

# Der Fall *Azarov* und seine Folgen: Zur Reichweite des Grundrechtsschutzes am Beispiel europäischer Veruntreuungssanktionen in der Ukraine-Krise

Philipp Reinhold\*

Inhalt	
A. Einleitung	511
B. Grundsätze und Spannungen der EU-Sanktionspolitik	512
I. Die EU-Sanktionspolitik im Überblick	512
II. <i>Targeted sanctions</i> der EU: Spannungsverhältnis zwischen politischer Zielverfolgung sowie dem Schutz der Grund- und Menschenrechte	514
C. Veruntreuungssanktionen der EU	516
I. Veruntreuungssanktionen als Instrument der europäischen Sanktionspolitik	517
II. Das Verhältnis zum internationalen Recht der Korruptionsbekämpfung	518
D. Veruntreuungssanktionen der EU in der Ukraine-Krise	522
E. Die <i>Azarov</i> -Entscheidung des EuGH und ihre Folgen	524
I. Hintergründe des EuGH-Urteils	524
1. Vorgeschichte	524
2. Die Entscheidung des EuG vom 17. April 2017	526
a) Vorbringen des Klägers	526
b) Entscheidung des Gerichts	527
II. Das Urteil des EuGH vom 19. Dezember 2018	530
III. Einordnung und Bewertung	532
1. Verhältnis zur bisherigen Rechtsprechung	532
a) Die <i>Ezz</i> -Rechtsprechung des EuGH	532
b) Die <i>Janukowych</i> -Urteile des EuGH	534
c) Die weitere Entwicklung nach <i>Janukowych</i>	536
2. Folgen der <i>Azarov</i> -Entscheidung des EuGH	537
3. Unionsverfassungsrechtliche Bedeutung	539
F. Schluss	541

\* Der Verfasser promoviert bei Prof. Dr. Marc Bungenberg, LL.M. (Lausanne) an der Universität des Saarlandes im Bereich des internationalen Wirtschaftsrechts, Deutschland. Der Aufsatz entstand im Rahmen des Seminars „Antworten des Völker- und Europarechts auf aktuelle Herausforderungen des 21. Jahrhunderts“ bei Prof. Dr. Thomas Giegerich, LL.M. (Virginia).

## Abstract

Die Veruntreuung staatlicher Gelder ist Gegenstand des weltweiten Kampfes gegen die Korruption. Gleichzeitig ist sie inzwischen auch zu einem Anwendungsgebiet der europäischen Sanktionspolitik geworden. In einer Reihe von Fällen hat die Europäische Union autonome Sanktionen eingesetzt, um ihre außenpolitischen Ziele zu erreichen. Im Einklang mit den Entwicklungen in der UNO-Sanktionspolitik ist sie von umfassenden zu gezielten Sanktionen übergegangen. Diese können zwar die Zahl der Adressaten begrenzen, werfen aber Fragen nach ihrem Verhältnis zum Schutz der Grundrechte der Betroffenen auf. Die Möglichkeit für die Betroffenen, vor den europäischen Gerichten Rechtsschutz nach Art. 263 Abs. 4 AEUV oder Art. 275 Abs. 2 Alt. 2 AEUV zu erlangen hat dazu geführt, dass die europäischen Gerichte den Grundrechtsschutz auf der Grundlage von Sanktionen ständig weiterentwickeln. Der vorliegende Beitrag befasst sich mit einer solchen neueren Entwicklung am Beispiel der Veruntreuungs-Sanktionen in der Ukraine-Krise. Im Mittelpunkt steht ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 19. Dezember 2018 zu den EU-Sanktionen gegen den ehemaligen ukrainischen Ministerpräsidenten Mykola Janowitsch Asarow. Der Fall stellt zum einen eine jüngste Entwicklung im noch nicht so prominenten Bereich der Unterschlagungssanktionen dar, zum anderen führt er zu einer strengeren Rechtsverbindlichkeit des außenpolitischen Handelns der EU. Im Folgenden wird der Fall vor dem Hintergrund der bisherigen Rechtsprechung zu Veruntreuungs-Sanktionen diskutiert und auf seine Bedeutung für die künftige Sanktionspolitik der EU, aber auch für das europäische Grundrechtssystem untersucht.

### **The Azarov case and its consequences: On the scope of the Fundamental rights protection using the example of European Embezzlement sanctions in the Ukraine crisis**

The misappropriation of state funds is the subject of the global fight against corruption. At the same time, it has now also become an area of application for European sanctions policy. In a number of cases, the European Union has used autonomous sanctions to achieve its foreign objectives. In line with developments in the UN sanctions policy, it has moved away from comprehensive to targeted sanctions. Although these can limit the number of addressees, they raise questions about their relationship with the protection of the fundamental rights of the persons concerned. The possibility for the persons concerned to obtain legal protection before the European courts pursuant to Art. 263 (4) TFEU or Art. 275 (2) alternative 2 TFEU has led to the European courts constantly developing the protection of fundamental rights on the basis of sanctions. The present article deals with such a recent development using the example of misappropriation sanctions in the Ukraine crisis. At its heart is a ruling of the European Court of Justice of 19 December 2018 on EU sanctions against former Ukrainian Prime Minister Mykola Yanovych Azarov. On the one hand, the case represents a recent development in the not yet so prominent area of misappropriation sanctions and, on the other hand, it leads to a stricter legal binding of the EU's external action. In the following, the case will be discussed against the background of previous

case law on misappropriation sanctions and examined with regard to its significance for the future sanctions policy of the EU, but also for the European system of fundamental rights.

**Keywords:** Human rights law, EU law, EU fundamental rights, UN sanctions, targeted sanctions, Court of Justice of the EU, CJEU Azarov

## A. Einleitung

Die Veruntreuung von Staatsgeldern gehört zu dem weiten Bereich der Korruption und der Korruptionsbekämpfung.<sup>1</sup> Sie ist zugleich auch Gegenstand der jüngeren Sanktionspolitik der EU, die inzwischen mehrheitlich von individuellen Maßnahmen (sog. „*targeted sanctions*“) Gebrauch macht. Sanktionen (auch: „restriktive Maßnahmen“) bilden einen wichtigen Bestandteil des auswärtigen Handels der Union und dienen dadurch den Zielen des Art. 21 EUV (Art. 23, 24 EUV). Der starke Rückgriff auf individuelle Sanktionen führt dabei jedoch gleichzeitig zu Spannungen mit dem Grund- und Menschenrechtsschutz, der sich gegenüber Handlungen der EU-Institutionen aus der Grundrechtecharta (GrCh) ergibt (Art. 6 Abs. 1 Uabs. 1 EUV; Art. 51 Abs. 1 GrCh). Die Möglichkeit der Betroffenen, gemäß Art. 263 Abs. 4 bzw. 275 Abs. 2 Alt. 2 AEUV individuellen Rechtsschutz zu erlangen, führt in diesem Zusammenhang zu einer fortlaufenden Abwägung von Sanktionspolitik und Grundrechtsschutz durch die europäische Judikative. Das Sanktionsregime der EU trägt dadurch zur Fortentwicklung der grundrechtlichen Rechtsprechung bei. Die vorliegende Bearbeitung beschäftigt sich mit einer solchen Weiterentwicklung durch ein Urteil des EuGH vom 19. Dezember 2018 zu Sanktionen der EU gegenüber dem ehemaligen ukrainischen Premierminister *Mykola Yanovych Azarov* wegen der Veruntreuung öffentlicher Gelder (Veruntreuungssanktionen).<sup>2</sup> Dieser Fall repräsentiert einerseits eine wichtige Entwicklung im Bereich der bisher noch verhältnismäßig wenig beachteten Veruntreuungssanktionen und steht gleichzeitig für die zunehmende rechtliche Bindung des auswärtigen Handels der Union.

Einleitend sind zunächst Grundsätze und innere Spannungen des EU-Sanktionsregimes im Allgemeinen herauszuarbeiten (B.). Anschließend sollen Veruntreuungssanktionen als ein konkretes Instrument der EU-Sanktionspolitik vorgestellt werden (C.). Vor diesem Hintergrund ist auf die von der EU anlässlich der politischen Entwicklungen in der Ukraine verhängten Veruntreuungssanktionen einzugehen (D.), bevor schließlich eine tiefer gehende Analyse der *Azarov*-Entscheidung des EuGH erfolgen soll (E.).

1 Vgl. Art. 17 des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption, UN Res. 58/4 vom 31. Oktober 2003, 2349 UNTS 41.

2 EuGH, Rs. C-530/17 P, *Azarov/Rat*, ECLI:EU:C:2018:1031.

## B. Grundsätze und Spannungen der EU-Sanktionspolitik

Für den Sanktionsbegriff existiert keine allgemein akzeptierte Definition. Traditionelle Ansätze verstehen hierunter eine Maßnahme eines Staates oder mehrerer Staaten in Reaktion auf das völkerrechtswidrige Verhalten eines anderen Staates.<sup>3</sup> Demgegenüber hat sich die Gestalt von Sanktionen, d.h. ihr Zweck, Adressatenkreis sowie ihre Wirkweise in den vergangenen Jahren wesentlich verändert.<sup>4</sup> Spätestens seit den verheerenden humanitären Folgen der in Form eines umfassenden Wirtschaftsembargos verhängten Irak-Sanktionen der UN in den 1990er Jahren wurde der Versuch unternommen, Sanktionen gezielter gegenüber den Verursachern von Bedrohungen der internationalen Sicherheit und des Friedens einzusetzen.<sup>5</sup> Diese als „*smart sanctions*“ oder „*targeted sanctions*“ bezeichneten Maßnahmen richteten sich nunmehr an einzelne natürliche bzw. juristische Personen sowie Wirtschaftssektoren.<sup>6</sup> Sie unterscheiden sich von den vormals eingesetzten „*comprehensive sanctions*“ dadurch, dass sie diskriminierend ausgestaltet werden, um humanitäre Auswirkungen zu begrenzen, während gleichzeitig der Druck auf die betroffenen Personen oder Sektoren erhöht werden soll.<sup>7</sup> Damit hat sich zugleich auch der Sinn und Zweck der Sanktionspolitik verändert: Während früher verbreitet davon ausgegangen wurde, dass Sanktionen dazu dienen, andere Staaten zu einem gewünschten Verhalten zu zwingen, betonen eine Vielzahl von Veröffentlichungen der letzten Jahre die Vielschichtigkeit der mit Sanktionen verfolgten Ziele sowie ihre Einbettung in eine politische Gesamtstrategie.<sup>8</sup>

### I. Die EU-Sanktionspolitik im Überblick

Die Sanktionspolitik der EU steht für eine Verknüpfung zwischen der intergouvernementalen Struktur der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) mit dem supranationalen Unionsrecht. Während ausschließlich sicherheitsbezogene Maßnahmen, wie bspw. Reisebeschränkungen oder reine Waffenembargos, allein dem Bereich der GASP zuzuordnen sind, unterfallen wirtschaftliche Maßnahmen zugleich

3 Vgl. *Galtung*, World Politics 1967/3, S. 378, 379; *Combacau*, in: Bernhardt (ed.), EPIL, S. 311, 313; *Lowenfeld*, S. 850.

4 *Eriksson*, S. 12; *Giumelli*, in: Biersteker/Eckert/Tourinho (eds.), S. 38 ff.; *Carter*, in: Wolfrum (ed.), MPEPIL, Rn. 1.

5 *Eriksson*, S. 19 ff.; *Biersteker/Eckert/Tourinho*, in: Dies. (eds.), S. 1, 1 f.; *Dies.*, in: Dies. (eds.), S. 11, 11; *Drezner*, ISR 2011/1, S. 96, 96 ff.

6 *Biersteker/Eckert/Tourinho*, in: Dies. (eds.), S. 1 f. In der Literatur wird der Begriff der *targeted* oder *smart sanctions* teilweise in einem engeren Sinne nur auf diejenigen Maßnahmen beschränkt, die sich gezielt gegen natürliche oder juristische Personen richten. So bspw. *Tamblé*, EuR 2016/6, S. 666, 667 und *Happold*, in: Ders./Eden (eds.) S. 87, 89 f. Nachfolgend ist demgegenüber von einem weiten Verständnis auszugehen, wonach all jene Maßnahmen umfasst werden, die ein Differenzierungspotenzial aufweisen.

7 *Biersteker/Eckert/Tourinho*, in: Dies. (eds.), S. 11, 13 f.; *Happold*, in: Ders./Eden (eds.), S. 87, 88 f.; *Portela*, Targeted sanctions, S. 8.

8 Exemplarisch *Eriksson*, S. 24 ff.; *Biersteker/Eckert/Tourinho* (eds.); *Giumelli*, Coercing, Constraining and Signalling; *Ders.*, Chaillot Paper 129/2013; *Carter*, in: Wolfrum (ed.), MPEPIL, Rn. 3.

der Außenwirtschaftspolitik, für die der EU gemäß Art. 3 Abs. 1 lit. e) iVm. Art. 207 AEUV die ausschließliche Zuständigkeit zukommt.<sup>9</sup> Das Verhältnis zwischen intergouvernementaler GASP und der Gemeinsamen Handelspolitik (GHP) löst Art. 215 AEUV als spezifische Rechtsgrundlage für den Erlass sog. „restriktiver Maßnahmen“ durch ein zweistufiges Verfahren auf.<sup>10</sup> Hierin wird für den Erlass von Sanktionen gemäß Art. 215 Abs. 1 oder 2 AEUV ein Beschluss „nach Titel V Kapitel 2 des Vertrags über die Europäische Union“ (Art. 28 oder 29 EUV)<sup>11</sup> verlangt. Dieser „GASP-Beschluss“ bildet den Rahmen für eine auf dieser Grundlage zu erlassende Sanktionsverordnung durch den Rat.<sup>12</sup> Während Art. 215 Abs. 1 AEUV Sanktionen gegenüber „einem oder mehreren Drittländern“ vorsieht, adressiert Abs. 2 ausdrücklich „restriktive Maßnahmen gegenüber natürlichen oder juristischen Personen“. Individuelle Sanktionen stützen sich damit regelmäßig auf Abs. 2. Allerdings wird teilweise angenommen, dass aufgrund des offenen Wortlauts („Drittländer“) auch auf Abs. 1 zurückgegriffen werden kann, soweit es sich bei den Adressaten gleichzeitig um die Machthaber selbst oder um mit diesen verbundenen Personen handelt und damit eine hinreichende Nähe zu dem Drittstaat selbst besteht.<sup>13</sup> Mit einer Qualifizierung nach Abs. 1 oder 2 korrespondiert die gerichtliche Überprüfung. So erklärt Art. 275 AEUV zwar zunächst die fehlende Zuständigkeit des Gerichtshofs der EU für Maßnahmen der GASP, sieht in Abs. 2 jedoch Ausnahmen für die Einhaltung von Art. 40 EUV sowie für individuelle Sanktionen iSv. Art. 215 Abs. 2 AEUV vor.

Dienten Sanktionen der Union ursprünglich nahezu allein zur Umsetzung von Resolutionen des UN-Sicherheitsrats, so greift die EU inzwischen verstärkt auf autonome Sanktionen zurück und hat sich dadurch auf dem Gebiet der Sanktionspolitik als internationaler Akteur etabliert.<sup>14</sup> Hierbei setzt sie ausdrücklich auf einen mög-

9 *Giumelli*, Coercing, Constraining and Signalling, S. 125; *Ders.*, Chaillot Paper 129/2013, S. 11 f.

10 Hierzu *Bungenberg*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Art. 215 AEUV, Rn. 3 f.; *Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Art. 215 AEUV, Rn. 10 ff.; *Kokott*, in: Streinz (Hrsg.), Art. 215 AEUV, Rn. 2 u. 5 f.; *Niestedt*, in: Krenzler/Herrmann/Ders. (Hrsg.), Systematische Darstellung von Embargo- und Sanktionsmaßnahmen, Rn. 28 f.

11 Grundsätzlich kommen Beschlüsse nach Art. 28 oder 29 AEUV in Betracht, jedoch wird in der Praxis ausschließlich auf Art. 29 EUV zurückgegriffen. Vgl. *Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Art. 215 AEUV, Rn. 4 u. 10.

12 Zum Verfahren vgl. *Bungenberg*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Art. 215 AEUV, Rn. 20 ff.; *Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Art. 215 AEUV, Rn. 13 ff.; *Niestedt*, in: Krenzler/Herrmann/Ders. (Hrsg.), Systematische Darstellung von Embargo- und Sanktionsmaßnahmen, Rn. 28 f.

13 So *Bungenberg*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Art. 215 AEUV, Rn. 5. A.A.; *Eckes*, CMLR 2014/3, S. 869, 881 f.

14 *Bungenberg*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Art. 215 AEUV, Rn. 7; *Giumelli*, Coercing, Constraining and Signalling, S. 124 ff.; *Charron/Portela*, in: Biersteker/Eckert/Tourinho (eds.), S. 101, 110.

lichst zielgenauen Adressatenkreis.<sup>15</sup> Zugleich dienen restriktive Maßnahmen nach eigenen Aussagen einem breiten Zielkatalog, der neben der „Bekämpfung des Terrorismus und der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen“ auch die „Achtung der Menschenrechte und die Einhaltung der Grundsätze der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der verantwortungsvollen Staatsführung“ zum Gegenstand hat.<sup>16</sup> Sie dienen dadurch den Zielen des Art. 21 EUV, woraus sich wiederum ein weites Anwendungsfeld für *targeted sanctions* der EU ergibt. Den Vorteilen einer gezielteren, flexibleren sowie klaren Sanktionierung durch den Rückgriff auf individuelle Maßnahmen<sup>17</sup> steht dabei jedoch gleichzeitig das Spannungsverhältnis zwischen politischer Zielerreichung und dem Grund- und Menschenrechtsschutz der Betroffenen gegenüber.

