

Wirtschaftssanktionen der EU als Reaktion auf Völkerrechtsverletzungen von Drittstaaten im Zusammenhang mit der Ukraine-Krise

Matthias Hertle*

Inhalt	
A. Einleitung	118
B. Sanktionen als Instrument gegenüber Drittstaaten	120
C. Zur Völkerrechtswidrigkeit von Handlungen Russlands	121
D. Unionsrechtliche Erörterungen	125
I. Anwendung der Kompetenznorm des Art. 215 Abs. 1 AEUV	125
1. Autonomer Erlass von Sanktionen	126
2. Formen und Adressaten von Sanktionen und Erforderlichkeitskriterium	127
a) Allgemein den Handel beschränkende Maßnahmen	128
b) Targeted Sanctions	129
c) Formen und Adressaten von Sanktionen des Maßnahmenbündels gegen Russland	130
II. Zuständigkeiten, Handlungsinstrumente und Verfahren	131
1. Verbandskompetenz	131
2. Koppelung von Bereichen der GASP und supranationaler Zuständigkeit	132
a) GASP-Beschluss des Rates gemäß Art. 215 Abs. 1 Satz 1 AEUV	133
b) Handeln durch Erlass eines supranationalen EU-Rechtsakts nach Art. 215 Abs. 1 AEUV	137
III. Konzeption des Maßnahmenbündels	139
1. Allgemeiner Ansatz	139
a) Bestimmung des Geltungsbereichs	140
b) Dezentraler Vollzug	141
c) Umgehungsverbote und Sanktionen	142
d) Ziele und Werte und Prüfungsmechanismen in zeitlicher Beziehung	143

* Der Verfasser studierte am Europa-Institut Europäisches und Internationales Recht im Masterprogramm (LL.M.) im Studienjahr 2013/14. Bei dem Aufsatz handelt es sich um eine überarbeitete Fassung seiner Abschlussarbeit. Sein besonderer Dank gilt Prof. Dr. Thomas Giegerich, der die Arbeit betreute.

e) Grundrechtsbindung und Grundrechtseinschränkungen	143
f) Einschränkungen der Wirtschaftsgrundrechte durch die Bereitstellungsverbote	145
g) Verteidigungsrechte und das Recht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz	147
h) Zwischenstand	148
2. Die Sanktionen im Einzelnen	149
a) Beschluss 2014/145/GASP und Verordnung 269/2014	149
b) Beschluss 2014/386/GASP und Verordnung 692/2014	152
c) Beschluss 2014/512/GASP und Verordnung 833/2014	153
3. Zwischenstand	159
E. Vereinbarkeit der Sanktionen mit Völkerrecht	160
I. Völkervertragsrecht	161
1. Im GATT und in BITs vorgesehene Ausnahmen	161
2. Eigentumsrecht aus Art. 1 ZP 1 EMRK	162
II. Völkergewohnheitsrecht	163
1. Interventionsverbot	163
2. Eigentumsschutz nach Völkergewohnheitsrecht	165
III. Zwischenstand	166
F. Fazit	166

A. Einleitung

Während die EU und die Ukraine 1998 durch ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen die Grundlagen für eine engere Assoziierung legten, die sie in den Folgejahren um multilaterale Kooperationen – im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) mit 16 beteiligten Staaten und in der 2009 gegründeten Östlichen Partnerschaft (ÖP) mit sechs beteiligten Staaten – ergänzten, entwickelten die EU und Russland ihre Beziehungen gesondert, über ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen von 1997 hin zu einer auf vier Säulen errichteten strategischen Partnerschaft.¹ Für diese Kooperationen und Partnerschaften stellt die EU auch Mittel zur Verfügung, die politischen Reformen und der Handelsliberalisierung dienen und die

1 Nowak, Multilaterale und bilaterale Elemente der EU-Assoziations-, Partnerschafts- und Nachbarschaftspolitik, EuR 2010, S. 748 f., 756 f., 759 f.; Schmalenbach, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 8 EUV, Rdnr. 1, 5, Art. 208 AEUV, Rdnr. 25; European Commission, Cooperation priorities for the Eastern and the Southern Neighbourhood for coming years, Press Release v. 8.9.2014.

Prozesse der Vertrauensbildung begünstigen, das Klima für Investitionen verbessern und Sicherheit schaffen.²

Gegen die Partnerschafts-, Nachbarschafts- und Assoziierungspolitik der EU in Osteuropa, die gerade durch umfassendere Assoziierungsabkommen vertieft wird,³ richtet sich die russische Politik der Sicherung von Einfluss. Diese Politik sieht vor, durch Interventionen eine Vertiefung der Beziehungen zwischen der EU und den osteuropäischen Staaten zu unterbinden, auch mit Mitteln der Gewalt. Zu dieser Politik in Beziehung stehen die jüngsten Ereignisse in der Ukraine, das Aufkommen der Euromaidan-Bewegung und die Eskalation der Krise in einem bewaffneten Konflikt nach dem Sturz der Regierung *Janukowytsch*. Vor dem Hintergrund dieser Politik soll nachfolgend die Zielsetzung und die Funktion der gegen Handlungen Russlands gerichteten Wirtschaftssanktionen der EU sowie deren Bedeutung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit beleuchtet werden.

Die bereits 2003 vom Europäischen Rat angenommene *European Security Strategy* (ESS) sieht vor, dass die EU künftig durch die Übernahme größerer Verantwortung in der Staatengemeinschaft Bedrohungen für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit effektiver begegnen und hierzu unilateral oder auch kollektiv Maßnahmen gegen Völkerrechtsverstöße begehende Staaten ergreifen wird, allerdings ohne den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (UNSC) an der Wahrnehmung seiner Hauptverantwortung für die Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit nach Art. 24 Abs. 1, 2 UN-Charta zu hindern, dem die Unterstützung der EU sicher ist.⁴ Dieser in der ESS dargelegte Ansatz bedarf einer näheren Untersuchung, die im Folgenden am Beispiel der gegen Handlungen Russlands gerichteten Sanktionen und am Maßstab des Unionsrechts und des Völkerrechts vorgenommen wird.

In dieser Abhandlung beziehen sich Artikelangaben zu den Beschlüssen 2014/145/GASP, 2014/386/GASP und 2014/512/GASP sowie zu den Verordnungen 269/2014, 692/2014 und 833/2014 auf ihre jeweils aktuelle Fassung. Bis Mitte März 2015 vorgenommene Änderungen konnten Berücksichtigung finden.⁵

2 Council of the EU, Report on the implementation of the European Security Strategy, 2008, S. 10; European Commission, The EU-Russia Partnership – basic facts and figures, MEMO/11/104 v. 22.2.2011; EEAS, Fact Sheet: EU-Ukraine Relations v. 12.9.2014, S. 7, Fn. 4.

3 Fraser, The EU's newest Association Agreements – Georgia, Moldova, and Ukraine, EI-Blog v. 5.8.2014.

4 Council of the EU, European Security Strategy: A secure Europe in a better world, 2003, S. 9–11, 13.

5 Mitte März galten die Beschlüsse 2014/145/GASP i.d.F.v. 13.3.2015, 2014/386/GASP i.d.F.v. 18.12.2014 und 2014/512/GASP i.d.F.v. 4.12.2014 und die VO 269/2014 i.d.F.v. 13.3.2015, 692/2014 i.d.F.v. 18.12.2014 und 833/2014 i.d.F.v. 4.12.2014. Im Einzelnen sind die GASP-Beschlüsse, VO und DurchführungsVO, mit denen Änderungen vorgenommen wurden, dem verfahrensrechtlichen Teil zu entnehmen.

B. Sanktionen als Instrument gegenüber Drittstaaten

Wirtschaftssanktionen sind hoheitlich angeordnete einseitige Maßnahmen mit diskriminierender Wirkung, die etwa der Isolation eines Drittstaates und der in diesem die politischen Geschicke leitenden Machthaber dienen können.⁶ Findet das Instrument der Sanktionen gegenüber Drittstaaten Anwendung, kann es beispielsweise über den Außenhandel wirken. Konkret kommen dann allgemeine Handelsverbote und gezielte Handelsverbote (Teilembargos) wie das Waffenembargo in Betracht. Weiterhin kommen Finanzsanktionen infrage, mit denen etwa im Kapital- und Zahlungsverkehr zu einem Drittstaat wirtschaftliche Rechte bestimmter Personen, Einrichtungen und Organisationen oder ganzer Industrien und Wirtschaftssektoren beeinträchtigt werden.⁷ Sanktionscharakter können überdies Reiseverbote haben. Dasselbe gilt für Ausladungen bzw. Absagen von Kultur- und Sportveranstaltungen oder von politischen Gipfeltreffen. Außerdem können Verhandlungen über Vereinbarungen oder Abkommen ausgesetzt oder abgebrochen werden.⁸ Bereits die Ankündigung solcher und weiterer Maßnahmen kann Auswirkung auf die Bewertung politischer, wirtschaftlicher und rechtlicher Risiken von Investitionsvorhaben haben und Investoren zu größerer Zurückhaltung veranlassen.⁹

Bezweckt wird mit den gegen Drittstaaten gerichteten Wirtschaftssanktionen die Ausübung nichtmilitärischen außenpolitischen Drucks.¹⁰ In der Drucksituation, in die Regierungen mittels Sanktionen versetzt werden, soll es den Machthabern naheliegend erscheinen, die Vor- und Nachteile eines unerwünschten politischen Verhaltens unter den infolge der Diskriminierung ungünstigeren Vorzeichen erneut abzuwägen. Aus der Drucksituation soll sich also ein Anreiz zur Vornahme einer Kosten-Nutzen-Analyse¹¹ ergeben; und damit auch zur Prüfung der Frage, ob die Wahrung des Interesses an stabilen außenwirtschaftlichen und -politischen Beziehungen und an einer intakten Volkswirtschaft der Korrektur des unerwünschten politischen Kurses erfordern könnte.¹²

Im Ergebnis soll mit Sanktionen ein bestimmtes politisches Verhalten eines Drittstaates abgewehrt oder abgeschwächt werden bzw. es soll verhindert werden, dass ein

6 *Geurts/Schubert*, Rechtsfragen der Embargo-Maßnahmen durch die EU am Beispiel des Konfliktes mit der Russischen Föderation, RIW 2015, S. 33 f.

7 *Ress*, Das Handelsembargo, in: Frowein/Wolfrum (Hrsg.), Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 137, 2000, S. 7, 10-12.

8 Im Zusammenhang mit der Ukraine-Krise wurde der G8-Gipfel in Sotschi abgesagt, siehe *Wellmann*, Russland – Sanktionen, Offshore-Bekämpfung und Gesellschaftsrechtliches, IStR 2014, S. 663. Auch wurden Verhandlungen der EU mit Russland über Visumsangelegenheiten und über ein neues Assoziierungsabkommen ausgesetzt, siehe Europäischer Rat, Erklärung zur Ukraine v. 6.3.2014, S. 2, Rdnr. 4.

9 *Deuber*, Das Damoklesschwert weitreichender Sanktionen gegen Russland, Bundeszentrale für politische Bildung v. 17.6.2014.

10 *Schneider/Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 53. EL 2014, Art. 215 AEUV, Rdnr. 7.

11 *Giegerich*, Retorsion, EPIL 2012, Rdnr. 5.

12 Vgl. in diesem Sinne *Kokott*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 215 AEUV, Rdnr. 1.

solches wiederkehrt und sich zu einem Handlungsmuster verfestigt. Nicht unbedingt haben Sanktionen Beugezwang zum unmittelbaren Ziel.¹³ Eindeutig abzugrenzen sind Sanktionen von rein wirtschaftspolitisch motivierten protektionistischen Maßnahmen, mittels derer zuvörderst ein wirtschaftlicher Vorteil erlangt bzw. einer wirtschaftlichen Schwächung entgegengewirkt werden soll.¹⁴

C. Zur Völkerrechtswidrigkeit von Handlungen Russlands

Die EU wendet Sanktionen gegen Drittstaaten im Bestreben um die Wahrung des Weltfriedens und den Erhalt der internationalen Sicherheit an. Sie reagiert mit Sanktionen auf gravierende Verstöße gegen Menschenrechte, die schwerwiegende und anhaltende Missachtung demokratischer Rechte sowie – zur Gewährleistung staatlicher Souveränität und des Selbstbestimmungsrechts der Völker – auf Verstöße gegen das Interventions- und Gewaltverbot und die gewaltsame Einverleibung von Gebieten.¹⁵ Es geht ihr bei der Anwendung des Sanktionsinstruments um die Durchsetzung der für die Völkerrechtsordnung grundlegenden¹⁶ Prinzipien, die als Zielbestimmungen gemäß Art. 21, 22, 23 EUV und Art. 205 AEUV auch unionsrechtlich für die EU bindend sind.

Mit den Wirtschaftssanktionen gegen Russland reagiert die EU allgemein auf Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben und damit das Selbstbestimmungsrecht des ukrainischen Volkes verletzen.¹⁷ Dabei stellen die Sanktionen auch eine Reaktion zur Wahrung der regional balancierten Friedensordnung in Europa dar. Das versteht sich aufgrund des Umstands, dass Russland mit den destabilisierenden Handlungen in der Ukraine nicht nur Beugezwang auf die Regierung des selbstbestimmten ukrainischen Volkes ausüben bezweckt, sondern darüber hinaus einen Versuch unternimmt, im internationalen Verkehr die Androhung und Anwendung von Gewalt als politisches Mittel zu etablieren, um mit diesem Einfluss auf außen- und sicherheitspolitische Entscheidungen der EU und ihrer Mitgliedstaaten zu nehmen – wie die mit der ENP und ÖP im Zusammenhang stehenden.¹⁸

13 Vgl. in diesem Sinne *Oeter*, Warum Sanktionen in der Ukraine-Krise unverzichtbar sind – und doch ein heikles Instrument bleiben, Sicherheitspolitik-Blog v. 17.6.2014.

14 *Garçon*, Handelsembargen der Europäischen Union auf dem Gebiet des Warenverkehrs gegenüber Drittstaaten, 1997, S. 27 f., 35.

15 EuGH, Rs. C-380/09 P, *Melli Bank*, ECLI:EU:C:2012:137, Rdnr. 61; EuGH, Rs. C-348/12 P, *Manufacturing Support & Procurement Kala Naft*, ECLI:EU:C:2013:776, Rdnr. 124; Council of the EU, Basic Principles on the use of restrictive measures (sanctions), 10198/1/04, S. 2, Rdnr. 1; *Eriksson*, EU Sanctions, in: Wallensteen/Staibano (Hrsg.), *International Sanctions, Between Words and Wars in the Global System*, 2005, S. 120.

16 *Herdegen*, Völkerrecht, 12. Aufl. 2013, § 4, Rdnr. 10.

17 Erwägungsgrund 2 VO 833/2014.

18 Vgl. in diesem Sinne *Marxsen*, The Crimea Crisis, *ZaöRV* 2014, S. 368 f.; NATO, Wales Summit Declaration, Press Release (2014) 120 v. 5.9.2014, Rdnr. 19, 23, 25 f. Warnungen in scharfem Ton kommen von *Snyder*, Russland will die EU zerstören (Interview), *Die Zeit* v. 22.9.2014, S. 7.

Die Völkerrechtswidrigkeit der gegen die Souveränität der Ukraine gerichteten Handlungen Russlands ist nicht in Zweifel zu ziehen. Das gilt für Maßnahmen, die zur Ausübung wirtschaftlichen Drucks über den Energiemarkt ergriffen werden und mit denen Einfluss auf die vom Interventionsverbot abgeschirmten inneren Angelegenheiten des ukrainischen Volkes genommen wird.¹⁹ Das gilt weiterhin für die auf der Krim und in der Stadt Sewastopol durchgeführte militärische Intervention, die zur Abhaltung des von der ukrainischen Verfassung nicht gedeckten und demokratischen Standards nicht²⁰ genügenden Referendums führte und in der völkerrechtswidrigen Annexion gipfelte, mit der die schwerwiegende Verletzung einer Verpflichtung *erga omnes* begründet²¹ wurde und die entsprechend scharf von der UN-Generalversammlung und der Parlamentarischen Versammlung des Europarates verurteilt wurde.²² Und das gilt für in den Regionen um Luhansk und Donezk ergriffene Maßnahmen wie die Ausbildung, Finanzierung und Bewaffnung von Separatisten und das Einsickern von mehreren Tausend ehemaligen Angehörigen und Bediensteten der russischen Streitkräfte und des Militäргеheimdienstes *Glawnoje Raswedywatelnoje Uprawlenije* (GRU) sowie für deren verdeckte Beteiligung an schweren Kämpfen, in denen separatistische Gruppierungen sehr wahrscheinlich der Kontrolle russischer Einheiten unterstellt waren.²³ In den Kämpfen sind Menschenrechtsverstöße wohl auch von russischen Einheiten begangen worden.²⁴ Nach bisherigen Schätzungen hat es weit über fünftausend Tote gegeben.²⁵ – Durch die Vorgänge kam es zur Missachtung der Souveränität der Ukraine und des „*erga omnes*“-Charakter besitzenden Selbstbestimmungsrechts der Völker.²⁶ Gegen das Prinzip der territorialen Unversehrtheit, das Interventionsverbot und das dem *ius cogens* zugehörige²⁷ und Verpflichtungen *erga omnes* begründende²⁸ Gewaltverbot wurde verstoßen; und zwar in solch einer

19 Kramer, Russia steps up economic pressure on Kiev, The New York Times v. 23.3.2014.

20 CoE, The Venice Commission, Opinion No. 762/2014, S. 5 f.

21 Frowein, Die Verpflichtungen *erga omnes* im Völkerrecht und ihre Durchsetzung, Festschrift für Mosler, 1983, S. 260.

22 Erwägungsgrund 2 VO 692/2014; Erwägungsgrund 2 VO 1351/2014; UNGA-Res. 68/262; Peters, The Crimean Vote of March 2014 as an Abuse of the Institution of the Territorial Referendum, Festschrift für Stein, 2015, S. 276 f., 280; CoE, Parliamentary Assembly, Res. 1990 (2014), S. 2; Marxsen, (Fn. 18), S. 367-370; Ischinger, Die Ukraine-Krise und die Sicherheit Europas, FAZ v. 1.9.2014, S. 6. Abweichend Merkel, Die Krim und das Völkerrecht, Kühle Ironie der Geschichte, FAZ v. 7.4.2014.

23 OHCHR, Report on the human rights situation in Ukraine v. 16.9.2014, S. 3, Rdnr. 3 f., S. 10, Rdnr. 40; Luchterhandt, Putin verstößt gegen russische Verfassung, FAZ v. 17.4.2014, S. 7; Schuller/Schmidt, Ein offenes Staatsgeheimnis, FAZ v. 22.11.2014, S. 10; Schuller, Normal ist anders, FAZ v. 31.10.2014, S. 3.

24 OHCHR, Report on the human rights situation in Ukraine v. 15.12.2014, S. 3, Rdnr. 1, 3.

25 OHCHR, Press briefing note on Ukraine v. 20.2.2015.

26 IGH, *East Timor*, Reports 1995, 90, § 29.

27 Herdegen, (Fn. 16), § 34, Rdnr. 5 f.

28 Frowein, (Fn. 21), S. 243.

gravierenden und systematischen²⁹ Weise, dass die Schwelle³⁰ zum bewaffneten Angriff im Sinne von Art. 51 UN-Charta überschritten wurde.³¹

Dabei hatten sich die USA, das UK und Russland 1994 zur Einhaltung dieser für die Achtung der Souveränität von Staaten so grundlegenden Rechte, Prinzipien und Grundsätze im Budapester Memorandum³² verpflichtet, einem gemäß Art. 36 Abs. 1 WVK zugunsten der Ukraine geschlossenen völkerrechtlichen Vertrag, der ihr als wesentliche Sicherheitsgarantie diene, denn dessen Zustandekommen war Bedingung für die Einwilligung der ukrainischen Regierung in die Abgabe aller nuklearen Sprengköpfe und die Demontage ihrer nuklearen Waffensysteme.³³ Alle 35 Teilnehmerstaaten der KSZE, Russland eingeschlossen, bekräftigten überdies deklaratorisch³⁴ in der Schlussakte von Helsinki³⁵ vom 1. August 1975, auf Grundlage des Souveränitätsprinzips, des Prinzips der territorialen Unversehrtheit und des Interventions- und Gewaltverbots die europäische Ordnung der Sicherheit und des Friedens bewahren zu wollen. Zu diesen in der Schlussakte niedergelegten Prinzipien und Grundsätzen bekannten sich die Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten der KSZE noch einmal uneingeschränkt in der Charta von Paris für ein neues Europa³⁶ vom 21. November 1990, in der sie sich auch verpflichteten, durch stetige Zusammenarbeit das Vertrauen zu festigen und Sicherheit zu schaffen.

Nicht nur die Handlungen gegenüber bzw. in der Ukraine bezeugen, dass sich die Politik Russlands gegen die europäische Ordnung insgesamt richtet, sondern das legen auch stark ideologisch gefärbte Erklärungen der russischen Regierung nahe, die offensichtlich in Umsetzung propagandistischer Strategien abgegeben wurden und mit denen systematisch der irrije Eindruck erweckt und gestärkt werden soll, dass Russen als Minderheiten in zahlreichen europäischen Staaten starken Diskriminierungen und Bedrohungen ausgesetzt würden und daher von Russland extraterritorial zu schützen

29 Siehe in diesem Sinne Art. 40 Abs. 2 ILC-Entwurf zur Staatenverantwortlichkeit (im Folgenden ILC-Entwurf), http://legal.un.org/ilc/reports/english/a_56_10.pdf (20.3.2015); Art. 41 Abs. 2 ILC-Entwurf zur Verantwortlichkeit von Internationalen Organisationen (im Folgenden ILC-Entwurf IOen), http://legal.un.org/ilc/reports/2011/All%20languages/A_66_10_E.pdf (20.3.2015). Beide ILC-Entwürfe enthalten bindendes Völkerrecht nur insoweit, als sie bestehendes Völkergewohnheitsrecht wiedergeben, siehe *Stein/von Buttlar*, Völkerrecht, 13. Aufl. 2012, § 69, Rdnr. 1105.

30 Voraussetzung ist der Einsatz militärischer Gewalt in massiver und koordinierter Form gegen einen anderen Staat, siehe IGH, *Nicaragua vs. USA*, Reports 1986, 14, §§ 191, 195; *Herdegen*, (Fn. 16), § 34, Rdnr. 12.

31 IGH, *Nicaragua vs. USA*, Reports 1986, 14, §§ 115 f., 191, 205, 228; *Stein/von Buttlar*, (Fn. 29), § 68, Rdnr. 537; OHCHR, (Fn. 23), S. 3, Rdnr. 3.

32 Memorandum on Security Assurances in connection with Ukraine's accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons v. 5.12.1994, http://www.exportlawblog.com/docs/security_assurances.pdf (20.3.2015).

33 *Zlenko*, Foreign Policy interests of Ukraine and problems of European security, *Fordham Int'l L. J.* 1999, S. 63 f.

34 *Schweisfurth*, Zur Frage der Rechtsnatur, Verbindlichkeit und völkerrechtlichen Relevanz der KSZE-Schlussakte, *ZaöRV* 1976, S. 715-717.

35 Conference on Security and Co-operation Final Act v. 1.8.1975, <http://www.osce.org/mc/39501?download=true> (20.3.2015).

