



Sachstand

Restriktive Maßnahmen und Entwicklungshilfe im Recht der Europäischen Union

Restriktive Maßnahmen und Entwicklungshilfe im Recht der Europäischen Union

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 156/18
Abschluss der Arbeit: 9. November 2018
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.	Restriktive Maßnahmen durch die Europäischen Union	4
2.1.	Rechtlicher Rahmen für restriktive Maßnahmen der Europäischen Union	4
2.1.1.	Restriktive Maßnahmen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik	4
2.1.1.1.	Restriktive Maßnahmen nach Art. 215 AEUV	4
2.1.1.2.	Restriktive Maßnahmen nach Art. 75 AEUV	5
2.1.2.	Restriktive Maßnahmen im Rahmen der Handelspolitik, Art. 207 AEUV	6
2.2.	Übersicht der bestehenden Sanktionen der Europäischen Union gegenüber Drittstaaten bzw. Angehörigen von Drittstaaten	7
3.	Entwicklungshilfe der Europäischen Union	7
3.1.	Rechtlicher Rahmen für die Entwicklungshilfe der Europäischen Union	7
3.2.	Einschränkung von Entwicklungshilfemaßnahmen bei Menschenrechtsverletzungen	8
3.3.	Übersicht über Entwicklungshilfemaßnahmen der Europäischen Union	9

1. Fragestellung

Der Fachbereich Europa wird um Darstellung des rechtlichen Rahmens für restriktive Maßnahmen durch die Europäische Union (EU) gegenüber Drittstaaten bzw. Angehörigen von Drittstaaten sowie die derzeit verhängten restriktiven Maßnahmen ersucht. Ferner wird der Fachbereich Europa um Darstellung des rechtlichen Rahmens von europäischen Entwicklungshilfemaßnahmen sowie deren mögliche Einschränkung bei Menschenrechtsverletzungen durch Drittstaaten gebeten.

2. Restriktive Maßnahmen durch die Europäischen Union

2.1. Rechtlicher Rahmen für restriktive Maßnahmen der Europäischen Union

2.1.1. Restriktive Maßnahmen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik

Die Verhängung restriktiver Maßnahmen gegenüber Drittstaaten bzw. Angehörigen von Drittstaaten, d. h. insbesondere die Aussetzung, Einstellung oder Einschränkung der Wirtschafts- und Finanzbeziehungen, durch die EU erfolgt im Rahmen der außen- und sicherheitspolitischen Handlungen der Europäischen Union. Die Handlungen der Europäischen Union richten sich nach den Bestimmungen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), Art. 23 bis Art. 46 des Vertrags über die Europäische Union (EUV). Rechtsgrundlage für die Anordnung restriktiver Maßnahmen sind entweder Art. 28 EUV („Operatives Vorgehen der EU“) oder Art. 29 EUV („Standpunkte der Union“). In beiden Fällen entscheidet der Rat grundsätzlich durch einstimmigen Beschluss, der weitgehend den Umfang und die Art der restriktiven Maßnahmen bestimmt, Art. 31 Abs. 1 EUV.¹

Ein im Rahmen der GASP erlassener Beschluss bedarf sodann der weiteren Durchführung bzw. Umsetzung durch Sekundärrechtsakte, deren Rechtsgrundlage sich aus dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ergibt. Als Rechtsgrundlagen stehen insbesondere Art. 215 AEUV sowie Art. 75 AEUV zur Verfügung.

2.1.1.1. Restriktive Maßnahmen nach Art. 215 AEUV

Art. 215 Abs. 1 AEUV sieht vor, dass soweit ein Beschluss nach Titel V Kapitel 2 EUV (Art. 23 – 41 EUV) die Aussetzung, Einschränkung oder vollständige Einstellung der Wirtschafts- oder Finanzbeziehungen zu einem oder mehreren Drittländern vorsieht, der Rat die erforderlichen Maßnahmen mit qualifizierter Mehrheit auf gemeinsamen Vorschlag des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und der Kommission erlässt.² Gleiches gilt gemäß

¹ In den Fällen des Art. 31 Abs. 2 EUV genügt dagegen ein Beschluss mit qualifizierter Mehrheit, Art. 31 Abs. 1 Satz 2 EUV. *Niestedt*, in: Krenzler/Herrmann/Niestedt, EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, 11. Ergänzungslieferung, Februar 2018, 50. Systematische Darstellung von Embargo- und Sanktionsmaßnahmen, Rn. 29.

