



Fachbereich Europa - EU 6

Sanktionen der Europäischen Union gegen Einzelpersonen
Rechtsgrundlagen, Umsetzung und Rechtsschutz

Sanktionen der Europäischen Union gegen Einzelpersonen
Rechtsgrundlagen, Umsetzung und Rechtsschutz

Aktenzeichen: EU 6 - 3000 - 030/25
Abschluss der Arbeit: 12. Juni 2025
Fachbereich: EU 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Auftragsgegenstand und Prüfungsumfang	4
2.	Rechtsgrundlage und Voraussetzungen für die Verhängung von Sanktionen durch die EU	5
2.1.	Rechtsgrundlage und Verfahren	5
2.1.1.	Erste Stufe – GASP-Beschluss	5
2.1.1.1.	Zuständigkeit der Union im Rahmen der GASP/Grundsätze und Ziele der GASP	6
2.1.1.2.	Inhalt und Wirkung des Beschlusses	6
2.1.1.3.	Erste Stufe im Auftragskontext	7
2.1.2.	Zweite Stufe – Beschluss gemäß Art. 215 AEUV	7
2.1.2.1.	Formale Anforderungen an den Erlass restriktiver Maßnahmen	7
2.1.2.2.	Zulässige Maßnahmen im Rahmen von Sanktionen gemäß Art. 215 AEUV	8
2.1.2.3.	Grenzen für die Verhängung von Sanktionen, insbesondere Grundrechtsschutz	9
2.1.2.4.	Zweite Stufe im Auftragskontext	10
3.	Umsetzung	11
3.1.	Unionsrechtliche Vorgaben bei der Umsetzung von Wirtschaftssanktionen – Vollzug durch die Mitgliedstaaten	11
3.2.	Folgen mangelhafter Umsetzung durch die Mitgliedstaaten – Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258, 259 AEUV	13
4.	Rechtsschutz	14
4.1.	Rechtsschutzmöglichkeiten	14
4.2.	Gegenstand und Umfang der gerichtlichen Kontrolle	15

1. Auftragsgegenstand und Prüfungsumfang

Der Fachbereich Europa wurde um Darstellung unionsrechtlicher Vorgaben hinsichtlich der Verhängung von Individualsanktionen durch die Europäische Union (EU) gebeten. Hintergrund der Beauftragung ist die Verhängung von Individualsanktionen gegen zwei deutsche Staatsangehörige. Ihnen wird vorgeworfen, systematisch Fehlinformationen über den Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine sowie russische Kriegspropaganda zu verbreiten und sich so am Einsatz von Informationsmanipulation und Einflussnahme zu beteiligen und diese zu unterstützen und dadurch einen bewaffneten Konflikt in einem Drittland zu erleichtern bzw. diesen zu unterstützen und sich daran zu beteiligen.¹

Konkret erbittet der Auftraggeber eine Darstellung der allgemeinen rechtlichen Lage und möchte insoweit wissen, auf welcher Rechtsgrundlage entsprechende Sanktionen² beruhen, ob zu ihrer Durchsetzung weitere Umsetzungsakte erforderlich sind und welche Rechtsschutzmöglichkeiten vorgesehen sind. Außerdem soll auf den Grundrechtsschutz im Zusammenhang mit Sanktionsmaßnahmen eingegangen werden.

Die nachfolgende Darstellung nimmt keine Einzelfallprüfung der Rechtmäßigkeit der betreffenden Maßnahmen vor. Eine solche obläge auf Grundlage aller dafür relevanten Umstände allein dem Gerichtshof der EU. Vielmehr werden nachfolgend die unionsrechtlichen Rahmenbedingungen für die Verhängung von Individualsanktionen abstrakt skizziert und jeweils überblicksartig in den Auftragskontext eingeordnet.

Dafür werden zunächst die Rechtsgrundlage und die Voraussetzungen für die Verhängung von Sanktionen durch die EU aufgezeigt, wobei insbesondere eine Darstellung des zweistufigen Sanktionsverfahrens vorgenommen wird (dazu Ziff. 2.). Anschließend werden die rechtlichen Rahmenbedingungen hinsichtlich der Umsetzung von restriktiven Maßnahmen skizziert (dazu Ziff. 3.) Sodann wird ein Überblick zu Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Sanktionen gegeben, wobei insbesondere auch der Umfang der durch den Gerichtshof vorgenommenen Prüfung sowie die entsprechende Kontrolldichte dargelegt werden (dazu Ziff. 4).³

-
- 1 Durchführungsverordnung (EU) 2025/965 des Rates v. 20. Mai 2025 zur Durchführung der Verordnung (EU) 2024/2642 über restriktive Maßnahmen angesichts der destabilisierenden Aktivitäten Russlands, Anhang, [ABL L 2025/965 v. 20. Mai 2025](#), S. 1 ff.; vgl. *Huesmann/Schulz*, Putins Propagandakrieger im Visier: Zwei Deutsche auf der Sanktionsliste der EU, [RND, 21. Mai 2025](#).
 - 2 Der Begriff der „Sanktion“ wird in der nachfolgenden Darstellung begriffsgleich zu jenem der „restriktiven Maßnahme“ aus Art. 215 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verwendet.
 - 3 Die dem hiesigen Auftrag zugrundeliegenden sanktionsrechtlichen Fragen waren bereits wiederholt Gegenstand entsprechender Gutachten des Fachbereichs Europa des Deutschen Bundestags, auf welchen die nachfolgende Darstellung beruht. Insofern wird insbesondere auf die Ausarbeitung „Unionsrechtliche Vorgaben bei der Umsetzung von Wirtschaftssanktionen durch die Mitgliedstaaten“ v. 29. April 2022, [PE 6 - 3000 - 022/22](#), sowie den Sachstand „Einzelfragen zu Sanktionen der Europäischen Union“ v. 30. März 2022, [PE 6 - 3000 - 021/22](#), verwiesen.

