

**Digitale Schriftenreihe der Carl-Schirren-Gesellschaft
Band 11**

Aldona Szczeponek

**Wirtschaftssanktionen als ein nationales,
europäisches und völkerrechtliches Problem
am Beispiel von Polen, EU und Russland**

Am 10. August 2015 hätte Boris Meissner seinen 100. Geburtstag feiern können. Aus diesem Anlass veranstalteten der Göttinger Arbeitskreis, die Carl-Schirren-Gesellschaft sowie die Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen vom 06. bis zum 08. November 2015 in Lüneburg das 27. Baltische Seminar „Boris Meissner, Osteuropa und das Völkerrecht zum 100. Geburtstag von Boris Meissner“.

Neben mehreren Würdigungen Boris Meissners erfolgten Referate, in denen die Sowjetunion und Russland, die baltischen Staaten, Belarus, Polen, die Ukraine sowie Moldawien und Georgien im Mittelpunkt standen.

Der folgende Text ist ein Beitrag zum 27. Baltischen Seminar, das durch die Unterstützung des Auswärtigen Amtes der Bundesrepublik Deutschland ermöglicht wurde.

© 2021 Carl-Schirren-Gesellschaft e.V.

Alle Rechte vorbehalten

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages ist unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherungen und Verarbeitungen in elektronischen Systemen.

Wirtschaftssanktionen als ein nationales, europäisches und völkerrechtliches Problem am Beispiel von Polen, EU und Russland

I. Einführung

Seit dem Zerfall der Sowjetunion erleben die „Ost-West-Beziehungen“ immer wieder ihre Höhen und Tiefen. Gegenwärtig herrscht eine Phase der Abkühlung, verursacht maßgeblich durch die aggressive Politik der Russischen Föderation – die Annexion der Krim und die Unterstützung der Separatisten in der Ostukraine. Auch die Beziehungen zwischen Polen und Russland sind zurzeit durch gegenseitiges Misstrauen und Vorsicht gekennzeichnet. Aus historischer Perspektive verwundert das nicht, denn die Nähe zu Russland war auch für Polen eine ständige Herausforderung. Die einst nach dem Zweiten Weltkrieg „zwangsverbrüdeten“ Länder vertreten heute zwei verschiedene Standpunkte: Polen steht als ein souveräner Staat und Mitglied der Europäischen Union und NATO fest auf der westlichen Seite Europas. Die Russische Föderation, getrieben von Großmachträumen versucht, ihre ehemaligen Einflusszonen unter Inkaufnahme von Völkerrechtsverletzungen wieder zu erobern und seine Rolle als Global-Player hervorzuheben.

Das angespannte Verhältnis und die Notwendigkeit, auf völkerrechtswidriges Verhalten angemessen zu reagieren, führten zur Verhängung von restriktiven Maßnahmen der Europäischen Union gegenüber Russland. Dieser Problematik ist der erste Teil des Beitrags gewidmet. Ein weiteres Problemfeld bildet die Betrachtung der ausschließlich gegenseitigen Sanktionsmaßnahmen, mit denen Polen in den früheren Jahren konfrontiert wurde. Bereits vor dem aktuellen Konflikt ist es immer wieder zu politisch bedingten wirtschaftlichen Hindernissen gekommen, indem Russland Importverbote für bestimmte polnische Waren (z. B. Fleisch oder Gemüse) erließ. Es stellt sich die Frage, ob dieses Verhalten als ein rein innerstaatliches, polnisches Problem zu betrachten ist oder ob auch die EU gefordert ist, Gegenmaßnahmen zu ergreifen und sich

gegebenenfalls an den Folgekosten zu beteiligen. Eine Klärung, ob völkerrechtliche Probleme mit einer möglicherweise willkürlichen Sanktionspraxis entstehen, findet zum Schluss statt.

II. Grundbegriffe

Das Phänomen der Sanktionen mit anderen als militärischen Mitteln hat eine lange Tradition und gewann nach dem Ende des „kalten Krieges“ wieder an Bedeutung.¹ Grundsätzlich ist es der Staatengemeinschaft erlaubt, auf Völkerrechtsverletzungen mit wirtschaftlichen Sanktionen zu reagieren, um den verletzenden Staat zum Einstellen der völkerrechtswidrigen Handlungen zu zwingen.² Begrifflich wird zwischen einem Embargo und einer Wirtschaftssanktion unterschieden, wobei beide eine hoheitliche Anordnung voraussetzen.³ Die Wirtschaftssanktionen umfassen breitere Maßnahmen als ein Embargo, haben jedoch einen repressiven Charakter.⁴ Die völkerrechtliche Zulässigkeit der Wirtschaftssanktionen wird immer wieder Gegenstand von Diskussionen, es steht allerdings fest, dass diese nicht gegen das Gewaltverbot der UN-Charta verstoßen.⁵ Ein völkerrechtliches wirtschaftliches Diskriminierungsverbot

¹ Vgl. HANS-KONRAD RESS: Das Handelsembargo, 2000, S. 1 f.

² Die Völkerrechtsordnung wird oft als eine Rechtsordnung ohne Zwangsmechanismen bezeichnet, da seine Durchsetzung nicht gewährleistet wird. Die Wirtschaftssanktionen stellen hier ein solches Zwangsmittel dar.

³ Vgl. BERND LINDEMEYER: Schiffsembargo und Handelsembargo, 1975, S. 183 ff.; ROLF HASSE: Wirtschaftliche Sanktionen als Mittel der Außenpolitik, 1977, S. 21; GILBERT GORNIG: Die völkerrechtliche Zulässigkeit eines Handelsembargos, in: Juristenzeitung (JZ) 1990, Heft 3, S. 113 ff.

⁴ Vgl. RESS: Handelsembargo (wie Anm. 1), S. 11. Definition nach Schneider: Wirtschaftssanktion ist eine „durch hoheitliche Maßnahmen im Bereich der Außenwirtschaftsbeziehungen zu Friedens- oder Kriegszeiten bewirkte Ungleichbehandlung, die als außenpolitisch motivierte Reaktion eines oder mehrerer Völkerrechtssubjekte auf ein nachhaltiges Verhalten eines anderen Völkerrechtssubjekts erfolgt, um dieses durch Zufügung eines Nachteils zu einer Verhaltensänderung zu veranlassen.“ (HENNING C. SCHNEIDER: Wirtschaftssanktionen – Die VN, EG und BRD als konkurrierende Normgeber beim Erlass paralleler Wirtschaftssanktionen, 1999, S. 34).

⁵ Vgl. WILHELM KEWENIG: Die Anwendung wirtschaftlicher Zwangsmaßnahmen im Völkerrecht, in: Berichte der Deutschen Gesellschaft f. Völkerrecht, Heft 22 (1982), S. 15; BRUN-OTTO BRYDE: Die Intervention mit wirtschaftlichen Mitteln, in: Staatsrecht-

oder eine völkerrechtliche Pflicht zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit sind ebenfalls nicht anzunehmen.⁶ In bestimmten Fällen jedoch können Sanktionen eine unzulässige Intervention darstellen. Die Grenze zwischen dem zulässigen wirtschaftlichen Druck und einer verbotenen Intervention ist dann überschritten, wenn die Maßnahme darauf abzielt, die souveränen Rechte des Staates einem anderen unterzuordnen.⁷ Demzufolge stellen Wirtschaftssanktionen prinzipiell ein zulässiges Mittel dar und nur in absoluten Ausnahmefällen verstoßen sie gegen das völkerrechtliche Interventionsverbot.

Die von den Sanktionen betroffenen Wirtschaftsteilnehmer tragen unmittelbar die Folgen der verhängten Maßnahmen, sie dürfen ihre Waren und Dienstleistungen nicht exportieren und verlieren damit die Absatzmärkte, da ihre Konkurrenten aus anderen Ländern nun diese Märkte bedienen. Daher ist die Problematik der Entschädigung von betroffenen Unternehmen von essentieller Bedeutung. Eine völkerrechtliche Eigentumsgarantie wird allerdings in solchen Fällen nicht angenommen, so dass keine Enteignung vorliegt.⁸ Die Entschädigung für die Folgen einer hoheitlich angeordneten, rechtmäßigen Maßnahme gehört der Problematik der Staatshaftung an.

Völkerrecht-Europarecht, FS für Hans-Jürgen Schlochauer, hrsg. von INGO VON MÜNCH, 1981, S. 227, 237 f.