² *Niestedt*, in: Krenzler/Herrmann/Niestedt, EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, 11. Ergänzungslieferung, Februar 2018, 50. Systematische Darstellung von Embargo- und Sanktionsmaßnahmen, Rn. 28 f.

Art. 215 Abs. 2 AEUV im Hinblick auf restriktive Maßnahmen gegen natürliche oder juristische Personen sowie Gruppierungen oder nichtstaatliche Einrichtungen.

Der Vollzug der Sanktionsmaßnahmen erfolgt durch die Mitgliedstaaten, wobei die ordnungsgemäße Durchführung von der Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten fortlaufend kontrolliert wird.³ In der Regel werden restriktive Maßnahmen i. S. d. Art. 215 AEUV als Verordnungen erlassen.⁴ Diese wirken dann unmittelbar in den Mitgliedstaaten, enthalten jedoch keine Straf- oder Bußgeldtatbestände. Letztere sind wiederum von den Mitgliedstaaten zu regeln.⁵ Der deutsche Gesetzgeber hat Straf- und Bußgeldtatbestände für Verstöße gegen EU-Sanktionen in das Außenwirtschaftsgesetz (AWG) eingefügt.⁶

Ferner können individuell restriktive Maßnahmen nach Art. 215 Abs. 2 AEUV nach der Rechtsprechung des EuGH auch als Durchführungsakte gemäß Art. 291 Abs. 2 AEUV erlassen werden, „wenn es einheitlicher Bedingungen für die Durchführung bestimmter in dieser Verordnung vorgesehener restriktiver Maßnahmen bedarf“.⁷ Gemäß Art. 291 Abs. 2 AEUV können der Kommission bzw. dem Rat Durchführungsbefugnisse übertragen werden, soweit es einheitlicher Bedingungen für die Durchführung von verbindlichen Rechtsakten der Europäischen Union bedarf. Der Rat kann sich insoweit die entsprechenden Durchführungsbefugnisse vorbehalten, soweit dies die Erfordernisse der Kohärenz, der Koordination und der Schnelligkeit beim Erlass der entsprechenden Maßnahmen rechtfertigen.⁸

2.1.1.2. Restriktive Maßnahmen nach Art. 75 AEUV

Neben den vorgenannten Maßnahmen auf der Grundlage des Art. 215 AEUV können restriktive Maßnahmen nach Art. 75 AEUV in Bezug auf Kapitalbewegungen und Zahlungen erfolgen. Nach dieser Vorschrift schaffen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen einen Rahmen für Verwaltungsmaßnahmen in Bezug auf Kapitalbewegungen und Zahlungen. Dazu können das Einfrieren von Geldern, finanziellen Vermögenswerten oder wirtschaftlichen Erträgen gehören, deren Eigentümer oder Besitzer natürliche oder juristische Personen, Gruppierungen oder nichtstaatliche Einheiten sind, sofern dies not-

³ *Schneider/Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, 64. Ergänzungslieferung, Mai 2018, Art. 215 AEUV, Rn. 23.

⁴ *Schneider/Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, 64. Ergänzungslieferung, Mai 2018, Art. 215 AEUV, Rn. 24.

⁵ *Schneider/Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, a.a.O.

⁶ Siehe §§ 17, 18 und 19 AWG.

⁷ [EuGH, Urteil vom 1.3.2016, Rs. C-440/14 P](#), Rn. 34 ff. (National Iranian Oil Company/Rat), dazu Kokott in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 215 AEUV, Rn. 47.

