

Recht auf Freihandel? Außenwirtschaftsfreiheit in Bezug auf Drittstaaten im Unionsrecht

Franz Leidenmühler

- I. Vorbemerkung**
- II. Recht auf Freihandel?**
- III. Schranken des Rechts auf Freihandel**
 - A. Anti-Dumping- und Anti-Subventionsrecht
 - B. Restriktive Maßnahmen („Sanktionen“) im Rahmen der GASP
 - C. Beispielsfall: „Restriktive Maßnahmen gegen Russland“
- IV. Rechtsschutzfragen**

I. Vorbemerkung

Die Europäische Union ist im Kern ein Binnenmarkt. Das drückt sich auch in den Zielen der Union aus, wie sie in Art 3 EUV grundgelegt sind. Die Errichtung eines Binnenmarktes ist dort an ganz zentraler Stelle verankert.¹ Eine Definition des Binnenmarktes findet sich wiederum in Art 26 AEUV: Demnach ist ein Binnenmarkt ein „Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital [...] gewährleistet ist“.

Dieser Wegfall der Grenzen, ua auch für den zwischenstaatlichen Handel, bezieht sich aber nur auf die Grenzen zwischen den Mitgliedstaaten, der Binnenmarkt hat also in erster Linie eine Innendimension. So sind etwa gemäß den Bestimmungen über den freien Warenverkehr mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen und mengenmäßige Ausfuhrbeschränkungen (sowie jeweils Maßnahmen gleicher Wirkung) nur zwischen den Mitgliedstaaten verboten (Art 34 und 35 AEUV). Eine korrespondierende Bestimmung über die Außenwirtschaftsfreiheit gegenüber Drittstaaten findet sich im Primärrecht dagegen nicht.

Der Vollständigkeit halber muss erwähnt werden, dass eine Grundfreiheit des Binnenmarktes, nämlich die Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit, sehr wohl eine vertraglich verankerte Außendimension hat – Art 63 AEUV verbietet nämlich Beschränkungen des Kapital- und Zahlungsverkehrs nicht nur zwischen den Mitgliedstaaten, sondern auch zwischen den Mitgliedstaaten und dritten Ländern.

Wie sieht es nun aber allgemein mit der Außenwirtschaftsfreiheit aus? Ist diese – abgesehen von völkerrechtlichen Regelungen, insb der WTO – auch unionsrechtlich garantiert? Dieser Frage soll in vorliegendem Beitrag nachgegangen werden. Dabei stellt sich weiters die Frage, ob eine Außenwirtschaftsfreiheit, sofern überhaupt, als subjektives Recht, vergleichbar den Grundfreiheiten des Binnenmarktes, verankert ist.

In der Folge wird dann auch die Thematik von Einschränkungsmöglichkeiten – sei es durch die Union, sei es durch die Mitgliedstaaten – zu behandeln sein. Es ist klar, dass es in der EU als Zollunion den gemeinsamen Außenzoll gibt.² Aber wie sieht es mit der Zulässigkeit von mengenmäßigen Beschränkungen nach außen – sei es durch die Union, sei es durch einzelne Mitgliedstaaten – aus? Und wie mit Maßnahmen gleicher Wirkung, etwa durch Einfuhr- oder Ausfuhrbewilligungen? Abschließend sollen auch dabei auftretende Rechtsschutzfragen erörtert werden.

1 Vgl Art 3 Abs 3 EUV.

2 Vgl Art 28 und 31 AEUV.

II. Recht auf Freihandel?

Die hier zu untersuchende Ausgangsfrage ist, ob im primären oder im sekundären Unionsrecht ein Recht auf Freihandel verankert ist. Wie schon erwähnt, haben die Grundfreiheiten des Binnenmarktes und damit das ganze rechtliche Regime des Binnenmarktes – von der Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit abgesehen – keine Außendimension.

Es finden sich aber im Primärrecht, konkret im Fünften Teil des AEUV über „das Auswärtige Handeln der Union“ in Art 206 und Art 207 *leg cit* Regelungen über die „Gemeinsame Handelspolitik“.

Zentrale Bestimmung ist Art 206 AEUV:

Durch die Schaffung einer Zollunion nach den Artikeln 28 bis 32 trägt die Union im gemeinsamen Interesse zur harmonischen Entwicklung des Welthandels, zur schrittweisen Beseitigung der Beschränkungen im internationalen Handelsverkehr und bei den ausländischen Direktinvestitionen sowie zum Abbau der Zollschränken und anderer Schranken bei.