2. Rechtsgrundlage und Voraussetzungen für die Verhängung von Sanktionen durch die EU

2.1. Rechtsgrundlage und Verfahren

Die Kompetenz der Union zur Einführung restriktiver Maßnahmen findet sich in Art. 215 AEUV. Gemäß Art. 215 Abs. 1 AEUV kann der Rat die erforderlichen Maßnahmen mit qualifizierter Mehrheit auf gemeinsamen Vorschlag des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und der Kommission erlassen, wenn ein nach Titel V Kapitel 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) erlassener Beschluss die Aussetzung, Einschränkung oder vollständige Einstellung der Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zu einem oder mehreren Drittländern vorsieht.⁴ Der Rat unterrichtet hierüber das Europäische Parlament. Die primärrechtliche Grundlage für die Verhängung von Individualsanktionen bildet Art. 215 Abs. 2 AEUV. Danach kann der Rat nach dem Verfahren des Absatzes 1 restriktive Maßnahmen gegen natürliche oder juristische Personen sowie Gruppierungen oder nichtstaatliche Einheiten erlassen, sofern ein Beschluss gemäß Titel V Kapitel 2 EUV dies vorsieht.

Der Erlass restriktiver Maßnahmen gegen natürliche Personen erfolgt gemäß Art. 215 AEUV in einem zweistufigen Verfahren.⁵ Zunächst erlässt der Rat im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) einen Beschluss über die Einschränkung der Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zu einem Drittland oder zu einer Organisation und bestimmt den Erlass von Individualsanktionen (dazu Ziff. 2.1.1.). Auf der zweiten Stufe wird die Konkretisierung des GASP-Beschlusses vorgenommen (dazu Ziff. 2.1.2.). Dies erfolgt in der Regel durch Verordnungen, die unmittelbar wirksam sind und in deren Anhang die sanktionierten Personen aufgeführt werden. Die Sanktionslisten werden in der Folge durch Durchführungsverordnungen angepasst, wobei neue Personen „gelistet“ oder gelistete Personen „entlistet“ werden.⁶

2.1.1. Erste Stufe – GASP-Beschluss

Auf der ersten Stufe ist ein GASP-Beschluss gemäß Titel V Kapitel 2 EUV erforderlich.⁷ In Betracht kommt insbesondere ein Beschluss gemäß Art. 29 EUV,⁸ von dem der Rat in Bezug auf restriktive Maßnahmen im auftragsgegenständlichen Kontext regelmäßiger Gebrauch gemacht hat.⁹ Die

4 Vgl. hierzu *Cremer*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 215 AEUV, Rn. 10.

5 *Schöbener*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 215 AEUV, Rn. 7; *Kokott*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 215 AEUV, Rn. 2.

6 *Lange*, EU-Sanktionen gegen Individuen – Möglichkeiten und Grenzen, EuR 2024, 3, 6.

7 Zum Rechtscharakter eines GASP-Beschlusses vgl. *Cremer*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 29 EUV, Rn. 4 ff.; zur Intergouvernementalität der GASP vgl. *Pechstein*, JZ 2010, S. 425 ff.

8 Vgl. Rat der EU, Sanktionsleitlinien – Aktualisierung v. 4. Mai 2018 (Rats-Dok. 5664/18); aus dem Schrifttum *Schneider/Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 84. EL Januar 2025, Art. 215 AEUV, Rn. 15; *Cremer*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 215 AEUV, Rn. 10.

9 Bspw. Beschluss (GASP) 2024/2643 (s. Fn. 14) und Beschluss 2014/145/GASP des Rates v. 17. März 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen, ABl. L 78 v. 17. März 2014, S. 16 ([konsolidierte Fassung v. 20. Mai 2025](#)).

Beschlüsse nach Art. 29 EUV werden vom Rat grundsätzlich einstimmig beschlossen (Art. 31 Abs. 1 EUV).¹⁰

2.1.1.1. Zuständigkeit der Union im Rahmen der GASP/Grundsätze und Ziele der GASP

Die Zuständigkeit der Union in der GASP erstreckt sich gemäß Art. 24 Abs. 1 UAbs. 1 EUV auf alle Bereiche der Außenpolitik sowie auf sämtliche Fragen im Zusammenhang mit der Sicherheit der Union, einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen kann. Gemäß Art. 24 Abs. 2 EUV verfolgt, bestimmt und verwirklicht die Union im Rahmen der Grundsätze und Ziele ihres auswärtigen Handelns eine GASP, die auf einer Entwicklung der gegenseitigen politischen Solidarität der Mitgliedstaaten, der Ermittlung der Fragen von allgemeiner Bedeutung und der Erreichung einer immer stärkeren Konvergenz des Handelns der Mitgliedstaaten beruht.

Für die inhaltliche Ausgestaltung der GASP verweist Art. 23 EUV auf Kapitel 1 Titel V und damit insbesondere auf Art. 21 EUV. Die dort genannten Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der Union, von denen sich die Union bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene leiten lässt, umfassen gemäß Art. 21 Abs. 1 UAbs. 1 EUV Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts.¹¹

2.1.1.2. Inhalt und Wirkung des Beschlusses

Zum möglichen Inhalt des Beschlusses über einen Standpunkt trifft Art. 29 EUV keine unmittelbare Aussage.

Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) folgt aus den Art. 24 und 29 EUV, dass es grundsätzlich Sache des Rates sei, einstimmig den Gegenstand der restriktiven Maßnahmen festzulegen, die die Union im Bereich der GASP erlässt. Wegen des breiten Spektrums der in Art. 3 Abs. 5 EUV und Art. 21 EUV sowie den speziellen Vorschriften über die GASP, insbesondere den Art. 23 und 24 EUV, genannten Zielen und Feldern der GASP verfüge der Rat bei der Festlegung des Gegenstands der restriktiven Maßnahmen über einen großen Spielraum.¹² Dies gelte nach Ansicht des EuGH insbesondere dann, wenn solche Maßnahmen in Einklang mit Art. 215 Abs. 1 AEUV die Aussetzung, Einschränkung oder vollständige Einstellung der Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zu einem oder mehreren Drittländern vorsähen.¹³

10 *Schneider/Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 84. EL Januar 2025, Art. 215 AEUV, Rn. 15.