## II. *Targeted sanctions* der EU: Spannungsverhältnis zwischen politischer Zielverfolgung sowie dem Schutz der Grund- und Menschenrechte

*Targeted sanctions* können unterschiedlichste Formen annehmen und umfassen bspw. das Einfrieren von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen, Einreisebeschränkungen, Waffenembargos, Embargos über zur internen Repression verwendbare Ausrüstungen, sonstige Ausfuhrbeschränkungen, Einfuhrbeschränkungen und Flugverbote.<sup>18</sup> Vor diesem Hintergrund erscheint es angemessener, von einer negativen Definition auszugehen, wonach unter *targeted sanctions* alle Maßnahmen zu verstehen sind, die keinem umfassenden Embargo entsprechen.<sup>19</sup>

Während gezielte Sanktionen grundsätzlich dabei helfen, den Kreis der Betroffenen einzugrenzen und damit unbeabsichtigte Nebenwirkungen einzuschränken, so ist diesem Instrument allerdings zugleich ein grundsätzlicher Konflikt zwischen politischer Interessenverfolgung sowie dem Schutz der Grund- und Menschenrechte der Betroffenen immanent.<sup>20</sup> Einerseits sieht die EU Sanktionen als ein wichtiges Mittel zur Schaffung von Frieden, Demokratie sowie für die Gewährleistung der Rechts-

15 So heißt es in den vom Rat angenommenen Leitlinien zur Umsetzung und Evaluierung restriktiver Maßnahmen (Sanktionen) im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU, Aktualisierung vom 04.05.2018, Dok. 5664/18 [im Folgenden: Leitlinien], Rn. 13: „Die getroffenen Maßnahmen sollten auf diejenigen 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 und sie unterstützen. Solche gezielten Maßnahmen sind wirksamer als Maßnahmen, die unterschiedslos angewandt werden; außerdem werden dadurch die nachteiligen Auswirkungen auf diejenigen, die nicht die Verantwortung für solche Politiken oder Handlungen tragen, so gering wie möglich gehalten“.

16 Rat, Grundprinzipien für den Einsatz restriktiver Maßnahmen (Sanktionen), 07.06.2004, Dok. 10198/1/04 [im Folgenden: Grundprinzipien], Rn. 3.

17 Zu den Vorteilen Portela, *Targeted sanctions*, S. 9 f.; Biersteker/Eckert/Tourinho, in: Dies. (eds.), S. 11, 14.

18 Leitlinien, (fn. 15), Rn. 14.

19 Portela, *Targeted sanctions*, S. 8.

20 Eckes, in: Blockmans/Koutrakos (eds.), S. 206, 218; Dies., CMLR 2014/3, S. 869, 870 ff.; Happold, in: Ders./Eden (eds.) S. 87, 88 ff.; Pursiainen, S. 4.

staatlichkeit, der Menschenrechte und des Völkerrechts.<sup>21</sup> Gezielte Maßnahmen erscheinen im Vergleich mit *comprehensive sanctions* dabei auf den ersten Blick als das grund- und menschenrechtssensiblere Instrument.<sup>22</sup> Andererseits gehen mit der sog. „Listung“ einer Person häufig schwerwiegendste Einschränkungen der Lebensführung einher:<sup>23</sup> Das Einfrieren von Geldern und sonstigen wirtschaftlichen Ressourcen nimmt den Betroffenen zum einen jede Form der wirtschaftlichen Bewegungsfreiheit, insbesondere durch die Auswirkungen im Verhältnis zu Dritten. Reisebeschränkungen führen zusätzlich zu einer räumlichen Isolation. Hinzuweisen ist weiterhin auf die häufig auch psychischen Auswirkungen sowie den allgemeinen Reputationsverlust.

Als in den 1990ern auf Ebene der UN begonnen wurde, vermehrt von gezielten Maßnahmen Gebrauch zu machen, zählten zu den Adressaten typischerweise Staatsoberhäupter und die herrschende politische Elite.<sup>24</sup> Als Verursachern von terroristischen Handlungen, Angriffen auf gewählte Regierungen sowie Unterdrückung und anderen Formen von Menschenrechtsverletzungen wurde den Betroffenen wenig Sympathie entgegengebracht, sodass der Schutz der Grund- und Menschenrechte in den Hintergrund trat.<sup>25</sup> Mit den Sanktionen gegen *Al-Qaida* ab 1998, genauer gesagt durch deren Ausweitung auf tatsächliche sowie angebliche Unterstützer im Anschluss an die terroristischen Anschläge vom 11. September 2001, änderte sich jedoch der Adressatenkreis, und die Rolle der Grund- und Menschenrechte rückte in den Fokus der Aufmerksamkeit.<sup>26</sup>

Anders als gegenüber UN-Sanktionen konnten die Betroffenen gegenüber restriktiven Maßnahmen der EU den Rechtsweg beschreiten. Dies führte zu dem wegweisenden Urteil des EuGH vom 3. September 2008 in der Rechtssache *Kadi*,<sup>27</sup> welches den Beginn einer ganzen Reihe von Gerichtsentscheidungen markiert, in denen rechtliche Rahmenbedingungen für die EU-Sanktionspolitik entwickelt wurden.<sup>28</sup> In diesem Zusammenhang ist auch auf die Rechtsprechungslinie des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) zur Umsetzung von UN-Sanktionen durch die Konventionsmitglieder hinzuweisen, wie sie in den Entscheidungen *Nada* sowie *Al-Dulimi* zum Ausdruck kommt.<sup>29</sup> Zwar verfolgt der EGMR darin für das Verhältnis zwischen der Pflicht zur Umsetzung von UN-Resolution und der Bindung an die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) einen – verglichen mit dem EuGH

21 Grundprinzipien, (fn. 16), Rn. 1 und 3.

22 Vgl. oben S. 2.

23 Zu den Auswirkungen *de Goede*, Security Dialogue, 2011/6, S. 499, 502 ff.; *Sullivan/Hayes*, Blacklisted, S. 26 ff.; *Eckes*, CMLR 2014/3, S. 869, 885 f.

24 *Happold*, in: Ders./Eden (eds.), S. 87, 91.

25 *Ibid.*

26 *Ibid.*, S. 87, 91 f.

27 EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, *Kadi und Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission*, ECLI:EU:C:2008:461.

28 M.w.N. *Happold*, in: Ders./Eden (eds.), S. 87; *Pantaleo*, in: *Happold/Eden* (eds.), S. 174 ff.; *Pursiainen*, S. 5 ff.; *Tamblé*, EuR 2016/6, S. 666, 669 ff.

29 EGMR (GK), No. 10593/08, *Nada* gg. *Schweiz* sowie No. 5809/08, *Al-Dulimi und Montana Management Inc. gg. Schweiz*. Zur Gegenüberstellung und Bewertung der Rechtsprechung vgl. *Jaber, Layla Kristina*, Saar Blueprints, 2016/10 DE.



– weniger resoluten Ansatz, der mehr auf eine harmonische Auslegung als auf eine grundrechtliche Selbstbehauptung abzielt.<sup>30</sup> Jedoch sind die in den Entscheidungen entwickelten materiellen Schutzstandards der EMRK über Art. 52 Abs. 3 GrCh als Mindestgarantien anzusehen, die im Rahmen einer Auslegung der Grundrechte der GrCh nicht unterschritten werden dürfen.<sup>31</sup>

Der Rat passt seither seine Sanktionspolitik im Wechselspiel mit der Rechtsprechungspraxis des Gerichtshofs an.<sup>32</sup> Die europäische Rechtsprechung ist damit Treiber eines sich weiter ausdifferenzierenden Grund- und Menschenrechtsschutzes im Bereich der europäischen Sanktionspolitik. Sie hat bisher auf Grundlage von Art. 41 und 47 GrCh sowie Art 296 AEUV einzelne Verfahrensgarantien, insbesondere Anhörungs-, Begründungs- und Beweispflichten, formuliert, aber auch die Wahrung des Eigentumsschutzes (Art. 17 GrCh), der unternehmerischen Freiheit (Art. 16 GrCh) sowie der Verhältnismäßigkeit thematisiert (Art. 52 GrCh).<sup>33</sup> Die einzelnen Schutzstandards unterliegen in ihrer individuellen Ausprägung dabei einem fortlaufenden Entwicklungsprozess. Dieser wird insbesondere durch die Tatsache verstärkt, dass das Sanktionsrecht auf keinerlei geschriebene Verfahrensvorschriften zurückgreifen kann.<sup>34</sup> Der individuelle Rechtsschutz gegenüber Sanktionen der EU kann vor diesem Hintergrund als „*work in progress*“ bezeichnet werden. Die Sanktionen der EU im Rahmen der Ukraine-Krise und insbesondere der hier zu behandelnde *Azarov*-Fall weisen in diesem Zusammenhang weiteres Entwicklungspotenzial auf.

### C. Veruntreuungssanktionen der EU

Bei Veruntreuungssanktionen („*misappropriation sanctions*“) der EU handelt es sich um restriktive Maßnahmen, die gegenüber – zumeist ehemaligen – Machthabern bzw. ihren Angehörigen aufgrund einer bereits festgestellten oder möglichen Veruntreuung staatlicher Mittel verhängt werden und die dabei das Einfrieren von Geldern sowie anderen wirtschaftlichen Ressourcen vorsehen.<sup>35</sup> Sie repräsentieren einen eher unty-

30 EGMR (GK), No. 10593/08, *Nada* gg. Schweiz, Rn. 169 ff. sowie No. 5809/08, *Al-Dulimi und Montana Management Inc.* gg. Schweiz, Rn. 134 ff. Anders noch EGMR, No. 5809/08, *Al-Dulimi und Montana Management Inc.* gg. Schweiz, Rn. 116 ff. Krit. zur Rechtsprechung der GK Jaber, Layla Kristina, Saar Blueprints, 2016/10 DE, S. 14 ff. sowie 25 ff.

31 *Terhechte*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Art. 52 GrCh, Rn. 15. Vgl. jüngst EuGH, verb. Rs. C-585/18, C-624/18 und C-625/18, *A.K. (Indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême)*, ECLI:EU:C:2019:982, Rn. 118 („Der Gerichtshof muss daher darauf achten, dass seine Auslegung von Art. 47 Abs. 2 der Charta ein Schutzniveau gewährleistet, das das in Art. 6 EMRK in seiner Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte garantierte Schutzniveau nicht verletzt.“).

32 *Pursiainen*, S. 4. Mit empirischen Erhebungen *Chacko*, YaleJIntL 2019/1, S. 1, 24 ff.

33 *Pursiainen*, S. 5 ff.; *Tamblé*, EuR 2016/6, S. 666, 669 ff.

34 *Egger*, EuZW 2019/8, S. 326, 330.

35 *Cizmaziova*, What are EU misappropriation sanctions and what are we doing about them?, abrufbar unter: [https://cifar.eu/eu\\_misappropriation\\_sanctions/](https://cifar.eu/eu_misappropriation_sanctions/) (10.3.2020); *Moiseienko*, Are EU misappropriation sanctions dead?, abrufbar unter: <https://voelkerrechtsblog.org/are-eu-misappropriation-sanctions-dead/> (10.03.2020); *Boogaerts*, J. Int. Relat. Dev. 2020/1, S. 67, 67 ff.



pischen und zudem noch recht jungen Typ von restriktiven Maßnahmen der EU, der im Folgenden umrissen (I.) und anschließend in seinem Verhältnis zum internationalen Recht der Korruptionsbekämpfung betrachtet werden soll (II.).

## I. Veruntreuungssanktionen als Instrument der europäischen Sanktionspolitik

Während die EU bereits seit Jahrzehnten eine aktive Sanktionspolitik betreibt, die – wie bereits dargestellt – inzwischen vielfach individuelle Maßnahmen zum Gegenstand hat, so stellen Veruntreuungssanktionen in diesem Zusammenhang ein noch verhältnismäßig neues Instrument dar. Sie können damit als eine späte Ausprägung des allgemeinen Übergangs von *comprehensive sanctions* zu *targeted sanctions* betrachtet werden.

Erstmals wurden Veruntreuungssanktionen im Jahr 2011 im Zuge des sog. „Arabischen Frühlings“ gegenüber Mitgliedern der politischen Elite in Tunesien und Ägypten verhängt.<sup>36</sup> In der Literatur wird davon ausgegangen, dass jeweils das Bitten der revolutionären Kräfte Auslöser der Maßnahmen gewesen ist.<sup>37</sup> In den Beschlüssen 2011/72/GASP<sup>38</sup> sowie 2011/172/GASP<sup>39</sup> wird die Unterstützung der Bevölkerung bei der Schaffung einer stabilen und pluralistischen Demokratie und bei der Herstellung von Rechtsstaatlichkeit sowie der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten als Begründung für die Maßnahmen angeführt.<sup>40</sup>

Hierbei wird eine erste Besonderheit von Veruntreuungssanktionen deutlich, nämlich, dass sie – im Gegensatz zu anderen Sanktionsformen – auf keine Verhaltensänderung abzielen und damit auch nicht die Ausübung von Druck zum Gegenstand haben.<sup>41</sup> Stattdessen verfolgt die EU mit ihnen sowohl einen konkreten technischen als auch einen politischen Zweck, der von dem Verhalten des Adressaten nahezu unabhängig ist: Veruntreuungssanktionen sollen eine Kapitalflucht in Folge eines Regimewechsels verhindern und dadurch eine Wiedererlangung von veruntreuten Staatsgeldern durch die Behörden des jeweiligen Landes ermöglichen.<sup>42</sup> Teilweise wird davon ausgegangen, dass sie dabei als eine Art vorbeugende Notfallmaßnahme für die Zeit zwischen dem Regimewechsel und dem Erlass eines formellen Rechtshilfeersuchens durch die neue politische Führung fungieren.<sup>43</sup> Die Behörden des jewei-

36 Portela, Kleptocrats, S. 1; Boogaerts/Dies./Drieskens, Mediterranean Politics 2016/2, S. 205, 213. Ein Überblick über derzeit geltende Veruntreuungssanktionen findet sich unter: <https://sanctionswatch.cifar.eu> (10.03.2020).

37 Boogaerts/Dies./Drieskens, Mediterranean Politics 2016/2, S. 205, 213 f.

38 Beschluss 2011/72/GASP des Rates vom 31. Januar 2011 über restriktive Maßnahmen gegen bestimmte Personen und Organisationen angesichts der Lage in Tunesien, ABL. L 28 v. 02.02.2011, S. 62 – 64.

39 Beschluss 2011/172/GASP des Rates vom 21. März 2011 über restriktive Maßnahmen gegen bestimmte Personen, Organisationen und Einrichtungen angesichts der Lage in Ägypten, ABL. L 76 v. 22.03.2011, S. 63 – 67.

40 Vgl. jeweils Erwägungsgrund 1 und 2 der Beschlüsse 2011/72/GASP sowie 2011/172/GASP.

41 Portela, Kleptocrats, S. 5.

42 Ibid., S. 5 f.

43 Ibid., S. 5.

ligen Staates erhalten dadurch Zeit, um die veruntreuten Vermögenswerte genau zu identifizieren und ein offizielles Verfahren gegen die jeweiligen Personen einzuleiten, welches die Grundlage für ein späteres, rechtssicheres Rechtshilfeersuchen bildet. Durch den Erlass von Veruntreuungssanktionen bietet die EU eine Soforthilfemaßnahme zur Rückerlangung von Staatsgeldern, durch die letztlich die neue politischen Führung gestärkt und darüber hinaus eine Brücke zu dieser aufgebaut werden soll.<sup>44</sup> Dieses Vorgehen steht im Zusammenhang mit der Förderung der Demokratisierung und Rechtsstaatsentwicklung in Drittstaaten, wie sie sich aus Art. 21 Abs. 2 lit. b) EUV ergibt.<sup>45</sup>

Aus dem Vorstehenden ergibt sich ein weiteres, zentrales Alleinstellungsmerkmal von Veruntreuungssanktionen der EU, nämlich ihre Abhängigkeit von Handlungen der Behörden des jeweiligen Drittstaats.<sup>46</sup> So hängt der Erlass von Veruntreuungssanktionen der EU davon ab, dass die Behörden des betreffenden Staates eine Person als für die Veruntreuung öffentlicher Gelder verantwortlich identifizieren.<sup>47</sup> Hieraus folgt für das Spannungsverhältnis zwischen Sanktionspolitik und dem Grundrechtsschutz ein für Veruntreuungssanktionen charakteristisches Dreiecksverhältnis zwischen dem Rat, den Adressaten sowie den Behörden des Drittstaats, die durch eigenes Handeln auf den Erlass von restriktiven Maßnahmen der EU Einfluss nehmen.

## II. Das Verhältnis zum internationalen Recht der Korruptionsbekämpfung

Die Ausrichtung auf eine Wiedererlangung von veruntreuten Staatsgeldern, aber auch das beschriebene Dreiecksverhältnis, stellen Veruntreuungssanktionen in den größeren Kontext der internationalen Korruptionsbekämpfung. Diese wird inzwischen durch eine Vielzahl von bilateralen, regionalen sowie multilateralen Initiativen und Abkommen geprägt.<sup>48</sup> Aus europäischer Sicht sind dabei insbesondere die OECD-Konvention von 1997,<sup>49</sup> das Straf- sowie Zivilrechtsübereinkommen über Korruption des Europarats von 1999 (SÜK bzw. ZÜK)<sup>50</sup> sowie insbesondere das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (United Nations Convention Against Corruption, UNCAC) von 2003<sup>51</sup> zu nennen. Assoziierungsabkommen wie dasjenige zwischen der EU und der Ukraine (EuUAA)<sup>52</sup> beziehen sich in ihrer Verpflichtung

44 Ibid., S. 6.

45 Ibid.

46 Ibid., S. 9 f.

47 Ibid.

48 Vgl. den Überblick bei *Posadas*, *DukeJComp&IntlL* 2000/10, S. 345, 370 ff.; *Abbot*, in: *Wolfrum* (ed.), *MPEPIL*, Rn. 3 ff.; *Arnone/Borlini*, S. 217 ff.

