



Sachstand

Überwachung und Evaluierung restriktiver Maßnahmen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union

Überwachung und Evaluierung restriktiver Maßnahmen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 – 019/20
Abschluss der Arbeit: 3. April 2020
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.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellungen und Vorbemerkung	4
2.	Restriktive Maßnahmen	4
2.1.	Rechtsrahmen und Verfahren des Erlasses restriktiver Maßnahmen	5
2.2.	Formen restriktiver Maßnahmen	6
2.3.	Derzeit verhängte Sanktionen der Europäischen Union	6
3.	Überwachung und Evaluierung der Umsetzung restriktiver Maßnahmen	7
3.1.	Maßgaben zur Überwachung und fortlaufenden Evaluierung	7
3.2.	Festlegungen zu den Akteuren	8

1. Fragestellungen und Vorbemerkung

Der Fachbereich Europa wurde beauftragt, darzulegen, ob und wie die Institutionen der Europäischen Union (EU) restriktive Maßnahmen der Union im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik überwachen und evaluieren. Dabei erfasst die Fragestellung u.a. die daran beteiligten Akteure, die Form der Berichterstattung und die angewandte Methodik.

Mit dem vorliegenden Sachstand werden zunächst der Rechtsrahmen und das Verfahren für den Erlass restriktiver Maßnahmen skizziert sowie ein Überblick über die angewandten Formen und aktuell verhängte Sanktionen gegeben (Tz. 2). Hinsichtlich der Fragen zur Überwachung und Evaluierung verhängter restriktiver Maßnahmen wird das hierzu erlassene Regelwerk des Rates der Europäischen Union (Rat) untersucht und die Akteure benannt (Tz. 3).

2. Restriktive Maßnahmen

Der Rat charakterisiert restriktive Maßnahmen oder "Sanktionen" als wichtiges Instrument der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU¹ und betrachtet sie als „Bestandteil einer integrierten, breit angelegten Politik, die den politischen Dialog, Anreize und eine Konditionalität umfassen sollte und als letztes Mittel sogar die Anwendung von Zwangsmaßnahmen im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen beinhalten.“² Die EU setzt restriktive Maßnahmen ein, um nach Maßgabe zuvor festgelegter Ziele eine Änderung in der Politik oder im Handeln eines oder mehrerer Drittstaaten, Organisationen oder Einzelpersonen, gegen die sich die Maßnahmen richten, zu erreichen.³ Restriktive Maßnahmen werden unter anderem mit folgenden Zielsetzungen erlassen:

- Bekämpfung des Terrorismus,
- Unterbindung proliferationsrelevanter nuklearer Tätigkeiten,
- Bekämpfung von Menschenrechtsverletzungen,
- Ahndung der Annektierung fremder Hoheitsgebiete sowie
- die Unterbindung der bewussten Destabilisierung eines souveränen Staates.

Dabei kann die EU restriktive Maßnahmen entweder auf eigene Initiative oder zur Umsetzung von Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen verhängen. Im letzteren Fall kann die Union Sanktionen der Vereinten Nationen auch verschärfen und weitergehende Maßnahmen ergreifen.⁴

¹ Rat der EU, Website, Politikbereiche, [„Sanktionen: Wann und wie die EU restriktive Maßnahmen verhängt“](#), abgerufen am 23. März 2020.

² Rat der EU, Grundprinzipien für den Einsatz restriktiver Maßnahmen (Sanktionen), [Rats-Dok 10198/1/04 REV 1](#) vom 7. Juni 2004.

³ Rat der EU, Leitlinien zur Umsetzung und Evaluierung restriktiver Maßnahmen (Sanktionen) im Rahmen der GASP der EU vom 4. Mai 2018 ([Rats-Dok 5664/18](#)), S. 5

⁴ Fn. 3, S. 5.

2.1. Rechtsrahmen und Verfahren des Erlasses restriktiver Maßnahmen

Art. 215 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) kodifiziert eine ausschließliche Kompetenz der Union zur Verhängung restriktiver Maßnahmen in Form von Wirtschafts- oder Finanzsanktionen. Dabei räumt Art. 215 Abs. 1 AEUV die Möglichkeit ein, die Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zu einem Drittland oder mehreren Drittländern teilweise oder vollständig zu reduzieren, während Art. 215 Abs. 2 AEUV vorsieht, solche restriktiven Maßnahmen auch gegen natürliche oder juristische Personen sowie Gruppierungen oder nichtstaatliche Einheiten zu erlassen.⁵

Bedingungen für die Verhängung restriktiver Maßnahmen sowohl gegen Drittstaaten als auch gegen Personen oder Gruppierungen gemäß Art. 215 AEUV erzeugt ein nach Titel V Kapitel 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) erlassener Beschluss im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Union (GASP-Beschluss). Somit ergibt sich für die Verhängung restriktiver Maßnahmen jeweils ein zweistufiges Verfahren:

Gegenstand der ersten Stufe dieses zweistufigen Rechtsetzungsverfahrens ist ein GASP-Beschluss gemäß Titel V Kapitel 2 EUV. In Betracht kommt hier insbesondere der Beschluss gemäß Art. 29 EUV (Standpunkte der Union);⁶ hiervon hat der Rat in der Vergangenheit im Bereich der restriktiven Maßnahmen sowie im Bereich der Terrorismusbekämpfung Gebrauch gemacht.⁷ Die Beschlüsse nach Art. 29 EUV fasst der Rat in aller Regel nach dem in Art. 31 Abs. 1 EUV bestimmten Verfahren einstimmig.⁸ Der Beschluss enthält die grundlegende Entscheidung hinsichtlich des „Ob“ einer restriktiven Maßnahme und definiert ihre Adressaten, die Ziele, die Reichweite und umreißt die Inhalte. Der Beschluss des Rates muss auf ein Tätigwerden der Union gerichtet sein, um die ausschließliche Unionskompetenz zu eröffnen und die Mitgliedstaaten zu binden.⁹

In der darauffolgenden zweiten Stufe beschließt der Rat auf der Grundlage des vorgenannten GASP-Beschlusses über restriktive Maßnahmen gemäß dem in Art. 215 Abs. 1 AEUV vorgesehenen Verfahren. Zunächst legen der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (HV) und die Europäische Kommission (KOM) einen gemeinsamen – inhaltlich entsprechenden – Vorschlag zur Umsetzung des GASP-Beschlusses vor. Während sich der HV dem Vorschlag der KOM förmlich anschließen kann,¹⁰ ist die KOM zur Übermittlung eines Vorschlags grundsätzlich verpflichtet.¹¹ Der darauffolgende Beschluss des Rates wird mit qualifizierter Mehrheit (Art. 16 Abs. 3 EUV) gefasst und das Europäische Parlament wird hierüber unterrichtet (Art. 215 Abs. 1 AEUV).

⁵ Osteneck in Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 215 AEUV, Rn. 2 ff.

⁶ Rat der EU, Leitlinien zur Umsetzung und Evaluierung restriktiver Maßnahmen (Sanktionen) im Rahmen der GASP der EU vom 4. Mai 2018 ([Rats-Dok 5664/18](#)), S. 6.

⁷ Terhechte in Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 29 EUV, Rn. 7.

⁸ Terhechte in Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 31 EUV, Rn. 3. In Ausnahmefällen gemäß Art. 31 Abs. 2 EUV entscheidet der Rat mit qualifizierter Mehrheit.

⁹ Osteneck in Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 215 AEUV, Rn 12 sowie Terhechte, ebda, Art. 29 EUV, Rn. 2.

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

¹¹ Osteneck in Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 215 AEUV, Rn 14.

Der Rat hat zu Fragen des Verfahrens, der Ausgestaltung von Zielen und Inhalten sowie der Praxis restriktiver Maßnahmen eine Reihe von Leitlinien verabschiedet, die er wiederholt überarbeitet hat. Hierzu gehören die „Grundprinzipien für den Einsatz restriktiver Maßnahmen (Sanktionen)“,¹² die „Leitlinien zur Umsetzung und Bewertung restriktiver Maßnahmen im Rahmen der GASP der EU“,¹³ die „Vorbildlichen Verfahren der EU für die wirksame Umsetzung restriktiver Maßnahmen“¹⁴ sowie die „Empfehlungen für Arbeitsmethoden autonomer EU-Sanktionsregime“.¹⁵

2.2. Formen restriktiver Maßnahmen

Die hier erörterten restriktiven Maßnahmen auf der Grundlage von Rechtsakten der Union sind zu unterscheiden von den sog. diplomatischen Sanktionen, bei denen etwa die diplomatischen Beziehungen zu dem Staat, gegen den sich diese Maßnahmen richten, ausgesetzt oder abgebrochen werden oder die diplomatischen Vertreter der EU und ihrer Mitgliedstaaten koordiniert abgezogen werden.

Die Formen der von der EU angewandten restriktiven Maßnahmen variieren in Abhängigkeit von den angestrebten Zielen und der Wahl der effektivsten Methode zu deren Erreichung. Diese Bandbreite reflektiert den zielgerichteten und differenzierten Ansatz der EU bei dem Erlass restriktiver Maßnahmen. Sie umfasst u. a.:¹⁶

- das Einfrieren von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen,
- Einreisebeschränkungen,
- Waffenembargos,
- Embargos über Ausrüstung, die zur internen Repression verwendet werden kann,
- sonstige Ausfuhrbeschränkungen,
- Einfuhrbeschränkungen,
- Flugverbote,
- Verbot der Erbringung bestimmter Dienstleistungen,
- Verbot der Erbringung von Finanzdienstleistungen,
- Investitionsverbote sowie
- Verbote oder Maßnahmen für bestimmte Sektoren, zur Verhinderung des Missbrauchs von Ausrüstung oder Technologie zur Überwachung des Internet und anderer Kommunikationskanäle

2.3. Derzeit verhängte Sanktionen der Europäischen Union

Auf Initiative des estnischen Ratsvorsitzes (2017) veröffentlicht der Rat der EU eine stetig aktualisierte Übersicht der durch die EU verhängten Sanktionen. Der online¹⁷ verfügbaren interaktiven

¹² Rat der EU, Grundprinzipien für den Einsatz restriktiver Maßnahmen (Sanktionen) vom 7. Juni 2004 ([Rats-Dok 10198/1/04 REV 1](#)).

¹³ Fn. 6.

¹⁴ Rat der EU, Vorbildliche Verfahren der EU für die wirksame Umsetzung restriktiver Maßnahmen vom 4. Mai 2018 ([Rats-Dok 8519/18](#)).

¹⁵ Rat der EU, Recommendations for working methods for EU autonomous sanctions ([Rats-Dok 18920/11](#)) Das hier zitierte Dokument ist lediglich teilweise für die Öffentlichkeit zugänglich, im übrigen LIMITÉ.

¹⁶ Fn. 6, S. 8.

¹⁷ EU Sanctions Map, online abrufbar unter: <https://www.sanctionsmap.eu/#/main> (zul. abgerufen am 1. April 2020).

Karte sind die Adressaten der Maßnahmen (Staaten, Organisationen, Personen), der Umfang der verhängten Maßnahmen, die zugrundeliegenden Rechtsakte der Union sowie der Vereinten Nationen (soweit es sich um durch die EU umgesetzte UN-Sanktionen handelt) sowie die anwendbaren EU-Leitlinien und –Empfehlungen zu entnehmen.

Die mit dieser Karte bereitgestellten Informationen erfassen sämtliche Sanktionen, die entweder von der EU autonom (S. 4 bis S. 217) oder von der EU in Anwendung von Sanktionsentscheidungen der Vereinten Nationen (S. 218 bis S. 257) verhängt wurden. Sie sind hier beigefügt als

Anlage.

3. Überwachung und Evaluierung der Umsetzung restriktiver Maßnahmen

Festlegungen zur Überwachung und Evaluierung restriktiver Maßnahmen hat der Rat in seinen Leitlinien zur Umsetzung und Evaluierung restriktiver Maßnahmen (Sanktionsleitlinien) im Rahmen der GASP der EU¹⁸ (zuletzt aktualisiert am 4. Mai 2018) getroffen.

3.1. Maßgaben zur Überwachung und fortlaufenden Evaluierung

Diese Festlegungen des Rates zur Überwachung und Evaluierung in den Sanktionsleitlinien beziehen sich ausschließlich auf eine laufende Überprüfung (Ongoing-Evaluation) der Wirksamkeit restriktiver Maßnahmen. Der Rat hat hier weder zu einer Ex-ante- noch zu einer Ex-post-Evaluierung restriktiver Maßnahmen Bestimmungen vorgesehen. Im Einzelnen hat der Rat folgendes festgelegt:

Nach Ziff. 31 der Sanktionsleitlinien sollte die Entwicklung der Lage unter Berücksichtigung des mit einer restriktiven Maßnahme verfolgten speziellen Ziels sowie aller weiteren relevanten Faktoren verfolgt werden. Eine spezielle Überprüfung sollte anberaumt werden, wenn sich die politischen Rahmenbedingungen ändern.

Erlassene Sanktionsregime sollen einer regelmäßigen Bewertung durch die einschlägigen Vorbereitungsgruppen¹⁹ des Rates – gegebenenfalls mit Unterstützung des Europäischen Auswärtigen Dienstes, der KOM und der Missionschefs – unterzogen werden, um eine Anpassung der Maßnahmen bei Bedarf entsprechend den Entwicklungen in Bezug auf die erklärten Ziele und ihrer diesbezüglichen Wirksamkeit zu ermöglichen (Ziff. 32).

Ziff. 33 der Sanktionsleitlinien sieht vor, dass Kriterien, die für die Aufhebung einer restriktiven Maßnahme erfüllt sein müssen, in dem entsprechenden Rechtsakt festgelegt werden können; für

¹⁸ Fn. 6.

¹⁹ Dies sind die Ratsarbeitsgruppe, die für die geografische Region zuständig ist, zu der das betroffene Land gehört (beispielsweise die Gruppe "Osteuropa und Zentralasien" für die Ukraine und Belarus; die Gruppe "Maschrik/Maghreb" für Syrien), die Gruppe der Referenten für Außenbeziehungen (RELEX) sowie gegebenenfalls das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) und der Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV II). Vgl. Rat der EU, Website, Politikbereiche, „[Verfahren für die Annahme und Überprüfung von EU-Sanktionen](#)“, zuletzt abgerufen am 1. April 2020.

den Regelfall sei jedoch eine genaue Definition des mit der restriktiven Maßnahme verfolgten speziellen Ziels ausreichend.

Gemäß Ziff. 34 der Sanktionsleitlinien sollte im entsprechenden GASP-Rechtsakt je nach Entscheidung des Rates entweder eine Ablauffrist oder eine Überprüfungsklausel für die restriktive Maßnahme bestimmt werden, um eine Beratung und Entscheidung über eine etwaige Verlängerung der restriktiven Maßnahmen innerhalb eines angemessenen Zeitraums zu ermöglichen. Wird eine Ablauffrist festgesetzt, soll diese Anlass für eine Überprüfung der restriktiven Maßnahme und die Beurteilung der Zielerreichung sein (Ziff. 35).

In den entsprechenden GASP-Rechtsakten sowie den zugehörigen EU-Verordnungen soll eine regelmäßige Berichterstattung über die Durchführungs- und Durchsetzungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten zur Umsetzung einer restriktiven Maßnahme vorgesehen werden. Dieses auf EU-Ebene angesiedelte Monitoring soll die kohärente Prüfung ermöglichen, ob restriktive Maßnahmen die beabsichtigte Wirkung entfalten. Insbesondere bei den eigenständig durch die EU verhängten Maßnahmen sind diese Bewertungsergebnisse Grundlage für die Entscheidung über eine Anpassung der Rechtstexte und auch für die Entscheidung über die Zweckmäßigkeit der Aufrechterhaltung dieser Maßnahmen (Ziff. 95).

3.2. Festlegungen zu den Akteuren

Für die Überwachung und fortlaufende Evaluierung hat der Rat ein spezielles Arbeitsgremium eingerichtet. Dabei handelt es sich um die Ratsarbeitsgruppe für Außenbeziehungen (RELEX), die in regelmäßigen Abständen in der besonderen Zusammensetzung „Sanktionen“ (RELEX/Sanktionen) zusammentritt und nach Bedarf – auch durch Experten aus den Hauptstädten der Mitgliedstaaten – verstärkt wird.²⁰

Das Mandat des Ratsgremiums RELEX/Sanktionen umfasst unter Verweis auf Teil IV der Sanktionsleitlinien²¹ die folgenden Aufgabenbereiche:

- den Informations- und Erfahrungsaustausch hinsichtlich der Umsetzung restriktiver Maßnahmen der EU;
- Beiträge zur Entwicklung vorbildlicher Verfahren der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung restriktiver Maßnahmen;
- das Sammeln aller verfügbaren Informationen über (angebliche) Versuche betroffener Staaten, Personen oder Organisationen, restriktive Maßnahmen der EU und andere internationale Sanktionsregelungen, die für die EU von Interesse sind, zu umgehen;
- den Informations- und Erfahrungsaustausch, gegebenenfalls auch mit Drittstaaten und internationalen Organisationen, über die Umsetzung internationaler Sanktionsregelungen, die für die EU von Interesse sind;
- Unterstützung bei der Bewertung der Ergebnisse der Umsetzung restriktiver Maßnahmen und der dabei aufgetretenen Schwierigkeiten;

²⁰ Rat der EU, I-Punkt-Vermerk: Überwachung und Bewertung von restriktiven Maßnahmen (Sanktionen) im Rahmen der GASP - Einrichtung einer Zusammensetzung "Sanktionen" der Gruppe der Referenten für Außenbeziehungen (Gruppe der Referenten für Außenbeziehungen/Sanktionen) vom 22. Januar 2004, [Rats-Dok 5603/04](#).

²¹ Fn. 6, Ziff. 94, S. 44.

- den Gedankenaustausch über Mittel und Wege zur Sicherstellung einer effizienten Handhabung der Sanktionsregelungen einschließlich der darin vorgesehenen humanitären Bestimmungen;
- die Prüfung aller relevanten technischen Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung restriktiver Maßnahmen der EU.

- Fachbereich Europa -