



Ausarbeitung

**Zur Einführung eines menschenrechtsspezifischen Sanktionsregimes
durch die Europäische Union**

Zur Einführung eines menschenrechtsspezifischen Sanktionsregimes durch die Europäische Union

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 70/19
Abschluss der Arbeit: 10.09.2019
Fachbereich: PE 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. Diese Ausarbeitung dient lediglich der bundestagsinternen Unterrichtung, von einer Weiterleitung an externe Stellen ist abzusehen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Politische Debatte – Entschließungsantrag des Europäischen Parlaments vom 14.03.2019	4
3.	Kompetenz der Union zur Einführung eines Sanktionsregimes gegenüber Einzelpersonen	5
3.1.	Rechtsgrundlage	5
3.1.1.	Zuständigkeit im Rahmen der GASP	6
3.1.2.	Grundsätze und Ziele der GASP	6
3.2.	Verfahren	7
3.2.1.	Erste Stufe – GASP-Beschluss gemäß Art. 29 EUV	7
3.2.2.	Zweite Stufe – Beschluss gemäß Art. 215 Abs. 2 AEUV	7
3.3.	Zulässige Maßnahmen	8
4.	Konkurrenz eines menschenrechtsspezifischen Sanktionsregimes zu bestehenden europäischen und zu mitgliedstaatlichen Sanktionsregimen	9
4.1.	Verhältnis zu bestehenden europäischen Sanktionsregimen	9
4.2.	Verhältnis zu mitgliedstaatlichen Sanktionsregimen	10
4.2.1.	Rechtswirkung des GASP-Beschlusses gemäß Art. 29 EUV	10
4.2.2.	Rechtswirkungen des Beschlusses aus Art. 215 Abs. 2 AEUV	11
4.2.2.1.	Art. 215 AEUV als ausschließliche Kompetenz	11
4.2.2.2.	Art. 215 AEUV als geteilte Kompetenz	12
4.2.3.	Maßnahmen der Mitgliedstaaten aufgrund Art. 347 AEUV	12
4.2.4.	Zwischenergebnis	13
5.	Rechtsmittel von Sanktionen betroffener Einzelpersonen	14
5.1.	Zulässige Rechtsmittel	14
5.2.	Prüfungsmaßstab	16

1. Fragestellung

Der Fachbereich Europa ist beauftragt worden, Fragen im Hinblick auf die mögliche Einführung eines menschenrechtsspezifischen Sanktionsregimes gegenüber Einzelpersonen auf europäischer Ebene zu beantworten.

Dazu soll zunächst der gegenwärtige Stand der politischen Debatte zur Einführung eines entsprechenden Sanktionsregimes dargestellt werden (Ziff. 2.). Im Folgenden soll auf die Fragen des Auftraggebers im Hinblick auf die Kompetenz der Union zur Einführung eines Sanktionsregimes gegenüber Einzelpersonen (Ziff. 3.) und auf die rechtliche Konkurrenz eines europäischen menschenrechtsspezifischen Sanktionsregimes gegenüber anderen europäischen sowie mitgliedstaatlichen Sanktionsregimen (Ziff. 4.) eingegangen werden. Abschließend erfolgt eine Darstellung der möglichen Rechtsmittel von Sanktionen betroffener Einzelpersonen (Ziff. 5.).

2. Politische Debatte – Entschließungsantrag des Europäischen Parlaments vom 14.03.2019

Im Dezember 2018 erfolgte eine Belebung der politischen Debatte über die Einführung eines dem US 2016 Global Magnitzky Act vergleichbaren Sanktionsregimes auf europäischer Ebene.¹ Diese Debatte mündete vorerst in einem Entschließungsantrag des Europäischen Parlaments vom 14.3.2019.² In diesem Antrag spricht sich das Europäische Parlament (EP) für die Einführung eines EU-weiten Mechanismus für die Verhängung gezielter Sanktionen aus, wobei dieser Mechanismus

„[...] die Verhängung restriktiver Maßnahmen, insbesondere das Einfrieren von Vermögenswerten und EU-Einreiseverbote, gegen jede Einzelperson oder Einrichtung ermöglichen sollte, die für die Planung, Steuerung oder Begehung schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen, Missbrauchsbehandlungen oder von Akten systematischer Korruption im Zusammenhang mit schweren Menschenrechtsverletzungen verantwortlich ist, an ihr beteiligt war oder sie unterstützt finanziert oder zu ihr beigetragen hat; [...]“³

Das EP begrüßt in seinem Entschließungsantrag vom 14.3.2019 zudem den Vorschlag des Präsidenten der Kommission, den Einstimmigkeitsgrundsatz bei der Beschlussfassung in den Bereichen der GASP im Rat zugunsten einer qualifizierten Mehrheit aufzugeben.⁴ Ferner betont das

1 [EPRS European Parliamentary Research Service \(Martin Russell\), An EU human rights sanctions regime?](#), Members' Research Service PE 637.892 – April 2019 (zuletzt abgerufen am 08.12.2022).

2 [Eine europäische Regelung für Sanktionen bei Verstößen gegen die Menschenrechte - Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. März 2019 zu einer europäischen Regelung für Sanktionen bei Verstößen gegen die Menschenrechte \(2019/2580\(RSP\)\)](#) (zuletzt abgerufen am 08.12.2022)

3 Entschließung des Europäischen Parlaments (2019/2580(RSP) (Fn. 2), Ziff. 2 f..

4 Entschließung des Europäischen Parlaments (2019/2580(RSP) (Fn. 2), Ziff. 6.

EP, dass alle EU-Mitgliedstaaten die Anwendung von Sanktionen in der gleichen kohärenten auslegen, erklären und durchsetzen müssten.⁵

