Mirko Andreas Bange
Henri Kirner

Sicherheit und Recht im Wandel

6. Tagungsband Liberale Rechtstagung 2023

Cuvillier Verlag Göttingen
Internationaler wissenschaftlicher Fachverlag

Sicherheit und Recht im Wandel

Tagungsband Liberale Rechtstagung 2023

Dieses Werk ist copyrightgeschützt und darf in keiner Form vervielfältigt werden noch an Dritte weitergegeben werden.
Es gilt nur für den persönlichen Gebrauch.

Dieses Werk ist copyrightgeschützt und darf in keiner Form vervielfältigt werden noch an Dritte weitergegeben werden.
Es gilt nur für den persönlichen Gebrauch.

Mirko Andreas Bange, Henri Kirner

Sicherheit und Recht im Wandel

Tagungsband Liberale Rechtstagung 2023

Dieses Werk ist copyrightgeschützt und darf in keiner Form vervielfältigt werden noch an Dritte weitergegeben werden.
Es gilt nur für den persönlichen Gebrauch.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.
1. Aufl. - Göttingen: Cuvillier, 2023

© CUVILLIER VERLAG, Göttingen 2023

Nonnenstieg 8, 37075 Göttingen
Telefon: 0551-54724-0
Telefax: 0551-54724-21
www.cuvillier.de

Alle Rechte vorbehalten. Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es nicht gestattet, das Buch oder Teile daraus auf fotomechanischem Weg (Fotokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen.
1. Auflage, 2023
Gedruckt auf umweltfreundlichem, säurefreiem Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft.
ISBN 978-3-7369-7903-1
eISBN 978-3-7369-6003-2

Dieses Werk ist copyrightgeschützt und darf in keiner Form vervielfältigt werden noch an Dritte weitergegeben werden.
Es gilt nur für den persönlichen Gebrauch.

Vorwort

„Die Welt des 21. Jahrhunderts wird nur dann ihre Stabilität bewahren können, wenn sie von der Stärke des Rechts und nicht vom Recht des Stärkeren bestimmt wird."

Hans-Dietrich Genscher

Eindrücklich hat Hans-Dietrich Genscher die Bedeutung des Rechts für die Stabilität der internationalen Ordnung betont und ist in seinem beeindruckenden außenpolitischen Wirken stets für eine liberale, auf der Stärke des Rechts beruhenden Ordnung der internationalen Beziehungen eingetreten. Die weltpolitischen Umbrüche der vergangenen Jahre haben uns allen vor Augen geführt, dass mit dem Ende des Kalten Krieges die Geschichte keineswegs an ihr Ende gelangt ist, sondern dass sich die liberale Ordnung großen Bedrohungen ausgesetzt sieht, denen gegenüber sie sich behaupten muss – und wird. Der Stärke des Rechts kommt dabei eine herausgehobene Bedeutung zu. Vor diesem Hintergrund beleuchtet die Liberale Rechtstagung im Jahr 2023 unter dem Titel „Sicherheit und Recht im Wandel" dieses Thema aus verschiedenen Blickwinkeln und scheut dabei das vermeintliche Spannungsverhältnis zwischen Freiheit und Sicherheit nicht.

Es freut uns dabei sehr, mit diesem Tagungsband die Beiträge der vom 3.-5. November 2023 bereits zum sechsten Mal stattfindenden Liberalen Rechtstagung (LRT) präsentieren zu können! Die LRT bleibt eine feste Institution im liberalen Veranstaltungskalender und wir sind dankbar, das Format in gewohnt sehr guter Zusammenarbeit mit der der Theodor-Heuss-Akademie in Gummersbach (THA) und dem Verband der Stipendiaten und Altstipendiaten der FNF (VSA) durchzuführen. Exemplarisch danken wir an dieser Stelle der Geschäftsführerin des VSA, Frau Arzu Dagci, sowie Herrn Martin Reif, Themengebietsleiter Liberale Positionen und Kooperationen der FNF, für die hervorragende Kooperation bei der Vorbereitung und Durchführung der Tagung. Die LRT ist inzwischen so groß geworden, dass ohne ein gutes Team eine Organisation nicht mehr denkbar wäre. Besonders hervorzuheben sind mit ihrem großen Engagement für die Tagung deshalb Marc Bauer, Maurice Hühn, Marvin Jürgens, Melissa Mahmoud, Kira Schulze-Lohoff und Florian Zenner.

Dieses Werk ist copyrightgeschützt und darf in keiner Form vervielfältigt werden noch an Dritte weitergegeben werden.
Es gilt nur für den persönlichen Gebrauch.

Die Beiträge der 6. Liberalen Rechtstagung widmen sich nicht nur dem Wandel der inneren und äußeren Sicherheit, der Polizeiarbeit der Zukunft, der Rolle von Widerstand und Ungehorsam im liberalen Rechtsstaat und dem Verhältnis von Sicherheit und Marktwirtschaft, sondern beleuchten auch die Frage, wie Freiheit und Sicherheit mit Blick auf die Internet- und Medienregulierung in Zeiten von KI & Co in einen Ausgleich zu bringen sind. Wie in den vergangenen Jahren üblich, können wir wieder einen umfangreichen Tagungsband bereits zum Tagungswochenende vorlegen. Das bereichert die Debatten im Rahmen der Tagung und ist nur möglich, weil sämtliche Referentinnen und Referenten die Manuskripte dankenswerterweise wieder pünktlich eingereicht haben. Erst mit ihren Tagungsbeiträgen, Vorträgen und Diskussionsbeiträgen ermöglichen die (Alt-)Stipendiatinnen und -stipendiaten die Fortsetzung dieses Veranstaltungsformats.

Erneut haben in diesem Jahr zudem Lektorinnen und Lektoren aus der Stipendiatenschaft und Altstipendiatenschaft, die in vergangenen Jahren bereits an der Tagung mitgewirkt haben, gemeinsam mit den schon genannten Mitgliedern des Organisations-Teams die Vorbereitung des Tagungsbandes begleitet. Die Herausgeber danken an dieser Stelle daher für ihren weit überobligatorischen Einsatz auch Dr. Diogo Campos-Sasdelli, Konrad Greilich, Christian Kley, Dr. Stefan Papastefanou, Katharina Schötta, Jenny Joy Schumann sowie Dennis Traudt.

Besonderer Dank gilt auch in diesem Jahr den Partnern und Gästen des VSA, vor allem denjenigen, die am (Rahmen-)Programm der Tagung mitwirken. Auch in diesem Jahr kann wieder eine Karrieremesse stattfinden, die den (Alt-)Stipendiatinnen und -stipendiaten Gelegenheit zur Vernetzung mit attraktiven Arbeitgebern bietet. Wir freuen uns außerdem sehr, dass mit Tara Stubley (Bundesarbeitskreis Innen & Recht der JuLis) und Dr. Fabian Scheffczyk (Vereinigung Liberaler Juristen) Vertreter weiterer liberaler Stakeholder aus Gesellschaft und Politik bei der Tagung vertreten sind. Abgerundet wird die Tagung mit einem Kamingespräch zur aktuellen geopolitischen Lage mit Dr. Dan Krause von der Helmut-Schmidt-Universität der Bundeswehr in Hamburg.

Großer Dank gebührt zudem dem Schirmherrn der diesjährigen Tagung, Herrn Bundesminister der Justiz Dr. Marco Buschmann, der mit einer Keynote die wissenschaftliche Debatte mit politischen Eindrücken bereichert. Seine Schirmherrschaft unterstreicht die Bedeutung, die dieses Format fünf Jahre nach seiner Gründung inzwischen erlangt hat.

Dieses Werk ist copyrightgeschützt und darf in keiner Form vervielfältigt werden noch an Dritte weitergegeben werden.
Es gilt nur für den persönlichen Gebrauch.

