

**ZEITSCHRIFT FÜR DAS GESAMTE  
BANK- UND BÖRSENWESEN**

**NOVEMBER 2014**

62. Jahrgang

Sonderdruck

**Wirtschaftssanktionen  
der EU**

Rechtsgrundlagen, Umsetzung  
und Rechtsprechung: Ukraine-Krise  
und Iran

Klaus Peter Follak

HERAUSGEGEBEN VON DER  
ÖSTERREICHISCHEN BANKWISSENSCHAFTLICHEN GESELLSCHAFT

**Linde**

Bank  
Verlag

# Wirtschaftssanktionen der EU

## Rechtsgrundlagen, Umsetzung und Rechtsprechung: Ukraine-Krise und Iran

Klaus Peter Follak

**Wirtschaftssanktionen sind zu einem festen Bestandteil europäischer Außenpolitik geworden [1]. Beginnend im Kalten Krieg – mit den Sanktionen gegenüber der damaligen Sowjetunion wegen ihrer Einflussnahme auf die Verhängung des Kriegsrechtes in Polen im Jahre 1982 – treibt die Entwicklung nach der in die Wege geleiteten Lockerung der Iran-Sanktionen nun in der Ukraine-Krise gegenüber der Russischen Föderation auf einen weiteren Höhepunkt zu.**

Stichwörter: Autonome Sanktionen, Begründungspflicht, Beweislast, Blocklisting, Einfrieren von Aktiva, Embargo, Erfüllungsverbot, EU Handelspolitik, Europäische Gerichte, EU Verträge, Filialen, Finanzsanktionen, Geldmarktinstrumente, Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Genehmigungen, Gerichtsstand, Hoheitsakte, Individualrechtsgüterschutz, Iran-Sanktionen, ius commercii, Kontrollierte Gesellschaften, Lieferverbote, Meldepflichten, Personalhoheit, Rechtliches Gehör, Rechtsschutz, Russlandsanktionen, Sanktionslisten, Schadenersatz, Separate Entity Rule, Supreme Court UK, Territorialprinzip, Tochtergesellschaften, UK Rechtsprechung, Umgehungsverbot, UNSicherheitsrat, US Sanktionen, Verstöße, WTO.  
JEL-Classification: F 51, K 33, K 40.

Economic Sanctions („Restrictive Measures“) have become an integral part of the European Common Foreign and Security Policy (CFSP). Related instruments and targets have been shaped within 32 years' history, starting in the Cold War against the late USSR (Poland Crisis 1982). Following further developments, in particular in respect of UN Security Council Resolutions related to fighting terrorism and the Iran, a new point of culmination has been reached with the Ukrainian crisis.

### 1. Das Instrumentarium

Im Rahmen der langjährigen Sanktionen im Zusammenhang mit der Terroris-

musbekämpfung sowie gegenüber Iran hat sich ein strukturiertes Instrumentarium mit folgenden Komponenten herauskristallisiert, die je nach Fallgestaltung, Zielen und politischem Verlauf einzeln oder kumulativ angewendet werden („Baukastenprinzip“):

- ◆ Maßnahmen gegen natürliche und juristische Personen, Gruppierungen, öffentliche Einrichtungen und nicht-staatliche Einheiten, idR Einfrierung (nicht aber Beschlagnahme) von Aktiva, namentlich von Zahlungsmitteln und Guthaben, sowie Reisebeschränkungen;
- ◆ Verbot und/oder Genehmigungsvorbehalt für bestimmte Transaktionen.

Spätestens seit den Iran-Sanktionen ist eine Verlagerung von klassischen Embargomaßnahmen im Außenhandel (Warenverkehr, zB Militärgüter, duale Güter, Hochtechnologie) auf Finanztransaktionen und Finanzinstitutionen festzustellen.

### 2. Bisherige Entwicklung im Zusammenhang mit Iran und Ukraine-Krise

**2.1.** Nachdem hinsichtlich der **Iran-Sanktionen** eher mit allmählichem Abbau zu rechnen ist, beschränken wir uns auf die Darstellung der „großen Linie“; breiteren Raum wird hier im Hinblick auf die langjährige Praxis naturgemäß die Entwicklung der einschlägigen Rechtsprechung einnehmen.

Eskalation und Erleichterung werden mittels Anpassung von bzw Nachträgen zu zwei Serien von EU-Ratsbeschlüssen und EU-Rechtsverordnungen umgesetzt [2]:

- ◆ Umsetzung der Beschlüsse des UNSicherheitsrates, wobei die EU im



Photo: Uni Bamberg

Dr. jur. Klaus Peter Follak is director at an international banking group as well as an independent international lawyer and counsel, financial services expert, and advisor to several international governments; e-mail: info@apfollak.de

Ausmaß teilweise darüber hinausgeht. Die ursprüngliche Ratsentscheidung samt RatsVO von 2010 [3] wurde 2012 novelliert [4]; zeitlich befristete Erleichterungen wurden Anfang 2014 eingeführt [5]. Die Sanktionen umfassen:

- Einfrieren von Guthaben bestimmter natürlicher und juristischer Personen und Einrichtungen sowie Reisebeschränkungen („blacklists“);
- Außenhandelsembargos;
- Verbot bestimmter Investitionen;
- Restriktionen für die Emission und den Handel von Wertpapieren;
- Restriktionen bestimmter Transaktionen und Dienstleistungen;
- Kontrolle bzw Genehmigungspflicht von Bankgeschäften ein-

[1] Überblick über die Praxis im Außenhandel seit 1982 bei *Arnold/Meindl* in Dausies, Hdb EU-Wirtschaftsrecht K. I., Rdnr 106ff.

[2] Zu den jeweiligen Rechtsgrundlagen su.

[3] GASP 2010/413, OJ 2010 L 195/39

bzw VO (EU) 961/2010, OJ 2010 L 281/1.

[4] GASP 2012/35, OJ 2012 L 19/22 bzw VO (EU) 267/2012, OJ 2012 L 88/1.

[5] GASP 2014/21, OJ 2014 L 15/22 bzw VO (EU) 42/2014, OJ 2014 L 15/18.

schließlich der Ausführung von Zahlungen;

– Importverbote.

◊ Autonome EU-Sanktionen im Hinblick auf die Lage der Menschenrechte im Iran („serious human rights violation“) [6]. Das Instrumentarium umfasst hier:

- Einfrieren von Guthaben bestimmter natürlicher und juristischer Personen und Einrichtungen sowie Reisebeschränkungen („blacklists“);
- Embargo für bestimmte Ausrüstungen, die zur Repressionen der Bevölkerung benutzt werden können, zB bestimmte Telekommunikationseinrichtungen, sowie entsprechende Dienstleistungen.

**2.2. Die Sanktionen gegenüber der Russischen Föderation** werden derzeit mittels Anpassung von bzw Nachträgen zu drei Serien von EU-Ratsbeschlüssen und EU-Rechtsverordnungen umgesetzt:

- ◊ Einfrieren von Aktiva bestimmter natürlicher und juristischer Personen und Einrichtungen sowie Reisebeschränkungen („blacklists“) [7]. Die Zielpersonen und Einrichtungen sind im Verordnungsannex in seiner jeweiligen Fassung namentlich bezeichnet.
- ◊ Verbot und / oder Genehmigungsvorbehalt für bestimmte Transaktionen (Waren sowie Dienstleistungen und deren Finanzierung; spezifische Finanztransaktionen mit oder für bestimmte, im Verordnungsannex in seiner jeweiligen Fassung bezeichnete Finanzinstitutionen) [8].
- ◊ Embargo für Waren mit Ursprung Krim/Sevastopol sowie Verbot bestimmter Transaktionen mit Infrastrukturbezug und deren Finanzierung [9].