⁸ [EuGH, Urteil vom 1.3.2016, Rs. C-440/14 P](#), Rn. 34 ff. (National Iranian Oil Company/Rat), dazu Kokott in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 215 AEUV, Rn. 55-59.

wendig ist, um die Ziele des Art. 67 EUV in Bezug auf die Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus und damit verbundener Aktivitäten zu verwirklichen. Die aufgeführten Maßnahmen sind jedoch nicht abschließend.⁹ In der Folge erlässt der Rat auf Vorschlag der Kommission Maßnahmen zur Umsetzung des vorgenannten Rahmens.

Art. 75 AEUV findet hauptsächlich bei der Umsetzung von UN-Resolutionen in unmittelbar anwendbares EU-Recht Anwendung.¹⁰ Im Verhältnis zu Art. 215 AEUV, dessen restriktive Maßnahmen sich auch auf den Kapital- und Zahlungsverkehr erstrecken können, bildet Art. 75 AEUV nach der Rechtsprechung des EuGH insoweit keine speziellere Vorschrift.¹¹ In der Literatur ist dies nicht unumstritten.¹²

2.1.2. Restriktive Maßnahmen im Rahmen der Handelspolitik, Art. 207 AEUV

Umstritten ist, ob Wirtschaftssanktionen subsidiär auch im Rahmen der europäischen Handelspolitik, insbesondere auf der Grundlage von Art. 207 AEUV, erfolgen können.¹³ Einschlägige Rechtsprechung ist hierzu nicht ersichtlich. In der Literatur wird insoweit diskutiert, ob Art. 207 AEUV subsidiär zu Art. 215 AEUV anwendbar bleiben kann, sofern kein einstimmiger Beschluss des Rates nach Art. 28 oder 29 EUV zustande kommt. Eine Ansicht bejaht die subsidiäre Anwendbarkeit des Art. 207 AEUV vor dem Hintergrund der europäischen Integration und sieht sich im Einklang mit dem umfassenden Verständnis des EuGH einer gemeinsamen Handelspolitik.¹⁴ Eine andere Ansicht bejaht die Anwendbarkeit des Art. 207 AEUV im Hinblick auf die außenpolitische Zielbindung der Handelspolitik für den Fall, dass anderenfalls die Union handlungsunfähig wäre.¹⁵ Die wohl überwiegende Ansicht geht hingegen davon aus, dass restriktive Maßnahmen nicht auf Art. 207 AEUV gestützt werden können, da Art. 215 AEUV besondere Voraussetzungen

⁹ *Niestedt*, in: Krenzler/Herrmann/Niestedt, EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, 11. Ergänzungslieferung, Februar 2018, 50. Systematische Darstellung von Embargo- und Sanktionsmaßnahmen, Rn. 28 f.

¹⁰ *Niestedt*, in: Krenzler/Herrmann/Niestedt, EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, 11. Ergänzungslieferung, Februar 2018, 50. Systematische Darstellung von Embargo- und Sanktionsmaßnahmen, Rn. 30.

¹¹ [EuGH, Urteil vom 19.12.2012](#), Rs. C-130/10 (Parlament ./ Rat) Rn. 66.

¹² Dagegen: *Kokott*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 215 AEUV, Rn. 46; *Cremer/Schmalenbach*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Auflage 2016, Art. 215, Rn. 30; dafür: *Niestedt*, in: Krenzler/Herrmann/Niestedt, EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, 11. Ergänzungslieferung, Februar 2018, 50. Systematische Darstellung von Embargo- und Sanktionsmaßnahmen, Rn. 28.

¹³ Dazu *Kokott*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 215 AEUV, Rn. 12 m. w. N.

¹⁴ *Kokott*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 215 AEUV, Rn. 12.

¹⁵ *Bungenberg*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 207, Rn. 31.

für die außenpolitisch motivierten und im Rahmen der GASP behandelten restriktiven Maßnahmen aufstellt.¹⁶

2.2. Übersicht zu den bestehenden Sanktionen der Europäischen Union gegenüber Drittstaaten bzw. Angehörigen von Drittstaaten

Eine Übersicht zu den aktuellen Sanktionen der Europäischen Union einschließlich Angaben zu Umfang, Begründung und Rechtsgrundlage findet sich auf der Internetseite „*EU Sanctions Map*“.¹⁷ Hierauf wird verwiesen.

3. Entwicklungshilfe der Europäischen Union

3.1. Rechtlicher Rahmen für die Entwicklungshilfe der Europäischen Union

Grundsätzliche Leitlinien des Handels der Europäischen Union im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit finden sich in Art. 21 Abs. 1 EUV. Danach lässt sich die EU bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit, der universellen Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der Achtung der Menschenwürde, dem Grundsatz der Gleichheit und dem Grundsatz der Solidarität sowie der Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts leiten. Gleichsam strebt die EU den Ausbau von Beziehungen und Partnerschaften zu Drittländern und zu regionalen oder weltweiten internationalen Organisationen an, die diese Grundsätze teilen.

Die weitere Ausgestaltung des rechtlichen Rahmens der europäischen Entwicklungszusammenarbeit erfolgt im Rahmen des AEUV. Gemäß Art. 4 Abs. 4 AEUV erstreckt sich die Zuständigkeit der Europäischen Union in diesem Bereich darauf, Maßnahmen zu treffen und eine gemeinsame Politik zu verfolgen, ohne dass die Ausübung dieser Zuständigkeit die Mitgliedstaaten hindert, ihre Zuständigkeit auszuüben. Weitere konkretisierende Regelungen sehen die Art. 208 bis 211 AEUV vor.

Hauptziel der europäischen Entwicklungspolitik ist danach die Bekämpfung und auf längere Sicht die Beseitigung von Armut, Art. 208 Abs. 1 UA 1 AEUV. Dazu kann die EU u. a. mit Drittländern und den zuständigen internationalen Organisationen Übereinkünfte schließen, die zur Verwirklichung der Ziele des Art. 21 EUV sowie des Art. 208 AEUV beitragen. Die EU sowie die Mitgliedstaaten koordinieren ihre Politik auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit und stimmen ihre Hilfsprogramme aufeinander ab, auch in internationalen Konferenzen, damit ihre Maßnahmen einander besser ergänzen und wirksamer sind, Art. 210 Abs. 1 AEUV. Gleichsam arbeiten die Mitgliedstaaten und die Union im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse mit dritten Ländern und

¹⁶ Cremer/Schmalenbach, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Auflage 2016, Art. 215, Rn. 31; Weiß, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, 64. Ergänzungslieferung, Mai 2018, Art. 207 AEUV, Rn. 57.

¹⁷ [EU Sanctions Map](#) (zuletzt abgerufen am 09.11.2018), siehe ferner die Auflistung im Sachstand [WD 2 -3000-094/18](#) vom 9.7.2018.

den zuständigen internationalen Organisationen zusammen, Art. 211 AEUV. Im Rahmen der Entwicklungspolitik der Europäischen Union sind zudem die Haushaltsvorschriften der Art. 312 bis 316 AEUV zu berücksichtigen.

Ferner unterhält die EU weitere multilaterale und bilaterale Abkommen mit Drittstaaten auf der Grundlage von Art. 217 AEUV.¹⁸ Hervorzuheben ist insoweit das sog. „Cotonou-Abkommen“ vom 23.06.2000 in Bezug auf die Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean.¹⁹

3.2. Einschränkung von Entwicklungshilfemaßnahmen bei Menschenrechtsverletzungen

Die Gewährleistung von u.a. Menschenrechten spielt für die EU im Hinblick auf Entwicklungshilfemaßnahmen eine bedeutende Rolle.²⁰ Neben der aktiven Förderung²¹ der Menschenrechte besteht die Möglichkeit der Durchführung negativer Maßnahmen wie z. B. die Aussetzung von aufgrund einseitiger Instrumente gewährter Hilfen sowie die Suspendierung von Abkommen auf der Grundlage sog. Menschenrechtsklauseln²² bei Nichteinhaltung der Grundsätze der Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte durch ein Entwicklungsland.²³ Die Wirksamkeit von Menschenrechtsklauseln in internationalen Abkommen wurde vom EuGH bestätigt.²⁴