49 *Organization of Economic Cooperation and Development (OECD)*, Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, adopted by the Negotiating Conference on 21/11/1997.

50 *Europarat*, Strafrechtsübereinkommen über Korruption, 27. Januar 1999, ETS 173 samt Zusatzprotokoll vom 1. Februar 2005, ETS 191; Zivilrechtsübereinkommen über Korruption, 4. November 1999, ETS 174.

51 Siehe Fn. 1.

52 Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Ukraine andererseits, ABl. L 161 v. 29.05.2014, S. 3 – 2137.

zu einer engeren Zusammenarbeit im Bereich der Korruptionsbekämpfung wiederum auf die einschlägigen internationalen Übereinkünfte (Art. 22 Abs. 4 EuUAA).

Die einzelnen Abkommen weisen einen unterschiedlich weiten Anwendungsbereich auf: Die OECD-Konvention zielt auf eine Kriminalisierung der Bestechung von Hoheitsträgern durch Private (Art. 1 OECD-Konvention). Durch das Strafrechts- sowie Zivilrechtsübereinkommen des Europarats wird demgegenüber der Gesamtbereich der Bestechung sowie der missbräuchlichen Einflussnahme erfasst (Art. 2 – 12 SÜK sowie Art. 2 ZÜK). Noch wesentlich weiter reicht die UNCAC, welche darüber hinaus auch die Unterschlagung, Veruntreuung oder sonstige unrechtmäßige Verwendung von Vermögensgegenständen durch einen Amtsträger (Art. 17 UNCAC) sowie die unrechtmäßige Bereicherung (Art. 20 UNCAC) zum Gegenstand hat. Sie ist bislang von 187 Mitgliedern ratifiziert worden, darunter auch Tunesien, Ägypten sowie der Ukraine.<sup>53</sup> Die EU ist dem Abkommen 2008 als sog. Organisation der regionalen Wirtschaftsintegration beigetreten (Art. 67 Abs. 2 UNCAC).<sup>54</sup>

Neben der Förderung und Verstärkung von Maßnahmen zur effizienteren und wirksameren Verhütung und Bekämpfung von Korruption (Art. 1 lit. a) UNCAC) durch gemeinsame Begriffsdefinitionen (Art. 2 UNCAC), Vorbeugungsmaßnahmen (Kapitel II, Art. 5 – 14 UNCAC) sowie der Kriminalisierung und Verfolgung von unterschiedlichen Korruptionsarten durch die Vertragsstaaten (Kapitel III, Art. 15 – 42 UNCAC) liegt ein wesentlicher Schwerpunkt der Konvention auf der internationalen Zusammenarbeit (Art. 1 lit. b) UNCAC bzw. Kapitel IV – VI, Art. 43 – 62 UNCAC). Eine Besonderheit des Abkommens ist in diesem Zusammenhang die Aufnahme eines eigenen Abschnitts über die Wiedererlangung von Vermögenswerten (Kapitel V – Asset Recovery, Art. 51 – 59 UNCAC). Darin bezeichnet der einleitende Art. 51 UNCAC die Rückgabe von Vermögenswerten als einen wesentlichen Grundsatz des Übereinkommens und erklärt, dass die Vertragsstaaten in dieser Hinsicht im größtmöglichen Umfang zusammenarbeiten und sich unterstützen sollen.<sup>55</sup> Verbreitet wird hieraus geschlossen, dass alle Zweifel bezüglich der Auslegung von Bestimmungen, die sich auf die Rückforderung von Vermögenswerten beziehen, zugunsten der Rückforderung als einem Kernanliegen des Übereinkommens gelöst werden sollten.<sup>56</sup> Brun sieht hierin sogar eine Aufforderung – wenn nicht gar eine Verpflichtung – über die in Art. 52 – 59 UNCAC verlangten Maßnahmen hinaus jede erforderliche Unterstützung zu leisten.<sup>57</sup> Dies erscheint jedoch vor dem Hintergrund der *travaux préparatoires* sowie der Tatsache, dass an verschiedenen Stellen die Erwägung weiter-

53 Zum Stand der Unterzeichnung und Ratifizierung, siehe: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html> (10.03.2020).

54 Beschluss 2008/801/EG des Rates vom 25. September 2008 über den Abschluss — im Namen der Europäischen Gemeinschaft — des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption, ABl. L 287 v. 29.10.2008, S. 1 – 110.

55 Dort heißt es: „The return of assets pursuant to this chapter is a fundamental principle of this Convention, and States Parties shall afford one another the widest measure of cooperation and assistance in this regard”.

56 So bspw. Brun, in: Rose/Kubiciel/Landwehr (eds.), Art. 51, S. 518; Arnone/Borlini, S. 487 ff.

57 Brun, in: Rose/Kubiciel/Landwehr (eds.), Art. 51, S. 518.

gehender Maßnahmen (nur) nahegelegt wird,<sup>58</sup> eher zweifelhaft, sodass für die Zusammenarbeit bei der Rückerlangung von Vermögenswerten auf die Einzelbestimmungen des Kapitels V abzustellen ist.<sup>59</sup>

Auf das für Veruntreuungssanktionen charakteristische Einfrieren<sup>60</sup> von Vermögenswerten wird in Art. 54 Abs. 2 sowie Art. 55 Abs. 2 UNCAC Bezug genommen. Art. 54 Abs. 2 UNCAC verlangt, dass Staaten die erforderlichen Maßnahmen treffen („take such measures as may be necessary“), um eine gegenseitige Kooperation bei der Durchsetzung von Einfrier- bzw. Beschlagnahmeentscheidungen grundsätzlich zu ermöglichen. Art. 54 Abs. 2 lit. a) UNCAC adressiert dabei die Durchsetzung einer Einfrierungs- oder Beschlagnahmeentscheidung eines Gerichts oder einer zuständigen Behörde eines ersuchenden Vertragsstaats, während lit. b) bezüglich der Art und Weise des Ersuchens unbestimmt bleibt. Einschränkend wird jedoch in beiden Fällen ein (formelles) Ersuchen verlangt, das dem ersuchten Vertragsstaat einen angemessenen Grund zu der Annahme liefert, dass es hinreichende Gründe für die Ergreifung solcher Maßnahmen gibt und dass in Bezug auf die Vermögensgegenstände letztlich eine Einziehungsentscheidung im Sinne des Abs. 1 lit. a) ergehen wird.<sup>61</sup> Nach Abs. 2 lit. c) sollen die Staaten außerdem zusätzliche Maßnahmen erwägen („consider taking additional measures“), mittels derer die zuständigen Behörden Vermögensgegenstände für eine Einziehung sicherstellen können. Die Norm ist offen formuliert und umfasst daher grundsätzlich auch solche Maßnahmen, die kein Rechtshilfeersuchen voraussetzen.<sup>62</sup> Demnach ließe sich die Verhängung von Veruntreuungssanktionen grundsätzlich darunter fassen. Ein rechtlicher Mehrgewinn ist damit jedoch nicht verbunden, da es sich um keine konkrete Verpflichtung handelt.

Während Art. 54 UNCAC eine Pflicht zur Kooperation und Einrichtung erforderlicher Verfahren beinhaltet, so verlangt demgegenüber Art. 55 UNCAC von den

58 So bspw. in Art. 52 Abs. 6, 54 Abs. 1 lit. c) und 2 lit. c) UNCAC („shall consider“).

59 Aus den *travaux préparatoires* geht hervor, dass in den Entwürfen ursprünglich sogar von einem unveräußerlichen Recht („inalienable right“) gesprochen, jedoch aufgrund zahlreicher Bedenken gegenüber der rechtlichen Bedeutung dieser Begrifflichkeit und damit verbundenen Forderungen nach einer vollständigen Streichung des Satzes schließlich die Formulierung „fundamental principle“ sowie ein Auslegungsvermerk zu Art. 51 UNCAC aufgenommen wurde, der darauf hinweist, dass die Formulierung keinerlei rechtliche Auswirkungen für die nachfolgenden Artikel des Kapitels haben soll. (vgl. *Travaux Préparatoires of the negotiations for the elaboration of the United Nations Convention against Corruption*, adopted by the General Assembly in its resolution 58/4 of 31 October 2003, S. 439 ff.).

60 Nach Art. 2 lit. f) UNCAC ist unter einem Einfrieren sowie einer Beschlagnahme („freezing“ und „seizure“) das vorübergehende Verbot der Übertragung, Umwandlung oder Bewegung von Vermögensgegenständen oder der Verfügung darüber oder die vorübergehende Verwahrung oder Kontrolle von Vermögensgegenständen aufgrund einer von einem Gericht oder einer anderen zuständigen Behörde getroffenen Entscheidung zu verstehen. In Abgrenzung dazu definiert lit. g) eine Einziehung („confiscation“) als die dauernde Entziehung von Vermögensgegenständen aufgrund einer von einem Gericht oder einer anderen zuständigen Behörde getroffenen Entscheidung.

61 Dort heißt es jeweils wörtlich: „[...] that provides a reasonable basis for the requested State Party to believe that there are sufficient grounds for taking such actions and that the property would eventually be subject to an order of confiscation for purposes of paragraph 1 (a)“.

62 *Ivory*, in: Rose/Kubiciel/Landwehr (eds.), Art. 54, S. 557.

Staaten konkrete Unterstützungshandlungen iSv. Art. 31 UNCAC (Freezing, Seizure and Confiscation).<sup>63</sup> Die Norm ist als *self-executing* anzusehen.<sup>64</sup> Art. 55 Abs. 2 UNCAC verlangt dabei ein Ersuchen, welches eine Straftat iSd. Konvention zum Gegenstand hat, auf eine Handlung iSv. Art. 31 Abs. 1 UNCAC gerichtet ist und, dass dem ersuchenden Staat die Gerichtsbarkeit über die konkrete Straftat zukommt.<sup>65</sup> Abs. 3 lit. c) verlangt darüber hinaus in formeller Hinsicht eine Darstellung des Sachverhalts, auf den sich der ersuchende Vertragsstaat stützt und eine Beschreibung der konkreten Maßnahmen, um die ersucht wird, sowie, wenn vorhanden, eine rechtlich verwertbare Abschrift einer Anordnung, auf der das Ersuchen beruht. Abs. 7 erlaubt in diesem Zusammenhang eine Ablehnung der Zusammenarbeit mangels ausreichender und rechtzeitiger Beweise oder bei geringfügigen Vermögenswerten. Durch die entsprechende Anwendung der allgemeinen Regeln des Art. 46 UNCAC (Mutual Legal Assistance) über Abs. 3 S. 1 finden weiterhin die Ausnahmebestimmungen des Art. 46 Abs. 21 lit. a – d) Anwendung auf Art. 55 UNCAC.<sup>66</sup> Dabei erlaubt bspw. Art. 46 Abs. 21 lit. b) UNCAC die Ablehnung eines Ersuchens, wenn der ersuchte Vertragsstaat der Ansicht ist, dass die Erledigung des Ersuchens geeignet ist, seine Souveränität, seine Sicherheit, seine öffentliche Ordnung oder andere wesentliche Interessen zu beeinträchtigen.

Angesichts des zeitlichen Rahmens, in dem sich Veruntreuungssanktionen bislang bewegt haben, ist bereits fraglich, ob die formellen Anforderungen an ein Ersuchen von Seiten einer neuen Regierung überhaupt eingehalten werden können. Zwar lassen die Normen hinsichtlich des Umfangs der Nachweispflicht einen gewissen Auslegungsspielraum zu, jedoch gelten bereits die grundlegenden formellen Voraussetzungen eines Rechtshilfeersuchens als hohe Hürde für die ersuchenden Staaten.<sup>67</sup> Dies ist auch ein wesentlicher Grund dafür, warum eine Anwendung von Abkommen, die sich genereller auf eine Zusammenarbeit in der Kriminalitätsbekämpfung konzentrieren, eine mit der Wirkweise von Veruntreuungssanktionen vergleichbare Maßnahme nicht hervorbringen kann.<sup>68</sup> Umgekehrt könnte jedoch gerade diese Tatsache ein autonomes

63 Ibid.

64 Ibid.

65 In Art. 55 Abs. 2 UNCAC heißt es ausdrücklich: „Following a request made by another State Party having jurisdiction over an offence established in accordance with this Convention, the requested State Party shall take measures to identify, trace and freeze or seize proceeds of crime, property, equipment or other instrumentalities referred to in article 31, paragraph 1, of this Convention for the purpose of eventual confiscation to be ordered either by the requesting State Party or, pursuant to a request under paragraph 1 of this article, by the requested State Party“.

66 So auch *Arnone/Borlini*, S. 499.

67 *Pieth/Smith/Jorge*, U4 Brief, February 2004 – No. 2, S. 2.

68 Vgl. in dieser Hinsicht bspw. *Vereinte Nationen*, Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, UN Res. 55/25 vom 15. November 2000, 2225 UNTS 209; *Europarat*, Europäisches Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen, 20. April 1959, ETS 30 inklusive ergänzender Zusatzprotokolle vom 17. März 1978 (ETS 99) und vom 01. Februar 2004 (ETS 182) oder das Übereinkommen über Geldwäsche sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten, 08. November 1990, ETS 141.

Tätigwerden der EU in Form von restriktiven Maßnahmen erklären, welches nicht entlang der durch die UNCAC aufgestellten Verfahren operiert.

Veruntreuungssanktionen helfen damit in der kritischen, aber zugleich auch für die Rückerlangung entscheidenden Übergangszeit durch das Einfrieren von möglicherweise veruntreuten Staatsgeldern. Als eine Art informelle Sofortmaßnahme gehen sie damit über die aus Art. 54 und 55 UNCAC resultierenden Kooperationspflichten hinaus (UNCAC+).

#### D. Veruntreuungssanktionen der EU in der Ukraine-Krise

Dem derzeitigen Ukraine-Konflikt liegen teils historisch weit zurückreichende regionale Spannungen zugrunde.<sup>69</sup> Die Dramaturgie des Konflikts ist zudem gekennzeichnet durch unterschiedlichste Verwicklungen, über deren Deutung die verschiedenen Seiten miteinander ringen.<sup>70</sup> Die Sanktionen der EU knüpfen innerhalb des Konflikts an zwei unterschiedliche Handlungsstränge an. Die vorliegende Untersuchung konzentriert sich dabei auf die im Zuge des Regimewechsels verhängten Veruntreuungssanktionen. Diese sind von dem Gesamtpaket unterschiedlichster restriktiver Maßnahmen der EU zu unterscheiden, die an das Eingreifen Russlands in der Krise anknüpfen.<sup>71</sup>

Der Ausgangspunkt der europäischen Veruntreuungssanktionen ist in den Anfängen des Ukraine-Konflikts selbst im Spätherbst 2013 zu sehen. Am 21. November 2013 wurde bekannt, dass die ukrainische Führung um den Präsidenten *Viktor Fedorovych Yanukovych* die Vorbereitungen zu einer Unterzeichnung eines mit der EU ausgehandelten Assoziierungsabkommens stoppen wolle.<sup>72</sup> Der damit eingeschlagene Kurswechsel in den Beziehungen zur EU schien sich endgültig zu manifestieren, als auf dem darauf folgenden Gipfel von Vilnius am 28. und 29. November die Unterzeichnung des Abkommens tatsächlich ausblieb.<sup>73</sup> Bereits in Folge der ersten Anzeichen dieses Kurswechsels kam es zu öffentlichen Demonstrationen in der Ukraine.<sup>74</sup> Diese als „Euromaidan“ bezeichneten Proteste weiteten sich rasant aus und schlugen ab Mitte Januar 2014 in gewalttätige Auseinandersetzungen um.<sup>75</sup> Die Proteste und deren drohende gewalttätige Eskalation setzten dabei die politische Elite der Ukraine erheblich unter Druck.<sup>76</sup> Von Seiten der EU beschränkte man sich zunächst noch darauf, die eigene Besorgnis gegenüber den gewaltsamen Zusammenstößen rund um die Maidan-Proteste auszudrücken, während von offizieller Seite aus versucht

69 Hierzu *Schnell*, APuZ 2014/47-48, S. 10, 10 ff.

70 Siehe hierzu exemplarisch die unterschiedlichen Darstellungen zu den politischen Entwicklungen von *Sommerbauer*, 2016, S. 33 ff. gegenüber bspw. *Azarov* oder *Pradetto*, Die Friedens-Warte 2014/1-2, S. 31, 31 ff.

71 Hierzu ausführlich bspw. *Aladyev*, JOR 2015/1, S. 21, 21 ff.; *Hertle*, ZEuS 2015/2, S. 117, 117 ff.

72 *Sommerbauer*, S. 36 f.; *Azarov*, S. 33.

73 *Sommerbauer*, S. 38.

74 *Kostanyan/Meister*, CEPS Working Document 423/2016, S. 1.

75 *Ibid.*, S. 37 ff.