11 Vgl. dazu auch *Egger*, EuZW, 2019, 326, 327.

12 EuGH, Urteil v. 28. März 2017, Rs. C-72/15, Rosneft, Rn. 88.

13 EuGH, Urteil v. 28. März 2017, Rs. C-72/15, Rosneft, Rn. 132.

Der GASP-Beschluss bildet den verbindlichen Rahmen der zu verhängenden Maßnahmen, wozu Ziel, Adressatenkreis und Umfang der Sanktionen zählen.¹⁴ Der GASP-Beschluss ist starr mit der Sanktionsverordnung verknüpft, sodass ohne einen GASP-Beschluss entsprechenden Inhalts (oder bei dessen Nichtigkeit) von Art. 215 nicht Gebrauch gemacht werden darf.¹⁵

2.1.1.3. Erste Stufe im Auftragskontext

Die auftragsgegenständlichen Sanktionen fußen hinsichtlich der ersten Stufe auf dem GASP-Beschluss 2024/2643.¹⁶ Der GASP-Beschluss 2024/2643 sieht Sanktionsmaßnahmen für Personen, Einrichtungen und Organisationen vor, die zur Instabilität von Gesellschaften beitragen, etwa durch Einschüchterung, Sabotage, Subversion, ausländischer Informationsmanipulation und Einflussnahme Russlands einschließlich Desinformation, Einmischung in Wahlprozessen und böswillige Cyberaktivitäten sowie Instrumentalisierung von Migranten für politische Zwecke.¹⁷ Als Sanktionsmaßnahmen sind insbesondere Ein- bzw. Durchreiseverbote (Art. 1 GASP-Beschluss 2024/2643) sowie Finanzsanktionen wie etwa das Einfrieren von Geldern¹⁸ vorgesehen (Art. 2 GASP-Beschluss 2024/2643).

2.1.2. Zweite Stufe – Beschluss gemäß Art. 215 AEUV

2.1.2.1. Formale Anforderungen an den Erlass restriktiver Maßnahmen

In der darauffolgenden zweiten Stufe beschließt der Rat auf der Grundlage des vorgenannten GASP-Beschlusses über restriktive Maßnahmen nach Art. 215 AEUV. Zur Umsetzung des GASP-Beschlusses bedarf es zunächst eines – inhaltlich entsprechenden – Vorschlags des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und der Kommission.¹⁹ Der darauffolgende Beschluss des Rates erfolgt mit qualifizierter Mehrheit (Art. 16 Abs. 3 EUV i. V. m. Art. 238 Abs. 2

14 *Lange*, EU-Sanktionen gegen Individuen – Möglichkeiten und Grenzen, EuR 2024, S. 3 (5).

15 EuG, Urteil v. 15. September 2016, Rs. T-340/14, Klyuyev/Rat, Rn. 49; *Cremer*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 215 AEUV, Rn. 11.

16 Beschluss (GASP) 2024/2643 des Rates v. 8. Oktober 2024 über restriktive Maßnahmen angesichts der destabilisierenden Aktivitäten Russlands, ABl. L 2024/2643 v. 9. Oktober 2024, S. 1 ([konsolidierte Fassung v. 22. Mai 2025](#)).

17 Vgl. Website des Bundesamts für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, „[Restriktive Maßnahmen angesichts der destabilisierenden Aktivitäten Russlands](#)“, zuletzt abgerufen am 5. Juni 2025.

18 „Einfrieren von Geldern“ bezeichnet gem. Art. 1 Buchst. f) Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates v. 8. Oktober 2024 über restriktive Maßnahmen angesichts der destabilisierenden Aktivitäten Russlands, ABl. L 2024/2642 v. 9. Oktober 2024, S. 1 ([konsolidierte Fassung v. 22. Mai 2025](#)), nachfolgend: VO 2024/2642, „die Verhinderung jeglicher Form der Bewegung, des Transfers, der Veränderung und der Verwendung von Geldern sowie des Zugangs zu ihnen oder ihres Einsatzes, wodurch das Volumen, die Höhe, die Belegenheit, das Eigentum, der Besitz, die Eigenschaften oder die Zweckbestimmung der Gelder verändert oder eine sonstige Veränderung bewirkt werden, die eine Nutzung der Gelder einschließlich des Vermögensverwaltung ermöglichen“. Vgl. hierzu auch Deutsche Bundesbank, [Häufig gestellte Fragen zum Thema Finanzsanktionen](#), Stand Mai 2025, Ziff. B.2.

19 Vgl. *Osteneck*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 215 AEUV, Rn. 10; *Cremer*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 215 AEUV, Rn. 15. Zur Begründung des Vorschlags durch den Hohen Vertreter vgl. EuGH, Urteil v. 19. Juli 2012, Rs. C-130/10, Parlament/Rat, Rn. 105.

AEUV).²⁰ Abschließend ist das Europäische Parlament vom Rat über den gefassten Beschluss zu unterrichten, Art. 215 Abs. 2 i. V. m. Art. 215 Abs. 1 Satz 2 AEUV.

Grundsätzlich können nach Art. 215 AEUV sämtliche Handlungsformen des Art. 288 AEUV²¹ zur Anwendung kommen. In der Praxis wurde in der Vergangenheit – soweit ersichtlich – allein von Verordnungen Gebrauch gemacht.²²

2.1.2.2. Zulässige Maßnahmen im Rahmen von Sanktionen gemäß Art. 215 AEUV

Den Inhalt zulässiger Sanktionsmaßnahmen gegenüber natürlichen oder juristischen Personen bestimmt Art. 215 Abs. 2 AEUV.²³

Der Wortlaut von Art. 215 Abs. 2 AEUV ist – im Gegensatz zum Wortlaut von Art. 75 Abs. 1 AEUV, der mögliche Maßnahmen gegen Terrorismusfinanzierung ausdrücklich benennt²⁴ – weit gehalten und bezieht sich allgemein auf „restriktive Maßnahmen“.

Bei den von Art. 215 Abs. 2 AEUV erfassten Sanktionen handelt es sich um individual- oder gruppenbezogene Maßnahmen, deren Adressaten in der Regel in einer Liste namentlich bezeichnet oder über die Zugehörigkeit zu näher bestimmten Organisationen und Gruppen von Personen individualisiert werden.²⁵ Die Maßnahmen sind in der Regel wirtschaftlicher Natur, wie etwa Finanzsanktionen in Form einer Beschränkung des Kapital- und Zahlungsverkehrs, insbesondere durch Verfügungsverbote von Geldern und sonstigen Vermögenswerten oder das Verbot des Zugangs zu ausländischen Finanzmärkten.²⁶

Die Union ist gemäß Art. 3 Abs. 1 lit. e) AEUV für wirtschaftliche Sanktionen ausschließlich zuständig, so dass die Mitgliedstaaten ohne unionsrechtliche Ermächtigung grundsätzlich nicht

20 Schneider/Terhechte, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 84. EL Januar 2025, Art. 215 AEUV, Rn. 21; ferner Cremer, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 215 AEUV, Rn. 19.