Unbestritten ist, dass dieser Art 206 AEUV ein Bekenntnis der EU zu einer liberalen Außenhandelspolitik enthält.³

Ähnliche Bezugnahmen auf die Außenwirtschaftsfreiheit finden wir übrigens auch in der Präambel des AEUV (dort ist von der „*fortschreitenden Beseitigung der Beschränkungen im zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehr*“ die Rede) und in Art 32 AEUV (hier wird die „*Notwendigkeit, den Handelsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten und dritten Ländern zu fördern*“ betont).

Das Bekenntnis zur Außenwirtschaftsfreiheit ist also unbestritten, die Frage ist, welcher Rechtscharakter dem Art 206 AEUV zukommt. Handelt es sich dabei um eine Zielbestimmung, eine Programmnorm, die sich als rechtlich unverbindliche Absichtserklärung als Leitlinie für die Organe erschöpft, oder handelt es sich um eine rechtliche Verpflichtung, die die gemeinsame Handelspolitik der Union inhaltlich determiniert und womöglich sogar unmittelbar anwendbar ist und demnach subjektive Rechte auch für Einzelne begründen kann?

Die Formulierung, wonach die Union zu einer *schrittweisen* Beseitigung der Beschränkungen im internationalen Handelsverkehr *beizutragen* habe, klingt eher nach Zielbestimmung als nach unmittelbar anwendbarer Norm. Insbesondere wenn man sich die Rechtsprechung des EuGH vor Augen hält, wonach Bestimmungen des primären und sekundären Unionsrechts dann unmittelbar anwendbar sind (und dementsprechend in der Folge auch Anwendungsvorrang entfalten können), wenn sie unbedingt und hinreichend konkret (also „*self-executing*“) sind.⁴

³ Vgl nur *Osteneck*, Art 206 AEUV Rz 3 in *Schwarze*, EU-Kommentar³ (2012).

⁴ StRsp des EuGH; vgl nur EuGH, Rs 57/65, *Lütticke*, Slg 1966, 239, Rz 5. Dazu *Leidenmühler*, Europa-recht² (2015) 32.

Interessanterweise hat aber der EuGH den Charakter des Art 206 AEUV als *verbindliche Norm* zumindest mittelbar anerkannt, indem er wiederholt die Rechtmäßigkeit handelspolitischer Schutzmaßnahmen der Union anhand von Art 110 EWGV (das war die Vorgängerbestimmung des Art 206 AEUV) überprüft hat.⁵ Dieser Zugang des EuGH ist insofern plausibel, als eher die Präambel der richtige Ort für eine entsprechende Passage wäre, wenn Art 206 AEUV ein reiner politischer Programmsatz wäre.

Es ist jedoch hinzuzufügen, dass der EuGH bislang noch keine restriktive handelspolitische Schutzmaßnahme für unvereinbar mit Art 110 EWGV (heute Art 206 AEUV) erklärt hat, weil er den Unionsorganen in außenwirtschaftlichen Angelegenheiten einen großen Ermessensspielraum zuerkennt. So gesehen ist aufgrund dieses Ermessens und der wenig präzisen Formulierung dieser Vorschrift eine Verletzung nur in Ausnahmefällen denkbar.⁶

Nichtsdestotrotz ist das Bekenntnis zur liberalen Außenhandelspolitik des Art 206 AEUV damit nach der Judikatur des EuGH zumindest insoweit justizierbar, als diese Norm als Prüfmaßstab für die Rechtmäßigkeit von restriktiven Handlungen der Unionsorgane – und wohl auch der Mitgliedstaaten – herangezogen werden kann.

Mit der Bejahung der Funktion als Prüfmaßstab ist aber noch nichts darüber ausgesagt, ob diese Norm auch *unmittelbar anwendbar* ist, sodass ihr der Charakter eines subjektiven Rechts zukommen kann und allenfalls entgegenstehende mitgliedstaatliche Normen in ihrer Anwendung verdrängt werden.

Für den Einzelnen ist es nämlich ein ganz entscheidender Unterschied, ob eine Norm des Unionsrechts widersprechende nationale Normen lediglich rechtswidrig, aber weiter anwendbar macht (was dann in einem Vertragsverletzungsverfahren⁷ aufzulösen ist), oder im Falle ihres *Self-executing*-Charakters zur Folge der sofortigen Unanwendbarkeit aufgrund des Anwendungsvorranges führt, der von allen Gerichten und Behörden in jeder Verfahrensstufe wahrzunehmen ist.