36 Charter of Paris for a new Europe v. 22.11.1990, <http://www.osce.org/mc/39516?download=true> (20.3.2015).

seien, auch durch Ausübung militärischer Gewalt.³⁷ Die Propaganda soll ganz offensichtlich auch in Mitgliedstaaten der EU mit großen russischen Minderheiten wie den baltischen Staaten Verunsicherung unter den Menschen schüren, Zweifel und Konflikte über die Zugehörigkeit wachrufen und Unfrieden bringen, um allgemein den Zusammenhalt in der EU zu schwächen und unter den Mitgliedstaaten die Bereitschaft zur weitergehenden Europäischen Integration zu senken.³⁸

Einen Tiefpunkt in der Ukraine-Krise bildete der Absturz einer Maschine der Malaysia Airlines auf dem Flug MH17 von Amsterdam nach Kuala Lumpur über Donezk vom 17. Juli 2014, bei dem 298 Menschen starben, von denen die überwiegende Mehrheit Angehörige der EU-Mitgliedstaaten waren.³⁹ Höchst wahrscheinlich hatte der Einschlag einer Boden-Luft Rakete des Typs BUK zum Absturz geführt. Das von der russisch kontrollierten Almaz Antey Corporation hergestellte Flugabwehrraketensystem BUK ist von Russland für Separatisten in der Ostukraine bereitgestellt worden.⁴⁰ Die Rakete ist höchst wahrscheinlich aus Gebieten um Donezk abgefeuert worden, die sich zum Zeitpunkt des Absturzes unter Kontrolle von Separatisten und ehemaligen Angehörigen und Bediensteten der russischen Streitkräfte und des GRU befanden.⁴¹ Die Untersuchungen laufen noch. Doch im Zusammenhang mit der Aufklärung des Unglücks sind bereits Zweifel an der Bereitschaft Russlands zur – unter anderem aufgrund von UN-Resolution 2166 (2014) völkerrechtlich gebotenen – Kooperation laut geworden.⁴²

Gegenwärtig ist die Ukraine gehindert, territorial ihre Hoheitsgewalt über die Krim und die Stadt Sewastopol sowie über die weiterhin nicht befriedeten und stark zerstörten Regionen um Luhansk und Donezk auszuüben.⁴³ Eine Wiedergutmachung⁴⁴ des Schadens, etwa durch Restitution, ist nicht erfolgt. Die Sanktionen, mit denen die EU auf die nicht gegen sie selbst, sondern gegen die Ukraine gerichteten, anhaltenden oder fortwirkenden Verstöße gegen *ius cogens* und Verpflichtungen *erga omnes* reagiert,⁴⁵ bleiben daher in Kraft.

37 Ischinger, (Fn. 22); Schmidt, Die Mär von Neurussland, FAZ v. 30.8.2014, S. 6; Vesper, Fast normale Staatsbürger, FAZ v. 26.2.2015, S. 3. Ein propagandistisches Mittel ist etwa der von den Machhabern Russlands gegenüber der Ukraine erhobene Völkermord-Vorwurf, siehe Vesper, Putin und das G-Wort, FAZ v. 27.2.2015, S. 8.

38 In Estland macht der Anteil der russischen Minderheit ungefähr ein Viertel an der Gesamtbevölkerung aus, siehe Vesper, Fast normale Staatsbürger, FAZ v. 26.2.2015, S. 3.

39 Dobbert/Dülffer/Faigle et al., Der Absturz, der die Welt veränderte, Zeit Online v. 23.7.2014.

40 Zverev, Ukraine rebel commander acknowledges fighters had „BUK“ Missile, Reuters US v. 23.7.2014. Die Almaz Antey Corporation gehört zu den weltweit größten Rüstungsunternehmen.

41 Dobbert/Dülffer/Faigle et al., (Fn. 39); Vesper/Kafsack/Sattar, Flug MH17 von mehreren Objekten getroffen, FAZ v. 10.9.2014, S. 6; Gude/Schmid, German Intelligence claims pro-Russian separatists downed MH17, Spiegel Online v. 19.10.2014.

42 Erwägungsgründe 5, 6 Beschluss 2014/512/GASP; Erwägungsgrund 2 VO 833/2014; Council of the EU, Council Conclusions on Ukraine, Press Release v. 22.7.2014, S. 1 f.

43 Schuller, Die unerfüllten Hoffnungen von Minsk, FAZ v. 17.10.2014, S. 2.

44 Art. 34 ff. ILC-Entwurf.

45 Arnold/Meindl, in: Dauses (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 35. Aufl. 2014, Rdnr. 112.

Allgemein sind die Sanktionen gegen Russland als integraler Bestandteil einer um die friedliche Beilegung des Konflikts bemühten Außen- und Sicherheitspolitik zu sehen.⁴⁶ In dem größeren politischen Bezugsrahmen nehmen die Sanktionen die Funktion ein, für die Zukunft Handlungen, mit denen sich Russland weiter in die eingeschlagene Richtung begeben und gegen die Friedensordnung in Europa wenden würde, unattraktiver zu machen. Sie sollen durch Abschreckung verhindern, dass sich aus dem völkerrechtswidrigen Verhalten der russischen Regierung ein gefestigtes Muster entwickelt. Auch wird durch die Sanktionen völkerrechtlichen Nichtanerkennungspflichten entsprochen.⁴⁷ Im Ergebnis sollen durch die Sanktionen bessere Voraussetzungen für eine Beilegung der Ukraine-Krise auf Grundlage der Völkerrechtsordnung geschaffen werden. Es soll mit diesen darauf hingewirkt werden, dass das Recht die Sicherheit in Europa zu bewahren und den Frieden zu tragen vermag.⁴⁸

Die Zulässigkeit der Sanktionen ist anhand des Unionsrechts und des Völkerrechts zu beurteilen.⁴⁹ Erörterungen zum Erlass und zur Konzeption und Funktion des Sanktionsregimes werden daher nachfolgend aus dem Blickwinkel beider Rechtsordnungen vorgenommen.⁵⁰

D. Unionsrechtliche Erörterungen

I. Anwendung der Kompetenznorm des Art. 215 Abs. 1 AEUV

Die Befugnis zur Anwendung des Instruments der Wirtschaftssanktionen gegen Drittstaaten hat die EU aus Art. 215 Abs. 1 AEUV. Über diese Kompetenznorm kann die EU ihr wirtschaftliches Gewicht – bei einem Anteil von 16,4 % am weltweiten Handel mit Waren und Dienstleistungen im Jahr 2013 – in die außen- und sicherheitspolitische Waagschale legen.⁵¹ Für Russland ist die EU ein ausgesprochen wichtiger Wirtschaftspartner. Im Jahr 2012 gingen 53,0 % der Exporte Russlands in die

46 Diese Politik findet auch in diplomatischen Initiativen der Mitgliedstaaten ihren Ausdruck, die im Sinne von Art. 3 des Übereinkommens zur friedlichen Beilegung internationaler Streitigkeiten von 1907 sind.

47 Council of the EU, (Fn. 15), S. 2, Rdnr. 5; IGH, *Legal consequences of the construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, Reports 2004, 136, § 159; Art. 41 Abs. 2 ILC-Entwurf; Art. 42 Abs. 2 ILC-Entwurf IOen; ILC, Report on the work of the fifty-third session (State responsibility), in: General Assembly (UN), Official Records, A/56/10, 2001, http://legal.un.org/ilc/reports/english/a_56_10.pdf (20.3.2015), S. 287 f.; ILC, Report on the work of the sixty-third session (Responsibility of International Organizations), in: General Assembly (UN), Official Records, A/66/10, 2011, http://legal.un.org/ilc/reports/2011/All%20languages/A_66_10_E.pdf (20.3.2015), S. 132 f.

48 Erwägungsgrund 2 VO 833/2014.

49 Zur Einhaltung des Völkerrechts ist die EU aufgrund ihrer Völkerrechtsfähigkeit und durch Selbstbindung gemäß Art. 3 Abs. 5, nach Art. 21, 22 und 23 EUV und aufgrund eines Verweises in Art. 205 AEUV verpflichtet, siehe auch Council of the EU, Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions), 17464/09, S. 6, Rdnr. 9-11.

50 Arnold/Meindl, (Fn. 45), Rdnr. 106.

51 European Commission, EU trade in the World, 2015, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_122532.pdf (20.3.2015), S. 10.

EU und 42,2 % der russischen Importe kamen aus der EU.⁵² Auch ohne ein Vorgehen im Rahmen der UN oder im Verbund mit Partnerländern könnte die EU durch Sanktionen daher erheblich auf Russland einwirken. Das bisher gegenüber Russland in Kraft gesetzte Bündel von Sanktionen könnte ersten Schätzungen zufolge in den Jahren 2014-2016, gemessen am russischen Bruttoinlandsprodukt, Verluste in Höhe von 100 Mrd. Euro bewirken.⁵³

1. Autonomer Erlass von Sanktionen

Gestützt auf Art. 215 Abs. 1 AEUV erlässt die EU Maßnahmen zum einen zur Umsetzung von UN-Sanktionen, die der Sicherheitsrat, in Wahrnehmung seiner Hauptverantwortung gemäß Art. 24 Abs. 1, 2 UN-Charta und auf Grundlage von Art. 41 UN-Charta, in Resolutionen beschließt, nachdem er die Bedrohung oder den Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung gemäß Art. 39 UN-Charta festgestellt hat.⁵⁴ Die Umsetzung der UN-Sanktionen kann die EU grundsätzlich auch mit Maßnahmen verknüpfen, die über Vorgaben des Sicherheitsrats hinausgehen und insofern eine autonome Ergänzung⁵⁵ darstellen.⁵⁶ Zum anderen kann die EU gemäß Art. 215 Abs. 1 AEUV auch vollständig autonom vorgehen und Sanktionen vollumfänglich außerhalb des institutionellen Rahmens der UN erlassen.⁵⁷ Diese Option kommt insbesondere dann in Betracht, wenn die Durchsetzung der internationalen Rechtsordnung über den Sicherheitsrat ausgeschlossen ist und dieser seiner Hauptverantwortung nicht nachzukommen vermag, etwa weil von einem ständigen Mitglied im Sinne von Art. 23 UN-Charta das Vetorecht aus Art. 27 Abs. 3 UN-Charta ausgeübt wurde.⁵⁸ Die EU befürwortet ein autonomes Vorgehen in einem Fall wie diesem entschieden.⁵⁹

Autonome Sanktionen hat die EU in jüngster Zeit gegen Syrien beschlossen,⁶⁰ nachdem Russland und China von ihrem Vetorecht Gebrauch gemacht und damit einen Beschluss des Sicherheitsrats verhindert hatten.⁶¹ Autonom hat die EU auch die Sanktionen gegen Russland erlassen, weil Russland als Vetomacht *de facto* unmöglich Adressat von Sanktionen des Sicherheitsrats sein kann, weshalb der Sicherheitsrat als

52 Schrader/Laaser, Der deutsch-russische Außenhandel, Kiel Policy Brief 2014, S. 11.

53 WIIW, Wirtschaftliche Auswirkungen des Konflikts in der Ukraine, Presseaussendung v. 13.10.2014, S. 1.

54 Feinäugle, Hoheitsgewalt im Völkerrecht, Das 1267-Sanktionsregime der UN und seine rechtliche Fassung, 2011, S. 8.

55 Siehe Beschluss 2001/931/GASP.

56 Eckes, EU restrictive measures against natural and legal persons: From counterterrorist to third country sanctions, CML Review 2014, S. 888 f.; Golumbic/Ruff III, Why do I call for an EU Sanctions Exemption?: Why the EU Economic sanctions regime should centralize licensing, GJIL 2013, S. 1032-1037, 1051.

57 Kuijper/Wouters/Hoffmeister et al., The Law of EU External Relations, 2013, S. 285 ff.

58 Zur Schwächung des UNSC durch das Vetorecht siehe Giegerich, The Is and Ought of International Constitutionalism, GLJ 2009, S. 50.

59 Council of the EU, (Fn. 15), S. 2, Rdnr. 3 f.

60 Siehe Beschluss 2013/255/GASP und VO 36/2012.

61 Golumbic/Ruff III, (Fn. 56), S. 1035.

Handlungsrahmen von vornherein ausschied. Um der Völkerrechtsordnung willen sah sich die EU daher zum autonomen Handeln aufgefordert.⁶²

Wenn die EU Sanktionen wie im Falle Russlands autonom erlässt, kann sie entweder unilateral vorgehen oder aber im Verbund mit Partnerländern agieren und insoweit kollektiv handeln.⁶³ Von beiden Optionen bevorzugt⁶⁴ die EU letztere, da kollektives Handeln sowohl völkerrechtlich⁶⁵ als auch unionsrechtlich gemäß Art. 21 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 2 und Art. 21 Abs. 2 lit. h) EUV geboten sein kann und weil dieses die Effektivität von Sanktionen steigert, Umgehungsmöglichkeiten begrenzt und den Autorisierungsgrad erhöht. Bei einem kollektiven Vorgehen implementieren Partnerländer Sanktionen der EU entweder parallel oder unterschiedliche Sanktionsregelungen werden von der EU und von Staaten innerhalb einer gewissen Bandbreite koordiniert und in der Zielsetzung aufeinander abgestimmt. Im Zusammenhang mit den gegen Handlungen Russlands gerichteten Sanktionen hat die EU Drittstaaten partnerschaftlich aufgefordert, den Sanktionsregelungen durch parallele Anwendung zu entsprechen oder durch abgestimmte Koordinierung zu größerer Wirksamkeit zu verhelfen.⁶⁶ Tatsächlich werden die von der EU gegenüber Russland erlassenen Sanktionsregelungen (wie auch die gegen Syrien) von Montenegro, Albanien, Island, Liechtenstein und Norwegen parallel angewendet.⁶⁷ Darüber hinaus werden diese mit weiteren Partnerländern wie den USA, Kanada, Australien und Japan koordiniert.⁶⁸ Daher ist festzuhalten, dass das gegen Handlungen Russlands gerichtete Sanktionsregime der EU zwar autonom beschlossen wurde, aber dessen Wirksamkeit kollektiv und weltumspannend erhöht wird.

2. Formen und Adressaten von Sanktionen und Erforderlichkeitskriterium

Wenn sich die EU mit Sanktionen gegen einen Drittstaat richtet, steht in der Regel das Ziel, die Machthaber von ihrem politischen Kurs abzubringen, im Vordergrund. Russland steht zur EU und den Mitgliedstaaten als Drittstaat im Sinne von Art. 215 Abs. 1 AEUV in Beziehung und ist zuvörderst Adressat der Sanktionen.⁶⁹ Maßnahmen, die wie allgemeine Handelsbeschränkungen oder *targeted sanctions* (zu denen auch die gezielten Handelsverbote gehören) Diskriminierungen im Verhältnis zu

62 Beispielsweise ist UNSC Res. 189 (2014) an einem Veto Russlands gescheitert. In dem Entwurf wäre festgestellt worden, dass die Abhaltung eines Referendums auf der Krim gegen die Verfassung der Ukraine verstößt und die Annexion der Krim nach Völkerrecht nicht Bestand hat.

63 Ress, (Fn. 7), S. 43 ff.

64 Council of the EU, (Fn. 15), S. 2, Rdnr. 4; Art. 5 Beschluss 2014/145/GASP und Art. 5 Beschluss 2014/512/GASP.

65 Vgl. in diesem Sinne Art. 41 Abs. 1 ILC-Entwurf; Art. 42 Abs. 1 ILC-Entwurf IOen.

66 Siehe den gemeinsamen Art. 5 der Beschlüsse 2014/145/GASP und 2014/512/GASP.

67 Council of the EU, Declarations by the High Representative on behalf of the EU on the alignment of certain third countries, Press Releases 11667/14 v. 7.7.2014 und 14387/14 v. 15.10.2014; Ministry of Foreign Affairs (Norway), Norway tightens restrictive measures against Russia, Press Release v. 10.10.2014.

68 Deuber, (Fn. 9).

69 Erwägungsgründe 3, 4 VO 269/2014.

einem Drittstaat bewirken, richten sich aber notwendig auch an eine Vielzahl weiterer Adressaten wie Wirtschaftssektoren, Industrien oder bestimmte Unternehmen und natürliche Personen.⁷⁰ Zudem ist zu beachten, dass neben den unmittelbar von den Sanktionen Betroffenen, aufgrund der Bereitstellungsverbote, des Verbotes der wesentlichen oder vorsätzlichen Teilnahme an Tätigkeiten bezüglich der Umgehung von Sanktionen sowie aufgrund von Informations-, Anzeige- und Kooperationspflichten zusätzlich noch weitere natürliche und juristische Personen, Einrichtungen und Organisationen Adressaten unionsrechtlicher Sanktionsregelungen sind.⁷¹

Die Kompetenznorm des Art. 215 Abs. 1 AEUV enthält als Vorgabe, dass Maßnahmen auf das erforderliche Maß zu begrenzen sind. Das Erforderlichkeitskriterium kann in Zusammenschau mit dem allgemeinen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz aus Art. 5 Abs. 4 EUV gesehen werden.⁷² Dann ergibt sich unmittelbar aus diesem Kriterium, dass durch den Erlass der auf Art. 215 Abs. 1 AEUV gestützten Maßnahmen nachteilige Folgen für Wirtschaftsbeteiligte, die Bevölkerung und die Umwelt nur bewirkt werden dürfen, soweit diese hinzunehmen auch die Erreichung eines in den Verträgen bestimmten Ziels erfordert.⁷³ Vor dem Hintergrund des im Erforderlichkeitskriterium anklingenden allgemeinen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes seien im Folgenden die verschiedenen Formen von Sanktionen kurz dargestellt, durch die der Adressatenkreis geregelt und die Intensität der Maßnahmen gesteuert wird.

a) Allgemein den Handel beschränkende Maßnahmen

Die EU kann nach Art. 215 Abs. 1 AEUV gegenüber Drittstaaten einen wirtschaftlichen Nachteil herbeiführen, indem sie allgemein den Handel beschränkende Maßnahmen verhängt, durch die mittelbar oder unmittelbar der wirtschaftliche Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Zahlungen mit einem geographisch umgrenzten Gebiet erschwert, eingeschränkt bzw. vollständig eingestellt wird.⁷⁴ Das Ziel der allgemeinen Handelsbeeinträchtigung kann die EU außerdem durch Anordnung der Unterbrechung des Eisenbahn-, See- oder Luftverkehrs sowie von Nachrichtenverbindungen erreichen. Solche vom Wortlaut des Art. 41 UN-Charta vorgesehenen

⁷⁰ Geurts/Schubert, (Fn. 6), S. 33.

⁷¹ EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, *Kadi und Al Barakaat International Foundation (Kadi I)*, Slg. 2008, I-6351, Rdnr. 241-247. Siehe auch Art. 2 Abs. 2, Art. 7 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 1 VO 269/2014.

⁷² In diesem Sinne *Schneider/Terhechte*, (Fn. 10), Art. 215 AEUV, Rdnr. 10. Abweichend bezieht *Kokott*, (Fn. 12), Art. 215 AEUV, Rdnr. 39 das Erforderlichkeitskriterium ausschließlich auf die Umsetzung des Beschlusses.

⁷³ *Nettesheim*, in: Oppermann/Classen/Nettesheim (Hrsg.), *Europarecht*, 6. Aufl. 2014, § 11, Rdnr. 33. Als Ziel kommt, Art. 21 Abs. 2 lit. b) EUV und Art. 205 AEUV entsprechend, die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit in Betracht.

⁷⁴ *Ress*, (Fn. 7), S. 11 f.; *Newcomb*, *Targeted Financial Sanctions: The U.S. Model*, in: Cortright/Lopez (Hrsg.), *Smart Sanctions, Targeting Economic Statecraft*, 2002, S. 48.

Maßnahmen sieht Art. 215 Abs. 1 AEUV zwar nicht ausdrücklich vor, lassen sich aber auf diesen stützen.⁷⁵

Allgemeine Handelsbeschränkungen richten sich zumeist gegen eine große und unbestimmte Zahl von Wirtschaftsbeteiligten und Zivilisten und haben daher den Nachteil einer hohen Streubreite. Potenziell können diese eine große Belastung für die Bevölkerung bedeuten, wenn durch diese etwa das Risiko von Unfällen und Katastrophen erhöht wird. Gefahren für Mensch und Umwelt können aufgrund dieser entstehen; die Gesundheitsversorgung könnte zusammenbrechen. Da für Sanktionen Schranken gelten, die sich beispielsweise aus Menschenrechtsverträgen und Übereinkommen zum Schutz der Umwelt ergeben, sind für allgemeine Handelsbeschränkungen Ausnahmebestimmungen erforderlich.⁷⁶

b) Targeted Sanctions

Um die Auswirkungen von Sanktionen auf die Wirtschaftsbeteiligten und die Bevölkerung gering zu halten,⁷⁷ konzipiert die EU Maßnahmen gegen Drittstaaten nach Maßgabe von Art. 215 Abs. 2 AEUV häufig als *targeted sanctions*, die ihre restriktive Wirkung nur gegenüber bestimmten Personen, Einrichtungen und Organisationen entfalten.⁷⁸ Der Einsatz der Technik der *targeted sanctions* kann dazu beitragen, dass Sanktionen, in deren Folge grundrechtlich geschützte Rechtspositionen beeinträchtigt werden, stets eine anerkannte, dem Gemeinwohl dienende Zielsetzung haben und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren.⁷⁹ Auch Beeinträchtigungen der im Verhältnis zu Drittstaaten Anwendung findenden Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit aus Art. 63 AEUV können mittels der *targeted sanctions* zielgenau bewirkt und dadurch begrenzt werden. Durch die Technik der *targeted sanctions* kann also grundsätzlich sichergestellt werden, dass es nur in begründeten Fällen zu Diskriminierungen kommt. Die Maßnahmen können beispielsweise gezielt gegen Machthaber bzw. Entscheidungsträger und deren Verbündete gerichtet werden. Auch können Schwächen im wirtschaftlichen oder politischen System von Drittstaaten mittels der *targeted sanctions* gezielt genutzt oder in umgekehrter Richtung kann auf Schwächen auch

75 Vgl. in diesem Sinne Stein, Die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union unter besonderer Berücksichtigung der Sanktionsproblematik, 1993, S. 15; Council of the EU, (Fn. 49), S. 7, Rdnr. 15; Europäischer Rat, Schlussfolgerungen, EUCO 13/10, Anlage II, S. 14, Rdnr. 4. Für Einschränkungen des Schiffverkehrs siehe etwa Beschluss 2010/413/GASP, für Luftverkehrsverbote siehe Art. 1 Beschluss 98/426/GASP sowie Art. 17 Beschluss 2010/413/GASP.

76 Inter-Agency Standing Committee (IASC), Sanctions Assessment Handbook, 2004, S. 8.

77 EuG, Rs. T-315/01, *Kadi/Rat und Kommission (Kadi I)*, Slg. 2005, II-3659, Rdnr. 90.

78 Newcomb, (Fn. 74), S. 47 f.

79 EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, *Kadi I*, Slg. 2008, I-6351, Rdnr. 355; EuGH, verb. Rs. C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P, *Kommission u.a./Kadi (Kadi II)*, ECLI:EU:C:2013:518, Rdnr. 101; EuGH, Rs. C-348/12 P, *Manufacturing Support & Procurement Kala Naft*, ECLI:EU:C:2013:776, Rdnr. 69.