### 3. Ukraine-Sanktionen: Gesetzestechnik und Tatbestände

EU-Rechtsverordnungen haben in allen Mitgliedstaaten unmittelbare Gesetzes-

kraft und müssen nicht durch Rechtsakte der Mitgliedstaaten in nationales Recht transformiert werden. Einige Aspekte sind allen im Zusammenhang mit der Ukraine-Krise erlassenen Ratsverordnungen gemeinsam.

#### Territorialer und persönlicher Anwendungsbereich:

- Gebiet der EU einschließlich ihres Luftraums,
- an Bord der Luftfahrzeuge und Schiffe, die der Hoheitsgewalt eines Mitgliedstaates unterstehen,
- weltweit für Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzen,
- weltweit für nach dem Recht eines Mitgliedstaats gegründete oder eingetragene juristische Personen, Einrichtungen oder Organisationen ,
- für juristische Personen, Einrichtungen oder Organisationen in Bezug auf Geschäfte, die ganz oder teilweise in der Union getätigt werden [10].

Bemerkenswerterweise hat sich der Anwendungsbereich der EU und der USA im Laufe der Jahre angenähert. Allerdings wenden die USA weiterhin ihre nationalen Sanktionsmaßnahmen auch auf juristische Personen mit Sitz außerhalb ihres Hoheitsbereiches an, sofern diese in den USA eine Zweigstelle – auch ohne Elemente einer eigenständigen Rechtsperson – unterhalten [11].

#### Durchsetzung:

- Die Mitgliedstaaten müssen im nationalen Gesetzgebungsverfahren für Verstöße Sanktionen (Strafen) festsetzen. Diese müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein [12]. In Deutschland zB gelten automatisch die Strafbewehrungen von § 18 AWG sowie die Bußgeldvorschriften gem § 19 Abs 5 AWG, während in UK spezifische Strafgesetze (Statutory Instruments) [13] erlassen werden.
- Erfüllungsverbot für Ansprüche von Anspruchsgegnern der Russischen

Föderation im Zusammenhang mit Verträgen oder Geschäften, deren Erfüllung bzw Durchführung von den Sanktionsmaßnahmen unmittelbar oder mittelbar ganz oder teilweise berührt wird – einschließlich Schadensersatz- und Garantieansprüche. Der Rechtsweg bleibt offen, aber unter Umkehrung der Beweislast [14].

#### Umgehungsverbot

- Das Umgehungsverbot bezieht sich zwar nur auf die „wissentliche und vorsätzliche“ Teilnahme an Aktivitäten zur Umgehung verbotener Transaktionen, aber es genügt der Umgehungszweck sowie das Handeln als Vertreter oder „Strohmann“ („substitute“) [15]. Nach der Auslegungspraxis in Zusammenhang mit anderen Sanktionen kann eine Umgehung auch darin bestehen, nicht gelistete Güter zu liefern, wenn damit die Funktionsfähigkeit eines Embargogutes wiederhergestellt wird oder werden soll.

#### Keine Haftung für Fahrlässigkeit

- Allerdings besteht eine erhöhte Sorgfaltspflicht insofern, als die betreffenden natürlichen oder juristischen Personen oder Einheiten keinen „vernünftigen Grund zu der Annahme“ eines Verstoßes haben dürfen [16]. Obwohl dies nicht ausdrücklich geregelt ist, ist trotzdem davon auszugehen, dass in gutem Glauben abgeschlossene Verträge, die eine Zuwiderhandlung implizieren, nicht durchsetzbar sind.

#### Genehmigungen

- Die für Genehmigungen zuständigen Behörden werden von den jeweiligen Mitgliedstaaten bestimmt und können den in den Anhängen der Ratsverordnungen veröffentlichten Websites entnommen werden [17].

#### Informations- und Anzeigepflichten

- Die Mitgliedstaaten und die Kommission haben die im Zusammenhang mit der Durchführung der Sanktionen vorliegenden sachdienlichen Informationen auszutauschen, insbes über

[6] GASP 2011/235, OJ 2011 L 100/51 bzw VO (EU) 359/2011, OJ L 100/1.

[7] Basistext: GASP 2014/45, OJ 2014 L 78/16 bzw VO (EU) 269/2014, OJ 2014, L 78/6.

[8] GASP 2014/512, OJ 2014 L 229/13 bzw VO (EU) 833/2014, OJ 2014, L 229/1.

[9] Basistext GASP 2014/836, OJ 2014 L 183/70 bzw VO (EU) 692/2014, OJ 2014 L 183/9. Letzte Erweiterung (insbes Infrastruktur) VO (EU) 825/2014, OJ 2014 L 226/2.

[10] VO (EU) 269/2014, Art 11; VO (EU) 692/2014, Art 10; VO (EU) 833/2014, Art 13.

[11] Deutlich weitergehende Anknüp-

fungstatbestände aus der Vergangenheit, zB Verwendung von US-Technologie, s bei Follak, BayVBl 1985, 227 ff.

[12] VO (EU) 269/2014, Art 15; VO (EU) 692/2014, Art 8; VO (EU) 833/2014, Art 8.

[13] ZB Satutory Investment 2014/2054.

[14] VO (EU) 269/2014, Art 11; VO (EU) 692/2014, Art 6; VO (EU) 833/2014, Art 11.

[15] VO (EU) 269/2014, Art 9; VO (EU) 692/2014, Art 4; VO (EU) 833/2014, Art 12.

[16] VO (EU) 269/2014, Art 10 Abs 2; VO (EU) 692/2014, Art 5; VO (EU) 833/2014, Art 10.

[17] Im UK liegt die Gesamtverantwortung

beim Foreign & Commonwealth Office (FCO), im Einzelnen bei HM Treasury für Finanzsanktionen und ansonsten bei der Export Control Organisation (gem Export Control Act 2002). Ansonsten sind für Finanzsanktionen häufig die nationalen Zentralbanken zuständig, so in Deutschland, den Niederlanden und Österreich. Im Nicht-Finanzbereich liegt die Verantwortung idR bei nach den Außenwirtschaftsgesetzen generell zuständigen Behörden (Deutschland: Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle; Österreich: Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft).

eingefrorene Gelder, erteilte Genehmigungen, Verstöße, Vollzugsprobleme und Urteile nationaler Gerichte [18].

- Daneben übermitteln die Mitgliedstaaten einander und der Kommission unverzüglich „sachdienliche Informationen, die die wirksame Anwendung dieser Verordnung berühren könnten“ [19]. Hierunter fallen ua mögliche Umgehungen mit grenzüberschreitendem Zusammenhang, aber auch Erkenntnisse über Institutionen, an denen die in die Sanktionsliste gem Art 5 der VO (EU) 960/2014 aufgenommenen Finanzinstitute Beteiligungen halten.
- Im Zusammenhang mit dem Einfrieren von Aktiva („Blacklisting“) haben nicht nur Behörden, sondern auch alle natürlichen und juristischen Personen, Einrichtungen und Organisationen innerhalb des territorialen und persönlichen Anwendungsbereichs der VO umfangreiche Informations- und Meldepflichten: sie sind verpflichtet, „Informationen, die die Anwendung dieser Verordnung erleichtern, wie etwa Informationen über die ... eingefrorenen Konten und Beträge, unverzüglich der zuständigen Behörde des Mitgliedstaates, in dem sie ihren Sitz bzw Wohnsitz haben, und – direkt oder über den Mitgliedstaat – der Kommission zu übermitteln“ [20].