Eine zukünftige Sanktionsregelung der Union im Bereich der Menschenrechte solle nach Ansicht des EP zudem im Einklang mit der bestehenden EU-Politik und den bestehenden länderspezifischen und horizontalen restriktiven Maßnahmen stehen und sie ergänzen, ohne den Menschenrechtsaspekt derzeitiger länderspezifischer Maßnahmen zu ersetzen.⁶ Zur Wahrung höchstmöglicher Standards hinsichtlich des Rechtsschutzes der betroffenen Einzelpersonen sollen Beschlüsse über die Aufnahme von Einzelpersonen in Verzeichnisse und ihre Streichung auf klaren, transparenten und eindeutigen Kriterien beruhen und einen direkten Zusammenhang mit dem begangenen Verbrechen aufweisen.⁷

Die Erfolgsaussichten dieses Vorhabens sind nach Einschätzung des wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments im Zeitpunkt April 2019 jedoch ungewiss.⁸

3. Kompetenz der Union zur Einführung eines Sanktionsregimes gegenüber Einzelpersonen

Zunächst ist zu prüfen, auf welcher Rechtsgrundlage die Union ein wie unter Ziff. 2 vom EP vorgeschlagenes Sanktionsregime einführen könnte (Ziff. 3.1.). Der Ablauf des hierfür maßgeblichen Verfahrens ist unter Ziff. 3.2. dargestellt. Zudem wird auf den möglichen Inhalt restriktiver Sanktionsmaßnahmen gegenüber Einzelpersonen eingegangen (Ziff. 3.3.).

3.1. Rechtsgrundlage

Die Kompetenz der Union zur Einführung restriktiver Maßnahmen findet sich in Art. 215 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (*AEUV*). Gemäß Art. 215 Abs. 2 *AEUV* kann der Rat nach dem Verfahren des Art. 215 Abs. 1 *AEUV* restriktive Maßnahmen gegen natürliche oder juristische Personen sowie Gruppierungen oder nichtstaatliche Einheiten erlassen, sofern ein nach Titel V Kapitel 2 des Vertrags über die Europäische Union (*EUV*) erlassener Beschluss dies vorsieht.

Zu prüfen ist daher zunächst, ob im Rahmen von Titel V Kapitel 2 *EUV* über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union (*GASP*) der Beschluss darüber getroffen werden kann, ein europäisches Sanktionsregime wegen Menschenrechtsverletzungen gegenüber Einzelpersonen einzuführen. Höchstrichterliche Entscheidungen sind insoweit nicht ersichtlich. Erforderlich ist daher eine Auslegung der relevanten Vorschriften.

5 Entschliebung des Europäischen Parlaments (2019/2580 (RSP) (Fn. 2), Ziff. 5.

6 Entschliebung des Europäischen Parlaments (2019/2580 (RSP) (Fn. 2), Ziff. 10.

7 Entschliebung des Europäischen Parlaments (2019/2580 (RSP) (Fn. 2), Ziff. 11.

8 [EPRS European Parliamentary Research Service \(Martin Russell\), An EU human rights sanctions regime?](#), Members' Research Service PE 637.892 – April 2019 (zuletzt abgerufen am 08.12.2022).

Daher ist zu prüfen, ob die die Einführung eines menschenrechtsspezifischen Sanktionsregimes in den Bereich der Zuständigkeit der GASP fällt und mit den Grundsätzen und Zielen der GASP vereinbar ist.

3.1.1. Zuständigkeit im Rahmen der GASP

Grundsätzlich erstreckt sich die Zuständigkeit der Union in der GASP 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 Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, 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.

Eine grundsätzliche Zuständigkeit der Union im Rahmen der GASP ist somit gegeben, soweit der Bereich der Außenpolitik berührt ist.

3.1.2. Grundsätze und Ziele der GASP

Für die inhaltliche Ausgestaltung der GASP verweist Art. 23 EUV auf Kapitel 1 des Titel V und damit insbesondere auf Art. 21 EUV (Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der Union).⁹ Unter den Grundsätzen und Zielen des auswärtigen Handelns der Union, von denen sich die Union bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene leiten lässt, finden sich insbesondere die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie die Achtung der Menschenwürde, Art. 21 Abs. 1 UAbs. 1 EUV.¹⁰

Ferner sehen die weiteren Zielbestimmungen des Art. 21 Abs. 2 lit. b) EUV vor, dass die Union die gemeinsame Politik sowie Maßnahmen festlegt, diese durchführt und sich für ein hohes Maß an Zusammenarbeit auf allen Gebieten der internationalen Beziehungen einsetzt, um insbesondere die Menschenrechte zu fördern. Hiervon soll nach Ansicht der Literatur auch die Ahndung individueller Verstöße erfasst sein.¹¹

Vor diesem Hintergrund erscheint ein Beschluss im Rahmen der GASP zur Einführung eines europäischen Sanktionsregimes wegen Menschenrechtsverletzungen im Grundsatz mit den Zielen der GASP gemäß Art. 21 Abs. 1 und Abs. 2 EUV vereinbar.

9 Kaufmann-Bühler in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 67. EL Juni 2019, Art. 24 EUV, Rn. 10.

10 Vgl. dazu auch Egger, EuZW, 2019, 326, 327.

11 Regelsberger/Kugelman, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 21 EUV, Rn. 9.

3.2. Verfahren

Der Erlass restriktiver Maßnahmen gemäß Art. 215 Abs. 2 AEUV erfolgt in einem zweistufigen Verfahren.

3.2.1. Erste Stufe – GASP-Beschluss gemäß Art. 29 EUV

Auf der ersten Stufe ist ein GASP-Beschluss gemäß Titel V Kapitel 2 EUV erforderlich. In Betracht kommt insbesondere der Beschluss gemäß Art. 29 EUV (Standpunkte der Union),¹² von dem der Rat in der Vergangenheit im Bereich der restriktiven Maßnahmen sowie im Bereich der Terrorismusbekämpfung rege Gebrauch gemacht hat.¹³ Die Beschlüsse nach Art. 29 EUV ergehen in dem in Art. 31 Abs. 1 EUV genannten Verfahren durch den Rat einstimmig.¹⁴ Ausnahmen von diesem Grundsatz enthält Art. 31 Abs. 2 EUV, in denen auch mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden kann.