Die Durchführung von negativen Maßnahmen richtet sich dabei nach dem jeweiligen Abkommen. Die EU besitzt insoweit gemäß Art. 21 Abs. 2 lit. b EUV einen Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Ausgestaltung der Menschenrechtsklauseln.²⁵ Soweit Menschenrechtsverletzungen nach dem Maßstab der vertraglichen Vorgaben geltend gemacht werden, sind bspw. nach dem Cotonou-Abkommen²⁶ zunächst Konsultationen mit der vertragsverletzenden Partei durchzuführen, Art. 96 Abs. 2 des Abkommens. Führen die Konsultationen nicht zu einer für beide Vertragsparteien annehmbaren Lösung, werden Konsultationen abgelehnt, oder liegt ein besonders dringender

¹⁸ Vgl. die Übersicht zu [bilateralen Abkommen der Europäischen Union](#) (zuletzt abgerufen am 09.11.2018).

¹⁹ Partnerschaftsabkommen zwischen den Mitgliedern der Gruppe der Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedern andererseits, unterzeichnet in Cotonou am 23.06.2000, [Abl. EU 2000 L 317/3](#) vom 15.12.2000 (zuletzt abgerufen am 09.11.2018).

²⁰ Siehe [EuGH, Urteil vom 3.12.1996](#), Rs. C-268/94 (Portugiesische Republik/Rat), Rn. 23, dazu *Streinz/Kruis*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 208 AEUV, Rn. 20 ff.

²¹ Siehe dazu die beispielhaft *Streinz/Kruis*, in: Streinz EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 208 AEUV, Rn. 22.

²² Siehe dazu *Vöneky/Beylage-Haarmann*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, 64. Ergänzungslieferung, Mai 2018, Art. 217 AEUV, Rn. 62.

²³ *Streinz/Kruis*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 208 AEUV, Rn. 23.

²⁴ Siehe dazu [EuGH, Urteil vom 3.12.1996](#), Rs. C-268/94 (Portugiesische Republik/Rat), Rn. 23 ff.

²⁵ Z. B. im Hinblick auf spezifische entwicklungsrelevante Besonderheiten, dazu: *Zimmermann*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 208 AEUV, Rn. 67.

²⁶ Siehe oben Fn. 18.

Fall vor, so können geeignete Maßnahmen, bis hin zur Aussetzung der Anwendung des Abkommens als *ultima ratio*, getroffen werden, Art. 96 Abs. 2 und 3 des Cotonou-Abkommens.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass den Organen der EU mangels konkreter Handlungsanweisungen in Art. 21 Abs. 2 lit. b EUV im Hinblick auf die Reaktion zu konkreten Menschenrechtsverletzungen ein politischer Ermessensspielraum innerhalb der jeweiligen Verträge sowie im Rahmen des Völkerrechts zusteht.²⁷

3.3. Übersicht über Entwicklungshilfemaßnahmen der Europäischen Union

Eine Übersicht der Entwicklungshilfemaßnahmen der Europäischen Union, insbesondere zu den länderspezifischen Investitionsvolumen, findet sich im „*2017 Annual Report on the Implementation of the European Union’s instruments for financing external actions in 2016*“.²⁸ Hierauf wird verwiesen.

– Fachbereich Europa –

²⁷ Hierzu zählen insbesondere der Art. 60 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (WVRK), dazu *Zimmermann*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 208 AEUV, Rn. 68 m. w. N.

²⁸ [2017 Annual Report on the Implementation of the European Union’s instruments for financing external actions in 2016](#) (zuletzt abgerufen am 09.11.2018), zu den länderspezifischen Investitionsvolumen siehe , Seite 33, Table 8a („*Commitments*“) und Seite 38, Table 8b („*Disbursements*“).