

Kein Untergang des Rechtsstaates durch EU-Russlandsanktionen für Rechtsanwält*innen

VB verfassungsblog.de/kein-untergang-des-rechtsstaates/



Matthias Birkholz

17 Oktober 2022

Angesichts des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine sehen BRAK und DAV den Rechtsstaat in Deutschland bedroht. Allerdings bedauerlicherweise nicht durch die völkerrechtswidrigen Verbrechen des russischen Regimes, sondern durch die jüngste Reaktion der EU darauf.

Mit dem am 7. Oktober 2022 in Kraft getretenen 8. EU-Sanktionspaket reagiert die EU auf die anhaltende Eskalation seitens Russlands und den illegalen Krieg gegen die Ukraine, einschließlich der rechtswidrigen Annexion ukrainischer Gebiete auf der Grundlage von Schein-„Referenden“, der Mobilisierung zusätzlicher Truppen und der offenen Drohung mit Atomwaffen. Erstmals wird in gewissem Umfang auch die Erbringung von Rechtsdienstleistungen für bestimmte russische Mandanten verboten. Und das hat umgehend zornige Reaktionen anwaltlicher Standesvertreter ausgelöst.

Am 11. Oktober 2022, dem Tag, an dem Russland in der Ukraine mit einer Vielzahl von Raketen, Marschflugköpern und Drohnen zivile Ziele und Infrastruktureinrichtungen beschoss, hatte die BRAK nichts Besseres zu tun, als in einer Pressemitteilung „scharfe Kritik“ an der Ausweitung der Sanktionen auf Rechtsanwälte zu üben und Justizminister Buschmann aufzufordern, „für die Sicherung von Rechtsstaatlichkeit und uneingeschränkter Berufsausübungsfreiheit der Anwaltschaft einzustehen“. Nach Auffassung der BRAK verstößt das Sanktionspaket gegen rechtsstaatliche Grundsätze und dürfe in Deutschland schon aus verfassungsrechtlichen Gründen keine Anwendung finden. Durch das Sanktionspaket werde „die Funktionsfähigkeit des Rechtsstaats in seinen Grundfesten erschüttert“ und die vorgesehenen Einschränkungen bei der rechtlichen Beratung müssten „angesichts der massiven rechtsstaatlichen und verfassungsrechtlichen Bedenken zwingend wieder rückgängig gemacht werden“.

Am selben Tag und mit ähnlich harschen Worten äußerte sich der Vizepräsident des DAV, Stefan Raumer, in einer Pressemitteilung wie folgt:

„Die Aufteilung der anwaltlichen Tätigkeit in unterschiedlich schützenswerte Vertretung und Beratung, die der Rat der EU nun in den letzten Verordnungen gegen Russland vorgenommen hat, schlägt eine fatale Richtung ein. Beides gehört zum Beruf der Rechtsanwälte und Rechtsanwältinnen. Eine anwaltliche Tätigkeit zweiter Klasse gibt es nicht.“

Das ist offenbar auch die Meinung des Justizministers. Die LTO berichtet über eine Antwort des Ministeriums auf eine entsprechende Anfrage. Das Bundesjustizministerium habe sich bei den EU-Verhandlungen „für die Nicht-Aufnahme dieses Verbots in das 8. Sanktionspaket eingesetzt.“ Man habe sich damit aber nicht durchsetzen können.

Worum geht es?

Mit der neuen Verordnung EU 2022/1904 des Rates wird die bereits im Anschluss an die Krim-Annektion beschlossene Sanktionsverordnung 833/2014 („Sanktionsverordnung“) geändert.

Mit der Änderung wurden neue EU-Einfuhrverbote im Umfang von 7 Mrd. EUR verhängt, um die russischen Einnahmen zu kappen, sowie Ausfuhrbeschränkungen, die den Zugang des Kreml als militärischem und industriellem Komplex und der Wirtschaft Russlands zu Schlüsselkomponenten und -technologien weiter beschneiden.