3.2.2. Zweite Stufe – Beschluss gemäß Art. 215 Abs. 2 AEUV

In der darauffolgenden zweiten Stufe beschließt der Rat auf der Grundlage des vorgenannten GASP-Beschlusses über restriktive Maßnahmen nach Art. 215 Abs. 2 AEUV gemäß dem weiteren in Art. 215 Abs. 1 AEUV vorgesehenen Verfahren. Zur Umsetzung des GASP-Beschlusses bedarf es dafür zunächst eines – inhaltlich entsprechenden – Vorschlags des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und der Kommission.¹⁵ Für den Hohen Vertreter ist es ausreichend, dass sich dieser dem Vorschlag der Kommission anschließt. Eine gesonderte Begründung durch den Hohen Vertreter ist nicht erforderlich.¹⁶

12 [Rat der Europäischen Union, Leitlinien zur Umsetzung und Evaluierung restriktiver Maßnahmen \(Sanktionen\) im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU vom 4.5.2018 \(Rats-Dok. 5664/18\)](#) Seite 6; *Schneider/Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 67. EL Juni 2019, Art. 215 AEUV, Rn. 15; *Cremer*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Auflage 2016, Art. 215 AEUV, Rn. 10.

13 *Terhechte*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 21 EUV, Rn. 7 f.

14 *Schneider/Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 67. EL Juni 2019, Art. 215 AEUV, Rn. 15.

15 Siehe hierzu: *Osteneck*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 215 AEUV, Rn. 10; *Cremer*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Auflage 2016, Art. 215 AEUV, Rn. 15.

16 [EuGH, Urteil vom 19.7.2012, Rs. C-130/10 \(Parlament/Rat\)](#), ECLI:EU:C:2012:472, Rn. 105.

Dagegen ist die Kommission zur Übermittlung eines Vorschlags verpflichtet.¹⁷ Unterlässt die Kommission einen entsprechenden Vorschlag, kann der Rat sie gemäß der entsprechenden Anwendung von Art. 241 S. 1 AEUV dazu auffordern.¹⁸ Der darauffolgende Beschluss des Rates erfolgt mit qualifizierter Mehrheit (Art. 16 EUV).¹⁹

Abschließend ist das Europäische Parlament davon zu unterrichten, Art. 215 Abs. 1 AEUV.

3.3. Zulässige Maßnahmen

Den Rahmen zulässiger restriktiver Maßnahmen bestimmt Art. 215 AEUV. Gemäß Art. 215 Abs. 2 AEUV ist der Rat zum Erlass restriktiver Maßnahmen, u. a. gegenüber natürlichen Personen, ermächtigt. Grundsätzlich sollen nach überwiegender Ansicht der Literatur sämtliche Handlungsformen des Art. 288 AEUV für Maßnahmen nach Art. 215 AEUV möglich sein.²⁰ In der Vergangenheit sind Maßnahmen nach Art. 215 AEUV allein als Verordnungen gemäß Art. 288 Abs. UAbs. 2 AEUV ergangen.²¹

Der Inhalt der restriktiven Maßnahmen bestimmt sich wiederum nach Art. 215 Abs. 2 AEUV. Maßnahmen, die sich gemäß Art. 215 Abs. 2 AEUV gegen Einzelpersonen richten, sind nach Ansicht der Literatur grundsätzlich wirtschaftlicher Natur und dabei insbesondere auf das Einfrieren der Vermögenswerte von gelisteten Personen oder Organisationen sowie auf die Verhängung von Einreisebeschränkungen.²²

Der Vollzug der Sanktionsmaßnahmen obliegt den Mitgliedstaaten und wird von der Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten fortlaufend kontrolliert.²³

17 *Osteneck*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 215 AEUV, Rn. 14.

18 *Cremer*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Auflage 2016, Art. 215 AEUV, Rn. 15; *Schneider/Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 67. EL Juni 2019, Art. 215 AEUV, Rn. 19.

19 *Schneider/Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 67. EL Juni 2019, Art. 215 AEUV, Rn. 21.

20 *Cremer*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Auflage 2016, Art. 215 AEUV, Rn. 22; *Kokott*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 215 AEUV, Rn. 31; *Schöbener*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 1. Auflage 2017, Art. 215 AEUV, Rn. 23; vgl. dazu aber auch einschränkend *Zeleny*, ZÖR 1997, 197, 223.

21 [Rat der Europäischen Union, Leitlinien zur Umsetzung und Evaluierung restriktiver Maßnahmen \(Sanktionen\) im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU vom 4.5.2018 \(Rats-Dok. 5664/18\)](#) Seite 6; *Cremer*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Auflage 2016, Art. 215 AEUV, Rn. 4; *Osteneck*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 215 AEUV, Rn. 22; *Schöbener*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 1. Auflage 2017, Art. 215 AEUV, Rn. 23.

22 *Cremer*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Auflage 2016, Art. 215 AEUV, Rn. 21; *Kokott*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 215 AEUV, Rn. 29; *Osteneck*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 215 AEUV, Rn. 10.

23 *Schneider/Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 67. EL Juni 2019, Art. 215 AEUV, Rn. 23.

4. Konkurrenz eines menschenrechtsspezifischen Sanktionsregimes zu bestehenden europäischen und zu mitgliedstaatlichen Sanktionsregimen

Der Auftraggeber möchte ferner wissen, inwiefern ein europäisches menschenrechtsspezifisches Sanktionsregime mit bestehenden europäischen Sanktionsregimen sowie einem mitgliedstaatlichen Sanktionsregime konkurrieren würde.

