Smart Sanctions gegen russische Oligarchen – weder smart noch rechtmäßig!

Alexander Blankenagel*
Humboldt-Universität zu Berlin, Berlin, Deutschland/Germany
alexander.blankenagel@rz.hu-berlin.de

Abstract 257
Keywords 258
I. Einleitung 258
II. Beispiele von Sanktionen gegen konkrete Oligarchen und ihre Begründungen 263
III. Die Rechtsprechung zu Sanktionen gegen Wirtschaftsführer 267
IV. EU-Grundrechte und personenbezogene Sanktionen gegen Wirtschaftseliten 274
1. Die Voraussetzungen der Verhängung von personenbezogenen Sanktionen nach Art. 215 Abs. 2 AEUV 274
2. Eine kritische Analyse der Rechtsprechung des EuG zu den Sanktionen 277
3. Die Verhältnismäßigkeit der Eigentumsbeschränkung 279
4. Berührung der Menschenwürde, Art. 1 GrChEU 284
5. Gleichheit 287
V. Schluss 288
Summary: Smart Sanctions Against Russian Oligarchs – Neither Smart Nor Legal! 289
Keywords 290

Abstract

Nach dem russischen Angriff auf die Ukraine wurden ungefähr 2200 Personen von der EU mit sogenannten „smart sanctions", also personenbezogenen Sanktionen, belegt. Zu den sanktionierten Personen gehören auch systemferne Wirtschaftseliten, die an dem Angriff und Krieg in der Ukraine nicht zurechenbar beteiligt sind; ihr in der Europäischen Union (EU) befindliches Eigentum wurde eingefroren und die Ein- und Durchreise durch EU-Staaten wurde ihnen untersagt. Der Artikel fokussiert sich auf das Einfrieren des in der EU befindlichen Eigentums. Schon die Auslegung von Art. 215 Abs. 2 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) wirft wegen der sehr unklaren Voraussetzungen einer Sanktionierung natürlicher und juristischer Personen Fragen auf. Das gleiche gilt für den konkreten Sanktionsbeschluss des Rats sowie die Rechtsprechung des Gerichts der

* Der Autor ist Prof. em. Er war Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Russisches Recht und Rechtsvergleichung an der Humboldt-Universität zu Berlin.

DOI 10.17104/0044-2348-2025-1-257 ZaöRV 85 (2025), 257-290

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2025-1-257 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Europäischen Union (EuG) in den Fällen, in denen die betroffenen Wirtschaftseliten gegen die Sanktionen geklagt hatten. Auf jeden Fall ist nach nunmehr mehr als zwei Jahren Krieg angesichts der Tatsache, dass die Russische Föderation durch die Sanktionen zumal der betroffenen Eliten kaum bzw. überhaupt nicht beeindruckt scheint, klar, dass die Sanktionen zur Erreichung ihres Ziels, nämlich einer Änderung der russischen Politik, nicht geeignet sind und deswegen das Grundrecht des Eigentums der betroffenen systemfernen Wirtschaftseliten rechtswidrig beschränkt ist. Dazu stellt sich die Frage, ob nicht auch ihre Menschenwürde verletzt ist, da ihnen gegenüber mit diesen rein symbolischen Sanktionen ein Exempel statuiert wird.

Keywords

Smart sanctions gegen Wirtschaftseliten – rechtliche Voraussetzungen einer Sanktionierung nach Art. 215 Abs. 2 AEUV – Eigentumsbeschränkungen – Nichtgeeignetheit der Sanktionen zur Zielerreichung – Menschenwürdeverletzung

I. Einleitung**

Nach dem Angriff Russlands auf die Ukraine im Februar 2022 hat die EU auf der Grundlage von Art. 215 Abs. 1 AEUV ein ganzes Paket von Sanktionen gegen die Russische Föderation erlassen. Auf der Grundlage von Art. 215 Abs. 2 AEUV sind mit dem mittlerweile 15. Sanktionen-Paket vom 16. Dezember 2024 auch gegen mehr als 2200 natürliche Personen Sanktionen erlassen worden, darunter hochrangige Vertreter der privaten Wirtschaft, nach etwas veralteter Terminologie[1] sog. Oligarchen. Die nach dem Angriff auf die Ukraine im Februar 2022 erlassenen Sanktionen sind eine verschärfte und umfassende Fortsetzung jener Sanktionen, die 2014 nach der Annexion

** Russische sowie ukrainische Eigennamen und Termini wurden, soweit es nicht um Fremdzitate z. B. aus Gerichtsentscheidungen oder ähnliches geht, und abgesehen von allgemein gebräuchlichen Wörtern wie Selenskij nach Iso 9 transkribiert. Abgesehen von wenigen Einzelfällen war Redaktionsschluss des Textes der 15. November 2024.

1 Der Terminus 'Oligarchen' bezieht sich auf diejenigen Wirtschaftseliten, die im Rahmen der Privatisierung in den 'wilden' 90er Jahren große Vermögen angehäuft haben. Im Sog von Putin – zum Beispiel wegen Freundschaft oder geheimdienstlichem Hintergrund – entstand eine ganz neue Gruppe von Milliardären; s. dazu Catherine Belton, *Putins Netz* (Harper Collins 2023), passim, z. B. 375 ff., 442 ff.; insofern zumindest terminologisch etwas veraltet D. Siegel, 'From Oligarchs to Oligarchy', Wld. Aff. 185 (2022), 249 ff.

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2025-1-257 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

der Krim und der Stützung der separatistischen Bewegungen in den Gebieten Lugans'k und Donec'k erlassen wurden.[2]

Ziel der Sanktionen ist, den Krieg gegen die Ukraine für die Russische Föderation so belastend und teuer zu machen, dass diese zu einem Waffenstillstand bzw. Friedensvertrag mit der Ukraine bereit ist, idealiter unter Rückgabe der seit 2014 annektierten Gebiete und Ersatz des durch den Krieg verursachten Schadens; dies sind auch die Kriegsziele der Ukraine.[3] Von einer dies voraussetzenden Kriegsmüdigkeit bei der Russischen Föderation kann allerdings nicht die Rede sein. Diese hat sich auf einen langen Krieg eingestellt. Das zeigen alle politischen Verlautbarungen hochgestellter Funktionsträger und insbesondere Präsident Putins[4] und das tatsächliche Handeln der Russischen Föderation, etwa der Haushalt des Jahres 2024.[5] Die russischen Eliten scheint Putin unter Kontrolle zu haben. Illusorisch ist es wohl auch, darauf zu warten, dass der Krieg wegen breiten Widerstandes in der Bevölkerung sein Ende finden könnte. Die mit Vorsicht zu bewertenden[6] Meinungsumfragen zum Thema des Krieges zeigen noch immer eine mehrheitliche (wenn auch manchmal zweifelnde[7]) Unterstützung des Krieges.

---

2 S. die Zusammenstellung der mittlerweile 15 Sanktionenpakete vom 1 Sanktionenpaket vom 17. März 2014 bis zum 15. Sanktionenpaket vom 16. Dezember 2024, mit Links zu den jeweiligen Beschlüssen sowie Begründungen, <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/sanctions-against-russia/timeline-sanctions-against-russia/>, zuletzt besucht 27. Januar 2025.

3 Zu den Zielen der EU bei der Sanktionierung s. etwa Felix Lange, *Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine und das Völkerrecht* (De Gruyter 2023), 22 (unter Verweis auf <https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine_de>, zuletzt besucht 14. Januar 2025): Politisches Ziel sei, 'dem Kreml die Mittel zur Finanzierung des Kriegs zu kappen, der für die Invasion verantwortlichen politischen Elite in Russland spürbare wirtschaftliche und politische Kosten aufzuerlegen und die russische Wirtschaft zu schwächen.' Zu den Vorstellungen und Bedingungen des ukrainischen Präsidenten Selenskij für einen Friedensvertrag s. etwa dessen Rede vor der UNO am 20. September 2023, <https://unric.org/de/220922-selenskyj/>, zuletzt besucht 14. Januar 2025.

4 S. etwa die Verlautbarung von Putins Pressesprecher Peskov zu den russischen Kriegszielen vom August 2023, <https://www.n-tv.de/politik/Russland-will-noch-gewaltige-Gebiete-erobern-article24313285.html>, zuletzt besucht 14. Januar 2025; zur (äußeren) Geschlossenheit der Funktionsträger sei an die Sitzung des UN-Sicherheitsrates v. 21. Februar 2022 erinnert, s. dazu Sabine Fischer, 'Russland auf dem Weg in die Diktatur', SWP-Aktuell Nr. 31 (April 2022), bes. 2.

5 S. die Analyse des Budgets 2024 von Pavel Luzin und Alexandra Prokopenko, 'Russia's 2024 Shows it's Planning for a Long War in Ukraine', <https://carnegieendowment.org/politika/90753>, zuletzt besucht 14. Januar 2025.

6 S. das Interview vom 8. April 2022 mit dem russischen Soziologen Grigorij Judin in <https://www.dekoder.org/de/article/judin-krieg-ukraine-oeffentliche-meinung>, zuletzt besucht 14. Januar 2025.

7 S. die Umfrage vom Oktober 2024 von Levada, <https://www.levada.ru/2024/11/06/konflikt-s-ukrainoj-vnimanie-podderzhka-otnoshenie-k-mirnym-peregovoram-i-k-sluzhbe-po-kontraktu-v-oktyabre-2024-goda>, zuletzt besucht 14. Januar 2025.

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2025-1-257 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Ähnlich illusorisch dürfte es sein, auf einen Erfolg der Sanktionen zu hoffen. Sanktionen werden seit der ersten Hälfte des letzten Jahrhunderts vor allem von den mächtigeren Staaten, insbesondere den USA, als Druckmittel auf die Politik anderer Staaten angewandt.[8] Sie sind aber auch bei langer Dauer nicht unbedingt erfolgreich, wie Kuba oder der Iran zeigen.[9] Nach einer auf breiter quantitativer Basis durchgeführten Wirksamkeitsanalyse von Sanktionen von 2009 sollen diese nur in ungefähr einem Drittel der Fälle erfolgreich sein.[10] Im Falle der Russischen Föderation vermindern weitere Faktoren diese schlechten Erfolgsaussichten: Sie ist autark, was lebensnotwendige und nicht lebensnotwendige Rohstoffe betrifft. Der Russischen Föderation stehen viele alternative Handelspartner als Ersatz für den Westen zur Verfügung um Versorgungslücken zu schließen, oder um für ihre Rohstoffe andere Abnehmer zu finden und so Staatseinnahmen zu generieren. Versorgungslücken im Bereich der Spitzentechnologie werden durch China und den grauen Import über Drittstaaten wie Kasachstan oder Kirgistan zumindest zum Teil geschlossen.[11] Die im Vergleich zu 2014 scharfen und

8 S. dazu die allgemeine Einführung bei Matthias Valta, *Staatenbezogene Wirtschaftssanktionen zwischen Souveränität und Menschenrechten* (Mohr Siebeck 2019), 3 ff.; zur völkerrechtlichen Zulässigkeit von gegen Staaten gerichteten Sanktionen (auch durch Drittstaaten) s. Gerhard Hafner, 'Völkerrechtliche Grenzen und Wirksamkeit von Sanktionen gegen Völkerrechtssubjekte', ZaöRV 76 (2016), 391-413 (404); s. weiter die Darstellung der Geschichte der Sanktionen bei Eva Lotte Stöckel, *Smart Sanctions in der Europäischen Union* (Duncker & Humblot 2014), 49 ff.

9 Zum Iran s. Valta (Fn. 8), 19 ff; zu Kuba s. Valta (Fn. 8), 31 ff.

10 S. die Darstellung der Ergebnisse einer zentralen empirischen Studie (Gary Clyde Hufbauer, *Economic Sanctions Reconsidered*, (3. Aufl., Peterson Institute for International Economics 2009) zur Effektivität von Sanktionen bei Valta (Fn. 8), 69 ff., bes. 71: aus der dort verwendeten Tabelle ergibt sich, dass Sanktionen umso erfolgreicher sind, je gemäßigter ihre Ziele sind; zur niedrigen Effizienz traditioneller Wirtschaftssanktionen s. weiter Stöckel (Fn 8), 52 ff. bzw. zu smart oder targeted sanction (des UN-Sicherheitsrates) 55 ff.; Peter A. G. van Bergejk, 'Economic Sanctions and the Russian War on Ukraine: A Critical Comparative Appraisal' (March 2022). International Institute of Social Studies, Working Paper No. 699, 5 f., 7.

11 S. die eingehende und durch viel statistisches Material unterfütterte Analyse von Denis Kasyanchuk, 'Russia's Big Sanctions Workaround', The Bell vom 7. Oktober 2023, <https://en.thebell.io/russias-big-sanctions-workaround/>, zuletzt besucht 14. Januar 2025; s. weiter Alexander Kolyandr, 'The sneaky way that Russia is still evading western sanctions', The Spectator vom 8. September 2024, <https://www.spectator.co.uk/article/the-sneaky-way-that-russia-is-still-evading-western-sanctions/?utm_source=The+Bell+%28Eng%29>, zuletzt besucht 14. Januar 2025; zur Lieferung von Präzisionselektronik an Russland s. auch <https://theins.press/en/politics/275080>, zuletzt besucht 14. Januar 2025; zur Umgehung der Sanktionen durch verdeckte Umleitung von für mittelasiatische Staaten bestimmte Exporte nach Russland s. <https://meduza.io/feature/2024/10/17/v-rossii-propadayut-sanktsionnye-tovary-na-milliardy-dollarov-vo-vremya-tranzita-iz-es-v-strany-azii>, zuletzt besucht 14. Januar 2025; zu den russischen Gegenmaßnahmen s. Alexander Kolyandr und Alexandra Prokopenko, 'Preparing for New "Confiscation Wars"', <https://en.thebell.io/preparing-for-new-confiscation-wars/>, zuletzt besucht 14. Januar 2025.

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2025-1-257 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

tiefgehenden Sanktionen haben zwar wirtschaftliche Probleme und eine Verschlechterung der Lebensqualität bewirkt, aber nicht in einem Umfang, dass man auf Veränderung des Entscheidungsverhaltens der russischen Funktionsträger und Eliten hoffen darf.[12] Dass sie zu einer Verschlechterung der Lebensqualität in den europäischen sanktionierenden Staaten geführt haben, macht nachdenklich.[13]

Die nachfolgenden (das Völkerrecht aussparenden[14]) Überlegungen betreffen nur Sanktionen gegen institutionell weder unmittelbar noch mittelbar dem russischen Staat zuzuordnende natürliche (und gegebenenfalls auch juristische) Personen, sogenannte „smart" oder „targeted" sanctions oder – dies soll der in der Folge benutzte Terminus sein – „personenbezogene Sanktionen". Mit personenbezogenen Sanktionen verbinden sich zwei Hoffnungen: Zum einen eine größere Effektivität gegenüber herkömmlichen staatenbezogenen Sanktionen, zum anderen eine gewisse Vermeidung der Beeinträchtigung des Lebens der Zivilbevölkerung.[15]

---

12 S. etwa die Analyse von Hansueli Schöchli, 'Bald kommen neue EU-Sanktionen gegen Russland – doch wirken sie überhaupt?', NZZ v. 17. November 2023, <https://www.nzz.ch/international/wirken-die-eu-sanktionen-gegen-russland-ueberhaupt-ld.1766075>, zuletzt besucht 14. Januar 2025; s. auch van Bergejk (Fn. 10), 12: Größte Wirksamkeit der Sanktionen in der Anfangsphase; s. auch van Bergejk (Fn. 10), 13 f., 16: Ganz zentral sei nicht die Verursachung ökonomischer Nachteile, sondern wann diese Nachteile politischen Wandel bewirkten: Eben daran fehle es völlig bei den Sanktionen gegen Russland. Sehr kritisch auch Julia Grauvogel und Christian von Soest, 'Erfolg und Grenzen der Sanktionspolitik gegen Russland', Aus Politik und Zeitgeschichte: Beilage zur Wochenzeitschrift Das Parlament 73 (2023), 33-39, bes. 38; ebenso sehr kritisch zu den Sanktionen nach 2014 mit weiteren Nachweisen Marina Lenyuschkina, Die europäische Nachbarschaftspolitik am Beispiel des östlichen Nachbarn Russland – Sanktionen als wirksames Mittel zur Durchsetzung politischer Ziele?, 2021, bes. 32 ff., <https://opus.bsz-bw.de/hsf/frontdoor/deliver/index/docId/1980/file/210726_Bachelorarbeit_Lenyushkina.pdf>, zuletzt besucht 3. Februar 2025.