**3.1. Einfrieren von Aktiva** gelisteter natürlicher und juristischer Personen, Organisationen und Einheiten [21]

Der Regelungskern umfasst folgende Tatbestände:

- **Blockierungsgebot:** Sämtliche Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen, die Eigentum oder Besitz von in Anhang I der VO (EU) 269/2014 aufgeführten natürlichen Personen oder mit diesen in Verbindung stehenden natürlichen oder juristischen Personen, Einrichtungen oder Organisationen sind oder von diesen gehalten oder kontrolliert werden, sind einzufrieren.
- **Bereitstellungsverbot:** Den in Anhang I der VO (EU) 269/2014 aufgeführten natürlichen Personen oder mit diesen in Verbindung stehenden

natürlichen oder juristischen Personen, Einrichtungen oder Organisationen dürfen weder unmittelbar noch mittelbar Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder zugutekommen [22]. In diesem Zusammenhang gibt es eine gefestigte Rechtsprechung des English Commercial Court, der Klagen seitens gelisteter Banken auf Darlehensrückzahlungen und Leistungen aus Garantien für erlaubte Verträge stattgegeben hat – jedenfalls dann, wenn diese Zahlungen auf eingefrorene Konten geleistet werden –, und diese Tatbestände nicht als Zurverfügungstellung wirtschaftlicher Ressourcen oder entsprechendes Zugutekommen wertet, weil Darlehen nicht als „Aktivum“ im Sinne der Rats VO zu interpretieren seien.

Die Rechtsbegriffe dieser Regelung werden zwar teilweise in den Definitionen gem Art 1 der VO (EU) 269/2014 präzisiert, sind aber trotzdem noch mit deutlichen Auslegungsrisiken verbunden.

„Gelder“ [23] und „wirtschaftliche Ressourcen“ [24] umfassen alle Finanzaktiva sowie alle sonstigen Vermögenswerte, die für den Erwerb von Geldern, Waren oder Dienstleistungen verwendet werden können.

Das Einfrierungsgebot ist umfassend und beinhaltet nicht nur ein Zahlungsverbot, sondern „die Verhinderung jeglicher Form der Bewegung, des Transfers, der Veränderung und der Verwendung von Geldern sowie des Zugangs zu ihnen oder ihres Einsatzes, wodurch das Volumen, die Höhe, die Belegenheit, das Eigentum, der Besitz, die Eigenschaften oder die Zweckbestimmung der Gelder verändert werden, die eine Nutzung der Gelder einschließlich der Vermögensverwaltung ermöglichen“, sowie die „Verwendung von wirtschaftlichen Ressourcen für den Erwerb von Geldern, Waren oder Dienstleistungen.“ [25]

Während auch die mit den Zielpersonen „in Verbindung stehenden“ Einheiten in Annex I der VO (EU) 269/2014 namentlich benannt werden, kann zweifelhaft sein, welche Aktiva zu blockieren sind, weil sie von ihnen „gehalten“,

„kontrolliert“ oder ihnen „zur Verfügung gestellt“ werden bzw „zugutekommen“. Nach gängiger Auslegung der Behörden ist unter „Eigentum“ ein Anteil von mindestens 50% am Empfänger zu verstehen, während der Kontrollatbestand nach den Gegebenheiten im Einzelfall zu prüfen ist (Managementstruktur, Stimmrechte etc) [26].

Wie sich aus Art 6 Abs 1 der VO (EU) 269/2014 ergibt, umfasst der Begriff des „Zugutekommens“ auch die Befreiung von Verbindlichkeiten bzw Zahlung an Dritte im Interesse der gelisteten Einheit. Grundsätzlich zulässig ist die Gutschrift von Zahlungen auf eingefrorenen Konten, wenn diese ebenfalls eingefroren werden VO (EU) 269/2014, Art 7 [27].

Im Rahmen des Einfrierens von Aktiva ist kein „Grandfathering“ vorgesehen; die Restriktionen sind also ab dem Tag anzuwenden, an dem eine Person oder Einheit in die einschlägige Liste aufgenommen wird.

**Verschärfung ab 12.9.2014:** Die Kriterien für die Aufnahme in die Liste wurden erweitert um „natürliche oder juristische Personen, Einrichtungen oder Organisationen, die mit den Separatistengruppen im Donezbecken der Ukraine Geschäfte tätigen“ [28]. Gleichzeitig wurde eine erweiterte Sanktionsliste veröffentlicht [29].

### 3.2. Verbot und / oder Genehmigungsvorbehalt für bestimmte Transaktionen

Die Regelungen umfassen mehrere Tatbestände.

- ◆ **Waffenembargo:** die entsprechende Liste betroffener Güter ist identisch mit der gemeinsamen Militärgüterliste der EU [30]. Die Maßnahmen umfassen 3 Komponenten, die in unterschiedlicher Form umgesetzt werden.

Das entsprechende **Lieferverbot** ist nur im Ratsbeschluss enthalten [31], nicht aber in der einschlägigen VO (EU) 833/2014. Es muss daher durch die Mitgliedstaaten in nationales Recht transformiert werden. In Deutschland wird dies durch Änderung der §§ 74ff der AWV geschehen (Anl AL zur AWV, Teil IA – Ausfuhrliste). Bis dahin gilt die bereits bestehende

[18] VO (EU) 269/2014, Art 12 Abs 1 u VO (EU) 833/2014, Art 6 Abs 1.

[19] VO (EU) 269/2014, Art 12 Abs 2 u VO (EU) 833/2014, Art 6 Abs 2.

[20] VO (EU) 269/2014, Art 8.

[21] Letzte Anpassung der „blacklist“ GASP 2014/508 OJ 2014 L 226/23 bzw VO (EU) 826/2014, OJ L 226/16.

[22] VO (EU) 269/2014 Art 2.

[23] VO (EU) 269/2014 Art 1 lit g) unter Einschluss von Akkreditiven, Konnossemen-

ten, Übereignungsurkunden und Verbriefungsdokumenten.

[24] VO (EU) 269/2014 Art 1 lit d).

[25] VO (EU) 269/2014 Art 1 lit e) u f).

[26] Vgl UK SI (FN 13), Explanatory Notes; auch US Department of the Treasury, Revised guidance on entities owned by persons whose property and interests in property are blocked, August 13, 2014.

[27] Vgl UK Rspr in Kap 7.

[28] Ratsbeschluss 2014/658/GASP, OJ

2014 L 271/47, u VO (EU) 959/2014, OJ 2014 L 271/1.

[29] DurchführungsVO (EU) 961/2014 OJ 2014 L 271/8.

[30] Auf Grundlage des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP, letzte Fassung OJ 2012 C 85/1.

[31] GASP 2014/512, OJ 2014 L 229/13, Art 2 Abs 1.

Genehmigungspflicht gem § 8 Abs 1 Nr 1 AWV.

Das **Verbot technischer Hilfe** im Zusammenhang mit der Militärgüterliste wurde mit der VO (EU) 833/2014 umgesetzt (Art 4 Abs 1a) und hat unmittelbare Gesetzeskraft in allen Mitgliedstaaten.

Das **Verbot der Bereitstellung von Finanzmitteln und Finanzhilfen** im Zusammenhang mit der Militärgüterliste wurde ebenfalls mit der VO (EU) 833/2014 umgesetzt (Art 4 Abs 1b) und hat unmittelbare Gesetzeskraft in allen Mitgliedstaaten.

- ◆ **Embargo für Güter mit doppeltem Verwendungszweck** (militärisch oder zivil) nach der Liste gem Anh I der VO (EU) 428/2009

**Lieferverbot** gem VO (EU) 833/2014, Art 2 Abs 1, wenn die Güter ganz oder teilweise für militärische Zwecke oder Endnutzer bestimmt sind oder sein könnten. Für vor dem 1.8.2014 geschlossene Altverträge bleibt es bei der schon bestehenden Genehmigungspflicht gem Art 3 VO (EU) 428/2009.