Wie in den vergangenen Jahren blicken wir bereits auf die LRT 2024 voraus, mit der wir erneut möglichst allen Interessierten ermöglichen möchten, sich selbst aktiv mit einem Beitrag einzubringen. Interessierte können sich auch weiterhin an die Herausgeber wenden und ein Mentoring in Anspruch nehmen. Sie können sich in jedem Stadium des Prozesses, insbesondere im Vorfeld bei der Themensuche oder Erstellung des Beitrages, beraten lassen. Ein VSA-Mitglied mit abgeschlossener juristischer Ausbildung und Erfahrung im wissenschaftlichen Bereich wird dann den Prozess begleiten (bis hin zu einer möglichen Co-Autorenschaft, sofern gewünscht).

Langenfeld und München, im Oktober 2023

Dr. Mirko Andreas Bange & Henri Kirner

Dieses Werk ist copyrightgeschützt und darf in keiner Form vervielfältigt werden noch an Dritte weitergegeben werden.
Es gilt nur für den persönlichen Gebrauch.

Dieses Werk ist copyrightgeschützt und darf in keiner Form vervielfältigt werden noch an Dritte weitergegeben werden.
Es gilt nur für den persönlichen Gebrauch.

Grußwort des Schirmherrn

Sehr geehrte Damen und Herren,

liebe Teilnehmerinnen und Teilnehmer der 6. Liberalen Rechtstagung 2023,

das richtige Verhältnis von Sicherheit und Freiheit ist ein wiederkehrendes Thema liberalen Denkens. Alexander Hamilton warnte schon 1787 in den Federalist Papers, Nr. 8, dass auch freiheitsliebende Völker, um ihr Bedürfnis nach Sicherheit zu befriedigen, Institutionen schaffen könnten, die ihre Freiheit auf lange Sicht gefährden.

Die Geschichte ist voller Beispiele dafür, wie Zeiten innerer oder äußerer Krisen zur Aushöhlung von Freiheitsrechten geführt haben, wie der liberale Verfassungsstaat zugunsten des alten Grundsatzes „necessitas non habet legem“ (Not kennt kein Gebot) beiseitegedrängt wurde. Autoritäre Denker haben solche Phasen des Notstands nicht als kurzfristiges Übel angesehen, sondern für sie waren solche Situationen ein erstrebenswerter Zustand, in dem der starke Staat seine Fesseln abwirft und zu wahrer Macht reift. Carl Schmitts Diktum „Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet“, hat dieser Verherrlichung des Machtstaats bleibenden Ausdruck verliehen.

Der Rechtsstaat ist aber keine Schönwetterveranstaltung, die man absagt, wenn es ungemütlich wird. Ein freiheitlicher Verfassungsstaat muss sich gerade in Krisenzeiten bewähren.

So wie die richtige Balance von Sicherheit und Freiheit eine Grundfrage des liberalen Verfassungsstaates ist, so müssen die Antworten des Rechts zugleich die aktuellen Verhältnisse widerspiegeln. Die Rechtsordnung muss die nötige Flexibilität besitzen, um auf sich wandelnde Gefahren angemessen reagieren zu können. Sie muss im besten Sinne modern sein. Gleichzeitig gilt: Ein reflexhaftes „Immer mehr!“ ist keine Antwort auf die Frage, welche Befugnisse wir den Behörden zur Gefahrenabwehr bereitstellen wollen. Auch die Freiheit muss mit dem technischen Fortschritt Schritt halten und darf nicht verloren gehen, weil private Entfaltung in neuen, digitalen Sphären stattfindet. So hat der Oberste Gerichtshof der USA schon 1997 entschieden, dass die Redefreiheit im Internet genauso gilt

Dieses Werk ist copyrightgeschützt und darf in keiner Form vervielfältigt werden noch an Dritte weitergegeben werden.
Es gilt nur für den persönlichen Gebrauch.

wie bei herkömmlichen Medien. Das Internet ist kein rechtsfreier, vor allem eben auch kein grundrechtsfreier Raum.

Die Gegenwart ist an Gefahren nicht arm. In Europa findet ein völkerrechtswidriger Angriffskrieg statt, und in zahlreichen Weltregionen bauen sich geopolitische Konflikte auf. Die Corona-Pandemie hat gezeigt, wie schnell Krankheiten globale Ausmaße annehmen können. Internationaler Terrorismus und grenzüberschreitende organisierte Kriminalität fordern die Staatengemeinschaft heraus. Das Internet verschafft nicht nur Bürgern und Unternehmen, sondern auch Kriminellen neue Betätigungsfelder. Die liberalen Demokratien werden von inneren und äußeren Feinden konfrontiert.

So ist es sehr begrüßenswert, dass die 6. Liberale Rechtstagung sich das Motto „Sicherheit und Recht im Wandel“ gegeben hat. Denn die politischen und gesellschaftlichen Dimensionen von Sicherheit müssen in Recht übersetzt werden. Sicherheit prägt traditionell viele Rechtsbereiche, wie das Wehrverfassungsrecht, das Polizeirecht, das Straf- und Strafprozessrecht.

Doch auch andere Rechtsbereiche werden sicherheitspolitisch überformt. Dass beispielsweise auch Energiepolitik sicherheitsrelevant ist, ist uns spätestens mit dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine schmerzlich bewusst geworden. § 2 EEG spricht deshalb ausdrücklich davon, dass die Erneuerbaren Energien der öffentlichen Sicherheit dienen. Aber auch die Internet- und Medienregulierung weist hierzu Bezüge auf, was in Zeiten von Desinformationskampagnen und Hackerangriffen augenfällig wird. Auch im Wirtschaftsrecht spiegeln sich innen- und außenpolitische Konflikte wider. Das Tagungsmotto nimmt auf diese Entwicklungen Bezug mit ihrem bewusst weiten Verständnis von Sicherheit, das sich in vielen spannenden Beiträgen zeigt.

Die regierungstragenden Parteien haben sich im Koalitionsvertrag zu einer vorrauschauenden, evidenzbasierten und grundrechtsorientierten Sicherheits- und Kriminalpolitik bekannt. Das Strafrecht soll im Austausch mit Wissenschaft und Praxis evaluiert und reformiert werden. Im Bereich des Sanktionenrechts wurde bereits ein Reformgesetz beschlossen, eine materielle Reform ist in Vorbereitung. Anregungen, Ideen und Kritik aus den Rechtswissenschaften sind für dieses Verständnis von Sicherheitspolitik essenziell.

Dieses Werk ist copyrightgeschützt und darf in keiner Form vervielfältigt werden noch an Dritte weitergegeben werden.
Es gilt nur für den persönlichen Gebrauch.

Ich bedanke mich für die Möglichkeit, als Schirmherr dieser Veranstaltung mitwirken zu dürfen, freue mich auf anregende Debatten und wünsche Ihnen eine erfolgreiche Tagung.

Ihr Dr. Marco Buschmann

Bundesminister der Justiz

Berlin, im November 2023

Dieses Werk ist copyrightgeschützt und darf in keiner Form vervielfältigt werden noch an Dritte weitergegeben werden.
Es gilt nur für den persönlichen Gebrauch.

Dieses Werk ist copyrightgeschützt und darf in keiner Form vervielfältigt werden noch an Dritte weitergegeben werden.
Es gilt nur für den persönlichen Gebrauch.

Inhalt

Mirko Andreas Bange | Henri Kirner

Vorwort V

Marco Buschmann

Grußwort des Schirmherrn IX

Justin Samek

Umgehung restriktiver Maßnahmen der EU gegen Russland 1

Hatice Cengiz

Schiedsgerichtsbarkeit und Strafrecht 19

André Große Vorholt | Eva Bader

Strafrechtliche Geschätsherrenhaftung und das LkSG 37

Tobias Bach

Der digitale Euro 69

Carlo Hörmandinger

Legitimität und Problematiken der Jedermann-Festnahme 87

Carl Philippe Bäcker

„Ziviler Ungehorsam“ 107

Julia Christina Englén-Kemmerzehl

A European Border Dilemma 125

Kai Fackler | Stefan Edenharder

Verfassungsrechtliche Probleme des Einsatzes von V-Leuten 143

Simon Schlicksupp

Mehr Strafen – mehr Sicherheit? 161

Dieses Werk ist copyrightgeschützt und darf in keiner Form vervielfältigt werden noch an Dritte weitergegeben werden.
Es gilt nur für den persönlichen Gebrauch.