13 Holger Görg, Anna Jacobs und Sascha Meuchelböck, 'Auswirkungen der Russlandsanktionen', Wirtschaftsdienst 2022, 735-736, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2022/heft/9/beitrag/auswirkungen-der-russland-sanktionen.html>, zuletzt besucht 14. Januar 2025. Dies war im Übrigen schon bei den Sanktionen nach der Annexion der Krim der Fall, s. dazu Jutta Günter, Maria Kristalova und Udo Ludwig, 'Folgen der Sanktionen zwischen der EU und Russland für die deutsche Wirtschaft', Wirtschaftsdienst 2016, 524-526, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2016/heft/7/beitrag/folgen-der-sanktionen-zwischen-der-eu-und-russland-fuer-die-deutsche-wirtschaft.html>, zuletzt besucht 14. Januar 2025.

14 Zum Völkerrecht Valta (Fn. 8); Stefanie Schmahl, 'Völkerrechtliche und europarechtliche Implikationen des Angriffskriegs auf die Ukraine', NJW 14 (2022), 969-974; Hafner (Fn. 8), 391 ff.; s. weiter Ciaran Burke und Kristina Ogonyants, 'Die EU-Wirtschaftssanktionen gegen Russland und die russischen Gegensanktionen. Vereinbarkeit mit dem WTO-Recht', Zeitschrift für Internationales Wirtschaftsrecht (2016), 264-273 zur Situation nach der Annexion der Krim und dem Beginn des Krieges im Donbass.

15 Zur behaupteten – verwiesen sei auf die in Fn. 11 zitierte Empirie – größeren Effektivität s. etwa Stöckel (Fn. 8), 29, 30; zur (vermeintlich) geringeren Auswirkung auf die Bevölkerung s. etwa Valta (Fn. 8), 246.

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2025-1-257 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Ansatzpunkt personenbezogener Sanktionen ist nicht die staatliche, sondern eine individuelle Verantwortlichkeit. Sie richteten sich ursprünglich gegen die Verantwortlichen von Terrorismus, Piraterie oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit.[16] Es waren Maßnahmen gegen nichtstaatliche Akteure, die einen Schaden anrichteten, wie ihn normalerweise nur Staaten anrichten. Die Sanktionierung dieser natürlichen und privaten juristischen Personen schien wegen der staatenähnlichen Schadens- bzw. Gefährdungslage und mangels eines möglichen staatlichen Adressaten unabweislich. Private waren allerdings nach herkömmlichen Vorstellungen, von einigen Ausnahmen wie Konfiszierung von Vermögen oder Inhaftierung von Staatsangehörigen von Feindstaaten abgesehen, keine möglichen Adressaten völkerrechtlicher Unterbindungs- und Vergeltungsmaßnahmen oder sonst Subjekt völkerrechtlicher Beziehungen.[17] Man könnte daher fast von einem schrittweisen Paradigmenwechsel sprechen: Von der (trotz gewisser Ausnahmen) regelmäßigen Verhängung der Sanktionen gegen Staaten ging es über die Sanktionierung von staatenanalogen Akteuren wie Terroristen oder Piraten hin zu „wirklichen" Privaten. Diese letzte Erweiterung wird in der völkerrechtlichen Standardliteratur wenn, dann nur unter Rechtsschutzgesichtspunkten problematisiert.[18] Was die EU betrifft,

16 Hafner (Fn. 8), 408; Stöckel (Fn. 8), 31, 32, zu UN-Sanktionen und EU-autonomen Sanktionen gegen Terroristen; als eine beispielhafte Entscheidung, bei der es zentral allerdings um die Problematik der Überprüfung von UN-Sanktionen gegen Terroristen durch EU-Gerichte geht, s. EuGH, *Kadi und al Barakaat International Foundation*, Urteil v. 3. September 2008, Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, ECLI:EU:C:2008:461.

17 Dieses Prinzip wurde mit den Nürnberger Prozessen bezüglich der Bestrafung der Verantwortlichen wohl zum ersten Mal durchbrochen, nach Vorankündigung durch die Moskauer Erklärung vom 30. Oktober 1943 sowie dann durch Schaffung des Londoner Statuts für den internationalen Strafgerichtshof im Rahmen des Londoner Abkommens vom 8. August 1945. Klassischerweise war im Völkerrecht das Individuum als Rechtssubjekt nicht existent und darauf angewiesen, dass ein Staat seine Interessen durchsetzte, man denke an den *Nottebohm*-Fall, in dem Lichtenstein sich bemühte, gegenüber Guatemala die Rechte von F. Nottebohm durchzusetzen, s. IGH, *Nottebohm Case (2nd phase),* Urteil v. 6. April 1955, ICJ Reports 1955, 4. Für diesen Hinweis danke ich meinem Kollegen K.-P. Sommermann.

18 S. z. B. Knut Ipsen (Begr.), Volker Epping und Wolff Heintschel von Heinegg (Hrsg.), *Völkerrecht* (8. Aufl., C. H. Beck 2024), 589 mit Fn. 145; Torsten Stein, Christian von Butlar und Markus Kotzur, *Völkerrecht* (15. Aufl., Vahlen 2024), 334 Rn. 10, 347 Rn. 15: die Problematik wird auf eine 'normale Grundrechtsproblematik' reduziert; Carlo Focarelli, *International Law* (Elgar 2019), § 76.2 (206 f.); § 26.4 (99): Grundrechtsproblematik; § 181.12 (539 f.): Rechtsschutz; fokussiert nur auf den Rechtsschutz Malcom N. Shaw, *International Law* (9. Aufl., Cambridge University Press 2021), 1106 ff. sowie Hennie Strydom, *International Law* (Oxford University Press 2017), 190 ff. – Unspezifisch Meinhard Schröder in: Wolfgang Graf Vitzthum und Alexander Proelß (Hrsg.), *Völkerrecht* (8. Aufl., De Gruyter 2019), Siebenter Abschnitt, Rn. 120, 122: Sanktionen gegen Terroristen und Wirtschaftsunternehmen als besondere Kategorie, ohne weitere Problematisierung; s. weiter z. B. Stöckel (Fn. 8), 306 und öfter; ohne weitergehende Vertiefung auch Valta (Fn. 8), 224 ff. – Keine Erwähnung von smart sanctions z. B. bei Jan Klabbers, *International Law* (4. Aufl., Cambridge University Press 2023), 180 ff.

 DOI 10.17104/0044-2348-2025-1-257

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2025-1-257 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

wird diese Möglichkeit des Zugriffs auf Private durch ihre umfassende Grundrechtsbindung bis hin zum extraterritorialen Schutz von Nicht-EU-Bürgern begrenzt.[19]

II. Beispiele von Sanktionen gegen konkrete Oligarchen und ihre Begründungen

Der erste Sanktionen gegen natürliche und juristische Personen regelnde Beschluss des Rates[20] normiert für die Begrenzung der Freizügigkeit, Art. 1 Beschluss des Rates 2014/145/CSFP, sowie das Einfrieren des Vermögens, Art. 2 Beschluss des Rates 2014/145/CSFP, eine Reihe von möglichen Adressaten. Art. 2 Abs. 1g Beschluss des Rates 2014/145/CSFP ermöglicht das Einfrieren des Vermögens von führenden Wirtschaftsvertretern und juristischen Personen, die in Sektoren der Wirtschaft tätig sind, die eine substanzielle Einkommensquelle für die Regierung der Russischen Föderation darstellen, [die für die Annexion der Krim sowie für die Destabilisierung der Ukraine verantwortlich ist], sowie natürliche und juristische Personen, die mit diesen assoziiert sind. Nach Art. 2 Abs. 1a, b und d Beschluss des Rates 2014/145/CSFP ist das Einfrieren des Vermögens von Personen weiter möglich, wenn diese für die Bedrohung der Ukraine verantwortlich sind, sie diese Bedrohung oder die russischen Entscheidungsträger materiell oder finanziell unterstützen oder von diesen profitieren. Profitieren von der russischen Regierung wird in Unterpunkt f separat aufgeführt. Unter den gleichen Voraussetzungen schließlich kann nach Art. 1 Abs. 1a und g Beschluss des Rates 2014/145/CSFP ein Verbot der Einreise in und der Durchreise durch das Territorium der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union verfügt werden. In der Folge sollen sich die Analyse auf das Einfrieren des im Westen befindlichen Vermögens der sanktionierten Personen beschränken; soweit es auch um Beschränkungen der Freizügigkeit geht, wird dies kurz vermerkt werden.

---

19 S. etwa Valta (Fn. 8), 237 ff.; zur Russischen Föderation s. etwa 262; Felix Lange, 'EU-Sanktionen gegen Individuen – Möglichkeiten und Grenzen', EuR 59 (2024), 3-20 (7); s. weiter Hafner (Fn. 8), 405, 407; s. auch die 'Leitlinien zur Umsetzung und Evaluierung restriktiver Maßnahmen (Sanktionen) im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU' v. 15. Juni 2012, Dok. Nr. 11205/12.

20 S. die 1 Sanktionen-VO vom 17. März 2014, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0269>, zuletzt besucht 12. März 2025; die Liste der sanktionierten Personen wurde dann sukzessive bis hin zum 15. Sanktionspaket vom 16. Dezember 2024 erweitert, s. dazu in Fn. 2 zitierte Liste.

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2025-1-257 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Bei den sanktionierten Personen handelt es sich zum einen um (zum Teil auch ehemalige) staatliche Funktionäre der Russischen Föderation aus unterschiedlichen institutionellen Zusammenhängen. Umfasst sind etwa Mitglieder der Präsidialverwaltung, der Regierung, der Duma, des Föderationsrates, der Geheimdienste, der Armee sowie anderer staatlicher und privater bewaffneter Formationen. Überdies werden alle Richter des russischen Verfassungsgerichts und Richter anderer Gerichte sanktioniert. Die Verfassungsrichter sind wegen der verfassungsrechtlichen Billigung der Inkorporation der Gebiete Donec'k, Lugans'k, Herson und Zaporižâ in die Russische Föderation betroffen, andere Richter wegen voreingenommener Spruchpraxis.[21] Zum anderen wurden das Führungspersonal der großen Staatskonzerne, die Mitglieder beratender staatlicher Institutionen wie etwa des Präsidialen Rats für Menschenrechte und Zivilgesellschaft sowie Personen aus Medien, Kirchen und Kultur sanktioniert. Letztere sind deshalb das Ziel der Maßnahmen, weil sie sich beginnend mit dem Politikwechsel des Jahres 2012 in irgendeiner Weise mit Hetze gegen die Ukraine exponiert haben.[22] Sanktioniert sind auch die wesentlichen Funktionsträger der Krim, von Sevastopol' sowie der jetzt im Rahmen des Kriegs annektierten Gebiete.

Das Führungspersonal privater Wirtschaftskonzerne oder großer Unternehmen ist im Vergleich nur in relativ wenigen Fällen mit Sanktionen belegt worden. Die wegen Art. 296 Abs. 2 AEUV notwendige Begründung des Sanktionierungs-Beschlusses besteht bei diesen in der Regel aus drei Elementen: Zunächst werden die Bedeutung des jeweiligen Wirtschaftskonzerns und die leitende Funktion der zu sanktionierenden Person dargestellt. Bei den „substanziellen Einnahmen" des russischen Staates aus der Wirtschaftsbranche sind die Begründungen eher sparsam und knüpfen an die Position des Sanktionierten an. Auf die vom Sanktionierten oder seinem Konzern an den russischen Staat gezahlten Steuern wird selten eingegangen.[23] Dies ist anders

21 Zur Sanktionierung der Richter des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation s. die No. 1335 bis 1344. Aus anderen Gerichten etwa G. V. Redko, Richterin des Obersten Gerichts der Krim, No. 199; als weitere Beispiele zwei Richter des Kiever Gebietsgerichts in Simferopol, M. N. Belousov, No. 193, und A. N. Dolgopolov, No. 194; im 13. Sanktionen-Paket kamen noch eine Reihe von Richtern dieses Gerichts hinzu, in diesem Fall wegen ihrer repressiven Rechtsprechung in Sachen Terrorismus, s. die No. 1706, V. F. Kamynina, oder die No. 1708, O. P. Kuznecova.

22 S. dazu ausführlich Gulnaz Sharafutdinova, *The Red Mirror. Putin's Leadership and Russia's Insecure Identity* (Oxford University Press 2020), z. B. 139 ff.

23 Ohne konkrete Ausführungen zum Beispiel die Sanktionierung von P. Aven, No. 674 und M. Fridman, No. 675, von der Alfa-Bank. Anders die Begründung der Sanktionierung von R. Abramovič, No. 879: Der Konzern Evraz, bei dem Abramovič Mehrheitsaktionär sei, sei einer der größten Steuerzahler der Russischen Föderation.

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2025-1-257 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

bei den von staatlichen oder teilstaatlichen Unternehmen abgeführten Gewinnen.[24]

Schließlich wird die enge Beziehung der Sanktionierten zu Präsident Putin hervorgehoben. Soweit es sich um Personen aus der engeren oder engsten Umgebung Putins handelt, wie etwa bei G. Timčenko, Ju. Koval'čuk oder A. Rotenberg, werden die konkreten persönlichen Kontakte, die Dauer der Freundschaft und ähnliche relevante Tatsachen angeführt.[25] Das erscheint stimmig, weil die engste Umgebung Putins tatsächlich aus seinen langjährigen Freunden besteht.[26] Alternativ zur persönlichen Nähe wird als Beweis enger persönlicher Beziehungen das Treffen Putins mit 37 hochgestellten Wirtschaftsführern am 24. Februar 2022 angeführt.[27] Das ist weniger überzeugend: Angesichts des autokratischen Führungsstils Putins, des schlechten rechtlichen Schutzes des Eigentums von Unternehmern in der Russischen Föderation[28] und schließlich der Gewissheit, dass die sys-

24 S. die Nennung substanzieller Einnahmen durch die VTB-Bank, No. 82; ebenso EuG (6. Kammer), *VTB Bank RAO v. Council of the European Union*, Urteil v. 13. September 2018, Rs. T 734/4, ECLI:EU:T:2018:542, Rn. 83, 84 und auch 118: Das Gericht weist nur darauf hin, dass die VTB-Bank sich zu 60,9 % im Eigentum des russischen Staates befindet.

25 S. etwa die Darstellung der engen persönlichen Beziehungen zwischen Putin und Arkadij Rotenberg aus der Begründung der Sanktionierungsliste im Urteil des EuG (9. Kammer), *A. R. Rotenberg gegen Rat der Europäischen Union*, Urteil v. 30. November 2016, Rs. T 720/14, ECLI:EU:T:2016:689, Rn. 18.

26 S. zum Beispiel Alëna Ledenëva, *Can Russia Modernise? Sistema, Power Networks and Informal Governance* (Cambridge University Press 2013), etwa 50 ff.; Anders Åslund, *Russia's Crony Capitalism, The Path from Market Economy to Kleptocracy* (Yale University Press 2019), 44 ff. sehr kompakt Alexander Blankenagel, 'An Russland kann man nur glauben. Eine soziologische, kulturwissenschaftliche und rechtliche Analyse Russlands', JöR 65 (2017), 313-342, 313/340.

27 Zur Liste der Anwesenden bei diesem Treffen s. den Bericht der TASS (staatliche russische Nachrichtenagentur), <https://tass.ru/ekonomika/13846883?ysclid=lpecktkdks485406187>, zuletzt besucht 14. Januar 2025. Nicht sanktioniert sind etwa L. Mihelson/Novatek, S. Kogogin/Kamaz oder V. Evtušenkov/Sistema. Nicht sanktioniert, weil kaum öffentlich bekannt, wurden systemnahe Milliardäre wie Ilya Dimov/Stroieksportservice, s. Sergei Ezhov, 'Proxy Billionaire: Ties With Some of Putins Oldest Allies Propel Mystery Businessman Onto Russias Forbes List', The Insider v. 17. Oktober 2024, <https://theins.press/en/corruption/275410>, zuletzt besucht 14. Januar 2025. Zur geringen Bedeutung der Teilnahme an diesem Treffen s. Markus Ackerett, 'Bestrafter Musterschüler – wie groß ist der Einfluss des russischen Stahlmagnaten Alexei Mordaschow auf Putin', NZZ v. 16. November 2023, <https://www.nzz.ch/wirtschaft/russland-und-cyprus-confidential-wer-ist-alexei-mordaschow-ld.1765775>, zuletzt besucht 14. Januar 2025, anlässlich eines Artikels über A. Mordašov (Severstal').