21 Vgl. Art. 288 Abs. 1 AEUV: „Für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union nehmen die Organe Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen an.“

22 Cremer, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 215 AEUV, Rn. 22.

23 Maßnahmen gegen Drittstaaten können auf der Grundlage von Art. 215 Abs. 1 AEUV erfolgen; vgl. hierzu Cremer, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 215 AEUV, Rn. 19 f.

24 Art. 75 Abs. 1 AEUV: *Sofern dies notwendig ist, um die Ziele des Artikels 67 in Bezug auf die Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus und damit verbundener Aktivitäten zu verwirklichen, schaffen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen einen Rahmen für Verwaltungsmaßnahmen in Bezug auf Kapitalbewegungen und Zahlungen, wozu das Einfrieren von Geldern, finanziellen Vermögenswerten oder wirtschaftlichen Erträgen gehören kann, deren Eigentümer oder Besitzer natürliche oder juristische Personen, Gruppierungen oder nichtstaatliche Einheiten sind. [...].“*

25 Schöbener, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 215 AEUV, Rn. 14.

26 Cremer, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 215 AEUV, Rn. 21; m. w. N. Schöbener, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 215 AEUV, Rn. 15.

mehr befugt sind, eigene Wirtschaftssanktionen zu ergreifen, soweit unionsrechtliche Sanktionen getroffen wurden.²⁷

2.1.2.3. Grenzen für die Verhängung von Sanktionen, insbesondere Grundrechtsschutz

Maßnahmen auf Grundlage von Art. 215 AEUV müssen sich zunächst innerhalb der oben aufgezeigten verfahrensrechtlichen und inhaltlich-tatbestandlichen Grenzen bewegen.

Überdies sind weitere verfahrensrechtliche sowie (unions-)grundrechtliche Gewährleistungen zu berücksichtigen. In prozessualer Hinsicht sind insbesondere die in Art. 296 Abs. 2 AEUV verankerte Begründungspflicht für Rechtsakte der Union, welche sich auch auf restriktive Maßnahmen bezieht, sowie das in Art. 41 GRC kodifizierte Recht auf eine gute Verwaltung zu nennen, welches ein Recht auf Anhörung und auf Gewährung von Akteneinsicht begründet.²⁸

Soweit natürliche oder juristische Personen des Privatrechts von verhängten Sanktionen betroffen sind, müssen Sanktionen zudem mit deren Grundrechten vereinbar sein.²⁹ Im Zusammenhang mit Verfügungsverboten kommt insofern insbesondere dem Grundrecht auf Eigentum aus Art. 17 GRCh besondere Bedeutung zu.³⁰ Die mit dem Verbot in der Regel einhergehende Nutzungsbeschränkung muss gerechtfertigt sein. Dies ist nach ständiger Rechtsprechung des EuGH der Fall, wenn die Nutzungsbeschränkungen „tatsächlich dem Gemeinwohl dienenden Zielen der Union entsprechen und nicht einen im Hinblick auf die verfolgten Ziele unverhältnismäßigen, nicht tragbaren Eingriff darstellen, der die so gewährleisteten Rechte in ihrem Wesensgehalt antasten würde.“³¹ Die mit den Sanktionen im Auftragskontext verfolgten Ziele stellen nach der unionsgerichtlichen Rechtsprechung – insbesondere vor dem Hintergrund ihrer Verankerung in Art. 21 EUV – dem Gemeinwohl dienende Ziele der Union dar.³² Eine abschließende Beurteilung der Unionsrechtskonformität von Individualsanktionen obliegt auf Grundlage aller wesentlicher Umstände des Einzelfalls dem EuGH.

27 Zu den insoweit bestehenden Ausnahmen vgl. *Cremer*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 215 AEUV, Rn. 29 mit Verweis auf EuGH, Urteil v. 16. September 1999, Rs. C-414/97, Kommission/Spanien, Rn. 21.

28 Vgl. *Lange*, EU-Sanktionen gegen Individuen – Möglichkeiten und Grenzen, EuR 2024, S. 3 (7 f.).

29 Auch das Erforderlichkeitskriterium in Art. 215 AEUV weist auf die Notwendigkeit der Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit hin, dazu näher *Schneider/Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, 84. EL Januar 2025, Art. 215 AEUV, Rn. 10.

30 Zur Bedeutung des Grundrechts auf Eigentum im Rahmen von Wirtschaftssanktionen vgl. EuGH, Urteil v. 3. September 2008, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P; m. w. N. aus der Rspr.: *Lange*, EU-Sanktionen gegen Individuen – Möglichkeiten und Grenzen“, EuR 2024, 3, 8 ff.

31 EuGH, Urteil v. 28. November 2013, Rs. C-348/12 P, Rat/Kala Naft, Rn. 122 (st. Rspr.).

32 Vgl. EuGH, Urteil v. 28. März 2017, Rs. C-72/15, Rosneft, Rn. 150. EuG, Urteil vom 6. September 2023, Rs. T-291/22, Pumpyanskiy, Rn. 112; EuG, Urteil v. 13. September 2023, Rs. T-305/22, Rashnikov, Rn. 138; Schlussanträge der Generalanwältin Medina v. 5. Juni 2025 in den Rs. C-696/23 P (Pumpyanskiy/Rat), C-704/23 P (Khuda-verdyan/Rat), C-711/23 P (Rashnikov/Rat), C-35/24 P (Mazepin/Rat) und C-111/24 P (Khan/Rat). M. w. N. aus der Rspr.: *Lange*, EU-Sanktionen gegen Individuen – Möglichkeiten und Grenzen, EuR 2024, S. 3 (11).

2.1.2.4. Zweite Stufe im Auftragskontext

Die auftragsgegenständlichen Sanktionen beruhen in zweiter Ebene³³ auf der VO 2024/2642,³⁴ wobei die vom Fragesteller dieser Arbeit genannten Personen durch die Durchführungsverordnung (EU) 2025/965³⁵ in die Sanktionsliste in Anhang I der VO 2024/2642 aufgenommen wurden.³⁶

Kernelement der restriktiven Maßnahme sind dabei die in Art. 2 VO 2024/2642 vorgesehene Finanzsanktionen. Art. 2 Abs. 1 VO 2024/2642 ordnet insoweit an:

„Sämtliche Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen, die im Eigentum oder Besitz, der in Anhang I aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen sind oder von diesen gehalten oder kontrolliert werden, werden eingefroren.“

Die Art. 3 bis 8 der VO 2024/2642 sehen insbesondere Ausnahmetatbestände, Sonderregelungen und Mitwirkungspflichten natürlicher und juristischer Personen sowie von Organisationen und Einrichtungen vor. Art. 9 ff. VO 2024/2642 implementieren ein Verbotsregime hinsichtlich der Umgehung der Maßnahmen nach Art. 2 VO 2024/2642. Art. 15 Abs. 1 S. 1 VO 2024/2642 verpflichtet die Mitgliedstaaten, für Verstöße gegen die VO 2024/2642 Sanktionen festzulegen und alle für die Sicherstellung ihrer Anwendung erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Die vorgesehenen Sanktionen müssen gem. Art. 15 Abs. 1 S. 2 VO 2024/2642 wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.

33 S. o., Fn. 16.

34 Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates v. 8. Oktober 2024 über restriktive Maßnahmen angesichts der destabilisierenden Aktivitäten Russlands, [ABL. L 2024/2642 v. 9. Oktober 2024](#). Grundlage für Individualsanktionen vor dem Hintergrund der Aggressionen Russlands gegen die Ukraine bildet daneben insbesondere die Verordnung (EU) Nr. 269/2014 des Rates v. 17. März 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen, ABL. L 78 v. 17. März 2014, S. 6 ([letzte konsolidierte Fassung v. 16. März 2025](#)). Vgl. hierzu im Überblick Deutsche Bundesbank, [Häufig gestellte Fragen zum Thema Finanzsanktionen](#), Stand Mai 2025, Ziff. A.2.

35 Durchführungsverordnung (EU) 2025/965 des Rates v. 20. Mai 2025 zur Durchführung der Verordnung (EU) 2024/2642 über restriktive Maßnahmen angesichts der destabilisierenden Aktivitäten Russlands [ABL. L 2025/965 v. 20. Mai 2025](#), S. 1. Zu den weiteren Rechtsakten zur Durchführung der VO 2024/2642 vgl. im Überblick Deutsche Bundesbank, [Restriktive Maßnahmen angesichts der destabilisierenden Aktivitäten Russlands \(Basisverordnung: Verordnung \(EU\) 2024/2642\) – Rechtsakte](#).

36 Art. 13 Abs. 1 VO 2024/2642 ordnet insoweit an: „Beschließt der Rat, eine natürliche oder juristische Person, Organisation oder Einrichtung den in Artikel 2 genannten Maßnahmen zu unterwerfen, so ändert er Anhang I entsprechend.“

3. Umsetzung

3.1. Unionsrechtliche Vorgaben bei der Umsetzung von Wirtschaftssanktionen – Vollzug durch die Mitgliedstaaten

Sofern restriktive Maßnahmen gemäß Art. 215 AEUV als Verordnungen nach Art. 288 AEUV erlassen werden, gelten sie unmittelbar in den Mitgliedstaaten.³⁷ Der Vollzug der Sanktionsmaßnahmen obliegt nach Art. 4 Abs. 3 UAbs. 2 EUV und Art. 291 Abs. 1 AEUV grundsätzlich den Mitgliedstaaten und wird von der Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten fortlaufend kontrolliert.³⁸

Gemäß Art. 4 Abs. 3 UAbs. 2 EUV ergreifen die Mitgliedstaaten alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus den Verträgen oder den Handlungen der Organe der Union ergeben.³⁹ Konkret verpflichtet Art. 4 Abs. 3 UAbs. 2 EUV die Mitgliedstaaten, für einen geordneten Verwaltungsvollzug zu sorgen.⁴⁰ Insoweit sind nach der Rechtsprechung des EuGH insbesondere das Effektivitätsgebot⁴¹ sowie das Äquivalenzgebot⁴² zu beachten.

Gemäß Art. 291 Abs. 1 AEUV ergreifen die Mitgliedstaaten alle zur Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union erforderlichen Maßnahmen nach innerstaatlichem Recht, wobei nach Ansicht in der Literatur die insoweit bestehende Verwaltungsautonomie durch die o. g. Vorgaben des Art. 4 Abs. 3 UAbs. 2 EUV eingeschränkt wird.⁴³ Sofern es einheitlicher Bedingungen für die Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union bedarf, können gemäß Art. 291 Abs. 2 AEUV mit diesen Rechtsakten der Kommission oder, in entsprechend begründeten Sonderfällen

37 *Schneider/Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 84. EL Januar 2025, Art. 215 AEUV, Rn. 24; *Ruffert*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 288 AEUV, Rn. 21.

38 Vgl. *Schiffbauer*, AöR 146 (2021), 453, 457; *Schneider/Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 84. EL Januar 2025, Art. 215 AEUV, Rn. 23.

39 Vgl. zu Fragen der Umsetzung in Deutschland *Schiffbauer*, AöR 146 (2021), 453, 472 ff.; zum Loyalitätsgebot nach Art. 4 Abs. 3 UAbs. 2 EUV vgl. *Kahl*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 4 EUV, Rn. 86 ff.

40 Unter Berücksichtigung der grundsätzlichen Organisationsautonomie der Mitgliedstaaten kann dies auch Auswirkungen auf die Verwaltungsorganisation haben, vgl. *Streinz*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 4 EUV, Rn. 50 mit Verweis auf EuGH, Urteil v. 22. März 1983, Rs. 42/82, Kommission/Frankreich, Rn. 36.

41 Zum Effektivitätsgebot vgl.: EuGH, Urteil v. 21. September 1983, verb. Rs. 205 bis 215/82, Deutsche Milchkontor GmbH, Rn. 22: „Die Anwendung des nationalen Rechts darf erstens die Tragweite und die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts nicht beeinträchtigen. [...]“; vgl. dazu *Streinz*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 4 EUV, Rn. 53.

42 Zum Äquivalenzgebot vgl. EuGH, Urteil v. 21. September 1983, verb. Rs. 205 bis 215/82, Deutsche Milchkontor GmbH, Rn. 23: „Bei der Anwendung nationalen Rechts dürfen zweitens keine Unterschiede im Vergleich zu Verfahren gemacht werden, in denen über gleichartige, aber rein nationale Rechtsstreitigkeiten entschieden wird. [...]“; vgl. dazu *Streinz*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 4 EUV, Rn. 53.

43 *Streinz*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 4 EUV, Rn. 56; *Hatje*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 4 EUV, Rn. 61.

und in den in den Art. 24 und 26 EUV vorgesehenen Fällen, dem Rat Durchführungsbefugnisse übertragen werden.⁴⁴

Konkret müssen die Mitgliedstaaten nach der Rechtsprechung des EuGH durch geeignete innerstaatliche Maßnahmen die uneingeschränkte Anwendbarkeit der Verordnung gewährleisten.⁴⁵ Nach Ansicht in der Literatur können die Mitgliedstaaten verpflichtet sein, insoweit kollidierende nationale Bestimmungen anzupassen.⁴⁶ Im Übrigen geht die unionsrechtliche Kompetenz nach Ansicht in der Literatur nicht so weit, dass in den Verordnungen nach Art. 215 AEUV Straf- oder Bußgeldtatbestände formuliert werden können.⁴⁷ Dies bleibt vielmehr die Aufgabe der Mitgliedstaaten, die verpflichtet sind, den restriktiven Maßnahmen der Union ihren Sanktionscharakter zu verleihen.⁴⁸

In den – nicht verbindlichen, aber die Anwendung leitenden⁴⁹ – Sanktionsleitlinien der Kommission finden sich u. a. konkrete Vorgaben zu den von den Mitgliedstaaten zu ergreifenden Maßnahmen zum Vollzug von Sanktionen:

„K. Einhaltung

53. Die Mitgliedstaaten sollten durch geeignete Maßnahmen dafür sorgen, dass restriktive Maßnahmen befolgt werden.

54. Eine in einem Mitgliedstaat der EU eingetragene Organisation darf ein von ihr kontrolliertes Unternehmen, auch wenn dieses nicht in der EU eingetragen ist, nicht als Werkzeug benutzen, um ein Verbot zu umgehen, und sie darf auch nicht entsprechende Weisungen erteilen.

-
- 44 Vgl. *Cremer*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 215 AEUV, Rn. 25. In der Regel sehen die nach Art. 215 AEUV erlassenen Verordnungen Unterrichts- und Informationsverpflichtungen von Kommission und Mitgliedstaaten vor, vgl. *Schneider/Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 84. EL Januar 2025, Art. 215 AEUV, Rn. 23.
- 45 Vgl. EuGH, Urteil v. 20.03.1985, Rs. 72/85 (Kommission/Niederlande) Leitsatz 2; dazu *Schröder*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 288 AEUV, Rn. 47; *Geismann*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 288 AEUV, Rn. 35.
- 46 *Schröder*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 288 AEUV, Rn. 47.
- 47 *Schneider/Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 84. EL Januar 2025, Art. 215 AEUV, Rn. 24.
- 48 Vgl. bspw. in Deutschland den Straftatbestand gem. § 34 Abs. 4 Außenwirtschaftsgesetz (AWG) für Verstöße gegen Unionsrechtsakte (Strafrahmen: Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren). Zur Vereinheitlichung des Sanktionsstrafrechts vgl. die Richtlinie (EU) 2024/1226 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 24. April 2024 zur Definition von Straftatbeständen und Sanktionen bei Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2018/1673, ABl. L 2024/1226, 29. April 2024, sowie zur Richtlinienumsetzung in Deutschland Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, [Harmonisierung des Sanktionsstrafrechts](#).
- 49 Vgl. *Schneider/Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 84. EL Januar 2025, Art. 215 AEUV, Rn. 15, siehe dort Fn. 9.

55. Es erscheint angebracht, dass eine in der EU eingetragene Organisation die von ihr kontrollierten Unternehmen erforderlichenfalls über neue restriktive Maßnahmen der EU informiert, damit diese Maßnahmen bei der Festlegung der Geschäftspolitik voll berücksichtigt werden können.“⁵⁰

3.2. Folgen mangelhafter Umsetzung durch die Mitgliedstaaten – Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258, 259 AEUV

Für den Fall, dass ein Mitgliedstaat seine Verpflichtungen im Hinblick auf die Durchführung einer Sanktionsverordnung gemäß Art. 215 AEUV aus Art. 4 Abs. 3 UAbs. 2 EUV und Art. 291 Abs. 1 AEUV nicht erfüllt, kommen Vertragsverletzungsverfahren gemäß Art. 258 und 259 AEUV in Betracht.

Grundsätzlich sieht der AEUV zwei mögliche Verfahren zur Feststellung von Verstößen gegen vertragliche Pflichten durch die Mitgliedstaaten vor. Zunächst ist die Kommission in einem zweistufigen Verfahren⁵¹ berechtigt, ein Verfahren nach Art. 258 AEUV gegen den betroffenen Mitgliedstaat anzustrengen. Gemäß Art. 258 AEUV kann die Kommission den EuGH anrufen, wenn der Mitgliedstaat der von der Kommission abgegebenen Stellungnahme über einen Verstoß gegen eine Verpflichtung aus den Verträgen innerhalb der gesetzten Frist nicht nachkommt. Daneben kann nach Art. 259 Abs. 1 AEUV jeder Mitgliedstaat den EuGH anrufen, wenn er der Auffassung ist, dass ein anderer Mitgliedstaat gegen eine Verpflichtung aus den Verträgen verstoßen hat. Die Verfahren nach Art. 258 AEUV und Art. 259 AEUV sind prozessual voneinander unabhängig.⁵²

Die Klagen nach Art. 258 oder 259 AEUV sind begründet, wenn die von der Kommission bzw. von den Mitgliedstaaten behaupteten Tatsachen zutreffen und sich daraus ein Verstoß gegen Unionsrecht – hier also gegen Art. 4 Abs. 3 UAbs. 2 EUV bzw. Art. 291 Abs. 1 AEUV – ergibt, der dem beklagten Mitgliedstaat zuzurechnen ist.⁵³ Stellt der EuGH fest, dass ein Mitgliedstaat gegen eine Verpflichtung aus den Verträgen verstoßen hat, so hat dieser Staat gemäß Art. 260 Abs. 1 AEUV die Maßnahmen zu ergreifen, die sich aus dem EuGH-Urteil ergeben.

50 Vgl. Sanktionsleitlinien (Fn. 6), Seite 20, Ziff. 53 ff. Die Sanktionsleitlinien treffen ferner Aussagen zur Umsetzung spezifischer Sanktionen durch die Mitgliedstaaten. Konkret heißt es dazu: „30. Wenn in Verordnungen zur Umsetzung restriktiver Maßnahmen spezifische Aufgaben vorgesehen sind, die von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zu erfüllen sind, werden die von den einzelnen Mitgliedstaaten als zuständig benannten Behörden entweder in einem Anhang der Verordnung aufgeführt oder indirekt erwähnt, indem in einem Anhang der Verordnung die Internetseiten der einzelnen Mitgliedstaaten verzeichnet sind, auf denen die Informationen über die jeweils zuständige Behörde zu finden sind.“; vgl. Sanktionsleitlinien (Fn. 6), Seite 14, Ziff. 30.

51 Zum Ablauf des Verfahrens, vgl. bspw. *Schwarze/Wunderlich*, in: *Schwarze, EU-Kommentar*, 4. Aufl. 2019, Art. 258 AEUV, Rn. 10 ff.

52 *Schwarze/Wunderlich*, in: *Schwarze, EU-Kommentar*, 4. Aufl. 2019, Art. 259 AEUV, Rn. 9.

53 *Cremer*, in: *Callies/Ruffert, EUV/AEUV*, 6. Aufl. 2022, Art. 258 AEUV, Rn. 34; *Ehricke*, in: *Streinz, EUV/AEUV*, 3. Aufl. 2018, Art. 258 AEUV, Rn. 34; *Schwarze/Wunderlich*, in: *Schwarze, EU-Kommentar*, 4. Aufl. 2019, Art. 259 AEUV, Rn. 7.

In den Fällen des Art. 258 AEUV sieht Art. 260 Abs. 2 AEUV ferner die Möglichkeit finanzieller Folgen wegen eines fortdauernden Verstoßes gegen die vertraglichen Verpflichtungen eines Mitgliedstaates vor. Hat der betreffende Mitgliedstaat die Maßnahmen, die sich aus dem Urteil des EuGH ergeben, nach Auffassung der Kommission nicht getroffen, so kann die Kommission gemäß Art. 260 Abs. 2 UAbs. 1 S. 1 AEUV den EuGH anrufen, nachdem sie dem betroffenen Mitgliedstaat zuvor Gelegenheit zur Äußerung gegeben hat. Hierbei benennt sie die Höhe des von dem jeweiligen Mitgliedstaat zu zahlenden Pauschalbetrags oder Zwangsgelds, die sie den Umständen nach für angemessen hält, Art. 260 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 2 AEUV. Stellt der EuGH fest, dass der betreffende Mitgliedstaat seinem Urteil nicht nachgekommen ist, so kann er gemäß Art. 260 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV die Zahlung eines Pauschalbetrags oder Zwangsgelds verhängen.

4. Rechtsschutz

4.1. Rechtsschutzmöglichkeiten

Die Sanktionsmaßnahmen können von natürlichen und juristischen Personen sowie von den Organen und Mitgliedstaaten der Union grundsätzlich mit der Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV angegriffen werden.⁵⁴ Im Falle der „Listung“ einer Person ist ihre unmittelbare und individuelle Betroffenheit regelmäßig anzunehmen,⁵⁵ sodass die betreffende Person im Wege der Nichtigkeitsklage insbesondere gegen den Rechtsakt vorgehen kann, mit dem ihre Aufnahme in das jeweilige Sanktionsregime erfolgt ist.⁵⁶

Art. 24 Abs. 1 UAbs. 6 EUV sowie Art. 275 Abs. 1 AEUV stehen einer Nichtigkeitsklage nicht entgegen. Zwar entziehen diese Normen GASP-Beschlüsse grundsätzlich der Überprüfbarkeit durch den EuGH, allerdings ergibt sich die unionsgerichtliche Kontrollkompetenz bei Individualnichtigkeitsklagen bereits ausdrücklich aus Art. 275 Abs. 2 AEUV.⁵⁷ Auch Art. 215 Abs. 3 AEUV setzt Rechtsschutz voraus, indem er kodifiziert, dass „[i]n den Rechtsakten nach diesem Artikel [...] die erforderlichen Bestimmungen über den Rechtsschutz vorgesehen sein [müssen]“.⁵⁸ Schließ-

54 *Schneider/Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 84. EL Januar 2025, Art. 215 AEUV, Rn. 26.

55 EuGH, Urteil v. 23. April 2013, Rs. C-478/11 P, Gbagbo u. a./Rat, Rn. 56 f.; EuGH, Urteil v. 3. September 2008, verb. Rs. C-402/05 und C-415/05, Kadi und Al Barakaat/Rat und Kommission, Rn. 241; m. w. N. *Schneider/Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 84. EL Januar 2025, Art. 215 AEUV, Rn. 26.

56 Zur Anfechtung einer Sanktionsverordnung vgl. bspw. EuGH, Urteil v. 3. September 2008, verb. Rs. C-402/05 und C-415/05, Kadi und Al Barakaat/Rat und Kommission. Eine unmittelbare Anfechtung des zugrundeliegenden GASP-Beschlusses ist grundsätzlich nur möglich, sofern dieser selbst restriktive Maßnahmen gegenüber *konkreten* natürlichen oder juristischen Personen im Sinne von Art. 275 Abs. 2 AEUV vorsieht, vgl. EuGH, Urteil v. 28. März 2017, Rs. C-72/15, Rosneft, Rn. 95 ff. sowie EuG, Urteil v. 4. Juni 2014, Rs. T-68/12, Hemmati/Rat, Rn. 31 ff. unter Verweis auf EuGH, Urteil v. 23. April 2013, Rs. C-478/11 P, Gbagbo u. a./Rat, Rn. 56.

57 EuGH, Urteil v. 23. April 2013, Rs. C-478/11 P, Gbagbo u. a./Rat, Rn. 57.

58 *Lange*, EU-Sanktionen gegen Individuen – Möglichkeiten und Grenzen, EuR 2024, 3, 7.

lich folgt die Eröffnung von Rechtsschutz aus dem Grundsatz der Überprüfbarkeit rechtsverbindlicher Handlungen der Unionsorgane.⁵⁹ Der EuGH stellt insoweit fest dass seine Zuständigkeit bei einer auf Grundlage von Art. 215 AEUV erlassenen Verordnung, mit der im Kontext der GASP festgelegte Standpunkte der Union umgesetzt werden, in keiner Weise eingeschränkt werde.⁶⁰

Über die Nichtigkeitsklage hinaus können Sanktionsmaßnahmen gem. Art. 278 S. 2 AEUV im Wege des Eilrechtsschutzes, inzidenter im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens (Art. 267 AEUV) sowie innerhalb eines Vertragsverletzungsverfahrens (Art. 258 AEUV) gerichtlich überprüft werden.⁶¹

4.2. Gegenstand und Umfang der gerichtlichen Kontrolle

Die gerichtliche Kontrolle bezieht sich sowohl darauf, ob überhaupt Wirtschaftssanktionen verhängt werden durften, als auch auf die Frage ihrer rechtmäßigen Verhängung im Einzelfall.⁶² Hinsichtlich der Überprüfungstiefe hat der EuGH einen umfassenden Kontrollmaßstab angelegt.⁶³

Die Überprüfung umfasst die verfahrensrechtlichen sowie grundrechtlichen Gewährleistungen gleichermaßen.⁶⁴ Die verfahrensrechtlichen Anforderungen hat der EuGH dahingehend konkretisiert, dass die zuständige Unionsbehörde im Falle einer Listung der betroffenen Person die dieser Behörde vorliegenden, die betroffene Person belastenden Informationen, auf die sie ihre Entscheidung stützt, d. h. zumindest die vom Sanktionsausschuss übermittelte Begründung, mitteilen müsse, damit diese Person ihre Rechte unter den bestmöglichen Bedingungen verteidigen und in Kenntnis aller Umstände entscheiden könne, ob es angebracht sei, den Unionsrichter anzurufen.⁶⁵ Die Person müsse dadurch in die Lage versetzt werden, ihren Standpunkt zu den gegen sie herangezogenen Gründen in sachdienlicher Weise vorzutragen.⁶⁶

59 EuGH, Urteil v. 3. September 2008, verb. Rs. C-402/05 und C-415/05, Kadi und Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission, Rn. 281; m. w. N. *Rathke*, Normtheorie und Grundrechtsschutz im Mehrebenensystem, Jahrbuch für Vergleichende Staats- und Rechtswissenschaften, 2009, S. 1 ff.

60 EuGH, Urteil v. 28. März 2017, Rs. C-72/15, Rosneft, Rn. 106.

61 *Schneider/Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 84. EL Januar 2025, Art. 215 AEUV, Rn. 26.

62 *Schneider/Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 84. EL Januar 2025, Art. 215 AEUV, Rn. 28.

63 EuGH, Urteil v. 18. Juli 2013, verb. Rs. C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P, Kommission u. a./Kadi, Rn. 102 ff.

64 M. w. N.: *Lange*, „EU-Sanktionen gegen Individuen – Möglichkeiten und Grenzen“, EuR 2024, 3, 7; zu den verfahrens- und grundrechtlichen Grenzen hinsichtlich der Verhängung von Individualsanktionen s. o., Ziff. 2.1.2.

65 EuGH, Urteil v. 18. Juli 2013, verb. Rs. C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P, Kommission u. a./Kadi, Rn. 111.

66 EuGH, Urteil v. 18. Juli 2013, verb. Rs. C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P, Kommission u. a./Kadi, Rn. 112 unter Verweis auf EuGH, Urteil v. 24. Oktober 1996, Rs. C-32/95 P Kommission/Lisrestal u. a., Rn. 21, EuGH, Urteil v. 21. September 2000, Rs. C-462/98 P, Mediocurso/Kommission, Rn. 36 sowie EuGH, Urteil v. 22. November 2012, Rs. C-277/11, M., Rn. 87 und die dort angeführte Rechtsprechung.

Zudem prüfen die Unionsgerichte insbesondere, ob die Gründe für die Sanktionierung einer Person ihre individuelle Betroffenheit belegen und auf einer hinreichenden tatsächlichen Grundlage beruhen.⁶⁷ Ob dies im Einzelfall erfüllt ist, ist anhand der Tatsachen zu prüfen, die der Sanktionsentscheidung zugrunde liegen.⁶⁸ Die Beweislast für das Vorliegen der der Sanktionierung zugrundeliegenden Umstände liegt bei der jeweils zuständigen Unionsbehörde.⁶⁹ Gelangt das Gericht zu dem Schluss, dass zumindest einer der angeführten Gründe hinreichend präzise und konkret ist, dass er nachgewiesen ist und für sich genommen die Sanktionsentscheidung begründen kann, so ist angesichts des präventiven Charakters der restriktiven Maßnahmen ihre Nichtigerklärung nicht gerechtfertigt.⁷⁰

Fachbereich Europa

67 *Schneider/Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 84. EL Januar 2025, Art. 215 AEUV, Rn. 29.

68 EuG, Urteil v. 12. Dezember 2006, Rs. T-228/02, PMOI/Rat, Rn. 154.

69 EuGH, Urteil v. 18. Juli 2013, verb. Rs. C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P, Kommission u. a./Kadi, Rn. 121.

70 *Schneider/Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 84. EL Januar 2025, Art. 215 AEUV, Rn. 29 unter Bezug auf EuGH, Urteil v. 18. Juli 2013, verb. Rs. C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P, Kommission u. a./Kadi, Rn. 130.