⁶ Vgl. SUSANNE PECH: Außenpolitisch motivierte Sanktionen der EU, 2013, S. 57 f.; SCHNEIDER: Wirtschaftssanktionen (wie Anm. 4), S. 98 f.

⁷ Vgl. KEWENIG: Anwendung (wie Anm. 5), S. 7, 16. Nach Art. 32 der Resolution der UN-GV Nr. 3281 (XXIX) vom 12.12. 1974 („Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten“) darf ein Staat „keine wirtschaftlichen, politischen oder sonstigen Zwangsmaßnahmen gegen einen anderen Staat anwenden oder ihre Anwendung begünstigen, um von ihm die Unterordnung bei der Ausführung seiner souveränen Rechte zu erlangen“. Ähnliche Regelung enthält die sog. Friendly Relations Declaration (UN-GV-Res. 2625 (XXV) vom 24.10.1970).

⁸ Vgl. LINDEMAYER: Schiffsembargo (wie Anm. 3), S. 439 ff.; GORNIG: Zulässigkeit (wie Anm. 3), 120 f.

III. Sanktionen der Europäischen Union gegenüber Russland

Als Antwort auf die russische aggressive Politik und völkerrechtswidrige Schritte gegenüber der Ukraine hat die EU beschlossen, Sanktionen als Druckmittel zu verhängen.⁹ Diese gezielten Maßnahmen unterscheiden sich von den oft in früheren Jahren angewandten breiten Sanktionen, die sich unmittelbar auf die Bevölkerung ausgewirkt haben.¹⁰

1. Konkrete Sanktionsmaßnahmen der EU

Die Sanktionen erstrecken sich sowohl auf den wirtschaftlichen Bereich als auch auf Maßnahmen auf diplomatischer Ebene und auf die Einreiseverbote und das Einfrieren von Vermögen. Darüber hinaus wurden Einschränkungen für die Krim und Sewastopol beschlossen.

Die EU erweiterte die Sanktionen nach und nach auf einen immer breiteren Personenkreis und auf bestimmte Bereiche der internationalen Zusammenarbeit.¹¹ Die Einführung der Sanktionen begann unmittelbar nach der Krim-Annexion und wuchs mit der Eskalation des Konflikts (Unterstützung der Separatisten in der Ostukraine, Abschuss der malaysischen Boeing-Maschine). Die Diskussion, ob die Sanktionen überhaupt verhängt werden sollten, spaltete zunächst die Mitgliedstaaten der EU,

⁹ Außer der EU ergriffen die Sanktionsmaßnahmen ebenfalls die USA, Kanada, Australien, Norwegen, Japan und die Schweiz.

¹⁰ Z. B. in den 90er Jahren gegen den Irak nach der Kuwait-Aggression, gegen Haiti oder Jugoslawien.

¹¹ Konkret sind die Maßnahmen in einer Reihe von GASP-Beschlüssen und Ratsverordnungen vorgesehen. Vgl. beispielsweise den Beschluss 2014/512/GASP (vom 31.7.2014) geändert durch Beschluss 2014/872/GASP (vom 4.12.2014) und die Verordnung (EU) Nr. 833/2014 (vom 31.07.2014), geändert durch Verordnung 1290/2014 vom 4.12.2014.

denn einige, wirtschaftlich stark mit Russland verbundene Länder befürchteten negative Folgen für sich.¹² Zuletzt wurden die Sanktionen bezüglich der Wirtschaft am 6. Juni 2015 bis 31. Januar 2016¹³ und bezüglich der Personen am 14. September 2015 bis 15. März 2016 verlängert.¹⁴

Im Einzelnen wurden folgende Schritte vorgenommen:¹⁵

a) Diplomatische Maßnahmen

Das geplante G8-Gipfel in Sotschi wurde abgesagt und stattdessen fand am 4. und 5. Juni 2014 ein G7-Treffen in Brüssel statt. Die EU-Staaten unterstützten auch die Aussetzung der Verhandlungen über den Beitritt Russlands zur OECD und zur Internationalen Energieagentur. Die Wiederaufnahme Russlands in die „G 8“-Gruppe ist nach Ansicht der Mitglieder zurzeit unmöglich, da Russland durch die Krim-Annexion und die militärische Unterstützung der Separatisten in der Ostukraine bewiesen hat, dass es die gemeinsamen Werte der Partner nicht teilt. Die entstandene Barriere sei im Moment nicht überwindbar.¹⁶

Der EU-Russland-Gipfel 2014 wurde ebenfalls abgesagt und die EU-Mitgliedsstaaten beschlossen, keine regelmäßigen bilateralen Gipfeltreffen abzuhalten. Bilaterale Gespräche mit Russland über Visaangelegenheiten sowie über das neue Abkommen zwischen der EU und Russland wurden suspendiert. Darüber hinaus findet derzeit eine Neubewertung

¹² Polen und die baltischen Staaten waren, trotz starker Wirtschaftsverbindungen zu Russland, für einen scharfen Kurs, andere MOE-Staaten dagegen befürchteten einen Wirtschaftskrieg mit negativen Folgen für den eigenen Handel. Deutschland verlangte von Frankreich eine Zustimmung für das Waffenembargo, umgekehrt forderte Frankreich eher finanz- und energiebezogene restriktive Maßnahmen.

¹³ Vgl. „Russland: EU verlängert Wirtschaftssanktionen um sechs Monate“, <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2015/06/22-russia-sanctions/>.

¹⁴ Vgl. „EU verlängert Sanktionen wegen Handlungen gegen die territoriale Unversehrtheit der Ukraine“, <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2015/09/15-eu-extends-of-sanctions-over-actions-against-ukraines-territorial-integrity/>.

¹⁵ http://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/eu_sanctions/index_de.htm.

¹⁶ Vgl. das Interview mit der Kanzlerin Angela Merkel im ARD am 5.6.2015 anlässlich des G 7-Gipfels in Elmau und die Abschlusserklärung des Gipfels.

der EU-Russland-Kooperationsprogramme statt, um zu prüfen, ob die Umsetzung der bilateralen und regionalen Kooperationsprogramme der EU ausgesetzt werden soll. Projekte, die sich ausschließlich mit grenzüberschreitender Zusammenarbeit und der Zivilgesellschaft befassen, sollen allerdings beibehalten werden.

b) Restriktive Maßnahmen (Einfrieren von Vermögen und Visa-verbote)

Visaverbote und Vermögenseinfrierungen gelten für insgesamt 151 Personen, für 37 Unternehmen wurde ihr Vermögen in der EU eingefroren. Darunter fallen zum einen 145 Personen und 24 Einrichtungen, die für Aktionen gegen die territoriale Integrität der Ukraine verantwortlich sind sowie sechs Personen, die russische Entscheidungsträger unterstützen und 13 Einrichtungen auf der Krim und in Sewastopol, die von einer im Gegensatz zu ukrainischem Recht stehenden Eigentumsübertragung profitiert haben.

c) Einschränkungen für die Krim und Sewastopol

Die EU hat ein Verbot für Einfuhren aus der Krim und aus Sewastopol verhängt, es sei denn, diese werden von einem Ursprungszeugnis der ukrainischen Behörden begleitet. Investitionen auf der Krim oder in Sewastopol sind verboten. Europäer und in der EU ansässige Unternehmen dürfen auf der Krim keine Immobilien oder Unternehmen kaufen, keine Unternehmen finanziell unterstützen oder damit verbundene Dienstleistungen anbieten.

Zusätzlich ist es Reiseunternehmen aus der EU nicht mehr erlaubt, Tourismusdienstleistungen auf der Krim oder in Sewastopol anzubieten. Insbesondere dürfen europäische Kreuzfahrtschiffe (außer im Notfall) nicht mehr in Häfen rund um die Krim-Halbinsel anlegen. Dies gilt für alle Schiffe, die Eigentum eines Europäers sind oder unter der Flagge eines Mitgliedstaates fahren.