28 S. dazu die ausgezeichnete und ausführliche Analyse von Maksim Trudolyubov, *The Tragedy of Property. Private Life, Ownership and the Russian State* (Wiley 2018); Vladimir Shlapentokh und Anna Arantunyan, *Freedom, Repression and Private Property in Russia* (Cambridge University Press 2013). Die Schwäche des Eigentumsschutzes in der Russischen Föderation zeigt die aktuelle Welle von die Eigentümer-Rechte aushebelnden Rück-Verstaatlichungen, s. dazu <https://en.thebell.io/nobody-is-safe-from-russias-wave-of-re-nationalization/>, zuletzt besucht 14. Januar 2025.

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2025-1-257 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

temtragenden Eliten vor Gewalt und Mord nicht zurückschrecken, hätte es viel Mut erfordert, eine Teilnahme zu verweigern.[29] Sanktioniert sind sehr häufig auch Ehefrauen, Kinder und sonstige nahe Angehörige der Wirtschaftseliten.[30] In der Tat verteilen reiche Russen ihr Vermögen aus vielerlei Gründen auf ihre Angehörigen. Eine die Sanktionierung rechtfertigende Nähebeziehung zu Putin oder eine Befürwortung des Krieges beweist dies jedoch nicht.[31] Eine Aufhebung der Sanktionen durch den Rat im Rahmen ihrer regelmäßigen Überprüfung hat es nur in wenigen, dann aber auch nachvollziehbaren Fällen gegeben.[32]

---

29 Zur 'Unglücksserie' russischer Wirtschaftsmagnaten s. ausführlich <https://en.wikipedia.org/wiki/Suspicious_deaths_of_notable_Russians_in_2022–2024>, zuletzt besucht 14. Januar 2025.

30 So etwa die Frau von G. Timčenko, E. Timčenko, No. 903: Die wesentliche Begründung, in Ausführung des Merkmals 'persons associated with them' bestand in der Feststellung, dass Elena Timčenko sozial und finanziell von ihrem Gatten profitiere; weitere Beispiele sind G. A. Pumpânskaâ, No. 724, die Frau von D. A. Pumpânskij (ohne jede Begründung abgesehen von der Tatsache der Ehe); A. Melničenko, No. 1172, die Ehefrau von A. Melničenko; auch hier war, neben der Übertragung einer beneficial trust-ownership, die Tatsache der Ehe, konkret gemeinsames Eigentum an Immobilien, die Rechtfertigung der Sanktionierung. M. Mordašova, No. 1156, die 3. Ehefrau von A. Mordašov, wurde sanktioniert mit der Begründung, er habe ihr seine Anteile an TUI und einer anderen Holding im Wert von 1,5 Mrd. Euro übertragen. Auch Ex-Ehefrauen wurden sanktioniert, so etwa die Ex-Frau von I. I. Sečin, M. V. Sečina, No. 890; hier wurde immerhin damit argumentiert, dass ihre Firmen Aufträge im Rahmen der Vorbereitung der Winter-Olympiade in Soči erhalten hätten. Sanktioniert wurden auch andere Familienangehörige, so etwa G. Izmailova, No. 1110, die Schwester des usbekischen Oligarchen A. Usmanov. Die Begründung: Sie helfe ihrem Bruder, seine Reichtümer zu verschleiern.

31 V. Prigožina, No. 223, wurde als Mutter des Unternehmers und Wagner-Chefs E. V. Prigožin sanktioniert und war Miteigentümerin einiger der zum Wagner-Imperium gehörenden Unternehmen; die Begründung der Sanktionierung war die Beziehung zu ihrem Sohn. In ihrem Fall hatte das EuG die Sanktionierung für rechtswidrig erklärt; eine Verwandtschaftsbeziehung reiche nicht aus, s. die Presse-Mitteilung in beck aktuell, becklink 2028282 bzw. EuG, *Prigozhina v. Rat*, Urteil v. 2. Mai 2023, Rs. T-212/22, 2023/C 155/75. Erfolgreich gegen die Sanktionierung klagte auch der Sohn von D. Mazepin, N. Mazepin, ein Formel 1-Rennfahrer, s. EuG, *Mazepin v. Rat*, Urt. v. 20. März 2024, Rs. T-743/22, ECLI:EU:T:2023:406; auch hier reichte allein die verwandtschaftliche Beziehung dem Gericht nicht. Das gleiche gilt für A. Pumpânskij, den Sohn von D. Pumpânskij, s. <https://meduza.io/news/2023/11/29/sud-evrosoyuza-postanovil-otmenit-sanktsii-protiv-syna-milliardera-dmitriya-pumpyanskogo>, zuletzt besucht 14. Januar 2025. Allerdings: In anderen Fällen reichte die Tatsache der Eigentumsübertragung auf Verwandte, s. Fn. 30. – In einigen Fällen waren wohl auch die Tatsachen, mit denen die Sanktionierung begründet wurde, zweifelhaft, s. <https://meduza.io/feature/2023/09/21/politico-es-vvodit-sanktsii-protiv-rossiyan-osnovyvayas-na-vikipedii-i-nedostovernyh-istochnikah>, zuletzt besucht 14. Januar 2025.

32 So bei etwa A. Šul'gin, F. Ahmedov, B. Berëzkin; G. Šuvaev, s. Beschluss (GASP) 2023/1767 des Rates zur Änderung des Beschlusses 2014/145/GASP v. 13. September 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2023.226.1.0104.01.DEU&toc=OJ%3AL%3A2023%3A226%3ATOC>, zuletzt besucht 14. Januar 2025; Erfolgreich in der Wiederholung seiner Klage gegen die Sanktionen war D. Pumpânskij, s. EuG

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2025-1-257 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

III. Die Rechtsprechung zu Sanktionen gegen Wirtschaftsführer

Art. 215 Abs. 3 AEUV sieht ausdrücklich die Notwendigkeit eines Rechtsschutzes gegen Maßnahmen nach Art. 215 Abs. 1 und 2 AEUV vor. Bei personenbezogenen Sanktionen, bei denen regelmäßig individuelle Betroffenheit vorliegt, ist dies vor allem der Rechtsschutz nach Art. 263 Abs. 4 AEUV; grundsätzlich möglich ist aber auch eine Vorlage nach Art. 267 AEUV. Sowohl gegen die 2014 als auch gegen die ab 2022 erlassenen Sanktionen gibt es eine ganze Reihe von Klagen. Vor allem bei den Klagen gegen die Sanktionen des Jahres 2014 erstaunt angesichts der Systemnähe der Kläger eine gewisse Unverfrorenheit. Geklagt hat etwa A. Rotenberg, langjähriger Judo-Partner und enger Freund von Putin, reich geworden durch große Staatsaufträge bei der Winterolympiade und dann beim Bau der Brücke über die Meerenge von Kerč.[33] Geklagt hat auch D. Kiselëv, ein die Putin'sche Politik äußerst aggressiv und unnachgiebig propagierender populärer Fernseh-Journalist.[34] Geklagt hat ferner der Ölkonzern Rosneft', welcher durch Aneignung der ertragreichsten Ölquellen des JUKOS-Konzerns, Juganskneftegaz (und auch anderer wie Bašneft' und Tatneft'), der größte Mineralöl-Konzern Russlands wurde und von Putin-Intimus I. Sečin ge-

(1. Kammer), *Dmitry Alexandrovich Pumpyanskiy v. Rat*, Urteil v. 26. Juni 2024, Rs. T 740/22, ECLI:EU:T:2024:418: Das EuG erkannte in dieser zweiten Entscheidung an, dass Pumpânskij nach dem Ausscheiden aus dem Sinara-Konzern und aus der TMK-Gruppe keine 'leading business person' mehr sei, Rn. 65 f. (in der Folge zitiert als *Pumpyanskiy 2*). Gestrichen von der Sanktionenliste wurde auch A. Volož, der Mitbegründer von Yandeks, s. <https://meduza.io/news/2024/03/13/evrosoyuz-snyal-sanktsii-s-soosnovatelya-yandeksa-arkadiya-volozha>, zuletzt besucht 14. Januar 2025; aufgehoben wurden von der britischen Regierung die Sanktionen gegen O. Tinkov, der den Krieg gegen die Ukraine öffentlich kritisiert und dann später seine russische Staatsangehörigkeit niedergelegt hatte, s. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1172447/Notice_Russia_200723.pdf>, No. 5, zuletzt besucht 12. März 2025; die russische Staatsangehörigkeit legten insgesamt 9 weitere Milliardäre seit Kriegsbeginn nieder, s. <https://meduza.io/news/2024/02/08/vasiliy-anisimov-stal-sedmym-milliarderom-otkazavshimsya-ot-rossiyskogo-grazhdanstva-posle-nachala-voyny>, zuletzt besucht 12. März 2025 sowie <https://meduza.io/news/2024/02/29/esche-dvoe-biznesmenov-iz-spiska-forbes-otkazalis-ot-rossiyskogo-grazhdanstva>, zuletzt besucht 14. Januar 2025.

33 S. EuG, *Rotenberg* (Fn. 25); zu Rotenberg s. Profil in Forbes, <https://www.forbes.com/profile/arkady-rotenberg/>, zuletzt besucht 14. Januar 2025.

34 S. EuG (9. Kammer), *D. K. Kiselëv gegen Rat der Europäischen Union*, Urteil v. 15. Juni 2017, Rs. T 262/15, ECLI:EU:T:2017:392; der Fall ist insoweit speziell, als Kiselëv vor allem eine Verletzung der Meinungsäußerungsfreiheit rügte, s. Rn. 68 ff. und dann 72 ff. Zu Kiselëv s. <https://civilmplus.org/en/actors/dmitry-kiselyov/>, zuletzt besucht 14. Januar 2025.

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2025-1-257 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

führt wird.[35] Bei den Klägern nach 2014 waren die Stützung der Ukraine-feindlichen Politik und die Nähe zu Putin nicht zweifelhaft; insofern erschien die Sanktionierung angemessen.

Bei den Klagen gegen die nach dem Angriff auf die Ukraine 2022 verhängten Sanktionen ist die Sachlage in vielen Fällen komplizierter. Anhängig waren bzw. sind rund 60 Klagen.[36] Geklagt haben zum Teil Putin nahestehende Personen wie etwa G. Timčenko,[37] aber hauptsächlich nicht systemnahe Unternehmer, die nur zum Teil bei dem Treffen mit Putin am 24. Februar 2022 anwesend waren.[38] Außer G. Timčenko (Novatek) kam, soweit ersichtlich, kein Kläger aus dem Energiebereich.[39] Die Kläger repräsentierten in der Mehrzahl große Konzerne aus verschiedenen russischen Regionen. Bis auf – soweit ersichtlich – bisher acht Verfahren waren die Kläger erfolglos. Gründe für das Obsiegen der Kläger waren fehlende Nähe zu Putin (P. Aven und M. Fridman), Ausscheiden aus der Leitung des Konzerns (A. Šul'gin und D. Pumpânskij), Begründung der Sanktionen hauptsächlich mit verwandtschaftlichen Beziehungen (V. Prigožina, N. Ma-

35 S. EuGH (Große Kammer), *Rosneft v. Her Majesty's Treasury*, Urteil v. 28. März 2017, Rs. C 72/15, ECLI:EU:C:2017:236; zu Rosneft allgemein <https://de.wikipedia.org/wiki/Rosneft>, zuletzt besucht 14. Januar 2025; zu Bašneft etwa Benjamin Triebe, 'Wer bekommt Russlands schwarze Perle?', NZZ v. 31. August 2016, <https://www.nzz.ch/wirtschaft/wirtschaftspolitik/bashneft-privatisierung-wer-bekommt-russlands-schwarze-perle-ld.113907>, zuletzt besucht 14. Januar 2025. – Die erwähnten Klagen sind nicht die einzigen gegen die Sanktionen nach der Annexion der Krim; s. als ein weiteres erfolgloses Beispiel EuG (6. Kammer), *S. Topor Gilka und WO Technopromexport gegen Rat der Europäischen Union*, Urteil v. 11. September 2019, Rs. T 721/17, T 722/17, ECLI:EU:T:2019:579: Hier ging es um die Lieferung von Siemens-Turbinen auf die Krim.

36 Beck online, Beck aktuell, becklink 2028282.; veraltet, weil von 2019, die Zahlen bei Alexander Egger, 'Sanktionen – Grundrechte und Rechtsschutz: Strenge Voraussetzungen aus Luxemburg', EuZW 30 (2019), 326-332 (326).

37 Die Klage von G. Timčenko wurde am 6. September 2023 abgewiesen, EuG (6. Kammer), *Gennady Nikolayevich Timchenko gegen Rat der Europäischen Union*, Urteil v. 6. September 2023, Rs. T-252/22, ECLI:EU:T:2023:496; Zu Timčenko allgemein <https://www.forbes.com/profile/gennady-timchenko/>, zuletzt besucht 14. Januar 2025. Geklagt hatte auch Timčenko's Frau Elena, s. EuG (1. Kammer), *Elena Petrovna Timchenko gegen Rat der Europäischen Union*, Urteil v. 6. September 2023, Rs. T 361/22, ECLI:EU:T:2023:502.

38 Zur Liste der Anwesenden bei diesem Treffen s. Fn. 27. Von den Teilnehmern klagten etwa D. A. Mazepin – insoweit seine Klage, EuG (1. Kammer), *Dmitry Arkadievich Mazepin gegen Rat der Europäischen Union*, Urteil v. 8. November 2023, Rs. T 282/22, ECLI:EU:T:2023:701, Rn. 12 – und D. A. Pumpãnskij – s. insoweit seine Klage EuG (1. Kammer), *Dmitry Alexandrovich Pumpyanskiy gegen Rat der Europäischen Union*, Urteil v. 6. September 2023, T 270/22, ECLI:EU:T:2023:490, Rn. 14 und 50 (in der Folge zitiert als *Pumpyanskiy 1*).

39 EuG *Pumpyanskiy 1* (Fn. 38) wurde zwar vom Gericht dem Energiebereich zugeordnet; das ist aber nur mittelbar plausibel; der Konzern OAO TMK stellt Stahlröhren her, für die die Öl- und Gasindustrie zwar ein wichtiger, aber keinesfalls der einzige Abnehmer ist.

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2025-1-257 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

zepin, A. Pumpânskij) und zu langes zeitliches Zurückliegen Ukraine-feindlicher Handlungen (D. Ovsânnikov).[40]

Die Rügen der Kläger überschnitten sich größtenteils. Gerügt wurde zum einen eine Verletzung des Rechts auf effektiven Rechtsschutz aus Art. 47 Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GrChEU). Konkret sollte nach dem Klägervortrag eine effiziente Verteidigung unmöglich sein, weil die Begründungen zur Aufnahme in die Liste sanktionierter Personen unverständlich waren. Gerügt wurde weiter alternativ zum effektiven Rechtsschutz die Tragfähigkeit der vom Rat für die Begründung seiner Entscheidung herangezogenen Tatsachen und damit Nichterfüllung der nach der ständigen Rechtsprechung den Rat treffenden Beweislast.[41] Zum Teil wurde eine Verletzung des Rechts auf rechtliches Gehör geltend gemacht; vor Erlass der Sanktionen hatte der Rat den Betroffenen kein rechtliches Gehör gewährt, da so der Effekt der Sanktionen unterlaufen worden wäre.[42] In der Sache wendeten sich die Kläger gegen die Verletzung des Grundrechts des Eigentums, Art. 17 GrChEU, der unternehme-

40 Zu Aven und Fridman s. EuG (1. Kammer), *Petr Aven gegen Rat der Europäischen Union*, Urteil v. 10. April 2024, Rs. T 301/22, ECLI:EU:T:2024:214 sowie EuG (1. Kammer), *Mikhail Fridman gegen Rat der Europäischen Union*, Urteil v. 10. April 2024, Rs. T 304/24, ECLI:EU:T:2024:215; s. dazu auch die Pressemitteilung Nr. 61/24 des Gerichtshofs der Europäischen Union v. 10. April 2024. Die im März 2023 verhängten Sanktionen gegen Aven und Fridman sind allerdings weiter in Kraft. Im August 2024 hat Fridman Luxemburg wegen des Einfrierens seiner Aktiva auf 16 Mrd. Schadensersatz beim Internationalen Schiedsgericht Hongkong verklagt, s. <https://www.vedomosti.ru/finance/articles/2024/08/14/1055632-fridman-podal-isk-k-lyuksemburgu-na-16-mlrd?utm_campaign=newspaper_14_8_2024>, zuletzt besucht 14. Januar 2025. Bei A. Šul'gin konnte das Gericht nicht nachvollziehen, weshalb er nach dem Ausscheiden aus der Geschäftsleitung noch ein einflussreicher Geschäftsmann sein solle, s. Beck aktuell, becklink 2028282; D. Ovsânnikov war Gouverneur von Sevastopol' bzw. stellvertretender Minister in der russischen Regierung und im Juli 2019 bzw. April 2020 von seinen Posten abgelöst worden, EuG (5. Kammer), *Dmitry Vladimirovich Ovsyannikov gegen Rat der Europäischen Union*, Urteil v. 26. Oktober 2022, Rs. T 714/20, ECLI:EU:T:2022:674, s. zur Argumentation des EuG etwa Rn. 77 ff. sowie Rn. 88 ff., 95 ff. Zu den erfolgreichen Klagen von V. Prigožina, N. Mazepin, A. Pumpânskij sowie später auch D. Pumpânskij s. Fn. 31 und 32. Neue Konflikte gibt es wegen der Verpflichtung zur Offenlegung ihrer Aktiva in Europa; hier waren die Klagen von G. Timčenko, M. Fridman, P. Aven und G. Chan erfolglos, s. <https://meduza.io/news/2024/09/11/sud-es-otklonil-iski-timchenko-fridmana-avena-i-hana-oni-osparivali-obyazannost-deklarirovat-svoi-evropeyskie-aktivy>, zuletzt besucht 14. Januar 2025.