Acht gegeben werden, etwa zur Vermeidung einer nicht mehr steuerbaren Destabilisierung eines Staates als Folge von Sanktionen.⁸⁰

Für *targeted sanctions* kommen insbesondere Maßnahmen wie das Einfrieren von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen bestimmter Personen, Einrichtungen und Organisationen in Betracht. Gegenüber natürlichen Personen können auch Reiseverbote verhängt werden, die allerdings auf EU-Ebene nur beschlossen und von den Mitgliedstaaten erlassen werden. In der EU-Praxis werden bestimmte Rechte der von solchen Maßnahmen Betroffenen stets durch Ausnahmebestimmungen geschützt.⁸¹

Auch Handelsverbote werden als *targeted sanctions* ausgestaltet. Gezielte Handelsverbote bzw. Teilembargos können zum Beispiel auf den Handel mit Waffen abzielen oder sich nur auf bestimmte, gegebenenfalls auch gelistete Dienstleistungen, Technologien und Güter oder Ressourcen beziehen. Handelsbeschränkende Maßnahmen können auch gezielt gegen einzelne Unternehmen gerichtet werden. Allgemein sei in diesem Zusammenhang angemerkt, dass Waffenembargos bisher zwar auf EU-Ebene beschlossen, aber im Wesentlichen von den Mitgliedstaaten gemäß Art. 346 Abs. 1 lit. b) AEUV erlassen werden.⁸² Durch gezielte Handelsverbote kann gegenüber Sektoren, Industrien oder Unternehmen Missbilligung wirtschaftlich gezielt zum Ausdruck gebracht werden. Das kann zum Beispiel in Abhängigkeit von der Art der Verbindung eines Unternehmens zum Staat bzw. zu den Machthabern sowie von der Funktion oder vom Grad der Verantwortung für bestimmte Handlungen geschehen. Durch gezielte Handelsverbote können nachteilige Auswirkungen, die allgemeine Handelsbeschränkungen aufgrund ihrer hohen Streubreite hätten, vermieden werden.⁸³ Auch für gezielte Handelsverbote werden in der EU-Praxis Ausnahmebestimmungen und Übergangsregelungen vorgesehen.⁸⁴ Zudem wird der Vollzug gezielter Handelsbeschränkungen gelegentlich auch in Genehmigungsverfahren schonend gesteuert und hierdurch die Ausfuhr einzelfallbezogen kontrolliert.⁸⁵

c) Formen und Adressaten von Sanktionen des Maßnahmenbündels gegen Russland

Das Sanktionsregime der EU, das aktuell gegenüber Russland Anwendung findet, sieht für Eingriffe in den Wirtschaftsverkehr allgemein den Handel beschränkende Maßnahmen vor, die allerdings regional begrenzt gelten. Des Weiteren setzt sich das Regime aus einer Kombination verschiedener *targeted sanctions* gegen Personen, Einrichtungen und Organisationen sowie gegen Industrien und Sektoren zusammen, die beispielsweise mit der russischen Regierung in Verbindung stehen, an Handlungen in

80 Newcomb, (Fn. 74), S. 49.

81 Eckes, (Fn. 56), S. 881 f.; Eriksson, (Fn. 15), S. 109.

82 Vgl. <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Aussenwirtschaft/aussenwirtschaftsrecht.html> (20.3.2015); Erwägungsgrund 10 Beschluss 2014/512/GASP. In Sanktionsverordnungen wie den VO 269/2014 und 833/2014 finden sich aber Regelungen, die sich gegen den Rüstungssektor bzw. gegen Rüstungsunternehmen richten und die Waffenembargos unterstützen.

83 Eriksson, (Fn. 15), S. 108.

84 Vgl. in diesem Sinne Erwägungsgrund 4 VO 1351/2014 und Art. 2d Abs. 3, 4 VO 692/2014.

85 Erwägungsgrund 3 VO 692/2014; Art. 3 Abs. 1, 5 VO 833/2014.

der Ukraine beteiligt sind oder für diese Verantwortung tragen: Das Einfrieren von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen wurde verfügt. Reiseverbote wurden erlassen. Gezielte Handelsverbote wurden verhängt.⁸⁶

II. Zuständigkeiten, Handlungsinstrumente und Verfahren

1. Verbandskompetenz

Die Kompetenz für den Erlass und die Änderung oder Aufhebung⁸⁷ von Sanktionen, die auch im Zusammenhang mit den Sanktionen gegen Russland in Anspruch genommen wurde, steht gemäß Art. 215 Abs. 1 AEUV, entsprechend der Systematik der Art. 5 Abs. 2 EUV und Art. 2 Abs. 1 AEUV, ausschließlich der EU zu.⁸⁸ Lediglich unter Berufung auf den Notstandsvorbehalt des Art. 347 AEUV, die nur unter besonderen Voraussetzungen möglich ist und für die Pflichten der Konsultation und Kooperation einzuhalten sind, können die Mitgliedstaaten Sanktionen noch einzelstaatlich vorsehen.⁸⁹ Eine Befugnis zur Abweichung von einem auf EU-Ebene beschlossenen Waffenembargo können die Mitgliedstaaten aus Art. 346 Abs. 1 lit. b) AEUV nicht herleiten.⁹⁰

Ein sicherheitspolitischer Grund für die vollständige Übertragung der Zuständigkeit ist, dass das Instrument der Sanktionen gegenüber Drittstaaten nur dann abschreckende Wirkung entfaltet und effektiv der Durchsetzung außen- und sicherheitspolitischer Anliegen dient, wenn einheitliche und klare Regeln sicherstellen, dass alle Mitgliedstaaten die Maßnahmen gleichermaßen tragen und dass diesen im Unionsgebiet, im Geiste der gegenseitigen Solidarität im Sinne von Art. 24 Abs. 3 UAbs. 2 Satz 1 EUV, zuverlässig zur Geltung verholfen wird. Würden auf Ebene der EU nicht rechtlich Vorkehrungen für den einheitlichen Vollzug geschaffen, könnte in der Praxis das Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten Schaden nehmen. Im Falle einer uneinheitlichen und unklaren Rechtslage wäre etwa für einzelne Mitgliedstaaten die Versuchung groß, diese – auch aufgrund der infolge der Sanktionen auf die nationalen Teilmärkte zukommenden ungleichen Belastungen – zu nutzen, um den nationalen Wirtschaftsinteressen gegenüber außen- und sicherheitspolitischen Zielen der EU und ihrer Mitgliedstaaten Vorrang einzuräumen. Es würde die Bildung eines Klimas begünstigt, in dem sich für die mit Sanktionen belegten Drittstaaten verstärkt Anreize böten, auf bilateralem Wege einzelne Mitgliedstaaten auf den Grad ihrer Solidarität gegenüber den anderen Mitgliedstaaten und der EU zu prüfen. Anreize bestehen aber ohnehin schon zur Genüge. Denn die Prioritätensetzung der Mitgliedstaaten im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik ist noch unterschiedlich. Diese

⁸⁶ Oeter, (Fn. 13).

⁸⁷ Vgl. Kokott, (Fn. 12), Art. 215 AEUV, Rdnr. 20.

⁸⁸ Schneider/Terhechte, (Fn. 10), Art. 215 AEUV, Rdnr. 3; Ress, (Fn. 7), S. 122, 126 f.

⁸⁹ Kokott, (Fn. 12), Art. 215 AEUV, Rdnr. 7-9; Koutrakos, Trade, Foreign Policy and Defence, 2001, S. 80-86; Schneider/Terhechte, (Fn. 10), Art. 215 AEUV, Rdnr. 38; Herdegen, Internationales Wirtschaftsrecht, 2011, § 3, Rdnr. 44, § 5, Rdnr. 24.

⁹⁰ Schneider/Terhechte, (Fn. 10), Art. 215 AEUV, Rdnr. 37.

ist noch von Faktoren wie den nationalgeschichtlichen Traditionen und Erfahrungen bestimmt und von der geographischen Lage im Unionsgebiet abhängig.⁹¹

Ein außenhandelspolitischer Grund für die vollständige Übertragung der Zuständigkeit steht im Zusammenhang mit der handelsbeschränkenden Wirkung von Sanktionen. Denn die gemeinsame Handelspolitik fällt als Außenseite⁹² des gemeinsamen Binnenmarktes gemäß Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 lit. e) AEUV bereits in die Kategorie der ausschließlichen Zuständigkeiten der EU. Nach Art. 207 Abs. 1 AEUV hat die EU die gemeinsame Handelspolitik nach einheitlichen Grundsätzen zu gestalten. Durch die gemeinsame Handelspolitik soll verhindert werden, dass es auf dem Gemeinsamen Binnenmarkt im Sinne von Art. 26 Abs. 2 AEUV zu Verzerrungen kommt und unterschiedliche Politiken im Außenhandel die Funktionsfähigkeit des Marktes beeinträchtigen.⁹³ Damit Wirtschaftssanktionen mit handelsbeschränkender Wirkung nicht zu ungleichen Bedingungen im Außenhandel führen und dadurch dem für die gemeinsame Handelspolitik maßgeblichen Grundsatz der Einheitlichkeit zuwiderlaufen, ist in der EU für eine einheitliche Anwendung der Sanktionen durch einheitliche Regeln Sorge zu tragen. Demnach muss die Zuständigkeit für den Erlass von Sanktionen ausschließlich der EU zustehen.⁹⁴

2. Koppelung von Bereichen der GASP und supranationaler Zuständigkeit

Obschon für den Erlass von Sanktionen ausschließlich die EU zuständig ist, haben sich die Mitgliedstaaten durch eine verfahrensrechtliche Besonderheit die Entscheidungshoheit über den Erlass und die Änderung von Sanktionen gesichert. Als Besonderheit sieht das Verfahren des Art. 215 Abs. 1 AEUV nämlich eine Koppelung⁹⁵ auf der Schnittstelle⁹⁶ von Bereichen der noch weitgehend intergouvernemental geprägten Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) einerseits und supranationaler Zuständigkeit andererseits vor.⁹⁷

Aufgrund dieser Koppelung besteht gemäß Art. 215 Abs. 1 Satz 1 AEUV für den Erlass und für die Änderung restriktiver Maßnahmen das Erfordernis, dass zunächst der Rat „Auswärtige Angelegenheiten“⁹⁸ als mitgliedstaatliches EU-Organ einen GASP-Beschluss fasst, durch den er konkrete Vorgaben hinsichtlich der auf supranationaler Ebene zu erlassenden Maßnahmen macht und mit dem er die Kompetenznorm des Art. 215 Abs. 1 AEUV für deren Ausübung im Gesetzgebungsverfahren freigibt. Erst nach Vorliegen des GASP-Beschlusses kann die EU von ihrer aus-

91 Vgl. in diesem Sinne *Kaufmann-Bühler*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, (Fn. 10), Art. 23 EUV, Rdnr. 18.

92 *Nettesheim*, (Fn. 73), § 40, Rdnr. 16.

93 *Ress*, (Fn. 7), S. 126 f.; EuGH, Gutachten 1/75, *Lokale Kosten*, Slg. 1975, 1355, 1362, 1364.

94 *Ress*, (Fn. 7), S. 126 f. In diesem Sinne sind auch Erwägungsgrund 5 VO 269/2014, Erwägungsgrund 4 VO 692/2014 und Erwägungsgrund 6 VO 833/2014 zu verstehen.

95 *Schneider/Terbechte*, (Fn. 10), Art. 215 AEUV, Rdnr. 3.

96 *Stein*, (Fn. 75), S. 2, 32, 39.

97 *Nettesheim*, (Fn. 73), § 38, Rdnr. 3.

98 *Kaufmann-Bühler/Meyer-Landrut*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, (Fn. 10), Art. 31 EUV, Rdnr. 12.

schließlich die Zuständigkeit Gebrauch machen. Zuvor sind EU-Organen nicht befugt, Maßnahmen nach Art. 215 Abs. 1 AEUV zu erlassen bzw. Änderungen vorzunehmen.⁹⁹

Ein Grund für die Koppelung im Verfahren des Art. 215 Abs. 1 AEUV ist, dass Sanktionen vornehmlich über den Außenhandel wirken, aber im Kern außen- und sicherheitspolitisch motiviert sind. Im außen- und sicherheitspolitischen Bereich wurde mit der GASP im Wesentlichen nur ein Rahmen für die Koordinierung und Zusammenarbeit geschaffen. Während also die Kompetenz für die gemeinsame Handelspolitik schon vollumfänglich auf die EU übergegangen ist, beanspruchen die Mitgliedstaaten für die Außen- und Sicherheitspolitik weiterhin die Zuständigkeit.¹⁰⁰ Demnach musste das Verfahren zweistufig konzipiert werden: Auf der einen Stufe wird durch den GASP-Beschluss ein einheitliches außen- und sicherheitspolitisches Vorgehen der Mitgliedstaaten rechtlich sichergestellt. Auf der anderen wird mit den im Gesetzgebungsverfahren zu erlassenden Maßnahmen der Zuständigkeitsverteilung in der Außenhandelspolitik und den Erfordernissen der gemeinsamen Handelspolitik Rechnung getragen.¹⁰¹ Der Rat wirkt auf beiden Stufen in doppelter Funktion mit.¹⁰²

a) GASP-Beschluss des Rates gemäß Art. 215 Abs. 1 Satz 1 AEUV

Als GASP-Beschluss für die Zwecke des Art. 215 Abs. 1 Satz 1 AEUV kommt nur der in Art. 25 lit. b) EUV in seinen drei Erscheinungsformen katalogisierte und formal typisierte¹⁰³ in Betracht. Mit diesem Beschluss verfügt der Rat innerhalb der GASP über ein Instrument rechtsverbindlichen Handelns für die Mitgliedstaaten. Wird der GASP-Beschluss für die Zwecke des Art. 215 Abs. 1 AEUV gefasst, besteht gegen diesen, abweichend von der allgemeinen Regel der Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 6 EUV und Art. 275 Abs. 1 AEUV, Rechtsschutz durch den EuGH nach Art. 275 Abs. 2 Alt. 2 AEUV. Unter der Voraussetzung der unmittelbaren und individuellen Betroffenheit können natürliche und juristische Personen im Wege der Nichtigkeitsklage gemäß Art. 263 Abs. 4 AEUV den Unionsrichter anrufen.¹⁰⁴

Zu beachten ist, dass der Bereich der GASP nach Art. 40 UAbs. 1 EUV nicht supranationalem Recht unterliegt und hinter dem vom AEUV für die supranationale Ebene vorgesehenen Integrationsgrad deutlich zurückbleibt.¹⁰⁵ Die in GASP-Beschlüssen

⁹⁹ Kaufmann-Bühler, (Fn. 91), Art. 29 EUV, Rdnr. 5, 8; Schneider/Terhechte, (Fn. 10), Art. 215 AEUV, Rdnr. 18.

¹⁰⁰ Cremer, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 1), Art. 215 AEUV, Rdnr. 2 f.

¹⁰¹ Vgl. in diesem Sinne Kokott, (Fn. 12), Art. 215 AEUV, Rdnr. 5; Schneider/Terhechte, (Fn. 10), Art. 215 AEUV, Rdnr. 3.

¹⁰² Ibid., Rdnr. 15 f., 20.

¹⁰³ Kaufmann-Bühler, (Fn. 91), Art. 25 EUV, Rdnr. 3.

¹⁰⁴ Schneider/Terhechte, (Fn. 10), Art. 215 AEUV, Rdnr. 26; Kaufmann-Bühler/Dörr, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, (Fn. 10), Art. 23 EUV, Rdnr. 38, Art. 40 EUV, Rdnr. 26, 28; EuGH, Rs. C-348/12 P, *Manufacturing Support & Procurement Kala Naft*, ECLI:EU:C:2013:776, Rdnr. 50.

¹⁰⁵ Vgl. in diesem Sinne BVerfGE, 123, 267 (425 f.); Nettesheim, (Fn. 73), § 39, Rdnr. 15.

schließen vorgesehenen Sanktionen können nicht unmittelbar gegen natürliche und juristische Personen, Organisationen und Einrichtungen wirken.¹⁰⁶ Der Rückgriff auf einen Gesetzgebungsakt im Sinne des Art. 289 Abs. 3 AEUV ist für den Bereich der GASP in Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 3 und Art. 31 Abs. 1 Satz 2 EUV ausgeschlossen.¹⁰⁷ Die Betrachtung der GASP unter besonderer Berücksichtigung des Beschlusses verdeutlicht, dass für den Erlass und die Änderung von Sanktionen auf Ebene der EU gleichzeitig ein GASP-Beschluss und ein supranationaler Gesetzgebungsakt im Sinne des Art. 289 Abs. 3 AEUV vorliegen müssen. Sanktionen der EU bedürfen einer rechtlichen Grundlage sowohl in einem Handlungsinstrument der GASP als auch in einem rechtsstaatlichen Anforderungen genügenden Gesetzgebungsakt im Sinne des Art. 289 Abs. 3 AEUV.¹⁰⁸

Angemerkt sei, dass GASP-Beschlüsse für die Zwecke des Art. 215 Abs. 1 Satz 1 AEUV besonderen formellen und materiellen Vorgaben zu genügen haben: In diesen ist der Grund für den Erlass der Sanktionen anzugeben. Der Umfang der Maßnahmen muss aus diesen ersichtlich werden. Bei autonom erlassenen und als *targeted sanctions* konzipierten Maßnahmen müssen die GASP-Beschlüsse auch den Adressatenkreis der Sanktionen im Detail zu erkennen geben. Allgemein ist auf die Kohärenz in der GASP zu achten, Art. 21 Abs. 3 UAbs. 2 EUV.¹⁰⁹

Verfahrensrechtlich ist zudem zu beachten, dass der gemäß Art. 215 Abs. 1 Satz 1 AEUV für den Erlass und die Änderung von Sanktionen vorauszusetzende GASP-Beschluss entweder in Form der in Art. 25 lit. b) i) aufgeführten Aktion ergeht und dann auf Art. 28 EUV gestützt werden muss oder in Form des in Art. 25 lit. b) ii) EUV genannten Standpunkts erlassen wird und dann auf Art. 29 EUV zu stützen ist. Als Rechtsgrundlage¹¹⁰ wird in der Praxis durchgängig der Standpunkt gegenüber der Aktion vorgezogen.¹¹¹ Das Initiativ- und Vorschlagsrecht haben in beiden Fällen gemäß Art. 30 Abs. 1 EUV jeder Mitgliedstaat bzw. der Hohe Vertreter oder der Hohe Vertreter mit Unterstützung der Kommission.¹¹² GASP-Beschlüsse sind grundsätzlich vom Rat nach Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 2 und Art. 31 Abs. 1 Satz 1 EUV ein-

106 *Regelsberger/Kugelsmann*, in: Streinz, (Fn. 12), Art. 25 EUV, Rdnr. 9; *Schneider/Terhechte*, (Fn. 10), Art. 215 AEUV, Rdnr. 3.

107 *Dörr*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, (Fn. 10), Art. 40 EUV, Rdnr. 9 f.

108 *Schneider/Terhechte*, (Fn. 10), Art. 215 AEUV, Rdnr. 69.

109 *Ibid.*, Rdnr. 15 f., 20; *Cremer*, (Fn. 100), Art. 215 AEUV, Rdnr. 27.

110 Beschlüsse zur Verschärfung oder Korrektur von Regelungen oder zur Verlängerung der Gültigkeit werden auch auf einer im Basisrechtsakt vorgesehenen Rechtsgrundlage gestützt, siehe etwa den Verweis in den Beschlüssen 2014/508/GASP und 2014/455/GASP auf Beschluss 2014/145/GASP.

111 *Golumbic/Ruff III*, (Fn. 56), S. 1038; *Cremer*, (Fn. 100), Art. 215 AEUV, Rdnr. 11.

112 Eine Regelung zum Initiativ- und Vorschlagsrecht betreffend der Aufnahme von Personen, Einrichtungen und Organisationen in Listen sehen auch Basisrechtsakte vor, siehe etwa Art. 3 Abs. 1 Beschluss 2014/145/GASP. Vgl. auch *Kaufmann-Bühler/Meyer-Landrut*, (Fn. 98), Art. 30 EUV, Rdnr. 2-7.

stimmig zu fassen,¹¹³ sofern nicht die Voraussetzungen des Art. 31 Abs. 2 Spiegelstrich 1 EUV gegeben sind.¹¹⁴

Die zur Verhängung der Sanktionen gegen Russland gefassten GASP-Beschlüsse sind nach dem erörterten Verfahren gemäß Art. 29 EUV als Standpunkte ergangen. Änderungen zur Verschärfung oder Korrektur der Sanktionsregelungen wurden entsprechend vorgenommen. Die Basisbeschlüsse, mit denen auf Ebene der GASP die Grundlagen des Sanktionsregimes gelegt wurden, bilden

- Beschluss 2014/145/GASP vom 17. März 2014, der die gezielte Verhängung von Reiseverboten für natürliche Personen und das Einfrieren von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen für Personen, Einrichtungen und Organisationen vorsieht, und den der Rat mehrfach, zur Verschärfung oder Korrektur sowie zur Verlängerung der Gültigkeit und zur Aktualisierung der Liste der betroffenen Personen, Einrichtungen und Organisationen änderte;¹¹⁵
- Beschluss 2014/386/GASP vom 23. Juni 2014, der als Reaktion auf die Annexion der Krim und der Stadt Sewastopol zunächst nur ein geographisch beschränktes Einfuhrverbot vorsah, dessen Umfang der Rat aber durch die Beschlüsse 2014/507/GASP vom 30. Juli 2014 und 2014/933/GASP vom 18. Dezember 2014 erheblich erweiterte;
- Beschluss 2014/512/GASP vom 31. Juli 2014, in dem der Rat als Reaktion auf die Destabilisierung der Ukraine gezielte Handelsverbote wie ein Waffenembargo vorgesehen hat und der zur Verschärfung und Korrektur durch die Beschlüsse 2014/659/GASP vom 8. September 2014 und 2014/872/GASP vom 4. Dezember 2014 geändert wurde.

Da bei autonom erlassenen *targeted sanctions* der EU aus den im Anhang von GASP-Beschlüssen befindlichen Listen genau hervorgehen muss, wer im Einzelnen die von den Maßnahmen betroffenen Personen, Einrichtungen und Organisationen sind, muss jede Aktualisierung des Adressatenkreises der von den Maßnahmen Betroffenen durch einstimmigen Beschluss erfolgen.¹¹⁶ Im Zusammenhang mit den in Beschluss 2014/145/GASP vorgesehenen *targeted sanctions* wurde hierfür in Art. 3 Abs. 1 eine entsprechende Rechtsgrundlage vorgesehen. Allerdings verfügte der Rat am 21. März 2014 die Aktualisierung der dem Beschluss 2014/145/GASP beigefügten Liste durch Durchführungsbeschluss 2014/151/GASP. Für den Erlass dieses in Art. 25 lit. b) iii) EUV aufgeführten Handlungsinstruments stützte sich der Rat auf Art. 3 Abs. 1 Beschluss 2014/145/GASP und auf Art. 31 Abs. 2 Spiegelstrich 3 EUV. Im Zusammen-

113 Es besteht die Möglichkeit der konstruktiven Enthaltung nach Art. 31 Abs. 1 EUV, siehe hierzu näher *ibid.*, Art. 23 EUV, Rdnr. 35, Art. 31 EUV, Rdnr. 4, 8.

114 *Kokott*, (Fn. 12), Art. 215 AEUV, Rdnr. 19; *Ress*, (Fn. 7), S. 170; *Golumbic/Ruff III*, (Fn. 56), S. 1030-1032.

115 Änderungen von Beschluss 2014/145/GASP wurden in den Beschlüssen 2014/265/GASP, 2014/455/GASP, 2014/475/GASP, 2014/499/GASP, 2014/508/GASP, 2014/308/GASP, 2014/658/GASP, 2015/241/GASP und 2015/432/GASP vorgenommen.