Zusätzlich – und darum geht es hier – wird mit dem Paket der Umfang der Dienstleistungen erweitert, die für die russische Regierung oder für in Russland niedergelassene juristische Personen nicht mehr erbracht werden dürfen. Dazu gehören nun auch Dienstleistungen in den Bereichen IT-Beratung, Architektur und Ingenieurwesen und eben auch Rechtsberatung. Aus Sicht der EU ist gerade das von Bedeutung, als dadurch die industriellen Kapazitäten Russlands möglicherweise geschwächt werden, denn diese hängen in hohem Maße von der Einfuhr solcher Dienstleistungen ab.

Konkret heißt es in Art. 5n Abs. 2 der Sanktionsverordnung:

„Es ist verboten, unmittelbar oder mittelbar Dienstleistungen in den Bereichen Architektur und Ingenieurwesen, Rechtsberatung und IT-Beratung zu erbringen für

a) die Regierung Russlands oder

b) in Russland niedergelassene juristische Personen, Organisationen oder Einrichtungen.“

In Erwägungsgrund 19 der Sanktionsverordnung heißt es darüber hinaus:

„‘Rechtsberatungsdienstleistungen‘ umfassen die Rechtsberatung für Mandanten in nichtstreitigen Angelegenheiten, einschließlich Handelsgeschäften, bei denen es um die Anwendung oder Auslegung von Rechtsvorschriften geht; die Teilnahme mit oder im Namen von Mandanten an Handelsgeschäften, Verhandlungen und sonstigen Geschäften mit Dritten; die Ausarbeitung, Ausfertigung und Überprüfung von Rechtsdokumenten. „Rechtsberatungsdienstleistungen“ umfasst nicht die Vertretung, Beratung, Ausarbeitung von Dokumenten oder Überprüfung von Dokumenten im Rahmen von Rechtsvertretungsdienstleistungen, insbesondere in Angelegenheiten oder Verfahren vor Verwaltungsbehörden, Gerichten, anderen ordnungsgemäß eingerichteten offiziellen Gerichten oder in Schieds- oder Mediationsverfahren.“

Dementsprechend enthalten die Art. 5n Abs. 3 bis 10 Sanktionsverordnung zahlreiche Ausnahmen, in denen Rechtsberatung für russische Firmen doch erlaubt bleibt. Das betrifft vor allem die Vertretung in streitigen Verfahren und Gerichts- und Verwaltungsverfahren, aber unter anderem auch die Beratung zu Notlagen in den Bereichen Umwelt, Sicherheit und Gesundheit.

Welche Grundrechte gelten?

Die Neuregelungen sind unmittelbar – anders als offenbar die BRAK meint – nicht am Grundgesetz, sondern an der EU-Grundrechtscharta (GRCh) zu messen. Die Sanktionsverordnung entfaltet in den Mitgliedsstaaten unmittelbare Geltung, ohne dass es eines innerstaatlichen Umsetzungsaktes in Deutschland bedarf (Art. 288 AEUV). Als solcher ist sie nach Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh an den Grundrechten der GRCh zu messen und nicht an den Grundrechten des Grundgesetzes. Vielmehr treten diese, soweit das zwingende Unionsrecht reicht, dahinter zurück. Das gilt allerdings nur insoweit, als nicht „Maßnahmen durch Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union Auswirkungen zeitigen, die mit den Grundsätzen der Art. 1 und Art. 20 GG die Verfassungsidentität des Grundgesetzes berühren“ (BVerfGE 154, 17 (94, Rn. 115)) oder die EU-Akteure *ultra vires* handeln.

An der grundsätzlichen Zulässigkeit von Russlandsanktionen besteht kein Zweifel. Sie sind dabei an den menschen- und grundrechtsbezogenen Grenzen zu messen und müssen angemessen sein.