Es ist auch verboten, bestimmte Güter oder Technologien an Unternehmen, die auf der Krim ansässig sind, zu liefern oder diese Güter oder Technologien auf der Krim zu nutzen. Dies betrifft insbesondere die Bereiche Verkehr, Telekommunikation und Energie, aber auch die Prospektion, Exploration und Produktion von Erdöl, Gas und mineralischen

Ressourcen. Dienstleistungen in den Bereichen technische Unterstützung, Vermittlung, Bau und Konstruktion dürfen für diese Sektoren nicht zur Verfügung gestellt werden.

d) „Wirtschaftssanktionen“ – Maßnahmen, die auf den Handelsaustausch mit Russland in bestimmten Wirtschaftszweigen ausgerichtet sind

Die am meisten spürbare Sanktion betrifft den Zugang zum Kapitalmarkt, der für Russland deutlich beschränkt wurde.¹⁷ Die EU-Bürger und Unternehmen dürfen keine neuen Anleihen, Aktien oder ähnliche Finanzinstrumente mit einer Laufzeit von höchstens 30 Tagen kaufen oder verkaufen, wenn diese ausgestellt wurden von:

- fünf großen staatlichen russischen Banken, ihren Tochtergesellschaften außerhalb der EU und anderen Instituten, die in ihrem Namen handeln oder unter ihrer Aufsicht tätig sind,
- drei großen russische Energieunternehmen,
- drei großen russischen Rüstungsunternehmen.

Dienstleistungen für die Ausgabe solcher Finanzinstrumente, z.B. Vermittlungstätigkeiten, sind ebenfalls verboten. EU-Bürger und Unternehmen können fünf großen russischen Staatsbanken keine Kredite vergeben.

Bezüglich der Einfuhr und Ausfuhr von Waffen und damit verbundenen Materialien aus und nach Russland wurde ein Embargo verhängt, das alle Elemente betrifft, die auf der Gemeinsamen Militärgüterliste der EU aufgelistet sind. Es ist also verboten, Waffenhandel mit Russland zu betreiben, allerdings gilt das nur für Verträge, die nach dem 1. August 2014 abgeschlossen wurden.¹⁸

Die Ausfuhr von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck (dual use) sowie von Technologien für militärische Zwecke oder für militärische Endnutzer (eine Auflistung der Güter erfolgte in einer entsprechenden EU-Liste) ist ebenfalls verboten. Darüber hinaus ist der Export von Gü-

¹⁷ Vgl. JOHANNES VOSWINKEL: Der Preis des Wirtschaftskrieges, <http://www.zeit.de/wirtschaft/2014-08/russland-putin-ukraine-sanktionen-westen/komplettansicht>.

¹⁸ Durch diese zeitliche Zäsur wird dem Grundsatz des Vertrauensschutzes Rechnung getragen.

tern mit doppeltem Verwendungszweck an neun in der Liste aufgeführten Mischrüstungsunternehmen untersagt. Weiterhin dürfen russische Unternehmen keine Technologien für die Tiefsee-Ölförderung und Technologien mit doppeltem Verwendungszweck in der EU erwerben.¹⁹

Die Ausfuhr bestimmter energiebezogener Ausrüstung und Technologien nach Russland unterliegt der vorherigen Genehmigung durch die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten. Ausfuhrlicenzen werden verweigert, wenn diese für die Exploration und Herstellung von Produkten aus Tiefsee-Öl, Arktis-Öl oder für Schieferöl in Russland bestimmt sind.

Dienstleistungen, die für die Exploration und Herstellung von Tiefsee-Öl, Arktis-Öl oder Schieferöl in Russland notwendig sind, z. B. Bohrungen, Bohrlochttests oder Protokollierungsdienste, dürfen nicht getätigt werden.

e) Maßnahmen im Bereich der wirtschaftlichen Zusammenarbeit

Am 16. Juli 2014 ersuchte der Europäische Rat die EIB, die Unterzeichnung neuer Finanzierungsoperationen in der Russischen Föderation auszusetzen. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union werden ihre Positionen innerhalb des EBWE-Direktoriums koordinieren, um auch die Finanzierung neuer Operationen auszusetzen.

Der Rat forderte die Kommission auf, die Kooperationsprogramme zwischen der EU und Russland neu zu bewerten, um von Fall zu Fall zu entscheiden, ob die Umsetzung der bilateralen und regionalen EU-Kooperationsprogramme ausgesetzt werden soll. Projekte, die sich ausschließlich mit grenzüberschreitender Zusammenarbeit und der Zivilgesellschaft befassen, werden beibehalten.

¹⁹ Das Verbot umfasst technische und sonstige (z. B. Finanzierung) Hilfeleistungen oder Vermittlung in diesem Bereich.

2. Kompetenz der EU zum Ergreifen von Sanktionsmaßnahmen

Die Europäische Union hat nach Art. 215 AEUV die Kompetenz zur Verhängung von Wirtschaftssanktionen.²⁰ Die Umsetzung ist – wie im Unionsrecht üblich – den Mitgliedstaaten überlassen, die an den Beschluss gebunden sind. Die Wirtschaftssanktionen sind durch eine Überschneidung der Handelspolitik mit der Außenpolitik gekennzeichnet.²¹ Da beide Bereiche an sich den unterschiedlichen Kompetenzsphären der EU angehören, zeichnet sich hier ein Spannungsverhältnis ab: für die Handelspolitik ist nach Art. 3 I lit. e AEUV ausschließlich die Union zuständig und es wird mehrheitlich darüber abgestimmt (Art. 217 II AEUV). Der Bereich der GASP ist dagegen größtenteils der Kompetenz der Mitgliedstaaten überlassen und verlangt Einstimmigkeit (Art. 31 EUV).

Um die erforderlichen Maßnahmen nach Art. 215 AEUV ergreifen zu können, wird zuvor ein Beschluss nach Titel V, Kapitel 2 des EUV (Art. 31 EUV) benötigt (einstimmiger GASP-Beschluss). Das Verfahren besteht also aus zwei Schritten. Im ersten Schritt müssen alle Mitgliedstaaten dem Beschluss zustimmen, im zweiten entscheidet der Rat mit qualifizierter Mehrheit. Damit wird mit Art. 215 AEUV eine Brücke zwischen der intergouvernementalen Außenpolitik im Rahmen der GASP und der supranationalen Außenhandelskompetenz geschlagen.²²

Bei der Ausgestaltung der restriktiven Maßnahmen ist der Rat in seinem Beschluss nicht völlig frei, er hat zwar ein Ausgestaltungsermessen,

²⁰ Von diesen „autonomen Handlungen der EU gegenüber Drittstaaten“ ist die Umsetzung der UN-Sanktionen durch die EU zu unterscheiden (Vgl. PECH: Sanktionen (wie Anm. 6), S. 68).

²¹ Vgl. ALEXANDER PYKA: Wirtschaftssanktionen der Vereinten Nationen und der Europäischen Union. Eine Analyse anhand des Sanktionsregimes gegen den Iran, 2015, S. 59 f.

²² Vgl. MARC BUNGENBERG: in: HANS VON DER GROEBEN/JÜRGEN SCHWARZE: Europäisches Unionsrecht, AEUV Art. 215 Rn. 20 ff.; JÖRG TERHECHTE/HENNING SCHNEIDER, in: EBERHARD GRABITZ/MEINHARD HILF/MARTIN NETTESHEIM, Das Recht der Europäischen Union, 2015, Bd. 1, Art. 215, Rn. 15 ff.

ist aber gleichzeitig an den GASP-Beschluss gebunden.²³ Als „erforderliche Maßnahme“ kommen sowohl kurz- als auch längerfristige Maßnahmen in Betracht, die auf die „Aussetzung, Einschränkung oder vollständige Einstellung der Wirtschafts- und Finanzbeziehungen“ zu einem oder mehreren Drittländern abzielen. Damit sind Wirtschaftssanktionen jeder Art möglich.

3. Autonome Sanktionen der Mitgliedstaaten

Da sich die EU als Staatengemeinschaft stets im Wettbewerb der Kompetenzen befindet, stellt sich auch im Bereich der Außenkompetenz, im vorliegenden Fall bezüglich der Wirtschaftssanktionen die Frage, inwieweit die Mitgliedstaaten eine eigenständige Kompetenz zur Verhängung der Sanktionen besitzen.