Ein solches subjektives Recht auf Freihandel ist nach der hM und der Rsp des EuGH dem Art 206 AEUV nicht zu entnehmen.⁸ Sehr wohl wird ein solches Recht aber *sekundärrechtlich* eingeräumt, nämlich durch die Einfuhr-Verordnung Nr 260/2009⁹ einerseits und die Ausfuhr-Verordnung Nr 1061/2009¹⁰ andererseits.

5 Vgl nur EuGH, Rs 112/80, *Dürbeck*, Slg 1981, 1095, Rz 42ff; Rs 245/81, *Edeka*, Slg 1982, 2745, Rz 24.

6 Vgl nur *Osteneck*, Art 206 AEUV, Rz 4 in *Schwarze*, EU-Kommentar³ (2012); *Hahn*, Art 206 AEUV, Rz 7 in *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV-Kommentar⁴ (2011).

7 Vgl Art 258 AEUV.

8 Vgl nur *Nettesheim/Duvigneau*, Art 206 AEUV, Rz 5 in *Streinz*, EUV/AEUV-Kommentar² (2012); dahingehend auch *Hahn*, Art 206 AEUV, Rz 7 (mwN) in *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV-Kommentar⁴ (2011).

9 Verordnung (EG) Nr 260/2009 des Rates vom 26. Februar 2009 über die gemeinsame Einfuhrregelung, ABl 2009 L 84/1.

10 Verordnung (EG) Nr 1061/2009 des Rates vom 19. Oktober 2009 zur Festlegung einer gemeinsamen Ausfuhrregelung, ABl 2009 L 291/1.

Entsprechend dem Thema des Beitrags soll die Einfuhr-Verordnung nur kurz behandelt und dann der Ausfuhr-Verordnung etwas breiterer Raum eingeräumt werden.

Beginnen wir mit den *Gemeinsamen Einfuhrregelungen*. Entsprechend dem primärrechtlich vorgegebenen Ziel einer einheitlichen Liberalisierung des Außenhandels auf möglichst hohem Niveau wurde auf Basis des heutigen Art 207 AEUV die Verordnung Nr 260/2009 über die gemeinsame Einfuhrregelung erlassen. Gemäß ihrem (unmittelbar anwendbaren) Art 1 Abs 2 ist die Einfuhr der von dieser Verordnung erfassten Waren (ausgenommen sind ua Textilprodukte, für die eine eigene Regelung erlassen wurde¹¹) in die Union frei und unterliegt keinen mengenmäßigen Beschränkungen. Damit erfüllt die Union insb gegenüber den Mitgliedstaaten der WTO ihre völkerrechtlichen Pflichten zur Liberalisierung. Unbestritten verleiht dieser Art 1 Abs 2 der Einfuhr-VO ein *subjektives Recht* auf freie Einfuhr.

Die VO sieht aber die Möglichkeit sowohl für die Union als auch für die Mitgliedstaaten vor, aus ganz bestimmten Gründen ausnahmsweise doch *Beschränkungen* der Einfuhr vorzunehmen.

Einfuhrbeschränkungen seitens der *Union* können nach der VO 260/2009 insb bei schädigenden Marktstörungen auf Unionsebene, die aus freiem und lauterem Handel resultieren, vorgenommen werden.¹² Das ist der Unterschied bzw eigentlich die Ergänzung zu Maßnahmen nach der Anti-Dumping-VO Nr 1225/2009¹³, die eine Dumping- und Subventionsabwehr als Folge unlauterer Handelspraktiken bietet.

Einfuhrbeschränkungen seitens eines *Mitgliedstaates* (Verbote, mengenmäßige Beschränkungen und Überwachungsmaßnahmen) können nach Art 24 der VO 260/2009 nach Unterrichtung der Kommission vorgenommen werden, wenn sie aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen oder Tieren oder des Schutzes von Pflanzen, des nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert oder des gewerblichen oder kommerziellen Eigentums gerechtfertigt sind. Diese mitgliedstaatliche Beschränkungsmöglichkeit ist in der Textierung an die Bestimmung über zulässige Eingriffe in den freien Warenverkehr im Binnenmarkt (Art 36 AEUV) angelehnt.

Damit kommen wir zur Frage der Ausfuhrfreiheit. In diesem Zusammenhang besteht ebenfalls eine sekundärrechtliche Vorschrift, die *Gemeinsame Ausfuhrregelung*.