76 Hierzu *Sommerbauer*, S. 39 ff.; *Azarov*, S. 17 ff. u. 62 ff.

wurde, eine Verständigung zwischen der Regierung und den Demonstranten zu erzielen.<sup>77</sup>

Nachdem es Ende Februar 2014 zu ersten Todesopfern gekommen war und die Gewalt weiter eskalierte, floh ein Teil der politischen Führung, einschließlich des Präsidenten *Janukowych*, während ein anderer Teil zu den Protestierenden überlief.<sup>78</sup> Auch wenn die Absetzung des Präsidenten auf diese Weise regelmäßig als verfassungswidrig angesehen wird,<sup>79</sup> so vollzog sich dadurch schlussendlich in faktischer Hinsicht ein Regime-Wechsel. Zunächst wurde eine Übergangsregierung unter der Führung von *Oleksandr Turchynov* gebildet.<sup>80</sup> Bei den ersten Wahlen wurde *Petro Poroschenko* zum neuen Präsidenten der Ukraine gewählt.<sup>81</sup> Bei der jüngsten Präsidentschaftswahl im März und April 2019 wurde er durch *Volodymyr Selenskyj* ersetzt.<sup>82</sup>

Die EU hatte ihrerseits als Antwort auf die ersten Todesopfer der Maidan-Proteste ihren politischen Kurs geändert und verhängte auf Grundlage von Beschluss 119/2014/GASP sowie Verordnung (EU) Nr. 208/2014 vom 5. März 2014 gezielte Sanktionen gegenüber einzelnen Mitgliedern der früheren politischen Elite in der Ukraine, darunter auch gegen den Präsidenten *Janukowych* sowie den ehemaligen Premierminister *Mykola Yanovych Azarov*.<sup>83</sup>

Als Zweck nennt der Beschluss die „Stärkung und Unterstützung der Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung der Menschenrechte“.<sup>84</sup> Auch wenn im Vergleich zu den Sanktionen in Folge des Arabischen Frühlings erstmals auch ein Bezug zu Menschenrechtsverletzungen hergestellt wird, handelt es sich unzweifelhaft um Veruntreuungssanktionen:<sup>85</sup> Art. 1 Abs. 1 des Beschlusses sieht das Einfrieren „sämtliche[r] Gelder und wirtschaftliche[r] Ressourcen, die im Besitz oder im Eigentum der Personen, die als für die Veruntreuung staatlicher Vermögenswerte der Ukraine verantwortlich identifiziert wurden, sowie der für Menschenrechtsverletzungen in der Ukraine verantwortlichen Personen und der mit ihnen verbundenen, in der Liste im Anhang aufgeführten, natürlichen oder juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen stehen oder von diesen gehalten oder kontrolliert werden“, vor. Im Anhang des

77 Kuzio, JCMS 2017/1, S. 103, 107 f.

78 Sommerbauer, S. 41 f.

79 So z.B. *Aladyev*, JOR 2015/1, S. 21, 25; *Azarov*, S. 29 f.

80 Der Mann für den Übergang, abrufbar unter: <https://www.handelsblatt.com/politik/international/alexander-turtschinow-der-mann-fuer-den-uebergang/9524242.html?ticket=ST-7850914-H9x5QB7cVMfxmTekbueX-ap2> (10.03.2020).

81 Petro Poroschenko gewinnt Präsidentenwahl, abrufbar unter: <https://www.zeit.de/politik/ausland/2014-05/ukraine-wahl-petro-poroschenko> (10.03.2020).

82 Ukraine: Prowestlicher Selenskyi gewinnt absolute Mehrheit, abrufbar unter: <https://www.zeit.de/news/2019-07/22/wahlsieger-selenskyj-will-krieg-in-der-ostukraine-beenden> (10.03.2020).

83 Beschluss 2014/119/GASP des Rats vom 5. März 2014 über restriktive Maßnahmen gegen bestimmte Personen, Organisationen und Einrichtungen angesichts der Lage in der Ukraine, ABl. L 66 v. 06.03.2014, S. 26 – 30 sowie Verordnung (EU) Nr. 208/2014 des Rats vom 5. März 2014 über restriktive Maßnahmen gegen bestimmte Personen, Organisationen und Einrichtungen angesichts der Lage in der Ukraine, ABl. L 66 v. 06.03.2014, S. 1 – 10.

84 Beschluss 2014/119/GASP, S. 26 – 30 (Erwägungsgrund 2).

85 *Portela*, Kleptocrats, S. 23 f.



Beschlusses bzw. Anhang I der Verordnung werden diesbezüglich die einzelnen Adressaten mit Geburtsdatum sowie (ehemaliger) Funktion aufgelistet. Weiterhin enthielt die Verordnung zum Erlasszeitpunkt für jeden der Betroffenen die standardmäßige Begründung, dass die „Person [...] in der Ukraine Gegenstand strafrechtlicher Verfolgung zur Untersuchung von Straftaten im Zusammenhang mit der Veruntreuung öffentlicher Gelder der Ukraine und des illegalen Transfers dieser Gelder in das Ausland [ist]“.

Durch Beschluss 2015/143/GASP<sup>86</sup> vom 29. Januar 2015 wurden die Aufnahme-kriterien noch einmal angepasst und in Art. 3 der VO folgender Abs. 1a eingefügt: „Für die Zwecke des Absatzes 1 zählen zu den Personen, die als für die Veruntreuung staatlicher Vermögenswerte der Ukraine verantwortlich identifiziert wurden, Personen, die Gegenstand von Untersuchungen der ukrainischen Behörden sind a) wegen Veruntreuung staatlicher Gelder oder Vermögenswerte der Ukraine, oder wegen Beihilfe hierzu oder b) wegen Amtsmissbrauchs als Inhaber eines öffentlichen Amtes, um sich selbst oder einer dritten Partei einen ungerechtfertigten Vorteil zu verschaffen und wodurch ein Verlust staatlicher Gelder oder Vermögenswerte der Ukraine verursacht wird, oder wegen Beihilfe hierzu“. Weitere Änderungen in der Vergangenheit betrafen den Anhang und damit die dort gelisteten Personen sowie die individuellen Begründungen.<sup>87</sup> Gegen die Listung ist eine Vielzahl von Betroffenen gerichtlich vorgegangen, so auch *Mykola Azarov*, dessen Fall schließlich dem EuGH Gelegenheit zu einer wichtigen Fortentwicklung des Grundrechtsschutzes gegenüber Veruntreuungssanktionen der EU gegeben hat.<sup>88</sup>

## E. Die *Azarov*-Entscheidung des EuGH und ihre Folgen

### I. Hintergründe des EuGH-Urteils

#### 1. Vorgeschichte

*Mykola Yanovych Azarov* war seit 1994 Mitglied des ukrainischen Parlaments (der sog. „Werchowna Rada“) und vom 11. März 2010 bis zu seinem Rücktritt am 28. Januar 2014 Premierminister der Ukraine.<sup>89</sup> Vorher hatte er bereits verschiedene

86 Beschluss 2015/143/GASP des Rates vom 29. Januar 2015 zur Änderung des Beschlusses 2014/119/GASP über restriktive Maßnahmen gegen bestimmte Personen, Organisationen und Einrichtungen angesichts der Lage in der Ukraine, ABl. L 24 v. 30.01.2015, S. 16. Umgesetzt durch Verordnung (EU) Nr. 2015/138 des Rats vom 29. Januar 2015 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 208/2014 über restriktive Maßnahmen gegen bestimmte Personen, Organisationen und Einrichtungen angesichts der Lage in der Ukraine, ABl. L 24 v. 30.01.2015, S. 1 – 2.

87 Eine konsolidierte Übersicht findet sich unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:02014R0208-20190709> (10.03.2020).

88 Vgl. bis zum *Azarov*-Urteil des EuGH die Übersicht bei *Portela*, Kleptocrats, Annex 2. Zu den darauffolgenden Entscheidungen im Folgenden unter E.III.1.c).

89 *Azarov*, S. 9 u. 64.

Regierungsfunktionen inne.<sup>90</sup> Nach seinem Rücktritt floh Azarov im Zuge des Regime-Wechsels nach Russland.<sup>91</sup> Mit Erlass der VO 208/2014 durch den Rat wurden sowohl Mykola Azarov als auch sein Sohn Oleksii Mykolayovych Azarov in die Liste derjenigen Personen aufgenommen, deren Gelder und wirtschaftliche Ressourcen einzufrieren sind (Art. 2 Abs. 1 sowie Anhang I Nr. 13 und 14 der ursprünglichen Version). Dies bedeutet konkret, dass jegliche Form der Bewegung, des Transfers, der Veränderung und der Verwendung von finanziellen Vermögenswerten und Vorteilen jeder Art sowie der Zugang zu ihnen und jede Ermöglichung ihrer Nutzung verhindert wird (Art. 1 lit. f) und g) VO 208/2014). Hinzu tritt die Verhinderung jeglicher Verwendung von Vermögenswerten jeder Art (egal ob materiell oder immateriell, beweglich oder unbeweglich) für den Erwerb von Geldern, Waren oder Dienstleistungen (Art. 1 lit. d) und e) VO 208/2014). In Art. 4 bis 7 der Verordnung werden einzelne Ausnahmen bspw. für Härtefälle (z.B. Art. 4 Abs. 1 lit. a VO 208/2014 für den Erwerb von Medikamenten) vorgesehen.

Gegen die weitreichenden Beschränkungen gingen die beiden Betroffenen vor dem EuG vor und erreichten eine Nichtigerklärung des ursprünglichen GASP-Beschlusses sowie der Verordnung, soweit sie hiervon betroffen waren.<sup>92</sup> Grund hierfür war, dass das Gericht ein Schreiben der ukrainischen Staatsanwaltschaft, welches nur auf die Einleitung von Strafverfahren durch ukrainische Behörden hinwies und aus dem nicht hervorging, welche konkreten Tatsachen die Annahme einer Veruntreuung durch die Betroffenen rechtfertigten, vor dem Hintergrund einer wirksamen gerichtlichen Kontrolle (Art. 47 GrCh) nicht als hinreichend gesicherte Tatsachengrundlage für die Aufnahme der Betroffenen in die Sanktionsliste ansah.<sup>93</sup> Jedoch wurde die VO 208/2014 zwischenzeitlich – wie bereits erwähnt – auf Grundlage von Beschluss 2015/364/GASP geändert sowie gleichzeitig verlängert, weshalb Mykola Azarov weiterhin gelistet blieb.<sup>94</sup> Sein Sohn wurde demgegenüber durch Beschluss 2015/364/GASP bzw. Durchführungsverordnung 2015/357 von der Liste gestrichen.<sup>95</sup> Azarov wandte sich anschließend bis zum Urteil des EuGH mit vier weiteren Klagen und Rechtsmitteln gegen die jährliche Verlängerung – teils auch Anpassung – der restriktiven Maßnahmen gegen ihn.<sup>96</sup>

<sup>90</sup> Ibid., S. 9.

<sup>91</sup> Ibid., S. 71.

<sup>92</sup> EuG, Rs. T-331/14, *Azarov/Rat*, ECLI:EU:T:2016:49 sowie Rs. T-332/14, *Azarov/Rat*, ECLI:EU:T:2016:48.

<sup>93</sup> EuG, Rs. T-331/14, *Azarov/Rat*, Rn. 43 ff. sowie Rs. T-332/14, *Azarov/Rat*, Rn. 38 ff.

<sup>94</sup> EuG, Rs. T-331/14, *Azarov/Rat*, Rn. 70 ff.

<sup>95</sup> EuG, Rs. T-332/14, *Azarov/Rat*, Rn. 13.

<sup>96</sup> Es handelt sich dabei um die Rs. T-215/15 (gegen Beschluss 2015/364/GASP und DVO 2015/357), T-190/16 (gegen Beschluss 2016/318/GASP und DVO 2016/311), T-247/17 (gegen Beschluss 2017/381/GASP und DVO 2017/374) sowie T-286/18 (gegen Beschluss 2018/333/GASP und DVO 2018/326).

## 2. Die Entscheidung des EuG vom 17. April 2017

### a) Vorbringen des Klägers

In seiner zweiten Klage vom 29. April 2015 stützte *Azarov* sich auf insgesamt fünf Klagegründe.<sup>97</sup> Dabei bezog er immer wieder auch das Verhalten der ukrainischen Behörden in seine Argumentation mit ein. So sah er bspw. einen Verstoß gegen die Begründungspflicht darin, dass der Rat den Inhalt der von den ukrainischen Behörden bereitgestellten Dokumente ohne eigene Beurteilung „lediglich übernommen“ habe.<sup>98</sup> In ähnlicher Weise trug der Kläger vor, dass die „unfaire Behandlung“ durch die ukrainischen Behörden – entgegen der sich aus dem Grundsatz der guten Verwaltung (Art. 41 GrCh) ergebenden Pflicht zu einer sorgfältigen Sachverhaltsermittlung – nicht hinreichend berücksichtigt worden sei.<sup>99</sup> Weiterhin habe der Rat durch Nichtberücksichtigung zahlreicher Verstöße der ukrainischen Behörden gegen die EMRK seine grundrechtlich geschützten Verteidigungsrechte verletzt.<sup>100</sup> Schließlich trug *Azarov* vor, dass der Rat einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen habe, indem er seiner Pflicht nicht nachgekommen sei, sorgfältig die Gewährleistung von Verteidigungsrechten sowie einem effektiven Rechtsschutz in der Ukraine sowie überhaupt das Vorliegen einer gesicherten Tatsachengrundlage zu überprüfen.<sup>101</sup>

Hinsichtlich der Prüfpflicht gegenüber den grundrechtlichen Gewährleistungen in der Ukraine berief sich *Azarov* auf ein 2014 ergangenes Urteil des EuG in der Rechtsache *LTTE/Rat*, welches die Verhängung von Sanktionen zur Terrorismusbekämpfung zum Gegenstand hatte.<sup>102</sup> In dem Verfahren wehrte sich die Klägerin *Liberation Tigers of Tamil Eelam* (LTTE), die jahrzehntelang militärisch für eine staatliche Unabhängigkeit der Tamilen im Norden und Osten Sri Lankas gekämpft, jedoch 2009 eine vollständige militärische Niederlage erlitten hatte, gerichtlich gegen die Aufrechterhaltung einer Listung von 2006 durch den Rat.<sup>103</sup> Der Rat hatte sich sowohl bei der Einordnung der LTTE als terroristische Vereinigung und der damit verbundenen Aufnahme in die Sanktionsliste als auch bei der späteren Aufrechterhaltung jeweils auf die Beschlüsse britischer sowie indischer Behörden zur Verfolgung der

97 Im Einzelnen: EuG, Rs. T-215/15, *Azarov/Rat*, ECLI:EU:T:2017:479, Rn. 33 ff. (Verletzung der Begründungspflicht), 52 ff. (Verletzung von Grundrechten), 104 (Ermessensmissbrauch), 114 ff. (Verstoß gegen den Grundsatz der guten Verwaltung), 123 ff. (offensichtlicher Beurteilungsfehler).

98 Ibid., Rn. 35.

99 Ibid., Rn. 116.

100 Ibid., Rn. 54.

101 Ibid., Rn. 126.

102 EuG, verb. Rs. T-208/11 und T-508/11, *LTTE/Rat*, ECLI:EU:T:2014:885. Zu der Entscheidung auch *Weber*, EuR 2015, S. 206 – 215.

103 Beschluss des Rates vom 29. Mai 2006 zur Durchführung von Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus und zur Aufhebung des Beschlusses 2005/930/EG, ABl. L 144 vom 31.05.2006, S. 21 – 23. Zum Hintergrund der Entscheidung *Weber*, EuR 2015, S. 206, 209 ff.

LTTE wegen terroristischer Handlungen gestützt.<sup>104</sup> Bezüglich des Abstellens auf die Erkenntnisse der indischen Behörden trug die Klägerin unter anderem vor, dass ein Abstellen auf Informationen von Drittstaaten bei der Erstellung von Sanktionslisten gegen den insoweit maßgeblichen Art. 1 Abs. 4 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931/GASP<sup>105</sup> verstoße, da die Vorschrift nur einen Rückgriff auf Informationen bzw. Beschlüsse von mitgliedstaatlichen Justizbehörden erlaube.<sup>106</sup> Der Rat könne sich grundsätzlich nicht einfach auf Informationen aus Drittstaaten verlassen, da ansonsten eine Wahrung der Verteidigungsrechte nicht sichergestellt sei.<sup>107</sup> Das EuG widersprach in seiner Entscheidung zwar einem grundsätzlichen Ausschluss von Kooperationen mit Drittstaaten bei der Erstellung von Sanktionslisten zur Terrorismusbekämpfung, jedoch müsse der Rat dabei sicherstellen, dass die „einschlägigen Regelungen des Drittstaats einen Schutz der Verteidigungsrechte und des Rechts auf einen effektiven gerichtlichen Rechtsschutz wie in der Union gewährleisten“. <sup>108</sup> *Azarov* argumentierte für eine Übertragung dieser Entscheidungsgründe auf die Kooperation mit den ukrainischen Behörden, wobei „in keiner Weise vorausgesetzt werden [können], dass das Niveau des Grundrechtsschutzes, der in der Ukraine gewährleistet sei, dem in der Union bestehenden Niveau des Grundrechtsschutzes mindestens gleichwertig sei“. <sup>109</sup> Zum Zeitpunkt der Klageerhebung war die Rechtssache *Rat/LTTE* vor dem EuGH anhängig, jedoch hatte sich bereits die Generalanwältin (GA) *Sharpston* der Entscheidung des EuG grundsätzlich angeschlossen.<sup>110</sup>

### b) Entscheidung des Gerichts

Das Gericht folgte keinem der von *Azarov* vorgetragenen Klagegründe. Zur Begründungspflicht wies es zunächst darauf hin, dass in formeller Hinsicht gem. Art. 296

104 EuG, verb. Rs. T-208/11 und T-508/11, *LTTE/Rat*, Rn. 84 ff.; *Weber*, EuR 2015, S. 206, 210.

105 Gemeinsamer Standpunkt 2001/931/GASP vom 27. Dezember 2001 über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus, ABl. L 344 v. 28.12.2001, S. 93.