In Art. 215 AEUV wird die EU ermächtigt, Wirtschaftssanktionen gegen Drittstaaten und Privatpersonen zu erlassen, was als ein effektives Instrument der Durchsetzung außenpolitischer Ziele betrachtet wird.²⁴ Diese umfassende Kompetenz verleiht der EU eine nach außen wirkende Kohärenz der Unionsmaßnahmen und überträgt die Verantwortung der Mitgliedstaaten für das auswärtige Handeln in dem Wirtschaftsbereich auf die Unionsebene. Die Mitgliedstaaten werden an Verhängung selbständiger Sanktionsmaßnahmen grundsätzlich gehindert. Das heißt, dass nach dem Grundsatz der Kompetenzausschließlichkeit die staatlichen Maßnahmen nur dann zulässig sind, wenn die EU-Maßnahme dies ausdrücklich zulässt oder einen Umsetzungsspielraum vorsieht. Diese Regel kann dadurch gerechtfertigt werden, dass mit dieser Flexibilität den verschiedenen Interessen der Staaten entgegengekommen wird, damit die Einstimmigkeit in der GASP erreicht wird. Auf der anderen Seite muss auch der Effektivität und der Kohärenz Rechnung getragen werden, so dass für die Abweichungen in der Praxis kaum noch Raum verbleibt.²⁵

²³ Von der Ausgestaltung und dem Grad der Detailliertheit des GASP-Beschlusses hängt schließlich der Ratsbeschluss ab.

²⁴ Vgl. TERHECHTE/SCHNEIDER (wie Anm. 22), Rn. 1, S. 179.

²⁵ Vgl. SCHNEIDER: Wirtschaftssanktionen (wie Anm. 4), S. 210; JULIANE KOKOTT: in: STREINZ, RUDOLF, EUV/AEUV Art. 215, Rn. 7.

Die Mitgliedstaaten sind, wie erwähnt, zur Umsetzung der Unionsmaßnahmen nach Art. 215 AEUV verpflichtet.

Es stellt sich die Frage, ob außerhalb des Anwendungsbereichs des Art. 215 AEUV eine Außenkompetenz der Mitgliedstaaten zur Verhängung von Wirtschaftssanktionen besteht. Dies wäre in Situationen vorstellbar, in denen nur ein oder einige EU-Staaten von Maßnahmen eines Drittstaates betroffen wären, auf die mit wirtschaftlichen Sanktionen reagiert werden kann. Eine andere denkbare Konstellation besteht, wenn wegen mangelnder Einstimmigkeit kein GASP-Beschluss gefasst werden kann.

Das Gebot der Unionstreue (Art. 5 Abs. 3 EUV) und die ausschließliche Kompetenz der EU im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik (Art. 3 Abs. 1 lit. e AEUV) sprechen gegen die Möglichkeit, selbständige außenpolitische Handlungen durch die Mitgliedstaaten vorzunehmen. Jedenfalls ist der Mechanismus des Art. 215 AEUV als vorrangig anzusehen. Auf der anderen Seite kann sich aus dem Prinzip der übertragenen Einzelkompetenzen ergeben, dass in Situationen, in welchen die Union nicht imstande ist, zu handeln, den Mitgliedstaaten die Möglichkeit nicht genommen werden darf, „auf eigene Faust“ Sanktionen zu ergreifen. Dafür spräche auch Art. 347 AEUV, in dem ein Vorbehalt zugunsten der Mitgliedstaaten für notstandsähnliche Fälle vorgesehen ist. Die einzelstaatlichen Maßnahmen sind demzufolge zum Schutz der inneren Sicherheit, im Kriegsfall oder bei einer ernsten, eine Kriegsgefahr darstellenden internationalen Spannung erlaubt. Solche Sanktionsmaßnahmen setzen voraus, dass sich die Mitgliedstaaten miteinander ins Benehmen setzen und dass das Funktionieren des Binnenmarktes nicht unverhältnismäßig beeinträchtigt wird.²⁶

4. Russische Reaktion

Auf die russische Reaktion auf die EU-Sanktionen musste man nicht lange warten – diese Maßnahmen wurden als Versuch der Erniedrigung Russlands und der Einflussnahme auf die russischen Innenverhältnisse interpretiert. Daher wurde im August und im Oktober 2014 ein Embargo (Importverbot) für Lebensmittel aus der EU, den USA, Kanada und

²⁶ Vgl. TERHECHTE/SCHNEIDER (wie Anm. 22), Art. 215, Rn. 38.

Norwegen verhängt. Im September 2014 wurde auf die Ukraine und die EU Druck ausgeübt, indem die Gaslieferungen über das ukrainische Gebiet in Frage gestellt wurden. Eine Kompromissbereitschaft und Suche nach diplomatischen Lösungen zeichnen sich in Russland nur bedingt ab.

5. Auswirkungen der Sanktionen auf Russland

Die Sanktionen haben in vielen Lebensbereichen konkrete negative Auswirkungen. Zwar liegt die Hauptursache der russischen Wirtschaftskrise im niedrigen Ölpreis, die Sanktionen tragen jedoch zweifellos zur Verschlechterung der Lage bei. Sowohl in der Wirtschaft, Verwaltung, Militär und in der Energiebranche als auch in der Politik und Gesellschaft führten die Maßnahmen bereits zu Veränderungen.²⁷

a) Auswirkungen in der Wirtschaft und Verwaltung

Die russische Wirtschaft ist durch strukturelle Defizite, einen starken politischen Einfluss, oligarchische Strukturen und Korruption in allen Bereichen des öffentlichen Lebens gekennzeichnet. Die Sanktionen verschärften die Lage durch erschwerten Zugang zu Krediten sowie durch die Kapitalflucht und den Investitionsschwund.²⁸ Die Währung verlor massiv an Wert, was zur Inflation (6%), Konsumschwund und zu fiskalen Problemen führte.²⁹ Die EU-Sanktionen, vor allem im Bereich der Finanzen und Unternehmen, führten zum Vertrauensverlust der ausländischen und inländischen Investoren, was einen großen Kapitalabgang in andere Märkte, einen schwachen Rubel und Inflation bedeutet.

²⁷ Die nachfolgende Darstellung stützt sich auf eine Analyse des Polnischen Instituts für Auswärtige Angelegenheiten aus dem Jahre 2015 unter dem Titel: Die Sanktionen und Russland (Sankcje i Rosja, PISM 2015, https://www.pism.pl/publikacje/ksiazki/Sankcje_i_Rosja) sowie auf andere angegebene online-Quellen.

²⁸ Vgl. JOHANNES VOSWINKEL: Der Preis des Wirtschaftskrieges, <http://www.zeit.de/wirtschaft/2014-08/russland-putin-ukraine-sanktionen-westen/komplettansicht>.

²⁹ Vgl. Sankcje i Rosja (wie Anm. 27), S. 47 ff.

Eine loyale Verwaltung ist für die russische Führung enorm wichtig.³⁰ Ein großer, regimetreuer Verwaltungsapparat soll die Kontrolle über die Gesellschaft haben, von der westeuropäischen Vorstellung über die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in der Verwaltung ist die russische Realität weit entfernt. Es herrscht Korruption und Rechtsbeugung. Die Wirtschaftssanktionen verstärkten diese Tendenzen. Allerdings wurde den Beamten verboten, ausländische Aktiva zu erwerben und sich von ausländischen Staaten finanziell unterstützen zu lassen. Auch wurde davon abgeraten, ins Ausland zu reisen. Stattdessen sollten sie ihren Urlaub auf der Krim verbringen. Personen mit doppelter Staatsangehörigkeit sollten sich bei den Behörden melden und sich zwischen dem Beibehalten des zweiten Passes oder einem Job in der öffentlichen Verwaltung entscheiden. Die ergriffenen Maßnahmen können dazu führen, dass sich ein Teil der Beamten von der Putin-Politik distanziert oder sie zumindest insgeheim missbilligt, jedoch ein Aufstand in diesen Reihen ist nicht zu erwarten.

b) Auswirkungen in der Gesellschaft und auf die Oligarchen

Die russische Gesellschaft, seit Jahren durch die Regierungspropaganda manipuliert, war zunächst bereit, die Folgen und Kosten des Embargos zu tragen.³¹ Sie schien zu Beginn der Einführung von Sanktionen sich nicht über den direkten Einfluss auf das tägliche Leben bewusst zu sein.³² Die Unterstützung der Regierung und seiner Maßnahmen, sowohl in Bezug auf die Ukraine als auch auf die Verhängung der Gegensanktionen auf Waren aus der EU, war erstaunlich groß. Mit wachsenden Preisen und Inflation wurde aber deutlich, dass auch die Bürger die Kosten der Ukraine-Politik zu spüren bekommen. Trotzdem sind die Anhänger der Regierung in der Mehrheit, was in Russland immer bei äußeren Bedrohungen der Fall war. Der Staat kürzt die Bürgerfreiheiten, kontrolliert

³⁰ Vgl. Sankcje i Rosja (wie Anm. 27), S. 73 ff.