Zunächst ist daher zu untersuchen, in welchem Verhältnis ein menschenrechtsspezifisches europäisches Sanktionsregime zu den bereits bestehenden europäischen Sanktionsregimen steht (Ziff. 4.1.). Ferner ist zu untersuchen, welches Verhältnis zwischen einem menschenrechtsspezifischen europäischen Sanktionsregime zu einem mitgliedstaatlichen Sanktionsregime besteht (Ziff. 4.2.).

4.1. Verhältnis zu bestehenden europäischen Sanktionsregimen

Das Verhältnis eines menschenrechtsspezifischen europäischen Sanktionsregime zu bereits bestehenden europäischen Sanktionsregimes lässt sich mangels eines konkreten Entwurfs derzeit nicht beurteilen. Ausschlaggebend wäre insoweit die konkrete Ausgestaltung eines solchen menschenrechtsspezifischen Sanktionsregimes, insbesondere im Hinblick auf deren Anwendungsbereich und den vorgesehenen Sanktionsmaßnahmen.

Bei der Einführung eines solchen Regimes wären jedoch die Grundsätze der GASP zu beachten. Unter die Grundsätze der GASP fällt insbesondere der in Art. 21 Abs. 3 UAbs. 2 EUV gefasste Grundsatz der Kohärenz des auswärtigen Handelns der Union.²⁴

Gemäß Art. 21 Abs. 3 UAbs. 2 EUV achtet die Union auf die Kohärenz zwischen den einzelnen Bereichen ihres auswärtigen Handelns sowie zwischen diesen und ihren übrigen Politikbereichen.²⁵ Das Prinzip der Kohärenz erfordert nach Ansicht der Literatur über die Widerspruchsfreiheit des Handelns der Union hinaus deren Folgerichtigkeit und Gleichsinnigkeit.²⁶ Allerdings soll es sich nach einzelnen Stimmen in der Literatur eher um eine „Bemühens- denn um eine absolute Erfüllungspflicht“ handeln.²⁷

24 Art. 21 Abs. 3 UAbs. 2 EUV stellt eine Konkretisierung des in Art. 7 Abs. 1 AEUV angelegten allgemeinen Kohärenzgebotes dar, *Kaufmann-Bühler*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 67. EL Juni 2019, Art. 21 AEUV, Rn. 18.

25 Sog. „horizontale“ Kohärenz, vgl. *Marquardt/Gaedke*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 21 EUV, Rn. 10.

26 *Cremer*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Auflage 2016, Art. 21 EUV, Rn. 13.

27 *Von Heinegg*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 1. Auflage 2017, Art. 21 EUV, Rn. 32.

Formale Berücksichtigung findet das Prinzip der Kohärenz in Art. 26 Abs. 2 UAbs. 2 EUV, wonach der Rat und der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik für ein einheitliches, kohärentes und wirksames Vorgehen der Union Sorge tragen.²⁸

Der Grundsatz der Kohärenz erfordert somit, dass sich ein europäisches menschenrechtsspezifisches Sanktionsregime in den Rahmen bestehender Sanktionsregime einfügen muss, diese ergänzt ohne den bisherigen Regelungen zu widersprechen.

4.2. Verhältnis zu mitgliedstaatlichen Sanktionsregimen

Das Verhältnis zwischen einem europäischen Sanktionsregime gemäß Art. 215 Abs. 2 AEUV i. V. m. Art. 29 EUV und nationalen Sanktionsregimen richtet sich maßgeblich nach Art und Reichweite der Rechtswirkung der entsprechenden Beschlüsse (Ziff. 4.2.).

Insoweit muss zwischen den Bindungswirkungen des GASP-Beschlusses (Ziff. 4.2.1.) und den Bindungswirkungen des Beschlusses gemäß Art. 215 Abs. 2 AEUV (Ziff. 4.2.2.) zu mitgliedstaatlichen Maßnahmen unterschieden werden. Mitgliedstaatliches Handeln – auch bei Vorliegen eines GASP- und eines Beschlusses gemäß Art. 215 Abs. 2 AEUV – könnte darüber hinaus zur Erfüllung entsprechender internationaler Verpflichtungen möglich sein (Ziff. 4.2.3.).

4.2.1. Rechtswirkung des GASP-Beschlusses gemäß Art. 29 EUV

Zunächst ist daher zu prüfen, inwieweit ein mitgliedstaatliches Sanktionsregime durch einen GASP-Beschluss gemäß Art. 29 EUV ausgeschlossen wäre.

Grundsätzlich sieht Art. 29 S. 2 EUV vor, dass die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, dass ihre einzelstaatliche Politik mit den Standpunkten der Union in Einklang steht. Diese Rechtsfolge steht im Einklang mit der allgemeinen Bindungswirkung von Beschlüssen gemäß Art. 288 UAbs. 4 AEUV.²⁹

Nach Ansicht der Literatur soll nicht allein das politische Verhalten der Mitgliedstaaten von der Bindungswirkung aus Art. 29 S. 2 EUV betroffen sein, sondern – soweit erforderlich – auch das nationale Recht in Einklang mit einem entsprechenden Standpunkt durch den Mitgliedstaat gebracht werden müssen.³⁰

Die vorgenannte Bindungswirkung des GASP-Beschlusses aus Art. 29 S. 2 EUV allein widerspricht nach Ansicht des Verfassers zunächst nicht der Einführung oder Aufrechterhaltung eines

28 Kaufmann-Bühler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 67. EL Juni 2019, Art. 21 AEUV, Rn. 18.

29 Von Heinegg, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 1. Auflage 2017, Art. 29 EUV, Rn. 21.

30 Von Heinegg, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 1. Auflage 2017, Art. 29 EUV, Rn. 10; Callies, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Auflage 2016, Art. 29 EUV, Rn. 6; Marquardt/Gaedke, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 29 EUV, Rn. 7.

nationalen Sanktionsregimes, soweit dieses im Einklang mit dem entsprechenden GASP-Beschluss steht.

