



Sachstand

Einzelfragen zu Sanktionen der Europäischen Union

Einzelfragen zu Sanktionen der Europäischen Union

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 021/22
Abschluss der Arbeit: 30. März 2022
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.	Fragestellung	4
2.	Rechtsgrundlage und Verfahren für die Verhängung von Sanktionen der Europäischen Union	4
3.	Rechtliche Voraussetzungen und Grenzen für die Verhängung von Sanktion	5
4.	Rechtsschutzmöglichkeiten	6

1. Fragestellung

An den Fachbereich wurden eine Reihe von Fragen zu von der Europäischen Union verhängten Sanktionen gegen Drittstaaten gerichtet, die nachfolgend systematisch beantwortet werden.

2. Rechtsgrundlage und Verfahren für die Verhängung von Sanktionen der Europäischen Union

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.¹

Bedingung für die Verhängung restriktiver Maßnahmen sowohl gegen Drittstaaten als auch gegen Personen oder Gruppierungen gemäß Art. 215 AEUV ist 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).²

Hierauf hat der Rat beispielsweise jüngst folgende Sanktionsbeschlüsse gestützt:

- Beschluss (GASP) 2022/327 des Rates vom 25. Februar 2022 zur Änderung des Beschlusses 2014/512/GASP über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren
- Beschluss (GASP) 2022/335 des Rates vom 28. Februar 2022 zur Änderung des Beschlusses 2014/512/GASP über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren
- Beschluss (GASP) 2022/346 des Rates vom 1. März 2022 zur Änderung des Beschlusses 2014/512/GASP über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren

¹ Osteneck in Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 215 AEUV, Rn. 2 ff.

² 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.

Die Beschlüsse nach Art. 29 EUV fasst der Rat in aller Regel nach dem in Art. 31 Abs. 1 EUV bestimmten Verfahren einstimmig.³ 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.⁴

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,⁵ ist die KOM zur Übermittlung eines Vorschlags grundsätzlich verpflichtet.⁶ 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).

3. Rechtliche Voraussetzungen und Grenzen für die Verhängung von Sanktion

Der Rat kann restriktive Maßnahmen erst nach einem Beschluss nach Titel V Kapitel 2 des EUV („Besondere Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ – GASP) zur Aussetzung, Einschränkung oder vollständigen Einstellung der Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zu einem Drittland oder mehreren Drittländern (Art. 215 Abs. 1 Halbs. 1 AEUV) erlassen.

Nach Art. 24 Abs. 1 UAbs. 1 EUV erstreckt sich die „Zuständigkeit der Union in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik [...] auf alle Bereiche der Außenpolitik sowie auf sämtliche Fragen im Zusammenhang mit der Sicherheit der Union...“

Nach Art. 25 EUV verfolgt die Union ihre Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, indem sie u.a. Beschlüsse erlässt zur Festlegung der von ihr durchzuführenden Aktionen (Art. 25 b) i) EUV).

³ 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.

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

⁵ EuGH, Urt. v. 19.7.2012, Rs. C-130/10 (Parlament/Rat), Rn. 105.

⁶ Osteneck in Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 215 AEUV, Rn 14.

Auf Grundlage des Art. 215 AEUV können alle Bereiche und Arten von Wirtschafts- und Finanzsanktionen erlassen werden.⁷

Das Erforderlichkeitskriterium in Art. 215 AEUV weist darauf hin, dass Wirtschaftssanktionen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen müssen.⁸

Soweit natürliche oder juristische Personen des Privatrechts von verhängten Sanktionen betroffen sind, müssen Sanktionen mit deren Grundrechten, insb. dem Grundrecht auf Eigentum⁹ und auf freie Berufsausführung vereinbar sein, was sich nur im Einzelfall auf Grundlage aller dafür relevanten Fakten feststellen ließe.

4. Rechtsschutzmöglichkeiten

Sowohl der GASP-Beschluss als auch die darauf aufbauende und auf Art. 215 Abs. 2 AEUV gestützte Verordnung über restriktive Maßnahmen unterliegen der Rechtmäßigkeitsskontrolle durch den EuGH.¹⁰ Für die AEUV-Maßnahme ergibt sich das aus der grundsätzlich beide Verträge umfassenden Zuständigkeit des Gerichtshofs aus Art. 19 Abs. 1, Abs. 3 Buchst. a) EUV in Verbindung mit Art. 263 AEUV.¹¹ Die Justizierbarkeit des GASP-Beschlusses beruht dagegen auf einer Ausnahme zu dem ansonsten geltenden Grundsatz, wonach für GASP-Bestimmungen und die auf dieser Grundlage erlassenen Maßnahmen keine Zuständigkeit des Gerichtshofs besteht (Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 S. 6 EUV und Art. 275 Abs. 1 und 2 AEUV).

- Fachbereich Europa -

⁷ Vgl. Schneider/Terhechte, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 215 AEUV (Stand: EL 53 Mai 2014), Rn. 8.

⁸ Dazu näher Schneider/Terhechte, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 215 AEUV, (Stand: EL 53 Mai 2014), Rn. 10.

⁹ Zur Bedeutung des Grundrechts auf Eigentum im Rahmen von Wirtschaftssanktionen vgl. EuGH, Urt. v. 3.09.2008, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P.

¹⁰ Vgl. EuGH, Urt. v. 28.11.2013, Rs. C-348/12 P (Rat/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft), Rn. 65.

¹¹ In dieser Vorschrift ist die sog. Nichtigkeitsklage geregelt, mit welcher Mitgliedstaaten, EU-Organen sowie natürliche und juristische Personen die (Primär-)Rechtmäßigkeit von Organhandlungen überprüfen lassen können.