³¹ Der Zugang zu westeuropäischen Krediten wurde erschwert, das Kapital wird ins Ausland verlagert. Dazu kommen der Verlust der Auslandsinvestitionen und die sinkenden Ölpreise.

³² Vgl. Sankcje i Rosja (Anm. 27), S. 59 ff.

Medien und Internet und unterdrückt jegliche Formen der Oppositionstätigkeit. Gleichzeitig werden Patriotismus, konservative Werte und Maßnahmen zur Förderung der Jugend nach Kreml-Vorstellungen propagiert.

Die Oligarchie ist in Russland ein besonders negativ geprägter Begriff. Die engen Verbindungen zwischen der Politik und den Konzernen machen deutlich, dass in Russland die Oligarchen als Werkzeug der Politik und des Staates anzusehen sind.³³ Wer dem Kreml treu ist, kann in Sicherheit sein Vermögen mehren und behalten. So entsteht eine „win-win“ Situation. Die Zahl der Milliardäre wächst in Russland ständig.³⁴ Gegen diese, mit Putin eng verbundenen Geschäftsleute, richten sich die personen- und vermögensbezogenen Sanktionen.

Der begrenzte Zugang zu ausländischen Krediten lässt sich durch die staatliche Förderung etwas abschwächen, jedoch auf längere Sicht ist die Situation nicht tragbar. Der Verlust ausländischer, europäischer Partner und Finanzierungsquellen führt zum Einstellen gewisser Investitionen (z. B. Jamal LNG in Sibirien) und zur Suche nach Alternativen. Die Oligarchen betonen aber trotzdem öffentlich ihre Unterstützung für die Kreml-Politik, wofür sie entsprechend „belohnt“ werden. Ein verstärkter Konkurrenzkampf innerhalb Russlands macht sich bemerkbar.³⁵ Es ist schwer einzuschätzen, wie sich die Sanktionen im längeren Zeitraum auf das Verhalten der Oligarchen auswirken.

c) Auswirkungen in der Energiebranche und im Militärbereich

Die Sanktionen wirken sich direkt aus auf die wirtschaftliche Tätigkeit im Bereich der Energiegewinnung, vor allem bei Öl- und Gasförderung. Das europäische Exportverbot der Tiefseebautechnologien zieht unmittelbare Hindernisse für die Firmen nach sich, die mit der Suche nach Öl- und Gasreserven im russischen Festlandsockel in der Arktis beauftragt sind, d. h. Rosneft und Gazprom. Das geplante Fördervolumen kann

³³ Zwar hat der Einfluss der „alten“ Moskauer Oligarchen etwas abgenommen, ein neuer Kreis der persönlichen Freunde von Putin (Petersburger Oligarchen) gewinnt dagegen seit einigen Jahren an Bedeutung.

³⁴ Angaben nach: Forbes.com.

³⁵ D.h. der Kampf um die inländischen Investitionen oder im Bereich der Ölindustrie.

wegen der Sanktionen nicht erreicht werden und die Projekte werden teilweise gestoppt.³⁶

Das Verbot, mit Russland Waffenlieferungsverträge abzuschließen, hat grundsätzlich eine eher symbolische Bedeutung, da sowohl das Export-, als auch Importvolumen kein besonders großes Gewicht hat.³⁷ Einen erheblich größeren Wert haben die Exporte der dual-use-Güter.³⁸

Der erschwerte Zugang zu Technologien zwingt Russland zur Erschließung von neuen Quellen und Lieferanten (China, Belarus) und zu einer eigenständigen Forschung und Produktion. Bis 2017 möchte Russland die bislang importierte Rüstungsproduktion durch eigene ersetzen und ab 2020 selbständig die Produktion der Weltallraketen bewältigen. Dieser Zeitplan wird wahrscheinlich nicht eingehalten, da nicht nur die Kosten, sondern auch die Umsetzung der Ziele durch den Bau moderner Betriebe, Ausbau der Infrastruktur und des Personals ohne Zugang zu ausländischen Technologien gravierende Schwierigkeiten bereiten werden. Allerdings genießt das Militär in Russland eine privilegierte Stellung. Daher kann man vermuten, dass in diesem Bereich nicht gespart wird. Durch die Aufhebung der Rüstungsverträge zwischen der Ukraine und Russland sowie durch das Embargo auf dual-use Technologien wird Russland, solange es nicht eigenständig produzieren kann, Schwierigkeiten bei Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen gegenüber Drittstaaten (z. B. Indien) haben.

Russland stellt im Bereich der Rüstung und des Militärs auf Eigenständigkeit und Unabhängigkeit ab. Die Umdeutung der Kriegsdoktrin und der nationalen Sicherheitsstrategie – inklusive das Recht zum Präventivanschlag, begünstigt die militärische Entwicklung des Landes und seine Konfrontationsbereitschaft.

³⁶ Da diese Ressourcen die Hauptquelle der Staatsfinanzen sind, trägt das Verbot zu einer Rezession bei.

³⁷ Der Wert der russischen Exporte in die EU in den Jahren 2011-2013 betrug 75 Mio. USD, der Importe 2010-2013: 33 Mio. USD.

³⁸ Er wird auf 20 Milliarden USD jährlich geschätzt.

6. Aussichten für Russland

Von Anfang an bestritt Russland die Möglichkeit, dass die Sanktionen seine Politik gegenüber der Ukraine ändern könnten. Einerseits wurden die EU und die USA verbal massiv angegriffen, indem ihnen die Schuld an den Ereignissen in Kiew (Majdan) zugeschrieben wurde, andererseits wollte Russland die europäischen Unternehmen als unmittelbar betroffen für sich gewinnen, indem die EU beschuldigt wurde, die eigenen Wirtschaftsträger an den Kontakten zu Russland zu hindern und somit auch der eigenen Wirtschaft zu schaden.

Die Gegensanktionen Russlands – Importverbote für Lebensmittelprodukte aus den USA, der EU, Australien, Kanada und Norwegen – werden in Russland auch als eine Chance für die Entwicklung der heimischen Landwirtschaft angesehen. Die Verbote werden auch teilweise umgangen, indem nach Russland z.B. europäische Produkte über Belarus oder illegal eingeführt werden.

Die Sanktionen führen dazu, dass der betroffene Staat gezwungen ist, seine wirtschaftlichen Beziehungen zu anderen Partnern zu entwickeln und neue Bündnisse einzugehen, was letztendlich einen dauerhaften Verlust für die bisherigen Partner bedeuten kann. Russland hat 2014 die Euroasiatische Wirtschaftsunion ins Leben gerufen, zu der außer Russland Belarus, Kasachstan, Armenien und Kirgistan gehören. Moldau, das mit der EU mit einem Assoziierungsabkommen verbunden ist, wurde durch Russland mit Exportverboten schikaniert. Im Kaukasus versucht Russland, seine Positionen zu verstärken, indem z.B. Abchasien nach und nach in das russische Rechtssystem integriert und de facto annektiert wird. Georgiens Schicksal ist, angesichts der Ereignisse 2008, ebenfalls ungewiss.

Angesichts der westeuropäischen Sanktionen und drohender Isolation muss Russland andere strategische Partner suchen. Die Orientierung nach Asien, insbesondere zu China, ist verständlich. Die Gaslieferungen nach China wurden nun vertraglich zu günstigen Konditionen vereinbart und ab 2019 soll mit der Lieferung begonnen werden. Allerdings muss Russland noch gewaltige Investitionen in die Pipeline tätigen.

Auch in anderen Bereichen, vor allem im Banken- und Börsensektor, sowie im technologischen Bereich sucht Russland nach Möglichkeiten

auf den asiatischen Märkten. In China sollen auch u. a. russische Atomkraftwerke entstehen. Russland führt ebenfalls Gespräche mit anderen asiatischen Staaten, z. B. mit Indien, Indonesien, Mongolei oder Vietnam. Im Nahen Osten kann man ebenfalls eine verstärkte russische Präsenz beobachten – das Waffenembargo gegenüber Pakistan wurde aufgehoben und Ägyptens Lebensmittelexporte nach Russland ersetzen zum Teil die europäischen. Die militärische Unterstützung im Kampf gegen den Terrorismus in Syrien bestätigt den Willen Russlands, sich längerfristig im Nahen Osten zu engagieren.