Oscar Prust

Zwischen Souveränität und Solidarität 179

Jenny Joy Schumann | Diogo Sasdelli

Ethische und rechtliche Herausforderungen vorhersagender Polizeiarbeit 197

Julia Möller-Klapperich | Christian Rasquin

Kunst, Kultur und Künstliche Intelligenz 217

Stefan Papastefanou | Yalda Ajubi

„The Right to Fake Speech“ 241

Paul Runge

Poltisches Mikrotargeting — harmlose Heuristik oder schutzpflichtige Strategie? 265

Dieses Werk ist copyrightgeschützt und darf in keiner Form vervielfältigt werden noch an Dritte weitergegeben werden.
Es gilt nur für den persönlichen Gebrauch.

Umgehung restriktiver Maßnahmen der EU gegen Russland

Die unterschiedlichen Ansätze zur Bekämpfung von Umgehungsmöglichkeiten

Justin Samek*

Goethe-Universität Frankfurt
Justin.Samek@outlook.de

Abstract

Der vorliegende Beitrag widmet sich den unterschiedlichen Ansätzen der Bekämpfung von Umgehungen der restriktiven Maßnahmen der Europäischen Union gegen Russland. So vielfältig wie die Umgehungsmöglichkeiten, sind auch die rechtlichen Ansätze zu deren Bekämpfung. Allerdings bringt jeder Ansatz seine Vor- und Nachteile mit sich. Die befürchteten geo- und handelspolitischen Nebenwirkungen spielen bei der Wahl der Ansätze durch die Mitgliedstaaten der Europäischen Union eine entscheidende Rolle. Der Beitrag erörtert die Rechtswirkungen sowie Vor- und Nachteile der jeweiligen Vorgehensweisen.

I. Einleitung

Das Recht spielt im Kontext des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine eine bedeutende Rolle bei der Verteidigung der liberalen Wertegemeinschaft namens Europäische Union (EU). Neben finanziellen Hilfen für die Ukraine setzt die EU dafür auf Rechtsinstrumente in Form von restriktiven Maßnahmen (Sanktionen). Die Verhandlungen über das elfte Sanktionspaket der EU gegen Russland waren der Bekämpfung von Umgehungsmöglichkeiten gewidmet.[1] Die Effektivität der umfangreichen Sanktionen litt nach zehn Sanktionspaketen unter Umgehungs-

* Ass.jur., Doktorand, betreut von Prof. Dr. Dr. Hofmann.

[1] *Rat der Europäischen Union*, Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine: EU verabschiedet elftes Paket mit wirtschaftlichen und individuellen Sanktionen, Pressemitteilung v. 23.6.2023.

Dieses Werk ist copyrightgeschützt und darf in keiner Form vervielfältigt werden noch an Dritte weitergegeben werden.
Es gilt nur für den persönlichen Gebrauch.

handlungen. Das „Wie“ der Bekämpfung ist unter den Mitgliedstaaten der EU umstritten.[2] Zunächst erfolgt eine Skizzierung der Maßnahmen gegen Russland und deren Rechtswirkungen, um das Fundament für das weitere Vorgehen zu legen. Nach einer Darstellung der Umgehungsmöglichkeiten werden die verschiedenen Ansätze, Sanktionsumgehungen zu bekämpfen, dargestellt und diskutiert.

II. Das Sanktionsregime der Europäischen Union gegen Russland

Die restriktiven Maßnahmen gegen Russland (Russland-Sanktionen) bestehen aus insgesamt acht konsolidierten Rechtsakten. Die Rechtsakte bilden vier Paare, bestehend aus Sanktionsbeschluss und jeweils einer den Sanktionsbeschluss umsetzenden Verordnung.[3] Die für die weitere Bearbeitung relevanten Paare sind der Beschluss 2014/145/GASP[4] und die VO (EU) Nr. 269/2014[5] sowie der Beschluss 2014/512/GASP[6] und VO (EU) Nr. 833/2014.[7] Die Maßnahmen der Rechtsakte werden nachfolgend aufgrund ihrer Vielzahl und Komplexität lediglich übersichtsweise kategorisiert, sodass ein grober Überblick über die Sanktionsarten ermöglicht wird.

1. Reisebeschränkungen und Einfrieren von Vermögenswerten

Der Beschluss 2014/145/GASP und die VO (EU) Nr. 269/2014 beinhalten als Sanktionsmaßnahme das Einfrieren von Vermögenswerten von natürlichen und juristischen Personen sowie Organisationen. Der Beschluss enthält darüber hinaus Reisebeschränkungen gegen Personen. Es handelt sich um zwei unterschiedliche Sanktionsarten, die der Rat häufig kombiniert einsetzt, um Personen gezielt

[2] *Moens/Kijewski/Barigazzi*, EU countries agree on sanctions package to target Russia’s helpers, Politico Online v. 21.6.2023.

[3] Für eine umfassendere Darstellung der Russland-Sanktionen: *Schwendinger/Göcke*, EuZW 2022, 499; zudem findet sich eine aktualisierte Übersicht unter: https://www.consilium.europa.eu/de/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/sanctions-against-russia-explained/#banking (Stand: 7.7.2023).

[4] Beschluss 2014/145/GASP d. Rates v. 17.3.2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen, ABl. 2014 L 78/16, zuletzt geändert durch: Beschluss (GASP) 2023/1218 d. Rates v. 23.6.2023, ABl. 2023 LI 159/526.

[5] VO (EU) 269/2014 d. Rates v. 17.3.2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen, ABl. 2014 L 78/6 zuletzt geändert durch: VO (EU) 2023/1215 d. Rates v. 23.6.2023, ABl. 2023 LI 159/330.

[6] Beschl. 2014/512/GASP d. Rates v. 31.7.2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, ABl. 2014 L 229/13, zuletzt geändert durch: Beschluss (GASP) 2023/1217 d. Rates v. 23.6.2023, ABl. 2023 LI 159/451.

[7] VO (EU) 833/2014 d. Rates v. 31.7.2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, ABl. 2014 L 229/1, zuletzt geändert durch VO (EU) 2023/1214 d. Rates v. 23.6.2023, ABl. 2023 LI 159/1.

Dieses Werk ist copyrightgeschützt und darf in keiner Form vervielfältigt werden noch an Dritte weitergegeben werden.
Es gilt nur für den persönlichen Gebrauch.

zu treffen. Die Reisebeschränkungen verbieten die Einreise in oder die Durchreise durch die EU. Das Einfrieren des Vermögens umfasst sämtliche Vermögenswerte.[8] Es kann sich etwa um Guthaben auf Bankkonten, Immobilien, Autos oder Yachten handeln. Die Vermögenswerte werden den Personen nicht entzogen. Sie dürfen auf diese im Falle von Bankguthaben lediglich nicht zugreifen und im Falle von Immobilien, Autos etc. diese nur eingeschränkt verwenden.[9]

2. Handelsbeschränkungen

Die Handelsbeschränkungen beinhaltet das Paar aus Beschluss 2014/512/GASP und VO (EU) Nr. 833/2014. Nachfolgend wird nur eine kleine Auswahl der sanktionierten Waren, Güter, Rohstoffe, Dienstleistungen, Finanzprodukte und anderweitigen Maßnahmen dargestellt.

a) Export- und Importbeschränkungen

Die Exportbeschränkungen betreffen beispielsweise den Export spezieller Güter wie Quantencomputer, Software oder Halbleiter. Betroffen sind auch Güter und Technologien zur Erdölraffination, Technologien und Dienstleistungen für die Energiewirtschaft, Güter und Technologien für die Luft und Raumfahrtindustrie sowie die Seeschifffahrt. Die Exportbeschränkungen umfassen zudem auch Konsumgüter wie etwa Personenkraftwagen, Uhren, Schmuck, Handtaschen, Bekleidung, Bier, Wein, Elektronikartikel, Waschmaschinen und Mikrowellen.[10]