41 Dass das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz bei Sanktionen, also Maßnahmen im Rahmen der GASP bedeutsam ist, hatte der EuGH z. B. schon in der *Rosneft*-Entscheidung (Fn. 35) konstatiert. – Die Rüge der ungenügenden Tatsachen s. etwa in EuG, *Pumpyanskiy 1* (Fn. 38), Rn. 26 ff.; das Gericht schwenkt dann allerdings auf Art. 47 GrChEU ein, s. EuG, *Pumpyanskiy 1* (Fn. 38), Rn. 31 sowie 32 f.; zur Pflicht der Offenlegung der Tatsachen bei individuellen Maßnahmen s. noch einmal EuGH *Rosneft* (Fn. 35), Rn. 121 f. – Zu den strengen Anforderungen an die Begründung von Sanktionen allgemein s. Stöckel (Fn. 8), 359 ff.

42 Sehr ausführlich zu diesem Punkt etwa EuG (1. Kammer), *Mordashov gegen Rat der Europäischen Union*, Urteil v. 20. September 2023, Rs. T 248/22, ECLI:EU:T:2023:573, A., Rn. 60 ff.; ein Recht auf rechtliches Gehör ist dann allerdings mangels einer Gefährdung der Wirksamkeit der Sanktionen bei deren Verlängerung gegeben, s. EuG, *Mordashov* (Fn. 42), Rn. 71 ff.

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2025-1-257 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

rischen Freiheit, Art. 16 GrChEU, sowie der Freizügigkeit, Art. 45 Abs. 2 GrChEU. Diese grundrechtlichen Rügen liefen auf die Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, Art. 52 Abs. 1 GrChEU, hinaus. Daneben wurde zum Teil noch die Verletzung des Gleichheitssatzes gerügt, Art. 20 GrChEU, beispielsweise wegen der Nichtsanktionierung anderer vergleichbarer Unternehmen oder Oligarchen oder auch wegen der nur teilweisen Sanktionierung der Teilnehmer an dem Treffen mit Putin am 24. Februar 2022.[43]

Das EuG hat eine Verletzung des Grundrechts auf effektiven Rechtsschutz im Hinblick auf Art. 2g und Art. 1g Beschluss des Rates 2014/145/CFSP abgelehnt. Unproblematisch war dabei die Subsumtion unter das Merkmal der führenden Wirtschaftsvertreter: Alle Kläger waren die Vorstandsvorsitzenden großer Konzerne oder Unternehmen, so dass die Rüge, die Begründung dieses Tatbestandsmerkmals sei unverständlich, eher bizarr wirkte.[44] Ohne Bedeutung war nach der Ansicht des EuG die Tatsache, dass ein Kläger kurz nach dem russischen Angriff auf die Ukraine seine Funktionen im Vorstand seines Unternehmens niedergelegt und seine Eigentumsanteile an Dritte überschrieben hatte; später änderte das EuG diese Ansicht.[45] Die Kläger brachten weiter vor, man stelle angesichts der Größe des Budgets der Russischen Föderation sowie des Umfangs des Einkommens etwa von Energiekonzernen keine „Quelle substanziellen Einkommens" dar.[46] Mit den „Quel-

43 Eine kompakte Zusammenfassung dieser sich in den meisten Verfahren wiederholenden Rügen s. etwa in der Gerichtsinformation zur Klageeinreichung durch A. A. Uss, EuG (1. Kammer), *Artem Alexandrovich Uss gegen Rat der Europäischen Union*, Urteil v. 29. August 2023, Rs. T 542/23, ECLI:EU:T:2024:369, oder auch der zur Klageeinreichung durch I. Kesaev, EuG (1. Kammer), *Igor Albertovich Kesaev gegen Rat der Europäischen Union*, Beschluss v. 3. Juni 2024, T 543/23, ECLI:EU:T:2024:367; die gleichen Rügen finden sich im Übrigen auch schon in viel früheren Verfahren, in denen es um die Sanktionierung von Terroristen ging, s. etwa EuGH, *Kadi und al Barakaat International Foundation* (Fn. 17), Rn. 116 und 117.

44 EuG, *S. V. F. Rashnikov v. Council of the European Union*, Urteil v. 13. September 2023, T 305/22, ECLI:EU:T:2023:530, Rn. 39: Das EuG argumentiert hier mit dem Steueraufkommen der von Rashnikov geführten Firma MMK; wer diese Firma führe, sei auch eine 'leading businessperson'; s. weiter die Wiederaufnahme EuG, *Rashnikov* (Fn. 44), Rn. 66 f. sowie 74; Rashnikov hatte im Übrigen nur bestritten, dass er ein Oligarch ist, s. *Rashnikov* (Fn. 44), Rn. 78, 80; als weitere Beispiele EuG *Pumpyanskiy 1* (Fn. 38), Rn. 48 ff., 56; EuG, *Mordashov* (Fn. 42), Rn. 93 ff.

45 Dies tat z. B. D. A. Pumpãnskij zum 1. und 3. März 2022, EuG *Pumpyanskiy 1* (Fn. 38), Rn. 63; das Gericht führte hier kühl aus, dass auch eine Übertragung der Anteile vor dem 24. Februar 2022 die Sanktionierung nicht rechtswidrig gemacht hätte, da die Sanktionierung nicht auf seiner Stellung als Vorstand und Aktionär beruhe, s. a. Rn. 65: dies korrigierte dann das EuG in *Pumpyanskiy 2* (Fn. 32) Rn. 65 f. Bei A. Šul'gin (Fn. 40) hatte die Klage wegen der Aufgabe der Geschäftsführung dagegen direkt Erfolg: Der Rat habe nicht belegen können, wieso Šul'gin nach diesem Rückzug noch ein einflussreicher Geschäftsmann sei. Allerdings: Die Begründung der Sanktionierung bei Šul'gin erschöpfte sich auch in seiner Teilnahme an dem Treffen von Putin v. 24. Februar 2022.

46 S. EuG, *Mazepin* (Fn. 38), Rn. 78 f.

 DOI 10.17104/0044-2348-2025-1-257

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2025-1-257 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

len substanziellen Einkommens" könnten auch nicht Steuern und schon gar nicht indirekte Steuern wie die Umsatzsteuer gemeint sein.[47] Das EuG hat, eine kollektive Verantwortlichkeit konstruierend, klargestellt, dass mit der „substanziellen Quelle des Einkommens" das Einkommen des Wirtschaftszweigs, in dem der Unternehmer oder sein Konzern tätig seien, inklusive aller Steuern gemeint seien, nicht das Einkommen des sanktionierten Unternehmers.[48] Die Relevanz indirekter Steuern bei der Ermittlung einer substanziellen Einkommensquelle begründete das Gericht damit, dass der Wortlaut der Vorschrift diese Steuern nicht ausschlösse.[49]

Das EuG äußerte sich im Rahmen des Art. 47 GrChEU auch zum Ziel der Sanktionen, wie wohl dies bei der Frage des effizienten Rechtsschutzes eigentlich irrelevant ist: Das Ziel ist, so sonst das EuG, eine Frage der Geeignetheit im Rahmen der Verhältnismäßigkeit.[50] Zum Teil spricht das Gericht davon, dass es darum ginge, die Kosten des Krieges gegen die Ukraine für die Russische Föderation und in der Konsequenz die Bereitschaft zu einem Waffenstillstand oder Frieden zu erhöhen;[51] schon hier hat das EuG den weiten Gestaltungsspielraum des Rates betont.[52] Wieso sich allerdings, dieser Vorgriff auf die später folgende Kritik sei erlaubt, durch die Sanktionierung von natürlichen und juristischen Personen die Kosten des Krieges für die Russische Föderation erhöhen sollen, bleibt das Geheimnis des Gerichts (und des Europäischen Rats): Die Gewinnabführungs- und Steuerpflichten werden durch die Sanktionierten weiter erfüllt. Ihr im Westen befindliches (dorthin vor dem russischen Staat in Sicherheit gebrachtes) sistiertes Eigentum ist nicht und war nie Teil von dessen „substanziellen

47 EuG, *Rashnikov* (Fn. 44), Rn. 94 ff.; EuG, *Mazepin* (Fn. 38), Rn. 20.

48 EuG, *Rashnikov* (Fn. 44), Rn. 69, 70; EuG, *Mazepin* (Fn. 38), Rn. 56, 80. Anders und viel konkreter argumentiert das EuG in EuG, *Mordashov* (Fn. 42), Rn. 110: als substanzieller Aktionär der Bank Rossija (5,9 % der Anteile) müsse *Mordašov* sich deren Unterstützung des Kriegs gegen die Ukraine zurechnen lassen; die Bank Rossija ist die 'Hausbank Putins' und seiner engsten Vertrauten; s. dazu Belton (Fn. 1), 378 ff., unter der treffenden Kapitelüberschrift 'Obschak': Der (in richtiger Transliteration) 'Obŝak' ist die gemeinsame Kasse verbrecherischer Vereinigungen.

49 S. EuG, *Rashnikov* (Fn. 44), Rn. 98, 95; EuG, *Mazepin* (Fn. 38), Rn. 78 f., 82.

50 S. EuG, *Mazepin* (Fn. 38), Rn. 27; die Ausführungen davor machen klar, dass es um die Begründung als verfahrensrechtliches Erfordernis geht. So klar ist das allerdings nicht in allen Entscheidungen; in EuG, *Mordashov* (Fn. 42), Rn. 52 ff., berührt das EuG mit der Erwähnung der Bank Rossija schon substanzielle Fragen.

51 S. EuG, *Rashnikov* (Fn. 44), Rn. 66 ff. sowie Rn. 107, 108; EuG, *Mazepin* (Fn. 38), Rn. 54 ff.; diese Ziele nennt auch Lange, 'EU Sanktionen' (Fn. 19), 3. Ähnlich schon die Rosneft-Entscheidung des EuGH, *Rosneft* (Fn. 35), Rn. 29; bei Sanktionen (in diesem Fall nach der Annexion der Krim und den Aktionen im Donbass) gegen einen großen Konzern wie Rosneft mag man schon eher auf eine gewisse Wirksamkeit hoffen.

52 S. EuG, *Rashnikov* (Fn. 44), Rn. 102; es komme nicht darauf an, dass die Sanktionen sofortige Wirkung zeitigen müssten, Rn. 103; EuG, *Mazepin* (Fn. 38), Rn. 86.

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2025-1-257 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Einnahmen". Dazu kommt noch, dass die Unmöglichkeit der Ausreise in den Westen und der Verfügung über das dort befindliche Vermögen die Adressaten der Sanktionen zu größerem Steuergehorsam zwingt, wie dies auch einige Kläger vorbrachten.[53]

Sekundär sollen die Sanktionen, wie das EuG in einigen Entscheidungen erwähnte, die betroffenen Wirtschaftsführer, soweit sie an dem Treffen mit Putin vom 22. Februar 2022 teilnahmen, dazu bewegen auf die politische Führung im Sinne einer Beendigung des Krieges einzuwirken.[54] Das mag die Absicht hinter den Sanktionen sein, verträgt sich aber nicht mit der Interpretation des EuG von Art. 2 Abs. 1g des Beschlusses des Rates 2014/145/CFSP, nach der es um das Einkommen geht, das die russische Regierung von dem jeweiligen Wirtschaftszweig erhält, und gerade nicht um eine Beeinflussung Putins. Die Erwartung eines Einwirkens auf den russischen Präsidenten negiert im Übrigen die Realität des politischen Systems der russischen Föderation und die Gefährlichkeit vom Präsidenten abweichender Meinungen.[55] Überzeugender ist es da, wenn das EuG auf die Tätigkeit der Bank Rossija, der Hausbank der Putin nahestehenden Eliten, auf der Krim wie im Verfahren G. Timčenko abstellt.[56]

Ein weiterer Schwerpunkt des Vorbringens der Kläger sowie der Entscheidungen war die Rechtmäßigkeit der Grundrechtsbeschränkungen durch das Einfrieren der Klägervermögen, Art. 52 Abs. 1 GrChEU. Unproblematisch waren der im Einfrieren liegende Eigentumseingriff sowie die Voraussetzun-

53 S. als ein Beispiel EuG, *Pumpyanskiy 1* (Fn. 38), Rn. 72 sowie 94; der Kläger brachte weiter vor, dass durch den Zwang, in der Russischen Föderation zu sein, auch die Investitionstätigkeit der sanktionierten Wirtschaftsführer zunehmen werde. Das EuG wies darauf hin, dass die sanktionierten Wirtschaftsführer ja auch in andere Länder ausreisen könnten.

54 Besonders klar in EuG, *Pumpyanskiy 1* (Fn. 38), Rn. 50: Die Teilnahme an dem Treffen und die Verleihung des Ordens 'Verdienste um das Vaterland' (4. Klasse) zeigten den Einfluss des Klägers. – Zum Teil wird die Teilnahme an dem Treffen auch als Indiz dafür bewertet, dass der betreffende Kläger ein führender Wirtschaftsvertreter ist, s. z. B. EuG, *Mazepin* (Fn. 38), Rn. 33, 89, 90. – In den französisch-sprachigen Urteilen des EuG wird der Grund der Sanktionierung zum Teil klarer formuliert: '[…] ces personnes doivent, par leur comportement, s'être rendues responsables d'actions ou de politique qui compromettent ou menacent l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine', EuG, *Timchenko* (Fn. 37), Rn. 117, unter Bezugnahme auf EuG, *Rotenberg* (Fn. 25), Rn. 74; etwas anders, allerdings nicht überzeugend, EuG, *Mordashov* (Fn. 42), Rn. 136: Die Tatsache der Einladung zeige die besondere Nähe zu Putin; allerdings waren Putin sehr nahestehende Personen wie A. Rotenberg, G. Timčenko oder Ju. Koval'čuk nicht anwesend.

55 Die Erwartung einer solchen Distanzierung bzw. den Vorwurf, das nicht gemacht zu haben, s. etwa in EuG, *Timchenko* (Fn. 37), Rn. 112 ff. – Relativ offen ausgesprochen wird diese Absicht des Einwirkens auf den Präsidenten etwa in EuG, *Mazepin* (Fn. 38), Rn. 54 und 55. Zur Gefährlichkeit der Kritik an Putin s. Fn. 29, 30.

56 So EuG, *Timchenko* (Fn. 37), Rn. 118 ff., 122; zur Bank Rossija als Hausbank der Putin'schen Eliten s. Siegel (Fn. 1), 263 sowie Fn. 48.