Der russische Kurswechsel in Richtung Asien kann sich in längerer Perspektive als trügerisch entpuppen. China wird sich als Global-Player wahrscheinlich nicht auf eine enge, einseitige Partnerschaft einlassen wollen, denn die westeuropäischen Kontakte darf China nicht vernachlässigen. Russland wird daher diese Strategie durchdenken müssen. Gewiss wird die russische Position in der Einflusszone im ehemaligen sowjetischen Bereich konsolidiert, was einerseits zunächst zu einer stärkeren Bindung der Länder an Russland führt, andererseits Proteste in der Zivilbevölkerung auslösen kann.

Wirtschaftlich versucht Russland andere Märkte zu gewinnen und sich unabhängig zu machen, jedoch die Realität zeigt, dass ein geringer oder kein Wirtschaftswachstum zu erwarten ist. Die Hauptursache dafür stellt der erschwerte Zugang zu ausländischen Krediten dar. Für die meisten nicht-europäischen ausländischen Investoren ist Russland deswegen nicht sicher genug, abgesehen davon, dass sie die Beziehungen zu EU-Ländern nicht aufs Spiel setzen wollen.

Um sich künftig mit Geld versorgen zu können, wurde im Juli 2015 auf dem BRICS³⁹-Gipfel in Ufa beschlossen, eine gemeinsame BRICS-Entwicklungsbank und ein gemeinsames System für Währungsreserven ins Leben zu rufen. Auf diese Weise sollte die europäische Dominanz im Finanzsektor durchbrochen und gegenseitige Hilfe im Fall der Sperrung des Zugangs zu westlichen Finanzmärkten geboten werden.⁴⁰ Der Gipfel

³⁹ Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika.

⁴⁰ <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/szczyt-brics-szansa-nawyjscie-rosji-z,216,0,1850328.html>.

sollte darüber hinaus politisch zeigen, dass die russische Isolation überwunden sei.

Politisch gesehen wird Russland in absehbarer Zeit nicht bereit sein, seine Politik gegenüber der Ukraine zu korrigieren, daher stellt sich die Frage, ob verstärkte Sanktionen eine Einlenkung bewirken können und falls nein, wie Europa darauf reagieren soll. Die völkerrechtswidrige Annexion der Krim und die Unterstützung der Separatisten im Osten der Ukraine dürfen von der EU nicht gebilligt werden. Allerdings kann die gegenüber dem Westen betriebene Charme-Offensive Russlands durchaus Wirkung zeigen. Die europäischen Krisen nutzt der Kreml für seine Zwecke sehr geschickt aus, was deutlich in der Griechenland-Krise oder Flüchtlingskrise sichtbar ist. Alles, was Europa in seiner Einheit schwächt, kann Vladimir Putin freuen.

In Polen wird zum Teil vertreten, dass Russland eher ein „strategisches Problem“ als ein Partner für Europa und seine Werte sei.⁴¹ Russlands Reaktion deutet nicht auf einen Wechsel in der Ukraine-Politik hin, die Sanktionen sollen deshalb verstärkt werden. Das Feindbild der EU und der USA als potenzielle Aggressoren wird in Russland massiv verbreitet, daher sollte freiheitliche Informationskampagne („Anti-Propaganda“) betrieben werden.

Die scheinbare Verhandlungs- und Kompromissbereitschaft Russlands führt, wie das Minsker Abkommen zeigt, nicht zur Lösung des Konflikts, sondern höchstens zu seinem Einfrieren. Es wird zurzeit vermutet, dass Russland durchaus bereit wäre, Donbass als Teil der Ukraine zu akzeptieren, um ein Gegenpol zu den Anhängern der EU-Annäherung der Ukraine im Land zu haben. Da die EU an einer Stabilisierung in der Region interessiert ist, wird es möglich sein, dass einige Sanktionen ausgesetzt werden, was ein fatales Signal für die Ukraine wäre.

⁴¹ Vgl. Sankcje i Rosja (wie Anm. 27), S. 109 ff.

IV. Zwischenstaatliche Sanktionen Russland-Polen

Wie zu Beginn erwähnt, erfuhr Polen in den Jahren vor der Krim-Annektion mehrmals wirtschaftliche Attacken seitens der Russischen Föderation, die primär politischer Natur waren, jedoch verkleidet in Maßnahmen zum Gesundheitsschutz oder Einfuhrverbote wegen Nichterfüllung bestimmter russischer sanitärer Vorschriften. Diese zwischenstaatlichen de facto-Sanktionen warfen die Frage auf, inwieweit hier die Kompetenz der EU zum Ergreifen von Gegenmaßnahmen besteht und ob das gegenseitige Loyalitätsprinzip nach Art. 4 Abs. 3 EUV die EU zur Unterstützung des von wirtschaftlichen Sanktionen betroffenen Staates verpflichtet.

1. Polnische Position

Die von den betroffenen polnischen Unternehmen und der polnischen Regierung hervorgebrachten Argumente zielten darauf ab, dass es sich bei solchen Verboten nach dem EU-Beitritt Polens nicht mehr um polnische, sondern vielmehr um europäische Waren handelte. Für die Handelspolitik sei ja bekanntermaßen die Union zuständig. Darüber hinaus wurde auf die Willkür der russischen Praktiken hingewiesen, da die angeblichen sanitären Vorschriften an sich nur ein Deckmantel für politische Schikanen waren.

2. Europäische Handlungspflicht?

Aus dem EUV und dem AEUV ergeben sich tatsächlich Verpflichtungen zur Solidarität und Loyalität zwischen der Union und den Mitgliedstaaten. Der Lissaboner Vertrag statuiert ausdrücklich eine „gegenseitige“ Verpflichtung zur loyalen Zusammenarbeit. Nach Art. 4 Abs. 3 EUV „achten und unterstützen sich die Union und die Mitgliedstaaten gegenseitig bei der Erfüllung der Aufgaben, die sich aus den Verträgen erge-

ben.“ Dieser Grundsatz der Loyalität bildet ein fundamentales Verfassungsprinzip und durchdringt die ganze Unionsrechtsordnung. Er ist kein bloßer Programmsatz, sondern besitzt rechtliche Verbindlichkeit.⁴²

Für den Einzelnen entfaltet es aber, wegen Unbestimmtheit und mangelnder Unbedingtheit, keine unmittelbare Wirkung.⁴³ Im Art. 4 Abs. 2 EUV wird bereits die Achtung der Union gegenüber den Mitgliedstaaten konkretisiert (Gleichheit, Identität und Staatlichkeit). Der EuGH betont, dass die Verpflichtung zur loyalen Zusammenarbeit „ihrer Natur nach beiderseitig“ sei.⁴⁴ In der Literatur spricht man von einem Grundsatz des „mitgliedstaatsfreundlichen Verhaltens“, der eine umfassende Verpflichtung zur Rücksichtnahme auf die Belange der Mitgliedstaaten beinhaltet.⁴⁵ Diese Verpflichtung gilt sowohl im rechtlichen als auch im tatsächlichen Bereich und bildet für die EU, neben den anderen Prinzipien wie Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit, eine Kompetenzausübungsschranke.⁴⁶ Neben der Verpflichtung zur Loyalität ist in den Verträgen das Prinzip der Solidarität als ein verfassungsrechtlicher Grundsatz des Unionsrechts zu finden.⁴⁷

Es stellt sich also die Frage, ob auch im vorliegenden Fall, wenn ein Drittstaat gegenüber einem oder mehreren Mitgliedstaaten der EU Sanktionen verhängt, die Union zur Solidarität verpflichtet ist und wie sich diese äußern könnten. Die Zuständigkeit der EU im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik hat einen ausschließlichen Charakter (Art. 3 Abs. 1 lit. e AEUV). Wenn die Handelspolitik eines EU-Mitgliedstaates durch

⁴² Vgl. WOLFGANG KAHL: Art. 4 EUV, in CHRISTIAN CALLIESS/ MATTHIAS RUFFERT EUV/AEUV, 2011, Rn. 42 ff.: „Art. 4 Abs. 3 kann unter bestimmten Voraussetzungen unmittelbar autonome Pflichten der Mitgliedstaaten oder der Union begründen, die im EU-Recht jedenfalls nicht explizit angelegt sind.“

⁴³ KAHL: Art. 4 EUV (wie Anm. 42), Rn. 44.