4.2.2. Rechtswirkungen des Beschlusses aus Art. 215 Abs. 2 AEUV

Zu untersuchen ist ferner, ob mitgliedstaatliche restriktive Maßnahmen durch den Beschluss über ein entsprechendes Sanktionsregime der Union gemäß Art. 215 Abs. 2 AEUV ausgeschlossen wären.

Die Rechtswirkungen von Maßnahmen auf der Grundlage von Art. 215 Abs. 2 AEUV im Verhältnis zu mitgliedstaatlichen Maßnahmen sind davon abhängig, ob es sich bei Art. 215 AEUV um einen Bereich ausschließlicher Kompetenz i. S. v. Art. 2 Abs. 1 AEUV oder um einen Bereich geteilter Zuständigkeit gemäß Art. 2 Abs. 2 AEUV handelt. Im Bereich ausschließlicher Zuständigkeit kann grundsätzlich nur die Union gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen; die Mitgliedstaaten dürfen nur dann tätig werden, wenn sie von der Union hierzu ermächtigt werden, oder um Rechtsakte der Union durchzuführen. In Bereichen geteilter Zuständigkeit nehmen die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeit wahr, sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat.

Höchstrichterliche Rechtsprechung ist zu dieser Frage bisher nicht ergangen. Im Schrifttum ist die Frage zur Einordnung der Kompetenz aus Art. 215 AEUV umstritten. Vertreten wird sowohl, Art. 215 AEUV als Teil der ausschließlichen Kompetenz (Ziff. 4.2.2.1.) als auch als Teil geteilter Kompetenz der Union (Ziff. 4.2.2.2.) anzusehen.

4.2.2.1. Art. 215 AEUV als ausschließliche Kompetenz

In der Literatur wird Art. 215 AEUV wohl überwiegend als eine ausschließliche Zuständigkeit gesehen, welche sich der „gemeinsamen Handelspolitik“ nach Art. 3 Abs. 1 lit. e) AEUV zuordnen lasse.³¹ Die Besonderheit von Art. 215 AEUV gegenüber anderen Bereichen ausschließlicher Zuständigkeit bestehe nach dieser Ansicht der Literatur darin, dass das Entstehen einer ausschließlichen Unionszuständigkeit an das Vorliegen eines entsprechenden GASP-Beschlusses geknüpft sei. Es handele sich daher um eine „aufschiebend bedingte“ ausschließliche Unionszuständigkeit.³²

31 *Schneider/Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 67. EL Juni 2019, Art. 215 AEUV, Rn. 3; *Cremer*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 215 AEUV, Rn. 29; ferner *Kokott*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 215 AEUV, Rn. 7; *Osteneck*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 215 AEUV, Rn. 2; *Bungenberg*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 215 AEUV, Rn. 72; a. A. *Müller-Ibold*, in: Lenz/Borchardt, EU-Verträge, 6. Auflage 2013, Art. 215 AEUV, Rn. 3.

32 *Osteneck*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 215 AEUV, Rn. 2; ferner *Schneider/Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 67. EL Juni 2019, Art. 215 AEUV, Rn. 15; a. A. *Müller-Ibold*, in: Lenz/Borchardt, EU-Verträge, 6. Auflage 2013, Art. 215 AEUV, Rn. 3.

Nach dieser Ansicht der Literatur sollen mitgliedstaatliche Sanktionen im Grundsatz nur dann möglich sein, wenn die Unionsmaßnahme ausdrücklich zu einzelstaatlichen Maßnahmen ermächtigt bzw. klar dafür Raum lasse.³³

4.2.2.2. Art. 215 AEUV als geteilte Kompetenz

Die Gegenmeinung verweist darauf, dass Art. 215 AEUV nicht allein Handelsaspekte regle, sondern zudem Bereiche der Außen- und Sicherheitspolitik berühre und daher nicht unter Art. 3 Abs. 1 AEUV fiele.³⁴ Für diese Ansicht ließe sich anführen, dass die Einordnung des Art. 215 AEUV als ausschließliche Kompetenz auf den ersten Blick überrascht, weil die Unionszuständigkeit für den GASP-Beschluss als solchen nicht dem Zuständigkeitssystem des AEUV, sondern dem intergouvernemental geprägten Rahmen des EUV unterfällt (Art. 2 Abs. 4 AEUV).

Auch ließe sich gegen die Einordnung von Art. 215 AEUV als ausschließliche Unionszuständigkeit in systematischer Hinsicht anführen, dass die abschließende Aufzählung von Bereichen ausschließlicher Unionszuständigkeit in Art. 3 Abs. 1 lit. a-e AEUV unter lit. e) gerade nur die „gemeinsame Handelspolitik“ und nicht „restriktive Maßnahmen“ nennt. Zudem sind die beiden Bereiche im fünften Teil des AEUV unter gesonderte Titel gefasst: Unter Titel II (Gemeinsame Handelspolitik) fallen lediglich die Vorschriften in Art. 206 und 207 AEUV. „Restriktive Maßnahmen“ nach Art. 215 AEUV gehören hingegen zu Titel IV (Restriktive Maßnahmen). Nach dem Grundsatz in Art. 4 Abs. 1 AEUV, wonach die Union ihre Zuständigkeit außerhalb der in Art. 3 und 6 AEUV genannten Bereiche mit den Mitgliedstaaten teilt, spräche einiges dafür, für den Bereich des Art. 215 AEUV folglich von einer geteilten Zuständigkeit auszugehen.

Folgt man dieser Ansicht, könnten die Mitgliedstaaten allein handeln, sofern und soweit die Union von ihrer Kompetenz keinen Gebrauch gemacht hat.

4.2.3. Maßnahmen der Mitgliedstaaten aufgrund Art. 347 AEUV

Unabhängig von der Frage der Art der Kompetenz von Art. 215 AEUV könnten sich Handlungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten im Hinblick auf Sanktionen wegen der Verletzung von Menschenrechten auf der Grundlage von Art. 347 AEUV ergeben. Diese Vorschrift rechtfertigt unter bestimmten Voraussetzungen Abweichungen auch bei Vorliegen von Unionsmaßnahmen,³⁵ wobei ihr jedoch nach Ansicht von Teilen der Literatur „absoluter Ausnahmecharakter“ zukommen soll.³⁶

Gemäß Art. 347 AEUV setzen sich

33 Erforderlich sei somit eine ausdrücklich Legitimation: *Kokott*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 215 AEUV, Rn. 7.

34 *Müller-Ibold*, in: Lenz/Borchardt, EU-Verträge, 6. Auflage 2013, Art. 215 AEUV, Rn. 3.

35 *Kokott*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 215 AEUV, Rn. 8.

36 Siehe hierzu *Schneider/Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 67. EL Juni 2019, Art. 215 AEUV, Rn. 38; a. A. *Kokott*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 215 AEUV, Rn. 10.

„die Mitgliedstaaten miteinander ins Benehmen, um durch gemeinsames Vorgehen zu verhindern, dass das Funktionieren des Binnenmarkts durch Maßnahmen beeinträchtigt wird, die ein Mitgliedstaat bei einer schwerwiegenden innerstaatlichen Störung der öffentlichen Ordnung, im Kriegsfall, bei einer ernsten, eine Kriegsgefahr darstellenden internationalen Spannung oder in Erfüllung der Verpflichtungen trifft, die er im Hinblick auf die Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit übernommen hat.“

Fraglich ist allerdings, ob von Art. 347 AEUV auch vertraglich übernommene Verpflichtungen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Wahrung der Menschenrechte erfasst sind. Höchststrichterliche Rechtsprechung ist hierzu nicht ersichtlich.

Der Wortlaut von Art. 347 Alt. 3 AEUV, der auf „Verpflichtungen [...] im Hinblick auf die Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit [...]“ verweist, sieht die Wahrung der Menschenrechte nicht ausdrücklich vor. Geht man von einem „absoluten Ausnahmecharakter“ von Art. 347 AEUV aus, spräche dieser gegen eine erweiternde Auslegung.³⁷ Allerdings sind insoweit Überschneidungen von Verpflichtungen „im Hinblick auf die Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit“ und zur Sanktionierung von Menschenrechtsverstößen in der Praxis durchaus denkbar.³⁸

4.2.4. Zwischenergebnis

Im Ergebnis widerspricht die Bindungswirkung des GASP-Beschlusses aus Art. 29 S. 2 EUV nach Ansicht des Verfassers allein nicht der Einführung oder Beibehaltung eines nationalen Sanktionsregimes, soweit dieses im Einklang mit dem entsprechenden GASP-Beschluss steht.

Problematisch erweist sich jedoch die Frage, welche Folgen der Beschluss über unmittelbare Maßnahmen nach Art. 215 Abs. 2 AEUV für mitgliedstaatliche Handlungen hat. Dies hängt davon ab, ob es sich bei Art. 215 AEUV um eine ausschließliche oder um eine geteilte Kompetenz gemäß Art. 2 Abs. 1 bzw. Abs. 2 AEUV handelt. Die Frage ist höchstrichterlich nicht entschieden und in der Literatur umstritten. Die wohl überwiegende Ansicht in der Literatur spricht sich für eine ausschließliche Kompetenz mit der Folge aus, dass mitgliedstaatliche Sanktionen im Grundsatz nur dann möglich sein sollen, wenn die Unionsmaßnahme ausdrücklich zu einzelstaatlichen

37 *Schneider/Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 67. EL Juni 2019, Art. 215 AEUV, Rn. 38; a. A. *Kokott*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 215 AEUV, Rn. 10.

38 Soweit Art. 347 AEUV auch zur Sicherung von Menschenrechten Anwendung fände und entsprechende vertragliche Verpflichtungen – insbesondere im Rahmen der Vereinten Nationen – bestünden, dürfte die Umsetzung durch die Mitgliedstaaten von den Organen der Union nicht behindert werden, siehe dazu [Rat der Europäischen Union, Leitlinien zur Umsetzung und Evaluierung restriktiver Maßnahmen \(Sanktionen\) im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU vom 4.5.2018 \(Rats-Dok. 5664/18\)](#) Seite 7. Auf der Grundlage von Art. 347 3. Alt. AEUV soll es den einzelnen Mitgliedstaaten möglich sein, die erforderlichen Maßnahmen durchzuführen. Liegt i. Ü. ein entsprechender GASP-Beschluss bereits vor, soll der einzelne Mitgliedstaat im Falle von mangelnden Umsetzungsmaßnahmen der Union unilaterale Sanktionen ebenso auf Art. 347 3. Alt. AEUV stützen können; ein gemeinschaftliches Vorgehen der Mitgliedstaaten soll jedoch aufgrund der einschlägigen Vorschriften der GASP auf der Grundlage von Art. 347 AEUV nicht möglich sein, siehe hierzu *Kokott*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 215 AEUV, Rn. 9 f; *Osteneck*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 215 AEUV, Rn. 37.

Maßnahmen ermächtigt bzw. klar dafür Raum lässt. Nach der Gegenmeinung, die von einer geteilten Kompetenz ausgeht, können die Mitgliedstaaten dagegen allein handeln, sofern und soweit die Union von ihrer Kompetenz keinen Gebrauch gemacht hat.

Unabhängig von der vorgenannten Abgrenzung könnte ein mitgliedstaatlicher Handlungsspielraum im Rahmen der Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen gemäß Art. 347 AEUV bestehen. Unklar ist insoweit jedoch, ob auch mitgliedstaatliche Verpflichtungen im Hinblick auf die Wahrung der Menschenrechte von Art. 347 AEUV erfasst sind.

5. Rechtsmittel von Sanktionen betroffener Einzelpersonen

Eine weitere Frage des Auftraggebers richtet sich auf mögliche Rechtsmittel von Sanktionen betroffener Einzelpersonen. Insoweit ist zunächst zwischen den zulässigen Rechtsmitteln des Betroffenen (Ziff. 5.1.) und dem Prüfungsmaßstab des mit der Sache befassten Unionsgericht (Ziff. 5.2.) zu unterscheiden.

5.1. Zulässige Rechtsmittel

Hinsichtlich der Justiziabilität von Sanktionen gegenüber Einzelpersonen ist wiederum anhand der jeweiligen Rechtsakte zu unterscheiden. So ist der auf der ersten Stufe erfolgte GASP-Beschluss grundsätzlich von der Kontrollkompetenz des EuGH ausgenommen, Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 6 Hs. 1 EUV, Art. 275 Abs. 1 AEUV.³⁹

Anders verhält es sich mit der Kontrolle der Einhaltung der auf der zweiten Stufe beschlossenen restriktiven Maßnahmen gegenüber natürlichen und juristischen Personen gemäß Art. 215 Abs. 2 AEUV. Die Prüfung dieses Beschlusses obliegt gemäß Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 6 Hs. 2 EUV, Art. 275 Abs. 2 AEUV dem EuGH.⁴⁰ Insoweit soll über den Wortlaut von Art. 275 Abs. 2 AEUV hinaus nicht allein die Nichtigkeitsklage des Art. 263 Abs. 4 AEUV zulässig sein, sondern der Rechtsweg zur europäischen Gerichtsbarkeit nach einer Entscheidung des EuGH auch im Rahmen eines Vorabentscheidungsersuchens (Art. 267 AEUV).⁴¹

39 Zur inzidenten Prüfung des GASP-Beschlusses, siehe unten unter Ziff. 5.2.

40 Vgl. hierzu [EuGH, Urteil vom 23.04.2013, verb. Rs. C 478/11 P bis C-482/11 P \(Gbabo u.a./Rat\)](#), ECLI:EU:C:2013:258, Rn. 57, aus der Literatur *Kokott*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 215 AEUV, Rn. 32; *Osteneck*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 215 AEUV, Rn. 37.

41 [EuGH, Urteil vom 28.3.2017, Rs. C-72/15 \(Rosneft\)](#), ECLI:EU:C:2017:236, Rn. 60 ff.; *Kokott*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 215 AEUV, Rn. 32; *Osteneck*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 215 AEUV, Rn. 25; *Schneider/Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 67. EL Juni 2019, Art. 215 AEUV, Rn. 26; *Niestedt*, in: Krenzler/Herrmann/Niestedt, EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, 13. EL Mai 2019, 50. Systematische Darstellung von Embargo- und Sanktionsmaßnahmen, Rn. 73.

Die Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes soll nach Ansicht der Literatur dabei nur unter sehr engen Voraussetzungen – insbesondere der Gefahr schwerster und unwiederbringlicher Schäden – gemäß Art. 278 S. 2 AEUV möglich sein.⁴²

Denkbar sollen nach Ansicht der Literatur ferner Schadensersatz bzw. Amtshaftungsklagen nach Art. 268 AEUV i. V. m. Art. 340 AEUV im Falle unrechtmäßigen Handelns durch die Union sein.⁴³ Umstritten sind die Fälle der Haftung der Union bei rechtmäßigen Sanktionen. Der EuGH stand einer solchen Haftung zunächst offen gegenüber,⁴⁴ lehnte sie in der Folge jedoch ab.⁴⁵ Diese Ablehnung wird in der Literatur teils kritisch mit dem Argument gesehen, dass angesichts „der besonderen Natur von Sanktionsmaßnahmen Sanktionen vorstellbar seien, die ein Wirtschaftsteilnehmer in derart schwerwiegender und spezifischer Weise betreffen könnte, dass die Kriterien eines verfassungswidrigen Sonderopfers erfüllt seien“.⁴⁶

Die vorgenannten Grundsätze dürften jedoch nach Ansicht des Verfassers in Fällen von rechtmäßigen Sanktionen gegenüber Einzelpersonen keine Anwendung finden. Personen, die Sanktionen unterliegen, weil sie Menschenrechtsverletzungen zu verantworten haben, sollten nicht in der Lage sein, die aufgrund der rechtmäßigen Sanktionen erlittenen wirtschaftlichen Einbußen geltend machen zu können. Dies widerspräche dem Sinn und Zweck der jeweiligen Sanktion.

Art. 215 Abs. 3 AEUV bestimmt letztlich, dass in den Rechtsakten nach Art. 215 AEUV die erforderlichen Bestimmungen über den Rechtsschutz vorgesehen sein müssen. Die konkreten Vorgaben der Norm sind nach Ansicht der Literatur nicht abschließend klar.⁴⁷ In der Praxis enthielten bisher die entsprechenden Sanktions-Verordnungen regelmäßig nicht die Bestimmungen über

42 *Osteneck*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 215 AEUV, Rn. 25; *Schneider/Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 67. EL Juni 2019, Art. 215 AEUV, Rn. 26.

43 *Osteneck*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 215 AEUV, Rn. 25; *Bungenberg*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 215 AEUV, Rn. 59 ff; *Kokott*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 215 AEUV, Rn. 41.

44 [EuGH, Urteil vom 15.6.2000, Rs. C-237/98 P \(Dorsch/Rat\)](#), Slg. 2000, I-4546, Rn. 18.

45 [EuGH, Urteil vom 9.9.2008, verb. Rs. C-120/06 P und C-121/06 P \(FIAMM/Rat u. a.\)](#), ECLI:EU:C:2008:476, Rn. 168 ff., vgl. hierzu auch die Darstellung bei *Kokott*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 215 AEUV, Rn. 42; *Bungenberg*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 215 AEUV, Rn. 59 ff.

46 *Bungenberg*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 215 AEUV, Rn. 61.