 DOI 10.17104/0044-2348-2025-1-257

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2025-1-257 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

gen des Art. 52 Abs. 1 S. 1 GrChEU, nämlich das Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage und die Nichtberührung des Wesensgehalts des Grundrechts.[57] Auch die Verhältnismäßigkeit, Art. 52 Abs. 1 S. 2 GrChEU, hat das EuG bejaht. Die Sanktionen seien zur Erreichung ihres Ziels, nämlich der Beendigung des russischen Angriffs auf die Ukraine, nicht offenkundig ungeeignet und der Gesetzgeber habe eine weite Einschätzungsprärogative.[58] Sie seien auch erforderlich: Gleich geeignete, aber weniger grundrechtsbeschränkende Sanktionen existierten nicht; im Übrigen könnten die Sanktionierten in Notlagen eine partielle Aufhebung der Sanktionen beantragen.[59] Die Angemessenheit schließlich – wobei die Prüfung von Erforderlichkeit und Angemessenheit ineinander verschwimmt – sei durch die regelmäßige Überprüfung der Sanktionen gewährleistet.[60] Das EuG hatte also keine Zweifel an der Verhältnismäßigkeit der Sanktionen.

Auch die Berufung einiger Kläger auf den Gleichheitssatz war erfolglos. Hier wurde zum Teil gerügt, dass nicht alle Teilnehmer des Treffens mit Putin am 24. Februar 2022 mit Sanktionen belegt worden waren. Weiter wurde vorgebracht, andere russische und nichtrussische Konzerne seien qua Steuern Quellen erheblicher Einkünfte für die russische Regierung, aber nicht sanktioniert.[61] Auch beim Gleichheitssatz gibt das EuG dem Rat bei der Entscheidung über die Sanktionierung einen weiten Ermessensspielraum: Nicht jeder, der die Kriterien erfülle, müsse auch sanktioniert werden. Selbst wenn eine Person die Kriterien erfülle, könne der Rat eine Verhängung von Sanktionen gegen diese für nicht angemessen („not appropriate") halten – was immer diese Nichtangemessenheit bedeuten mag.[62] Die Sank-

57 S. EuG, *Rashnikov* (Fn. 44), Rn. 118, 123, 124; EuG, *Mazepin* (Fn. 38), Rn. 102 ff., bes. 105 und 106; EuG, *Pumpyanskiy 1* (Fn. 38), Rn. 80 ff.

58 EuG, *Rashnikov* (Fn. 44), Rn. 130: 'manifestly inappropriate' im Hinblick auf das verfolgte Ziel; ebenso in EuG, *Mazepin* (Fn. 38), Rn. 112 und 113: 'manifestly inordinate', mit Verweisen auf weitere Rechtsprechung; EuG, *Pumpyanskiy 1* (Fn. 38), Rn. 85 ff., insbes. 87; s. weiter EuG, *Mordashov* (Fn. 42), Rn. 162. – So im Übrigen schon EuGH, *Rosneft* (Fn. 35), Rn. 146, mit weiteren Nachweisen. Etwas gründlicher und auch überzeugender die Argumentation in EuG, *VTB* (Fn. 24), Rn. 150 ff.: Maßnahmen gegen Banken im Staatseigentum seien ein geeignetes Mittel, um die Kosten der Destabilisierung der Ukraine für die Russische Föderation zu erhöhen.

59 S. EuG, *Rashnikov* (Fn. 44), Rn. 134, 135; EuG, *Mazepin* (Fn. 38), Rn. 108 ff.

60 EuG, *Rashnikov* (Fn. 44), Rn. 137, s. auch EuG, *Mazepin* (Fn. 38), Rn. 119.; EuG, *Mordashov* (Fn. 42), Rn. 161 ff.

61 S. EuG, *Mazepin* (Fn. 38), Rn. 124.; zur Frage, wer von den Wirtschaftsführern sanktioniert wurde und von wem, s. die allerdings nicht vollständige Liste in <https://www.forbes.at/artikel/DIE-OLIGARCHENLISTE.html>, zuletzt besucht 12. März 2025; s. weiter die Liste der 200 reichsten Russen von 2021, von denen in der Tat nur ein kleiner Teil sanktioniert ist, s. in <https://www.forbes.ru/rating/426935-200-bogateyshih-biznesmenov-rossii-2021-reyting-forbes>, zuletzt besucht 27. Januar 2025.

62 EuG, *Mazepin* (Fn. 38), Rn. 128 f.

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2025-1-257 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

tionierung nicht-russischer Unternehmer sei im Übrigen durch Art. 2 Abs. 1g Beschluss des Rates 2014/145/CFSP nicht ausgeschlossen.[63] Schließlich verneinte das EuG auch die zum Teil geltend gemachte Verletzung des Rechts auf rechtliches Gehör (bei der Überprüfung der Sanktionierungsentscheidungen).[64]

IV. EU-Grundrechte und personenbezogene Sanktionen gegen Wirtschaftseliten

Die Verhängung von Sanktionen gegen natürliche (und auch juristische) Personen muss als hoheitliches Handeln der EU im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), den in der EU geltenden Grundrechten der Grundrechte-Charta, Art. 6 Abs. 1 S. 1 Vertrag über die Europäische Union (EUV), wie auch den Grundrechten der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), Art. 6 Abs. 3 EUV, entsprechen. In der Sache folgen aus den zwei parallelen Grundrechtstexten keine rechtlichen Unterschiede.[65] Die von der Rechtsprechung in den von sanktionierten Personen initiierten Verfahren durchgeführten Prüfungen, vor allem des Grundrechts auf effektiven Rechtsschutz, Art. 47 GrChEU, sowie des Grundrechts des Eigentums, Art. 17 GrChEU, vermögen in der Sache nicht zu überzeugen. Zum einen fehlen jegliche Ausführungen zu den rechtlichen Voraussetzungen der Verhängung von Sanktionen gegen natürliche Personen nach Art. 215 Abs. 2 AEUV; zum anderen können die Erörterungen der Verhältnismäßigkeit im Rahmen der Eigentumsprüfung nicht überzeugen. Es fragt sich auch, ob die grundrechtlichen Fragen mit einer eigentums- bzw. verhältnismäßigkeitszentrierten Prüfung erschöpfend behandelt sind.

1. Die Voraussetzungen der Verhängung von personenbezogenen Sanktionen nach Art. 215 Abs. 2 AEUV

Rechtsgrundlage der Sanktionen gegen natürliche Personen im Recht der EU ist der nach dem Vertrag von Lissabon eingefügte Art. 215 Abs. 2 AEUV,

63 EuG, *Rashnikov* (Fn. 44), Rn. 144.

64 EuG, *Rashnikov* (Fn. 44), Rn. 154 ff., 158.

65 Stöckel (Fn. 8), 304 f.; Stöckel (Fn. 8), 306: Alle personenbezogenen Sanktionen seien am Primärrecht der Gemeinschaft, insbesondere den Grundrechten zu überprüfen; s. dann Stöckel (Fn. 8), die ausführliche Diskussion zum Grundrecht des Eigentums (allerdings des Art. 1 1. Zusatzprotokoll EMRK), 309 ff.

 DOI 10.17104/0044-2348-2025-1-257

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2025-1-257 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

wonach restriktive Maßnahmen im Sinne von Art. 215 Abs. 1 AEUV auch gegen natürliche und juristische Personen sowie Gruppierungen erlassen werden können. Allerdings konnten nach allgemeiner Meinung auch vor der Schaffung des Art. 215 Abs. 2 AEUV Sanktionen gegen natürliche Personen auf der Grundlage des – dies nicht ausdrücklich regelnden – Art. 215 Abs. 1 AEUV erlassen werden. Sie waren aber beschränkt auf solche Privatpersonen oder Personengruppen, die Machthaber des Staates oder mit diesen verbundene Personen waren. Die Verbindung zu dem jeweiligen Staat musste offensichtlich sein und durfte nicht nur vermutet werden. Trotz der Schaffung des Art. 215 Abs. 2 AEUV geht ein Teil der Kommentarliteratur weiter von der Möglichkeit des Erlasses personenbezogener Sanktionen nach Art. 215 Abs. 1 AEUV aus.[66]

Für die Verhängung personenbezogener Sanktionen nach Art. 215 Abs. 2 AEUV fordert die nicht sehr umfangreiche Literatur, dass die sanktionierten Personen mit dem auslösenden Sachverhalt, der Völkerrechtsverletzung, in unmittelbarem Zusammenhang stehen oder in die dem Staat zurechenbaren Handlungen in irgendeiner Weise involviert waren;[67] dieser unmittelbare Zusammenhang müsse „meist" bestehen.[68] Betont wird das weite Ermessen

66 Auf Art. 215 Abs. 1 AEUV verweisen immer noch Marc Bungenberg, 'Art. 215 AEUV' in: Hans von der Groeben, Jürgen Schwarze und Armin Hatje (Hrsg.), *AEUV* (7. Aufl., Nomos 2015), Rn. 5; Henning Schneider und Jörg Terhechte, 'Art. 215 AEUV' in: Eberhard Grabitz, Meinhard Hilf und Martin Nettesheim (Hrsg.), *Das Recht der Europäische Union: EUV/AEUV*, (80. EL, August, Beck 2023), Rn. 11; Rudolf Geiger und Lando Kirchmair, 'Art. 215 AEUV' in: Rudolf Geiger, Daniel-Erasmus Khan, Markus Kotzur und Lando Kirchmair (Hrsg.), *EUV/AEUV* (7. Aufl., Beck 2022), Rn. 8; s. freilich die dem widersprechende Aussage in Rn 13. – Anders wohl Hans-Joachim Cremer, 'Art. 215 AEUV' in: Christian Callies und Matthias Ruffert (Hrsg.), *EUV/AEUV* (6. Aufl., Beck 2022), Rn. 5, wonach die Verhängung von personenbezogenen Sanktionen als Teil von staatenbezogenen Sanktionen (gem. Art. 301, 60 sowie 308 EGV a. F.) nur vor der Schaffung des Art. 215 AEUV stattfand; s. a. Rn. 12, wonach für Maßnahmen gegen natürlich Personen nunmehr Art. 215 Abs. 2 AEUV die einschlägige Rechtsgrundlage ist; ebenso Juliane Kokott, 'Art. 215 AEUV' in: Rudolf Streinz (Hrsg.), *AEUV* (3. Aufl., Beck 2018), Rn. 3; so wohl auch, freilich nur en passent, Valta (Fn. 8), 93 f.; Jens Brauneck, 'Ukraine-Krise: Zu viel und zu wenig Rechtsschutz gegen Wirtschaftssanktionen', EuR 50 (2015), 498-521 (499); Lange, 'Der russische Angriffskrieg' (Fn. 3), 23 f.; unklar Egger (Fn. 36), 329, der das 'erforderlich' in Art. 215 Abs. 1 AEUV nicht nur auf den GASP-Beschluss, sondern auch auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bezieht, was nahelegt, dass Sanktionen gegen natürliche Personen gemeint sind.

67 Hafner (Fn. 8), 408; Schneider und Terhechte (Fn. 66), Rn. 29 fordern (im Zusammenhang mit der gerichtlichen Kontrolldichte) eine hinreichende tatsächliche Grundlage; ebenso Kokott (Fn. 66), Rn. 39; Burghard Hildebrandt und Eva Koch, Smart Sanctions – Grundlagen und Bedeutung der EU-Sanktionslisten, IWRZ 2016, 152-158 (152, 154), zum Urteil des EuGH v. 1. März 2016, Az. C-440/14 P – *Iran-Sanktionen*.

68 So Hafner (Fn. 8), 408; in der Folge spricht er davon, dass es um Maßnahmen gegen Einzelpersonen gehe, die mehr oder weniger in die dem Staat zurechenbaren Handlungen involviert waren.

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2025-1-257 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

bei der Entscheidung über die Sanktionierung.[69] Das EuG ist, soweit ersichtlich, auf Art. 215 Abs. 2 AEUV nicht eingegangen und hat die Rechtmäßigkeit der Sanktionen nur am Maßstab der im Vollzug von Art. 215 Abs. 2 AEUV ergangenen Verordnungen geprüft.

In der Tat kann Anknüpfungspunkt der personenbezogenen Sanktionen nach Art. 215 Abs. 2 AEUV nur eine „Beteiligung" der sanktionierten Personen an der Völkerrechtsverletzung durch (in der Regel) den eigenen Staat sein: „Grundlose" Sanktionierungsmöglichkeiten existieren nicht. Dies bestätigen die zu den restriktiven Maßnahmen erlassenen Leitlinien des Rates.[70] Die Verhängung von Sanktionen nach Art. 215 Abs. 2 AEUV erfordert also eine Sonderbeziehung oder besondere Nähe des Adressaten zu der von dem Staat begangenen Völkerrechtsverletzung, die die Verursachung der Völkerrechtsverletzung zurechenbar macht. Die Kriterien der Zurechnung müssen allerdings schärfer gefasst werden: Immerhin werden die Grundrechte dieser institutionell in den Bruch des Völkerrechts nicht integrierten Sanktionsadressaten, konkret das Grundrecht des Eigentums (oder auch der Freizügigkeit), durch den zeitweisen, oft lang andauernden Entzug tiefgehend eingeschränkt.[71] Der unmittelbare Zusammenhang muss daher immer und nicht nur „meist" bestehen. Sofern er nicht besteht, wird dem Sanktionsadressaten sein Eigentum ohne Rechtsgrundlage entzogen. Die auch vorgeschlagene

69 Bungenberg, (Fn. 66), Rn. 34, spricht von einem weiten Ermessen sowohl im Rahmen des Art. 215 Abs. 1 wie auch im Rahmen des Art. 215 Abs. 2 AEUV; hinsichtlich der Ausgestaltung bei gegen Staaten gerichteten Wirtschaftssanktionen bestünde ein Ermessen, welche Personen, Organisationen und Einrichtungen, die dem Staat zuzurechnen sind, erfasst werden; auf das Ermessen (im Unterschied zu Art. 215 Abs. 1, wonach der GASP-Beschluss umgesetzt werden muss), weist auch Cremer (Fn. 66), Rn. 14, hin; zu den Voraussetzungen von Sanktionen fehlen allerdings Ausführungen, s. Cremer (Fn. 66), Rn. 21, 22; ohne Aussage auch Lange, 'EU Sanktionen' (Fn. 19), 5 f. Unklar Schneider und Terhechte (Fn. 66), Rn. 13: Die Sanktionierung nach Art. 215 Abs. 2 AEUV gegenüber natürlichen Personen soll möglich sein, wenn diese in keiner Verbindung zu einem Drittstaat oder einer internationalen Organisation stehen?

70 S. die 'Leitlinien zur Umsetzung und Evaluierung restriktiver Maßnahmen (Sanktionen) im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU', Dokument 5664/18 vom 4. Mai 2018 Rn. 13:

'*Die getroffenen Maßnahmen sollen auf die ausgerichtet sein, die für die Politik oder die Handlungen, die die EU zur Verhängung restriktiver Maßnahmen veranlasst haben, verantwortlich sind, sowie auf diejenigen, die von solcher Politik oder solchen Handlungen profitieren oder sie unterstützen.*'

71 Stöckel (Fn. 8), 45: Nötig seien wegen des 'polizeirechtlichen Charakters' angemessene Verfahrensgarantien und grundrechtliche Gewährleistungen; s. weiter Stöckel (Fn. 8), 46 f. sowie dann eingehend 312 f.: Die Ausnahmesituation der Sicherungsmaßnahme werde zur Regel, was zu einem Absinken des materiellen Schutzstandards führe; s. weiter Stöckel (Fn. 8), 321; Hafner (Fn. 8), 408; er weist darauf hin, dass sie damit völkerrechtlich nicht als 'Gegenmaßnahmen' qualifiziert werden können, da diese nicht in die Rechte anderer Rechtssubjekte eingreifen dürfen, s. Text und Fn. 66; s. auch die Zusammenfassung der Anwendung der 'rule of reasonableness' auf Sanktionen bei Valta (Fn. 8), 149 f. sowie auch 154.

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2025-1-257 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

„Involvierung in irgendeiner Weise" erfordert eine verursachende Beteiligung. Eine neutrale soziale Nähe zu den eigentlichen Verursachern ohne substanzielle Beteiligung am Völkerrechtsbruch reicht nicht.[72] Bei Sanktionen, auch personenbezogenen, handelt es sich rechtstechnisch um Gefahrenabwehr,[73] Gefahrenabwehr in der Variante, dass der Schaden am Schutzgut der Völkerrechtsordnung, schon eingetreten ist und die Rechtsverletzung rückgängig gemacht werden muss und soll.[74] Wie im innerstaatlichen Gefahrenabwehrrecht kann daher grundsätzlich nur ein „(Mit)Verursacher" Adressat der personenbezogenen Sanktionen sein.[75] Soweit nach dem Beschluss 2014/145/CFSP des Rats die Verhängung von Sanktionen auch gegen Nichtverursacher möglich erscheint, ist dieser daher im Hinblick auf die Ermächtigungsgrundlage problematisch.

2. Eine kritische Analyse der Rechtsprechung des EuG zu den Sanktionen

Der Beschluss des Rates 2014/145/CFSP entspricht größtenteils, konkret in den Unterpunkten a, d, e und f., der Ermächtigungsgrundlage des Art. 215 Abs. 2 AEUV. Der Kreis der „Verantwortlichen" wird zwar sehr weit gezogen,[76] die Vorschriften sind jedoch bei entsprechend rechtsstaatlicher und grundrechtskonformer Interpretation hinzunehmen. Problematisch ist dagegen Art. 2 Abs. 1g Beschluss des Rates 2014/145/CFSP, wonach „leading

72 Das EuG verlangt zum Teil eine direkte oder indirekte Involvierung, so bei Kriterium a), so bei den erfolgreichen Klagen von P. Aven, EuG, *Aven* (Fn. 40), Rn. 41, und M. Fridman, EuG, *Fridman* (Fn. 40), Rn 41, jeweils unter Verweis auf EuG, *Rotenberg* (Fn. 25), Rn. 74.

73 So auch ausdrücklich die Leitlinien Rat (Fn. 70), Anlage 1, 46; ebenso Stöckel (Fn. 8), 36, soweit es um staatliche Funktionsträger geht; mit etwas gründlicheren Überlegungen kommt sie für Terroristen zum gleichen Ergebnis, s. Stöckel (Fn. 8), 41 ff., bes. 45; zur speziellen Ermächtigungsgrundlage des Art. 75 AEUV bei der Sanktionierung von Terroristen s. Stöckel (Fn. 8), 205; s. schließlich, anlässlich der Frage eines Verstoßes gegen die Unschuldsvermutung, Stöckel (Fn. 8), 318 ff, bes. 320. – Zu den sonstigen möglichen Funktionen s. Hafner (Fn. 8), 394.

74 Kurt Graulich, 'Teil E', in: E. Denninger, Hans Lisken, Matthies Bäcker und Kurt Graulich (Hrsg.), *Handbuch des Polizeirechts* (7. Aufl., Beck 2021), Rn. 126 ff.

75 Dies wird etwa bei Stöckel aus den von ihr ganz selbstverständlich angeführten Adressatengruppen von personenbezogenen Sanktionen ersichtlich, Stöckel (Fn. 8), 89: Personen, die für die Verletzung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten verantwortlich gemacht werden, s. a. Stöckel (Fn. 8), 92.

76 Es geht um mittelbare Unterstützung: '[…] supporting, materially or financially, or benefitting from Russian decision-makers responsible […].', Art. 2 Abs. 1d Beschluss des Rats 2014/145/CFSP; Art. 2 Abs. 1f regelt analog für die Regierung der Russischen Föderation.

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2025-1-257 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

business persons or legal persons, entities or bodies involved in economic sectors providing a substantive source of revenue to the government of the Russian Federation" sanktioniert werden können: Eine zurechenbare (Mit-) Verantwortung für den Völkerrechtsbruch ist hier nicht zu erkennen. Gerade mit dieser Bestimmung hat jedoch das EuG die Sanktionierung der Kläger zumeist begründet. Als weitere Rechtsgrundlagen erörterte das EuG mal Art. 2 Abs. 1f Beschluss des Rats 2014/145/CFSP – „natural or legal persons […] supporting, materially or financially, or benefitting from the Government of the Russian Federation […]" – und mal Art. 2 Abs. 1a Beschluss des Rats 2014/145/CFSP – „natural persons responsible for, supporting or implementing actions or policies, which undermine […]". In beiden Fällen ging es in der Sache um die (vermeintliche) Nähe zu Putin wegen des Treffens am 24. Februar 2022. Das EuG hat allerdings offen gelassen, ob dieses eingreife, da schon Art. 2 Abs. 1g Beschluss des Rats 2014/145/CFSP die Sanktionierung rechtfertigte.[77]

Die Rechtsprechung des EuG zu den personenbezogenen Sanktionen gegen russische Wirtschaftsführer vermag somit nur zum Teil zu überzeugen. Die substanziellen Einnahmen, Art. 2 Abs. 1g Beschluss des Rates 2014/145/CSFP, für die russische Regierung werden auf den Wirtschaftszweig, dem der sanktionierte Wirtschaftsführer angehört, und nicht auf ihn selbst bezogen. Der Wirtschaftszweig begründet jedoch keine Gruppenidentität, die es erlauben würde, allen Vertretern dieses Wirtschaftszweigs quasi als „Team" die „erheblichen Einnahmen" insgesamt zuzurechnen. Zudem handelt es sich bei diesen Einnahmen um Steuern. Die sanktionierten Wirtschaftsführer könnten also nur durch eine rechtswidrige (kollektive) Steuerverweigerung dem russischen Staat die substanziellen Einnahmen entziehen und so dem Anwendungsbereich des Art. 2 Abs. 1g Beschluss des Rates 2014/145/CFSP entkommen.[78]

Ebenso wenig überzeugt der Verweis auf die Teilnahme an dem Treffen mit Putin am 24. Februar 2022 als Grundlage der Bejahung der Involvierung

77 S. z. B. EuG, *Pumpyanskiy 1* (Fn. 38), Rn. 71: Keine Notwendigkeit, das 'f-criterion' zu prüfen; das Gericht weist allerdings im Sachverhalt, Rn. 14, darauf hin, dass der Kläger an dem Treffen von 37 Wirtschaftsführern mit Präsident Putin am 24. Februar 2022 teilgenommen habe, sowie auf die Tatsache der intensiven Geschäftsbeziehungen mit Staatsunternehmen wie Gazprom, Rosneft oder den staatlichen Eisenbahnen (RŽD), Rn. 48, sowie die Teilnahme am Treffen v. 22. April 2022, Rn. 50; EuG, *Mazepin* (Fn. 38), Rn. 95.

78 Seine Rechtsprechung, die dieses Problem in anderen Entscheidungen für relevant gehalten hatte, bezeichnet das EuG ausdrücklich als irrelevant, EuG, *Rashnikov* (Fn. 44), Rn. 97, 98, unter Verweis auf EuG, *Peftiev v. Council*, Urteil v. 9. Dezember 2014, T-4441/11, ECLI:EU:T:2014:1041, sowie EuG, Chyzh and others v. Council, Urteil v. 6. Oktober 2015, T-276/12, ECLI:EU:T:2015:748.

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2025-1-257 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

auf irgendeine Weise. Die nahestehenden Gruppen ist bekannt.[79] Die Teilnehmer des Treffens gehörten nur zum Teil zu diesen Gruppen. G. Timčenko etwa ist Teil des engen „zweiten Kreises", war aber kein Teilnehmer des Treffens am 24. Februar 2022. Er wurde sanktioniert. Sein Novatek-Geschäftspartner L. Mihelson, der an dem Treffen teilnahm, wurde hingegen nicht sanktioniert.[80] Andererseits nahmen an dem Treffen Industrielle teil, die zu keiner der Putin nahestehenden Personengruppen gehörten, wie etwa D. Mazepin, D. Pumpânskij, V. Raševskij oder P. Aven.[81] Zweifellos würde jeder Russe, reich oder arm, einer Einladung zu einem Treffen mit Putin schon aus Gründen der Selbsterhaltung nachkommen, allenfalls mit der Ausnahme bekannter Systemgegner.[82] Die Begründung der Verhängung von personenbezogenen Sanktionen sowohl im Beschluss des Rates 2014/145/CFSP wie auch in der Rechtsprechung des EuG ist also je nach konkretem Sanktionsadressaten ergänzungs- und vertiefungsbedürftig oder auch schlicht ungenügend.[83]

3. Die Verhältnismäßigkeit der Eigentumsbeschränkung

Das Einfrieren von Guthaben sowie der Arrest von Immobilien ist wegen der nicht absehbaren Dauer dieser Maßnahmen ein tiefgehender Eingriff in

79 S. z. B. Åslund (Fn. 26), 226 ff.

80 Zur Position von G. Timčenko im zweiten Kreis s. Åslund (Fn. 26), 228; zu Mihelson und Timčenko s. Åslund (Fn. 26), 139 ff. wobei nach Åslunds Vermutungen Timčenko das Novatek-Aktienpaket oder Teile davon, das er 2008/2009 erwarb, für Putin hält wie zuvor schon die Gunvor-Anteile. – Zu Mihelson, immerhin geschätzt auf 24 Mrd. US$, s. <https://www.forbes.com/profile/leonid-mikhelson/>, zuletzt besucht 17 Januar 2025; zur Teilnahme an dem Treffen s. noch einmal den Bericht in <https://tass.ru/ekonomika/13846883?ysclid=lpeckt kdks485406187>, zuletzt besucht 17 Januar 2025. Generell wurden eine ganze Reihe der reichsten Russen nicht sanktioniert, s. dazu die vergleichende Analyse bei Grauvogel und von Soest (Fn. 12), 35 f.

81 Zum Treffen noch einmal der TASS-Bericht (Fn. 27). Im Falle von P. Aven hat das EuG mittlerweile ein Treffen im Atlantic Council im Mai 2018 für irrelevant erklärt, s. EuG *Aven* (Fn. 40), Rn. 81 ff.

82 Bei O. Tinkov, dem Gründer der Tinkov-Bank, die er dann weit unter Wert verkaufen musste, könnte man sich eine solche Weigerung vorstellen; zu seiner Aufgabe der Staatsangehörigkeit s. Fn. 32; am 15. Februar 2024 wurde er dann absurderweise vom russischen Justizministerium zum 'ausländischen Agenten' erklärt, s. <https://meduza.io/news/2024/02/16/minyust-rossii-ob-yavil-inoagentami-olega-tinkova-i-nikitu-kukushkina>, zuletzt besucht 17. Januar 2025.

83 Lange, 'Der russische Angriffskrieg' (Fn. 3), 26, hatte also mit seiner Prognose, die europäischen Gerichte würden die personenbezogenen Sanktionen weitgehend aufrechterhalten, recht.

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2025-1-257 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

das Eigentum.[84] Das erste Element der Verhältnismäßigkeitsprüfung ist die Geeignetheit der Maßnahme zur Erreichung des legitimen Ziels, also der Beendigung des Angriffs Russlands auf die Ukraine. Die Geeignetheit hat in der Rechtsprechung zu den personenbezogenen Sanktionen wie auch sonst wenig Kontrollschärfe, da aus Gründen der Gewaltenteilung die Gerichte der Legislative oder Exekutive eine sehr weite Einschätzungsprärogative einräumen. Nur offenkundig ungeeignete Maßnahmen verstoßen gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.[85]

Staatenbezogene Sanktionen haben nur eine bescheidene Erfolgswahrscheinlichkeit.[86] Personenbezogene Sanktionen dürften demgegenüber eine noch geringere Erfolgswahrscheinlichkeit aufweisen, da sie den Staat allenfalls mittelbar betreffen. Dies wird im Falle der staatenbezogenen und personenbezogenen Sanktionen gegen Russland leider bestätigt. Die meisten Entscheidungen des EuG wurden nach eineinhalb Jahren Krieg in der Ukraine im Herbst 2023 getroffen. Es lagen also praktische Erfahrungen zur Wirksamkeit der Sanktionen vor. Die Entschlossenheit der russischen Führung, den Krieg (bis zur Erreichung eines jedenfalls aus der Sicht Außenstehender unklaren Ziels) fortzusetzen, schien und scheint unbeeinträchtigt, trotz der wiederholten Verschärfung der Sanktionen[87] und einer Erweiterung des sanktionierten Personenkreises.[88] Die gegen Russland und insbesondere die russische Wirtschaft gerichteten Sanktionen verursachen zwar Probleme; diese wirken sich aber anscheinend nicht auf die Entscheidung der russischen Führung, den Krieg fortzusetzen, aus.[89] Auch die Bevölkerung scheint die

84 So die Entscheidungen des EuG; ebenso Brauneck (Fn. 66), 506: '[…] absoluter Freiheitsentzug im vermögensrechtlichen Bereich, der die Handlungsfähigkeit der betroffenen Person weitgehend lähmt', mit weiteren Nachweisen. Stöckel (Fn. 8), 308 f.: 'potentiell vernichtend'; 'de-facto-Enteignung' (allerdings bezogen auf Terroristen); s. auch weiter Stöckel (Fn. 8), 312 f. sowie 318. Im Übrigen treffen die Sanktionen auch die jeweiligen Unternehmen, s. dazu Franziska Bremus und Pia Hüttl, Sanktionen gegen russische Oligarch:innnen treffen auch von ihnen geleiteten Unternehmen, DIW-Wochenbericht, Vol. 89, iss.21/2022, 299 ff., <https://www.diw.de/sixcms/detail.php?id=diw_01.c.841876.de>, zuletzt besucht 17. Januar 2025. Die Studie lässt allerdings leider die Frage offen, ob die jeweiligen Unternehmen auch direkt Adressat von Sanktionen sind wie bei I. Sečin/Rosneft' oder E. Prigožin/Patriot Media Group (No. 194 der Liste sanktionierter Unternehmen).

85 S. dazu die Nachweise in Fn. 58.

86 S. oben Fn. 11und 12.

87 S. den Nachweis in Fn. 2.

88 S. noch einmal die Nachweise in Fn. 2.

89 Zu der Widerstandsfähigkeit der russischen Wirtschaft und ihren Gründen s. Alexandra Prokopenko, Permanent Crisis Mode: Why Russia's Economy Has Been So Resilient Against Sanctions, ZOIS-Report 2023 No. 4 (November 2023); auf das Wachstum der russischen Wirtschaft weist auch M. Fridman hin, s. <https://meduza.io/paragraph/2024/08/22/zapad-hotel-nanesti-uscherb-rossiyskoy-ekonomike-a-ona-rastet>, zuletzt besucht 17. Januar 2025. S. weiter die sehr ambivalente Bewertung in dem Sammelband von Thieß Petersen u. a., 'Sanktionen

 DOI 10.17104/0044-2348-2025-1-257

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2025-1-257 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Einbußen an Lebensqualität im Sinne eines „rally around the flag" hinzunehmen.[90] Ein Effekt der Sanktionierung der hier fokussierten Wirtschaftsführer oder auch staatsnaher Personen ist nicht festzustellen, wenn man von der Erschwerung des persönlichen Lebens der sanktionierten Personen absieht.[91] Die Wirkung erschöpft sich mehr oder weniger in symbolischer Missbilligung.[92] Insofern ist es schwer nachvollziehbar, dass das EuG automatenhaft und ohne eine konkret tatsachenbezogene Erörterung die offenkundige Ungeeignetheit der Sanktionen verneint[93] und sich hinter seiner Auslegung, es ginge um die Einnahmen des jeweiligen Wirtschaftszweiges, versteckt.[94] Im Übrigen gibt es auch eine zeitliche Verhältnismäßigkeit, die in der Sache ein Aspekt der Geeignetheit ist: Eine Maßnahme ist zu beenden, wenn ihr Ziel

---

gegen Russland: Wurde ihrer Wirksamkeit überschätzt? – Eine Zwischenbilanz', ifo-Schnelldienst 5/2023, 76. Jahrgang; ähnlich kritisch Justus Vasel, 'De bello oeconomico', EuZW 33 (2022), 541-550 (549): effektvoll, aber weitestgehend erfolglos.

90 S. die Analyse des Chefsoziologen des unabhängigen Levada-Meinungsforschungsinstituts Aleksej Levinson: Die Gründe für die ungebrochene Popularität Putins seien zum einen der Integrationseffekt des Westens als Feind, zum anderen die Integration durch die gemeinsame Erinnerung, dass man eben wie damals den Gürtel enger schnallt und nur noch Kartoffeln und Makkaroni isst; s. <https://gorby.media/articles/2023/09/06/putinskie-signaly?ysclid=lr9eylgpv5895805477>, zuletzt besucht 17 Januar 2025.