**Verbot technischer Hilfe** im Zusammenhang mit den Gütern des Lieferverbots – VO (EU) 833/2014, Art 4 Abs 1c.

**Verbot von Vermittlungsdiensten** im Zusammenhang mit den Gütern des Lieferverbots – VO (EU) 833/2014, Art 4 Abs 1d.

**Verbot der Bereitstellung von Finanzmitteln und Finanzhilfen** im Zusammenhang mit den Gütern des Lieferverbots – VO (EU) 833/2014, Art 4 Abs 1d.

**Lieferungen nicht gelisteter Güter** mit doppeltem Verwendungszweck sind nicht Gegenstand der Sanktionen, können aber nach Art 4 der VO (EU) 428/2009 generell genehmigungspflichtig sein, wenn dem Ausführenden aufgrund eigener Kenntnis oder Unterrichtung der zuständigen Behörden bekannt ist, dass sie für militärische Zwecke bestimmt sein können.

- ◆ **Genehmigungspflicht für die Lieferung von Ausrüstungsgegenständen im Energiebereich** gem Art 3 und der abschließenden Liste im Anh II der VO (EU) 833/2014, unabhängig vom Verwendungszweck. Gleiches gilt gem Art 4 Abs 2 dieser VO für **technische Hilfe, Vermittlungsdienste** und

die **Bereitstellung von Finanzmitteln oder Finanzhilfen** im Zusammenhang mit diesen Technologien.

- ◆ **Transaktionen in Wertpapieren und Geldmarktinstrumenten bestimmter Emittenten:** Verbot, unmittelbar oder mittelbar übertragbare Wertpapiere und Geldmarktinstrumente entsprechend der Definition in Art 1 lit f) u g) der VO (EU) 833/2014 mit einer Laufzeit von über 90 Tagen, die nach dem 1.8.2014 begeben wurden, zu kaufen, verkaufen, Vermittlungs- [32] oder Hilfsdienste dafür zu erbringen oder anderweitig damit zu handeln, wenn diese von folgenden Emittenten begeben wurden:
  - Namentlich in Anh 3 der VO (EU) 833/2014 gelistete Institutionen;
  - juristische Person, Organisation oder Einrichtung mit Sitz außerhalb der EU, deren Anteile zu über 50% von einer Institution gem Anh III der VO (EU) 833/2014 gehalten werden;
  - einer juristischen Person, Organisation oder Einrichtung, die im Namen oder auf Anweisung einer Institution gem Anh III der VO (EU) 833/2014 handelt.

Wiederum werden die unbestimmten Rechtsbegriffe dieser Regelung teilweise in den Definitionen gem Art 1 der VO (EU) 269/2014 präzisiert, sind aber mit deutlichen Auslegungsrisiken verbunden.

Besonders brisant erscheint vor dem Hintergrund der Umsetzungspraxis der Iran-Sanktionen die Reichweite der Restriktionen im Finanzbereich. Zunächst könnte man durchaus die Frage stellen, ob das Verbot der „Bereitstellung von Finanzmitteln oder Finanzhilfen“ sowie der „Umgehung“ im Zusammenhang mit sanktionierten Transaktionen auch die bloße Ausführung von Zahlungsaufträgen durch Finanzinstitute erfasst. Da dieser Aspekt im Gegensatz zu den Iran-Sanktionen nicht explizit geregelt wurde, ist die Ausführung von Kunden-Zahlungsaufträgen durch Finanzinstitute zulässig, soweit sie nicht integraler Bestandteil sanktionierter Finanzdienstleistungen sind (zB im Platzierungsgeschäft verbotener Wertpapieremissionen) oder eingefrorene Konten betreffen. So stellen die Erwägungen der VO (EU) 833/2014 in Ziff (5) ausdrücklich klar, dass die originären Restriktionen im Finanzdienstleistungsbereich auf die Tatbestände des Art 5 der VO (EU) 833/2014 beschränkt sind. Andere Emittenten und

andere Finanzdienstleistungen (zB Einlagengeschäft, Zahlungsdienste und Darlehen) sind ausdrücklich nicht betroffen. Aber auch nach der ausdrücklichen Definition der „Vermittlung“ durch Art 1 lit e) der VO (EU) 833/2014 (nunmehr präziser als „Wertpapierdienstleistungen“ bezeichnet [33]) wird für die betroffenen Finanzinstrumente ein weiterer Anwendungsbereich eröffnet:

- Entgegennahme und Weiterleitung von Aufträgen
- Auftragsausführung für Kunden
- Handel für eigene Rechnung
- Portfolioverwaltung
- Anlageberatung
- Übernahme der Emission von Finanzinstrumenten und/oder Platzierung von Finanzinstrumenten mit fester Übernahmeverpflichtung
- Platzierung von Finanzinstrumenten ohne feste Übernahmeverpflichtung
- Alle Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Zulassung zum Handel auf einem geregelten Markt oder zum Handel über ein multilaterales Handelssystem.

Nicht ausdrücklich geregelt ist hingegen, ob auch indirekt durch in Anh III der VO (EU) 833/2014 gelistete Finanzinstitutionen gehaltene Einheiten betroffen sind; die Überprüfung der konkreten Beteiligungsstrukturen kann bei Publikumsgesellschaften, die nicht den Offenlegungsanforderungen der EU unterliegen, ohnehin Schwierigkeiten bereiten.

Die Tatbestandsfeststellung, ob ein Handeln „im Namen oder auf Anweisung“ einer sanktionierten Finanzinstitution vorliegt, kann ebenso Schwierigkeiten bereiten, zumal die englische Fassung [34] der VO den relativ weiten Begriff „on behalf“ verwendet – demnach wäre auch generell Handeln im Interesse einer solchen Institution erfasst.

Weiterhin beinhaltet das Verbot der unmittelbaren oder mittelbaren Bereitstellung von Finanzmitteln und Finanzhilfen im Zusammenhang mit den Gütern der Lieferverbote weitgehende Sorgfaltspflichten hinsichtlich der Prüfung der Mittelverwendung und des Finanzierungszweckes.

Ausnahmeregelungen gelten für vor dem 1.8.2014 geschlossene Verträge.

**Verschärfung ab 12.9.2014 [35]:**

- ◆ **Embargo für Güter mit doppeltem Verwendungszweck** (militärisch oder

[32] Definition der Vermittlungsdienste s VO (EU) 833/2014 Art 1 lit d).

[33] VO (EU) 960/2014 Art 1.

[34] Für die Auslegung europäischer

Rechtsnormen sind generell die Fassungen in allen Amtssprachen heranzuziehen, unabhängig davon, in welchem Mitgliedsstaat sie angewendet werden.

[35] Ratsbeschluss 2014/658 GASP, EU OJ 2014 L 271/47 u VO (EU)960/2014, EU OJ 2014 L 271/3.

zivil) nach der Liste gem Anh I der VO (EU) 428/2009: Für im Anh IV der VO bezeichnete Personen kommt es nicht auf den tatsächlichen oder möglichen militärischen Verwendungszweck an; das Verbot gilt auch für „mittelbaren“ Verkauf/Lieferung – VO (EU) 960/2014, Art 2a.

- ◆ **Ausrüstungsgegenstände im Energiebereich:** Verbot von Lieferungen und entsprechenden Dienstleistungen für Bohrungen, Bohrlochprüfungen, Bohrlochmessungen und Komplettierungsdienste, sowie Lieferung spezialisierter schwimmender Plattformen – VO (EU) 960/2014, Art 3a.
- ◆ **Transaktionen in Wertpapieren und Geldmarktinstrumenten bestimmter Emittenten:** Ausdehnung der Restriktionen auf kürzerfristige Wertpapiere und Geldmarktinstrumente mit einer Laufzeit über 30 Tage sowie auf gelistete Emittenten aus dem Bereich der Rüstungs- und Ölindustrie – VO (EU) 960/2014, Neufassung Art 5.