11 Vgl Art 1 Abs 1 VO 260/2009.

12 Vgl Art 5ff VO 260/2009.

13 Verordnung (EG) Nr 1225/2009 des Rates vom 30. November 2009 über den Schutz gegen gedumpte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Gemeinschaft gehörenden Ländern, ABl 2009 L 343/51.

So wie die Einfuhr-VO ist auch die VO 1061/2009 zur Festlegung einer gemeinsamen Ausfuhr-Regelung eine unmittelbar anwendbare Vorschrift des sekundären Unionsrechts. Entsprechend der Liberalisierungs-Vorgabe des Art 206 AEUV sind nach dem Grundsystem dieser Verordnung Ausfuhr in Drittstaaten frei und dürfen mengenmäßigen Beschränkungen nur dann unterworfen werden, wenn eine außergewöhnliche Entwicklung des Marktes Schutzmaßnahmen erfordert.

Kern der Ausfuhr-VO ist der in Art 1 verankerte Grundsatz der Ausfuhrfreiheit:

Die Ausfuhr der Europäischen Gemeinschaft [heute: Union] nach dritten Ländern sind frei, dh keinen mengenmäßigen Beschränkungen unterworfen, mit Ausnahme derjenigen, die in Übereinstimmung mit den Vorschriften dieser Verordnung Anwendung finden.

Auch wenn die Regelung mit „Grundsatz“ überschrieben ist, stellt sie nach der hM ein unmittelbar anwendbares *subjektives Recht* des Einzelnen auf die Gewährleistung der freien Ausfuhr von Waren dar.¹⁴ Dieses Recht wirkt auch und vor allem gegenüber den Mitgliedstaaten.¹⁵ Die Ausfuhr-VO gilt aber nicht für alle Waren. Spezifische Regelungen bestehen ua für Erdöl- und Erdgaserzeugnisse¹⁶, Nuklearerzeugnisse¹⁷, Kulturgüter¹⁸ und Dual-Use-Güter¹⁹.

So wie bei der Einfuhr-VO sind auch in der Ausfuhrregelung *Beschränkungen seitens der Union* durch Überwachungs- und Schutzmaßnahmen unter gewissen Voraussetzungen zulässig.

An materiellen Tatbeständen für restriktive Maßnahmen sind insb die Vorbeugung bzw das Entgegenwirken einer durch einen Mangel an lebenswichtigen Gütern bedingten Krisenlage sowie die Erfüllung internationaler Verpflichtungen auf dem Gebiet des Handels mit Grundstoffen normiert.²⁰

Restriktive Maßnahmen, insb das Erfordernis von Ausfuhrgenehmigungen für bestimmte Produkte, werden vom Rat mit qualifizierter Mehrheit erlassen; ist unverzügliches Handeln erforderlich, dann können Sofortmaßnahmen auch von der Kommission festgelegt werden.²¹

14 Vgl nur *Nettesheim/Duvigneau*, Art 207 AEUV, Rz 83 in *Streinz*, EUV/AEUV-Kommentar² (2012).

15 Vgl EuGH, Rs C-124/95, *Centro-Com*, Slg 1997, I-81, Rz 40.

16 Siehe die „Negativliste“ in Anhang I zur VO 1061/2009; dazu EuGH, Rs 174/84, *Bulk-Oil*, Slg 1986, 559.

17 Dazu *Osteneck*, Art 207 AEUV, Rz 112 in *Schwarze*, EU-Kommentar³ (2012).

18 Siehe dazu als *lex specialis* die Verordnung (EG) Nr 116/2009 des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Ausfuhr von Kulturgütern, ABl 2009 L 39/1.

19 Siehe dazu die Verordnung (EG) Nr 428/2009 des Rates über eine Gemeinschaftsregelung für die Kontrolle der Ausfuhr, der Verbringung, der Vermittlung und der Durchfuhr von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck, ABl 2009 L 134/1 idgF.

20 Vgl Art 6 VO 1061/2009.

21 Vgl Art 6 und 7 VO 1061/2009.

Die Einführung oder Anwendung von Ausfuhrbeschränkungen *seitens eines Mitgliedstaates* kann nach Art 10 der VO 1061/2009 aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen, des nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert oder des gewerblichen und kommerziellen Eigentums vorgenommen werden. Diese mitgliedstaatliche Beschränkungsmöglichkeit ist wieder in der Textierung an die Bestimmung über zulässige Eingriffe in den freien Warenverkehr im Binnenmarkt (Art 36 AEUV) angelehnt.