91 S. etwa den Bericht über die Rückkehr von M. Fridman (Alfa Bank) nach Moskau, wegen des eingefrorenen Vermögens und der strafrechtlichen Diskriminierung durch die englischen Behörden in der NZZ, <https://www.nzz.ch/wirtschaft/russland-michail-fridmans-rueckkehr-nach-moskau-ist-eine-paradoxe-folge-der-sanktionen-ld.1760229>, zuletzt besucht 17. Januar 2025; Fridman, selbst ein Ukrainer aus L'viv, hatte sich im Übrigen gleich am Anfang kritisch zu dem Überfall der Ukraine geäußert. Unproblematisch ist diese Rückkehr in die 'Heimat' nicht, s. die bösartige Aussage des Duma-Vorsitzenden Vjačeslav Volodin zu Rückkehrern 'Hier wartet niemand auf sie!', <https://meduza.io/news/2023/11/25/zdes-ih-nikto-ne-zhdet-volodin-o-relokantah-kotorye-vozvraschaetsya-v-rossiyu>, zuletzt besucht 17. Januar 2025.

92 Valta (Fn. 8), 244 ff., sieht die symbolische Missbilligung in der Tat als einen Aspekt der Eignung von Sanktionen; dazu auch Siegel (Fn. 1), 266; s. weiter Alexandra Hofer, 'The Efficacy of Targeted Sanctions in Enforcing Compliance with Internatiopnal Law', AJIL Unbound 113 (2019), Unilateral Targeted Sanctions Symposium, 163 (165 ff.), mit einer Anleihe beim symbolischen Interaktionismus bezüglich der Funktionen und Effekte von Stigmatisierung. Bei staatenbezogenen Sanktionen mag man dem noch etwas abgewinnen können; bei personenbezogenen Sanktionen wirft diese reine Symbolik weitere grundrechtliche Fragen auf, s. dazu unten bei Fn. 105 ff.

93 S. EuG, *Rashnikov* (Fn. 44), Rn. 131, 132: Das EuG stellt sich keine Wirksamkeitsfragen; es führt nur lakonisch aus, die vom Kläger behaupteten kontraproduktiven Effekte der Sanktionen (Rn. 110) seien im Hinblick auf die Wichtigkeit der verfolgten Ziele nicht 'manifestly disproportionate'; s. weitere Nachweise in Fn. 58 sowie Siegel (Fn. 1), 275: Gegenteiliger Effekt der Sanktionen. – Die substanzielle gerichtliche Tatsachenkontrolle als Element des effektiven Rechtsschutzes wird so vernachlässigt, s. dazu m. w. N. Stöckel (Fn. 8), 329 f. und dann bezüglich der Rechtsprechung der europäischen Gerichte 339 ff.

94 S. EuG, *Rashnikov* (Fn. 44), Rn. 133

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2025-1-257 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

nicht mehr erreicht werden kann.[95] Die Leitlinien des Rats zu den restriktiven Maßnahmen enthalten allerdings eine an die Erfolglosigkeit der Sanktionen anknüpfende Relevanz des Faktors Zeit nicht.[96] Das EuG erwähnt zwar den Aspekt der Zeit, prüft aber nicht in der Sache.

Man gewinnt den Eindruck, dass, soweit es nicht um der russischen Führung nahestehende Personen geht,[97] eine Art Negativvermutung gegenüber „Oligarchen" vorliegt. Diesen eilt der Ruf voraus, dass sie ihre Vermögen in den 90er-Jahren des letzten Jahrhunderts ja sowieso mit krummen Machenschaften an sich gebracht hätten, so dass man sie auch etwas „härter rannehmen" könne. Erinnert sei in diesem Zusammenhang an den Ausspruch von Joe Biden: Wir werden ihre Jachten, ihre Luxushäuser und ihre anderen unrechtmäßigen Gewinne beschlagnahmen.[98] Der gleiche Eindruck entsteht bei den in Deutschland unternommenen strafprozessualen Maßnahmen gegen Ališer Usmanov angesichts ihrer rechtsstaatlichen Merkwürdigkeiten.[99]

---

95 Die zeitliche Dimension betont etwa Valta (Fn. 8), 82, wenn er auf die Notwendigkeit der Nachsteuerung von Sanktionen (in diesem Fall allerdings der UNO) verweist. Das EuG betont, eine sofortige Wirkung der Sanktionen sei nicht nötig, s. etwa EuG *Rashnikov* (Fn. 44), Rn. 103, unter Verweis auf die EuGH, *Rosneft* (Fn. 35). – Die Polizeigesetze enthalten regelmäßig eine Regelung zur zeitlichen Verhältnismäßigkeit, s. z. B.. § 11 Abs. 3 ASOG Berlin:

„Eine Maßnahme ist nur solange zulässig, bis ihr Zweck erreicht ist oder sich zeigt, dass er nicht erreicht werden kann."

96 Rn. 35 der Leitlinien Rat (Fn. 70) regelt nur die Selbstverständlichkeit, dass die Restriktionen aufgehoben werden sollen, wenn ihre Ziele erreicht sind. Auch Rn. 15 des Unterpunkts 'Überprüfung der Maßnahmen' im Anhang der Leitlinien thematisiert nicht die Situation, dass die restriktiven Maßnahmen offenkundig ungeeignet sind.

97 Verwiesen sei hier noch einmal auf das Verfahren EuG, *Rotenberg* (Fn. 25), Rn. 104 ff., sowie 124 ff., wo das EuG sehr detailliiert auf die besondere Nähebeziehung Rotenbergs zur Ukraine-Politik der Russischen Föderation nach der Annexion der Krim eingeht, nachdem es im Übrigen vorher das Vorbringen anderer Verbindungen Rotenbergs zur russischen Führung als ungenügend abgelehnt hatte, Rn. 79 ff. sowie 89 ff.

98 Zitiert nach dem Kommentar von Gerald Hosp in der NZZ v. 12. April 2024, s. <https://www.nzz.ch/meinung/zwei-russische-magnaten-von-der-sanktionsliste-gestrichen-was-nun-ld.1826112>, zuletzt besucht 17. Januar 2025.

99 Zu den der Presse offensichtlich im Voraus bekanntgegebenen Durchsuchungsaktionen der Staatsanwaltschaft und der Aufhebung der Maßnahmen durch die Gerichte s. Berliner Zeitung v. 16./17. Dezember 2023, 27 'Ein Milliardär kämpft um sein Recht'; die Ermittlungen wegen Geldwäsche wurden jetzt im Rahmen eines Deals eingestellt, <https://meduza.io/news/2024/11/04/v-germanii-prekratili-rassledovanie-ob-otmyvanii-deneg-protiv-usmanova>, zuletzt besucht 17. Januar 2025. S. weiter Bärbel Sachs und Sarah Beischau, 'Vorläufiger Rechtsschutz gegen EU-Russland-Sanktionen am Beispiel von Entscheidungen des EuGH (T 193/22 R, OT/Rat, sowie 237/22, Alisher Usmanov/Rat)', Ukraine-Krieg und Recht 2022, 623-625 (624 ff.) – In gleicher Weise äußerte sich M. Fridman, s. Fn. 91. Ein weiteres Beispiel s. bei Lukas Kleinert, 'Kleiner Bär ganz groß – Anmerkung zum Beschluss RG 22/05931 des Appellationsgerichts von Paris', Ukraine-Krieg und Recht 2022, 596, zur Nichtvorlage an den EuGH im Verfahren der Beschlagnahme der Yacht des russischen Milliardärs A. Kuz'mičëv (ehemals Alfa Group).

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2025-1-257 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Das Ziel, die russische Führung zu einer Beendigung des Krieges gegen die Ukraine zu veranlassen,[100] scheint irreal und deswegen nachrangig gegenüber innenpolitischen und internationalen Gesichtspunkten wie Abschreckung und Labelling. Die Sanktionen haben in der Sache, wie gefahrenabwehrende Maßnahmen oft, einen strafähnlichen Charakter:[101] Sie sind deswegen nicht nur im Hinblick auf die Geeignetheit, sondern auch im Hinblick auf die Ermächtigungsgrundlage des Art. 215 Abs. 2 AEUV mehr als fragwürdig.[102] Mit der Verneinung der Geeignetheit der personenbezogenen Sanktionen ist eine Prüfung der anderen Elemente des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes obsolet:[103] Eine nicht geeignete Maßnahme kann weder erforderlich noch angemessen sein.[104]

100 Dies bezeichnet Lothar Harings, 'Das Einfrieren von Vermögenswerten im Sanktionenrecht', Ukraine-Krieg und Recht 2022, 6-9 (6), als alleiniges Ziel der Sanktionen; es gehe nicht primär darum, dem russischen Staat Einnahmequellen zu entziehen – wie auch, wenn die Gelder in westlichen Banken liegen.

101 Den Strafeffekt betont besonders Hofer (Fn. 92), 167; Strydom (Fn. 18), 195.

102 Zur Funktion der Gefahrenabwehr s. die Nachweise in Fn. 72; angesichts der schwachen Wirksamkeit wäre auch eine Pönalisierung eines Verstoßes gegen die Sanktionen fragwürdig; s. Katja Rath und Darius Ruff, 'Der Zweck heiligt die Mittel – Eine Analyse des EU-Reformpakets zur Strafbarkeit bei Verstößen gegen EU-Sanktionen', EuZW 33 (2022), 692-699 (696 ff.).

103 Bei personenbezogenen Sanktionen sind rein symbolische Sanktionen, deren sonstige Nichteignung von Anfang an feststeht, fragwürdig, wie der folgende Abschnitt zur Menschenwürdeproblematik dieser Sanktionen zeigt; a. A. Valta (Fn. 8), 64 f. sowie 244 ff.

104 Die Ungeeignetheit der Sanktionen ist auch Folge einer gewissen Fantasielosigkeit bei der Konzeption der Sanktionen. Zu einer Beeinträchtigung der Kriegsfähigkeit der Russischen Föderation käme es mit hoher Wahrscheinlichkeit zum Beispiel im Falle einer Kapitalflucht großen Ausmaßes aus der Russischen Föderation; deswegen wäre die Ermöglichung eines freien Kapitaltransfers in die westlichen Länder sinnvoll gewesen, natürlich ohne dann diese Gelder einzufrieren. Das gleiche gilt (jenseits der Frage der Aufnahmekapazitäten) für den freien Personenverkehr in den Westen: Je mehr Männer im wehrfähigen Alter sich in den Westen absetzen, desto größer werden die Personalprobleme der russischen Armee und die Knappheit von Arbeitskräften, s. Alexandra Prokopenko, The Great Russian Brain Drain, <https://www.bushcenter.org/catalyst/the-great-gray-wave/the-great-russian-brain-drain?utm_source=The+Bell+(Eng)>, zuletzt besucht 17. Januar 2025. Für andere Sanktionen im Energiebereich Vladislav Inozemtsev, <https://theins.press/en/opinion/vladislav-inozemtsev/273374>, zuletzt besucht 17. Januar 2025. Schließlich: Die Sanktionen haben auch kontraproduktive Konsequenzen: Viele reiche Russen verlagern ihr Vermögen zurück nach Russland, trotz der Gefahr einer Konfiszierung, s. <https://meduza.io/news/2024/05/09/bloomberg-bogatye-rossiyane-iz-za-sanktsiy-vozvraschayut-aktivy-v-rf-nesmotrya-na-ugrozu-natsionalizatsii>, zuletzt besucht 17. Januar 2025. Sehr kritisch wegen des Solidarisierungseffekts mit dem System auch Siegel (Fn. 1), 260, 261, 271 sowie 272. Ein durch die Sanktionen autarker gewordenes Russland mag auch noch aggressiver werden, s. van Bergejk (Fn. 10), 16, sowie Siegel (Fn. 1), 267.

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2025-1-257 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

4. Berührung der Menschenwürde, Art. 1 GrChEU

Die in den Sanktionen und den Gerichtsurteilen durchschimmernde, den Sanktionen wohl zugrundeliegende Hoffnung auf ein „Einwirken auf Putin" wirft bei den systemfernen Wirtschaftseliten noch ein weiteres grundrechtliches Problem auf. Man möchte diese Wirtschaftseliten für die Erreichung eines bestimmten Ziels in Anspruch nehmen, mit anderen Worten „benutzen". Sie sollen auf Putin auf eine bestimmte Weise einwirken, weil dieser nicht erfolgversprechend in Anspruch genommen werden kann. Um dies zu erreichen, wird ihnen das Grundrecht des Eigentums durch ein Einfrieren auf unbestimmte Zeit (und das Grundrecht der Freizügigkeit) entzogen. Sie werden mit anderen Worten für die Erreichung eines bestimmten Ziels, zu dem sie in keiner besonderen Beziehung stehen, benutzt. Wird jemand gegen seinen Willen und ohne hinreichenden Grund benutzt, so wirft dies im Hinblick auf die Menschenwürde, Art. 1 GrChEU, Fragen auf.[105]

Art. 1 GrChEU, die Unantastbarkeit der Menschenwürde, ist die wichtigste normative Entscheidung des europäischen Vertragswerks. Er enthält eine verbindliche Rechtsnorm und ist maßgeblich für die Auslegung und Anwendung sämtlicher weiteren Grundrechte und Grundsätze des europäischen Rechts.[106] Ferner gilt er, wie alle Grundrechte, auch im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten, Art. 21 Abs. 1 S. 2 EUV.[107] Art. 1 GrChEU ist zum einen ein subjektives, einklagbares Recht,[108] zum anderen Element des Wesensgehalts – der Menschenwürdekern – der Einzelgrundrechte, Art. 52 Abs. 1 S. 1 GrChEU. Die herrschende Meinung tendiert wegen des erschöpfenden Grundrechtekatalogs der EU-Charta zu einem Verständnis des Art. 1 GrChEU als Menschen-

105 Sanktionen gegen Angehörige anderer Staaten werden regelmäßig grundrechtlich fragwürdig sein, wenn der sanktionierende Staat sich auch in seinem auswärtigen Handeln als grundrechtlich gebunden definiert, s. dazu Stefanie Schmahl, 'Grundrechtsbindung der deutschen Staatsgewalt im Ausland', NJW 73 (2020), 2221-2224 (2221 ff.).

106 Martin Borowsky, 'Art. 1 EMRK' in: Jürgen Meyer und Sven Hölscheidt (Hrsg.), *Charta der Grundrechte der Europäischen Union* (6. Aufl., Nomos 2024), Rn. 28 f.

107 Borowsky, (Fn. 106), Rn. 59; s. auch die freilich die Menschenwürde nur erwähnende Rechtsprechung des EuGH, s. z. B. EuGH (GK), *Europäisches Parlament gegen Rat der Europäischen Union*, Urt. v. 14. Juni 2016, Rs. C 263/14, ECLI:EU:C:2016:435, Rn. 47, unter Bezugnahme auf Art. 21 Abs. 1 Unter-Abs. 1, Abs. 2b und Abs. 3, Art. 23 EUV; EuG, *Front Polisario v. Rat*, Urt. v. 10. Dezember 2015, ECLI:EU:T:2015:953, Rs. T 512/12, Rn. 228: Handelsabkommen mit Marokko muss die Menschenwürde und weitere Grundrechte der betroffenen Bevölkerung wahren. – Dass das in der Praxis, zum Beispiel beim Schutz der Außengrenzen, leider nicht immer funktioniert, ändert nichts an der grundsätzlichen Geltung von Grundrechten und Menschenwürde, s. EuGH, *Zakaria*, Urteil v. 17. Januar 2013, Rs. C 23/12, ECLI:EU:C:2013:24, Rn. 40. S. auch Art. 7 Abs. 1 Schengener Grenzkodex (VO 2016/399/EU): Durchführung der Aufgaben unter uneingeschränkter Wahrung der Menschenwürde.

108 S. Borowsky (Fn. 106), Rn. 33 f.

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2025-1-257 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

würdekern der Einzelgrundrechte.[109] Im Falle der personenbezogenen Sanktionen geht es allerdings um die direkte Verletzung der Menschenwürde als solcher: Eine Beschränkung des Eigentums (und der Freizügigkeit, soweit die Betroffenen Unionsbürger sind, was durch goldene Pässe häufig der Fall sein wird) findet zwar auf einer pragmatischen Ebene statt. Diese Maßnahme beinhaltet aber gleichzeitig eine davon getrennte, grundsätzliche Abwertung der betroffenen Personen, der diese nicht entkommen können.