47 *Schöbener*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 1. Auflage 2017, Art. 215 AEUV, Rn. 21.

den Rechtsschutz.⁴⁸ Vielmehr sahen die Verordnungen vor, dass der Rat die betroffenen Personen bspw. von ihrer Aufnahme in entsprechende Listen gesondert in Kenntnis setzt.⁴⁹

5.2. Prüfungsmaßstab

Im Rahmen von Art. 275 Abs. 2 AEUV kann das Unionsgericht zunächst überprüfen, ob überhaupt Wirtschaftssanktionen hätten verhängt werden dürfen bzw., ob diese im Einzelfall rechtmäßig ergangen sind. Nach Ansicht der Literatur eröffnet Art. 275 Abs. 2 AEUV zudem die Möglichkeit einer inzidenten Überprüfung des GASP-Beschlusses.⁵⁰

Zunächst überprüft das Unionsgericht vor dem Hintergrund des effektiven Rechtsschutzes, ob die von der Unionsbehörde in der nach Art. 296 UAbs. 2 AEUV verpflichtenden Begründung angeführten Gründe der Maßnahme einerseits präzise und konkret sind und andererseits, ob die Gründe auf einer hinreichend gesicherten tatsächlichen Grundlage beruhen.⁵¹

Für den Fall von restriktiven Maßnahmen gegenüber natürlichen Personen – bspw. durch die Aufnahme in entsprechende Listen – prüft das Unionsgericht zunächst die allgemeinen Kriterien für die Aufnahme in die Liste, die Begründung für die Aufnahme der betroffenen Person in diese Liste sowie den Beweis für die Begründetheit seiner Aufnahme.⁵² Ferner ist durch das Unionsgericht eine effektive Grundrechtskontrolle zu gewährleisten,⁵³ was eine Beschränkung von Grundrechten jedoch nicht per se ausschließt.⁵⁴ Im Übrigen ist Prüfungsmaßstab von Verfahren im Anwendungsbereich von Art. 275 Abs. 2 AEUV das gesamte höherrangige Unionsrecht, insbesondere das europäische Primärrecht.⁵⁵

48 Abweichend davon, müssten nach Ansicht von *Müller-Ibold*, in: Lenz/Borchardt, EU-Verträge, 6. Auflage 2013, Art. 215 AEUV, Rn. 10 entsprechende Rechtsschutzbestimmungen jedoch in der Sanktions-VO enthalten sein.

49 Vgl. hierzu bspw. Art. 13 Abs. 2 [VERORDNUNG \(EU\) 2019/796 DES RATES vom 17. Mai 2019 über restriktive Maßnahmen gegen Cyberangriffe, die die Union oder ihre Mitgliedstaaten bedrohen](#), Abl. EU 2019 L 129 I/1 vom 17.5.2019; [Rat der Europäischen Union, Leitlinien zur Umsetzung und Evaluierung restriktiver Maßnahmen \(Sanktionen\) im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU vom 4.5.2018 \(Rats-Dok. 5664/18\)](#) Seite 55 f.. Aus dem Schrifttum: *Osteneck*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 215 AEUV, Rn. 24.

50 *Osteneck*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 215 AEUV, Rn. 29; *Schneider/Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 67. EL Juni 2019, Art. 215 AEUV, Rn. 26.

51 [EuGH, Urteil vom 21.4.2016, Rs. C-200/13 P \(Rat/Bank Saderat\)](#), ECLI:EU:C:2016:284, Rn. 98; *Schneider/Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 67. EL Juni 2019, Art. 215 AEUV, Rn. 28.

52 [EuGH, Urteil vom 18.6.2015, Rs. C-535/14 P \(Ipatau/Rat\)](#), ECLI:EU:C:2015:407, Rn. 39.

53 *Osteneck*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 215 AEUV, Rn. 29.

54 *Kokott*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 215 AEUV, Rn. 40.

55 *Dittert*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 275 AEUV, Rn. 30; *Schwarze/Voet van Vormizeele*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 215 AEUV, Rn. 9.

Grundsätzlich kommt dem Rat bei der Verhängung von wirtschaftlichen und finanziellen Sanktionen auf der Grundlage von Art. 215 AEUV in Übereinstimmung mit einem GASP-Beschluss ein weites Ermessen zu.⁵⁶ So soll der EU-Richter nicht seine Beurteilung der Beweise, Tatsachen und Umstände für den Erlass restriktiver Maßnahmen anstelle der des Rates setzen dürfen.⁵⁷ Stattdessen beschränkt sich die gerichtliche Kontrolle auf die Prüfung, ob die Verfahrensvorschriften und die Begründungspflicht beachtet worden sind, der Sachverhalt richtig ermittelt wurde und weder ein offensichtlicher Fehler in der Beurteilung der Tatsachen noch ein Ermessensmissbrauch vorliegt.⁵⁸

– Fachbereich Europa –

56 [EuGH, Urteil vom 1.3.2016, Rs. C-440/14 P \(National Iranian Oil Company/Rat\)](#), ECLI:EU:C:2016:128, Rn. 77; siehe hierzu aus der Literatur: *Schöbener*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 1. Auflage 2017, Art. 215 AEUV, Rn. 23; *Osteneck*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 215 AEUV, Rn. 30; *Müller-Ibold*, in: Lenz/Borchardt, EU-Verträge, 6. Auflage 2013, Art. 215 AEUV, Rn. 13.

57 Vgl. [EuG, Urteil vom 14.10.2009, Rs. T-390/08 \(Bank Melli Iran/Rat\)](#), ECLI:EU:T:2009:401, Rn. 36; *Osteneck*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 215 AEUV, Rn. 30.

58 Vgl. [EuG, Urteil vom 14.10.2009, Rs. T-390/08 \(Bank Melli Iran/Rat\)](#), ECLI:EU:T:2009:401, Rn. 36; *Osteneck*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 215 AEUV, Rn. 30.