Ausnahmeregelungen gelten für vor dem 12.9.2014 geschlossene Verträge.

### 3.3. Embargo für Waren mit Ursprung sowie Verbot bestimmter Transaktionen mit Bezug zu Krim/Sevastopol

Basis ist die VO (EU) 692/2014: Art 2 beinhaltet ein Einfuhrverbot von Waren mit entstprechendem Ursprung, sowie ein Verbot der Bereitstellung von Finanzierungen, Finanzhilfen, Versicherungen und Rückversicherungen für solche Einfuhren.

Mit der VO (EU) 825/2014 wurden die Sanktionen erweitert auf

- Verbot der Finanzierung von **Infrastrukturmaßnahmen** (Verkehr, Telekommunikation, Energie) und der Beteiligung an Unternehmen, die darin investieren (Art 2a Abs 1);
- Verbot der Finanzierung der **Ausbeutung von Ressourcen** (Öl, Gas und Mineralien) sowie der Beteiligung an Unternehmen, die darin investieren (Art 2a Abs 2);
- Verbot der Bereitstellung entsprechender technischer Hilfe oder Vermittlungsdienste – direkt oder indirekt (Art 2b);
- Lieferverbot für entsprechende **Schlüsseltechnologie** – direkt oder indirekt – gem der Liste in Anh III sowie Bereitstellungsverbot entsprechender technischer Hilfe, Finanzierung oder Vermittlungsdienste (Art 2c).

Ausnahmeregelungen gelten für vor dem 30.7.2014 geschlossene Verträge.

## 4. EU-Sanktionen: Verfahren und Rechtsgrundlagen

Nach den EU-Verträgen können die Mitgliedstaaten grundsätzlich keine eigenständigen Sanktionen einführen:

- ◆ Der Kapital- und Zahlungsverkehr ist nicht nur innerhalb der EU, sondern auch im Verhältnis zu Drittstaaten grundsätzlich frei (Art 64 Abs 1 AEUV) – gem Art 63 AEUV dürfen die Mitgliedstaaten keine Beschränkungen einführen, die über den Zustand vom 31.12.1993 hinausgehen [36].
- ◆ Für die Handelspolitik besteht gem Art 3 Abs 1 lit e) die alleinige Zuständigkeit der Gemeinschaft [37].

Sanktionen gegenüber Drittstaaten bedürfen somit einer Rechtsgrundlage in den EU-Verträgen. Das gilt auch für Sanktionsbeschlüsse des UN-Sicherheitsrates; da nicht die EU als internationale Organisation Mitglied der UN ist, sondern die Mitgliedstaaten, sind zwar die Mitgliedstaaten völkerrechtlich zur Umsetzung verpflichtet, müssen sich dabei aber innerhalb des Organisationsrahmens der EU bewegen.

Für Maßnahmen gegen die Terrorismusfinanzierung gilt Art 75 AEUV als *lex specialis*; hierbei sind Maßnahmen vorgesehen, die sich nicht unmittelbar gegen Staaten richten. Art 346 AEUV ermächtigt die Mitgliedstaaten im Eilfall auch vor einem entsprechenden Ratsbeschluss, die für ihre wesentlichen Sicherheitsinteressen erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, soweit es um die Erzeugung von Kriegsmaterial oder um den Handel damit geht.

Maßnahmen, die sich primär gegen Drittstaaten richten, werden regelmäßig auf die allgemeinen Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union bzw über die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik in Titel V des EUV gestützt. Die Ratsbeschlüsse zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) hinsichtlich der Ukraine-Sanktionen nehmen „insbesondere“ auf Art 29 EUV Bezug; dort heißt es: „Der Rat erlässt Beschlüsse, in denen der Standpunkt der Union zu einer bestimmten Frage geografischer oder thematischer Art bestimmt wird. Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass ihre einzelstaatliche Politik mit den Standpunkten der Union in Einklang steht.“ Gem Art 31 Abs 2 EUV kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit nach einem festgelegten Verfahren Aktionen beschließen. Jedoch hat jedes Ratsmitglied (dh jeder Mitgliedstaat) ein Vetorecht unter Berufung auf „wesentliche Gründe der nationalen Politik“ (Art 31 Abs 2 S 2 EUV). Ratsbeschlüsse sind nur für die Mitgliedstaaten rechtlich

bindend (Art 288 S 3 AEUV), bedürfen also der Umsetzung in Rechtsnormen der EU oder der Mitgliedstaaten. Soweit es um Sanktionen geht, kann für die Umsetzung zur „Aussetzung, Einschränkung oder vollständigen Einstellung der Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zu einem oder mehreren Drittländern“ auf Art 215 Abs 1 AEUV („Restriktive Maßnahmen“) zurückgegriffen werden, sobald ein entsprechender Ratsbeschluss vorliegt. Gleiches gilt für restriktive Maßnahmen gegen „natürliche oder juristische Personen sowie Gruppierungen oder nichtstaatliche Einheiten“ (Art 215 Abs 2 AEUV).

In der **Ukraine-Krise** kommt – wie bereits im Falle Iran – ein erprobter Verfahrensmechanismus zur Anwendung:

- ◆ Der Rat erlässt einen Beschluss zur GASP „über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen“ [38], sowie „angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren“ [39], bezugnehmend „insbesondere“ auf Art 29 EUV.
- ◆ Auf dieser Basis ergeht eine RatsVO auf Grundlage von Art 215 AEUV, die gem Art 288 S 2 AEUV in allen Mitgliedstaaten unmittelbare Gesetzeskraft hat.

Technisch kann für alle künftigen Erweiterungen oder Einschränkungen der Sanktionen auf die Basis-Ratsverordnungen 269/2014 (Einfrieren von Aktiva, „Blacklists“), 692/2014 (Krim, Sevastopol) und 833/2014 (Transaktionen und Wirtschaftssektoren) im Wege der Abänderung aufgesetzt werden, zB durch Aufnahme weiterer Personen und Institutionen in die „Blacklists“. Dies erlaubt rasches Handeln und sofortige Umsetzung innerhalb weniger Tage.

## 5. EU-Sanktionen und Völkerrecht

Einführung und Umsetzung von Sanktionen müssen sich im Einklang mit den Grundsätzen des internationalen Rechts bewegen. Dazu zählen die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, das Recht auf ein reguläres Gerichtsverfahren und das Prinzip der Verhältnismäßigkeit. Weiterhin sind die internationalen (völ-

[36] Follak in Dausen, Hdb EU-Wirtschaftsrecht F.II. Rdnr 14ff.

[37] Arnold/Meindl in Dausen, Hdb EU-Wirtschaftsrecht K.I. Rdnr 106ff.

[38] GASP 2014/145.

[39] GASP 2014/512.

kerrechtlichen) Verpflichtungen der EU und der Mitgliedstaaten zu wahren.

Zu unterscheiden sind Sanktionen, zu deren Umsetzung die Mitgliedstaaten aufgrund von Beschlüssen des UN-Sicherheitsrates völkerrechtlich verpflichtet sind, und autonome Sanktionen der EU. Beschlüsse des UN-Sicherheitsrates liegen nur in Bezug auf die VO (EU) 961/2010 bzw VO (EU) 267/2012 (Iran) vor [40].