Eine Verletzung der Menschwürde ist nach der sogenannten Objektformel[110] gegeben, wenn staatliches Handeln die Subjektqualität des Betroffenen grundsätzlich in Frage stellt. Allerdings: Nicht jede oktroyierte Inanspruchnahme stellt diese Subjektqualität grundsätzlich in Frage.[111] Dies zeigt sich etwa bei der Inanspruchnahme des Nichtstörers im Polizeirecht: Wiewohl nicht Verursacher der Gefahr, wird das Individuum unter bestimmten, sehr engen Voraussetzungen für deren Beseitigung (auch gegen seinen Willen) in Anspruch genommen, vermeintlich wie ein „Objekt". Die Objektformel ist hier jedoch nicht berührt. Der rechtfertigende Grund der Inanspruchnahme ist die anders nicht zu behebende Not und die (gesetzlich geregelte und nachvollziehbare) Erwartung der Gesellschaft, dass das Individuum als deren Mitglied solidarisch genug sein wird, um zu helfen. Dieser Appell an seine Solidarität ist gerade keine grundsätzliche Infragestellung seiner Subjektstellung. Die Menschenwürde des als Nichtstörer im polizeilichen Notstand in Anspruch genommenen Individuums wird nicht berührt.[112] Bei den Sanktionen gegen systemferne Wirtschaftseliten ist die Situation anders: Ein Völkerrechtsubjekt, dem sie nicht angehören, nimmt sie in Anspruch, weil das Völkerrechtssubjekt, dem sie (in der Regel) angehören, sich völkerrechtswidrig verhalten hat: An dessen Verhalten sind sie nicht ursächlich beteiligt; dem sanktionierenden Völkerrechtssubjekt schulden sie keinerlei Solidarität; auch sind sie nicht die „Inhaber eines Gegenmittels", also der Möglichkeit, Putin und seine Eliten zur Beendigung des Krieges zu veranlassen.[113] Verletzt die

109 Borowsky (Fn. 106), Rn. 34, 37.

110 Borowsky (Fn. 106), Rn. 27: Relevanz der vom BVerfG zu Art. 1 Abs. 1 GG entwickelten Objektformel auch bei Art. 1 Abs. 1 GrChEU. Relevant sind auch die Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten und vertreten wird zum Teil auch ein gemeineuropäisches Menschenwürdekonzept.

111 Das BVerfG spricht von der nicht unbegrenzten Leistungsfähigkeit der Formel, s. BVerfGE 109, 279 (312); BVerfGE 96, 375 (399); BVerfGE 117, 71 (89); BVerfGE 131, 268 (286); BVerfGE 144, 20 (Rn. 540). – Der EGMR tendiert auch in Richtung Objektformel, im Rahmen des Art. 3 EMRK, Folterverbot, s. EGMR, *Tyrer v. Vereinigtes Königreich*, Urteil v. 25. April 1978, Nr. 5856/72 Rn. 33.

112 S. etwa § 16 ASOG Berlin – polizeilicher Notstand; s. a. Graulich (Fn. 74), Teil E, Rn. 221.

113 S. zu dieser Rechtfertigung der ordnungsrechtlichen Inanspruchnahme des Nichtstörers etwa OVG Lüneburg, Urteil v. 24. September 1987, 12 A 269/86, Rn. 9.

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2025-1-257 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Sanktionierung der nicht systemnahen Wirtschaftseliten also die Menschenwürde?

Die Beantwortung der Frage erfordert eine Konkretisierung der Objektformel. Eine grundsätzliche Missachtung der Subjektqualität liegt dann vor, wenn jemand wie ein Gebrauchsgegenstand „instrumentalisiert", „benutzt" wird.[114] Die sanktionierten Wirtschaftseliten werden durch die EU zum bloßen Gegenstand eines sie nicht betreffenden Verfahrens gemacht. Über sie wird zur Erreichung der Ziele der EU durch zeitweisen (?) Entzug ihres Eigentums „verfügt": Zur Erreichung eines politischen Ziels der EU werden sie in dreierlei Art und Weise instrumentalisiert.[115] Zum einen werden sie wegen ihrer institutionellen Zugehörigkeit zu einem dem russischen Staat Einnahmen verschaffenden Wirtschaftszweig als solchem sanktioniert.[116] Weiter bedürfte es zum Entzug der den Krieg finanzierenden Einnahmen einer (kollektiven) Steuerverweigerung. Den sanktionierten Wirtschaftsführern wird also ein rechtswidriges Verhalten zugemutet, über dessen Wirksamkeit sie dazu noch keine Kontrolle haben, da die anderen Führungspersonen „mitmachen" müssen. Schließlich wird mit dem Versuch, sie zu einem Einwirken auf Putin zu „veranlassen", ein bei realistischer Betrachtung ohne Selbstgefährdung nicht durchführbares und deswegen nicht zumutbares Verhalten erwartet.[117] Im Übrigen würde dieses Verhalten das erstrebte Ziel, nämlich die Entscheidung, den Krieg mit der Ukraine zu beenden, mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht verwirklichen.

Man fühlt sich angesichts der tendenziellen Unmöglichkeit des erwarteten Verhaltens ein wenig an das römischrechtliche Prinzip „ultra posse nemo tenetur" oder gar an den Mythos von Sisyphos erinnert. Das ist entwürdigend:[118] Bar

114 Borowsky (Fn. 106), Rn. 43.

115 BVerfGE 96, 375 (400); BVerfGE 144, 20 (Rn. 540) spricht von einer Menschenwürdeverletzung, wenn eine Person einem Kollektiv oder einer Ideologie oder Religion unbedingt untergeordnet wird; im Falle der Sanktionierung werden die Betroffenen den politischen Zielen der EU untergeordnet; s. auch BVerfGE 109, 279 (312): Der Straftäter dürfe nicht zum bloßen Objekt der Verbrechensbekämpfung und Strafvollstreckung gemacht werden – mit weiteren Nachweisen zur Rechtsprechung.

116 Nach der Rechtsprechung des EuG hätte die Sanktionierung ja auch dann rechtlichen Bestand, wenn die konkreten Unternehmen des betreffenden Wirtschaftsführers auf Grund wirtschaftlicher Probleme keine Einnahmen für den russischen Staat generierten, da es ja auf die Einnahmen des Wirtschaftszweigs ankommt.

117 S. die Nachweise in Fn. 29.

118 Die Rechtsprechung hat, auch wenn die Fälle anders gelagert sind, die Möglichkeit einer Verletzung der Menschenwürde durch ein entwürdigendes Verhalten von Vorgesetzten bei Maßnahmen gegen Soldaten – Schikanen – verschiedentlich bejaht, s. BVerwGE 83, 300 (301) = BeckRS 1987, 30440188; BVerwGE 86, 305 (306 f.) = BeckRS 1990, 30439446; BVerwG, NVwZ-RR 1992, 33/33; s. auch Brauneck (Fn. 66), 507: Sanktionen als Anprangerung und Stigmatisierung.

 DOI 10.17104/0044-2348-2025-1-257

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2025-1-257 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

selbstbestimmter Handlungsmöglichkeiten werden die sanktionierten systemfernen Wirtschaftseliten zum Objekt des Handelns der EU. Die Sanktionen missachten den Wert, der jedem Menschen um seiner selbst willen zukommt und den die Menschenwürde schützt.[119] C. Sunstein hat in ganz anderem Zusammenhang die einfache Formel vorgeschlagen, dass das Gegenteil von Würde Erniedrigung sei; die Menschenwürde eines Individuum werde nicht respektiert, wenn es wie ein Kind oder wie eine Sache behandelt werde, „subject to the superior authority of another".[120] Die Menschenwürde der sanktionierten systemfernen Wirtschaftsführer ist berührt und, da unantastbar, verletzt: An ihnen wird mit Sanktionen, deren Wirkung auf reine Symbolik beschränkt ist,[121] ein Exempel statuiert.

5. Gleichheit

In einigen Verfahren hatten die Kläger auch eine Verletzung des Gleichheitssatzes gerügt, etwa da nicht alle Teilnehmer des Treffens am 24. Februar 2022 beim Präsidenten sanktioniert worden seien oder auch, weil der russische Staat auch von nicht sanktionierten Wirtschaftseliten substanzielle Einnahmen erhalte. Nichtrussische Unternehmen seien überhaupt nicht sanktioniert worden.[122] Die Rüge einer Verletzung des Gleichheitssatzes durch die Kläger mutet etwas seltsam an: Da sie ja die eigene Sanktionierung für rechtswidrig hielten, hätte ein Erfolg der Rüge bedeutet, dass auch andere Wirtschaftseliten rechtswidrig sanktioniert worden wären: Das wäre eine ganz neue Variante der Gleichheit im Unrecht bzw. von „krugovaja poruka", einer traditionell russischen Form kollektiver Verantwortung und Haftung![123] Ein kurzer Blick sei auf das Problem der Gleichheit geworfen, auf welches es wegen der Ungeeignetheit der Sanktionen nicht mehr ankommt.

---

119 Ständige Rechtsprechung; s. z. B. BVerfGE 30, 1 (26); BVerfGE 109, 279 (313). – S. auch die Einordnung personenbezogener Sanktionen als moderne Version des 'bürgerlichen Todes', also als Verlust der Privatrechtsfähigkeit bei Stöckel (Fn. 8), 46 f.

120 Cass Sunstein, 'The Ethics of Nudging', Yale Journal on Regulation 32 (2015), 413-450 (440).

121 Zu rein symbolischen Sanktionen, gegen die, sofern sie Staaten betreffen, auch nichts einzuwenden ist, s. noch einmal Valta (Fn. 8), 244 ff.

122 S. oben bei den Fn. 62 und 63.

123 Zur traditionellen, noch aus dem Zarismus herrührenden Verantwortungsdiffusion durch 'krugovaja poruka', bei dem etwa die Dorfgemeinschaft für individuelle Steuerschulden der Mitglieder der Dorfgemeinschaft einstehen mussten, s. Alëna Ledenëva, *How Russia Really Works. The Informal Practices that Shaped Post-Soviet Politics and Business* (Cornell University Press 2006), 91 ff.

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2025-1-257 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Das EuG hat sich hinter einer weiten Einschätzungsprärogative und einer inhaltlich offengelassenen Nicht-Angemessenheit einer Sanktionierung derjenigen, die nicht sanktioniert wurden, versteckt: Der Rat müsse nicht jeden, der die Kriterien der Sanktionierung erfülle, auch sanktionieren; eine Sanktionierung könne im Hinblick auf deren Ziele nicht angemessen („not appropriate") sein.[124]

Der Rat hat in der Tat nach allgemeiner Meinung bei Maßnahmen nach Art. 215 Abs. 2 AEUV ein Ermessen.[125] Dieses bezieht sich, da die zu treffenden Maßnahmen inhaltlich feststehen (Einfrieren von Vermögen und Mobilitätsbeschränkungen/Einreiseverbot), auf die Auswahl der Sanktionsadressaten. Ordnungsrechtliche Grundsätze, etwa die Effizienz der Inanspruchnahme oder die finanzielle Leistungsfähigkeit des Adressaten, helfen hier trotz der Einordnung der Sanktionen als Gefahrenabwehr nicht weiter.[126] Denkbarer Differenzierungsgrund könnte, weil es um eine außenpolitische Maßnahme geht, der Versuch einer angemessenen, nicht jegliches Verhandeln verunmöglichenden Antwort auf das völkerrechtswidrige Handeln des Zielstaates sein. Man mag auch an Erwägungen praktischer Umsetzung denken.[127] Diese möglichen Differenzierungsgründe wiegen jedoch sehr leicht; ob sie das tendenziell willkürliche Herauspicken einiger Vertreter der Wirtschaftseliten rechtfertigen könnten, erscheint eher zweifelhaft.

V. Schluss

Die Überlegungen zeigen die grundrechtliche und rechtsstaatliche Fragwürdigkeit der personenbezogenen Sanktionen in den Fällen, in denen das Eigentum von systemfernen Wirtschaftseliten eingefroren wurde. Es fehlt zum Teil die wegen Art. 215 Abs. 2 AEUV notwendige Mitverursachung, nach der ihnen das völkerrechtswidrige Handeln der Russischen Föderation und ihrer Regierung – der Angriff auf die Ukraine oder die Fortführung des Krieges –zugerechnet werden könnte. Um eine solche Zurechnung haben

124 S. EuG *Mazepin* (Fn. 38), Rn. 128 f.

125 S. EuG, *Bank Melli Iran v. Rat*, Rs. T-35/10, ECLI:EU:T:2013:397, Rn. 192 ff.: Der Rat habe ein Ermessen und sei auch bei Vorliegen eines entsprechenden Beschlusses im Rahmen der GASP nicht verpflichtet, restriktive Maßnahmen zu erlassen; kritisch zu diesem sehr weiten Ermessen Cremer (Fn. 67), Rn. 14: das Ermessen sei aus Gründen des Grundrechtsschutzes sinnvoll – was immer das heißen mag.

126 S. dazu Graulich (Fn. 74), Teil E, bes. Rn. 224 ff.

127 Zur Praktikabilität als ein eine Ungleichbehandlung rechtfertigender Differenzierungsgrund s. etwa BVerfGE 100, 195 (205); BVerfGE 103, 225 (235 f.).

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2025-1-257 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

sich auch weder der Rat noch das EuG bemüht: Eine nicht direkte, sondern über die Einnahmen des Staates von einem bestimmten Wirtschaftszweig vermittelte institutionelle Verbindung reichte ihnen aus. Auch die Konstruktion einer „engen persönlichen Verbindung" wegen der Teilnahme an dem Treffen mit dem russischen Präsidenten am 24. Februar 2022 hat als solche keinerlei Tragfähigkeit: Manche Teilnehmer stehen dem Präsidenten nahe, andere nicht,[128] und ihre Gutheißung des Kriegs gegen die Ukraine ist (im Übrigen auch bei Putin nahestehenden Personen) nachweisbedürftig. Die in den Gerichtsurteilen durchschimmernde Hoffnung auf ein „Einwirken auf Putin" verkennt dessen Beratungsresistenz. Die Sanktionen sind mangels Eignung ein rechtswidriger Eigentumseingriff. Wegen ihres schikanösen Charakters verletzen sie darüber hinaus die Menschenwürde der Sanktionierten. Die EU versteht sich laut Art. 3 EUV als „Rechtsgemeinschaft":[129] Bei den hier thematisierten personenbezogenen Sanktionen ist davon wenig zu bemerken.

Summary: Smart Sanctions Against Russian Oligarchs – Neither Smart Nor Legal!

In reaction to the war against Ukraine, the EU has imposed severe sanctions on Russian business elites on the basis of Art. 215, 2nd para. Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), including the freezing of their property. As the article argues, the legality of sanctions against business elites not close to the political system and not supporting the war is doubtful. Art. 215, 2nd para. TFEU only allows to sanction natural persons who somehow have made a causal contribution to the violation of international law. What is more, Council Decision 2014/145 of March 17th 2014, as interpreted by the European General Court, restricts the basic right of property of the sanctioned business elites in a manifestly inappropriate way and therefore violates the principle of proportionality, Art. 52 Charter of Fundamental Rights of the European Union (EUCharFR). The sanctions are

128 S. dazu Åslund (Fn. 26); s. weiter sehr aktuell Elena Kolebakina-Usmanova, Politbjuro 2.0, <https://www.business-gazeta.ru/article/635478?ysclid=m5ea6co1fd644617669>, zuletzt besucht 27. Januar 2025.

129 Dies betont auch der EuGH, *Kadi und al Barakaat International Foundation* (Fn. 16), Rn. 281. – Im Hinblick auf diesen Charakter als Rechtsgemeinschaft sind auch die unterschiedlichen Pläne, die Einnahmen aus dem im Westen befindlichen russischen – staatlichen und privaten – Vermögen oder gar das ganze russische Vermögen zugunsten der Ukraine zu konfiszieren, sehr fragwürdig, s. zu diesen Plänen, allerdings ohne Bedenken, Lange, 'EU Sanktionen' (Fn. 19), 13 ff.

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2025-1-257 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

furthermore an objectification of the sanctioned persons and therefore a violation of Art. 1 EUCharFR, dignity of man: They oblige the addressees to endanger themselves and attain something impossible.

Keywords

Sanctions against natural persons – manifest inappropriateness of property restrictions – victimisation and dignity of man

 DOI 10.17104/0044-2348-2025-1-257

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2025-1-257 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - CC BY-SA