116 *Kokott*, (Fn. 12), Art. 215 AEUV, Rdnr. 21. Im Zusammenhang mit den in Umsetzung von UN-Sanktionen ergangenen GASP-Beschlüssen wurden auch Verweise – beispielsweise in Art. 1 Beschluss 2011/487/GASP – auf Listen des UN-Sanktionsausschusses vorgesehen.

hang mit den Sanktionen gegen Syrien verfährt der Rat entsprechend, gestützt auf Art. 30 Abs. 1 Beschluss 2013/255/GASP und Art. 31 Abs. 2 Spiegelstrich 3 EUV.¹¹⁷ Durchführungsbeschlüsse können gemäß Art. 31 Abs. 2 Spiegelstrich 3 EUV vom Rat bereits mit qualifizierter Mehrheit erlassen werden.¹¹⁸ Dabei gelten Art. 16 Abs. 3 und 4 EUV. Bis zum 31. März 2017 haben die Ratsmitglieder allerdings noch das Recht, nach Art. 16 Abs. 5 EUV und Art. 3 Abs. 2 Protokoll Nr. 36 den Übergang zum Verfahren aus Art. 3 Abs. 3 und 4 Protokoll Nr. 36 zu beantragen.¹¹⁹ Nach Auskunft der Dienststelle für Öffentlichkeitsarbeit des Generalsekretariats des Rates ist Durchführungsbeschluss 2014/151/GASP (entsprechend einer gängigen Praxis)¹²⁰ aber einstimmig ergangen und bei späteren Aktualisierungen der im Anhang von Beschluss 2014/145/GASP befindlichen Liste habe der Rat wieder den Standpunkt gemäß Art. 29 EUV vorgezogen, um Einstimmigkeit auch rechtlich sicherzustellen.¹²¹

Fraglich ist vor diesem Hintergrund, ob der Rat einen Durchführungsbeschluss auf Grundlage von Art. 31 Abs. 2 Spiegelstrich 3 EUV und Art. 3 Abs. 1 Beschluss 2014/145/GASP bereits mit qualifizierter Mehrheit erlassen kann, um entgegen dem über Ratsmitglieder zum Ausdruck gebrachten Willen einzelner Mitgliedstaaten die Aufnahme von Personen, Einrichtungen und Organisationen in die Liste zu beschließen. Der Wortlaut des Art. 25 lit. b) iii) EUV legt nahe, dass in Durchführungsbeschlüssen nur Einzelheiten der Durchführung von Standpunkten bzw. Aktionen zu regeln sind. Nicht von der Hand zu weisen ist, dass durch die Aufnahme von Personen, Einrichtungen und Organisationen die Wirkungsintensität von Sanktionen erheblich erhöht werden kann, so dass ein Aufnahmebeschluss weit mehr als nur Einzelheiten der Durchführung regeln könnte. Vor diesem Hintergrund scheint die Geeignetheit des Durchführungsbeschlusses für Aufnahmeentscheidungen zweifelhaft. Allerdings wollen Stimmen im Schrifttum dem Wortlaut des Art. 25 lit. b) EUV keine substantielle Bedeutung im Hinblick auf die Definition und Funktion der verschiedenen Beschlussformen zusprechen.¹²² Auch ungeachtet des Wortlauts von Art. 25 lit. b) iii) EUV müssen die Mitgliedstaaten nach meiner Einschätzung aber grundsätzlich und zwar aufgrund der vornehmlich intergouvernementalen Konzeption der GASP und entsprechend der allgemeinen Regel des Art. 31 Abs. 1 EUV, über ihre Ratsmitglieder geltend machen können, dass Aufnahmeentscheidungen einstimmig gefasst werden. Das muss gelten, da auch die Änderung des Basisbeschlusses Einstimmigkeit erfordert und die Reichweite einer Aufnahmeentscheidung die eines Änderungsbeschlusses weit übersteigen kann. Wollte man dennoch den Durchführungsbeschluss des Art. 31 Abs. 2 Spiegelstrich 3 EUV nutzen, um Entscheidungen über die Aufnahme von Per-

117 Für Durchführungsbeschlüsse gegen Syrien siehe etwa Durchführungsbeschluss 2014/488/GASP.

118 *Regelsberger/Kugelsmann*, (Fn. 106), Art. 25 EUV, Rdnr. 10.

119 *Ibid.*, Art. 31 EUV, Rdnr. 11.

120 *Kaufmann-Bühler/Meyer-Landrut*, (Fn. 98), Art. 31 EUV, Rdnr. 31.

121 Das wurde mir auf Anfrage in einem Schreiben der Dienststelle für Öffentlichkeitsarbeit des Rates vom 28.10.2014 mitgeteilt. Durch Mitteilungen dieser Dienststelle erfolgt allerdings keine offizielle Positionierung des Rates.

122 *Kaufmann-Bühler/Meyer-Landrut*, (Fn. 98), Art. 25 EUV, Rdnr. 3 f., 9; *Regelsberger/Kugelsmann*, (Fn. 106), Art. 25 EUV, Rdnr. 2.

sonen, Einrichtungen und Organisationen auch gegen den Willen einzelner Mitgliedstaaten durchzusetzen, müsste im einstimmig gefassten Basisbeschluss ausdrücklich vorgesehen werden, dass über die Aufnahme in einem Durchführungsbeschluss mit qualifizierter Mehrheit zu beschließen ist. Für eine solche Regelung hat sich der Rat wohl im Zusammenhang mit Maßnahmen gegen Jugoslawien und *Milosevic* in Art. 1 Abs. 3 Beschluss 1999/318/GASP bzw. Art. 1 Abs. 2 Beschluss 2000/696/GASP entschieden.¹²³ Eine entsprechende Regelung wurde aber nicht in Art. 1 Abs. 3 Beschluss 2014/145/GASP über restriktive Maßnahmen gegen Russland aufgenommen – und ebenso wenig in Art. 30 Abs. 1 Beschluss 2013/255/GASP über restriktive Maßnahmen gegen Syrien. In diesen beiden Fällen kann eine Entscheidung über die Aufnahme von Personen, Organisationen und Einrichtungen nicht gegen den Willen einzelner Mitgliedstaaten getroffen werden – jedenfalls solange nicht die Voraussetzungen von Art. 31 Abs. 2 Spiegelstrich 1 EUV vorliegen.

*b) Handeln durch Erlass eines supranationalen
EU-Rechtsakts nach Art. 215 Abs. 1 AEUV*

Nach Freigabe der Kompetenznorm des Art. 215 Abs. 1 AEUV durch Herbeiführung eines entsprechenden GASP-Beschlusses erlässt auf der zweiten Stufe der Rat in der Funktion eines supranationalen Gesetzgebungsorgans die im GASP-Beschluss vorgesehenen Maßnahmen nach dem vom AEUV vorgegebenen Verfahren.¹²⁴ Das Erforderlichkeitskriterium des Art. 215 Abs. 1 AEUV gebietet, dass dabei die im Beschluss angeordneten Maßnahmen effektiv umgesetzt werden und es verbietet, dass der durch den Beschluss vorgegebene materielle Rahmen überschritten wird.¹²⁵

Die erforderlichen Maßnahmen nach Art. 215 Abs. 1 AEUV erlässt der Rat gemäß dessen Satz 1 mit qualifizierter Mehrheit. Auch in diesem Zusammenhang gelten Art. 16 Abs. 3 und 4 sowie 5 EUV und es besteht die oben angesprochene Möglichkeit, zum Verfahren nach Art. 3 Abs. 3 und 4 Protokoll Nr. 36 überzugehen. Das Vorschlagsrecht üben der Hohe Vertreter und die Kommission gemeinsam aus. Die Beteiligung des Hohen Vertreters trägt dem außen- und sicherheitspolitischen Bezug von Sanktionen Rechnung.¹²⁶ Das Europäische Parlament ist am Verfahren nur insoweit beteiligt, als der Rat dieses gemäß Art. 215 Abs. 1 Satz 2 AEUV über den Erlass von Maßnahmen zu unterrichten hat. Insofern schlägt die schwache Stellung des Parlaments innerhalb der GASP nach Art. 36 EUV auf die supranationale Ebene durch.¹²⁷ Dadurch fließt dem Verfahren keine demokratische Legitimation über die Vertretung der Unionsbürger im Sinne des Art. 10 Abs. 2 und Art. 14 Abs. 2 und 3 EUV zu. Weil Sanktionen auf die Rechtspositionen von Personen, Einrichtungen und

123 Von dieser wurde für den Erlass der Durchführungsbeschlüsse 1999/319/GASP und 200/697/GASP Gebrauch gemacht.

124 Cremer, (Fn. 100), Art. 215 AEUV, Rdnr. 10 ff.

125 Ibid., Rdnr. 27; Kokott, (Fn. 12), Art. 215 AEUV, Rdnr. 39 f.

126 Kaufmann-Bühler/Meyer-Landrut, (Fn. 98), Art. 25 EUV, Rdnr. 14, Art. 29 EUV, Rdnr. 7; Schneider/Terhechte, (Fn. 10), Art. 215 AEUV, Rdnr. 3.

127 Cremer, (Fn. 100), Art. 215 AEUV, Rdnr. 17.

Organisationen in Form von Diskriminierungen einwirken, wäre eine stärkere Einbindung des Europäischen Parlaments zu befürworten.¹²⁸

Für den Erlass der Maßnahmen ist ein Gesetzgebungsakt im Sinne des Art. 289 Abs. 3 AEUV zu wählen. Als Handlungsinstrumente stehen gemäß Art. 296 Abs. 1 AEUV allgemein die Verordnung, die Richtlinie und der Beschluss aus Art. 288 AEUV zur Wahl.¹²⁹ In der Praxis hat sich aber durchgängig die Verordnung aus Art. 288 Abs. 2 AEUV durchgesetzt, da diese die privaten Wirtschaftsteilnehmer unmittelbar verpflichtet und daher das am besten geeignete Handlungsinstrument darstellt.¹³⁰ Auch für den Erlass der in den GASP-Beschlüssen vorgesehenen Sanktionen gegen Russland wurde die Verordnung gewählt. Gleichfalls in Verordnungen wurden bisher Anpassungen an die GASP-Beschlusslage – nach der Verschärfung oder Korrektur einzelner Regelungen – vorgenommen.¹³¹

Werden die Listen der von *targeted sanctions* betroffenen Personen, Einrichtungen und Organisationen aktualisiert, geschieht dies auf supranationaler Ebene in der Regel in Durchführungsverordnungen und zwar auf Grundlage einer hierfür in den Basisverordnungen vorgesehenen Befugnis.¹³² Im Zusammenhang mit den Sanktionen gegen Russland wurde für die Aktualisierung der Liste zu Verordnung 269/2014, mit der Vorgaben des Beschlusses 2014/145/GASP umgesetzt werden, dem Rat in Art. 14 Abs. 1 VO 269/2014 eine entsprechende Befugnis zugewiesen, von der dieser mehrfach – zuletzt in den Durchführungsverordnungen 2015/240 und 2015/427 – Gebrauch machte.¹³³

Im Zusammenhang mit Maßnahmen der EU gegen Drittstaaten, mit denen Resolutionen des Sicherheitsrates umgesetzt werden, wird auch die Kommission gemäß Art. 290 AEUV in Basisverordnungen¹³⁴ ermächtigt, auf supranationaler Ebene die Aktualisierung der Listen vorzunehmen.¹³⁵ Allerdings wird bei autonomen Sanktio-

128 *Schneider/Terhechte*, (Fn. 10), Art. 215 AEUV, Rdnr. 22.

129 *Cremer*, (Fn. 100), Art. 215 AEUV, Rdnr. 21.

130 *Golumbic/Ruff III*, (Fn. 56), S. 1037 f.

131 Dem Beschlussregime von 2014/145/GASP folgte VO 269/2014, die der veränderten Beschlusslage durch die VO 476/2014, 811/2014, 959/2014 angepasst wurde. Dem Beschlussregime von 2014/386/GASP folgte VO 692/2014, die der veränderten Beschlusslage durch die VO 825/2014 und 1351/2014 angepasst wurde. Dem Beschlussregime von 2014/512/GASP folgte VO 833/2014, die der veränderten Beschlusslage durch die VO 960/2014 und 1290/2014 angepasst wurde.

132 *Kaufmann-Bühler*, (Fn. 91), Art. 29 EUV, Rdnr. 10.

133 Die Aktualisierung der Liste zu VO 269/2014 nahm der Rat sonst noch in den DurchführungsVO 284/2014, 433/2014, 477/2014, 577/2014, 753/2014, 810/2014, 826/2014, 961/2014, 1225/2014 und 1270/2014 vor.

134 Im Zusammenhang mit den in Umsetzung von Resolutionen des Sicherheitsrates ergangenen Maßnahmen gegen Drittstaaten wurde der Kommission in Art. 11 lit. a) der gegen Liberia gerichteten VO 872/2004 eine entsprechende Befugnis übertragen, von der diese zuletzt für den Erlass der DurchführungsVO 291/2013 und 102/2014 Gebrauch machte. Auch in Art. 9 Abs. 1 lit. a) der gegen die Demokratische Republik Kongo gerichteten VO 1183/2005 findet sich eine solche Befugnis, von der die Kommission zuletzt in DurchführungsVO 1275/2014 Gebrauch machte.

135 *Kaufmann-Bühler*, (Fn. 91), Art. 29 EUV, Rdnr. 10; *Eckes*, (Fn. 56), S. 873; Council of the EU, (Fn. 49), S. 13, Rdnr. 36–39.

nen von einer Ermächtigung der Kommission abgesehen. Als Grund hierfür wurde im Zusammenhang mit den Sanktionen gegen Russland in Erwägungsgrund 7 VO 269/2014 angegeben, dass wegen der ersten politischen Lage in der Ukraine und zur Gewährleistung der Kohärenz – mit dem Verfahren zur Aktualisierung der Listen zu den GASP-Beschlüssen – auf supranationaler Ebene die Befugnis zur Aktualisierung der Listen beim Rat liegen solle. Da bei autonomen Sanktionen auch allein den Mitgliedstaaten die Aufgabe zufällt, die für *targeted sanctions* erforderlichen Informationen über Personen, Einrichtungen und Organisationen zu beschaffen und auf deren Grundlage im Rahmen der GASP eine Aufnahmeentscheidung zu treffen, erscheint mir diese Begründung stichhaltig.

III. Konzeption des Maßnahmenbündels

Bei der Ausgestaltung von Maßnahmen gemäß Art. 215 Abs. 1 AEUV kommen standardisierte Regelungen zur Anwendung. Vorgaben aus der im Fluss befindlichen Rechtsprechung des EuGH zu den von der EU autonom gegen Drittstaaten erlassenen Sanktionen sind zu berücksichtigen.¹³⁶ Auch die Rechtsprechung des EuGH zu den in Umsetzung von Resolutionen des Sicherheitsrats ergangenen Maßnahmen muss bei der Ausgestaltung unter Umständen Berücksichtigung finden.¹³⁷ Bemerkenswert ist der vom EuGH unternommene Versuch, durch Verlangen einer Verbindung, die von den Betroffenen der Sanktionen zum Drittstaat bzw. zu den Machthabern und deren Handlungen reicht, sicherzustellen, dass *targeted sanctions* stets eine Begründung zugrunde liegt.¹³⁸ Es soll gewährleistet sein, dass gegen Maßnahmen, die zu willkürlichen oder unzumutbaren Diskriminierungen in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen führen und durch die nicht dem Ziel der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit gedient ist, Rechtsschutz besteht.

1. Allgemeiner Ansatz

Zunächst ist zur Kenntnis zu nehmen, dass Sanktionen der EU entsprechend einer standardisierten¹³⁹ Regelung bewirken, dass den mit privatwirtschaftlichen Verträgen und Transaktionen im Zusammenhang stehenden Forderungen, deren Erfüllung bzw. Durchführung Sanktionsregelungen unmittelbar oder mittelbar, ganz oder teilweise entgegenstehen, nicht stattgegeben werden darf. Die Bedeutung dieser Anweisung wird durch Zusicherung einer Haftungsfreistellung rechtlich bekräftigt.¹⁴⁰ Für das auf den Basisbeschlüssen 2014/145/GASP, 2014/386/GASP und 2014/512/GASP gegründete und auf supranationaler Ebene mit den Basisverordnungen 269/2014,

136 *Schneider/Terhechte*, (Fn. 10), Art. 215 AEUV, Rdnr. 69.

137 *Eckes*, (Fn. 56), S. 871.

138 *Geurts/Schubert*, (Fn. 6), S. 40.

139 Council of the EU, Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions), 11205/12, S. 39.

140 *Geurts/Schubert*, (Fn. 6), S. 37 f.

692/2014 und 833/2014 erlassene Maßnahmenbündel gegen Russland ergibt sich diese Konzeption aus Art. 11 Abs. 1 VO 269/2014, Art. 6 Abs. 1 VO 692/2014 und Art. 11 Abs. 1 VO 833/2014.

Von dieser Konzeption unberührt bleibt das Recht auf die gerichtliche Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Nichterfüllung vertraglicher Pflichten. Wird von diesem Recht Gebrauch gemacht, muss der Anspruchsteller für die Geltendmachung etwaiger Ansprüche allerdings beweisen können, dass eine unrechtmäßige Nichterfüllung vertraglicher Pflichten wirklich vorliegt.¹⁴¹ Diese Regelung bringt den Adressaten aus der europäischen Privatwirtschaft Gewissheit darüber, dass nach Unionsrecht für diese mit den Sanktionsregelungen nur Risiken verbunden sind, wenn sie die im Maßnahmenbündel vorgesehenen Sanktionen gegenüber ihren Vertragspartnern aufgrund der unzutreffenden Annahme anwenden, dass diese der Erfüllung ihrer vertraglichen Pflichten entgegenstehen. Es müsste in diesem Zusammenhang aber schuldhaftes Handeln nachgewiesen werden.¹⁴² Ausdrücklich sieht Art. 10 Abs. 1 VO 269/2014 vor, dass Adressaten, die im guten Glauben, im Einklang mit der Verordnung 269/2014 zu handeln, Gelder und Ressourcen einfrieren oder von deren Bereitstellung absehen, nur haftbar gemacht werden können, wenn sie fahrlässig handeln.¹⁴³

a) Bestimmung des Geltungsbereichs

Für die Bestimmung des Geltungsbereichs der Sanktionsverordnungen kommen ebenfalls standardisierte Regelungen¹⁴⁴ zur Anwendung. Grundsätzlich bedarf es eines Bezugs zur EU oder zu den Mitgliedstaaten. Einen Anknüpfungspunkt für die Geltung der Sanktionen bildet gemäß Art. 17 lit. a) VO 269/2014, Art. 10 lit. a) VO 692/2014 und Art. 13 lit. a) VO 833/2014 das Gebiet der Union, das die Hoheitsgebiete¹⁴⁵ der Mitgliedstaaten umfasst. Des Weiteren gelten die Verordnungen nach Art. 17 lit. c), d) VO 269/2014, Art. 10 lit. c), d) VO 692/2014 und Art. 13 lit. c), d) VO 833/2014 sowohl innerhalb als auch außerhalb des Unionsgebiets für natürliche Personen, die im Besitz der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates sind, sowie für die nach dem Recht eines Mitgliedstaates gegründeten oder eingetragenen juristischen Personen, Einrichtungen und Organisation.¹⁴⁶ Überdies gelten die Verordnungen gemäß Art. 17 lit. b) VO 269/2014, Art. 10 lit. b) VO 692/2014 und Art. 13 lit. b) VO 833/2014 an Bord von Luftfahrzeugen und Schiffen, die der Hoheitsgewalt der Mitgliedstaaten unterstehen und sich außerhalb des Unionsgebiets befinden. Im Übrigen gelten die Verordnungen gemäß Art. 17 lit. e) VO 269/2014, Art. 10 lit. e)

141 Siehe Art. 11 Abs. 2, 3 VO 269/2014, Art. 6 Abs. 2, 3 VO 692/2014 und Art. 11 Abs. 2, 3 VO 833/2014.

142 *Geurts/Schubert*, (Fn. 6), S. 38.

143 Die in den Verordnungen vorgesehenen Regelungen entsprechen Standardformulierungen, siehe Council of the EU, (Fn. 139), S. 38 f.

144 *Ibid.*, S. 40, Rdnr. 88.

145 Hoheitsgebiete im Sinne von Art. 1 lit. h) VO 269/2014, Art. 1 lit. d) VO 692/2014 und Art. 1 lit. i) VO 833/2014.

146 *Schöppner*, Wirtschaftssanktionen durch Bereitstellungsverbote, 2013, S. 114 f.

VO 692/2014 und Art. 13 lit. e) VO 833/2014 auch für alle juristischen Personen, Einrichtungen und Organisationen, wenn diese ihre Geschäfte teilweise in der Union tätigen.¹⁴⁷ Sofern für eine Geltung außerhalb des Unionsgebiets an keinen von den vorgenannten Punkten angeknüpft werden kann, finden die Verordnungen keine Anwendung. Die EU sieht im Unterschied zu den USA dann nicht die völkerrechtlichen Voraussetzungen für die Durchsetzung von Sanktionen gegeben.¹⁴⁸

b) Dezentraler Vollzug

Die Sanktionsregelungen werden dezentral von den Mitgliedstaaten vollzogen. Um Kohärenz und Effektivität zu gewährleisten und Klarheit über den Vollzug zu schaffen, bedarf es einer einheitlichen Auslegung und Anwendung der Sanktionen. In den Sanktionsverordnungen ist aus diesem Grund der Austausch von Informationen horizontal zwischen den nationalen Behörden und vertikal zwischen nationalen Behörden und der EU vorgesehen.¹⁴⁹ Die für den Vollzug zuständigen mitgliedstaatlichen Behörden werden aus diesem Grund im Anhang der Verordnungen angegeben.¹⁵⁰ Autoren aus den USA kritisieren, dass es infolge des dezentralen Vollzugs für Betroffene zu Ineffizienzen und Unsicherheiten etwa im Zusammenhang mit den Genehmigungsverfahren komme.¹⁵¹ Der einheitliche und praktisch wirksame Vollzug könne dezentral kaum sichergestellt werden, da in den einzelnen Mitgliedstaaten die wirtschaftspolitischen Prioritäten zu unterschiedlich seien. Auch Unterschiede oder Defizite in den Verwaltungsstrukturen bewirkten, dass die Verbote in den Mitgliedstaaten potenziell durchlässig würden. Hierdurch komme es zu Inkohärenzen und Ineffizienzen und damit zum Abfall des mit den Sanktionen bezweckten außenpolitischen Drucks. Dem sei auch durch den Austausch von Informationen nicht entgegenzuwirken.¹⁵² Zur Stärkung des Sanktionsinstruments wird daher die Errichtung einer Europäischen Agentur empfohlen, die ähnlich wie das US-amerikanische *Office of Foreign Assets Control* (OFAC) die Genehmigungsverfahren zentral durchführt.¹⁵³ Da aber Informationen über die Sanktionspraxis und das Verhalten von Wirtschaftsbeteiligten auf mitgliedstaatlicher Ebene gewonnen werden und der wirksame Vollzug der Sanktionsregelungen – etwa in Genehmigungsverfahren – genauer

147 Ibid., S. 116-119.

148 Council of the EU, (Fn. 49), S. 16, Rdnr. 49; Vranes, Die extraterritoriale Durchsetzung politischer Interessen im Wege der Ausübung extraterritorialer Jurisdiktion und unilateralen Drucks, JRP 2008, S. 38.

149 Newcomb, (Fn. 74), S. 47, 62; Council of the EU, (Fn. 49), S. 11, Rdnr. 28 f.

150 Council of the EU, (Fn. 49), S. 11, Rdnr. 29. Zuständig sind in Deutschland im Zusammenhang mit Finanzsanktionen die Deutsche Bundesbank und ansonsten das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA), siehe <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Aussenwirtschaft/aussenwirtschaftsrecht,did=404888.html> (20.3.2015).

151 Golumbic/Ruff III, (Fn. 56), S. 1012, 1044 f.; Council of the EU, EU Best Practices for the effective implementation of restrictive measures, 11679/07, S. 16, Rdnr. 40, S. 20-22, Rdnr. 52-59.