Da es auch im Völker-Gewohnheitsrecht kein generelles *ius commercii* oder Diskriminierungsverbot gibt [41], ist ein Embargo ein nach allgemeinem Völkerrecht grundsätzlich erlaubtes Druckmittel und nur ausnahmsweise rechtswidrig [42] auf Grundlage besonderer Verbotstatbestände bzw Fallgestaltungen des Völker-Gewohnheitsrechts [43]. Das Gewaltverbot gem Art 2 Ziff 4 SVN bezieht sich nur auf militärische Gewalt, während das Interventionsverbot gem Art 2 Ziff 7 SVN nur schwerwiegende Fälle umfasst und jedenfalls als Repressalie gerechtfertigt sein kann. Bei der Durchsetzung von Sanktionsmaßnahmen sind allerdings die völkerrechtlichen Grundsätze der Souveränitätsausübung zu beachten. Hier gilt das Territorial- und Nationalitätsprinzip – Gesetzgebung und Hoheitsgewalt sind beschränkt auf das Staatsgebiet und die dort befindlichen Objekte sowie die der Personalhoheit unterliegenden natürlichen und juristischen Personen [44]. Dies wurde beim territorialen und persönlichen Anwendungsbereich der einschlägigen Ratsverordnungen grundsätzlich beachtet.

Hinsichtlich des GATT-Abkommens (nun: WTO) kann die EU ihre Maßnahmen auf Art XXI b (iii) stützen: „... in Kriegszeiten oder bei besonders ernsten Krisen in den internationalen Beziehungen“ darf jede Vertragspartei Maßnahmen ergreifen, „die nach ihrer Auffassung zum Schutz ihrer wesentlichen Sicherheitsinteressen notwendig sind.“ [45] Ob die Russische Föderation hier ein Verfahren in die Wege leitet, bleibt abzuwarten.

## 6. Rechtsschutz und bisherige Rechtsprechung auf EU-Ebene

In Rechtsnormen umgesetzte Sanktionen der EU erfolgen nicht im rechtsfreien Raum, sind also, obwohl politisch motiviert und Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, keine „nicht justiziablen Hoheitsakte“. Soweit sie – wie im Falle der Iran- und Ukraine-Sanktionen – auf Art 215 AEUV gestützt werden, ist ausdrücklich gefordert: „In den Rechtsakten nach diesem Artikel müssen die erforderlichen Bestimmungen über den Rechtsschutz vorgesehen sein“ (Art 215 Abs 3 AEUV). So ist im Rahmen der Einfrierung von Aktiva den in die „Blacklist“ aufgenommenen Personen und Institutionen unter Bekanntgabe der Gründe Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben [46]. Dies geschieht, soweit möglich, direkt sowie durch Veröffentlichung im Amtsblatt der EU, Teil C [47]. Auch können die Betroffenen ausdrücklich im ordentlichen nationalen Rechtsweg auf Erfüllung ihrer Verträge auch dann klagen, wenn die RatsVO die Erfüllung verbietet, und dabei die Rechtmäßigkeit der Sanktion überprüfen lassen [48].

Diese Regelungen wurden bereits ausdrücklich aufgenommen, um der ständigen Rechtsprechung des EuGH zu den Anforderungen rechtlichen Gehörs Rechnung zu tragen.

Angesichts der wirtschaftlichen Folgen für die Betroffenen ist zu erwarten, dass sich das erstinstanzliche Gericht der EU und der EuGH mit der rechtlichen Überprüfung der Ukraine-Sanktionen befassen müssen. So haben zB der ukrainische „Oligarch“ *Kurchenko* (Gaz Ukraine 2009) und der ehemalige ukrainische Präsident *Yanukovych* bereits Klage gegen den Rat der EU auf Annullierung ihrer Aufnahme in die Liste gem VO (EU) 208/2014 eingereicht [49].

Für die Auslegung des europäischen Rechts und damit der einschlägigen Ratsverordnungen sind nicht die Gerichte der Mitgliedstaaten zuständig, sondern in erster Instanz das Gericht der EU

und in Revision der EuGH – ggf erfolgt Vorlage durch die nationalen Gerichte. Aufgrund der langjährigen Praxis der Terrorismus- und Iran-Sanktionen kann auf diesem Gebiet teilweise bereits von einer gefestigten Rechtsprechung der beiden europäischen Gerichte gesprochen werden. Durchschnittlich dauern Prozesse ca 2 Jahre pro Instanz [50].

Bisher haben die europäischen Gerichte im Einzelfall die Aufnahme privater oder juristischer Personen in Sanktionslisten („Blacklists“) aufgehoben; auch ein Rechtsschutzinteresse bezüglich der Feststellung einer früheren unrechtmäßigen Listung bereits gestrichener Personen wurde inzwischen bejaht [51]. Nicht gewährt wurden bisher einstweilige Anordnungen und Schadensersatzansprüche [52].

Grundsätzlich ist dem Rat für die Gründe der Aufnahme in Sanktionslisten breites Ermessen zugebilligt worden [53]. Allerdings berücksichtigt das Gericht nur Gründe, die im Verfahren offengelegt werden [54] und erkennt auch nicht eine eventuelle Beweisaufnahme des UN-Sicherheitsrates als vorab bindend an. Bei UN-Sanktionen und autonomen Sanktionen der EU gelten also die gleichen Prinzipien; der gerichtlichen Prüfung unterliegt immer die amtliche Entscheidung (Ratsbeschluss) „at EU level“ [55]. Über die Rechtmäßigkeit des Listings entscheiden die Tatbestandsvoraussetzungen der jeweiligen RatsVO, über deren Vorliegen somit Beweis zu erheben ist. Für die Listung der Personen, deren Aktiva gem VO (EU) 269/2014 einzufrieren sind, bedeutet dies zB folgendes:

- ◆ Anhang I enthält die Gründe für die Aufnahme in die Liste der betreffenden natürlichen oder juristischen Personen, Einrichtungen oder Organisationen (Art 3 Abs 2).
- ◆ Diese Gründe müssen zutreffen; gem Art 3 Abs 1 muss es sich um Personen oder Einrichtungen handeln, die „als für Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen, verantwort-

[40] UNSCR 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) u 1929 (2010).

[41] *Arnold/Meindl* in Dausen, Hdb EU-Wirtschaftsrecht K.I. Rdnr 113.

[42] Auch dann kann es als Repressalie gerechtfertigt sein, vgl *Arnold/Meindl* in Dausen, Hdb EU-Wirtschaftsrecht K.I. Rdnr 110f.

[43] *Follak*, BayVBl 1985, 228ff.

[44] *Follak*, BayVBl 1985, 231 mwN.

[45] Vgl dazu *Arnold/Meindl* in Dausen, Hdb EU-Wirtschaftsrecht K.I. Rdnr 110ff.

[46] VO (EU) 269/2014 Art 14.

[47] S zB OJ 2014, C 249/29.

[48] VO (EU) 269/2014 Art 11 Abs 3; ähnlich VO (EU) 692/2014 Art 6 Abs 3 u VO

(EU) 833/2014, Art 11 Abs 3. EU-rechtliche Aspekte werden dabei ggf durch Vorlage an den EuGH geprüft.

[49] Case T-339/14, OJ 2014/C 253/51 bzw T-346/14, OJ 2014/C 253/52. Weitere anhängige Klagen: Portnov (T-290/14) und Azarov (T-331-2/14).

[50] European Parliamentary Research Service Judicial review of EU sanctions, April 22, 2014, p 1.

[51] C-239/12P v 28.5.2013.

[52] *Lester/Kennelly*, Judicial Review (JR) 2013, 207.

[53] Case T-49/07 *Sofiane Fahas vs Council* (2010) ECR00000 para 57; T-228/02

*People's Mojahedin Organization of Iran vs Council* (OMPI/PMOI I) (2006) ECR II-4665, para 159 u Case T-341/07 *Jose Maria Sison vs Council* (2009) ECR II-3625, para 65f.

[54] *Eckes*, Amsterdam Law School Legal Studies Research Paper No 2012-64, 9 f. Nach den noch nicht beschlossenen neuen Draft Rules of Procedure of the General Court genügt evtl künftig völlige Offenlegung gegenüber dem Gericht, verbunden mit einer Zusammenfassung für den Kläger.

[55] S Case „Kadi II“ *Commission vs Kadi*, C-584/10P v 30.9.2010, durch die Große Kammer des EuGH in Revision entschieden am 18.7.2013.

lich ermittelt wurden, und der mit ihnen verbundenen natürlichen oder juristischen Personen, Einrichtungen oder Organisationen.“

- ◆ Die Beweislast liegt beim Rat der EU, der eine eigenständige (!) ermessensfehlerfreie Prüfung durchführen muss, einschließlich einer Prüfung der Relevanz und Validität von Informationen, die ihm von der UNO oder Mitgliedstaaten übermittelt werden [56].

Abweichungen von der umfassenden Offenlegung und Begründungspflicht sind nur zulässig aus zwingenden Gründen hinsichtlich der Sicherheit der Union oder ihrer Mitgliedstaaten [57].

Insgesamt folgen der EU General Court und der EuGH folgenden Leitlinien:

- ◆ Die Gründe für die Aufnahme in Sanktionslisten müssen hinreichend bewiesen werden;
- ◆ dem Betroffenen ist hinreichend Gelegenheit und Zeit zum Gehör zu geben („fundamental right of defence and right to effective judicial protection“);
- ◆ Verhältnismäßigkeit und Beachtung des Rechts auf Eigentum; so beinhaltet das Einfrieren von Aktiva grundsätzlich eine Beschränkung hinsichtlich der Ausübung der Eigentumsrechte, aber keine Enteignung.

Schadensersatzansprüche können sich aus Art 266 AEUV (Wiederherstellung des rechtmäßigen Zustands) und insbesondere aus Art 340 AEUV ergeben: „Im Bereich der außervertraglichen Haftung ersetzt die Union den durch ihre Organe oder Bediensteten in Ausübung ihrer Amtstätigkeit verursachten Schaden nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind.“ Bisher haben der EU General Court und der EuGH Schadensersatzansprüche auch nicht in den Fällen bejaht, in denen sie Aufnahmen in Sanktionslisten aufgehoben haben [58].

Die *Schlüsselerkenntnis* [59] hierzu fällt der General Court im Fall „Sison III“ [60]. Voraussetzungen sind demnach:

- Rechtswidrige Amtsführung einer EU-Institution;
- tatsächlicher Schaden;
- Kausalität zwischen rechtswidriger Amtsführung und Schaden;

- hinreichend schwerer Verstoß gegen eine Rechtsnorm, die den Individualgüterrechtsschutz bezweckt („sufficiently serious breach of a rule intended to confer rights on individuals“ [61]).

Nach der Urteilsbegründung soll damit die Freiheit der Amtsausübung im Interesse des Gemeinwohls geschützt werden: „... avoid the risk of having to bear the losses claimed by the persons concerned obstructing the institution’s ability to exercise to the full its powers in the general interest, whether that be its legislative activity, or in that involving choices of economic policy or in the sphere of its administrative competence, without however thereby leaving individuals to bear the consequences of flagrant and inexcusable misconduct ... [62]. It is not the purpose of an action for damages to make good damage caused by all unlawfulness.“ [63] Nach Ansicht des Gerichtes muss auch dann, wenn Grundrechte betroffen sind, erwogen werden, ob die Rechtsverletzung hinreichend schwerwiegend ist; insbesondere kommt es darauf an, ob der Kernbereich eines Grundrechtes verletzt wird oder nur seine Ausübung beschränkt wird [64].

Im Hinblick auf die restriktive Rechtsprechung auf EU-Ebene werden zunehmend einschlägige Klagen in den Gerichtssystemen der Mitgliedstaaten eingereicht [65]. Allerdings sind für die Auslegung des EU-Rechts ausschließlich der EU General Court und der EuGH zuständig, ggf über den Weg der Vorlage. Vor diesem Hintergrund dürften nur bei bestimmten, begrenzten Fallgestaltungen Erfolgsaussichten bestehen:

- ◆ Klagen hinsichtlich der Umsetzung von Sanktionen in den Mitgliedstaaten. So hatte die Bank Mellat gegen HM Treasury auf Aufhebung einer Listung auf Grundlage des britischen Counter Terrorism Act 2008 geklagt, der der Supreme Court stattgegeben hat [66]. Dabei zeigte sich, dass der britische Supreme Court in der Auslegung der Common-Law-Prinzipien das Diskriminierungsverbot strenger interpretiert als der EuGH bei der Anwendung des EU-Rechts: hiernach dürfen nicht einzelne Institute bei Sanktionen „herausgegriffen“ werden. In der Folge ist nun eine entsprechende Schadensersatzklage über

ca USD 4 Mrd anhängig, die aber ebenfalls auf UK-Recht gestützt wird.

- ◆ Rechtsverletzungen im Hinblick auf die Vorbereitung der EU-Ratsbeschlüsse zum „Listing“, insbesondere hinsichtlich der Bereitstellung entsprechender Informationen. Angesichts der zweifelhaften Frage, inwieweit vorbereitende Informationen für die letztlich maßgeblichen Ratsbeschlüsse Rechtsnormen verletzen, die den Individualrechtsgüterschutz der Betroffenen berühren, bleiben die Ergebnisse abzuwarten. Immerhin entscheiden die UK-Instanzen durchaus über Klagen gegen Entscheidungen des Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, dem Europäischen Rat die Aufnahme bestimmter juristischer Personen in Sanktionslisten vorzuschlagen – so auch im Falle der Europäisch-Iranischen Handelsbank [67]. Gleiches dürfte gelten, wenn die Behörde bei Veränderungen der Bedingungen nicht die Streichung anfordert [68].
- ◆ Begründung mit grundlegenden Verfassungsprinzipien, zB Grundrechte oder die generelle Unschuldvermutung.

## 7. Weitere Rechtsprobleme

Besondere Probleme können sich ferner aus konkurrierender Rechtslage in bzw der Gesetzgebung von Drittstaaten ergeben:

- ◆ Soweit natürliche oder juristische Personen und Einheiten mit EU-Sitz in Drittstaaten belegene Aktiva einfrieren (zB in ihren nicht mit Rechtspersönlichkeit ausgestatteten Filialen), kann zweifelhaft sein, ob sie nach dem nationalen Recht der Belegenheit dazu berechtigt sind.
- ◆ Nach Art 10 Abs 1 der VO (EU) 269/2014 können „die natürlichen und juristischen Personen, Organisationen und Einrichtungen sowie ihre Führungskräfte und Beschäftigten, die im guten Glauben, im Einklang mit dieser Verordnung zu handeln, Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen einfrieren oder ihre Bereitstellung ablehnen, ... hierfür nicht haftbar gemacht werden, es sei denn, es ist nachgewiesen, dass das Einfrieren oder das Zurückhalten der Gelder oder wirtschaftlichen Res-

[56] S FN 55.

[57] S FN 55.

[58] Zuletzt im Fall Syria International Islamic Bank vs Council, Case T-293/12 v 11.6.2014; allerdings hatte die Bank die Frist zur Substantiierung ihrer Schadensersatzansprüche versäumt.

[59] Eingehende Analyse bei Svoboda, The Layer Quarterly 2012, 341 ff.

[60] T 341/07, 23.11.2011.

[61] T 341/07, Urteilsbegründung para 33.

[62] T 341/07, Urteilsbegründung para 34.

[63] T 341/07, Urteilsbegründung para 32.

[64] T 341/07, Urteilsbegründung para 44.

[65] European Parliamentary Research (FN 50), S 2.

[66] Supreme Court (2013), UKSC 39.

[67] Europäisch-Iranische Handelsbank (CO/10718/2012).

[68] Lester/Kennelly, Judicial Review (JR) 2013, 208.

sources auf Fahrlässigkeit beruht.“ Auch hier ist äußerst fraglich, wie etwaige Klagen in Drittstaaten entschieden werden.

- ◆ Auslegung und Durchsetzung von vertraglichen Vereinbarungen über Unmöglichkeit der Leistung, Höhere Gewalt, Verbotsgesetze und Wegfall der Geschäftsgrundlage;
- ◆ Filialen (im Gegensatz zu Tochtergesellschaften) juristischer Personen mit EU-Sitz: entsprechend der sog. „separate entity rule“ können Bank-Filialen auch dann, wenn sie rechtlich unselbstständig sind, grundsätzlich nicht verpflichtet werden, generelle Ansprüche gegen die Bank zu erfüllen; diese sind grundsätzlich am Sitz der Bank gegen deren juristische Person geltend zu machen [69].
- ◆ Neben der EU haben zahlreiche weitere Staaten autonome Sanktionen mit teilweise unterschiedlicher Reichweite und unterschiedlichen „Blacklists“ gegenüber der Russischen Föderation umgesetzt: Albanien, Australien, Japan, Island, Kanada, Liechtenstein, Montenegro, Neuseeland, Norwegen, Schweiz, Ukraine und namentlich die USA.

Die *US-Sanktionen* basieren auf dem „Support for the Sovereignty, Integrity, Democracy, and Economic Stability of the Ukraine Act of 2014“ [70], Sec 8 – „Sanctions on Persons Responsible for Violence or Undermining the Peace, Security, Stability, Sovereignty, or Territorial Integrity of Ukraine“ – und Sec 9 – „Sanctions on Persons in the Russian Federation Complicit or Responsible for Significant Corruption.“ Konkret festgesetzt werden die Sanktionen durch Präsidialerlasse (Executive Orders – EO), namentlich Einfrieren von Aktiva gelisteter natürlicher und juristischer Personen [71], im Finanzbereich durch das US Department of the Treasury [72]. Umgesetzt werden die Sanktionen durch das Office of Foreign Assets Control (OFAC), das auch die entsprechenden Listen (Specially Designated Nationals – SDNs- and Blocked Persons) veröffentlicht [73].

Überschneidungen mit den Regelungen zur Geldwäsche können auftreten in Beziehung zu Personen, die wegen Veruntreuung öffentlicher Aktiva belangt

werden. Die Geldwäscheregelungen bzw. entsprechende due diligence sind auch dann zu beachten, wenn diese nicht in die Sanktionslisten aufgenommen wurden, weil sie zB keine Menschenrechtsverletzungen etc. begangen haben.

## 8. Ausblick

Angesichts eventueller weiterer Verschärfungen in der Ukraine-Krise sind die wirtschaftlichen Auswirkungen und Kosten der EU-Sanktionen und russischer Gegenmaßnahmen schwer abzuschätzen. Die EU schätzt sie für Russland derzeit auf ca. EUR 100 Mrd oder 6,5% des russischen BSP. Dem stehen ca. EUR 90 Mrd Kosten der EU (0,7% des BSP der EU) gegenüber. Betroffen ist in erster Linie die europäische Wirtschaft, deren Handelsvolumen mit der Russischen Föderation das 10-fache der USA beträgt. Auf russischer Seite dürfte der Ausschluss der bedeutenden staatseigenen Banken Sberbank, VTB-Bank, Gazprombank, Vnesheconombank (VEB), Rosselkhozbank und anderer staatseigener Unternehmen (namentlich aus dem Öl- und Rüstungssektor) von den internationalen Kapitalmärkten am schwersten wiegen. Die kurzfristige (zu revolvierende) Auslandsverschuldung der staatseigenen russischen Banken betrug im 1. Quartal 2014 USD 28,5 Mrd (1,4% des BSP). Die gesamte Auslandsverschuldung Russlands ist mit 109,2 Mrd USD (5,3% des BSP) moderat. Immerhin wurden aber VTB und Rosselkhoz (der weitaus bedeutendste russische Kreditgeber im Agrarbereich) bereits mit ca. USD 6,6 Mrd Eigenkapital aus dem Staatsfonds der Russischen Föderation (NWF) gestützt. Auch der mit den jüngsten Sanktionen vom 12.9.2014 begonnene Ausschluss des Ölsektors von den europäischen Kapitalmärkten wird Spuren hinterlassen. So hatte Rosneft bereits im Juli 2014 bei der Regierung um einen Kredit von USD 42 Mrd nachgesucht.

In Europa ist Österreich relativ stark betroffen, in erster Linie mittelständische Unternehmen, Banken und Energiekonzerne – schätzungsweise 1200 Firmen, davon 550 mit Niederlassungen in Russland. Der gesamte russische Exportmarkt Österreichs wird mit ca. 3,5 Mrd EUR veranschlagt. Im Bankensektor ist die RBI Bank am stärksten betroffen, steuerte doch deren russische Tochter noch im

ersten Hj 2014 60% des Konzerngewinnes nach Steuern bei.

Die in Osteuropa, aber natürlich nach wie vor auch die in Nahost tätigen Unternehmen sind sicherlich gut beraten, die Struktur ihrer Verträge im Hinblick auf einschlägige Anknüpfungspunkte der EU-Sanktionen zu prüfen und ggf. ihre Vereinbarungen über Rechtswahl, Gerichtsstand, Unmöglichkeit der Leistung, Höhere Gewalt, Verbotsgesetze und Wegfall der Geschäftsgrundlage im Konzernverbund zu optimieren. Notwendig ist auch eine eingehende Analyse, welche Rechtsordnungen bei der Durchführung der jeweiligen Verträge berührt werden. Um eventuellen Haftungen aus Fahrlässigkeitstatbeständen zu begegnen, empfiehlt sich auch sorgfältige (dokumentierte!) und pro-aktive due diligence unter folgenden Aspekten:

- ◆ Prüfung der Geschäftspartner: wurden sie selbst in Sanktionslisten aufgenommen? Von wem werden sie unmittelbar oder mittelbar gehalten oder beherrscht?
- ◆ Sind Zahlungen unmittelbar sanktioniert, oder erfolgen sie über sanktionierte Finanzinstitute?
- ◆ Sorgfältige Prüfung und Definition des Geschäftsgegenstandes.

## Literaturverzeichnis

*Affaki, Georges / Stoufflet, Jean*, Banque & Droit, No 118 2008.

*Arnold, Rainer/Meindl, Elisabeth*, Außenhandelsrecht, I: Grundlagen, in Dausers (Hrsg.), Hdb EU-Wirtschaftsrecht K. I.

*Eckes, Christina*, Decision-Making in the Dark? Amsterdam Law School Legal Studies Research Paper No 2012-64.

*Follak, Klaus Peter*, Internationale Wirtschaftsbeziehungen zwischen Politik und Recht, BayVBl 1985, S 227 ff.

*Follak, Klaus Peter*, Kapital- und Zahlungsverkehr, in Dausers (Hrsg.), Hdb EU-Wirtschaftsrecht F. II.

*Lester, Maya / Kennelly, Brian*, Judicial Review of Sanctions Decisions: „The Wrong Point in the Wrong Court with the Wrong Defendant“?, Judicial Review (JR) 2013, S 207ff.

*Svoboda, Pavel*, Sison III: EU Non-Contractual Liability for Damages and the So-Called Smart Sanctions, The Lawyer Quarterly 2012, S 341ff.

[69] *Affaki/Stoufflet*, Banque & Droit, No 118 2008, 33 f; vgl. zB *Samsun Logix Corp v Bank of China*, 2011 NY Slip Op 50861U, 2011 N.Y.Misc.LEXIS 2268 (N.Y.Sup.Ct.May

12,2011).

[70] 113th Congress H.R.4152.ENR

[71] EO 13660, 03/06/14; EO 13661, 03/17/14.

[72] EO 13662/14.

[73] <http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20140716.aspx>.