Die Importbeschränkungen beinhalten Einfuhrverbote von Rohstoffen wie etwa Kohle, Eisen, Gold, Holz und Rohöl aber auch verarbeitete Rohstoffe wie Erdölerzeugnisse, Stahl, Papier, Zement, Asphalt, Schmuck, Spirituosen und Kosmetika.[11]

b) Dienstleistungen

Die Sanktionen erstrecken sich auch auf die Erbringung unterschiedlicher Dienstleistungen für die russische Regierung oder für in Russland niedergelassene juristische Personen wie Unternehmen und sonstige Organisationen oder Einrichtungen. Erfasst sind Dienstleistungen, die mit den sanktionierten Gütern in verschie-

[8] Für die genaue Definition siehe Art. 1 lit. d)–f) VO (EU) 269/2014.
[9] *Harings*, UKuR 2022, 6.
[10] Die Güter sind aufgezählt in den Anhängen der VO (EU) 833/2014.
[11] Die Güter sind aufgezählt in den Anhängen der VO (EU) 833/2014.

Dieses Werk ist copyrightgeschützt und darf in keiner Form vervielfältigt werden noch an Dritte weitergegeben werden.
Es gilt nur für den persönlichen Gebrauch.

denen Branchen im Zusammenhang stehen. Dazu gehören beispielsweise Dienstleistungen im Zusammenhang mit Technologien mit doppeltem Verwendungszweck, Militärgütern oder Gütern zum Zwecke der Rohstoffförderung.[12]

Darüber hinaus sind Dienstleistungen in bestimmten Bereichen unabhängig von den Import- und Exportbeschränkungen unmittelbar verboten. Dazu gehören Dienstleistungen im Bereich der Wirtschaftsprüfung, IT-Beratung, Rechtsberatung sowie Architektur- und Ingenieurdienstleistungen, Werbedienste, Markt- und Meinungsforschungsdienste, Produktprüfung und technische Inspektionen.[13]

c) Sonstige Maßnahmen

Neben den bereits aufgezählten Sanktionen bestehen die Handelsbeschränkungen aus weiteren Maßnahmen. Es handelt sich um Sanktionen im Verkehrssektor, wie etwa um das Verbot der Einreise oder dem Transit von russischen Kraftfahrtunternehmen in die EU.[14] Ebenfalls eingeschränkt ist der Seeverkehr mit der russischen Handelsflotte zwischen Russland und der EU, sowie auch der Luftverkehr.[15]

Die Maßnahmen richten sich auch gezielt gegen den russischen Finanzsektor. So sind beispielsweise mehrere russische Banken vom internationalen Bezahlsystem SWIFT ausgeschlossen. Die Sanktionen betreffen darüber hinaus auch die russische Zentralbank, deren ausländische Vermögenswerte eingefroren wurden.[16]

Russische Medien sind ebenfalls von den Sanktionen erfasst. Sie dürfen ihre Programme nicht in der EU ausstrahlen.[17] Eine weitere Sanktionsart ist die im Jahr 2022 eingeführte Ölpreisobergrenze für russisches Rohöl, Erdöl und andere Erdölerzeugnisse.[18]

III. Rechtswirkungen der Sanktionen

Die Sanktionen entfalten abstrakt Rechtswirkungen innerhalb der EU-Jurisdiktion. Dazu gehört das geographische Gebiet der EU, einschließlich ihres Luftrau-

[12] Art. 2 Abs. 2, Art. 2a Abs. 2, Art. 3 Abs. 2, Art. 3b Abs. 2 VO (EU) 833/2014.
[13] Art. 5n VO (EU) 833/2014.
[14] Art. 3l VO (EU) 833/2014.
[15] Art. 3ea, Art. 3d VO (EU) 833/2014.
[16] Art. 5h VO (EU) 833/2014.
[17] Art. 2f VO (EU) 833/2014.
[18] Art. 3n Abs. 5 lit. b) VO (EU) 833/2014.

Dieses Werk ist copyrightgeschützt und darf in keiner Form vervielfältigt werden noch an Dritte weitergegeben werden.
Es gilt nur für den persönlichen Gebrauch.

mes sowie Luftfahrzeugen und Schiffen, die der Hoheitsgewalt eines Mitgliedstaates unterstehen. Dies bedeutet, dass in der EU ansässige Personen und Unternehmen von den Rechtsfolgen der Sanktionen betroffen sind. Für nach europäischem Recht gegründete Gesellschaften gelten die Sanktionen über das Unionsgebiet weltweit. Zudem sehen die Sanktionen auch einen geschäftsbezogenen Nexus vor. Umfasst werden alle Geschäfte, die ganz oder teilweise in der EU getätigt werden.[19]

Die Rechtswirkungen wirtschaftlicher Sanktionen treten ohne weitere Vollzugshandlungen ein. Das Vermögen von sanktionierten Personen wird rechtlich mit Erlass der Sanktionsrechtsakte eingefroren. Das Gleiche gilt für die Handelsbeschränkungen.[20] Trotz der unmittelbaren und EU-weiten Rechtswirkungen können Verstöße gegen die in den Sanktionen auferlegten Verbote nur auf nationaler Ebene geahndet werden. Zentrale Vollzugsregelungen enthält in Deutschland das Außenwirtschaftsgesetz (AWG). Zu den zuständigen deutschen Vollzugsbehörden gehören nach § 13 AWG u.a. das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA), die Bundesbank, die Zollverwaltung und die neu geschaffene Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung auf Bundesebene.[21] Auch die örtlichen Ordnungsbehörden können EU-Sanktionen vollziehen.[22]

IV. Sanktionsumgehung

Die Sanktionen werden auf unterschiedliche Weisen umgangen. Dabei sind der Kreativität der beteiligten Akteure keine Grenzen gesetzt. Nachfolgend werden lediglich häufig angewendete Umgehungspraktiken aufgezeigt.[23]

1. Umgehung der Finanzsanktionen

Individuen, deren Vermögenswerte eingefroren wurden, können die Rechtswirkungen umgehen, indem sie die Vermögenswerte auf andere Personen übertragen. Oftmals übertragen die sanktionierten Personen dafür ihr Vermögen bereits vor dem Erlass der Maßnahmen auf Familienangehörige oder nahestehende Personen. Nach dem Erlass ist nur das von der EU-Jurisdiktion erfasste Vermögen betroffen. Wollen die erfassten Personen trotzdem in der EU wirtschaftlich tätig

[19] Art. 17 VO (EU) 269/2014; Art. 13 VO (EU) 833/2014; zu der Frage, ob sich die Sanktionen auch auf russische Tochtergesellschaften europäischer Unternehmen erstrecken: *Galander/Göcke*, UKuR 2023, 7 (10).
[20] *Sattler*, JuS 2019, 18 (19).
[21] BT-Drs. 20/4326, S. 45-46.
[22] *Schiffbauer*, AöR 2021, 453 (454).
[23] Für weitere Möglichkeiten siehe: *Galander/Göcke*, UKuR 2023, 7.