Nach der Rsp des EuGH sind die einzelnen Beschränkungstatbestände auch ident auszulegen. Wie der EuGH in der Rs C-83/94, *Leifer*, im Zusammenhang mit dem Begriff der öffentlichen Sicherheit festhält, würde eine engere Auslegung dieses Begriffes im Rahmen der Verordnung auf eine Ermächtigung der Mitgliedstaaten hinauslaufen, den Warenverkehr auf dem Binnenmarkt stärker zu beschränken als denjenigen mit den Drittländern.²²

Weitere Beschränkungsmöglichkeiten seitens der Mitgliedstaaten, die noch in der Vorgängerregelung der VO Nr 1061/2009, nämlich der VO (EWG) Nr 2603/69, vorgesehen waren, wurden in die neue VO nicht mehr übernommen.²³

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass in einer Zusammenschau der Liberalisierungsbestimmung des Art 206 AEUV mit Art 1 Abs 2 der Einfuhr-Verordnung Nr 260/2009 und Art 1 der Ausfuhr-Verordnung Nr 1061/2009 dem Einzelnen ein unmittelbar anwendbares, als subjektives Recht gegenüber der Union und den Mitgliedstaaten eingeräumtes, Recht auf Freihandel zukommt.

Mengenmäßige Beschränkungen, sei es durch die Union, sei es durch einzelne Mitgliedstaaten, sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung, wie etwa Einfuhr- oder Ausfuhrbewilligungen, sind auch gegenüber Drittstaaten grundsätzlich unzulässig, sofern nicht eine Ausnahme im Unionsrecht dafür besteht.

III. Schranken des Rechts auf Freihandel

Wie schon ausgeführt, sehen die Einfuhr- und die Ausfuhr-VO selbst gewisse Beschränkungsmöglichkeiten seitens der Unionsorgane und seitens der Mitgliedstaaten vor. Darüber hinaus kann der Freihandel außerdem noch aufgrund der *Regelungen zur Abwehr von Dumping und Subventionen* zulässigerweise beschränkt werden. Weiters können restriktive Regelungen noch im Rahmen der *Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik* der Union, als so genannte Sanktionen, entweder EU-autonom oder in Durchführung eines Beschlusses des UN-Sicherheitsrates, erlassen werden.

22 Vgl EuGH, Rs C-83/94, *Leifer*, Slg 1995, I-3231, Rz 26.

23 Dazu näher *Osteneck*, Art 207 AEUV, Rz 119 in *Schwarze*, EU-Kommentar³ (2012).

A. Anti-Dumping- und Anti-Subventionsrecht

Die Regeln zur Abwehr von Dumping und Subventionen sollen gegen unfaire preisbildende Wettbewerbspraktiken im internationalen Handelsverkehr schützen. Das Instrument zur Abwehr von Dumping und Subventionen bilden Antidumping- und Ausgleichszölle, die durch ihre Neutralisierungs- und Kompensationsfunktion den unverfälschten Wettbewerb wieder herstellen sollen. Anti-Dumping- und Anti-Subventionsmaßnahmen betreffen somit nur die *Einfuhr* aus Drittstaaten in die Union, nicht die *Ausfuhr*.

Anti-Dumping- und Anti-Subventionsmaßnahmen können nur von der Union und nicht von einzelnen Mitgliedstaaten getroffen werden. Die Zollunion stellt ja gem Art 3 AEUV eine ausschließliche Kompetenz der Union dar. Die auf Art 207 AEUV gestützte Rechtsgrundlage für Anti-Dumping-Maßnahmen der Union bildet die *VO (EG) Nr 1225/2009 über den Schutz gegen gedumpte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Gemeinschaft gehörenden Ländern*²⁴, jene für Anti-Subventionsmaßnahmen die *VO (EG) Nr 597/2009 über den Schutz gegen subventionierte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Gemeinschaft gehörenden Ländern*²⁵.

Die VO setzen voraus, dass durch eine Dumping- oder Subventionsmaßnahme eines Drittstaates ursächlich eine bedeutende Schädigung eines Wirtschaftszweiges der EU eingetreten ist bzw einzutreten droht oder die Errichtung eines Wirtschaftszweiges erheblich verzögert wird.

Liegen die Voraussetzungen vor, so können zur Kompensation vorläufige oder endgültige Schutz- bzw Ausgleichszölle durch Verordnung eingeführt werden. *Mengenmäßige Beschränkungen* (und Maßnahmen gleicher Wirkung) können aber nach den Anti-Dumping- und Anti-Subventionsregelungen im Gegensatz zur Gemeinsamen Einfuhrregelung nicht eingeführt werden.