106 In Art. 1 Abs. 4 2001/931/GASP heißt es: „Die Liste im Anhang wird auf der Grundlage genauer Informationen bzw. der einschlägigen Akten erstellt, aus denen sich ergibt, dass eine zuständige Behörde – gestützt auf ernsthafte und schlüssige Beweise oder Indizien – gegenüber den betreffenden Personen, Vereinigungen oder Körperschaften einen Beschluss gefasst hat, bei dem es sich um die Aufnahme von Ermittlungen oder um Strafverfolgung wegen einer terroristischen Handlung oder des Versuchs, eine terroristische Handlung zu begehen, daran teilzunehmen oder sie zu erleichtern oder um eine Verurteilung für derartige Handlungen handelt. Personen, Vereinigungen und Körperschaften, die vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen als mit dem Terrorismus in Verbindung stehend bezeichnet worden sind oder gegen die er Sanktionen angeordnet hat, können in die Liste aufgenommen werden.“

Im Sinne dieses Absatzes bezeichnet der Ausdruck "zuständige Behörde" eine Justizbehörde oder, sofern die Justizbehörden keine Zuständigkeit in dem von diesem Absatz erfassten Bereich haben, eine entsprechende zuständige Behörde in diesem Bereich“.

107 EuG, verb. Rs. T-208/11 und T-508/11, *LTTE/Rat*, ECLI:EU:T:2014:885, Rn. 89.

108 *Ibid.*, Rn. 146.

109 EuG, Rs. T-215/15, *Azarov/Rat*, Rn. 166.

110 Schlussanträge GA *Sharpston*, Rs. C-599/14 P, *Rat/LTTE*, ECLI:EU:C:2016:723.

AEUV u. Art. 41 Abs. 2 lit. c) GrCh allein hinreichende und spezifische Gründe für die Maßnahme angegeben werden müssten, die es dem Betroffenen unter den gegebenen Umständen erlaubten, den Hintergrund zu erfassen, wodurch auch eine Überprüfung möglich werde.<sup>111</sup> Diese Voraussetzung sah es im vorliegenden Fall als erfüllt an, insbesondere weil *Azarov* spätestens nach dem ersten Verfahren die Hintergründe der Listung bekannt sein mussten.<sup>112</sup>

Zu dem Vorwurf der Verletzung von Verteidigungsrechten durch die Nichtberücksichtigung von Grundrechtsverstößen durch ukrainische Behörden äußerte sich das Gericht dahingehend, dass eine Verletzung der Verteidigungsrechte nur durch Handlungen der EU-Organe möglich sei.<sup>113</sup> Es lehnte damit eine Zurechnung von Handlungen der ukrainischen Behörden sowie etwaigen damit verbundenen Grundrechtsverstößen *per se* ab.

Zum Grundsatz der guten Verwaltung stellt das Gericht fest, dass der Kläger hierbei im Wesentlichen nur Argumente wiederhole, die bereits Gegenstand der Begründungspflicht und der Verteidigungsrechte gewesen seien.<sup>114</sup> Fragen nach der Unparteilichkeit und fairen Behandlung sowie nach einer hinreichenden Sachverhaltsermittlung seien demgegenüber im Rahmen der Auseinandersetzung mit möglichen offensichtlichen Beurteilungsfehlern zu klären.<sup>115</sup>

In der Prüfung möglicher Beurteilungsfehler lag der erkennbare Schwerpunkt der Ausführungen des EuG und zudem auch die Kernfrage, mit welcher sich der EuGH später auseinandersetzen sollte. Das EuG wies zunächst darauf hin, dass die Begründung einer Listung des Klägers zum einen wesentlich auf die Einschätzung der ukrainischen Behörden abstelle und andererseits implizit nur Veruntreuungen umfasse, die geeignet seien, die „Achtung der Rechtsstaatlichkeit in der Ukraine“ zu beeinträchtigen.<sup>116</sup> Konkret zu klären war aus Sicht des EuG vor diesem Hintergrund, ob der Rat „mit den angefochtenen Rechtsakten die Entscheidung, den Namen des Klägers auf der Liste zu belassen, unter Berücksichtigung der ihm zur Verfügung stehenden Beweise, des Grundes für die Beibehaltung des Namens auf der Liste sowie des vorgeannten maßgeblichen Kriteriums unparteilich und fair getroffen“ hatte.<sup>117</sup> Trotz weiten Ermessens sei das Gericht gem. Art. 47 GrCh verpflichtet, sich bei der Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Begründung zu vergewissern, dass die Entscheidung des Rats auf einer „hinreichend gesicherten Tatsachengrundlage beruht“. <sup>118</sup> Es müsse daher geprüft werden, „ob diese Gründe – oder zumindest einer von ihnen [...] – hinreichend genau und konkret belegt sind“. <sup>119</sup> Der Rat wiederum müsse die Stichhaltigkeit der Gründe nach Stellungnahme des Betroffenen auf ihre Vereinbarkeit mit dessen Ausführungen überprüfen und unterliege ansonsten einer Beweispflicht, die

111 Ibid., Rn. 39.

112 Ibid., Rn. 43 f.

113 Ibid., Rn. 68.

114 Ibid., Rn. 119.

115 Ibid., Rn. 120 f.

116 Ibid., Rn. 133 f.

117 Ibid., Rn. 135.

118 Ibid., Rn. 136.

119 Ibid.

sich hinsichtlich ihrer Art, Natur und Intensität an der Natur und dem Umfang der Sanktion orientiere.<sup>120</sup> Dabei könne eine systematische, eigene oder ergänzende Untersuchung von Amts wegen nicht verlangt werden, soweit für den Erlass restriktiver Maßnahmen gegenüber Personen aus einem Drittstaat, die dort Gegenstand eines Verfahrens seien, bereits Beweise der ausländischen Behörden vorlägen.<sup>121</sup>

Nach Ansicht des EuG musste der Rat im vorliegenden Fall daher nur prüfen, inwieweit sich mit den Dokumenten der ukrainischen Behörden nachweisen ließ, dass *Azarov* tatsächlich Gegenstand eines strafrechtlichen Verfahrens seitens der ukrainischen Behörden wegen einer möglichen Veruntreuung öffentlicher Gelder war, und daneben, ob die strafrechtliche Verfolgung eine Einstufung der Handlung als entsprechende Veruntreuung grundsätzlich ermöglichte.<sup>122</sup> Eine eigene Prüfung der Vorwürfe sah das EuG als nicht erforderlich an, da der Rat das Verhalten *Azarovs* nicht selbst ahnde.<sup>123</sup> Das EuG erlaubte es damit dem Rat, grundsätzlich auf den Inhalt der von den ukrainischen Behörden vorgelegten Dokumenten zu vertrauen. Es ging damit letztlich von einer Vermutung zugunsten der Richtigkeit aus. Eine eigene Prüfung sei vor dem Hintergrund des Grundsatzes der guten Verwaltung nur dann erforderlich, wenn sich „die bereits vorgelegten Beweise als unzureichend oder inkohärent“ erwiesen oder wenn der Kläger selbst Anhaltspunkte vorbringe, die zu berechtigten Zweifeln Anlass geben könnten.<sup>124</sup>

Einen solchen Fall sah das EuG jedoch als nicht gegeben an und kam zu dem Schluss, dass die Angaben der ukrainischen Behörden keinen Anlass zu eigenen Nachprüfungen gaben und der Rat damit seiner Beweispflicht Genüge getan habe.<sup>125</sup> Zunächst sah es die Existenz eines entsprechenden strafrechtlichen Verfahrens als durchgängig nachgewiesen an.<sup>126</sup> Eine Kontrolle der tatsächlichen Begründetheit des Vorwurfs wies es auf Grundlage des beschränkten Prüfungsmaßstabs zurück.<sup>127</sup> Zur mangelnden Glaubwürdigkeit und Legitimität des ukrainischen Justizsystems verwies das EuG auf die Bindung der Ukraine an die EMRK.<sup>128</sup> Ob sich diesbezüglich in Folge des Regierungswechsels eine andere Bewertung ergebe, sei nicht Gegenstand der gerichtlichen Überprüfung.<sup>129</sup>

Schließlich setzt sich das EuG mit dem Argument des Klägers auseinander, dass – entsprechend dem EuG-Urteil bzw. den Schlussanträgen der GA *Sharpston* im Fall *LTTE/Rat* – von Seiten des Rats hätte geprüft werden müssen, ob der Schutz der Verteidigungsrechte sowie des effektiven Rechtsschutzes in der Ukraine gewährleistet

120 Ibid., Rn. 137 f.

121 Ibid., Rn. 143.

122 Ibid., Rn. 144.

123 Ibid., Rn. 145.

124 Ibid., Rn. 147 f.

125 Ibid., Rn. 149 – 178.

126 Ibid., Rn. 149 – 156.

127 Ibid., Rn. 158 ff.

128 Ibid., Rn. 164.

129 Ibid.

wurde.<sup>130</sup> Das Gericht lehnte dies bereits im Grundsatz ab:<sup>131</sup> Erstens sei der Fall *LTTE/Rat* auf die vorliegende Konstellation nicht anwendbar. Denn dort beruhe die Listung auf einem Beschluss einer zuständigen Behörde. Dagegen stelle die Entscheidung der ukrainischen Behörden im konkreten Fall eine reine Tatsachengrundlage dar, auf der die restriktiven Maßnahmen basierten. Zudem sei ein wesentlicher Unterschied, dass es in *LTTE/Rat* um die Bekämpfung terroristischer Handlungen gehe, die nicht notwendigerweise zeitlich mit einem Regierungswechsel verknüpft seien und bei der eine behördliche Kooperation grundsätzlich nicht vorgesehen sei. Im vorliegenden Fall wäre dies jedoch gerade gegeben. Weiterhin würde durch den in *LTTE/Rat* vorgesehenen Prüfungsmaßstab das weite Ermessen des Rats, der die Ukraine gerade als vertrauenswürdig und zur Verbesserung der Rechtsstaatlichkeit fähig befunden habe, in unzulässiger Weise und entgegen den politischen Zielvorstellungen eingeschränkt, und dies, obwohl die Ukraine dem Kreis der EMRK-Staaten angehöre.<sup>132</sup> Danach könne sich „die fehlende Übereinstimmung des Grundrechtsschutzes in der Ukraine mit dem in der Union nur dann auf die Rechtmäßigkeit der Aufrechterhaltung der restriktiven Maßnahmen gegenüber dem Kläger auswirken, wenn die politische Entscheidung des Rates [...] sich als offensichtlich falsch erwiesen hätte“, insbesondere bei systematischen Menschenrechtsverletzungen nach dem Regime-Wechsel.<sup>133</sup> Da das EuG hierfür jedoch vorliegend keinen Anlasspunkt erkennen konnte, lehnte es auch dieses Vorbringen ab und wies die Klage damit in vollem Umfang ab.<sup>134</sup>

## II. Das Urteil des EuGH vom 19. Dezember 2018

Am 7. Juli 2017 beantragte *Azarov* die Aufhebung des Urteils, wobei er entsprechend der Klage vor dem EuG fünf Rechtsmittelgründe geltend machte.<sup>135</sup> Der EuGH wiederum befasste sich in seiner Entscheidung einzig mit der Frage nach einer Übertragbarkeit des zwischenzeitlich ergangenen Urteils des EuGH in *Rat/LTTE*, in dem die im Wesentlichen bereits vom Kläger gegenüber dem EuG vorgebrachten Grundsätze der Sache nach bestätigt worden waren.<sup>136</sup> *Azarov* argumentierte vor dem EuGH in diesem Zusammenhang, dass auch die Maßnahmen ihm gegenüber einen Beschluss einer zuständigen Behörde verlangten, dass angesichts der weit formulierten Voraussetzungen für seine Listung eine Übertragung der Entscheidungsgründe in *Rat/LTTE* auf den hiesigen Fall unproblematisch anzunehmen sei und dass sowohl die Terrorismusbekämpfung als auch der Erlass von Veruntreuungssanktionen ein gewisses

130 EuG, Rs. T-215/15, *Azarov/Rat*, Rn. 33, 166.

131 Ibid., Rn. 167 – 172.

132 Ibid., Rn. 173 f.

133 Ibid., Rn. 175.

134 Ibid., Rn. 175 – 179.

135 EuGH, Rs. C-530/17 P, *Azarov/Rat*, ECLI:EU:C:2018:1031, Rn. 1 u. 14.

136 Vgl. EuGH, Rs. C-599/14 P, *Rat/LTTE*, ECLI:EU:C:2017:583, Rn. 22 – 39 sowie EuG, Rs. T-215/15, *Azarov/Rat*, Rn. 126 u. 166.



Maß an Behördenkooperation voraussetze.<sup>137</sup> Der Rat wiederum betonte seinerseits den erheblichen Unterschied zwischen beiden Sachlagen, der sich auch aus der spezifisch politischen Entscheidung der Union ergebe, die Ukraine zu unterstützen, was grundsätzlich bereits durch den EuGH selbst in der Rs. *Yanukovych/Rat*<sup>138</sup> als legitim bestätigt worden sei.<sup>139</sup>

Der EuGH betonte in seiner Würdigung zunächst die aus Art. 47 GrCh resultierende Pflicht des Gerichts zu einer umfassenden Kontrolle der Rechtmäßigkeit restriktiver Maßnahmen im Hinblick auf die Grundrechte, wobei es für die Wirksamkeit der Kontrolle darauf ankomme, dass der Unionsrichter die in der Begründung der jeweiligen Entscheidung aufgeführten Tatsachen überprüfe.<sup>140</sup> Im konkreten Falle stütze der Rat die Aufrechterhaltung gegenüber *Azarov* auf den Beschluss zuständiger Behörden eines Drittstaats zur Einleitung und Durchführung eines strafrechtlichen Verfahrens wegen der Veruntreuung von Staatsgeldern.<sup>141</sup> Auf einen derartigen Beschluss dürfe sich der Rat jedoch nur dann stützen, nachdem er geprüft habe, ob dieser unter Beachtung der Verteidigungsrechte und der Wahrung eines effektiven Rechtsschutzes ergangen sei.<sup>142</sup> Der Rat müsse selbst bei Erlass restriktiver Maßnahmen durchweg die Grundrechte der Unionsrechtsordnung beachten, weshalb durch die Prüfpflicht sicherzustellen sei, dass auch bei einer Bezugnahme auf einen Beschluss einer Behörde eines Drittstaats die Entscheidung (durchgängig) auf einer „hinreichend gesicherten tatsächlichen Tatsachengrundlage“ beruhe.<sup>143</sup> Weiterhin sah der EuGH eine parallele Verpflichtung des Rats, innerhalb der Begründung „die Gründe anzugeben, aus denen seiner Auffassung nach der Beschluss des Drittstaats (...) unter Wahrung der Verteidigungsrechte und des Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz erlassen wurde“. <sup>144</sup> Die Begründung müsse dabei in einer Weise erfolgen, die eine erfolgte Prüfung des Beschlusses durch den Rat erkennen lässt.<sup>145</sup>

Der EuGH sprach sich damit für eine vollständige Übertragung der Rechtsprechung in *LTTE/Rat* aus.<sup>146</sup> Er folgte damit der Idee, dass ein umfänglicher Schutz der Grundrechte durch den Rat nur dadurch garantiert werden kann, dass auch die für die eigene Entscheidung maßgeblichen Handlungen in einem Drittstaat an ihnen gemessen werden.<sup>147</sup> Die erweiterte Begründungspflicht in derartigen Konstellationen ist hiermit in kausaler Weise verknüpft.<sup>148</sup> Einen Ausschluss der Prüf- und Begründungspflicht auf Grundlage des weiten politischen Ermessens des Rats, wie vom EuG

137 EuGH, Rs. C-530/17 P, *Azarov/Rat*, Rn. 16 f.

138 EuGH, Rs. C-598/16 P, *Yanukovych/Rat*, ECLI:EU:C:2017:786.

139 EuGH, Rs. C-530/17 P, *Azarov/Rat*, Rn. 18.

140 Ibid., Rn. 20 ff.

141 Ibid., Rn. 23 ff.

142 Ibid., Rn. 26.

143 Ibid., Rn. 27 f.

144 Ibid., Rn. 29.

145 Ibid., Rn. 30.

146 EuGH, Rs. C-599/14 P, *Rat/LTTE*, Rn. 24 – 39.

147 Ibid., Rn. 26.

148 Ibid., Rn. 28 ff.

angenommen, sah der EuGH vor diesem Hintergrund als rechtsfehlerhaft an.<sup>149</sup> Zwar könne sich der Rat grundsätzlich auf die Entscheidung einer Behörde eines Drittstaats stützen, jedoch erst, nachdem er die Wahrung der Verteidigungsrechte und des Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz geprüft habe.<sup>150</sup> Hieran ändere die Bindung der Ukraine an die EMRK nichts.<sup>151</sup> Auch der Verweis auf den speziellen Hintergrund der Entscheidungen in *LTTE/Rat* bzw. *Rat/LTTE* überzeuge nicht, da dieser aus Sicht des Grundrechtsschutzes irrelevant sei.<sup>152</sup> Das politische Ermessen werde durch die Prüfpflicht ebenfalls nicht beeinträchtigt, da der Rat bei der Festlegung der allgemeinen Aufnahmekriterien weiterhin frei sei.<sup>153</sup> Er müsse allerdings seine Entscheidung mit einer hinreichenden Grundlage absichern, wofür er allein beweispflichtig sei.<sup>154</sup> Der Fall *Yanukovych/Rat* führe insoweit nicht zu einem anderen Ergebnis, da es dabei einerseits nicht um eine Übertragung der Grundsätze in *LTTE/Rat* gegangen sei und eine solche Auslegung andererseits im Widerspruch zur ständigen Rechtsprechung stünde.<sup>155</sup> Im Ergebnis hob der EuGH daher das Urteil des EuG auf und kam aufgrund von Entscheidungsreife zur Nichtigkeit der angefochtenen Rechtsakte, soweit sie *Azarov* betrafen.<sup>156</sup>

### III. Einordnung und Bewertung

#### 1. Verhältnis zur bisherigen Rechtsprechung

Das Argument der politischen Befangenheit bzw. einer daraus folgenden Missachtung der Verteidigungsrechte und des Rechts auf effektiven Rechtsschutz gegenüber Mitgliedern der ehemaligen politischen Elite durch die Behörden eines Landes nach einem Regime-Wechsel scheint objektiv betrachtet nicht unbedingt fernliegend. So verwundert es auch nicht, dass ein derartiges Vorbringen bereits frühzeitig in Entscheidungen zu den Veruntreuungssanktionen in Folge des Arabischen Frühlings zu finden ist.