Dieses Werk ist copyrightgeschützt und darf in keiner Form vervielfältigt werden noch an Dritte weitergegeben werden.
Es gilt nur für den persönlichen Gebrauch.

sein, kann dies mit Hilfe Dritter erfolgen. Dafür verwenden sie das von den Maßnahmen nicht erfasste Vermögen in Drittstaaten. Die sanktionierten Personen üben über Strohmänner weiterhin die faktische Kontrolle über das Vermögen aus.[24] Neben natürlichen Personen werden Vermögenswerte auch auf juristische Personen übertragen. Dafür entstehen spezielle Konstrukte von Investmentgesellschaften, die die Aufgabe haben, die Eigentumsverhältnisse am Vermögen zu verschleiern.[25]

2. Umgehung der Handelsbeschränkungen

Die umfassenden Handelsbeschränkungen lassen sich ebenfalls umgehen. Für eine Umgehung erfolgt der Export von Waren an Unternehmen in Drittstaaten, die nicht sanktioniert sind. Die Unternehmen leiten die Waren anschließend, teils über weitere Umwege, nach Russland weiter. Seit dem Beginn der Sanktionen im Jahr 2022 werden dafür auch eigens Unternehmen in Drittstaaten gegründet.[26] Der Export erfolgt dafür häufig an Unternehmen in Belarus, Armenien, Georgien, Kasachstan, Kirgistan, Tadschikistan, Turkmenistan, Usbekistan, China, Vereinigten Arabischen Emirate (VAE), oder die Türkei.[27] Insbesondere Staaten, die mit Russland in der Eurasischen Wirtschaftsunion (EAEU) sind, eignen sich aufgrund des freien Warenverkehrs in der EAEU für Umgehungen.[28] So stieg der Export von Drohnen und Mikroelektronikteilen nach Kasachstan seit der Verhängung der Russland-Sanktionen stark an.[29]

Eine weitere Möglichkeit, sanktionierte Waren nach Russland zu importieren, ist, diese als Transitware zu deklarieren. Der Export der Waren soll offiziell beispielsweise nach China erfolgen. Die Waren werden als Transitware deklariert, damit

[24] ErwG. Nr. 5 Beschluss (GASP) 2023/1094 d. Rates v. 5.6.2023 zur Änderung des Beschlusses 2014/145/GASP über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen, ABl. 2023 L 146/20; ausführlich: *Teichmann/Falker*, SEER 2020, 109 (120).
[25] *Denis/Stack/Rico/Herrero/Velikovsky*, Russian Oligarch Boris Rotenberg Spent Years Trying to Hide His Spanish Villa, The Authorities Froze it Anyway, OCCRP Online v. 20.6.2023.
[26] ErwG. Nr. 4 Beschluss (GASP) 2023/1218.
[27] *Hock/Tillack*, Wie begehrte Flugzeugteile aus Österreich heimlich in Russland landeten, Welt Online v. 2.7.2023; *Drüten/Kensche/Volkmann-Schluck*, „Deutschland steht an der Spitze des westlichen Schattenhandels mit Russland“, Welt Online v. 19.6.2023; *Ehrhardt*, Sanktionsverstöße deutscher Unternehmen? Deutschlandfunk, v. 19.5.2023.
[28] *Europäische Kommission*, Mitteilung an Wirtschaftsakteure, Einführer und Ausführer, v. 1.4.2022, ABl. 2022 CI 145/01.
[29] *Zholobova/Bidder/Abramov/Lozovsky*, Kazakhstan Has Become a Pathway for the Supply of Russia’s War Machine. Here’s How It Works, OCCRP Online v. 19.5.2023.

Dieses Werk ist copyrightgeschützt und darf in keiner Form vervielfältigt werden noch an Dritte weitergegeben werden.
Es gilt nur für den persönlichen Gebrauch.

sie über russisches Hoheitsgebiet transportiert werden dürfen. Während des Transits durch Russland kommen die Waren dann abhanden.[30]

Eine weitere kreative Möglichkeit, Exportsanktionen zu umgehen, stellt der Verkauf von „Know-how" nach Russland dar. Europäische Unternehmen verkaufen Wissen über die Produktion bestimmter Waren an russische Unternehmen. Diese können sie dann vor Ort produzieren und umgehen damit die Exportbeschränkungen.[31]

Auch die Sanktionen im Verkehrssektor sind Gegenstand von Umgehungshandlungen. Um Sanktionen im Transportsektor zu umgehen, werden vor der Grenze zu EU-Staaten russische Sattelanhänger auf in der EU zugelassene Lastkraftwagen umgehängt, um sie in der EU befördern zu können.[32] Der sanktionierte Seeverkehr findet ebenfalls Wege, um die Sanktionen zu umgehen. Da russische Schiffe keine Häfen in der EU anlaufen dürfen, werden die Ölerzeugnisse auf offener See auf andere nicht sanktionierte Schiffe umgeladen. Mit dieser Handlung wird auch die Preisobergrenze für Erdöl umgangen, da das umgeladene und falsch deklarierte Öl oberhalb der Preisobergrenze erworben wird.[33]

V. Bekämpfung der Sanktionsumgehung

Für die Bekämpfung von Sanktionsumgehungen bestehen unterschiedliche rechtliche Ansätze. Im Kontext der Russland-Sanktionen existieren innerhalb der EU verschiedene Ansichten darüber, welche der Ansätze angewendet werden sollen. Nachfolgend werden die Bekämpfungsmaßnahmen unterteilt in drei Kategorien dargestellt sowie jeweils deren Stärken und Schwächen erörtert.

1. Multilaterale Sanktionen

Eine wirkungsvolle Möglichkeit, die Umgehung von Sanktionen zu bekämpfen, besteht darin, möglichst viele Drittstaaten dazu zu bewegen, gleichartige Sanktionen zu erlassen. Aufgrund der Souveränität von Staaten steht es diesen jedoch frei, ob sie an Sanktionen mitwirken. Im Kontext der Russland-Sanktionen entfällt die Möglichkeit, multilaterale Sanktionen über die Vereinten Nationen (VN) zu

[30] ErwG. Nr. 5 Beschluss (GASP) 2023/1217 d. Rates v. 23.6.2023 zur Änderung des Beschlusses 2014/512/GASP über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, ABl. 2023 LI 159/451.
[31] ErwG Nr. 22 Beschluss (GASP) 2023/1217.
[32] ErwG. Nr. 28 Beschluss (GASP) 2023/1217.
[33] ErwG. Nr. 29–33 Beschluss (GASP) 2023/1217.

Dieses Werk ist copyrightgeschützt und darf in keiner Form vervielfältigt werden noch an Dritte weitergegeben werden.
Es gilt nur für den persönlichen Gebrauch.

erlassen. Die VN bilden ein Forum, das regelmäßig Sanktionen erlässt.[34] Jedoch können die VN nur dann verbindliche Sanktionen erlassen, wenn die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates nach Art. 27 Abs. 3 UN-Charta einstimmig zustimmen. Insbesondere im Fall der Russland-Sanktionen ist eine derartige Zustimmung des ständigen Mitglieds Russland nicht zu erwarten.

Aus diesem Grund fordert die EU im Rahmen ihrer Russland-Sanktionen Drittstaaten aktiv dazu auf, vergleichbare Maßnahmen zu erlassen, um deren Wirksamkeit zu erhöhen.[35] Die EU-Beitrittskandidaten Nord-Mazedonien, Montenegro, Albanien, die Republik Moldau sowie Bosnien und Herzegowina folgen den EU-Sanktionen.[36] Die Sanktionsabstimmung gelingt zudem mithilfe von informellen Foren wie der G7. Deutschland, Frankreich, Italien, Japan, Kanada, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten stimmen ihre Sanktionen gegen Russland regelmäßig ab. Sie versuchen, gemeinsam Einfluss auf weitere Staaten zu nehmen, damit diese die Umgehung von Sanktionen nicht ermöglichen.[37] Die Bemühungen reichen nicht aus. Insbesondere Staaten, die mit Russland in der EAEU sind, sind für Umgehungshandlungen anfällig. Darüber hinaus gibt es Staaten wie die VAE, die Türkei oder China, die zwar nicht in einer Zollunion mit Russland sind, die westliche Sanktionspolitik jedoch nicht mittragen.

Aufgrund der unterschiedlichen geopolitischen Interessen ist nicht zu erwarten, dass sich ausreichend Drittstaaten in Zukunft an den Russland-Sanktionen beteiligen. Die EU hat sich daher im Zuge des elften Sanktionspaketes die Möglichkeit geschaffen, Drittstaaten für die systematische Ermöglichung von Umgehungshandlungen zu sanktionieren.[38] Betroffen wäre die Ausfuhr von militärischen Gütern oder solchen mit doppeltem Verwendungszweck, deren Einfuhr auch nach Russland verboten ist. Einen konkreten Drittstaat hat die EU bisher für Umgehungshandlungen nicht sanktioniert. Das Verfahren hat der Rat in den Erwägungsgründen Nr. 12 bis 18 des Beschlusses (GASP) 2023/1217[39] festgelegt. Es

[34] *Sicherheitsrat der VN*, Konsolidierte Sanktionsliste des VN-Sicherheitsrates.
[35] Art. 5 Beschluss 2014/512/GASP.
[36] *Rat der Europäischen Union*, Statement by the High Representative on behalf of the EU on the alignment of certain countries concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine, Pressemitteilung v. 29.6.2023.
[37] *Europäischer Rat*, Stellungnahmen der G7 Staats- und Regierungschefs v. 19.5.2023, Nr. 7.
[38] *Rat der Europäischen Union*, Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine: EU verabschiedet elftes Paket mit wirtschaftlichen und individuellen Sanktionen, Pressemitteilung v. 23.6.2023.
[39] ErwG. Nr. 5 Beschluss (GASP) 2023/1217 d. Rates v. 23.6.2023 zur Änderung des Beschlusses 2014/512/GASP über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, ABl. 2023 LI 159/451.

Dieses Werk ist copyrightgeschützt und darf in keiner Form vervielfältigt werden noch an Dritte weitergegeben werden.
Es gilt nur für den persönlichen Gebrauch.

erfordert zunächst mildere Maßnahmen in Form von diplomatischem Einwirken auf den betreffenden Drittstaat, bevor als Ultima Ratio eine Sanktionierung in Frage kommt. Das äußerst vorsichtige Vorgehen der EU, weitere Drittstaaten zu sanktionieren, hängt mit der Befürchtung von negativen Auswirkungen auf die diplomatischen Beziehungen zusammen. Es bestünde die Gefahr, dass die sanktionierten Staaten sich stärker Russland und China zuwenden.[40] Insbesondere fürchteten einige Mitgliedstaaten wie Deutschland und Italien aber auch, dass es zu handelspolitischen Gegenmaßnahmen, insbesondere Chinas, kommen könnte.[41]

2. Bekämpfung von Umgehungen durch Personen und Unternehmen

Eine zweite Möglichkeit, um Umgehungen von Sanktionen zu bekämpfen, besteht darin, unmittelbar bei den an der Umgehung beteiligten wirtschaftlichen Akteuren in Form von Personen und Unternehmen anzusetzen. Im Folgenden werden drei unterschiedliche Ansätze vorgestellt. Die Ansätze unterscheiden sich maßgeblich darin, ob sie auf Akteure abzielen, die der EU-Jurisdiktion unterliegen, oder auf Akteure in Drittstaaten.

a) Inpflichtnahme von Unternehmen

Ein Ansatz, gegen die Umgehung von Sanktionen vorzugehen, ist die Inpflichtnahme derjenigen Unternehmen, die der EU-Jurisdiktion unterliegen. Bei der Idee handelt es sich um eine Art umgekehrtes Lieferkettengesetz. Die Unternehmen sollen die Verantwortung dafür tragen, dass ihre Waren nicht auf Umwegen nach Russland gelangen.

Die Europäische Kommission legte Unternehmen bereits im April 2022 für Exporte in die EAEU nahe, dass diese bestimmte Vertragsklauseln in ihre Ausfuhrverträge aufnehmen. Beispielsweise solche, die den Vertragspartner im Drittstaat verpflichten, die Waren nicht unmittelbar oder über weitere Unternehmen nach Russland zu liefern.[42]

Einen weitergehenden Vorschlag formulierte das Bundesministerium für Wirtschaft und Klima (BWMK) im Frühjahr 2023 im Rahmen eines zehn-Punkte-Plans

[40] *Moens/Kijewski/Barigazzi*, EU countries agree on sanctions package to target Russia's helpers, Politico Online v. 21.6.2023.
[41] *Baczynska*, Germany warns EU on hitting China with Russia sanctions – sources, Reuters Online v. 11.5.2023.
[42] *Europäische Kommission*, Mitteilung an Wirtschaftsakteure, Einführer und Ausführer, v. 1.4.2022, ABl. 2022 CI 145/01.

Dieses Werk ist copyrightgeschützt und darf in keiner Form vervielfältigt werden noch an Dritte weitergegeben werden.
Es gilt nur für den persönlichen Gebrauch.

gegen die Umgehung von Sanktionen.[43] Die Unternehmen sollten nach der Idee des BMWK verpflichtend transparente Endverbleibserklärungen (EVE) von den Empfängern der Waren einholen, bevor sie ausgewählte Waren in bestimmte Drittstaaten exportierten. Die EVE sollten die Empfänger verpflichten, ihre Waren nicht an Unternehmen zu liefern, die wiederum an Umgehungshandlungen beteiligt sind. Die Nichteinholung einer wahrheitsgemäßen EVE wäre nach dem Modell des BMWK für Unternehmen in Deutschland strafbar.

Das Vorbild für die Idee bildet der genehmigungspflichtige Export von Rüstung oder von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck. Die BAFA erteilt die Ausfuhrgenehmigung, wenn eine Endverbleibsklausel vorliegt, die zusichert, dass die Rüstungsgüter im Empfängerland bleiben. Eine Weitergabe ist nur mit einer Genehmigung des ursprünglichen Lieferanten möglich. Um dies zu kontrollieren finden teils auch vor Ort Kontrollen statt.[44] Das BMWK versucht, diese Methode auf Güter zu erweitern, die *„von Bedeutung für die russische Kriegsmaschinerie sind.“*[45] Dies können theoretisch alle Güter sein, die Elektronikteile enthalten, die anderweitig verwendbar sind. Dazu gehören etwa auch Waschmaschinen, Mikrowellen oder Spielekonsolen.

Der Bundesverband der deutschen Industrie (BDI) sprach sich aus mehreren Gründen gegen die Idee des BMWK aus. Für Unternehmen gestalte es sich schwierig, die Lieferketten eines verkauften Produkts zu kontrollieren. Ihre Geschäftspartner könnten sich die Unternehmen aussuchen. Jedoch würden sie an Einfluss verlieren, umso länger sich die Lieferkette gestalte. Zudem bedeute die Einholung und Kontrolle von EVE für weitere Güter einen erhöhten Verwaltungsaufwand. Dies würde den Handel deutscher Unternehmen mit den betreffenden Staaten erschweren. Auch sei fraglich, ob die BAFA und die Zollbehörden die erforderlichen Kapazitäten für die Kontrolle derart vieler Güter aufwiesen.[46] Zudem würde eine Umsetzung der EVE nur in Deutschland zu einer Wettbewerbsverzerrung auf dem EU-Binnenmarkt führen. Der BDI schlägt stattdessen vor, dass Unternehmen aus Drittstaaten, die sich an Umgehunghandlungen beteiligen, auf einer EU-Sanktionsliste aufgeführt werden. Den Unternehmen sollte der Handel

[43] *Bundeministerium für Wirtschaft und Klima*, Vorschläge zur effektiveren Bekämpfung der Sanktionsumgehung, v. 23.2.2023.
[44] *Bundesministerium für Wirtschaft und Klima*, Fragen und Antworten zu Rüstungsexporten.
[45] *Bundeministerium für Wirtschaft und Klima*, Vorschläge zur effektiveren Bekämpfung der Sanktionsumgehung, v. 23.2.2023.
[46] *Bundesverband der deutschen Industrie*, Sanktionsdurchsetzung, Positionspapier v. 24.4.2023, S. 3-4.

Dieses Werk ist copyrightgeschützt und darf in keiner Form vervielfältigt werden noch an Dritte weitergegeben werden.
Es gilt nur für den persönlichen Gebrauch.

mit der EU untersagt werden. Die Verantwortung für die Aufnahme auf die Liste läge bei staatlichen Stellen.[47]

b) Verbote von Umgehungshandlungen

Ein weiterer Ansatz ist, Umgehungshandlungen als solche zu verbieten. Der Beschluss 2014/512/GASP und die VO (EU) Nr. 833/2014 enthalten seit ihrem Erlass im Jahre 2014 in Art. 8 bzw. Art. 12 ein Verbot von Umgehunghandlungen. Die EU präzisierte und erweiterte das Verbot im Jahr 2022.[48] Für die Vollziehung des Verbotes sind die Mitgliedstaaten der EU zuständig. Sie erlassen nationale Vorschriften, die entsprechende Verstöße mit Freiheitsstrafen oder Geldbußen sanktionieren. Es trägt jedoch nur insoweit zu einer effektiven Bekämpfung von Sanktionen bei, als dass die nationalen Behörden Verstöße auch ermitteln und ahnden.

Die Vollziehung der Sanktionen durch die 27 Mitgliedstaaten der EU gestaltet sich, anders als deren Verhängung, jedoch uneinheitlich.[49] Die Strafen und Bußgelder für Verstöße gegen EU-Sanktionen sind in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich. Beispielsweise beträgt in Griechenland die maximal mögliche Freiheitsstrafe sechs Monate, in Malta hingegen bis zu zwölf Jahre. In Estland beträgt die höchstmögliche Geldstrafe 1.200 EUR und in Malta bis zu 5 Mio. EUR.[50] Die Europäische Kommission erkannte die Vollzugsdefizite im Jahr 2022 im Kontext der Russland-Sanktionen und sah Handlungsbedarf. Sie unterbreitete dem Rat der EU einen Vorschlag, den Verstoß gegen Sanktionen in Art. 83 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV aufzunehmen, um eine Vereinheitlichung durch eine europäische Richtlinie zu ermöglichen.[51] Den Vorschlag der Kommission nahm

[47] *Bundesverband der deutschen Industrie*, Sanktionsdurchsetzung, Positionspapier v. 24.4.2023, S. 5.
[48] Beschluss (GASP) 2022/335 d. Rates v. 28.2.2022 zur Änderung des Beschlusses 2014/512/GASP über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, ABl. 2022 L 57/4.
[49] *Europäische Kommission*, Mitteilung v. 19.1.2021, COM(2021) 32 final, S. 18 ff.
[50] *Genozid-Network*, Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis, v. 30.11.2021, S. 23–24.
[51] *Europäische Kommission*, Vorschlag für einen Beschluss d. Rates über die Aufnahme des Verstoßes gegen restriktive Maßnahmen der Union in die Kriminalitätsbereiche nach Artikel 83 Abs. 1 AEUV, COM(2022) 247 final v. 25.5.2022, S. 6.

Dieses Werk ist copyrightgeschützt und darf in keiner Form vervielfältigt werden noch an Dritte weitergegeben werden.
Es gilt nur für den persönlichen Gebrauch.

der Rat im gleichen Jahr an, sodass der Verstoß gegen EU-Sanktionen ein Kriterium nach Art. 83 Abs. 1 AEUV bildet.[52] Aktuell befindet sich ein Richtlinienvorschlag der Kommission auf Grundlage des Art. 83 Abs. 1 AEUV im Gesetzgebungsverfahren.[53]

Die Ahndung der Verletzung der Umgehungsverbote bleibt auf die EU-Jurisdiktion beschränkt. Die mitgliedsstaatlichen Behörden können keine Unternehmen in Drittstaaten belangen. Zudem ist die Vollstreckung, trotz der in Zukunft zu erwartenden einheitlichen Mindeststandards, weiterhin abhängig von den Mitgliedstaaten. Insofern handelt es sich bei dem Verbot um einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung der Umgehungshandlungen, der allein nicht ausreicht.

c) Sanktionierung von Personen, die Sanktionen umgehen

Eine weitere Möglichkeit, die Umgehung zu bekämpfen, ist, gezielt Personen und Unternehmen aus Drittstaaten zu sanktionieren, die die Sanktionen umgehen. Diesen Weg hat die EU mit dem achten Sanktionspaket im Oktober des Jahres 2022 gewählt.[54] Erstmals formulierte Art. 2 Abs. 1 lit. a) und h) Beschluss 2014/145/GASP ausdrücklich, dass Vermögen von Personen eingefroren werden kann, die die Verstöße gegen das Verbot der Umgehung von Sanktionen in den anderen Sanktionsrechtsakten erleichtern.[55] Mit dem elften Sanktionspaket erfolgte im Juni 2023 eine Erweiterung der Formulierung. Seitdem kann nach Art. 2 Abs. 1 lit. a), h) und ii) Beschluss 2014/145/GASP auch ein anderweitiges erhebliches Unterlaufen der Sanktionen zu einer Aufnahme auf die Sanktionsliste führen.

Um die Umgehung des Beschlusses 2014/145/GASP selbst zu bekämpfen, erfolgte im Juni 2023 auch die Aufnahme eines Sanktionskriteriums, das es den sanktionierten Geschäftsleuten erschwert, ihre Vermögenswerte durch eine

[52] Beschluss (EU) 2022/2332 d. Rates v. 28.11.2022 über die Feststellung des Verstoßes gegen restriktive Maßnahmen der Union als einen die Kriterien nach Artikel 83 Abs. 1 AEUV erfüllenden Kriminalitätsbereich, ABl. 2022 L 308/18.

[53] *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine Richtlinie d. Europäischen Parlaments und d. Rates zur Definition von Straftatbeständen und Sanktionen bei Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union, COM(2022) 684 final v. 2.12.2022.

[54] *Rat der Europäischen Union*, Neues EU-Sanktionspaket gegen Russland wegen rechtswidriger Annexion der ukrainischen Regionen Donezk, Luhansk, Saporischschja und Cherson, Pressemitteilung v. 6.10.2022.

[55] Beschluss (GASP) 2022/1907 d. Rates v. 6.10.2022 zur Änderung des Beschlusses 2014/145/GASP über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen, ABl. 2023 LI 259/98; eingehend: *Zimmermann*, UKuR 2022, 716 (719).

Dieses Werk ist copyrightgeschützt und darf in keiner Form vervielfältigt werden noch an Dritte weitergegeben werden.
Es gilt nur für den persönlichen Gebrauch.

Übertragung auf andere Personen zu verschleiern. Laut dem neuen Sanktionskriterium in Art. 2 Abs. 1 lit. g) Beschluss 2014/145/GASP können unmittelbare Familienangehörige von führenden Geschäftsleuten und Personen, die von ihnen profitieren, sanktioniert werden.

Im Rahmen des elften Sanktionspaketes nahm die EU zudem auch im Beschluss 2014/512/GASP Unternehmen aus Drittstaaten auf, die sich an Umgehungshandlungen beteiligt haben.[56] Darunter befinden sich Unternehmen aus Russland, China, Iran, Usbekistan, den VAE und Armenien.[57] Diese Unternehmen unterliegen nach Art. 3 Abs. 7 Beschluss 2014/512/GASP strengeren Exportrestriktionen für bestimmte Güter. Die Aufnahme solcher Unternehmen war Ergebnis eines Kompromisses unter den Mitgliedstaaten, da einige gegen die Sanktionierung ganzer Drittstaaten waren.[58] Ein Nachteil dieser Sanktionsart ist, dass theoretisch beliebig viele neue Unternehmen in Drittstaaten gegründet werden können. Bis diese Unternehmen auch auf die Sanktionsliste gesetzt werden, können sie Umgehungshandlungen begehen.

3. Sekundärsanktionen

Eine auf Ebene der EU höchst umstrittene Maßnahme sind Sekundärsanktionen. Anders als die klassischen Primärsanktionen, richten sich Sekundärsanktionen nicht gegen einen bestimmten Staat. Stattdessen zielen Sekundärsanktionen auf Personen und Unternehmen weltweit ab, die Handel mit einem primär sanktionierten Staat, beziehungsweise sanktionierten Personen oder Unternehmen, betreiben.[59]

Angewendet auf die Russland-Sanktionen würde dies bedeuten, dass weltweit Unternehmen sanktioniert werden könnten, die mit den gelisteten Personen und Unternehmen Geschäfte eingehen oder sanktionierte Waren nach Russland liefern. Die auf die EU-Jurisdiktion beschränkte Rechtswirkung der Sanktionen würde entfallen.

Die Vereinigten Staaten (US) haben die Anwendung von Sekundärsanktionen in der Vergangenheit demonstriert.[60] Sie verhängten etwa Milliardenstrafen gegen

[56] *Rat der Europäischen Union*, Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine: EU verabschiedet elftes Paket mit wirtschaftlichen und individuellen Sanktionen, Pressemitteilung v. 23.6.2023.
[57] ErwG. 19 Beschluss (GASP) 2023/1217.
[58] *Baczynska*, Germany warns EU on hitting China with Russia sanctions – sources, Reuters Online v. 11.5.2023.
[59] *Meyer*, 30 U. PA. J. INT'L L., 2009, 905 (926).
[60] Ausführlich dazu: *Gheibi*, J. INT'l & COMP. L., 2022, 389.

Dieses Werk ist copyrightgeschützt und darf in keiner Form vervielfältigt werden noch an Dritte weitergegeben werden.
Es gilt nur für den persönlichen Gebrauch.

Europäische Banken, die gegen die US-Iran-Sanktionen verstoßen haben. Alternativ können bei Sanktionsverstößen auch ein Ausschluss vom Zugang zum US-Markt oder eine Listung drohen.[61]

Die bisherigen Sanktionen der EU, einschließlich derer im elften Sanktionspaket, stellen keine originären Sekundärsanktionen dar. Allerdings tendiert die EU, wie oben aufgezeigt, zunehmend dazu, auch Personen und Unternehmen aus Drittstaaten zu sanktionieren, die sich an Umgehungen beteiligen. Aus diesem Grund wird diskutiert, ob und inwieweit sich die EU in Richtung Sekundärsanktionen zubewegt.[62] Ein Unterschied besteht darin, dass sich die EU-Sanktionen gezielt gegen Unternehmen aus Drittstaaten richten, die an Umgehungshandlungen beteiligt waren. Extraterritoriale Sekundärsanktionen dagegen könnten unabhängig davon, ob es sich um Umgehungshandlungen handelt, bei Verstößen gegen die Primärsanktionen greifen.

Sekundärsanktionen sind zwar aufgrund ihrer großen Reichweite effektiv, bringen jedoch auch Nachteile mit sich. Erstens ist umstritten, ob sie mit dem Völkerrecht vereinbar sind.[63] Mit diesem Argument wehrte sich die EU bisher gegen die Sekundärsanktionen der USA in Form der EU-Blocking-Verordnung.[64] Zudem könnten die handelspolitischen Reaktionen einiger Drittstaaten, wie beispielsweise China, weitreichend sein. Im Zuge der Verhandlungen über das elfte Sanktionspaket sprachen sich daher mehrere Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, gegen Sekundärsanktionen aus.[65]

VI. Abschließende Bewertung

Die unterschiedlichen Ansätze, Sanktionen zu bekämpfen, bringen Vor- und Nachteile mit sich. Besonders effektiv ist es, wenn sich möglichst viele Drittstaaten beteiligen. Eine derart hohe Beteiligung, die Umgehungen gänzlich verhindern würde, ist jedoch aus geopolitischen Gründen nicht zu erwarten. Deshalb sind anderweitige Maßnahmen erforderlich. Die stärkere Inpflichtnahme von Unternehmen überträgt die Verantwortung auf die beteiligten Wirtschaftsakteure

[61] *Sattler*, JuS 2019, 18 (22); *Zimmermann*, UKuR 2022, 716 (717).
[62] *Zimmermann*, UKuR 2022, 716 (719).
[63] *Meyer*, 30 U. PA. J. INT'L L., 2009, 905 (932ff.).
[64] ErwG. VO (EG) 2271/96 d. Rates v. 22.11.1996 zum Schutz vor den Auswirkungen der extraterritorialen Anwendung von einem Drittland erlassener Rechtsakte sowie von darauf beruhenden oder sich daraus ergebenden Maßnahmen, ABl. 1996 L 309/01.
[65] Handelsblatt Online v. 11.5.2023, Diplomaten: Deutsche Vorbehalte wegen China bei neuen EU-Russland-Sanktionen, https://www.handelsblatt.com/politik/international/ukraine-krieg-diplomaten-deutsche-vorbehalte-wegen-china-bei-neuen-eu-russland-sanktionen/29146992.html (Stand: 6.7.2023).

Dieses Werk ist copyrightgeschützt und darf in keiner Form vervielfältigt werden noch an Dritte weitergegeben werden.
Es gilt nur für den persönlichen Gebrauch.

und kann zu Standortnachteilen führen. Die Effektivität dieses Ansatzes bleibt mangels begrenzten Einflusses auf die Lieferketten fraglich.

Verbote von Umgehungshandlungen richten sich lediglich gegen Unternehmen, die der EU-Jurisdiktion unterliegen. Die Ahndung und Vollstreckung der Verbote gestalteten sich bis zuletzt innerhalb der EU stark unterschiedlich. Eine weitere Schwäche ist, dass die Verbote nicht die an der Umgehung beteiligten Unternehmen in Drittstaaten erfassen. Die Sanktionierung von Personen und Unternehmen in Drittstaaten ist vorteilhaft, da gezielt. Eine präventiv abschreckende Wirkung auf weitere Akteure ist möglich. Sie lässt sich jedoch durch die Neugründung von Unternehmen umgehen. Eine Kombination aus effektiv geahndeten Umgehungsverboten und gezielter Sanktionierung von Unternehmen in Drittstaaten könnte jedoch im Zusammenspiel effektiv sein. Originäre Sekundärsanktionen der EU sind in absehbarer Zeit nicht zu erwarten. Sie sind zwar effektiv, bringen jedoch erhebliche völkerrechtliche und geopolitische Nebenwirkungen mit sich. Notfalls verbliebe der EU das neue Instrument, einen Drittstaat gänzlich aufgrund von Umgehungshandlungen zu sanktionieren.

Literaturverzeichnis

Baczynska, Gabriela, Germany warns EU on hitting China with Russia sanctions – sources, Reuters Online v. 11.05.2023, https://www.reuters.com/world/europe/germany-warns-eu-against-targeting-china-with-new-russia-sanctions-sources-2023-05-11/ (Stand: 4.7.2023).

Bundeministerium für Wirtschaft und Klima, Vorschläge zur effektiveren Bekämpfung der Sanktionsumgehung, v. 23.2.2023, https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Aussenwirtschaft/vorschlage-zur-effektiveren-bekampfung-der-sanktionsumgehung.html (Stand: 4.7.2023).

Fragen und Antworten zu Rüstungsexporten, https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/FAQ/Aussenwirtschaft/faq-ruestungsexporte.html (Stand: 4.7.2023).

Bundesverband der Deutschen Industrie, Sanktionsdurchsetzung, Positionspapier v. 24.4.2023, https://issuu.com/bdi-berlin/docs/20230424_position_bdi_sanktionsdurchsetzung_eu-rus (Stand: 5.7.2023).

Denis, Robert/Stack, Graham/Rico, Manuel/Herrero, Herrero/Velikovsky, Dmitry, Russian Oligarch Boris Rotenberg Spent Years Trying to Hide His Spanish Villa. The Authorities Froze it Anyway, OCCRP Online v. 20.6.2023, https://www.occrp.org/en/rotenberg

Dieses Werk ist copyrightgeschützt und darf in keiner Form vervielfältigt werden noch an Dritte weitergegeben werden.
Es gilt nur für den persönlichen Gebrauch.