⁴⁴ EuGH, Rs. C-339/00, Slg. 2003, I-11 757, Rn. 72 (Irland/Kommission).

⁴⁵ Vgl. KAHL: Art. 4 EUV (wie Anm. 42), Rn. 105. m. w. Nachweisen; RUDOLF STREINZ in: DERS., EUV/AEUV, 2012, Rn. 30.

⁴⁶ Vgl. KAHL: Art. 4 EUV (wie Anm. 42), Rn. 106.

⁴⁷ Vgl. ARMIN VON BOGDANDY: Europäisches Verfassungsrecht, hrsg. von DEMS. und JÜRGEN BAST, 2009, S. 13 (69). Explizit wird Solidarität u.a. in Art. 2, 24 Abs. 2, 25 lit. c, 31 Abs. 1 UAbs. 2 S. 2 und 3, 32, 34, 35 EUV und in Art. 121 Abs. 1, 146 Abs. 2, 168 Abs. 2, 171 Abs. 2, 173 Abs. 2, 175 Abs. 1, 222, 325 Abs. 3 S. 2, 351 Abs. 2 S. 2 AEUV erwähnt.

Sanktionen beeinträchtigt wird, betrifft dies direkt die Kompetenzen der Union. Es handelt sich hier um einen Bereich, in dem Aufgaben erfüllt werden sollen, die sich aus den Verträgen ergeben, also um den Anwendungsbereich des Art. 4 Abs. 3 EUV. Die „gegenseitige Unterstützung“ erfordert, dass zumindest eine solidarische Erklärung seitens der EU abgegeben werden soll, wenn sich der Staat an die Kommission wendet und um Unterstützung bittet.

Die Erfahrung zeigt, dass die EU in Bezug auf die Antwortbereitschaft in solchen Situationen sehr zögerlich reagiert. Rechtfertigen lässt sich dies durch die möglichen Interessenskonflikte innerhalb der Union und damit, dass diese russischen Maßnahmen sich nicht gegen die EU, sondern lediglich gegen bestimmte Produkte aus einem Land richteten, die den russischen Anforderungen nicht entsprachen.

Vorstellbar wäre eine praktische Unterstützung der EU für die Mitgliedstaaten in ähnlicher Form wie bei dem russischen Embargo auf EU-Waren 2014. Am 30. September 2014 wurde ein zweites Unterstützungsprogramm für Landwirte beschlossen, die von den russischen Sanktionen betroffen sind (165 Mio. €). Davor wurden bereits 125 Mio. € zur Verfügung gestellt. Profitieren von der Entschädigung konnten Landwirte, die Äpfel, Birnen, Zitrusfrüchte, Möhren, Gurken, Paprika, Tomaten, Pflaumen oder Weintrauben anbauen und die Waren entweder kostenlos an Bedürftige abgeben oder von der Ernte absehen oder sie kompostieren. Für polnische Landwirte waren bei dem zweiten Paket weniger Mittel vorgesehen als beim ersten, weil Polen bereits aus dem ersten Paket relativ viele Mittel beantragt und bekommen hatte. Nach Verlängerung der Sanktionen im Sommer 2015 wurden erneut Hilfen für Landwirte beschlossen.⁴⁸ Der Widerstand gegen die Sanktionen ist in der Landwirtschaftsbranche verständlicherweise groß.⁴⁹

⁴⁸ <http://deutsche-wirtschafts-nachrichten.de/2015/08/01/eu-verspricht-bauern-neue-millionen-fuer-ausfaelle-wegen-russland-sanktionen/>

⁴⁹ Allerdings haben polnische Landwirte laut Analyse von Wirtschaftsexperten aus Polen und Russland dank der EU-Hilfen und Erschließung neuer Märkte sowie der Anpassungsfähigkeit polnischen Produzenten kaum die negativen Auswirkungen des Embargos gespürt. Der polnische Export der Landwirtschaftsprodukte verzeichnete 2014 insgesamt ein Wachstum von 7,1%. Vgl. den Artikel von Ernest Wyciszkievicz und Ewgenij

3. Völkerrechtliche Beurteilung

Die Verletzungen des Völkerrechts durch Russland haben die Sanktionen der Europäischen Union ausgelöst. Wie zu Beginn erwähnt, stellen Wirtschaftssanktionen ein zulässiges Handlungsmittel und nur ausnahmsweise eine verbotene Intervention dar. Im vorliegenden Fall sind die Sanktionen völlig legitim und gefährden die russische Souveränität nicht. Auch die Antwort mit Gegenmaßnahmen ist völkerrechtlich nicht zu beanstanden. Ob die einseitigen russischen Importverbote für polnische Waren gegen das allgemeine Völkerrecht verstoßen, könnte anhand des wirtschaftlichen Diskriminierungsverbots oder einer völkerrechtlichen Pflicht zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit geklärt werden. Da jeder Staat selbst entscheiden darf, mit welchen Partnern er wirtschaftliche Beziehungen aufrecht erhält und die Importverbote nur bestimmte Waren betreffen, verletzt das russische Vorgehen nicht das Völkerrecht.⁵⁰

V. Fazit und Aussichten

Bei der Verhängung von Sanktionen ist immer die Abwägung der politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Kosten und Nutzen einer wirtschaftlichen Sanktion nötig.⁵¹ Eine geschwächte, destabilisierte Gesellschaft mit kaputter Wirtschaft garantiert keinesfalls eine positive Wende der staatlichen Politik. Durch die Sanktionen wird zwar Russland geschwächt, ihre negativen Auswirkungen sind aber auch Europa deut-

Gontmacher in der russischen Zeitung „Wiedomosti“ vom 3.11.2015, http://www.biztok.pl/gospodarka/rosyjskie-embargo-nie-zaszkodzilo-gospodarce-polski_a22632.

⁵⁰ Eine andere, komplexe Frage betrifft die Verletzung vertraglicher Verpflichtungen im Rahmen d. WTO.

⁵¹ Die Effektivität der breit gefächerten Sanktionen hat sich in der Vergangenheit oft als unzureichend, sogar als verfehlt erwiesen, da die Maßnahmen eher die Armut der Bevölkerung verstärkten und weniger Einfluss auf die Entscheidungen der Regierenden hatten. Vgl. dazu den Brief der ständigen Vertreter der SR-Mitglieder an den SR-Vorsitzenden aus dem Jahre 1995 (S/1995/300). Als ein Beispiel der Wirksamkeit der Sanktionen wird der Iran genannt, der sich 2012 zu Gesprächen über das Atomprogramm bereit erklärte.

lich zu spüren. Es wird geschätzt, dass in Europa zwei Millionen Arbeitsplätze dadurch bedroht sind, davon eine halbe Million⁵² in Deutschland. Etwa 100 Milliarden Euro werden europaweit in der Wertschöpfung eingebüßt. Für viele stellt sich die Frage, ob diese Maßnahmen sinnvoll sind und zur positiven Entwicklung und tatsächlich zur Einlenkung Moskaus in der Ukraine-Krise führen. Die Stimmen, der Schaden für die europäische Wirtschaft sei unverhältnismäßig groß, werden immer lauter. In Polen dagegen wird die Meinung vertreten, dass ausschließlich die Verschärfung der Sanktionspolitik Russland zum Einlenken in der Ukraine-Frage zwingen kann. Es ist nicht vorstellbar, dass Russland freiwillig die Krim aufgibt, auch im Donbass werden sich die Separatisten nicht ohne Druck zurückziehen. Die Minsker Vereinbarungen werden nur zum Teil respektiert, vielerorts kommt es zu Kämpfen, bei denen bereits Tausende gestorben sind.

Europa ist hier also gespalten, die europäische Einheit ist gefährdet und durch diese und andere Krisen geschwächt. In letzter Zeit sind in Europa zahlreiche Beispiele mangelnder Einigkeit in Bezug auf die Russland-Sanktionen zu verzeichnen:⁵³

Im September 2015 haben die größten europäischen Energiekonzerne (BASF, E.ON, ENGIE, OMV, Royal Dutch Shell) mit Gazprom Verträge zum Ausbau der Pipeline Nord Stream II unterschrieben. Es wird vertreten, dass die Verträge nicht gegen die Sanktionen verstoßen, da sich die Sanktionen nicht auf die Gasindustrie erstrecken. Es sollen bis 2020 zwei Pipelines aus Russland über die Ostsee nach Deutschland gebaut werden. Damit werden Gaslieferungen nach Europa ohne den „Umweg“ über die Ukraine möglich. Polen interpretiert diese Verträge als Gefahr für die eigene energetische Sicherheit und als Verrat der Solidarität mit

⁵² Angaben nach WiFo: ELISABETH CHRISTEN/OLIVER FRITZ/PETER HUBER/GERHARD STREICHER: Makroökonomische Effekte des Handelskonflikts zwischen der EU und Russland, S. 19 ff. Laut Umfragen haben 70 % der deutschen Firmen nicht vor, ihre wirtschaftliche Tätigkeit in Russland einzustellen.