Bereits die Ausgangsfassung der Sanktionsverordnung wurde vom EUGH in verschiedenen Urteilen einer Prüfung unterzogen und für rechtmäßig befunden. Die durch die Sanktionen betroffenen Grundrechte der unternehmerischen Freiheit nach Art. 16 GRC und des Eigentumsrechts nach Art. 17 GRC gelten danach nicht uneingeschränkt. Vielmehr kann ihre Ausübung Beschränkungen unterworfen werden, die durch im Allgemeininteresse liegende Ziele der Union gerechtfertigt sind – sofern die Beschränkungen tatsächlich diesen im Allgemeininteresse liegenden Zielen entsprechen und keinen im Hinblick auf den verfolgten Zweck unverhältnismäßigen und nicht tragbaren Eingriff darstellen, der die so gewährleisteten Rechte in ihrem Wesensgehalt antasten würde. Dabei räumt der EuGH dem Rat einen großen Spielraum ein. Eine Maßnahme ist vor diesem Hintergrund nur dann rechtswidrig, wenn sie zur Erreichung des verfolgten Ziels offensichtlich ungeeignet ist.

Insoweit besteht allerdings kein wesentlicher Unterschied zum Maßstab, der nach dem deutschen Grundgesetz anzulegen wäre. Natürlich ist auch die anwaltliche Berufsfreiheit nach dem Grundgesetz nicht schrankenlos. Dementsprechend hat das BVerfG die Wirksamkeit von Beschränkungen der anwaltlichen Berufsausübung ausschließlich an Art. 12 Abs. 1 GG gemessen. Gesetzliche Beschränkungen sind danach nur zulässig, wenn sie durch „ausreichende Gründe des Gemeinwohls“ gerechtfertigt werden und wenn sie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen, wenn also das gewählte Mittel zur Erreichung des verfolgten Zwecks geeignet und auch erforderlich ist und wenn

bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenzen der Zumutbarkeit noch gewahrt sind (BVerfGE 61, 291 (312); 68, 272 (282)).

Natürlich kann daher – anders als offenbar die BRAK in ihrer Stellungnahme nahelegen möchte – auch unter der Ägide des Grundgesetzes die Berufsfreiheit der Anwalt*innen unter bestimmten Voraussetzungen durch Gesetz eingeschränkt werden. Auch insoweit würde sich die Frage stellen, ob die Einschränkung angemessen sind.

Verwirrungspotential der Wendung von Anwalt*innen als Organen der Rechtspflege

Statt diese Frage zu stellen und ihr nachzugehen, ist die Argumentation der Standesvertreter an Simplizität kaum zu überbieten. Jede Einschränkung der freien Anwaltswahl bringt uns ihrer Auffassung nach in die Nähe des Untergangs des Rechtsstaates. Dass von vorneherein nur staatliche russische Stellen und russische juristische Personen betroffen sind und noch dazu vor allem Streitige und administrative Verfahren ausgenommen sind, soll insoweit irrelevant sein. Es gebe keine Rechtsanwaltschaft zweiter Klasse.

Diese Art von verunglücktem Pathos ist das Ergebnis der begrifflichen Verwirrung, die das Ständerecht und die Köpfe vieler Rechtsanwält*innen auch im 21. Jahrhundert immer noch prägt. Seit dem Ende des 19. Jahrhunderts geisterte in der Rechtsprechung die Wendung vom Anwalt als „Organ der Rechtspflege“ umher. Diese fand 1949 zunächst in der Rechtsanwaltsordnung der Britischen Zone und dann 1959 in der BRAO Niederschlag. Bis heute lautet § 1 BRAO: „Der Rechtsanwalt ist ein unabhängiges Organ der Rechtspflege“. Diese schillernde, fragwürdige und missverständliche Wendung legt in der Tat auf den ersten Blick nahe, dass jede anwaltliche Tätigkeit notwendigerweise mitbezogen ist auf das Funktionieren des Rechtsstaates. Und dann ist der Weg nicht weit zu dem Schluss, dass jede Einschränkung anwaltlicher Tätigkeit eine Gefährdung des Rechtsstaates darstellt.

Das ist bei näherer Betrachtung jedoch Unsinn. Vielmehr geht es, wie das Bundesverfassungsgericht klarstellt darum, „dass im freiheitlichen Rechtsstaat die Rechtsanwälte als berufene Berater und Vertreter der Rechtssuchenden neben Richtern und Staatsanwälten eine eigenständige wichtige Funktion im „Kampf um das Recht“ ausüben“ (BVerfGE 63, 266 (284)) und „als unabhängiges Organ der Rechtspflege und als der berufene Berater und Vertreter der Rechtssuchenden die Aufgabe (haben), zum Finden einer sachgerechten Entscheidung beizutragen, das Gericht (...) vor Fehlentscheidungen zu Lasten seines Mandanten zu bewahren und diesen vor verfassungswidriger Beeinträchtigung oder staatlicher Machtüberschreitung zu sichern, insbesondere soll er die rechtsunkundige Partei vor der Gefahr des Rechtsverlustes bewahren“ (BVerfGE 76, 171 (192)).

Das deutet in die richtige Richtung. In Wirklichkeit ist besonders schutzwürdig nur die Mitwirkung von Rechtsanwält*innen in gerichtlichen Verfahren und gegenüber staatlichen Stellen. Der Kern des Rechtsstaates besteht in dem Schutz vor staatlicher Willkür und der Gewährleistung eines staatlichen Rechtsprechungsverfahrens durch ein unabhängiges und allein dem Recht verantwortliches Gerichtswesen. Und in diesem Zusammenhang haben Rechtsanwält*innen eine zentrale Funktion, die es zu bewahren und zu behüten gilt. Und genau diesen Bereich nimmt die Sanktionsverordnung völlig zu Recht vom Geltungsbereich der Sanktionen aus.

Für die beratende Tätigkeit von Wirtschaftsanwält*innen lässt sich ein solcher notwendiger Bezug zum Rechtsstaat hingegen kaum herstellen. Die Funktion anwaltlicher Beratungstätigkeit ist in ihrer Bedeutung für das Gemeinwesen insoweit allein abgeleitet von der Bedeutung der Tätigkeit der Mandanten der Rechtsanwält*innen. Diese in den Grenzen der Gesetze optimal zu befördern und zu unterstützen, darum allein geht es dabei. Und die anwaltliche Tätigkeit unterscheidet sich insoweit im Kern in ihrer Wertigkeit für das Gemeinwesen nicht grundsätzlich von der anderer Dienstleistungen, etwa der von Architekten, Ingenieuren oder IT-Dienstleistern, die ebenfalls nun in den Kreis der Sanktionsbetroffenen einbezogen wurden. Bei dem von den Sanktionen betroffenen nicht-streitigen Teil der rechtlichen Beratung stellen sich daher „nur“ genau dieselben Fragen wie bei den Einschränkungen der Berufsfreiheit anderer Dienstleister durch Sanktionen.

Sanktionen sind immer ein scharfes Schwert. Sie treffen auch mittelbare Unternehmen und Unternehmer in den Mitgliedsstaaten der EU hart, weil sie dadurch Geschäft verlieren. Man mutet sie ihnen trotzdem zu. Ob das angemessen ist oder nicht, darüber mag man im Einzelfall unterschiedlicher Meinung sein. So kann man über die Frage der Wirksamkeit von Sanktionen streiten oder über deren konkrete Ausgestaltung.

Man könnte sich daher möglicherweise aus wirtschaftlichen Erwägungen über die Sanktionen aufregen, die nun Rechtsanwält*innen treffen. Unpassend ist es jedoch, die eigene Tätigkeit moralisch aufzuplustern und den Untergang des Rechtsstaates herbeizubeschwören.

References

- ↑1 [28.3.2017, C-72/15 Rosneft](#); [25.6.2020, C-731/18 P, Vnesheconombank/Rat](#); [25.6.2020, C-729/18 P, VTB Bank/Rat](#); [17.9.2020, C-732/18 P Rosneft/Rat](#); siehe dazu: Lehofer, Hans Peter: *Überwachen, Blocken, Delisten: Zur Reichweite der EU-Sanktionen gegen RT und Sputnik*, *VerfBlog*, 2022/3/21, <https://verfassungsblog.de/uberwachen-blocken-delisten/>, DOI: [10.17176/20220322-001353-0](https://doi.org/10.17176/20220322-001353-0).

References

SUGGESTED CITATION Birkholz, Matthias: *Kein Untergang des Rechtsstaates durch EU-Russlandsanktionen für Rechtsanwält*innen*, *VerfBlog*, 2022/10/17, <https://verfassungsblog.de/kein-untergang-des-rechtsstaates/>.
LICENSED UNDER CC BY SA