152 Golumbic/Ruff III, (Fn. 56), S. 1045-1052; Newcomb, (Fn. 74), S. 43 f.

153 Ibid.

Kenntnisse über die Geschäftsfelder, Beziehungen und Aktivitäten der verschiedenen im Außenhandel tätigen Unternehmen bedarf, gingen mit der Zentralisierung des Vollzugs womöglich bedeutende Vorteile wie das Wissen von Behörden über die Gegebenheiten in den nationalen Teilmärkten verloren. Das dürfte in Bezug auf die in der Bundesrepublik Deutschland geltende Vollzugs- und Verwaltungspraxis zutreffend sein.¹⁵⁴ Der Empfehlung ist zumindest in der Einfachheit eher nicht zu folgen. Die Bereitschaft zur vollständigen Zentralisierung des Vollzugs dürfte sich bei den Mitgliedstaaten auch stark in Grenzen halten.

c) Umgehungsverbote und Sanktionen

Die Bereitschaft der Wirtschaft, Sanktionen zu beachten und Anordnungen etwa zum Einfrieren von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen zu befolgen, ist grundsätzlich gegeben.¹⁵⁵ Denn das Ansehen von Unternehmen würde, wenn diese eine von Interessen des Gemeinwohls geleitete Außen- und Sicherheitspolitik torpedierten und dabei gegen Sanktionsregelungen verstießen, Schaden nehmen.¹⁵⁶ Die Sanktionen gegen Russland werden von deutschen Wirtschaftsverbänden auch offen befürwortet, da diese auf lange Sicht begünstigen dürften, dass Unternehmen im internationalen Wirtschaftsverkehr die rechtlichen Sicherheiten vorfinden, die Grundvoraussetzung ihres Engagements im Ausland sind.¹⁵⁷

In den Sanktionsverordnungen der EU werden dennoch Umgehungsverbote¹⁵⁸ vorgesehen, mit denen die Einhaltung und damit die Wirksamkeit der Sanktionsregelungen rechtlich sichergestellt werden soll.¹⁵⁹ Verstöße gegen die Umgehungsverbote sowie weitere Zuwiderhandlungen gegen Sanktionsregelungen müssen die Mitgliedstaaten sanktionieren. In den Sanktionsverordnungen gegen Russland werden sekundäre Sanktionen konkret in Art. 15 Abs. 1 VO 269/2014, Art. 8 Abs. 1 VO 692/2014 und Art. 8 Abs. 1 VO 833/2014 angeordnet. Der Anordnung haben die Mitgliedstaaten dadurch zu genügen, dass sie im nationalen Recht für Verstöße Strafen oder Bußgelder vorsehen, die einerseits verhältnismäßig sein müssen und andererseits geeignet sind, durch Abschreckung die praktische Wirksamkeit der Sanktionen zu gewährleisten.¹⁶⁰ Allerdings dürfen Personen, Einrichtungen und Organisationen ge-

154 In diesem Zusammenhang sei auf die Kooperation des BAFA mit anderen Behörden wie Zollämtern und Sicherheitsbehörden gemäß §§ 24-27 AWG hingewiesen.

155 *Ischinger*, (Fn. 22).

156 *Vries/Hazelet*, The EU as a new actor on the sanctions scene, in: Wallenstein/Staibano (Hrsg.), *International Sanctions: Between Words and Wars in the Global System*, 2005, S. 100.

157 *Manager-Magazin*, BDI befürwortet härtere Sanktionen v. 28.7.2014; *Deutsche Mittelstands Nachrichten*, Verband der Maschinenbauer äußert Verständnis für Russland-Sanktionen v. 29.7.2014.

158 Für das Sanktionsregime gegen Russland sind Umgehungsverbote in Art. 9 VO 269/2014, Art. 4 VO 692/2014 und Art. 12 VO 833/2014 vorgesehen.

159 EuGH, Rs. C-72/11, *Afrasiabi*, Slg. 2011, I-14285, Rdnr. 60 ff.

160 *Golumbic/Ruff III*, (Fn. 56), S. 1040-1043. Für die Umsetzung in Deutschland siehe §§ 17 ff. AWG und §§ 80 ff. AWW.

mäß Art. 10 Abs. 2 VO 269/2014, Art. 5 VO 692/2014 und Art. 10 VO 833/2014 nicht haftbar gemacht werden, wenn sie nicht wussten und keinen vernünftigen Grund zu der Annahme hatten, dass sie mit ihrem Handeln gegen Regelungen in den Verordnungen verstoßen.¹⁶¹

d) Ziele und Werte und Prüfungsmechanismen in zeitlicher Beziehung

Aus der Perspektive des Primärrechts ist bei der Ausgestaltung der Maßnahmen zu beachten, dass die EU ihre wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zur übrigen Welt gemäß Art. 3 Abs. 5 Satz 2 EUV am Ziel der Friedenswahrung und gegenseitigen Achtung unter den Völkern ausrichten muss und ihre demokratie- und rechtsstaatlichen Werte aus Art. 2 EUV zu fördern und schützen hat.¹⁶² Art. 21 Abs. 2 lit. b), 22 und 23 EUV sowie Art. 205 AEUV geben der EU vor, ihr Handeln nach Außen am Ziel der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit und der Konfliktverhütung auszurichten. Daher kommen Sanktionen nur in Betracht, wenn sie Bestandteil eines Politikansatzes sind, der dialogfördernde Elemente vorsieht und dem diplomatischen Verhandlungsweg zugänglich ist.¹⁶³ Die Sanktionen der EU gegen Russland sind zweifelsohne Bestandteil eines solchen Ansatzes.¹⁶⁴

Damit auch in zeitlicher Beziehung sichergestellt werden kann, dass Sanktionen mit den Zielen und Werten der EU im Einklang stehen, sind die von der EU verhängten Maßnahmen in regelmäßigen Abständen zu überprüfen. Im Zusammenhang mit den Sanktionen gegen Russland ergibt sich etwa aus Art. 14 Abs. 4 VO 269/2014 eine Pflicht zur Überprüfung der Liste im Abstand von zwölf Monaten.¹⁶⁵ Sanktionen gelten zumeist nur zeitlich begrenzt. Gegenüber Russland ist gegenwärtig die Geltung von 2014/145/GASP bis zum 15. September 2015, von 2014/386/GASP bis zum 23. Juni 2015 und von 2014/512/GASP bis zum 31. Juli 2015 befristet.¹⁶⁶

e) Grundrechtsbindung und Grundrechtseinschränkungen

Die EU ist sowohl bei einem Handeln im Rahmen der GASP¹⁶⁷ als auch bei einem auf den fünften Teil des AEUV gestützten Tätigwerden gemäß Art. 6 Abs. 1 EUV und Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh an die Grundrechte-Charta gebunden. Die Grundrechte, wie diese in der EMRK gewährleistet sind und sich aus den allgemeinen Verfassungs-

161 Geurts/Schubert, (Fn. 6), S. 39.

162 Kokott, (Fn. 12), Art. 215 AEUV, Rdnr. 35.

163 Council of the EU, (Fn. 15), S. 2, Rdnr. 5. Vgl. in diesem Sinne auch Newcomb, (Fn. 74), S. 48 f.

164 Vgl. Erwägungsgrund 3 VO 269/2014 und Erwägungsgrund 2 VO 833/2014.

165 Weiter enthalten Art. 6 Abs. 3 Beschluss 2014/145/GASP, Art. 5 Abs. 3 Beschluss 2014/386/GASP sowie Art. 9 Abs. 3 Beschluss 2014/512/GASP Regelungen betreffend der automatisierten Überprüfung.

166 Fristen ergeben sich aus Art. 6 Abs. 2 Beschluss 2014/145/GASP, Art. 5 Abs. 2 Beschluss 2014/386/GASP und Art. 9 Abs. 2 Beschluss 2014/512/GASP. Vgl. auch Council of the EU, (Fn. 49), S. 11-13, Rdnr. 31-35; Council of the EU, (Fn. 151), S. 4, Rdnr. 6.

167 Dörr, (Fn. 107), Art. 40 EUV, Rdnr. 25.

überlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, gelten für die EU zudem gemäß Art. 6 Abs. 3 EUV als ungeschriebene allgemeine Rechtsgrundsätze. Die Mitgliedstaaten unterliegen der unionsrechtlichen Grundrechtsbindung bei der Durchführung des Unionsrechts gemäß Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh, und sie sind überdies als Vertragsstaaten an die EMRK gebunden und haben sich der Rechtsprechung des EGMR unterworfen.¹⁶⁸

Sanktionsregelungen wie die gegen Handlungen Russlands gerichteten können zu Lasten der privaten Adressaten zu Einschränkungen der Verteidigungs- und Justizgrundrechte gemäß Art. 41 Abs. 2, Art. 47 GRCh, des Eigentumsrechts gemäß Art. 17 GRCh und des Rechts auf die berufliche und unternehmerische Freiheit gemäß Art. 15, 16 GRCh führen. Einschränkungen wirtschaftlicher Grundrechte können ernstzunehmende Belastungen für international tätige Wirtschaftsbeteiligte bedeuten und im Spannungsverhältnis zu Zielbestimmungen der Handelspolitik aus Art. 206 AEUV stehen. Zu beachten ist, dass durch Sanktionen definitionsgemäß¹⁶⁹ auch die wirtschaftlichen Rechte von Grundrechtsträgern etwa innerhalb der EU eingeschränkt werden, die weder direkte Verbindungen zu dem Drittstaat oder zu den Machthabern eingegangen sind noch Verantwortung für deren Handlungen tragen und nicht als Verbündete gelten können.¹⁷⁰

Für Grundrechtseinschränkungen gelten die Schranken-Schranken aus Art. 52 Abs. 1 GRCh. Sanktionsregelungen, die Grundrechte einschränken, müssen demnach einem anerkannten, dem Gemeinwohl dienenden Ziel entsprechen, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit achten und die Wesensgehaltsgarantie wahren.¹⁷¹ Für die Rechtfertigung von Grundrechtseinschränkungen hat der EuGH als zulässiges Ziel das der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit anerkannt.¹⁷² Der EuGH hat zudem klargestellt, dass Sanktionen nur dann gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verstoßen, wenn sie zur Erreichung des Ziels der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit offensichtlich ungeeignet sind oder wenn Grundrechtseinschränkungen außer Verhältnis stehen zum angestrebten Ziel. Letzterer Fall dürfte angesichts der fundamentalen Bedeutung, die der EuGH dem Ziel der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit beimisst und

168 EuGH, Rs. C-117/06, *Möllendorf und Möllendorf-Niehuus*, Slg. 2007, I-8361, Rdnr. 78; *Classen/Nettesheim*, in: Oppermann/Classen/Nettesheim, (Fn. 73), § 17, Rdnr. 13 f.; *Streinz/Michl*, in: Heintschel v. Heinegg/Vedder (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht*, 2012, Art. 51 GRCh, Rdnr. 6 ff.

169 EuG, verb. Rs. T-246/08 und T-322/08, *Melli Bank*, Slg. 2009, II-2629, Rdnr. 111; EuGH, Rs. C-84/95, *Bosphorus*, Slg. 1996, I-3953, Rdnr. 22.

170 *Ibid.*, Rdnr. 21-27.

171 EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, *Kadi I*, Slg. 2008, I-6351, Rdnr. 355; EuGH, verb. Rs. C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P, *Kadi II*, ECLI:EU:C:2013:518, Rdnr. 101; EuGH, Rs. C-348/12 P, *Manufacturing Support & Procurement Kala Naft*, ECLI:EU:C:2013:776, Rdnr. 69; *Cremer*, (Fn. 100), Art. 215 AEUV, Rdnr. 27.

172 EuGH, Rs. C-348/12 P, *Manufacturing Support & Procurement Kala Naft*, ECLI:EU:C:2013:776, Rdnr. 124.

aufgrund des weiten Ermessens, das er dem Rat für Zweckmäßigkeitserwägungen zugesteht, selten eintreten.¹⁷³

Durch die Technik der *targeted sanctions* kann sichergestellt werden, dass Sanktionen nur in Fällen zu Grundrechtseinschränkungen führen, in denen sachliche und konkrete Gründe dies zu rechtfertigen vermögen. Durch Vorsehen von Ausnahmebestimmungen und Genehmigungsverfahren können die Maßnahmen auf das erforderliche Maß im Sinne des Art. 52 Abs. 1 GRCh begrenzt werden. Übergangsregelungen gewährleisten, dass sich die aufgrund von Sanktionen in wirtschaftlichen Rechtspositionen beeinträchtigten Personen auf Maßnahmen einstellen können, und mildern die Intensität von Grundrechtseinschränkungen ab.¹⁷⁴ Ausgehend von Art. 296 Abs. 2 AEUV hat der EuGH die Justiziabilität der Schranken-Schranken aus Art. 52 Abs. 1 GRCh dadurch verbessert, dass er Vorgaben zur Bestimmtheit und Begründung von Sanktionen entwickelt hat.¹⁷⁵

f) Einschränkungen der Wirtschaftsgrundrechte durch die Bereitstellungsverbote

Der von Sanktionen der EU ausgehende Druck, der gegenüber Drittstaaten mit dem Ziel ausgeübt wird, die Machthaber zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit von ihrem politischen Kurs abzubringen, wird in erheblichem Umfang über Bereitstellungsverbote aufgebaut. Durch diese werden die geschäftlichen und gesellschaftlichen Beziehungen mit gelisteten Personen, Einrichtungen und Organisationen eingeschränkt und Unterstützungshilfen untersagt. Es wird insbesondere die Bereitstellung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen verboten. Auf diese Weise können mit Sanktionen belegte Personen, Einrichtungen und Organisationen vom wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben ausgeschlossen werden.¹⁷⁶ Bereitstellungsverbote richten sich demnach an Personen, Einrichtungen und Organisationen, die mit den Betroffenen von Sanktionen geschäftlich oder gesellschaftlich in Beziehung stehen. Die Verbote beeinträchtigen die Adressaten daher definitionsgemäß auch dann in ihren Rechtspositionen, wenn sie selbst nicht mit dem sanktionierten Drittstaat bzw. dessen Machthabern und den Handlungen in Verbindung zu bringen sind. Daher kann es als Folge der Bereitstellungsverbote gegenüber Unbeteiligten zu Einschränkungen der Wirtschaftsgrundrechte der Art. 15, 16 und 17 GRCh sowie im Übrigen auch zur Beeinträchtigung der räumlich im Verhältnis zu Drittstaaten Anwendung findenden Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit aus Art. 63 AEUV kommen. Dennoch können die Verbote zulässig sein, wenn mit diesen

173 Ibid., Rdnr. 120; EuGH, Rs. C-380/09 P, *Melli Bank*, ECLI:EU:C:2012:137, Rdnr. 61; EuG, verb. Rs. T-246/08 und T-322/08, *Melli Bank*, Slg. 2009, II-2629, Rdnr. 45.

174 Erwägungsgrund 3 VO 692/2014; EuGH, Rs. C-548/09 P, *Bank Melli Iran*, Slg. 2011, I-11831, Rdnr. 117; *Criddle*, Humanitarian Financial Intervention, EJIL 2013, S. 592 f.; Council of the EU, (Fn. 139), S. 12 f., Rdnr. 25-28.

175 *Eriksson*, (Fn. 15), S. 108; EuG, verb. Rs. T-174/12 und T-80/13, *Syrian Lebanese Commercial Bank SAL*, ECLI:EU:T:2014:52, Rdnr. 75; EuG, Rs. T-496/10, *Bank Mellat*, ECLI:EU:T:2013:39, Rdnr. 49.

176 *Schöppner*, (Fn. 146), S. 109, 135-144.

eine anerkannte, dem Gemeinwohl dienende Zielsetzung verfolgt und wenn insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Genüge getan wird.¹⁷⁷ Spezielle Ausnahmebestimmungen können die Intensität der Beeinträchtigungen infolge der Bereitstellungsverbote abmildern.¹⁷⁸

Unter welchen Umständen Adressaten unter Berufung auf das Recht auf unternehmerische Freiheit aus Art. 16 GRCh Rechtsschutz gegen die Bereitstellungsverbote begehren können, ist noch nicht absehbar. Der Schutzbereich von Art. 16 GRCh erstreckt sich personell unstreitig¹⁷⁹ auf alle Unionsbürger und auf alle in der EU niedergelassenen Unternehmen. Drittstaatszugehörige werden sich nur im Falle einer Betätigung im Unionsgebiet auf Art. 16 GRCh berufen können. Hierfür spricht, dass die Grundrechte-Charta auch im Zusammenhang mit der Berufsfreiheit nach Art. 15 Abs. 3 GRCh von einem derart begrenzten Schutzbereich ausgeht.¹⁸⁰ Sachlich erstreckt sich der Schutzbereich von Art. 16 GRCh zweifelsohne auf die Handelsfreiheit. Noch ist ungeklärt, ob oder wie weit auch die Außenhandelsfreiheit von Art. 16 GRCh geschützt ist.¹⁸¹

Das Recht auf unternehmerische Freiheit kann, wie die übrigen Wirtschaftsgrundrechte auch, nach Art. 52 Abs. 1 GRCh im allgemeinen Interesse einer Vielzahl von Einschränkungen unterworfen werden, zumal die unternehmerische Freiheit nur nach Maßgabe der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten anzuerkennen ist.¹⁸² Die Rechtfertigung von Grundrechtseinschränkungen durch die Bereitstellungsverbote dürfte in der Regel gelingen, sofern mit diesen der Erreichung des Ziels der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit gedient ist und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprochen wird.

Das Bestimmtheitsgebot verlangt, dass die Bereitstellungsverbote hinreichend bestimmt und eindeutig sind. Der EuGH sieht diese Anforderung auch bei weit gefassten Verboten erfüllt und ist geneigt, diese zusätzlich weit auszulegen, um die Erreichbarkeit der mit den Sanktionen verfolgten Ziele sicherzustellen. Mit dem Bestimmtheitsgebot begründete Einwände gegen die Bereitstellungsverbote von Klägern hat der EuGH bisher nicht gelten lassen.¹⁸³

177 EuGH, Rs. C-84/95, *Bosphorus*, Slg. 1996, I-3953, Rdnr. 22 f., 26; *Wilmowsky*, in: Ehlers (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 4. Aufl. 2014, § 12, Rdnr. 48.

178 Vgl. Art. 2a Abs. 4 VO 833/2014.

179 *Nowak*, in: Heselhaus/ders. (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, 2006, § 31, Rdnr. 39 f.

180 *Ruffert*, in: Ehlers, (Fn. 177), § 19, Rdnr. 27. Abweichend *Schöppner*, (Fn. 146), S. 190-196.

181 *Streinz*, in: Streinz, (Fn. 12), Art. 16 GRCh, Rdnr. 6 f.; *Nowak*, (Fn. 179), § 31, Rdnr. 32.

182 EuGH, Rs. C-348/12 P, *Manufacturing Support & Procurement Kala Naft*, ECLI:EU:C:2013:776, Rdnr. 123.

183 EuGH, Rs. C-72/11, *Afrasiabi*, Slg. 2011, I-14285, Rdnr. 37-40, 43, 47-49; EuGH, Rs. C-117/06, *Möllendorf und Möllendorf-Niehuus*, Slg. 2007, I-8361 Rdnr. 46. Gegen die hinreichende Bestimmtheit der Bereitstellungsverbote wurden jüngst Einwände erhoben, siehe *Schöppner*, (Fn. 146), S. 206.

g) Verteidigungsrechte und das Recht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz

Bei der Ausgestaltung von Sanktionsregelungen sind spezifische Vorgaben des EuGH zum Anspruch auf rechtliches Gehör und zum Recht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz zu beachten. Durch diese soll das Recht der Adressaten von Sanktionsregelungen gewahrt werden, eine Überprüfung der Maßnahmen erwirken zu können. Nach Art. 215 Abs. 3 AEUV sind in den Sanktionsverordnungen Bestimmungen zum Rechtsschutz vorzusehen.¹⁸⁴ Im Zusammenhang mit den Sanktionen gegen Russland ist der Rat gemäß Art. 14 Abs. 3 VO 269/2014 zuständig für die Entgegennahme von Stellungnahmen, die betroffene Personen, Einrichtungen oder Organisationen gegen ihre Listung abgeben, und für deren Überprüfung.

Grundsätzlich ist den von Sanktionen Betroffenen Gelegenheit zu geben, sich mit ihren rechtlichen Anliegen bei den zuständigen Unionsbehörden Gehör zu verschaffen, etwa durch Einräumung des Rechts, eine Stellungnahme abzugeben. Die Betroffenen müssen mit ihren Anliegen bei den Behörden durchdringen können.¹⁸⁵ Darum müssen die Gründe für die Aufnahme aus den Verordnungen ersichtlich werden und so präzise und konkret gefasst sein, dass auf deren Grundlage die Stichhaltigkeit der Aufnahmeentscheidung widerlegt werden kann.¹⁸⁶ Wurde eine Entscheidung auf mehrere Gründe gestützt, ist ausreichend, wenn einer der Gründe hinreichend präzise und konkret ist und die Entscheidung zu tragen vermag.¹⁸⁷

Damit Betroffene ihre Anliegen tatsächlich auch in begründeter Weise bei den Behörden vortragen und überdies auch gerichtlichen Rechtsschutz effektiv erwirken können, ist diesen von der Aufnahme und von den Aufnahmegründen sowie von bestimmten Rechten Mitteilung zu machen.¹⁸⁸ Den Betroffenen darf die Begründung bei ihrer erstmaligen Aufnahme aber auch nachträglich zur Kenntnis gebracht werden, wenn die Wirksamkeit der Maßnahmen – wie bei Kontensperrungen – einen Überraschungseffekt voraussetzt.¹⁸⁹ Die Mitteilung ist dann so bald wie möglich nachzuweisen. Denn bevor diese erfolgt, laufen potenziell der Anspruch auf rechtliches Gehör gemäß Art. 41 Abs. 2 lit. a) GRCh und das Recht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz nach Art. 47 GRCh leer.¹⁹⁰ Regelungen zur Mitteilung bzw. Veröffentlichung der Aufnahmegründe finden sich zum Beispiel in Art. 14 Abs. 2 VO 269/2014.

184 *Schneider/Terhechte*, (Fn. 10), Art. 215 AEUV, Rdnr. 14.

185 EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, *Kadi I*, Slg. 2008, I-6351, Rdnr. 369 f.; EuGH, verb. Rs. C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P, *Kadi II*, ECLI:EU:C:2013:518, Rdnr. 112, 114.

186 EuGH, verb. Rs. C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P, *Kadi II*, ECLI:EU:C:2013:518, Rdnr. 116; EuGH, Rs. C-348/12 P, *Manufacturing Support & Procurement Kala Naft*, ECLI:EU:C:2013:776, Rdnr. 87.

187 *Schneider/Terhechte*, (Fn. 10), Art. 215 AEUV, Rdnr. 28; EuGH, Rs. C-348/12 P, *Manufacturing Support & Procurement Kala Naft*, ECLI:EU:C:2013:776, Rdnr. 72, 86 f., 91.

188 Council of the EU, (Fn. 139), S. 47, Rdnr. 11.

189 EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, *Kadi I*, Slg. 2008, I-6351, Rdnr. 336-340; EuG, verb. Rs. T-174/12 und T-80/13, *Syrian Lebanese Commercial Bank SAL*, ECLI:EU:T:2014:52, Rdnr. 137-139.

190 EuGH, verb. Rs. C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P, *Kadi II*, ECLI:EU:C:2013:518, Rdnr. 98-101.

Für die Gewähr effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes muss es dem Unionsrichter möglich sein, die Gründe für die Aufnahme von Personen, Einrichtungen und Organisationen auf die Frage hin zu prüfen, ob diese sich anhand konkreter Beweise und Informationen erhärten lassen.¹⁹¹ Der Rat darf die Aufnahme in die Liste daher nur beschließen, wenn es ihm möglich ist, bei den Mitgliedstaaten konkrete Beweise für die Gründe sowie die Informationen, die auch die Quellen betreffen können, einzuholen und wenn es ihm weiter gestattet ist, die Beweise und Informationen an die Unionsrichter weiterzugeben. Die Aufnahmegründe darf der Unionsrichter nicht ohne die vorherige Überprüfung der Beweise und Informationen gelten lassen, die diese untermauern.¹⁹² Demnach ist dem Rat die Zurückhaltung von Beweisen und Informationen gegenüber dem Unionsrichter nicht gestattet. Wohl aber kann sich der Rat gegenüber den von der Aufnahme in die Liste betroffenen Personen, Einrichtungen und Organisationen ausnahmsweise auf Vertraulichkeit berufen, um Beweise und Informationen – beispielsweise zum Schutz von Quellen – zurückzuhalten.¹⁹³ Hat der Unionsrichter über die Frage zu befinden, ob das Erfordernis der Vertraulichkeit der Weitergabe von Beweisen und Informationen an Betroffene entgegensteht, sind Sicherheitsinteressen der EU und der Mitgliedstaaten – hinsichtlich der Art und der Quellen von Informationen – und das Recht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz abzuwägen.¹⁹⁴ Notfalls muss der Unionsrichter die Beweise in einem sogenannten „in-camera“-Verfahren ohne Beteiligung der Betroffenen würdigen.¹⁹⁵

b) Zwischenstand

In seiner Rechtsprechung hat der EuGH das Sanktionsinstrument gestärkt und die Zulässigkeit von Einschränkungen der Wirtschaftsgrundrechte in zahlreichen Fällen bestätigt. Damit hat er der fundamentalen Bedeutung des Instruments für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit Rechnung getragen. Zugleich wurden die Verteidigungsrechte und das Recht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz kaum Einschränkungen unterworfen.