⁵³ Auch in den USA gibt es Stimmen gegen die Sanktionen, z.B. durfte das Pentagon von Russland keine Raketenmotoren mehr kaufen, die in den militärischen Weltallmissionen genutzt werden, was enorme Schwierigkeiten mit der Beschaffung von alternativen Motoren bereitete und deshalb zum Druck auf den Kongress führte, dieses Verbot zu lockern.

der Ukraine. Da Russland nun direkt Gas liefern kann, kann die Jamal-Pipeline als überflüssig betrachtet werden, was für Polen erhebliche negative Auswirkungen haben könnte.⁵⁴ In Deutschland werden die direkten Gaslieferungen durchaus begrüßt, deshalb werden der Verwirklichung der Verträge politisch keine Schwierigkeiten gemacht. Gazprom wird sowohl das Gas fördern und liefern als auch Eigentümer der Pipeline bleiben (was gegen das europäische Recht verstößt). Darüber hinaus erwirbt der Konzern den größten Gasspeicher in Europa. Als Gegenleistung bekommt Wintershall (BASF-Tochter) Zugang zu Gasressourcen in Sibirien.

Auch die Slowakei spricht sich gelegentlich gegen die Sanktionen aus, da dieses Land von russischen Gaslieferungen abhängig ist und einen Anschluss des Landes (über die geplante Pipeline „Eastring“, die durch Slowakei, Ungarn, Bulgarien und Rumänien führen sollte) an die Pipeline „Turkish Stream“ (über Schwarzes Meer in die Türkei) erwägt, der ihr von Russland in Aussicht gestellt wurde.⁵⁵ Russland beabsichtigt, durch den Bau von Turkish Stream, den Gas-Transit über die Ukraine, an dem die Slowakei hängt, bis 2020 einzustellen. Außerdem möchte die Slowakei ihre Raketenysteme S-300 modernisieren, die von der durch die Sanktionen betroffenen Firma Almaz-Antiej hergestellt werden. Zwar bestätigt die slowakische Führung, dass Russland die Minsker Vereinbarungen umsetzen soll, damit die EU von den Sanktionen absehen kann, jedoch vertritt sie dabei die Meinung, dass ein Dialog und freundschaftliche Beziehungen notwendiger seien als Sanktionen, die mehr Schaden als Nutzen bringen.

Zu den Staaten, die gegen die Sanktionen stimmen, gehören auch Griechenland, Zypern und Ungarn. In der Duma liegt ein Antrag vor, nach dem griechische Produkte von den Sanktionen ausgenommen werden sollten.⁵⁶

⁵⁴ <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/nord-stream-ii-co-oznacza-dla-polski,117,0,1897077.html>.

⁵⁵ <http://www.money.pl/gospodarka/unia-europejska/wiadomosci/artukul/rosjanie-kupili-slowakow-bratyslaw-a-zrywa-z,253,0,1818877.html>.

⁵⁶ <http://nf.pl/przedsiębiorca/rosyjska-duma-chce-zniesienia-embarga-dla-grecji,,52130,227>.

Die Einheit und Solidarität in Europa werden in letzter Zeit auch wegen des Flüchtlingsproblems auf den Prüfstand gestellt. Russland weist die Schuld für die Unruhen in den arabischen Ländern den USA und Europa zu, die nicht an die Konsequenzen des Zerfalls der Diktaturen in der Region gedacht haben. Ein durch das Flüchtlingsthema geteiltes Europa ist Vladimir Putin sehr willkommen. Er positioniert sich als Retter und Verteidiger vor dem IS. Sein Engagement in Syrien wurde zwar schnell durchschaut, an Europas Unfähigkeit, mit geeigneten Mitteln zu reagieren, hat sich jedoch nichts geändert. Ein geteiltes Europa wird sich nach Putins Kalkül auch bei Verlängerung der Sanktionen uneinig werden. Tatsächlich ist die Einigkeit in der EU bezüglich der wirtschaftlichen Sanktionen schwer zu erreichen und nur mit Unterstützung der größten Mitgliedstaaten – Deutschlands und Frankreichs möglich.⁵⁷

Die südlichen EU-Länder erwarten von den osteuropäischen Staaten Solidarität in den Angelegenheiten, die sie unmittelbar betreffen, daher ist ein europäischer Zusammenhalt, unabhängig davon, wie hoch die geografische Entfernung vom jeweiligen Problem ist, von essentieller Bedeutung.

Viele Interessen der europäischen Staaten sprechen dafür, die Sanktionen gegenüber Russland einzustellen oder zumindest – um das Gesicht zu wahren – sie auf eine bestimmte Zeit auszusetzen. Das Einfrieren des Konflikts kann dies begünstigen. Es wäre aber ein eindeutiges Zeichen der europäischen Schwäche. Moskau ist und bleibt unberechenbar und hält sich nicht an die europäischen Werte und Regeln. Eine schnelle Lösung des Konflikts in der Ukraine ist nicht in Sicht und verlangt sowohl diplomatische Anstrengungen als auch Taten, zu denen auch die Aufrechterhaltung der Sanktionen, solange bis die Verletzungen ukrainischer territorialer Souveränität eingestellt werden, zählt.

⁵⁷ <http://swiat.newsweek.pl/sankcje-wobec-rosji-utrzymane-dzieki-francji-i-niemcom,artykuly,359444,1.html>.

Abkürzungsverzeichnis

ABL.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AFDI	Annuaire français de Droit International
Anm.	Anmerkung
ASSR	Autonome Sozialistische Sowjetrepublik
Aufl.	Auflage
Bd.	Band
BGBL	Bundesgesetzblatt
BIOst	Bundesinstitut für Ostwissenschaftliche Studien
BMI	Bundesministerium des Inneren
BRICS	Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika
BRP	Baltische Republikanische Partei
BVFG	Bundesvertriebenengesetz
BWZ	Besondere Wirtschaftszone
CDU	Christlich Demokratische Union
CSU	Christlich-Soziale Union
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
EAWU	Eurasische Wirtschaftsunion
ed.	editor
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EIB	Europäische Investitionsbank
ENP	European Neighbourhood Policy
EPIL	Encyclopedia of Public International Law
EU	Europäische Union
EUG	Europäisches Gericht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
FRTD	Facilitated Rail Transit Document
FTD	Facilitated Transit Document
FWZ	Freie Wirtschaftszone
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

GJoIL	Goettingen Journal of International Law
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
Hrsg.	Herausgeber
ICJ	International Court of Justice
IFLA	Informationsdienst für Lastenausgleich
IPbürgR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IPwirtR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
IWF	Internationaler Währungsfonds
JZ	Juristenzeitung
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit
LH	Lufthansa
lit.	littera
LNTS	League of Nations Treaty Series
Mio.	Millionen
MOE-Staaten	Mittel- und osteuropäische Staaten
Mrd.	Milliarden
MSSR	Moldauische Sozialistische Sowjetrepublik
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NILR	Netherlands International Law Review
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PDA	Priority Development Area
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
PiS	Prawo i Sprawiedliwość, deutsch: Recht und Gerechtigkeit
OAU	Organisation für Afrikanische Einheit
Res.	Resolution
RGBL	Reichsgesetzblatt
Rn.	Randnummer
ROW	Recht in Ost und West
Rs.	Rechtssache

RSFSR	Russische Sozialistische Föderative Sowjetrepublik
Slg.	Sammlung
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SSR	Sozialistische Sowjetrepublik
UAbs.	Unterabsatz
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UN	United Nations
UNO	United Nations Organisation
US	United States
USA	United States of America
USD	US-Dollar
UVR	Ukrainische Sowjetrepublik
vgl.	vergleiche
WTO	World Trade Organisation
WUVR	West-Ukrainische Volksrepublik
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht