El-Ghazi/K. Wegner/T. Zimmermann, Vorschlag für "Suspicious Wealth Order": Im Zweifel verdächtiges Vermögen einziehen, 1.4.2022, https://www.lto.de/persistent/a_id/48011/.

93 COM(2022) 245 final 2022/0167(COD); dazu European Parliament, Briefing, EU Legislation in Progress, Revision of the EU rules on asset recovery and confiscation, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/739373/EPRS_BRI\(2023\)739373_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/739373/EPRS_BRI(2023)739373_EN.pdf); A. Sakellaraki, EU Asset Recovery and Confiscation Regime – Quo Vadis? A First Assessment of the Commission's Proposal to Further Harmonise the EU Asset Recovery and Confiscation Laws. A Step in the Right Direction?, New Journal of European Criminal Law 13 (2022), S. 478.

lichkeiten der Einziehung erweitert.⁹⁴ Zudem hat der Rat im November 2022 durch den *Beschluss (EU) 2022/2332 über die Feststellung des Verstoßes gegen restriktive Maßnahmen der Union als einen die Kriterien nach Artikel 83 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union erfüllenden Kriminalitätsbereich* den Straftatbestand der Sanktionsumgehung eingeführt.⁹⁵ Gerade die Kombination beider rechtlichen Instrumente soll den Zugriff und die Aneignung des Vermögens der sanktionierten Personen befördern.⁹⁶

Sofern der Vorschlag dem klassisch anerkannten Institut der Einziehung entspricht und die Vermögensabschöpfung bei Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten ansetzt, ist er mit Art. 17 GRC vereinbar. Auch mit dem Einbezug der Dritteinziehung beim nicht gutgläubigen Erwerb betritt der Richtlinienvorschlag kein Neuland.⁹⁷ So ist davon auszugehen, dass potentielle Eingriffe in das Eigentumsrecht in der Regel der Verhältnismäßigkeitsprüfung standhalten werden.

In der Literatur ist allerdings zu Recht darauf hingewiesen worden, dass noch offene Fragen bestehen. Wie weit reicht die Einziehung für Verbrechen, die nicht direkt mit der Einziehung in Zusammenhang stehen?⁹⁸ Wie funktioniert die Einziehung, wenn es (noch) nicht zur Verurteilung für eine deliktische Tat gekommen ist? Wie hoch ist der Beweislaststandard für die illegale Herkunft des eingezogenen Vermögens?⁹⁹ Dabei ist bei den weiteren Diskussionen über die Reichweite der vorgeschlagenen Richtlinie zu berücksichtigen, dass sich das Recht der Vermögensabschöpfung in den letzten Jahren weiterentwickelt hat. So wurden in Deutschland 2017 die Möglichkeiten zur strafrechtlichen Vermögenseinziehung zur Bekämpfung von organisierter Kriminalität erweitert. Nach § 76a Abs. 4 StGB kann nun ein Gegenstand eingezogen werden, der aus einer rechtswidrigen Tat herröhrt, selbst wenn es nicht zur Verurteilung gekommen ist.¹⁰⁰ Die geplante „Einziehung von Vermögen unklarer Herkunft im Zusammenhang mit kriminellen Aktivitäten“ (Art. 16 RL-Entwurf) scheint zumindest im deutschen Recht demnach bereits verankert zu sein.¹⁰¹ Dennoch müssen bei der Umsetzung der Richtlinie rechtliche Grenzen bedacht werden, die sich zum Beispiel aus dem Schuldgrundsatz ergeben können.¹⁰²

Zudem ist zu betonen, dass der Richtlinienvorschlag nicht geeignet ist, die eingefrorenen Mittel der sanktionierten Personen gänzlich für den Wiederaufbau der

94 Dazu *A. Sakellaraki* (Fn. 93), S. 492-496.

95 Beschluss (EU) 2022/2332 des Rates vom 28. November 2022 über die Feststellung des Verstoßes gegen restriktive Maßnahmen der Union als einen die Kriterien nach Artikel 83 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union erfüllenden Kriminalitätsbereich, ABl. EU 2022 L 308/18.

96 Dazu *J. Kokott* (Fn. 12); *J. P. Sexton/D. Kinnecome*, Enforcing Sanctions Violations to Fund the Reconstruction of Ukraine, 8.6.2023, <https://www.ejiltalk.org/enforcing-sanctions-violations-to-fund-the-reconstruction-of-ukraine/>.

97 Art. 13 des Richtlinienvorschlags; dazu *A. Sakellaraki* (Fn. 92), S. 493.

98 *J. Kokott* (Fn. 12).

99 *A. Sakellaraki* (Fn. 93), S. 495-496.

100 § 76a Abs. 4 StGB; dazu *K. Rath/D. Ruff*, Der Zweck heiligt die Mittel – Eine Analyse des EU-Reformpakets zur Strafbarkeit bei Verstößen gegen EU-Sanktionen, EuZW 2022, S. 692, 697-698.

101 *K. Rath/D. Ruff* (Fn. 100), S. 698.

102 Dazu *J. Kokott* (Fn. 4), S. 9.

Ukraine einzusetzen. Die Vermögenswerte der gelisteten Personen stammen keineswegs immer aus Verbrechen.¹⁰³ Der Straftatbestand der Sanktionsumgehung führt nicht dazu, dass das Vermögen einer gelisteten Person, z.B. die Yacht, als illegal erworben anzusehen ist. Zwar könnten bei einem sanktionswidrigen Verkauf einer Yacht die Yacht als Tatobjekt und die erlangten Vermögensvorteile als Taterträge eingezogen werden.¹⁰⁴ Der Nachweis der Sanktionsumgehung ist dabei aber Voraussetzung für die Einziehung.

Auf das gesamte „eingefrorene“ Vermögen bezieht sich hingegen ein anderer Vorschlag, der in der EU diskutiert wird. So wurde in der Kommission diskutiert, „eingefrorenes“ Kapital gewinnbringend für die Ukraine anzulegen.¹⁰⁵ Von einer jährlichen Rendite von 2,6% bei einer Investition in europäische Staatsanleihen war die Rede.¹⁰⁶ Nun scheint angedacht, die Rendite mit einer Steuer zu versehen und dann die Steuererträge der Ukraine zukommen zu lassen.¹⁰⁷ Laut Presseberichten von Dezember 2023 hat die Kommission den Mitgliedstaaten diesbezüglich einen Vorschlag unterbreitet.¹⁰⁸

Während sich die Pläne vor allem auf die Reserven der russischen Zentralbank beziehen, ist dieser Weg auch für das Vermögen der sanktionierten Einzelpersonen denkbar, sofern daraus Rendite gezogen werden kann. Eine Nutzungsbeschränkung des Eigentums, die sich nur auf die Rendite bezieht, lässt sich wohl in aller Regel mit dem öffentlichen Interesse an einer Reaktion auf den russischen Verstoß rechtfertigen.¹⁰⁹ Das „eingefrorene“ Vermögen wird den Einzelpersonen nicht vollständig entzogen, da es später zurückgezahlt werden kann.

V. Schlussbetrachtung

Die EU-Sanktionen gegen russische Einzelpersonen stellen ein wichtiges Mittel dar, mit dem auf den russischen Verstoß gegen das Gewaltverbot reagiert wird. In der Regel hält das Einfrieren des Vermögens den Anforderungen der GRC stand. Die unionsrechtlich anerkannte Vermögensabschöpfung bei Straftaten kann

103 Dazu *J. Kokott* (Fn. 85), S. 509-510.

104 *K. Rath/D. Ruff* (Fn. 100), S. 697.

105 Government Offices of Sweden, Prime Minister’s Office, EU Working Group to look at using frozen Russian assets for reconstruction of Ukraine, 14.2.2023, <https://www.gov.se/articles/2023/02/eu-working-group-to-look-at-using-frozen-russian-assets-for-reconstruction-of-ukraine/>; *S. Beutelsbacher* (Fn. 71); *E. Runde* (Fn. 77); *J. Valero/S. Bodoni/A. Nardelli*, EU Sees Legal Grounds to Use Seized Russian Central Bank Assets, 26.1.2023, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-01-26/eu-sees-legal-grounds-to-use-seized-russian-central-bank-assets?leadSource=uverify%20wall>.

106 *S. Beutelsbacher* (Fn. 71).

107 *A. Ripenko*, Funding Ukraine’s Aid: New Challenge, 7.12.2023, <https://www.ejiltalk.org/funding-ukraines-aid-new-challenges/>.

108 *A. Pugnet*, EU Commission tables first step on tapping into frozen Russian funds for Ukraine, 12.12.2023, <https://www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/eu-commission-tables-first-step-on-tapping-into-frozen-russian-funds-for-ukraine/>.

109 Davon schien die Kommission zunächst selbst auszugehen, *S. Beutelsbacher* (Fn. 70); zur Kritik an diesem Vorschlag allerdings *E. Runde* (Fn. 77).

es ermöglichen, das eingefrorene Vermögen teilweise für den Wiederaufbau der Ukraine zu nutzen, sofern eine deliktische Herkunft des Vermögens beweisbar ist. Dennoch ist zu begrüßen, wenn die Unionsgerichte – wie die Rechtssache *Pri-gozhina* zeigt – hohe Standards an die Begründung der Listungen richten. Familiäre Verbindungen allein reichen für eine Sanktionierung nicht aus. Der EU als „Werteunion“ steht es gut zu Gesicht, wenn auch in Zeiten eines Krieges in Europa die GRC ernst genommen wird.