Eine übermäßige Schwächung des Sanktionsinstruments durch die Rechtsprechung des EuGH zu den wirtschaftlichen Grundrechten wäre mit dessen primärrechtlichem

191 EuG, verb. Rs. T-439/10 und T-440/10, *Fulmen/Rat*, ECLI:EU:T:2012:142, Rdnr. 96; EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, *Kadi I*, Slg. 2008, I-6351, Rdnr. 342-344; EuGH, verb. Rs. C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P, *Kadi II*, ECLI:EU:C:2013:518, Rdnr. 119 f.; *Eckes*, (Fn. 56), S. 893-895.

192 EuG, verb. Rs. T-439/10 und T-440/10, *Fulmen/Rat*, ECLI:EU:T:2012:142, Rdnr. 99 f.; EuGH, verb. Rs. C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P, *Kadi II*, ECLI:EU:C:2013:518, Rdnr. 125, 137, 162-164; EuGH, Rs. C-280/12 P, *Fulmen und Mahmoudian*, ECLI:EU:C:2013:775, Rdnr. 68-70.

193 EuG, verb. Rs. T-439/10 und T-440/10, *Fulmen/Rat*, ECLI:EU:T:2012:142, Rdnr. 100; EuGH, verb. Rs. C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P, *Kadi II*, ECLI:EU:C:2013:518, Rdnr. 126.

194 *Ibid.*, Rdnr. 125-129; EuGH, Rs. C-280/12 P, *Fulmen und Mahmoudian*, ECLI:EU:C:2013:775, Rdnr. 70-74.

195 EuGH, verb. Rs. C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P, *Kadi II*, ECLI:EU:C:2013:518, Rdnr. 125-131.

Rang unvereinbar. Der EU und den Mitgliedstaaten würde ein bedeutsamer außen- und sicherheitspolitischer Hebel genommen, um von Drittstaaten ausgehender entfesselter hoheitlicher Gewalt durch Maßnahmen unterhalb der Schwelle zur militärischen Gewalt zu begegnen. Das der Stärkung der Völkerrechtsordnung dienende Instrument würde stumpf. Die Wirksamkeit des Sanktionsinstruments wird der EuGH auch deshalb sicherstellen, da Sanktionen der Ausübung von Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik dienen. Andernfalls würde er wohl die Integrationsbereitschaft der Mitgliedstaaten in außen- und sicherheitspolitisch sensiblen Bereichen absenken.

2. Die Sanktionen im Einzelnen

In den nachfolgenden Ausführungen sollen wesentliche Regelungen des Sanktionsregimes gegen Russland vorgestellt werden, anhand derer die Zielsetzung der Sanktionen und die Anwendung der Technik der *targeted sanctions* ersichtlich wird. Auch soll deutlich werden, wie Vorgaben des EuGH konkret umgesetzt werden.

a) Beschluss 2014/145/GASP und Verordnung 269/2014

Das erste und in Beschluss 2014/145/GASP vorgesehene Bündel von *targeted sanctions*, das im Wesentlichen in Verordnung 269/2014 umgesetzt wurde, richtet sich bisher gegen 150 natürliche Personen und 37 juristische Personen, Einrichtungen und Organisationen. Diese wurden gemäß Art. 3 Abs. 1 Beschluss 2014/145/GASP und Art. 14 Abs. 1 VO 269/2014 entsprechend noch zu erörternder Vorgaben in die Liste aufgenommen. Gemäß Art. 296 Abs. 2 AEUV in Verbindung mit Art. 4 Abs. 1 Beschluss 2014/145/GASP bzw. Art. 3 Abs. 2 VO 269/2014 besteht für die Aufnahme eine Begründungspflicht, die der Rat nach Maßgabe der in Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 Beschluss 2014/145/GASP bzw. der in Art. 3 Abs. 1 VO 269/2014 niedergelegten Kriterien wahrnimmt.¹⁹⁶ In der Liste sind gemäß Art. 4 Abs. 2 Beschluss 2014/145/GASP und Art. 3 Abs. 3 VO 269/2014 zu Identifizierungszwecken Informationen zu den Personen, Einrichtungen und Organisationen anzugeben. Diese sind auf das erforderliche Maß zu beschränken. Damit der Adressatenkreis und die Reichweite der Verordnungen klar bestimmbar sind und eine Verwechslung von Personen, Einrichtungen und Organisationen in der Praxis möglichst ausgeschlossen werden kann, muss sich anhand dieser aber die Identität der Betroffenen eindeutig feststellen lassen.¹⁹⁷

Als *targeted sanctions* sind für die gelisteten natürlichen Personen in Art. 1 Beschluss 2014/145/GASP Reiseverbote vorgesehen, die unmittelbar von den Mitgliedstaaten umzusetzen sind. Zum anderen friert Art. 2 Abs. 1 VO 269/2014 sämtliche wirtschaftlichen Ressourcen dieser Personen ein. Diese Finanzsanktion wird gemäß Art. 2 Abs. 2 VO 269/2014 durch das Verbot der unmittelbaren oder mittelbaren Be-

¹⁹⁶ Vgl. auch *ibid.*, Rdnr. 116.

¹⁹⁷ Council of the EU, (Fn. 49), S. 8 f., Rdnr. 21 f.

reitstellung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen ergänzt. Aufgrund dessen weiter Fassung würde von diesem etwa auch die Übertragung von Eigentum durch eine Eigentumsumschreibung nach deutschem Recht erfasst, wenn bereits vor Aufnahme des Käufers in die Liste der Kaufvertrag vollzogen und der Kaufpreis gezahlt wurde.¹⁹⁸

Ausnahmebestimmungen sind für die Reiseverbote in Art. 1 Abs. 2-4 und 6 Beschluss 2014/145/GASP und für das Einfrieren von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen in Art. 4, 5 und 6 VO 269/2014 vorgesehen.¹⁹⁹ Ausnahmen können aus humanitären Gründen genehmigt werden, etwa um den Zugang zu einer angemessenen medizinischen Behandlung sicherzustellen oder zur Befriedigung von Grundbedürfnissen. Ein Anrecht auf Erteilung einer Ausnahme kann auch bestehen, wenn die Justizgrundrechte ansonsten nicht verwirklicht werden könnten, also zum Beispiel für die Zahlung von Anwaltshonoraren.²⁰⁰

Aufgenommen wurden bisher natürliche Personen, die im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Alt. 1 VO 269/2014 für Handlungen Russlands in der Ukraine Verantwortung tragen, an der Umsetzung dieser Handlungen mitwirkten, Unterstützungshilfe leisteten oder die Arbeit von internationalen Organisationen nachweislich behinderten. Die in die Liste aufgenommenen natürlichen Personen haben unter anderen Handlungen in der Ukraine öffentlich befürwortet, indem sie die russische und ukrainische Bevölkerung propagandistisch auf die Entsendung russischer Streitkräfte und auf die Annexion der Krim und der Stadt Sewastopol vorbereiteten oder indem sie militärischen Operationen mit Agitation Flanke boten.²⁰¹ Weitere Personen leisteten direkt für Operationen der russischen Streitkräfte und Geheimdienste in der Ukraine politische Unterstützungshilfe²⁰² oder beteiligten sich aktiv²⁰³ an der Durchführung von Operationen mit dem völkerrechtswidrigen Ziel der Destabilisierung der Ukraine und der gewaltsamen Einverleibung von Gebieten. Für die Begründung der Aufnahmeentscheidung verlangt der EuGH bei *targeted sanctions*, dass die Verbindung, die von den Adressaten der Sanktionen zum Staat bzw. zu den Machthabern und deren Handlungen reichen

198 Vgl. EuGH, Rs. C-117/06, *Möllendorf und Möllendorf-Niebuus*, Slg. 2007, I-8361, Rdnr. 51 f., 61.

199 Council of the EU, (Fn. 49), S. 10, Rdnr. 26 f.

200 *Kaufmann-Bühler*, (Fn. 91), Art. 24 EUV, Rdnr. 31.

201 Das betrifft gemäß Anhang I VO 269/2014 zum Beispiel *Andrei Aleksandrovich Klisbas*, den Vorsitzenden des Ausschusses für Verfassungsrecht des Föderationsrates Russlands, und *Evgeni Viktorovich Bushmin*, den stellvertretenden Vorsitzenden dieses Rates.

202 Das betrifft gemäß dem Anhang zu DurchführungsVO 2015/240 zum Beispiel *Anatoly Ivanovich Antonov*, den stellvertretenden Verteidigungsminister Russlands.

203 Das betrifft gemäß dem Anhang zu DurchführungsVO 433/2014 zum Beispiel *Igor Dmitrievich Sergun*, der unter anderem Direktor der Hauptverwaltung für Aufklärung des GRU ist und Verantwortung für Aktivitäten von Offizieren des GRU in der Ostukraine trägt. Das betrifft gemäß dem Anhang zu DurchführungsVO 2015/240 zudem *Andrei Valeryevich Kartapolov*, der unter anderem Direktor der Hauptabteilung Operationen der russischen Streitkräfte ist und die Aggressionspolitik in der Ostukraine mitkonzipierte und aktiv umsetzte.

muss, hinreichend ist.²⁰⁴ Die Aufnahme von Familienangehörigen der Machthaber etwa ist nur zulässig, wenn diese auch als Verbündete gelten können.²⁰⁵ Soweit Sanktionen gegen Drittstaaten aber – wie die in 2014/145/GASP und Verordnung 269/2014 vorgesehenen – gegen natürliche Personen gerichtet sind, die sich an den Frieden und die Sicherheit gefährdenden Handlungen beteiligt haben oder diese propagandistisch unterstützt haben und daher als Verbündete gelten können, sind sie begründet, zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit geeignet und auch nicht unverhältnismäßig.²⁰⁶

Des Weiteren wurden gemäß Art. 3 Abs. 1 Alt. 2 VO 269/2014 Einrichtungen aufgenommen, die mit dem Staat bzw. den Machthabern in Verbindung stehen. Zu diesen Einrichtungen gehören Unternehmen wie die staatlich kontrollierte Almaz Antey Corporation,²⁰⁷ mit deren Rüstungsgütern die russischen Streitkräfte und auch Separatisten versorgt werden, sowie Einrichtungen und Organisationen,²⁰⁸ die den Kämpfen in der Ostukraine zum Ausbruch verholfen haben oder in diese verwickelt waren oder sind. Die für die Begründung der Aufnahmeentscheidung vorauszusetzende Verbindung ist bei juristischen Personen, Einrichtungen und Organisationen hinreichend, wenn diese der Kontrolle des Drittstaates unterliegen bzw. wenn die Kontrolle über diese unmittelbar oder mittelbar durch die Machthaber des Landes ausgeübt wird oder wenn es einen Grund dafür gibt, diese als Verbündete einzustufen.²⁰⁹ Maßnahmen gegen ein staatlich kontrolliertes Unternehmen wie die Almaz Antey Corporation, das als Waffenversorger der völkerrechtswidrig agierenden russischen Streitkräfte und Geheimdienste und Separatisten fungiert, sind begründet, eignen sich zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit und sind gewiss nicht unverhältnismäßig.

Außerdem sieht Art. 3 Abs. 1 Alt. 3 VO 269/2014 noch vor, dass auf der Krim oder in Sewastopol niedergelassene juristische Personen, Einrichtungen oder Organisationen in die Liste aufzunehmen sind, wenn deren Eigentum entgegen dem ukrainischen Recht übertragen wurde bzw. wenn diese Begünstigte einer widerrechtlichen Übertragung wurden. Aufgrund dieser Regelung wurden als juristische Personen etwa die Russische Nationale Handelsbank (RNCB), die im Öl- und Gassektor tätigen Unternehmen Feodosia und Chernomorneftegaz und der Seehandelshafen Sewastopol gelistet,²¹⁰ entweder nachdem deren Eigentum und die Kontrolle über diese auf die

204 EuG, Rs. T-315/01, *Kadi I*, Slg. 2005, II-3659, Rdnr. 96; EuGH, Rs. C-376/10 P, *Tay Za/Rat*, ECLI:EU:C:2012:138, Rdnr. 63–69. *Arkadi Romanovich Rotenberg*, ein enger Verbündeter von Präsident *Putin*, hat bereits Klage beim Gericht der Europäischen Union erhoben (Rs. T-720/14).

205 EuGH, Rs. C-376/10 P, *Tay Za/Rat*, ECLI:EU:C:2012:138, Rdnr. 63–69.

206 Vgl. in diesem Sinne EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, *Kadi I*, Slg. 2008, I-6351, Rdnr. 357–363.

207 Siehe den Anhang zu DurchführungsVO 826/2014.

208 Das betrifft etwa gemäß dem Anhang zu DurchführungsVO 810/2014 die paramilitärische Organisation Sobol und gemäß dem Anhang zu DurchführungsVO 2015/240 die bewaffnete Separatistengruppe „Todesbataillon“.

209 EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, *Kadi I*, Slg. 2008, I-6351, Rdnr. 166; EuG, Rs. T-315/01, *Kadi I*, Slg. 2005, II-3659, Rdnr. 96.

210 Siehe die Anhänge zu den DurchführungsVO 826/2014, 477/2014 und 810/2014.

völkerrechtlich nicht anzuerkennende sogenannte Republik Krim übergegangen war oder nachdem diese Begünstigte einer Übertragung geworden waren. Aufgrund dieser Vorgänge wurde jeweils eine hinreichende Verbindung zur sogenannten Republik Krim und zu den Machthabern begründet. Da die EU die völkerrechtswidrige Annexion der Krim und der Stadt Sewastopol nicht anerkennen darf, hat sie durch Anwendung von Art. 3 Abs. 1 Alt. 3 VO 269/2014 auf die eben genannten juristischen Personen völkerrechtlichen Pflichten genügt.²¹¹ Auch aus diesem Grunde sind diese also völkerrechtlich gebotenen Maßnahmen unionsrechtlich gesehen begründet, zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit geeignet und nicht unverhältnismäßig.

b) Beschluss 2014/386/GASP und Verordnung 692/2014

Das zweite Bündel der in Beschluss 2014/386/GASP vorgesehenen und in Verordnung 692/2014 umgesetzten Maßnahmen, mit dem die EU auf die völkerrechtswidrige Aufnahme der Krim und der Stadt Sewastopol in die Russische Föderation reagierte, richtet sich geographisch ausschließlich gegen die von Russland annektierte Krim und die Stadt Sewastopol. Auf Grund des schwerwiegenden Verstoßes gegen Völkerrecht, der durch die gewaltsame Einverleibung der Gebiete begangen wurde, hat die EU in diesem Zusammenhang durch wirkungsintensive Maßnahmen der Nichtanerkennungspflicht zu genügen gehabt; und entsprechend hoch ist der Wirkungsgrad, den das Maßnahmenbündel für die annektierten Gebiete erreicht.²¹² Die hohe Wirkungsintensität ist auch damit zu erklären, dass aufgrund der Nichtanerkennungspflicht bereits eine Handlung verboten ist, mit der eine Anerkennung impliziert würde.²¹³ Die Maßnahmen dienen daher eindeutig dem Ziel der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Aufgrund der großen Bedeutung, die auch der EuGH diesem Ziel beimisst, ist unwahrscheinlich, dass dieser gegen das zweite Maßnahmenbündel rechtliche Einwände haben wird.

Weitreichend ist das in Art. 2 lit. a) VO 692/2014 vorgesehene vollumfängliche Verbot der Einfuhr von Waren von der Krim und aus der Stadt Sewastopol in die EU. Dieses wird vom Verbot der Finanzierung, der finanziellen Unterstützung und des Abschlusses von Versicherungen und Rückversicherungen aus Art. 2 lit. b) VO 692/2014 flankiert.²¹⁴

Außerdem ist in Art. 2b Abs. 1 VO 692/2014 ein Ausfuhrverbot für Waren aus der EU vorgesehen, das mit einem Verbot der Lieferung, des Verkaufs und der Weitergabe kombiniert ist. Dieses bezieht sich aber nur auf Güter, die in Anhang III gelistet sind und sich für die Umsetzung von Infrastrukturvorhaben in den Sektoren Verkehr,

211 Peters, (Fn. 22), S. 280, Fn. 62; Art. 41 Abs. 2 ILC-Entwurf; Art. 42 Abs. 2 ILC-Entwurf IOen; IGH, *Legal consequences of the construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, Reports 2004, 136, § 159.

212 Vgl. in diesem Sinne *ibid.*; Stein/von Buttlar, (Fn. 29), § 68, Rdnr. 554.

213 ILC, State responsibility, (Fn. 47), S. 287 f.

214 Siehe hierzu näher Heinisch, Die klassische Umsetzung von Sanktionen in der (Rück-)Versicherungswirtschaft, Corporate Compliance Zeitschrift 2012, S. 136-141.

Telekommunikation, Energie – sowie den mit der Nutzung von Öl-, Gas- und Mineralreserven befassten Wirtschaftszweigen – eignen. Das Ausfuhrverbot wird gemäß Art. 2b Abs. 2 lit. a), b) VO 692/2014 vom Verbot flankiert, technische Hilfe, Vermittlungsdienste, Finanzmittel und finanzielle Unterstützung bereitzustellen. Gemäß Art. 2b Abs. 3 VO 692/2014 gelten die Verbote aber nur, wenn die Gründe für die Feststellung, dass die Nutzung der Güter, Technologien und Dienstleistungen auf der Krim oder in Sewastopol erfolgt, hinreichend sind. Diese Regelung soll sicherstellen, dass die Sanktionen sich auch in der Praxis nur geographisch begrenzt auswirken können.

Abweichend von Art. 2b Abs. 1, 2 VO 692/2014 können ausnahmsweise Genehmigungen gemäß der Art. 2e Abs. 1, 2 VO 692/2014 erteilt werden, wenn dadurch etwa Bildungseinrichtungen, der Gesundheitsversorgung oder der Instandhaltung und der Gewährleistung der Sicherheit der bestehenden Infrastruktur gedient ist. Die Bereichsausnahmen dienen der Schonung der Bevölkerung und dem Umweltschutz. Zur Abmilderung der Intensität der Beeinträchtigung grundrechtlich geschützter wirtschaftlicher Rechtspositionen sind in Art. 2b Abs. 4 VO 692/2014 Übergangsregelungen vorgesehen.

Weitere in Art. 2a Abs. 1 VO 692/2014 vorgesehene Verbote zielen auf Investitionen in Vorhaben bzw. Geschäfte auf der Krim oder in der Stadt Sewastopol ab. Die Vergabe von Darlehen und Krediten und weiteren Finanzdienstleistungen wurde vollständig verboten. Gleichfalls wurden Investitionen in Immobilien und in Anlageformen wie Aktien untersagt. Auch die Gründung von Gemeinschaftsunternehmen wurde vollständig verboten. In diesem Zusammenhang wurde den in den Geltungsbereich von Verordnung 692/2014 fallenden Unternehmen außerdem jedwede Kooperation mit Unternehmen von der Krim und aus der Stadt Sewastopol untersagt. Ausnahmen im Hinblick auf die Verbote des Art. 2a Abs. 1 VO 692/2014 sind in Art. 2e VO 692/2014 etwa zur Sicherstellung der Gesundheitsversorgung und für die Aufrechterhaltung des Bildungssystems vorgesehen. Eine Übergangsregelung enthält Art. 2a Abs. 3 VO 692/2014.

Zusätzlich verbietet Art. 2d Abs. 1 VO 692/2014 die Erbringung von Dienstleistungen, die im Zusammenhang mit dem Tourismus auf der Krim und in der Stadt Sewastopol stehen. Gemäß Art. 2d Abs. 2 VO 692/2014 dürfen etwa die in Anhang III gelisteten Häfen von Schiffen, die unter der Flagge der Mitgliedstaaten fahren oder unter der Kontrolle eines Unionsreeders bzw. unter der Verantwortung eines Unionsbetreibers stehen, nicht angelaufen werden. Zu den gelisteten Häfen zählt auch der Seehandelshafen Sewastopol. Ausnahmen sind nach Art. 2d Abs. 2 VO 692/2014 nur für Notfälle vorgesehen. Eine Übergangsregelung enthält Art. 2d Abs. 4 VO 692/2014 zur Schonung der Wirtschaftsbeteiligten.

c) Beschluss 2014/512/GASP und Verordnung 833/2014

Das dritte Bündel der in Beschluss 2014/512/GASP vorgesehenen und in Verordnung 833/2014 umgesetzten Maßnahmen sieht gezielte Handelsbeschränkungen vor, die sich gegen Sektoren, Industrien und Unternehmen in ganz Russland richten. Da die

Annexion der Krim und der Stadt Sewastopol nach Völkerrecht nicht anzuerkennen ist und diese Gebiete Russland nicht zuzurechnen sind, finden die in Verordnung 833/2014 vorgesehenen Maßnahmen auf diese nicht – etwa parallel zu Verordnung 692/2014 – Anwendung.²¹⁵ Erlassen wurde das schwerwiegende dritte Maßnahmenbündel nach dem Flugzeugunglück vom 17. Juli 2014, als die EU und die Mitgliedstaaten bereits vergebens ihre Appelle an Russland gerichtet hatten, seine Truppen abziehen, die Bewaffnung der Separatisten zu beenden und das weitere Einsickern von ehemaligen Angehörigen und Bediensteten der russischen Streitkräfte und des Geheimdienstes GRU zu unterlassen bzw. zu verhindern.²¹⁶ In der Begründung haben die Mitgliedstaaten und der Rat indirekt auch auf die mangelnde Kooperation Russlands bei der Aufklärung des Flugzeugunglücks verwiesen; dagegen wurde die Frage nach der Absturzursache und der Zurechenbarkeit des Abschlusses in der äußerst angespannten Lage ausgeklammert.²¹⁷ Auch bei der Konzeption der in dem dritten Maßnahmenbündel vorgesehenen gezielten Handelsbeschränkungen fand wieder die Vorgabe des EuGH Beachtung, nach der für *targeted sanctions* eine hinreichende Verbindung der von Sanktionen Betroffenen zum Drittstaat bzw. zu den Machthabern oder zu deren Handlungen reichen muss.

Im Zusammenhang mit den im dritten Maßnahmenbündel vorgesehenen Beschränkungen des Waffenhandels sei zunächst darauf hingewiesen, dass eine allgemein bei der Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologien und Rüstungsgütern zu beachtende Regel aus Beschluss 2008/944/GASP Anwendung findet. Nach Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 4 Beschluss 2008/944/GASP haben die Mitgliedstaaten Genehmigungen für die Ausfuhr der in der Militärgüterliste²¹⁸ genannten Güter und Technologien zu verweigern, wenn das Risiko besteht, dass diese zum Zwecke der Aggression gegen ein anderes Land oder zur gewaltsamen Durchsetzung von Gebietsansprüchen genutzt werden. Aufgrund der nachwirkenden oder anhaltenden Handlungen Russlands auf der Krim und in der Stadt Sewastopol sowie in den Regionen um Luhansk und Donezk besteht dieses Risiko. Daher ist gegenwärtig von der Ausfuhr der in der Militärgüterliste genannten Güter und Technologien nach Russland gemäß Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 4 Beschluss 2008/944/GASP abzusehen.

Im dritten Maßnahmenbündel wurde als Teilembargo zusätzlich gemäß Art. 2 Abs. 1 Beschluss 2014/512/GASP ein von den Mitgliedstaaten umzusetzendes und mit einem Verkaufs-, Verbringungs- und Lieferverbot kombiniertes, vollumfängliches Ausfuhrverbot für Waffen (Waffenembargo) vorgesehen. Zusätzlich gilt gemäß Art. 4 Abs. 1 lit. b) VO 833/2014, dass im Zusammenhang mit der Ausfuhr, dem Ver-

215 BAFA, Merkblatt zum Außenwirtschaftsverkehr mit der Russischen Föderation v. 12.1.2015.

216 Erwägungsgründe 5, 6 Beschluss 2014/512/GASP; Erwägungsgrund 2 Beschluss 2014/659/GASP; Council Conclusions, (Fn. 42); European Council, Special Meeting, Conclusions, EUCO 163/14, S. 3 f.