##### *a) Die Ezz-Rechtsprechung des EuGH*

Erstmals hat das EuG auf derartige Argumente in einem Urteil vom 27. Februar 2014 in *Ezz u.a./Rat* Bezug genommen.<sup>157</sup> Dabei machten die Kläger eine Verletzung der eigenen Verteidigungsrechte und des Rechts auf effektiven Rechtsschutz unter anderem damit geltend, dass der Rat auf ihre Aussagen zur politischen Motivation der Behörden und deren Missachtung der Verteidigungsrechte nicht weiter eingegangen

149 EuGH, Rs. C-530/17 P, *Azarov/Rat*, Rn. 32 ff.

150 Ibid., Rn. 34 f.

151 Ibid., Rn. 36.

152 Ibid., Rn. 37.

153 Ibid., Rn. 38.

154 Ibid., Rn. 38 f.

155 Ibid., Rn. 40.

156 Ibid., Rn. 43 ff.

157 EuG, Rs. T-256/11, *Ezz u.a./Rat*, ECLI:EU:T:2014:93.

sei.<sup>158</sup> Das EuG fasste dieses Vorbringen jedoch allein unter die Frage nach der Erfüllung der Anhörungs- und Begründungspflicht durch den Rat, wobei es davon ausging, dass „der bloße Umstand, dass sich der Rat nicht näher zum Vorbringen der Kläger geäußert hat, dass die in Ägypten gegen den Kläger zu 1 durchgeführten Verfahren politisch motiviert gewesen seien und die Verteidigungsrechte nicht beachtet hätten, [...] unabhängig von der Begründetheit dieses Vorbringens keine Auswirkungen auf die Rechtmäßigkeit des Verfahrens [...] haben [kann]“.<sup>159</sup> Die Begründetheit des Vorbringens wurde durch das EuG in Folge dessen nicht geprüft, und auch auf eine mögliche Prüfpflicht des Rats wurde nicht weiter eingegangen.

Da die Kläger gegen das Urteil Rechtsmittel einlegten, hatte auch der EuGH in diesem Fall zu entscheiden.<sup>160</sup> Dies führte zur ersten Befassung des EuGH mit dem Bereich der Veruntreuungssanktionen. Der EuGH stellte einerseits grundsätzlich klar, dass „der Rat oder das Gericht nicht die Begründetheit der gegen die Rechtsmittelführer eingeleiteten Ermittlungen, sondern nur die Begründetheit des Beschlusses über das Einfrieren der Gelder im Hinblick auf das Rechtshilfeersuchen zu überprüfen hatte“.<sup>161</sup> Daneben bezog er sich ausdrücklich auf das Vorbringen zur politischen Befangenheit und zur Missachtung der Verteidigungsrechte, sah jedoch mangels näherer Begründung durch die Rechtsmittelführer keinen Anlass für eine Überprüfung.<sup>162</sup> Er nahm damit nicht nur eine beschränkte Pflicht zur Überprüfung des ausländischen Behördenhandelns, sondern darüber hinaus eine Beweis- bzw. Begründungspflicht des Klägers an. In der Folgezeit hat die gesonderte Prüfpflicht in Verfahren, auch den ersten gegenüber Veruntreuungssanktionen in der Ukraine-Krise, keine erkennbare Rolle gespielt. Jedoch ist zumindest in Bezug auf die Ukraine-Sanktionen festzustellen, dass die Verfahren allesamt zu einer zumindest teilweisen Aufhebung geführt haben.<sup>163</sup>

Erste Anzeichen einer Weiterentwicklung deuteten sich in den Urteilen des EuG vom 30. Juni 2016 in *CW/Rat* an, in denen das Gericht in Analogie zu den Verfahren im Rahmen der Terrorismusbekämpfung eine verschärfte Prüfpflicht des Rats dahin gehend annahm, dass dieser die von den tunesischen Behörden vorgebrachten Beweise sorgfältig und unparteiisch würdigen müsse und je nach den Umständen des Einzelfalls Nachprüfungen anzustellen habe.<sup>164</sup> Allerdings ging das EuG gleichzeitig davon aus, dass der Rat nicht verpflichtet sei, systematisch eigene Ermittlungen durchzu-

158 Ibid., Rn. 171.

159 Ibid., Rn. 175.

160 EuGH, Rs. C-220/14 P, *Ezz u.a./Rat*, ECLI:EU:C:2015:147.

161 Ibid., Rn. 77.

162 Ibid., Rn. 83.

163 Vgl. EuG, Rs. T-290/14, *Portnov/Rat*, ECLI:EU:T:2015:806; EuG, Rs. T-434/14, *Arbuzov/Rat*, ECLI:EU:T:2016:46; EuG, Rs. T-331/14 und Rs. T-332/14, *Azarov/Rat*; EuG, Rs. T-341/14, *Klyuyev/Rat*, ECLI:EU:T:2016:14; EuG, Rs. T-486/14, *Stavytskyi/Rat*, ECLI:EU:T:2016:45.

164 EuG, Rs. T-224/14, *CW/Rat*, ECLI:EU:T:2016:375, Rn. 150 f. und EuG, Rs. T-516/13, *CW/Rat*, ECLI:EU:T:2016:377, Rn. 142 f. So auch *Moiseienko*, Are EU misappropriation sanctions dead?, abrufbar unter: <https://voelkerrechtsblog.org/are-eu-misappropriation-sanctions-dead/> (10.03.2020).

führen oder Überprüfungen vorzunehmen, um weitere Einzelheiten zu erfahren, wenn er sich auf Beweise stütze, die von den Behörden eines Drittlandes vorgelegt wurden.<sup>165</sup> Es sah dabei den Kläger in der Pflicht, diejenigen Elemente konkret nachzuweisen, mit denen er das Verfahren in Frage stellen wolle.<sup>166</sup> Der Kläger hatte im konkreten Fall zwar einzelne Punkte vorgebracht, mit denen er auf eine Missachtung von Verteidigungsrechten hinwies, jedoch befand das EuG diese als nicht ausreichend.<sup>167</sup> Einer gleichlaufenden Argumentationslinie folgte das EuG in einer Entscheidung gleichen Datums in *Al Matri/Rat*.<sup>168</sup> Trotz Hinweises auf eine sorgfältige Prüfung folgte das EuG durch das Beweis- bzw. Begründungserfordernis damit letztlich der Linie des EuGH in *Ezz u.a./Rat*. Ähnlich entschied das EuG auch in drei Urteilen vom 17. September 2016 zu den Ukraine-Sanktionen.<sup>169</sup> Dabei setzte es sich zwar jeweils mit dem Vorbringen des Klägers zu dem Fehlen eines fairen Verfahrens in der Ukraine auseinander, ordnete dieses jedoch allein als eine systemische Einschätzung gegenüber der ukrainischen Justiz ein, die weder Einfluss auf die Stichhaltigkeit der vorgelegten Beweise habe noch als solche von den europäischen Gerichten zu überprüfen sei.<sup>170</sup> Es sah damit die Äußerungen des Klägers nicht als hinreichenden Anhaltspunkt für erforderliche Nachprüfungen durch den Rat. In seinen Ausführungen nahm das EuG dabei ausdrücklich auf die beschränkte Prüfpflicht nach der *Ezz*-Rechtsprechung des EuGH Bezug.<sup>171</sup>

#### b) Die Janukowych-Urteile des EuGH

Erstmals findet sich damit eine Auseinandersetzung mit der Frage eines durchgängigen Grundrechtsschutzes in dem bereits ausführlich dargestellten *Azarov*-Urteil des EuG.<sup>172</sup> Das gleich datierte Urteil in *Arbuzow/Rat* orientiert sich demgegenüber noch an der zuletzt beschriebenen Herangehensweise des Gerichts.<sup>173</sup> In einer späteren Entscheidung des EuG in *Mabrouk/Rat* befasste sich das Gericht mit einem vom Kläger geltend gemachten Verstoß der tunesischen Behörden gegen den Grundsatz einer angemessenen Verfahrensdauer, sah jedoch die konkret vorgebrachten Anhaltspunkte als nicht ausreichend für eine Nachprüfungspflicht des Rats an und betonte demgegenüber die Zuständigkeit der tunesischen Gerichte für die Entscheidung über das Vorliegen eines etwaigen Verstoßes.<sup>174</sup>

165 EuG, Rs. T-224/16, *CW/Rat*, Rn. 157 sowie EuG, Rs. T-516/13, *CW/Rat*, Rn. 149.

166 Ibid., Rs. T-224/16, Rn. 156 – 160 sowie EuG, Rs. T-516/13, Rn. 148 – 155.

167 Ibid., Rs. T-224/16, Rn. 154 – 160 sowie EuG, Rs. T-516/13, Rn. 146 – 155.

168 EuG, Rs. T-545/13, *Al Matri/Rat*, ECLI:EU:T:2016:376, Rn. 72 – 76.

169 EuG, Rs. T-340/14, *Klymyev/Rat*, ECLI:EU:T:2016:496; EuG, Rs. T-348/14 und Rs. T-346/14, *Janukowych/Rat*, ECLI:EU:T:2016:497 und ECLI:EU:T:2016:508.

170 Ibid., Rs. T-340/14; EuG, Rn. 92 – 97 sowie EuG, Rs. T-348/14, Rn. 111 – 116 und; EuG, Rs. T-346/14, Rn. 110 – 115.

171 Ibid., Rs. T-340/14; EuG, Rn. 121 f. sowie EuG, Rs. T-348/14; EuG, Rn. 154 – 158 und EuG, Rs. T-346/14, Rn. 154 – 158.

172 Vgl. Abschnitt E.I.2.

173 EuG, Rs. T-221/15, *Arbuzov/Rat*, ECLI:EU:T:2017:478, Rn. 146 – 152.

174 EuG, Rs. T-175/17, *Mabrouk/Rat*, ECLI:EU:T:2017:694, Rn. 59 – 79.

Im Vorfeld seines *Azarov*-Urteils hatte der EuGH in der Rs. *Yanukovych/Rat*, auf die das Urteil in Rn. 40 auch Bezug nimmt, bereits Gelegenheit gehabt, im Zusammenhang mit den Ukraine-Sanktionen seine Rechtsprechungslinie anzupassen.<sup>175</sup> Viktor Yanukovych und sein Sohn Oleksandr Viktorovych Yanukovych warfen dem EuG in den Verfahren im Rahmen von drei unterschiedlichen Rechtsmittelgründen vor, die Ausführungen zur Menschenrechtssituation in der Ukraine grundsätzlich falsch bewertet zu haben, ebenso wie die Tatsache, dass die Sanktion zu einem Zeitpunkt erlassen wurden, in denen beide sich noch keinem offiziellen Verfahren ausgesetzt sahen.<sup>176</sup> Eine ausdrückliche Nennung des EuG-Urteils in *LTTE/Rat* findet sich dabei nicht.

Der EuGH wies das Vorbringen anhand der Rechtsmittelgründe in beiden Urteilen vom 19. Oktober 2017 zurück: Einerseits sah er den Hinweis auf die Falschbewertung der menschenrechtlichen Situation durch das EuG als einen unzulässigen Antrag auf Neubewertung der Beweislage.<sup>177</sup> Weiterhin sah er den Verfahrensstand als unerheblich an, da der Sinn und Zweck von Veruntreuungssanktionen gerade ein frühzeitiges Vorgehen verlange.<sup>178</sup> In diesem Zusammenhang sah er zudem keine Pflicht des Rats, weitergehende Nachweise zur Rechtmäßigkeit des Verfahrens von den ukrainischen Behörden zu verlangen, da die Rechtsmittelführer entsprechende Beweise, die gegen eine Rechtmäßigkeit sprechen würden, schuldig geblieben seien.<sup>179</sup> Unter ausdrücklichem Bezug auf die eigene *Ezz*-Rechtsprechung stellte er schließlich fest, dass es nicht Aufgabe des EuG sei, die Begründetheit des Verfahrens gegen den Betroffenen festzustellen, und dass die Rechtsmittelführer für eine Beeinflussung des eigenen Verfahrens durch die grund- und menschenrechtliche Situation in der Ukraine keine ausreichenden Beweise vorgelegt hätten.<sup>180</sup>

Der EuGH blieb damit im Ergebnis der eigenen Rechtsprechungslinie in *Ezz u.a.* treu. Die hierdurch geprägte Beweislast des Adressaten, die in *Azarov* keine Rolle mehr spielt, erscheint als Zünglein an der Waage. Zwar ist, wie im *Azarov*-Urteil angegeben, die *LTTE*-Rechtsprechung nicht ausdrücklich Gegenstand der Entscheidung gewesen. Jedoch war die Ausgangslage nicht in einem Maße verschieden, dass hierdurch ein anderes Ergebnis zwingend gerechtfertigt gewesen wäre. Die Kläger haben zudem neben allgemeinen Hinweisen auf die menschenrechtliche Situation in der Ukraine auch hinreichend deutlich gemacht, dass sie sich selbst in diesem Zusammenhang als betroffen ansehen.<sup>181</sup> Sie haben weiterhin im Grundsatz bereits diejenige Prüfpflicht des Rats formuliert, die der EuGH in *Azarov* der *LTTE*-Rechtsprechung entnommen hat.<sup>182</sup> Insgesamt wird vor dem Hintergrund der bisherigen Rechtsprechung des EuGH in

175 EuGH, Rs. C-598/16 P, *Yanukovych/Rat*; EuGH, Rs. C-599/16 P, *Yanukovych/Rat*, ECLI:EU:C:2017:785.

176 Ibid., Rs. C-598/16 P, Rn. 39 – 41, 57 – 59 und 66 – 69 sowie EuGH, Rs. C-599/16 P, Rn. 37 – 39, 54 – 56 und 63 – 66.

177 Ibid., Rs. C-598/16 P, Rn. 44 – 50 sowie EuGH, Rs. C-599/16 P, Rn. 41 – 47.

178 Ibid., Rs. C-598/16 P, Rn. 61 – 63 sowie EuGH, Rs. C-599/16 P, Rn. 58 – 60.

179 Ibid., Rs. C-598/16 P, Rn. 64 sowie EuGH, Rs. C-599/16 P, Rn. 61.

180 Ibid., Rs. C-598/16 P, Rn. 72 – 75 sowie EuGH, Rs. C-599/16 P, Rn. 69 – 72.

181 Ibid., Rs. C-598/16 P, Rn. 66 sowie EuGH, Rs. C-599/16 P, Rn. 63.

182 Ibid., Rs. C-598/16 P, Rn. 67 sowie EuGH, Rs. C-599/16 P, Rn. 64.

*Ezz* und *Yanukovych* deutlich, wie stark sich das Urteil in *Azarov* hiervon unterscheidet. Durch die Umkehr der Beweislast ändern sich die Ausgangsbedingungen derartiger Verfahren erheblich, was ein völlig anderes Ergebnis zur Folge haben kann. Dies hat der EuGH wohl in *Azarov* selbst erkannt, weshalb er dort ein Bedürfnis zur Klarstellung seiner eigenen „ständigen Rechtsprechung“ zu sehen schien.

### c) Die weitere Entwicklung nach *Janukovych*

Im Nachgang der Urteile in *Janukovych* bildete teils weiterhin die *Ezz*-Rechtsprechung des EuGH den Maßstab für die Entscheidungen des EuG, wie bspw. in *Stavytskyi/Rat*,<sup>183</sup> teils beriefen sich die Kläger mittlerweile auf die *LTTE*-Rechtsprechung, wie in *Klymenko/Rat*, *Klyuyev/Rat* sowie den weiteren *Azarov*-Verfahren.<sup>184</sup> Gegenüber den *LTTE*-Grundsätzen brachte das EuG dabei im Wesentlichen dieselben Argumente vor wie bereits in der ersten *Azarov*-Entscheidung.<sup>185</sup> In *Ezz u.a./Rat*, *Mubarak/Rat* sowie *Saleh Thabet u.a./Rat* beriefen sich die Kläger ebenfalls auf die *LTTE*-Rechtsprechung, jedoch nahm das EuG hierbei eine umfassende Prüfung vor, in der es feststellte, dass der Rat berechtigterweise zu dem Ergebnis kommen konnte, dass die Verteidigungsrechte sowie das Recht auf einen effektiven Rechtsschutz gewahrt wurden.<sup>186</sup> Dies ist ein wesentlich anderer Ansatz als in den Ukraine-Fällen, der bereits implizit von einer Übertragbarkeit der *LTTE*-Grundsätze ausgeht. In *Saleh Thabet u.a./Rat* grenzte das EuG jedoch den eigenen Fall, in dem es die Frage nach einer Prüfpflicht des Rats untersuchte, ausdrücklich von der Konstellation in *LTTE* ab, in der es – nach der Auffassung des Gerichts – um die Frage geht, ob das Rechtssystem des Drittstaats einen gegenüber demjenigen der EU gleichwertigen Grundrechtsschutz garantieren muss.<sup>187</sup>

Ganz anders verliefen einzig die Urteile in *Arbuzov/Rat* sowie *Mabrouk/Rat*, in denen jeweils die Verzögerung des Verfahrens durch die ausländischen Behörden eine Rolle spielte.<sup>188</sup> Dabei ging das EuG in Ersterem von einer strengen Nachprüfpflicht des Rats bereits bei vereinzelt Anhaltspunkten aus, denen dieser nach Ansicht des Gerichts nicht nachgekommen war.<sup>189</sup> In *Mabrouk/Rat* kam das EuG parallel zum ersten *Mabrouk*-Urteil zu dem Ergebnis, dass dem Rat ausreichend Hinweise vorla-

183 EuG, Rs. T-242/16, *Stavytskyi/Rat*, ECLI:EU:T:2018:166, Rn. 92 f. sowie 132 – 142.

184 EuG, Rs. 245/15, *Klymenko/Rat*, ECLI:EU:T:2017:792, Rn. 218 – 231; EuG, Rs. T-731/15, *Klyuyev/Rat*, ECLI:EU:T:2018:90, Rn. 192 – 205; EuG, Rs. T-190/16, *Azarov/Rat*, ECLI:EU:T:2018:232, Rn. 182 – 193 sowie EuG, Rs. T-247/17, *Azarov/Rat*, ECLI:EU:T:2018:931, Rn. 152 – 163.

185 Ibid.

186 EuG, Rs. T-288/15, *Ezz u.a./Rat*, ECLI:EU:T:2018:619, Rn. 170 – 232; EuG, Rs. T-358/17, *Mubarak/Rat*, ECLI:EU:T:2018:331, Rn. 62 – 95; EuG, verb. Rs. T-274/16 und T-275/16, *Saleh Thabet/Rat*, ECLI:EU:T:2018:826, Rn. 86 – 138.

187 EuG, verb. Rs. T-274/16 und EuG, T-275/16, *Saleh Thabet/Rat*, Rn. 103.

188 EuG, Rs. T-258/17, *Arbuzov/Rat*, ECLI:EU:T:2018:331; EuG, Rs. T-216/17, *Mabrouk/Rat*, ECLI:EU:T:2018:779.

189 EuG, Rs. T-258/17, *Arbuzov/Rat*, Rn. 96 – 105.

gen, die einen Verstoß gegen den Grundsatz einer angemessenen Verfahrensdauer durch die tunesischen Behörden ausräumen konnten.<sup>190</sup>

Insgesamt ist damit festzustellen, dass der EuGH mit seinem Urteil in der Rs. *Azarov* – entgegen der eigenen Einschätzung – recht deutlich von der bisherigen Rechtsprechungslinie zum Bereich der Veruntreuungssanktionen abweicht. Auch wenn in einigen Entscheidungen eine strengere Prüfpflicht des Rats angenommen wurde, so unterscheidet sich das Urteil des EuGH deutlich von den verschiedenen Herangehensweisen, die zuvor von den Gerichten gegenüber Veruntreuungssanktionen gewählt worden sind.

## 2. Folgen der Azarov-Entscheidung des EuGH

Wie aus Abschnitt E.III.1. erkennbar wird, befinden sich die rechtlichen Voraussetzungen für den Erlass von Veruntreuungssanktionen im Fluss. Der EuGH hat dabei in *Azarov* eine neue Richtung eingeschlagen, die sich auf aktuelle wie zukünftige Sanktionen in erheblicher Weise auswirken kann bzw. sich bereits ausgewirkt hat. Ein wichtiger Eckpunkt ist dabei die Absage an eine richterliche Selbstbeschränkung, wie sie in einer Reihe von bisherigen EuG-Entscheidungen verfolgt worden ist.<sup>191</sup> Die reine Einhaltung formeller Vorgaben durch die Behörden des jeweiligen Drittstaats ist damit keinesfalls mehr als ausreichend zu betrachten.<sup>192</sup> Insbesondere aber treffen den Rat zukünftig zusätzliche Pflichten, die eine eigene, tiefer gehende Prüfung („vergewissern“) der Grundrechtswahrung durch drittstaatliche Behörden sowie eine entsprechende Begründungspflicht umfassen.<sup>193</sup> Letztere korrespondiert mit der bereits angesprochenen Beweislastumkehr.<sup>194</sup>

Direkte Folgen des *Azarov*-Urteils sind bislang für den Bereich der Ukraine-Sanktionen sichtbar geworden. Abgesehen von den Folgeentscheidungen des EuGH zu den weiteren Klagen *Azarovs*<sup>195</sup> sowie einer ähnlich lautenden Entscheidung in der Rs. *Klymenko*<sup>196</sup> hat das EuG am 11. Juli 2019 in einer Vielzahl von Entscheidungen die Listung der Kläger für unzulässig erklärt.<sup>197</sup> Nach Ansicht des EuG enthielten „die Begründungen der Rechtsakte des Rats zur Verlängerung der restriktiven Maßnahmen nicht den geringsten Anhaltspunkt dafür, dass er die Wahrung [der Verteidigungsrechte und des Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz] geprüft hätte“.<sup>198</sup>

190 EuG, Rs. T-216/17, *Mabrouk/Rat*, ECLI:EU:T:2018:779, Rn. 37 – 56 u. 89 – 91.

191 Vgl. Abschnitt E.III.1. So auch Egger, EuZW 2019/8, S. 326, 328 f.

192 Ibid.

193 EuGH, Rs. C-530/17 P, *Azarov/Rat*, Rn. 26, 29 u. 35; Egger, EuZW 2019/8, S. 326, 330 f.

194 Vgl. E.III.1.b). So auch Egger, EuZW 2019/8, S. 326, 331.

195 EuGH, C-416/18 P, *Azarov/Rat*, ECLI:EU:C:2019:692 sowie Rs. C-58/19 P, *Azarov/Rat*, ECLI:EU:C:2019:890.

196 EuGH, Rs. C-11/18 P, *Klymenko*, ECLI:EU:C:2019:786.

197 EuG, Pressemitteilung Nr. 93/2019 v. 11. Juli 2019 zu den Urteilen in den verb. Rs. T-244/16 und T-285/17, *Yanukovych/Rat*, in den verb. Rs. T-245/16 und T-286/17, *Yanukovych/Rat*, sowie in den Rs. T-274/18, *Klymenko/Rat*, T-284/18, *Arbuzov/Rat*, T-285/18, *Pshonka/Rat*, T-289/18, *Pshonka/Rat* und T-305/18, *Klyuyev/Rat*.

198 Ibid.



Demgegenüber hat das EuG in einem Urteil vom 30. Januar 2019 in der Rs. *Stavytskyi* eine Aufrechterhaltung von Veruntreuungssanktionen für unzulässig erklärt, weil der Rat seiner Pflicht nicht nachgekommen war, sich „zu vergewissern, dass dem Strafverfahren, auf das er sich für die Aufrechterhaltung restriktiver Maßnahmen gegen eine Person stützt, nicht der Grundsatz *ne bis in idem* entgegensteht, sofern ihm die betroffene Person Anhaltspunkte mitteilt, die geeignet sind, insoweit Zweifel bestehen zu lassen“.<sup>199</sup> Hierbei scheint wieder die Darlegungslast des Klägers den Ausgangspunkt einer Nachprüfpflicht zu bilden. Auf die *Azarov*-Entscheidung wird entsprechend auch kein Bezug genommen. Darüber hinaus sind bislang keine weiteren Entscheidungen ergangen. Interessant wird jedoch sein, wie der EuGH in anderen Konstellationen wie bspw. der anhängigen Rs. *Saleh Thabet*<sup>200</sup> entscheidet. Dort hatte das EuG einen größeren Aufwand betrieben, um den Rat von einer weitergehenden Prüfpflicht zu entlasten.

Im Nachgang des *Azarov*-Urteils ist die Zukunft der Veruntreuungssanktionen in Frage gestellt worden.<sup>201</sup> Der Rat selbst hat dem in indirekter Weise dadurch widersprochen, dass er mit DVO 2019/352 seine Begründungsweise angepasst und die einzelnen Personen damit – bis auf eine Ausnahme – auf der Liste belassen hat.<sup>202</sup> Die Sanktionen bleiben damit in Kraft, und die Debatte um den Grundrechtsschutz verlagert sich hin zu der Frage, in welcher Art und Weise die Prüfpflicht durch den Rat wahrgenommen werden muss.

Teilweise ist die Möglichkeit gesehen worden, dass sich die Grundsätze des *Azarov*-Urteils auf den Fall einer Aufrechterhaltung von Sanktionen beschränken.<sup>203</sup> Dies ist indes zweifelhaft, da es für den Grundrechtsschutz keinen Unterschied macht, ob eine Person erstmals gelistet wird oder auf der Sanktionsliste verbleibt. Aus grundrechtlicher Sicht sind die internen Differenzierungen der Sanktionspolitik nur insoweit von Relevanz, wie sie eine andere Form der Betroffenheit zur Folge haben. Allerdings ist umgekehrt auch nicht davon auszugehen, dass die *Azarov*-Rechtsprechung auf die Sanktionspolitik insgesamt Auswirkungen haben wird, soweit nicht eine EU-Maßnahme auf Handlungen einer ausländischen Behörde aufbaut.<sup>204</sup> Darum nämlich ging es dem EuGH, der sich ausschließlich mit dieser Konstellation beschäftigte. Als weitere Einschränkung hat der EuGH in *Azarov* zudem ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Festlegung allgemeiner Aufnahmekriterien nicht Gegenstand des Rechtsstreits gewesen sei.<sup>205</sup> Diese grenzt er von der konkreten Ent-

199 EuG, Rs. T-290/17, *Stavytskyi/Rat*, ECLI:EU:T:2019:37, Rn. 129.

200 EuGH, anhängige Rs. C-72/19 P, *Saleh Thabet*.

201 *Moiseienko*, Are EU misappropriation sanctions dead?, abrufbar unter: <https://voelkerrechtsblog.org/are-eu-misappropriation-sanctions-dead/> (10.03.2020).

202 Durchführungsverordnung (EU) 2019/352 des Rats vom 4. März 2019 zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 208/2014 über restriktive Maßnahmen gegen bestimmte Personen, Organisationen und Einrichtungen angesichts der Lage in der Ukraine, ABl. L 64 v. 05.03.2019, S. 1 – 4.

203 So andeutungsweise *Moiseienko*, Are EU misappropriation sanctions dead?, abrufbar unter: <https://voelkerrechtsblog.org/are-eu-misappropriation-sanctions-dead/> (10.03.2020).

204 So aber *Egger*, EuZW 2019, 326, S. 326.

205 EuGH, Rs. C-530/17 P, *Azarov/Rat*, Rn. 38.

scheidung zur Aufrechterhaltung der Sanktionen ab, die eine individuelle Betroffenheit auslösen.<sup>206</sup> Man könnte dies als einen Hinweis darauf deuten, dass der Rat jederzeit von seinem politischen Ermessen Gebrauch machen und durch eine Anpassung der Aufnahmekriterien die damit zusammenhängende Nachprüfpflicht beeinflussen kann. Der EuGH bekräftigt dadurch jedenfalls noch einmal die Grenze seines Kontrollmaßstabs, der gemäß Art. 275 Abs. 2 AEUV auf die Einhaltung von Art. 40 AEUV sowie Fälle der individuellen Betroffenheit beschränkt ist.

Eine wichtige Folgefrage der *Azarov*-Entscheidung ist diejenige nach dem Schutzniveau, zu der sich der EuGH auch schon in *Rat/LTTE* nicht geäußert hatte. Angesichts des Assoziierungsabkommens mit der Ukraine könnte ein Gleichlauf mit den EU-Grundrechten verlangt sein (vgl. Art. 2, 3, 14 u. 24 EuUAA), was jedoch wiederum dem zeitlichen Stufenplan der Assoziierung selbst zuwiderlaufen würde (vgl. das Monitoring gem. Art. 475 EuUAA). Denkbar wäre aber auch – ähnlich zur „*Solange II*“-Rechtsprechung des BVerfG – ein lediglich vergleichbarer Schutzstandard.<sup>207</sup> *GA Sharpston* hatte in *Rat/LTTE* verlangt, dass das Niveau „zumindest gleichwertig“ sein müsse.<sup>208</sup> Sie hatte diesbezüglich einen konkreten Prüfablauf für den Rat entworfen:<sup>209</sup> Danach müsse der Rat zuerst prüfen, „welche Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts des Drittstaats auf den in Rede stehenden Beschluss Anwendung finden“. Anschließend müsse er feststellen, „welches Schutzniveau diese Vorschriften gewährleisten und ob dieses dem durch das Unionsrecht garantierten Schutz gleichwertig ist“. Schließlich sei zu überprüfen, „ob Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der in Rede stehende Beschluss möglicherweise nicht im Einklang mit dem einschlägigen und anwendbaren Schutzniveau gefasst wurde“.

Grundsätzlich problematisch ist eine Prüfpflicht vor dem Hintergrund, dass es für die Effektivität von Veruntreuungssanktionen entscheidend auf ein schnelles Eingreifen ankommt. Dieses Erfordernis hat der EuGH in *Yanukovych* grundsätzlich anerkannt.<sup>210</sup> Dies spricht zumindest dafür, dass die Prüfung durch den Rat einzelfallbezogen und nicht systematisch zu erfolgen hat. Dafür spricht sich vor dem Hintergrund des vorgeschlagenen Prüfablaufs auch *GA Sharpston* aus.<sup>211</sup> Da seit *Azarov* nun also die Frage nach dem „Ob“ geklärt zu sein scheint, wird es bei der Prüfpflicht zukünftig auf eine Klärung des „Wie“ ankommen.

### 3. Unionsverfassungsrechtliche Bedeutung

Die *Azarov*-Entscheidung des EuGH ist im doppelten Sinne positiv zu werten: Erstens weil sie in der Sache selbst dafür sorgt, dass eine grundrechtliche Lücke geschlossen wird. Zweitens weil sie zur Kohärenz innerhalb des europäischen Grundrechtssystems beiträgt.

206 Ibid.

207 BVerfGE 73, 339 (387) – *Solange II*.

208 Schlussanträge *GA Sharpston*, Rs. C-599/14 P, *Rat/LTTE*, Rn. 64 f.

209 Ibid., Rn. 67.

210 Vgl. Fn. 139.

211 Schlussanträge *GA Sharpston*, Rs. C-599/14 P, *Rat/LTTE*, Rn. 67.

Im Ausgangspunkt vollzieht der EuGH in *Azarov* die Grundsätze der *Kadi*-Rechtsprechung.<sup>212</sup> Diese enthält die Kernbotschaft, dass es sich bei Sanktionen auch dann um grundrechtsgebundene Akte der EU handelt, wenn ihr Ursprung außerhalb der EU-Institutionen liegt.<sup>213</sup> Der drittstaatliche Einfluss nimmt der Sanktion nicht ihren europäischen Charakter und kann daher auch keine Lockerung der grundrechtlichen Kontrolle rechtfertigen.<sup>214</sup> Die Prüfpflicht des Rats gegenüber Handlungen der ukrainischen Behörden korrespondiert vor diesem Hintergrund mit der Feststellung des EuGH, wonach „Maßnahmen, die mit der Achtung der [Menschenrechte] unvereinbar sind, in der Gemeinschaft nicht als rechtens anerkannt werden können“.<sup>215</sup> Dahinter steht zugleich die Wertung des EuGH, dass die Reichweite des Grundrechtsschutzes gegenüber auswärtigem Handeln höher zu gewichten ist als die auswärtigen Ziele bzw. Beziehungen der EU zu anderen Völkerrechtssubjekten.<sup>216</sup> Hierauf scheint auch die Existenz des Art. 275 Abs. 2 Alt. 2 AEUV hinzudeuten. Der politische Spielraum findet seine Berücksichtigung auf Ebene der konkreten Prüfung. Bei dieser wurde in der Vergangenheit bereits vielfach eine Fehlgewichtung zwischen effektivem Grundrechtsschutz und politischem Ermessensspielraum ausgemacht.<sup>217</sup> Dies ist jedoch kein Spezifikum von Veruntreuungssanktionen, sondern betrifft die EU-Sanktionen insgesamt.

In *Azarov* bezieht sich der EuGH auf die Reichweite der Grundrechte. Dabei verlangt er die Wahrung einzelner grundrechtlicher Schutzstandards in auswärtigen Beziehungen und beteiligt sich damit in institutioneller Hinsicht – noch eindeutiger als *Kadi* – an einem „Verfassungssubstanzschutz“ nach außen, wie er sich bspw. auch innerhalb des *CETA*-Gutachtens wiederfindet.<sup>218</sup> Die Selbstbehauptung der Autonomie des Unionsrechts als „Verfassungsstrukturschutz“ wird dabei gleichzeitig durch die Abgrenzung des europäischen Grundrechtssystems gegenüber der Ukraine bekräftigt, wenn der EuGH klarstellt, dass die Bindung der Ukraine an die EMRK sowie die Rspr. des EGMR nicht an den Grundsatz des Vertrauens heranreicht, wie er für das Verhältnis zwischen Mitgliedstaaten als fundamentales Verfassungselement

212 EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, *Kadi und Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission*; EuGH, verb. Rs. C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P, *Kommission/Kadi*, ECLI:EU:C:2013:518. So auch Esser, EuZW 2019/8, S. 326, 328.

213 Hierzu m.w.N. *Pantaleo*, in: Happold/Eden (eds.), S. 176, 179 ff.; *Eckes*, EPL 2009/3, S. 351, 351 ff..

214 Esser, EuZW 2019/8, S. 326, 328.

215 EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, *Kadi und Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission*, Rn. 284.

216 Vgl. EuGH, verb. Rs. C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P, *Kommission/Kadi*, Rn. 67, wo klargestellt wird, dass „die Achtung, die die Unionsorgane den Organen der Vereinten Nationen entgegenzubringen haben, nicht zur Folge haben darf, dass eine Kontrolle der Rechtmäßigkeit derartiger Unionsrechtsakte im Hinblick auf die Grundrechte als Bestandteil der allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts unterbleibt“.

217 Vgl. m.w.N. *Eckes*, CMLR 2014/3, S. 869, 883 ff.; *Dies*, in: Blockmans/Koutrakos (eds.), S. 206, 211 ff. Daneben auch bspw. *Happold*, in: Ders./Eden (eds.), S. 87, 99.

218 Hierzu sowie zu dem Begriff „Verfassungssubstanzschutz“ in Abgrenzung zu einem „Verfassungsstrukturschutz“ *Sauer*, JZ 2019/19, S. 925, 928 f. und 931 ff.

wiederholt betont worden ist.<sup>219</sup> Da dieses schon nicht im Sinne eines „blinden Vertrauens“ verstanden werden kann, weshalb *GA Sharpston* in der *Rs. Rat/LTTE* auf eine Prüfpflicht zwischen Mitgliedstaaten bei Anhaltspunkten für einen Verstoß hingewiesen hat,<sup>220</sup> muss im Verhältnis zu Drittstaaten ein strengerer Maßstab gelten.

Damit fügt sich die Entscheidung insgesamt in die unionsverfassungsrechtliche Rechtsprechungsentwicklung ein. Ob sie dabei auch als Element eines teilweise identifizierten Konstitutionalisierungsprozesses<sup>221</sup> angesehen werden kann, ist indes zweifelhaft, handelt es sich doch im Kern um eine relativ klar umrissene Handlung der EU mit Außenbezug, die sich innerhalb der bereits in *Kadi* vorgezeichneten Bahnen bewegt.

## F. Schluss

Veruntreuungssanktionen mögen als „the oddest fish in the EU sanctions aquarium“ zu bezeichnen sein.<sup>222</sup> Aus Sicht des Grundrechtsschutzes bergen sie jedenfalls eine interessante Dreieckskonstellation, die der allgemeinen Debatte um das Verhältnis zwischen politischer Zielerreichung und der Wahrung von Grundrechten eine weitere Komponente hinzufügt. Der EuGH hat hierbei zuletzt in seiner *Azarov*-Entscheidung einen grundrechtlich kohärenten Ansatz gewählt, der die bisherige Rechtsprechungslinie zu Veruntreuungssanktionen gleichwohl auf den Kopf und die EU vor neue Herausforderungen stellt. Die EU muss nun ihre Strategie anpassen, um Veruntreuungssanktionen grundrechtsfest zu machen. Dabei könnte eine noch stärkere Zusammenarbeit mit den Behörden der betroffenen Staaten erforderlich werden. In Bezug auf die Ukraine mag die EU einerseits angesichts der internen Systemmängel im dortigen Justizapparat an Grenzen stoßen.<sup>223</sup> Andererseits ist Rechtsstaatlichkeit ebenso wie die justizielle Zusammenarbeit ein Eckpfeiler des Assoziierungsabkommens (Art. 14, 22 – 24 EuUAA). Auch ist auch auf die Arbeit der Staatengruppe des Europarats gegen Korruption (GRECO) hinzuweisen, bei welcher der EU inzwischen ein Beobachterstatus zukommt.<sup>224</sup> Blickt man auf die Weltkarte und die Verbreitung von demokratischen Systemen sowie von Korruption,<sup>225</sup> so ist jedenfalls er-

219 Vgl. EuGH, Gutachten 2/13, *Adhésion de l'Union à la CEDH*, ECLI:EU:C:2014:2454, Rn. 168 u. 191; EuGH, Rs. 284/16, *Achmea*, ECLI:EU:C:2018:158, Rn. 34; EuGH, verb. Rs. C-508/18 u. C-82/19 PPU, *OG u. PI*, ECLI:EU:C:2019:456, Rn. 43 u. 57; EuGH, Rs. C-619/18, *Kommission/Polen*, ECLI:EU:C:2019:531, Rn. 43.

220 Schlussanträge *GA Sharpston*, Rs. C-599/14 P, *Rat/LTTE*, Rn. 62 ff.

221 So zuletzt bspw. *Schorkopf*, NJW 2019/47, S. 3418, 3418 – 3423.

222 So *Moiseienko*, Are EU misappropriation sanctions dead?, abrufbar unter: <https://voelkeerrechtsblog.org/are-eu-misappropriation-sanctions-dead/> (10.03.2020).

223 *Hassel*, Der erfolglose Kampf gegen Korruption in der Ukraine, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/politik/ukraine-korruption-1.4082169> (10.03.2020).

224 <https://www.coe.int/en/web/greco> (10.03.2020) sowie *European Commission*, European Union becomes an observer to Council of Europe's anti-corruption body GRECO, 10.07.2019, STATEMENT/19/4034.

225 *Economist Intelligence Unit*, Global Democracy Index 2018, abrufbar unter: <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>, (10.03.2020); *Transparency International*, Corruption Perception Index 2018, abrufbar unter: <https://www.transparency.org/cpi2018>, (10.03.2020).

kennbar, dass der potenzielle Anwendungsbereich für Veruntreuungssanktion nicht kleiner geworden ist und dass diese damit in der Zukunft weiter eine wichtige Rolle spielen können.

## BIBLIOGRAPHIE

- ALADYEV, IVAN, *Die EU-autonomen „smart sanctions“ gegen die Russische Föderation – Rechtsgrundlage, Rechtmäßigkeit und Rechtsschutz*, in: Jahrbuch für Ostrecht, Jahrgang 56, Halbband 1, 2015, S. 21 – 48
- ARNONE, MARCO; BORLINI, LEANDRO S., *Corruption – Economic Analysis and International Law*, Cheltenham, 2014
- AZAROV, MYKOLA YANOVYCH, *Ukraine: Die Wahrheit über den Staatsstreich*, Berlin, 2016
- BIERSTEKER, THOMAS J.; ECKERT, SUE E.; TOURINHO, MARCOS, *Introduction*, in: Dies. (eds.), *Targeted Sanctions, The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*, New York, 2016, S. 1 – 10
- DIES., *Thinking about United Nations targeted sanctions*, in: Dies. (eds.), *Targeted Sanctions, The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*, New York, 2016, S. 11 – 37
- BOOGAERTS, ANDREAS, *A. Short-term success, long-term failure? Explaining the signalling effects of EU misappropriation sanctions following revolutionary events in Tunisia, Egypt, and Ukraine*, *Journal of International Relations and Development*, Jahrgang 23, Heft 1, 2020, S. 67 – 91
- DERS.; PORTELA, CLARA; DRIESKENS, EDITH, *One Swallow Does Not Make Spring: A Critical Juncture Perspective on the EU Sanctions in Response to the Arab Spring*, *Mediterranean Politics*, Jahrgang 21, Heft 2, 2016, S. 205 – 225
- CALLIESS, CHRISTIAN; RUFFERT, MATTHIAS (Hrsg.), *EUV/AEUV – Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta*, 5. Auflage, München 2016
- CARTER, BARRY E., *Economic Sanctions*, in: Wolfrum, Rüdiger (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Online Edition, Stand: April 2011
- CHACKO, ELENA, *Foreign Affairs in Court: Lessons from CJEU Targeted Sanctions Jurisprudence*, *Yale Journal of International Law*, Jahrgang 44, Heft 1, 2019, S. 1 – 51
- CHARRON, ANDREA; PORTELA, CLARA, *The relationship between UN and regional sanctions regime*, in: Biersteker, Thomas J.; Eckert, Sue E.; Tourinho, Marcos (eds.), *Targeted Sanctions, The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*, New York, 2016, S. 101 – 118
- CIZMAZIOVA, LUCIA, *What are eu misappropriation sanctions and what are we doing about them?*, abrufbar unter: [https://cifar.eu/eu\\_misappropriation\\_sanctions/](https://cifar.eu/eu_misappropriation_sanctions/), 19.03.2019 (14.01.2020)

- COMBACAU, JEAN, *Sanctions*, in: Rudolf Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Volume 4, Amsterdam, 2000, S. 311 – 315
- DE GOEDE, MARIEKE, *Blacklisting and the ban: Contesting targeted sanctions in Europe*, in: *Security Dialogue*, Jahrgang 42, Heft 6, 2011, S. 499 – 515
- DREZNER, DANIEL W., *Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice*, in: *International Studies Review*, Jahrgang 13, Heft 1, März 2011, S. 96 – 108
- ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, *Global Democracy Index 2018*, abrufbar unter: <https://www.eiu.com/topic/democracy-index> (14.01.2020)
- ECKES, CHRISTINA, *International Sanctions against individuals: A Test Case for the Resilience of the European Union's Constitutional Foundations*, in: *European Public Law*, Jahrgang 15, Heft 3, 2009, S. 351 – 378
- DIES., *EU restrictive measures against natural and legal persons: From counterterrorist to third country sanctions*, in: *Common Market Law Review*, Jahrgang 51, Heft 3, 2014, S. 869 – 905
- DIES., *The Law and Practice of EU Sanctions*, in: Blockmans, Steven; Koutrakos, Panos (eds.), *Research Handbook on the EU's Common Foreign and Security Policy*, Cheltenham, 2018, S. 206 – 230
- EGGER, ALEXANDER, *Sanktionen – Grundrechte und Rechtsschutz: Strenge Vorgaben aus Luxemburg*, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, Jahrgang 30, Heft 8, 2019, S. 326 – 332
- ERIKSSON, MIKAEL, *Targeting Peace: Understanding UN and EU Targeted Sanctions*, Farnham/Abingdon, 2011
- GALTUNG, JOHAN, *On the Effects of International Economic Sanctions, With Examples from the Case of Rhodesia*, in: *World Politics*, Jahrgang 19, Heft 3, 1967, S. 378 – 416
- GIUMELLI, FRANCESCO, *Coercing, Constraining and Signaling: Explaining UN and EU Sanctions After the Cold War*, Colchester, 2011
- DERS., *How EU Sanctions Work: A New Narrative*, in: European Union Institute for Security Studies, Chaillot Paper, No. 129, Mai 2013, abrufbar unter: [https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Chaillot\\_129.pdf](https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Chaillot_129.pdf) (14.01.2020)
- DERS., *The purposes of targeted sanctions*, in: Biersteker, Thomas J.; Eckert, Sue E.; Tourinho, Marcos (eds.), *Targeted Sanctions, The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*, 2016, New York, S. 38 – 59
- HAPPOLD, MATTHEW, *Targeted Sanctions and Human Rights*, in: Ders.; Eden, Paul (eds.), *Economic Sanctions and International Law*, Oxford, 2016, S. 87 – 111
- HASSEL, FLORIAN, *Der erfolglose Kampf gegen Korruption in der Ukraine*, *Süddeutsche Zeitung*, 06.08.2018, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/politik/ukraine-korruption-1.4082169> (14.01.2020)

- HERTLE, MATTHIAS, *Wirtschaftssanktionen der EU als Reaktion auf Völkerrechtsverletzungen von Drittstaaten im Zusammenhang mit der Ukraine-Krise*, in: Zeitschrift für Europarechtliche Studien, Jahrgang 18, Heft 2, 2015, S. 117 – 167
- JABER, LAYLA KRISTINA, *Die Entscheidung der Großen Kammer in der Rechtssache Al-Dulimi – eine Gefahr für die Einheit des Völkerrechts oder ein Sieg für den Schutz der Grund- und Menschenrechte?*, Saar Blueprints, 2016/10 DE, abrufbar unter: <http://jean-monnet-saar.eu/wp-content/uploads/2013/12/Blueprint-Layla.pdf> (14.01.2020)
- KOSTANYAN, HRANT/MEISTER, KONSTANTIN, *Ukraine, Russia and the EU: Breaking the deadlock in the Minsk process*, CEPS Working Document No. 423, June 2016, abrufbar unter: [https://www.ceps.eu/system/files/WD423KostanyanMeisterMinskII\\_0.pdf](https://www.ceps.eu/system/files/WD423KostanyanMeisterMinskII_0.pdf), (14.01.2020)
- KRENZLER, HORST GÜNTER; HERRMANN, CHRISTOPH; NIESTEDT, MARIAN (Hrsg.), *EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht*, 14. Auflage, München, 2020
- KUZIO, TARAS, *Ukraine between a Constrained EU and Assertive Russia*, in: Journal of Common Market Studies, Jahrgang 55, Heft 1, 2017, S. 103 – 120
- LOWENFELD, ANDREAS F., *International Economic Law*, Second Edition, New York, 2008
- MOISEIENKO, ANTON, *Are EU misappropriation sanctions dead?*, abrufbar unter: <https://voelkerrechtsblog.org/are-eu-misappropriation-sanctions-dead/>, 08.08.2019 (14.01.2020)
- O.V., *Der Mann für den Übergang*, Handelsblatt, 23.02.2014, abrufbar unter: <https://www.handelsblatt.com/politik/international/alexander-turtschinow-der-mann-fuer-den-uebergang/9524242.html?ticket=ST-7850914-H9x5QB7cVMfxmTekbueX-ap2> (14.01.2020)
- O.V., *Petro Poroschenko gewinnt Präsidentenwahl*, Zeit Online, 25.05.2014, abrufbar unter: <https://www.zeit.de/politik/ausland/2014-05/ukraine-wahl-petro-poroschenko> (14.01.2020)
- O.V., *Ukraine: Prowestlicher Selenskyi gewinnt absolute Mehrheit*, Zeit Online, 22.07.2019, abrufbar unter: <https://www.zeit.de/news/2019-07/22/wahlsieger-selenskyj-will-krieg-in-der-ostukraine-beenden> (14.01.2020)
- PANTALEO, LUCA, *Sanctions Cases in European Courts*, in: Happold, Matthew/Eden, Paul (eds.), *Economic Sanctions and International Law*, Oxford, 2016, S. 171 – 196
- PIETH, MARK; SMITH, JACK; JORGE, GUILLERMO, *The Recovery of Stolen Assets: A Fundamental Principle of the UN Convention against Corruption*, U4 Brief, February 2007 – No. 2, abrufbar unter: <https://www.u4.no/publications/the-recovery-of-stolen-assets-a-fundamental-principle-of-the-un-convention-against-corruption> (14.01.2020)



- PORTELA, CLARA, *Targeted sanctions against individuals on grounds of grave human rights violations – impact, trends and prospects at EU level*, Study requested by the DROI committee, April 2018, abrufbar unter: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603869/EXPO\\_STU\(2018\)603869\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603869/EXPO_STU(2018)603869_EN.pdf) (14.01.2020)
- DIES., *Sanctioning Kleptocrats. An assessment of EU misappropriations sanctions, 2019, published by Civil Forum for Asset Recovery e.V.*, abrufbar unter: [https://civilfar.eu/wp-content/uploads/2019/03/CiFAR\\_Sanctioning-kleptocrats.pdf](https://civilfar.eu/wp-content/uploads/2019/03/CiFAR_Sanctioning-kleptocrats.pdf) (14.01.2020)
- PRADETTO, AUGUST, *Die Ukraine-Krise: Geopolitik und Identität im Verhältnis zwischen Russland und dem Westen*, in: *Die Friedens-Warte*, Band 89, Heft 1 – 2, 2014, S. 31 – 58
- PURSIAINEN, ALEKSI, *Targeted EU Sanctions and Fundamental Rights, Solid Plan Consulting*, 2019, abrufbar unter: [https://um.fi/documents/35732/48132/eu\\_targeted\\_sanctions\\_and\\_fundamental\\_rights/14ce3228-19c3-a1ca-e66f-192cad8be8de?t=1525645980751](https://um.fi/documents/35732/48132/eu_targeted_sanctions_and_fundamental_rights/14ce3228-19c3-a1ca-e66f-192cad8be8de?t=1525645980751) (14.01.2020)
- ROSE, CECILY; KUBICIEL, MIACHEL; LANDWEHR, OLIVER (eds.), *The United Nations Convention Against Corruption – A Commentary*, Oxford, 2019
- SAUER, HEIKO, *Europarechtliche Schranken internationaler Gerichte*, in: *Juristen-Zeitung*, Jahrgang 74, Heft 19, 2019, S. 925 – 935
- SCHNELL, FELIX, *Historische Hintergründe ukrainisch-russischer Konflikte*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Jahrgang 64, Heft 47 – 48, 2014, S. 10 – 17
- SCHORKOPF, FRANK, *Europäischer Konstitutionalismus oder die normative Behauptung des „European way of life“*. Potenziale der neueren Wertrechtsprechung des EuGH, in: *Neue Juristische Wochenschrift*, Jahrgang 72, Heft 47, 2019, S. 3418 – 3423
- SOMMERBAUER, JUTTA, *Die Ukraine im Krieg, Hinter den Frontlinien eines europäischen Konflikts*, Wien, 2016
- STREINZ, RUDOLF (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 3. Auflage, München, 2018
- SULLIVAN, GAVIB; HAYES, BEN, *Blacklisted: Targeted sanctions, preemptive security and fundamental rights*, 2010, abrufbar unter: <https://www.ecchr.eu/fileadmin/Publikationen/Blacklisted.pdf> (14.01.2020)
- TAMBLÉ, PHILIPP, *Zur Rechtmäßigkeit von EU-Sanktionen – insbesondere gegen juristische Personen*, in: *Europarecht*, Jahrgang 51, Heft 6, 2016, S. 666 – 690
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Corruption Perception Index 2018*, abrufbar unter: <https://www.transparency.org/cpi2018> (14.01.2020)
- VON DER GROEBEN, HANS/SCHWARZE, JÜRGEN/HATJE, ARMIN (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht*, 7. Auflage, Baden-Baden, 2015