

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	25
Einleitung	31
Gegenstand und Gang der Untersuchung	36
A. Erstes Kapitel: Die Sanktionen der EU gegen Russland	39
I. Autonome EU-Sanktionen – Ein Überblick	39
II. Rechtsakte des Sanktionsregimes gegen Russland	40
1. Unmittelbare Russland-Sanktionen	41
2. Mittelbare Russland-Sanktionen	43
3. Visabeschränkungen	45
4. Liste der internationalen Unterstützer des Krieges	45
III. Sanktionsarten des Sanktionsregimes gegen Russland	47
1. Reisebeschränkungen und Einfrieren von Vermögenswerten	47
2. Sektorale Sanktionen	48
a) Personenbezogene sektorale Sanktionen	48
b) Sektorale Sanktionen	50
c) Gebietsbezogene Sanktionen	51
IV. Überblick über die Sanktionskriterien im Beschluss 2014/145/GASP	51
V. Fazit erstes Kapitel	53
B. Zweites Kapitel: Die Entstehung eines autonomen europäischen Sanktionsverfahrens	54
I. Erste Versuche einer gemeinsamen Europäischen Außenpolitik	54
1. Erster Versuch – supranationale Integration	55
2. Zweiter Versuch – souveränitätswahrende Koordination	56
II. Europäische Politische Zusammenarbeit als rechtlicher Rahmen	57
1. Keine gemeinsamen Institutionen der EPZ und EG	58

Inhaltsverzeichnis

2. Verfahrensweisen der EPZ	59
3. Weiterentwicklungen der EPZ	60
4. Tindemans-Bericht – Idee von Mehrheitsbeschlüssen in der Außenpolitik	61
5. Entstehung des zweistufigen Sanktionsverfahrens	62
a) Verhängung von Sanktionen über die koordinierende Methode	63
b) Rückgriff auf Gemeinschaftsrecht – Art. 113 EWGV als Rechtsgrundlage	64
c) Souveränitätsvorbehalte gegen eine vergemeinschaftete Rechtsgrundlage	66
d) Zwischenfazit	68
III. Das Sanktionsverfahren im Zeitraum der Einheitlichen Europäischen Akte	69
1. Keine Integration der Außenpolitik in die EG	69
2. Praktische Anwendung des Sanktionsverfahrens	70
3. Die Sanktionsverordnung als Rechtsgrundlage	71
4. Zwischenfazit	73
IV. Das Sanktionsverfahren im institutionellen Rahmen der Europäischen Union	73
1. Verfahrensbeteiligte	74
a) Funktion des Europäischen Rates	75
b) Funktion des Rates der Europäischen Union	75
aa) Politisches Komitee und der AStV	76
bb) Integration der Arbeitsgruppen des Rates	77
c) Funktion der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments	78
2. Rechtsgrundlagen der GASP für den Erlass von Sanktionen	79
a) Die neue Rechtsgrundlage Art. 228a EGV	79
b) Der Gemeinsame Standpunkt als Rechtsgrundlage für Sanktionen	80
aa) Unterschiedlicher Verfahrensablauf	81
bb) Gründe für die Wahl des Gemeinsamen Standpunktes als Rechtsgrundlage	82
cc) Gemeinsame Aktion und Umsetzungsverordnung als integriertes System	83
3. Verhältnis zwischen GASP und Sanktionsverordnung	85

4. Verfahrensablauf	86
a) Theoretische Verfahrensbeschleunigung	86
b) Die Verfahrensbeschleunigung im praktischen Ablauf	88
5. Zwischenfazit	91
V. Das Sanktionsverfahren nach den Reformen von Amsterdam und Nizza	92
1. Funktionen der Verfahrensbeteiligten	93
2. Neue Verfahrensweisen	93
3. Einfluss der Individualsanktionen auf die Verfahrenspraxis	94
a) Kompetenzgrundlage für Individualsanktionen	97
b) Individualsanktionen und neue Verfahrensweisen	98
aa) Aufnahme auf eine Sanktionsliste	99
(1) Länderbezogene autonome EU-Sanktionen	100
(2) Gesondertes Verfahren für den Beschluss 2001/931/GASP	101
bb) Die Aktualisierung der Listen	102
(1) Aktualisierung der Sanktionslisten durch den Rat	102
(2) Aktualisierung des Beschlusses 2001/931/GASP	103
(3) Aktualisierung der Sanktionslisten durch die Kommission	105
cc) Aktives Entfernen von der Liste	106
(1) Länderbezogene gezielte Sanktionen	107
(2) Beschluss 2001/931/GASP	107
c) Zwischenfazit	108
VI. Fazit zweites Kapitel	108
C. Drittes Kapitel: Die Rechtsgrundlagen und das Verfahren im Kontext der Russland-Sanktionen	110
I. Der Rechtsrahmen des Lissabon-Vertrags	111
1. Der Rechtsrahmen des EUV für das Sanktionsverfahren	112
2. Der Rechtsrahmen des AEUV für das Sanktionsverfahren	113