217 Erwägungsgrund 2 VO 833/2014; Council Conclusions, (Fn. 42). Die Ausklammerung liegt auch darin begründet, dass Informationen über die Ursachen des Absturzes unter Verweis auf Erfordernisse der nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit nicht vollständig offengelegt werden, siehe etwa BT-Drs. 18/2521, S. 4 f.

218 ABl. C 107 v. 9.4.2014.

kauf, der Verbringung und der Lieferung der in der Militärgüterliste genannten Güter und Technologien Finanzmittel und -hilfen – ebenso wie auch Ausfuhrkredit- und Rückversicherungen – nicht bereitgestellt werden dürfen, sofern diese für Personen, Einrichtungen und Organisationen in Russland erbracht werden bzw. wenn mit diesen der Verwendung der in der Liste aufgeführten militärischen Güter und Technologien in Russland gedient ist. Gleichfalls verboten ist im Zusammenhang mit den in der Militärgüterliste genannten Gütern und Technologien gemäß Art. 4 Abs. 1 lit. a) VO 833/2014 die Erbringung technischer Hilfe jedweder Art in Russland. Artikel 2 Abs. 3 Beschluss 2014/512/GASP sieht zusätzlich ein von den Mitgliedstaaten umzusetzendes vollumfängliches Einfuhr-, Kauf- und Beförderungsverbot für Waffen vor.

Eine in Art. 2 Abs. 4 Beschluss 2014/512/GASP und Art. 4 Abs. 2 VO 833/2014 vorgesehene Ausnahmebestimmung dient der Wahrung der mitgliedstaatlichen Sicherheitsinteressen und stellt sicher, dass die vorhandenen technischen Kapazitäten innerhalb der EU gewartet und gesichert werden können. Eine Übergangsregelung sieht vor, dass Verpflichtungen aus Verträgen und Vereinbarungen, die vor dem 1. August 2014 geschlossen wurden, von den Verboten unberührt bleiben. Frankreich könnte sich bei einer Auslieferung der Hubschrauberträger der Mistral-Klasse an Russland gegenwärtig auf diese aber nicht berufen, ohne einen Verstoß gegen Art. 2 Abs. 4 Beschluss 2008/944/GASP zu begründen.²¹⁹

Die Begründung für die den Waffenhandel beschränkenden Maßnahmen – und das Gelingen der Rechtfertigung der durch diese herbeigeführten Grundrechtseinschränkungen – ergibt sich aus dem Umstand, dass die Maßnahmen in hohem Maße geeignet sind, die Befähigung Russlands abzusinken, in der Ukraine militärische Gewalt auszuüben und zu schüren. Damit dienen die Maßnahmen in einer effektiven und die Bevölkerung schonenden²²⁰ Weise der Erreichung des Ziels der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Durch die Maßnahmen kann auch Sicherheitsinteressen der Unionsbürger im Sinne von Art. 3 Abs. 5 Satz 1 EUV Rechnung getragen werden. Die Maßnahmen sind gewiss nicht unverhältnismäßig.

Artikel 2 Abs. 1 VO 833/2014 enthält ein mit einem Verkaufs-, Liefer- und Verbringungsverbot kombiniertes Ausfuhrverbot für Güter und Technologien mit doppeltem Verwendungszweck im Sinne von Anhang I VO 428/2009, das greift, wenn die gelisteten Güter und Technologien für militärische Zwecke oder für einen militärischen Endnutzer bestimmt sind oder bestimmt sein könnten. Die Einhaltung des Ausfuhrverbotes wird gemäß Art. 2 Abs. 2 VO 833/2014 im Genehmigungsverfahren nach Maßgabe von Art. 3 VO 428/2009 gesteuert. Genehmigungspflicht besteht hinsichtlich der Güter und Technologien aus Anhang I VO 428/2009.²²¹ Wenn hinreichende Gründe für die Annahme sprechen, dass der Endnutzer der Güter und Technologien aus Anhang I VO 428/2009 Angehöriger der Streitkräfte sein könnte oder dass für die Güter und Technologien eine militärische Endverwendung angedacht sein

219 *Isbister*, An ill wind, How the sale of Mistral warships to Russia is undermining EU arms transfer controls, Briefing 2014, S. 5, 11.

220 Inter-Agency Standing Committee (IASC), (Fn. 76), S. 63 f.

221 BAFA, (Fn. 215).

könnte, dürfen Genehmigungen nicht erteilt werden. Sind die russischen Streitkräfte Beschaffer der Güter und Technologien, gilt das Verbot des Art. 2 Abs. 1 UAbs. 2 VO 833/2014 absolut und von einem Genehmigungsantrag ist abzusehen. Auch diesen Maßnahmen wurden gemäß Art. 4 Abs. 1 lit. c), d) VO 833/2014 Bereitstellungsverbote für technische Hilfen und Vermittlungsdienste sowie für Finanzmittel und -hilfen zur Seite gestellt.

Ein spezielles mit einem Verkaufs-, Liefer- und Verbringungsverbot kombiniertes Ausfuhrverbot hinsichtlich der in Anhang I VO 428/2009 aufgeführten Güter sieht Verordnung 833/2014 zusätzlich in Art. 2a Abs. 1 vor. Dieses Verbot richtet sich als gezielte Handelsbeschränkung an die in Anhang IV VO 833/2014 gelisteten Mischempfänger, zu denen zum Beispiel die staatlich kontrollierte Almaz Antey Corporation zählt.²²² Im Unterschied zum allgemein gefassten Verbot aus Art. 2 Abs. 1 VO 833/2014 sieht das spezielle Verbot des Art. 2a Abs. 1 VO 833/2014 kein Genehmigungsverfahren vor. Es gilt absolut und dient wohl vornehmlich der Entlastung der Behörden. Zusätzliche Bereitstellungsverbote zu diesem speziellen Verbot finden sich in Art. 2a Abs. 2 lit. a), b) VO 833/2014. Als Ausnahme sieht Art. 2a Abs. 4 VO 833/2014 vor, dass die Verbote in Art. 2a Abs. 1, 2 VO 833/2014 nicht für die zivile Luft- und Raumfahrt gelten und den Handel mit Gütern und Technologien nicht beeinträchtigen dürfen, die zur Wahrung der Sicherheit vorhandener ziviler nuklearer Kapazitäten in Russland erforderlich sind. Gedient ist damit der Schonung der Zivilbevölkerung, dem Katastrophenschutz und Umweltschutz. Im Zusammenhang mit den Sanktionen gegen den Iran war Kritik laut geworden, dass die Bevölkerung einem erhöhten Unfallrisiko in der Luft- und Raumfahrt ausgesetzt werde, da Unternehmen dieses Sektors vom Beschaffungsmarkt für Flugzeigersatzteile abgeschnitten würden.²²³ Maßnahmen, die das Unfallrisiko in der Luft- und Raumfahrt übermäßig erhöhen, würden Art. 4 in Verbindung mit Art. 44 des Chicagoer Abkommens zuwiderlaufen; und auch Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 1 EMRK und Art. 2 Abs. 1 GRCh könnten diesen entgegenstehen.

Für die auf den Handel mit Dual-use-Gütern zielenden Sanktionen gelten Übergangsregelungen gemäß Art. 2 Abs. 2 UAbs. 2, Art. 4 Abs. 2 sowie Art. 2a Abs. 3 VO 833/2014. Für Fragen, die sich im Zusammenhang mit der Begründung der den Handel mit Dual-use-Gütern beschränkenden Maßnahmen stellen, kann auf Ausführungen zum Waffenembargo verwiesen werden. Denn die Beschränkungen für den Handel mit Dual-use-Gütern wurden so ausgestaltet, dass diese nur die auf den Rüstungssektor Russlands bezogenen Tätigkeiten von Wirtschaftsbeteiligten treffen und sind in der Zielsetzung identisch. Die Geeignetheit der Beschränkungen ist nicht in Abrede zu stellen.

Was den Energiesektor anbelangt, gelten nach Art. 3 Abs. 1 und 2 VO 833/2014 für den Verkauf, die Verbringung, Lieferung und Ausfuhr bestimmter Güter, die in Anhang II gelistet sind und von Unternehmen des Ölsektors nachgefragt werden, Ge-

222 *Schwendinger/Trennt*, Konkretisierung der EU-Russland-Sanktionen, ExportManager v. 10.12.2014, S. 28.

223 *Siebeck*, Alte Vögel rosten nicht, FAZ v. 22.11.2014, S. 9.

nehmigungsverfahren. Bestehen hinreichende Gründe dafür, dass die gelisteten Güter für die Erdölexploration und -förderung unter Wasser (mind. 150 Meter) oder im Offshore-Gebiet nördlich des Polarkreises bestimmt sind oder für Projekte eingesetzt werden sollen, in denen Erdöl durch Hydrofracking gewonnen wird, ist eine Genehmigung für den Verkauf, die Verbringung, Lieferung und Ausfuhr gemäß Art. 3 Abs. 5 UAbs. 1 VO 833/2014 zu versagen.²²⁴

Auch die Erbringung von im Zusammenhang mit Gütern aus Anhang II stehender Dienstleistungen wie die Vornahme von Bohrungen oder die Lieferung schwimmender Plattformen ist gemäß Art. 3a Abs. 1 VO 833/2014 untersagt. Überdies ist gemäß Art. 4 Abs. 3 lit. a), b) VO 833/2014 im Zusammenhang mit den Gütern aus Anhang II die Erbringung von technischer Hilfe sowie von verschiedenen Finanzdienstleistungen unter Genehmigungsvorbehalt gestellt.

Ausnahmen können gemäß Art. 3 Abs. 5 UAbs. 3, Art. 3a Abs. 3 und Art. 4 Abs. 3 UAbs. 2 VO 833/2014 im Falle des Erfordernisses der Wartung vorhandener Vorrichtungen genehmigt werden. Das Erfordernis kann etwa aus Gründen des Umwelt- und Gesundheitsschutzes und der Sicherheit von Menschen bestehen. Übergangsregelungen sind zu beachten.

Gegen Unternehmen des Erdöl- und Gassektors gerichtete Maßnahmen hat der EuGH im Zusammenhang mit Sanktionen gegen Drittstaaten bereits für zulässig erklärt.²²⁵ Die von Unternehmen zum Drittstaat bzw. zu den Machthabern und deren Handlungen reichende Verbindung muss dabei nach Ansicht des EuGH nicht notwendig durch die Ausübung staatlicher Kontrolle oder durch ein konkret verfolgbares Verhalten des Unternehmens begründet sein.²²⁶ Die Verbindung ist bereits hinreichend begründet, wenn der Drittstaat bzw. die Machthaber Finanzmittel aus einem Unternehmen abschöpfen und dadurch Unterstützung für die Vornahme völkerrechtswidriger Handlungen erhalten.²²⁷ Denn zur Ausübung außenpolitischen Drucks mit dem Ziel, einen Drittstaat bzw. dessen Machthaber von ihrem international geächteten politischen Kurs abzubringen, können sich Handelsbeschränkungen effektiv nur eignen, wenn mit diesen auch jedwede Form der finanziellen Unterstützung eines Drittstaates bei der Vornahme seiner völkerrechtswidrigen Handlungen durch Unternehmen unterbunden werden kann. Dann erst können diese einen effektiven Beitrag zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit leisten.

Die dem Erdölsektor Russlands geltenden Handelsbeschränkungen können eindeutig bewirken, dass Russland bzw. seiner Regierung Erträge nicht zugutekommen, die dazu dienen würden, die völkerrechtswidrigen Ziele in der Ukraine zu verfolgen. Das muss zum einen gelten, da der Erdölsektor in Russland weitgehend staatlicher Kontrolle unterliegt. Das muss zum anderen gelten, weil sich Russland überwiegend über den Energiesektor finanziert und der Anteil der Staatseinnahmen aus diesem über

224 *Schwendinger/Trennt*, (Fn. 222), S. 26.

225 Vgl. in diesem Sinne EuGH, Rs. C-348/12 P, *Manufacturing Support & Procurement Kala Naft*, ECLI:EU:C:2013:776, Rdnr. 74-84.

226 *Ibid.*, Rdnr. 83 f.

227 *Ibid.*, Rdnr. 80-84, 88, 119-124; EuG, Rs. T-390/08, *Bank Melli Iran*, Slg. 2009, II-3967, Rdnr. 68.

50 % beträgt.²²⁸ Die Einnahmen versetzen Russland in die Lage, die Annexion der Krim und der Stadt Sewastopol sowie die Handlungen in den Regionen um Luhansk und Donezk vorzunehmen. Die Handelsbeschränkungen sind daher begründet und eignen sich zur Erreichung des Ziels der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Und zumal sich auch die bisher erlassenen Maßnahmen nur langfristig bemerkbar machen und die Wirkungsintensität der Maßnahmen insgesamt gering ist, sind sie gewiss nicht unverhältnismäßig.²²⁹

Was den Finanzsektor anbelangt, ist seit dem 12. September 2014 gemäß Art. 5 Abs. 1 VO 833/2014 der Handel mit übertragbaren Wertpapieren und Geldmarktinstrumenten bestimmter russischer Banken mit einer Laufzeit von mehr als 30 Tagen verboten. Wertpapiere im Sinne der Verordnung 833/2014 sind nach Art. 1 lit. f) insbesondere Aktien und andere Anteile an Gesellschaften sowie Schuldverschreibungen und andere verbrieft Schuldtitle.²³⁰ Auch diesem Handel dienende Dienstleistungen im Sinne von Art. 1 lit. e) VO 833/2014 wurden verboten, wie Vermittlungsdienste oder die Portfolioverwaltung. Die Verbote richten sich gegen in Anhang III aufgeführte, unmittelbar oder mittelbar von der öffentlichen Hand kontrollierte Kreditinstitute, gegen deren Tochterunternehmen außerhalb des Unionsgebietes sowie gegen Personen, Einrichtungen und Organisationen, die in deren Namen oder auf deren Anweisung handeln. Klageschriften beim Gericht der Europäischen Union haben als unmittelbar Betroffene der Maßnahmen bereits die Sberbank (Rs. T-732/14), die VTB Bank (Rs. T-734/14) und die Vnesheconombank (Rs. T-737/14) eingereicht.

Die vorauszusetzende Verbindung der Unternehmen zum Drittstaat bzw. zu den Machthabern und zu deren Handlungen liegt vor, weil der russische Staat die Kontrolle über die Banken ausübt und sich durch diese auch finanziert.²³¹ Die Maßnahmen sind insofern zur Erreichung des Ziels der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit geeignet. Die Maßnahmen sind nicht deswegen unverhältnismäßig, weil von diesen auch die Tochterunternehmen erfasst werden. Denn um zu verhindern, dass die Finanzsanktionen über diese unterlaufen werden, müssen sich diese auf die Tochterunternehmen erstrecken. Das Kriterium der Kapitalverflechtung muss aber nachweislich erfüllt sein.²³²

Weitere Verbote, die vorsehen, dass mit übertragbaren Wertpapieren und Geldmarktinstrumenten kein Handel zu betreiben ist, sind überdies auch gemäß Art. 5

228 *Wipperfurth*, Die europäisch-russischen Energiebeziehungen, Einsichten und Perspektiven. Bayrische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, 2009, http://www.km.bayern.de/download/3316_ep_04_09.pdf (20.3.2015).

229 Vgl. in diesem Sinne EuGH, Rs. C-348/12 P, *Manufacturing Support & Procurement Kala Naft*, ECLI:EU:C:2013:776, Rdnr. 83 f., 88, 119-124.

230 *Geurts/Schubert*, (Fn. 6), S. 36 f.

231 Vgl. in diesem Sinne EuG, verb. Rs. T-174/12 und T-80/13, *Syrian Lebanese Commercial Bank SAL*, ECLI:EU:T:2014:52, Rdnr. 100; EuG, Rs. T-390/08, *Bank Melli Iran*, Slg. 2009, II-3967, Rdnr. 68.

232 Vgl. in diesem Sinne EuG, verb. Rs. T-174/12 und T-80/13, *Syrian Lebanese Commercial Bank SAL*, ECLI:EU:T:2014:52, Rdnr. 101-114.

Abs. 2 lit. a) gegen die in Anhang VI aufgeführten staatlich²³³ kontrollierten Unternehmen des Öl- und Gassektors und gemäß Art. 5 Abs. 2 lit. b) VO 833/2014 gegen die in Anhang V aufgeführten, im Rüstungssektor tätigen Mischunternehmen gerichtet. Die Intensität der infolge der Verbote auftretenden Beeinträchtigungen wird durch Ausnahmen unter anderem gemäß Art. 5 Abs. 3 lit. b) VO 833/2014 abgemildert.

Im Zusammenhang mit den gegen russische Öl- und Gasunternehmen gerichteten Finanzsanktionen sei darauf hingewiesen, dass sich die staatliche Kontrolle über die gelisteten Unternehmen auch an einem für politische Verbündete in der Wirtschaft typischen und völkerrechtlich relevanten Geschäftsverhalten in der Ukraine bemerkbar gemacht hat. Über das Gasunternehmen Gazprom, an dem der staatliche Energiekonzern Rosneft mehrheitlich Anteile hält, versuchte Russland auf wirtschaftlichem Wege politischen Druck auf die Ukraine auszuüben und Einfluss auf deren innere und äußere Angelegenheiten zu nehmen.²³⁴ Durch das Auslösen von Unsicherheiten in der Energieversorgung und durch nachteilige Preiskonditionen sollte offenbar auch darauf hingewirkt werden, dass die Ukraine das Assoziierungsabkommen mit der EU aufgibt.²³⁵ Ein Geschäftsverhalten wie dieses kann einen Verstoß gegen das Interventionsverbot begründen.²³⁶ Und es spricht für die Annahme, dass die gegen Unternehmen des russischen Öl- und Gassektors gerichteten Maßnahmen der EU dem Ziel der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit entsprechen.

3. Zwischenstand

Durch die drei Maßnahmenbündel wurde rechtlich sichergestellt, dass entsprechend den – offensichtlich von Russland ausgelöst – Eskalationsphasen in der Ukraine-Krise auf völkerrechtswidrige Handlungen eine differenzierte Reaktion folgte. Punktuell hat dabei das der Krim und der Stadt Sewastopol geltende zweite Maßnahmenbündel hohe Wirkungsintensität erreicht. Eine deutlich spürbare Reaktion ist hinsichtlich dieser von Russland annektierten Gebiete aufgrund der Nichtanerkennungspflicht völkerrechtlich geboten.

Durch das dritte Maßnahmenbündel wurde der außenpolitische Druck auf Russland am deutlichsten erhöht. Die in diesem Bündel vorgesehenen und in ganz Russland geltenden gezielten Handelsbeschränkungen richten sich vornehmlich gegen den Rüstungssektor. Die gegen den Erdöl- und Gassektor und den Finanzsektor gerichteten Maßnahmen fallen noch recht bescheiden aus und könnten unter Einhaltung der Vorgaben des EuGH deutlich verschärft werden. Verstöße gegen das Unionsrecht sind nicht ersichtlich.

233 Es geht um Rosneft (EuG, Rs. T-715/14), Gazprom (EuG, Rs. T-799/14, T-735/14) und Transneft.

234 Kramer, (Fn. 19).

235 Marxsen, (Fn. 18), S. 368.

236 Vgl. in diesem Sinne IGH, *Nicaragua vs. USA*, Reports 1986, 14, § 205; Giegerich, (Fn. 11), Rdnr. 25.

E. Vereinbarkeit der Sanktionen mit Völkerrecht

Aus der Perspektive des Völkerrechts gilt, dass Staaten und als Völkerrechtssubjekte auch supranationale Organisationen, wie die rechtsfähige und aktiv und passiv deliktfähige EU, – in den Grenzen²³⁷ der ihnen übertragenen Befugnisse – berechtigt sind,²³⁸ ihre äußeren Angelegenheiten frei zu regeln.²³⁹ Die Befugnis ergibt sich aus dem Selbstbestimmungsrecht der Völker und aus der Souveränität der Staaten. Aufgrund dieser ist die EU in den Grenzen der ihr von den Mitgliedstaaten übertragenen Kompetenzen berechtigt, über die Aufnahme und den Abbruch internationaler Handelsbeziehungen zu disponieren und in deren Ausgestaltung frei.²⁴⁰

Die gegen Handlungen Russlands gerichteten Sanktionen, mit denen die EU nicht auf gegenüber ihr selbst, sondern auf gegenüber dem Drittstaat Ukraine begangene Verstöße gegen das *ius cogens* und Verpflichtungen *erga omnes* reagiert, könnten dennoch Völkerrechtsverstöße bewirken. Das könnte aufgrund von Verpflichtungen der EU bzw. der Mitgliedstaaten aus völkerrechtlichen Verträgen wie dem *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) oder den *Bilateral Investment Treaties* (BITs) und der EMRK gelten. Da die EU an das allgemeine Völkerrecht gebunden ist,²⁴¹ käme in völkergewohnheitsrechtlicher Hinsicht insbesondere ein Verstoß gegen das Interventionsverbot in Betracht.

Läge ein Verstoß vor, wären die Sanktionen für sich genommen völkerrechtswidrig und nicht als völkerrechtsgemäße Abwehr- oder Gegenbewegung im Sinne einer Retorsion, sondern als Gegenmaßnahmen²⁴² (Repressalien) zu qualifizieren.²⁴³ Diese zu verhängen, ist die EU als supranationale Organisation zwar in den Grenzen der ihr übertragenen Rechte grundsätzlich befugt.²⁴⁴ Aber die gegen Handlungen Russlands gerichteten Sanktionen müssten, um noch eine völkerrechtsgemäße Form der Ausübung außenpolitischen Drucks begründen zu können, als Gegenmaßnahmen nach Völkergewohnheitsrecht gerechtfertigt sein; oder eine Berufung auf das Recht auf kollektive Selbstverteidigung aus Art. 51 UN-Charta müsste zulässig sein.²⁴⁵

Umstrittene Rechts- und Entschädigungsfragen könnten sich in diesem Zusammenhang stellen.²⁴⁶ Insbesondere wären Gegenmaßnahmen der EU in Bezug auf die gegen *ius cogens* und Verpflichtungen *erga omnes* verstoßenden Handlungen Russlands wohl nur unter eingeschränkten Voraussetzungen zulässig, da diese nicht un-

237 Ruffert, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 1), Art. 47 EUV, Rdnr. 1.

238 Ibid., Rdnr. 16; Nettesheim, (Fn. 73), § 38, Rdnr. 8 f.

239 Vranes, (Fn. 148), S. 43; Herdegen, (Fn. 89), § 6, Rdnr. 1-4.

240 Kißler, Die Zulässigkeit von Wirtschaftssanktionen der Europäischen Gemeinschaft gegenüber Drittstaaten, 1984, S. 59 f.; Kokott, (Fn. 12), Art. 215 AEUV, Rdnr. 34. Vgl. in diesem Sinne auch IGH, *Nicaragua vs. USA*, Reports 1986, 14, §§ 205, 245.

241 Nettesheim, (Fn. 73), § 9, Rdnr. 153.

242 Im Sinne von Art. 49 ff. ILC-Entwurf; Art. 51 ff. ILC-Entwurf IOen.

243 Kokott, (Fn. 12), Art. 215 AEUV, Rdnr. 34 f.

244 Giegerich, (Fn. 11), Rdnr. 1.

245 Arnold/Meindl, (Fn. 45), Rdnr. 110; Ress, (Fn. 7), S. 115-121; Dörr, (Fn. 107), Art. 47 EUV, Rdnr. 54; Frowein, (Fn. 21), S. 254.