Inhaltsverzeichnis

II. Am Sanktionsverfahren Beteiligte	114
1. Europäischer Rat	114
a) Einbindung des Rates der Europäischen Union und der Europäischen Kommission	115
b) Inhalt der Schlussfolgerungen	115
2. Rat der Europäischen Union	116
a) Interne Gremien	116
b) Annahme und Durchführung	118
3. Hoher Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik	119
a) Der Hohe Vertreter als Teil des Rates der Europäischen Union und der Europäischen Kommission	120
b) Gemeinsames Initiativrecht	121
c) Europäischer Auswärtiger Dienst	121
4. Europäische Kommission	123
a) Vorschlagsrecht	123
b) Durchführung	124
c) Überwachung	125
5. Europäisches Parlament	126
6. Zwischenfazit	127
III. Rechtsgrundlagen der Sanktionsrechtsakte	127
1. Sanktionsbeschluss	127
a) Rechtswirkungen	128
aa) Mitgliedstaaten	128
(1) Wortlaut	129
(2) Kohärenzgebot	130
(3) Beschluss nach Art. 288 Abs. 4 AEUV	130
bb) Europäische Institutionen	132
cc) Personen	133
(1) Individuelle und unmittelbare Betroffenheit der Sanktionssubjekte	134
(2) Unmittelbare und allgemeine Rechtswirkung	135
dd) Zwischenfazit	137
b) Inhalt eines Sanktionsbeschlusses	137
aa) Allgemeine Erwägungen	138

bb) Sanktionsmaßnahmen, Sanktionskriterien und Sanktionslisten	139
cc) Begründung	141
(1) Begründung in Beschluss 2014/512/GASP	141
(2) Begründung in Beschluss 2014/145/GASP	142
dd) Sonstige Regelungen und Ablaufdatum	144
2. Sanktionsverordnung	144
a) Die Verordnung als Rechtsgrundlage	145
b) Rechtswirkungen	147
aa) Mitgliedstaaten	147
(1) Vollzug von Sanktionsverordnungen durch die Mitgliedstaaten	148
(2) Vereinheitlichung durch Unionsgesetz	150
(3) Zentraler Vollzug durch die EU	152
bb) Europäische Institutionen	153
cc) Personen	154
(1) Geographischer Anwendungsbereich	155
(2) Rechtswirkung	156
dd) Zwischenfazit	156
c) Inhalt	157
aa) Vergleich des Inhaltes von Sanktionsbeschluss und Sanktionsverordnung	158
(1) Erwägungsgründe	158
(2) Sanktionen, Sanktionskriterien und Sanktionsliste	159
(3) Sonstige Regelungen	161
bb) Vergleich von sektoralen Sanktionen	161
(1) Erwägungsgründe	162
(2) Sanktionen, Sanktionskriterien und Sanktionsliste	162
(3) Sonstige Regelungen	163
cc) Abweichungen	164
dd) Zwischenfazit	165
3. Durchführungs- und Änderungsrechtsakte	166
a) Durchführungsrechtsakte der Europäischen Union	166
b) Durchführungsbeschlüsse, Änderungsbeschlüsse und Berichtigungen	167
aa) Durchführungsbeschlüsse	168

Inhaltsverzeichnis

bb) Änderungsbeschlüsse	169
cc) Berichtigungen	170
c) Durchführungsverordnungen, Änderungsverordnungen und Berichtigungen	171
aa) Durchführungsverordnungen	171
bb) Änderungsverordnung	172
cc) Berichtigungen	173
d) Zwischenfazit	173
4. Besondere Rechtsgrundlage für Maßnahmen gegen Terroristen	174
IV. Leitlinien und Leitfäden	174
1. Leitlinien des Rates	175
a) Inhalte der Leitlinien in Sanktionsrechtsakten	176
b) Einfluss der Leitlinien auf Verfahrensbeteiligte	177
2. Leitfäden der Kommission	177
V. Verfahrensablauf	178
1. Einigung über Sanktionen auf politischer Ebene	179
2. Vorlage und Annahme eines Sanktionsbeschlusses	181
3. Gleichzeitiger Erlass von Sanktionsbeschluss und Sanktionsverordnung	183
4. Gründe für die Verfahrensverkürzung	185
5. Inhalt eines Verordnungsvorschlags und des endgültigen Sanktionsrechtsakts	186
a) Verordnungsvorschlag und Sanktionsbeschluss	186
b) Verordnungsvorschlag und Sanktionsverordnung	187
c) Zwischenfazit	187
6. Informationsquellen	188
a) Ermittlungsverfahren in Drittstaaten als Informationsquelle	188
b) Öffentlich zugängliche Informationen als Informationsquelle	189
7. Mitteilung, Überprüfung, Aktualisierung und Aufhebung	190
8. Zwischenfazit	192
VI. Besonderes Verfahren zur Sanktionierung von Drittstaaten wegen Ermöglichung von Umgehungshandlungen	193
1. Verfahrensablauf	194
2. Art der Sanktionen	195

3. Bewertung	196
VII. Einaktiges Verfahren – eine praktikable Alternative?	196
1. Entfall des Sanktionsbeschlusses	196
2. Entfall der Verordnung	199
VIII. Fazit drittes Kapitel	200
 D. Viertes Kapitel: Die prozessualen Rechtsschutzmöglichkeiten im Kontext der Russland-Sanktionen	202
I. Entwicklung der Rechtsschutzmöglichkeiten	203
1. Justizierbarkeit von Sanktionsverordnungen	203
2. Justizierbarkeit von Sanktionsbeschlüssen	205
a) Rechtsrahmen für Rechtsschutzmöglichkeiten bis zum Vertrag von Maastricht	206
b) Justizierbarkeit von Sanktionsbeschlüssen im Säulenmodell	206
aa) Rechtsrahmen des Säulenmodells	207
bb) Rechtsschutz in der Praxis – Rechtsprechung der Gerichte	208
cc) Justizierbarkeit der dritten Säule	210
c) Rechtsrahmen nach der Reform von Lissabon	211
aa) Grundsätzlicher Ausschluss der Justizierbarkeit	212
bb) Zwei Ausnahmen vom Ausschluss	214
(1) Kompetenzkontrolle	214
(2) Kontrolle von Sanktionsbeschlüssen	215
cc) Nationale Gerichte und das umfassende Rechtsschutzsystem	216
II. Prozessuale Rechtsschutzmöglichkeiten	218
1. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates	218
2. Sanktionsbeschluss	220
a) Nichtigkeitsklage	220
aa) Klagegegenstand eines Sanktionsbeschlusses	221
(1) Allgemeine Regelung	221
(2) Individuelle Regelung im Beschluss 2014/145/GASP	224
(3) Individuelle Betroffenheit im Beschluss 2014/512/GASP	225
(4) Kritik des Rates an dem Vorgehen des EuGH	226

Inhaltsverzeichnis

(5) Verhältnis zur unmittelbaren Betroffenheit	227
(i) Unmittelbare Betroffenheit nach Art. 263 Abs. 4 AEUV	228
(ii) Einfrieren von Vermögen und Reisebeschränkungen	228
(iii) Sektorale Sanktionsmaßnahmen	229
(6) Auswirkungen auf den Rechtsschutz	230
(7) Individuelle Betroffenheit in der inzidenten Normenkontrolle nach Art. 277 AEUV	232
(i) Simmenthal-Entscheidung und die Voraussetzungen des Art. 277 AEUV	232
(ii) Abkehr von der Unterscheidung zwischen individueller Betroffenheit und allgemeiner Wirkung	233
(iii) Rechtsfolge einer inzidenten Kontrolle	235
(8) Individuelle Betroffenheit und die unmittelbaren Russland-Sanktionen	235
(9) Zwischenfazit	236
bb) Individuelle Betroffenheit und die Klagefrist	237
(1) Mitteilung eines Sanktionsbeschlusses an die Betroffenen	238
(2) Individuelle Betroffenheit als maßgebliches Kriterium für den Fristbeginn	238
(3) Klage trotz abgelaufener Frist	240
cc) Klageberechtigung von „staatlichen“ Unternehmen und Drittstaaten	240
b) Vorabentscheidungsverfahren	242
aa) Der Fall Rosneft – Sachverhalt	243
bb) Zulässigkeit der Frage – Rechtswirkungen eines Sanktionsbeschlusses	244
cc) Argumente gegen eine Zuständigkeit des EuGH	246
(1) Wortlaut, Systematik, begrenzte Einzelermächtigung und Historie	247
(2) Effektiver Rechtsschutz	248
dd) Vermittelnder Standpunkt der Kommission	249
ee) Standpunkt des EuGH	249
(1) Systematik	250
(2) Verbindlichkeit der Sanktionsbeschlüsse	251

(3) Rechtsstaatlichkeit und effektiver Rechtsschutz	251
ff) Das Vorabentscheidungsersuchen und die Nichtigkeitsklage	252
gg) Verhältnis zwischen dem Vorabentscheidungsersuchen und dem zweiaktigen Sanktionsverfahren	254
hh) Auswirkungen auf die unmittelbaren Russland-Sanktionen	255
c) Schadensersatzklage	256
aa) Schadensersatzklagen als Teil eines umfassenden Rechtsschutzsystems	257
bb) Schadensersatzklagen und das zweiaktige Sanktionsverfahren	258
d) Zwischenfazit – Prozessuale Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Sanktionsbeschlüsse	260
3. Sanktionsverordnung	261
a) Nichtigkeitsklage	262
aa) Sanktionsverordnung als Rechtsakt mit Verordnungscharakter	263
(1) Unmittelbare Betroffenheit und keine Durchführungsmaßnahme	263
(2) Allgemeine Regelung und die unmittelbare Betroffenheit in der VO (EU) Nr. 833/2014	264
(3) Auswirkungen auf die Rechtsschutzmöglichkeiten	266
bb) Der Fall Venezuela - Drittstaaten als Klageberechtigte nach Art. 263 Abs. 4 AEUV	266
(1) Inhalt der Sanktionsmaßnahmen	268
(2) Venezuela als juristische Person	268
(3) Unmittelbare Betroffenheit Venezuelas	270
(4) Auswirkungen der Entscheidung auf die Anfechtbarkeit eines Sanktionsbeschlusses	271
(5) Klagebefugnis Russlands gegen die Russland-Sanktionen der EU	273
b) Vorabentscheidungsverfahren und außervertragliche Haftung auf Schadensersatz	274

Inhaltsverzeichnis

4. Einstufiges Verfahren – Auswirkungen auf den Rechtsschutz	276
III. Prozessuale Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Änderungs- und Durchführungsrechtsakte	277
1. Grundsätzliche Anfechtbarkeit der Änderungs- und Durchführungsrechtsakte	277
a) Verlängerung und Überprüfung einer Sanktionsliste durch nachträgliche Rechtsakte	278
b) Nachträgliche Aufnahme auf die Sanktionsliste	280
c) Nach der Klageerhebung erlassene Änderungs- und Durchführungsrechtsakte	281
d) Der Fall Klymenko – Sieben Klagen in sieben Jahren	282
2. Rechtsschutz nach der Streichung von einer Sanktionsliste	285
3. Gleichzeitige Nichtigerklärung von Sanktionsbeschluss und Sanktionsverordnung und das Aufrechterhalten der Rechtswirkungen nach der Urteilsverkündung	287
a) Aufrechterhalten der Rechtswirkungen nach der Urteilsverkündung	287
b) Neulistung durch den Rat innerhalb der Frist	289
4. Europäische Kommission als Klagegegnerin und Verfahrensbeteiligte	290
5. Zwischenfazit	291
IV. Einstweiliger Rechtsschutz und beschleunigtes Verfahren	291
1. Einstweiliger Rechtsschutz	292
a) Voraussetzungen für eine einstweilige Anordnung	292
b) Der Fall Mazepin – Sachverhalt	293
aa) Summarische Vorprüfung der Erfolgsaussichten in der Hauptsache	294
(1) Aufnahme auf die Sanktionsliste im März 2022	295
(2) Verwandtschaft als Sanktionsgrund – Verlängerung der Sanktionen im September 2022	297
bb) Dringlichkeit	298
cc) Interessensabwägung	299
dd) Rechtsfolge	300

ee) Präventiver Rechtsschutz gegen Verlängerungsrechtsakte	300
(1) Beeinträchtigung des einstweiligen Rechtsschutzes	301
(2) Kein präventiver Rechtsschutz möglich	302
(3) Zwischenfazit	303
ff) Kein einstweiliger Rechtsschutz in Großbritannien	303
c) Abgewiesene Anträge auf einstweiligen Rechtsschutz	304
aa) Der Fall Usmanov	304
bb) Die Schwestern: Narzieva und Ismailova	305
cc) Der Fall OT	306
dd) Der Fall RT-France	307
ee) Einordnung der Entscheidungen	309
2. Beschleunigtes Verfahren	310
a) Voraussetzungen und Folgen des beschleunigten Verfahrens	311
b) Der Fall RT-France	311
3. Zwischenfazit zum einstweiligen Rechtsschutz und beschleunigtem Verfahren	312
V. Fazit viertes Kapitel	313
 E. Fünftes Kapitel: Der Individualrechtschutz und die Rechtmäßigkeitsprüfung der Gerichte	315
 I. Einfluss des zweiaktigen Verfahrens auf die Rechtmäßigkeitsprüfung	315
1. Unterscheidung der Inhalte	316
2. Detailgenauigkeit des Sanktionsbeschlusses	317
3. Faktische Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Sanktionsbeschlüssen	318
4. Der Sanktionsbeschluss – kein Hindernis für den Individualrechtsschutz	319
5. Zwischenfazit	320

Inhaltsverzeichnis

II. Unmittelbare Russland-Individualsanktionen	320
1. Sanktionen gegen natürliche Personen	321
a) Von Kadi zu Azarov – die Entwicklung des Prüfungsmaßstabes	321
aa) Die bisherigen Prüfungsmaßstäbe – von Verfahrensrechten zu einer materiellen Überprüfung	322
bb) Die Weiterentwicklung des Prüfungsmaßstabes und das Ermessen des Rates	323
b) Abstrakte Prüfungsstruktur von EuG-Entscheidungen	324
aa) Verfahrensrechte	324
bb) Beurteilungsfehler des Rates	325
cc) Verletzung der GRCh, Verhältnismäßigkeit und Gleichbehandlung	326
c) Die unterschiedlichen Prüfungsmaßstäbe des Gerichts	327
aa) Prüfungsmaßstab für Begründungspflicht	327
bb) Beurteilungsfehler und Beweislast des Rates	328
cc) Die Auslegung von Sanktionskriterien	329
dd) Verletzung individueller Rechte und die Überprüfung der Verhältnismäßigkeit	333
(1) Weites Sanktionskriterium „führende Geschäftsleute“	333
(2) Restriktive Sanktionskriterien	336
ee) Abstrakte Überprüfung eines Sanktionskriteriums auf Rechtmäßigkeit	338
ff) Zwischenfazit	340
d) Verlängerung von Sanktionen und die Berücksichtigung neuer Informationen	341
aa) Berücksichtigung neuer öffentlich zugänglicher Informationen	342
bb) Keine Vermutungswirkung aufgrund vergangener Ereignisse	343
cc) Ergänzung der Begründung mit neuen Beweisen während des gerichtlichen Verfahrens	345
dd) Zwischenfazit	346

e) Sanktionen aufgrund von Verwandtschaftsverhältnissen	347
aa) Eine Verbindung zu einer Person als Sanktionskriterium	347
bb) Die Überprüfung einer Verbindung durch das Gericht	348
(1) Fehlende Tatsachengrundlage für eine Verbindung	348
(2) Verwandtschaftsverhältnis als Verbindung	349
cc) Mit führenden Geschäftsleuten verbundene Personen	350
dd) Erweiterung von Sanktionskriterien auf Familienangehörige	352
f) Prüfung öffentlicher Quellen als Beweismittel	354
aa) Presseberichte, Internetseiten und soziale Netzwerke als Beweise	354
bb) Anforderungen des EuG an die öffentlichen Beweisquellen	356
cc) Übertragung der Azarov- und Anti-Terror-Sanktionen-Rechtsprechung	359
g) Bewertung	360
2. Juristische Personen – Unterschiedliche Prüfungsmaßstäbe	361
a) Unterschiedliche Begründungen	362
aa) Almaz-Antey	362
bb) Allrussische Fernseh- und Radiogesellschaft	363
cc) Sberbank	364
dd) Zwischenfazit	365
b) Prüfungsmaßstab Beschluss 2014/145/GASP	366
aa) Prüfungsmaßstab für Begründungspflicht	366
bb) Prüfungsmaßstab für die materiellen Anforderungen der Begründung	367
(1) Überprüfung der Verhältnismäßigkeit	367
(2) Überprüfung eines Beurteilungsfehlers	368
cc) Zwischenfazit	370

Inhaltsverzeichnis

c) Prüfungsmaßstab Beschluss 2014/512/GASP	370
aa) Gezielte Sanktionen gegen Unternehmen im Besitz des Staates	371
(1) Prüfungsmaßstab für die Begründungspflicht	372
(2) Prüfungsmaßstab für die materiellen Anforderungen der Begründung	374
(i) Die Beweislast im Rahmen der Verhältnismäßigkeit und anderer Klagegründe	374
(ii) Die Beweislast im Rahmen eines Beurteilungsfehlers des Rates	375
(iii) Zwischenfazit	377
bb) RT-France – Staatlicher TV-Sender	377
(1) Sachverhalt – Der Mediensektor als Ziel von Sanktionen	378
(2) Die Begründungspflicht	379
(3) Die Überprüfung der Beweise	380
(4) Zwischenfazit – Beweisprüfung ohne individuelle Begründung	381
d) Unterschiedliche Verfahren – Mitteilung und Anhörungsmöglichkeit	382
aa) Ausnahme aufgrund von Eilbedürftigkeit	383
bb) Rechtsfolge einer fehlenden Mitteilung und Anhörung	384
cc) Änderung der Verfahrenspraxis	385
3. Fazit Individualsanktionen	386
III. Unmittelbare allgemeine Russland-Sanktionen	387
1. Unterscheidung zwischen allgemeinen und individuellen Sanktionen	387
2. Prüfungsmaßstab für Begründungspflicht	388
3. Materieller Prüfungsmaßstab – Nachweis der Begründung	389
4. Verfahrensrechte	391
5. Zwischenfazit	391
IV. Fazit fünftes Kapitel	392

Inhaltsverzeichnis

F. Abschließende Erkenntnisse und Vorschläge	394
I. Die vier Problemfelder des Individualrechtsschutzes	394
II. Ausweitung des prozessualen Rechtsschutzes	396
III. Rechtsschutz und die Verlängerung von Sanktionen	397
IV. Unterschiedlicher Kontrollmaßstab für unterschiedliche Sanktionsarten	399
1. Bisherige Differenzierung zwischen den Sanktionsarten	399
2. Das „Wie“ der Kontrolle von klassischen Individualsanktionen	400
3. Sonderfall sektorale Individualsanktionen	402
4. Weites Ermessen für allgemeine Sanktionen	404
V. Fazit	405
G. Epilog	407
I. Der Sanktionsbeschluss im Kontext des Vorabentscheidungsverfahrens	408
II. Staatsunternehmen und Individualsanktionen	409
III. Die Kontrolle von unbestimmten Sanktionskriterien	411
IV. Die Reichweite der Rechtsgrundlage Art. 215 AEUV	412
V. Die Rolle der Rechtsberatung im Sanktionsrecht	413
VI. Änderung der Verfahrensordnung des EuG	414
VII. Fazit	415
Literaturverzeichnis	417
Sachverzeichnis	427