246 Herdegen, (Fn. 16), § 59, Rdnr. 8.

mittelbar gegen sie selbst gerichtet sind.²⁴⁷ Nach Art. 42 lit. b) und Art. 49 des ILC-Entwurfs,²⁴⁸ gegen dessen Anwendung auf die EU nichts einzuwenden ist, wäre eine besondere Betroffenheit der EU bzw. ihrer Mitgliedstaaten durch die völkerrechtswidrigen Handlungen Russlands vorauszusetzen.²⁴⁹ Daher folgt zunächst eine Auseinandersetzung mit der Frage der Vereinbarkeit der gegen Handlungen Russlands gerichteten Sanktionen der EU mit Völkerrecht. Ist diese zu bejahen, braucht auf die Problemfrage, ob eine Rechtfertigung der Sanktionen als Gegenmaßnahmen gelingt, nicht weiter eingegangen zu werden.

I. Völkervertragsrecht

1. Im GATT und in BITs vorgesehene Ausnahmen

Die Sanktionen könnten gegen Bestimmungen des GATT wie das Prinzip der Meistbegünstigung und das Diskriminierungsverbot verstoßen. Allerdings haben sich die EU und ihre Mitgliedstaaten als Vertragsparteien gemäß Art. XXI GATT das Recht vorbehalten, von dessen Bestimmungen zur Wahrung der Sicherheit abzuweichen. Gemäß Art. XXI lit. b) iii) GATT können die Vertragsparteien im Falle von Krisen in den internationalen Beziehungen die nach ihrer Auffassung zum Schutz ihrer wesentlichen Sicherheitsinteressen notwendigen Maßnahmen treffen.²⁵⁰ Aufgrund der Ukraine-Krise und der im Zusammenhang mit dieser von Russland begangenen Verletzungen von Verpflichtungen *erga omnes*, die eine Gefährdung des Friedens in Europa insgesamt darstellen, durften die EU und ihre Mitgliedstaaten abweichende Regelungen treffen. Die gegen Handlungen Russlands gerichteten Sanktionen verstoßen somit nicht gegen Bestimmungen des GATT.

Weiter könnten die Sanktionen gegen BITs der Mitgliedstaaten der EU mit Russland verstoßen, die etwa den Schutz getätigter Investitionen in Kapitalanlagen vorsehen. Doch auch in den BITs sind in der Regel Ausnahmen vorgesehen. Beispielsweise sieht ein 1989 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der UdSSR geschlossener BIT²⁵¹ in Art. 4 Abs. 1 vor, dass Kapitalanlagen im öffentlichen Interesse Enteignungen und Maßnahmen mit gleichartigen Auswirkungen unterworfen werden können, wenn das Diskriminierungsverbot eingehalten und Entschädigungsansprüchen stattgegeben wird. Das Sanktionsregime gegen Russland ordnet aber nicht an, dass Kapitalanlagen Enteignungen zu unterwerfen sind.²⁵² Auch haben Maßnahmen

247 In diesem Zusammenhang gibt es in der Staatengemeinschaft keinen Konsens, siehe ILC, State responsibility, (Fn. 47), S. 36.

248 ILC-Entwurf zur Staatenverantwortlichkeit, (Fn. 29).

249 Dennoch sieht *Ruffert*, (Fn. 237), Art. 47 EUV, Rdnr. 16 in der Betroffenheit der EU keine notwendige Voraussetzung.

250 Gleiches gilt für das TRIPS gemäß Art. 73 lit. b) iii) TRIPS und für das GATS gemäß Art. XIVbis lit. b) iii) GATS.

251 Vertrag der Bundesrepublik und der Sozialistischen Sowjetrepubliken über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Kapitalanlagen v. 1989, <http://investmentpolicyhub.unctad.org/Download/TreatyFile/1399> (20.3.2015).

252 *Geurts/Schubert*, (Fn. 6), S. 33.

wie etwa die in Art. 5 Abs. 1 und 2 VO 833/2014 vorgesehenen Handelsverbote für Finanzdienstleistungen, in deren Folge freilich Rechte der Wirtschaftsbeteiligten wie das Eigentumsrecht eingeschränkt werden, keine gleichartigen Auswirkungen wie Enteignungen.²⁵³ Das Vermögen in der Praxis auch die Übergangsregelungen – wie zum Beispiel die in Art. 5 Abs. 3 VO 833/2014 im Zusammenhang mit Art. 5 Abs. 1 und 2 VO 833/2014 vorgesehene Regelung – sicherzustellen.

2. Eigentumsrecht aus Art. 1 ZP 1 EMRK

Infolge der Anwendung der gegen Handlungen Russlands gerichteten Sanktionsregelungen durch die Mitgliedstaaten könnten Adressaten der Regelungen in ihrem Eigentumsrecht aus Art. 1 ZP 1 EMRK verletzt sein. Denn die EMRK und das Zusatzprotokoll 1 der EMRK sind für alle Mitgliedstaaten in Kraft. Einschränkungen des Eigentumsrechts sind aber zulässig und können etwa gerechtfertigt sein, wenn sie im öffentlichen Interesse liegen.

Für die Frage, welche Einschränkungen von Art. 1 ZP 1 EMRK im öffentlichen Interesse liegen, hat der EGMR den Vertragsstaaten einen weiten Einschätzungsspielraum zugestanden.²⁵⁴ Zudem hat der EGMR im Zusammenhang mit Art. 1 ZP 1 EMRK festgestellt, dass Einschränkungen, die daraus resultieren, dass die Mitgliedstaaten ihrer unionsrechtlichen Verpflichtung zur Anwendung des Unionsrechts nachkommen, grundsätzlich im öffentlichen Interesse liegen. Denn diesem sei gedient, wenn Staaten das Funktionieren supranationaler und internationaler Organisationen sicherstellen, indem sie Erfordernisse der internationalen Kooperation wie die Pflicht zur Anwendung des Unionsrechts beachten.²⁵⁵ Wenn die Vertragsstaaten der EMRK als Mitgliedstaaten der EU Unionsrecht anwenden und dabei das Eigentumsrecht aus Art. 1 ZP 1 EMRK einschränken, könne eine Vermutung dafürsprechen, dass dies aus Gründen des öffentlichen Interesses gerechtfertigt sei. Das könne allerdings nur gelten, solange auf Unionsebene der Grundrechtsschutz dem durch das Rechtssystem der EMRK vorgesehenen Schutz gleiche.²⁵⁶ Würde der Grundrechtsschutz auf Unionsebene auf ein offensichtlich unzureichendes Niveau absinken, wäre die aus Gründen des öffentlichen Interesses geltende Vermutung widerlegt und der EGMR würde die Standards der EMRK durchsetzen. Der Wert eines dem Menschenrechtsschutz dienenden Instruments wie der EMRK würde dann schwerer wiegen als das aus der Perspektive der EU bestehende Erfordernis der internationalen Kooperation.²⁵⁷ Dass es aber im Zusammenhang mit der Anwendung des gegen Handlungen Russlands gerichteten Sanktionsregimes zu Vorgängen kommen soll, in deren Folge schließlich der EGMR die von ihm ausgesprochene Vermutung widerlegt sähe, scheint vor dem Hintergrund der vom EuGH zu den wirtschaftlichen Grund-

253 Vgl. in diesem Sinne EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, *Kadi I*, Slg. 2008, I-6351, Rdnr. 358.

254 EGMR, Nr. 45036/98, *Bosphorus Airways v. Ireland*, Rdnr. 149.

255 Ibid., Rdnr. 150.

256 Ibid., Rdnr. 155.

257 Ibid., Rdnr. 151-156.

rechten entwickelten Rechtsprechung, die stets auch auf die des EGMR Bezug²⁵⁸ nimmt, unwahrscheinlich. Das wird auch aus dem Grunde gelten können, da der EGMR Sanktionen Bedeutung für das Ziel der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zuerkennt und weil die durch Handlungen Russlands begründeten Verstöße gegen Völkerrecht – und in regionaler Hinsicht gegen die Grundwerte der europäischen Friedensordnung – gravierend sind.²⁵⁹

II. Völkergewohnheitsrecht

Ein Verstoß gegen das völkergewohnheitsrechtliche Gewaltverbot, das auch in Art. 2 Nr. 4 UN-Charta seine Grundlage hat, kann durch Wirtschaftssanktionen nicht bewirkt werden, da dieses nur der Androhung oder Anwendung physischer Gewalt entgegensteht.²⁶⁰ Allerdings könnten die autonom von der EU gegen Handlungen Russlands erlassenen Sanktionen gegen das völkergewohnheitsrechtliche Interventionsverbot verstoßen.²⁶¹

1. Interventionsverbot

Das Interventionsverbot dient der Souveränität von Staaten durch seine abschirmende Wirkung gegenüber Versuchen der Einflussnahme auf deren innere und äußere Angelegenheiten. Es bietet Schutz vor zwangsweisen Eingriffen in das Recht selbstbestimmter Völker, die eigenen Angelegenheiten politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Art frei zu gestalten.²⁶²

Über die Frage, wann der durch Sanktionen ausgeübte politische Druck einen Verstoß gegen das Interventionsverbot begründet, gehen die Meinungen auseinander.²⁶³ Sanktionen, mit denen Menschenrechtsverstöße unterbunden werden, begründen nach einer verstärkt durchdringenden Ansicht keinen Verstoß.²⁶⁴ Denn die Einhaltung der Menschenrechte ist keine innere Angelegenheit der Staaten. Zahlreiche Indizien sprechen dafür, dass im Zusammenhang mit der völkerrechtswidrigen Anwendung militärischer Gewalt durch ehemalige Angehörige und Bedienstete der russischen Streitkräfte und des GRU in der Ukraine Menschenrechtsverstöße began-

258 Vgl. in diesem Sinne EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, *Kadi I*, Slg. 2008, I-6351, Rdnr. 360, 363.

259 EGMR, Nr. 45036/98, *Bosphorus Airways vs. Ireland*, Rdnr. 165-167.

260 *Stein/von Buttlar*, (Fn. 29), § 68, Rdnr. 649 f., 775; *Herdegen*, (Fn. 89), § 6, Rdnr. 4.

261 *Stein/von Buttlar*, (Fn. 29), § 68, Rdnr. 635.

262 IGH, *Nicaragua vs. USA*, Reports 1986, 14, § 205.

263 *Vranes*, (Fn. 148), S. 43.

264 *Herdegen*, (Fn. 16), § 35, Rdnr. 5 f.; *Kißler*, (Fn. 240), S. 53; *Kokott*, (Fn. 12), Art. 215 AEUV, Rdnr. 34 f.

gen wurden.²⁶⁵ Da die russischen Einheiten in der Ukraine aber verdeckt²⁶⁶ operierten, führt die Frage nach der Zurechenbarkeit und dem Ausmaß und der Schwere der vorgefallenen Verstöße zu Schwierigkeiten. Das gilt ganz besonders im Zusammenhang mit dem Abschuss der Maschine der Malaysia Airlines auf Flug MH17.

Am dringlichsten stellt sich im Zusammenhang mit der Ukraine-Krise die Frage, ob Sanktionen, die wie die gegen Handlungen Russlands gerichteten zuvörderst eine Reaktion auf die Missachtung des Selbstbestimmungsrechts der Völker und auf Verstöße gegen das Gewaltverbot und das Annexionsverbot darstellen, gleichfalls keinen Verstoß gegen das Interventionsverbot begründen. Dafür spricht, dass durch die Missachtung des Selbstbestimmungsrechts der Völker und durch Verstöße gegen das dem *ius cogens* zugehörige Gewaltverbot und gegen das Annexionsverbot besonders schwerwiegende Verletzungen von Verpflichtungen *erga omnes* begründet werden, an deren Erfüllung die gesamte Staatengemeinschaft ein rechtliches Interesse hat. Diese als Grundlage des Friedens dienenden Rechte und Prinzipien der Völkerrechtsordnung sind von den Staaten und supranationalen Organisationen nicht nur zu achten, sondern vielmehr ist auf deren Einhaltung von Völkergewohnheitsrecht²⁶⁷ wegen dezentral hinzuwirken und zwar auch oder gerade dann, wenn der Sicherheitsrat außerstande ist, seiner Hauptverantwortung nach Art. 24 Abs. 1 und 2 UN-Charta nachzukommen, und wenn Mechanismen der Streitbeilegung nicht greifen. Dürften die zentralen rechtlichen Grundlagen der internationalen Friedens- und Sicherheitsordnung bei einer Lähmung des Sicherheitsrats nicht wirksam bemüht werden, wären die Ordnungsfunktion und die Durchsetzbarkeit des Völkerrechts negiert.²⁶⁸ Die dezentrale Ausübung wirtschaftlichen Drucks ist eine völkerrechtlich gebotene Reaktion auf Verstöße gegen das Gewaltverbot und das Annexionsverbot und notwendig, um ein Verhalten, mit dem eine Anerkennung der Handlungen Russlands impliziert würde, zu vermeiden.²⁶⁹

265 OHCHR, (Fn. 23), S. 5, Rdnr. 9, S. 6, Rdnr. 18, S. 10, Rdnr. 40. Eine Entscheidung des EGMR bleibt abzuwarten, siehe EGMR, Nr. 20958/14, *Ukraine v. Russia*.

266 Dieser Umstand verstößt gegen humanitäres Völkerrecht, siehe *Heintschel v. Heinegg*, Schutz des humanitären Völkerrechts, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR, Bd. VI/2, 2010, § 181, Rdnr. 29. Fraglich ist im Hinblick auf die verdeckten Operationen in der Ukraine, ob oder wie der EGMR dem mittels dieser von Russland unternommenen Versuch der Umgehung bzw. Aushebelung der EMRK entgegenzutreten wird. Welche Rechtstechniken dieser anwenden wird, um etwa die Einhaltung der Pflichten Russlands im Hinblick auf Art. 2 und 3 EMRK effektiv sicherzustellen, bleibt abzuwarten. Anhaltspunkte könnten sich ergeben aus EGMR, Nr. 57942/00 und 57945/00, *Khashiyev and Akayeva v. Russia*, Rdnr. 131-147; EGMR, Nr. 2944/06, 8300/07, 50184/07, 332/08 und 42509/10, *Aslakhanova and others v. Russia*, Rdnr. 95-115.

267 Vgl. in diesem Sinne Art. 41 Abs. 2 ILC-Entwurf; Art. 42 Abs. 2 ILC-Entwurf IOen; IGH, *Legal consequences of the construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, Reports 2004, 136, § 158 f.; UNGA Res. 25/2625.

268 Vgl. in diesem Sinne *Herdegen*, (Fn. 16), § 4, Rdnr. 10, § 5, Rdnr. 10, 13.

269 Vgl. in diesem Sinne *Giegerich*, (Fn. 11), Rdnr. 6; IGH, *Legal consequences of the construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, Reports 2004, 136, § 158 f.; UNGA Res. 25/2625; Art. 41 Abs. 2 ILC-Entwurf; Art. 42 Abs. 2 ILC-Entwurf IOen; ILC, *State responsibility*, (Fn. 47), S. 287 f.

Für den konkreten Fall der gegen Handlungen Russlands gerichteten Sanktionen der EU sei zudem darauf hingewiesen, dass mit der Technik der *targeted sanctions* sichergestellt wird, dass stets eine Verbindung von den Betroffenen der Sanktionen zum Drittstaat bzw. zu den Machthabern reicht, weswegen die Sanktionen eine gezielte und begründete Reaktion auf die völkerrechtswidrigen Handlungen in der Ukraine darstellen. Überdies erfolgt die Reaktion durch drei Maßnahmenbündel differenziert und fällt aufgrund der Ausnahmebestimmungen, Übergangsregelungen und Genehmigungsverfahren ausgewogen aus. Es ist sichergestellt, dass durch die Maßnahmen nicht auf Kernbereiche der Staatlichkeit eingewirkt wird.²⁷⁰ Die Auslösung einer Notlage in Russland oder die Destabilisierung des Staatswesens kann durch die Sanktionen keinesfalls bewirkt werden.²⁷¹ Schließlich gilt es im konkreten Falle der gegen Handlungen Russlands gerichteten Sanktionen zu beachten, dass diese integraler Bestandteil einer um die Beilegung des Konflikts bemühten Außen- und Sicherheitspolitik sind, in der dem universell anerkannten²⁷² Grundprinzip der friedlichen Streitbeilegung oberste Priorität eingeräumt wird.

Die Erörterungen in dieser Arbeit legen nahe, dass die gegen Handlungen Russlands gerichteten Sanktionen Zielen der Völkerrechtsordnung wie dem der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit entsprechen, nicht über das zur Erreichung dieses Ziels erforderliche Maß hinausgehen und verhältnismäßig sind.²⁷³

Mit den Sanktionen wird Russland offensichtlich nicht an der freien Ausübung souveräner Rechte gehindert, sondern mit diesen wird vielmehr die Achtung dieser Rechte eingefordert und auf das Erfordernis der Wiedergutmachung des verursachten Schadens, etwa durch Restitution, hingewiesen. Demzufolge bietet das Interventionsverbot vor wirtschaftlichem Druck, wie diesen die EU im konkreten Fall gegenüber Russland ausübt, keinen Schutz.

2. Eigentumsschutz nach Völkergewohnheitsrecht

Völkergewohnheitsrechtlich ist der Eigentumsschutz schwach ausgestaltet und auf Enteignungen beschränkt.²⁷⁴ Es kann davon ausgegangen werden, dass die gegen Russland erlassenen Sanktionen nicht gegen den völkergewohnheitsrechtlichen Eigentumsschutz verstoßen.

270 Vgl. in diesem Sinne *Bockslaff*, Das völkerrechtliche Interventionsverbot als Schranke außenpolitisch motivierter Handelsbeschränkungen, 1987, S. 169.

271 Vgl. in diesem Sinne *Kißler*, (Fn. 240), S. 54; *Giegerich*, (Fn. 11), Rdnr. 25.

272 *Herdegen*, (Fn. 16), § 5, Rdnr. 5.

273 Vgl. *Bockslaff*, (Fn. 270), S. 169 f.

274 *Ohler*, Der Schutz privaten Eigentums als Grundlage der internationalen Wirtschaftsordnung, JZ 2006, S. 878; *Herdegen*, (Fn. 89), § 20, Rdnr. 1-4, 10.

III. Zwischenstand

Die gegen Handlungen Russlands gerichteten Maßnahmen der EU sind mit Völkerrecht vereinbar. Sie müssen daher nicht als Gegenmaßnahmen gerechtfertigt werden. Soweit ersichtlich, stellen sich keine Entschädigungsfragen.

F. Fazit

Die Kompetenz aus Art. 215 Abs. 1 AEUV bietet der EU und den Mitgliedstaaten in den Schranken des allgemeinen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und des Erforderlichkeitskriteriums ein Instrument, um politischen Druck unterhalb der militärischen Schwelle gegenüber Drittstaaten aufzubauen, die durch ihr Handeln den Weltfrieden und die internationale Sicherheit gefährden, das Selbstbestimmungsrecht der Völker missachten und Verstöße gegen das Gewaltverbot und das Annexionsverbot begehen. Die EU kann auf Grundlage von Art. 215 Abs. 1 AEUV außerhalb des Handlungsrahmens der UN tätig werden, insbesondere wenn der Sicherheitsrat außerstande ist, seiner Verantwortung nachzukommen. Nach Möglichkeit muss sie gemeinsam mit Partnern vorgehen.

Die in Art. 215 Abs. 1 AEUV vorgesehenen und aufgrund der Koppelung auf der Schnittstelle von Bereichen der GASP und supranationaler Zuständigkeit geltenden verfahrensrechtlichen Besonderheiten sind zu beachten. Vorgaben des EuGH zur Begründung von Maßnahmen sind zu berücksichtigen. Bei Grundrechtseinschränkungen, die sich für unmittelbar von Sanktionen Betroffene sowie für Adressaten der Bereitstellungsverbote ergeben, muss den in der Grundrechte-Charta festgesetzten Schranken-Schranken entsprochen werden, zumal Einschränkungen für international tätige Wirtschaftsbeteiligte eine ernstzunehmende Belastung bedeuten und mit Zielbestimmungen der Handelspolitik aus Art. 206 AEUV im Spannungsverhältnis stehen können. Es muss sichergestellt sein, dass Sanktionen nicht zu willkürlichen oder unzweckmäßigen Diskriminierungen in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen führen. Daher ist auch bedeutsam, dass Rechtsschutz effektiv und umfassend gewährt wird.

Völkerrechtlich sind die gegen Handlungen Russlands gerichteten Maßnahmen der EU nicht als Gegenmaßnahmen (Repressalien) zu qualifizieren. Als solche wären die Sanktionen nur einzustufen, wenn durch diese ein rechtfertigungsbedürftiger Verstoß gegen Bestimmungen aus völkerrechtlichen Verträgen oder gegen das Völkergewohnheitsrecht bewirkt würde. Das Interventionsverbot bietet grundsätzlich keinen Schutz vor Sanktionen, die sich dazu eignen, dem in gravierender Weise völkerrechtswidrigen Regierungshandeln eines Drittstaates entgegenzuwirken. Aufgrund der Nichtanerkennungspflicht müssen die EU und die Mitgliedstaaten denn auch jedwedes Verhalten, das die Anerkennung der von Russland begangenen völkerrechtswidrigen Handlungen in den Regionen um Luhansk und Donezk und auf der Krim und in der Stadt Sewastopol implizieren würde, unterlassen.

Richten sich Sanktionen der EU gegen eine größere Macht wie Russland, ist davon auszugehen, dass die ergriffenen Maßnahmen abschreckend und mäßigend wirken

können. Durch Sanktionen allein werden sich aber die den Weltfrieden und die Sicherheit gefährdenden Handlungen eines autoritären Staates wie Russland nicht vollständig unterbinden lassen. Die Sanktionen gegen Russland sind wohl bisher auch mehr als eindringliche Aufforderung an die Regierung zu verstehen, die Völkerrechtsverstöße zu unterlassen und auf Grundlage der Völkerrechtsordnung zur friedlichen Beilegung des Konflikts in der Ukraine beizutragen. Im Falle eines Scheiterns von Minsk II müssten die Sanktionen ohne Zweifel erheblich verschärft werden. Auch deshalb sind sicherheitspolitische Strategien – wie beispielsweise die der Diversifizierung der Versorgungsquellen und Lieferanten mit dem Ziel der Erhöhung der Energieversorgungssicherheit – umzusetzen.²⁷⁵ Da bei einem Scheitern die europäische Rüstungs- und Verteidigungspolitik weiter in den Vordergrund rücken würde, sind von den Mitgliedstaaten wohl auch wirtschaftliche und militärische Konzepte zur Erhöhung der Verteidigungsfähigkeit zu implementieren, mit denen die Voraussetzungen für den Aufbau einer effektiven Gemeinsamen Verteidigung im Sinne von Art. 24 Abs. 1 und Art. 42 Abs. 2 UAbs. 1 EUV geschaffen werden.

Zu Friedenszeiten vermag der „Handelsgeist“²⁷⁶ vor Aggression und Krieg zu bewahren. Um dem Ziel der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu entsprechen, müssen Sanktionen, die gegen die völkerrechtswidrige Politik von Drittstaaten gerichtet sind, mittel- oder langfristig wie ein eindringlicher, an diesen Geist gerichteter Appell wirken. Sie müssen begünstigen, dass früher oder später in den Regierungen diejenigen Vertreter, die in der Androhung und Anwendung von Gewalt ein Mittel der Politik sehen und ein Herausbrechen ihres Staates aus der zur Friedenssicherung bestimmten Völkerrechtsordnung billigend in Kauf nehmen, gegenüber Befürwortern einer geordneten, menschennahen und handelsorientierten Außenpolitik das Nachsehen haben. In diesem Sinne sind Sanktionen ein wichtiges Instrument, durch das Entwicklungen in den internationalen Beziehungen entgegengewirkt werden kann, die dahin gehen, dass sich die völkerrechtswidrige Androhung und Anwendung von Gewalt wieder verstärkt als ein Mittel der Politik zwischen Staaten etabliert.

275 Vgl. in diesem Sinne Europäische Kommission, Strategie für eine sichere europäische Energieversorgung, COM (2014) 330 final, S. 2 f., 4, 18–23.

276 *Kant*, Zum ewigen Frieden, Abhandlungen nach 1781 (Reclam), 2008, S. 33.