B. Restriktive Maßnahmen („Sanktionen“) im Rahmen der GASP

In der Praxis sehr wichtige *Beschränkungen des Rechts auf Freihandel mit Drittstaaten* erfolgen als Resultat von Beschlüssen über restriktive Maßnahmen (sog „Sanktionen“) im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Union.

Staaten haben schon immer restriktive handelspolitische Maßnahmen als Instrument der Außenpolitik eingesetzt. Völkerrechtlich handelt es sich dabei um sog „Retorsionen“, ihre Zulässigkeit nach den GATT-Regeln kann nach Art XXI (b) GATT („*Security Exceptions*“) gerechtfertigt werden. In der Praxis ergehen Sank-

24 ABl 2009 L 343/51.

25 ABl 2009 L 188/93.

tionsbeschlüsse ohnehin zumeist auf der Grundlage einer nach Kap VII UN-Charta erlassenen Resolution des UN-Sicherheitsrates und es kommt ihnen damit Vorrang vor allen anderen völkerrechtlichen Verpflichtungen zu.²⁶

Da die gemeinsame Handelspolitik gem Art 3 AEUV eine ausschließliche Unionszuständigkeit ist, kommt diese Kompetenz nun der Union zu.

Im Primärrecht ist für restriktive Maßnahmen ein zweistufiges Verfahren – also ein Zusammenspiel von GASP und GHP – vorgesehen. Die Grundlage bietet ein Beschluss im Rahmen der GASP nach Titel V Kap 2 EUV, mit dem die „*Aussetzung, Einschränkung oder vollständige Einstellung der Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zu einem oder mehreren Drittstaaten*“ vorgesehen wird. Ein solcher Beschluss wird als sog „Standpunkt“ gefasst; idR wird Einstimmigkeit verlangt, außer es würde ein (einstimmiger) Beschluss des Europäischen Rates durchgeführt.²⁷ Auf der Basis eines entsprechenden GASP-Beschlusses erlässt dann der Rat nach Art 215 AEUV im Rahmen der Gemeinsamen Handelspolitik „*die erforderlichen Maßnahmen*“, zumeist in Form einer Verordnung. Der Rat wird dabei auf gemeinsamen Vorschlag des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (derzeit eine Vertreterin) und der Kommission mit qualifizierter Mehrheit tätig; das Europäische Parlament ist lediglich zu unterrichten.

Neben dem Einfrieren von Vermögenswerten oder einem Verbot bzw Genehmigungsgebot bestimmter Überweisungen enthalten solche auf Art 215 AEUV gestützte Verordnungen zumeist *Ein-, Durch- und Ausfuhrverbote bestimmter Gegenstände* (wie zB Waffen oder Luxusgüter) und beschränken damit unmittelbar die Außenwirtschaftsfreiheit gegenüber Drittstaaten.

Übrigens sind mittlerweile restriktive Maßnahmen nicht nur gegenüber Staaten möglich (wie noch in der Vorgängerbestimmung Art 301 EGV), sondern auch gegenüber natürlichen und juristischen Personen, Gruppierungen und nicht-staatlichen Einheiten.²⁸

Vor allem aufgrund der Möglichkeit, nun auch Sanktionen gegen Einzelpersonen erlassen zu können, sieht Art 215 Abs 3 AEUV nun vor, dass in den Rechtsakten über restriktive Maßnahmen auch Bestimmungen über den Rechtsschutz enthalten sein müssen.

Zusammenfassend kann zu dieser Einschränkung des Rechts auf Freihandel durch Sanktionen Folgendes festgehalten werden: Beschlüsse über restriktive Maßnahmen sind idR politisch motiviert und daher aufgrund des im Rahmen der GASP gegebenen weiten Ermessensspielraums nur sehr schwer überprüfbar. Zu-

26 Vgl dazu umfassend *Osteneck*, Die Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen durch die Europäische Gemeinschaft (2004).

27 Vgl Art 31 EUV.

28 Vgl Art 215 Abs 2 AEUV.

dem ist auch der Klagszugang von betroffenen Unternehmen sehr eingeschränkt (dazu gleich im Folgenden).

Zuvor soll aber noch ein kurzes Schlaglicht auf ein aktuelles Beispiel einer restriktiven Maßnahme im Rahmen der GASP, nämlich die sog „Russland-Sanktionen“ geworfen werden. Durch diese Maßnahmen, vor allem aber auch durch die russischen Gegenmaßnahmen, sind auch österreichische Exporteure massiv betroffen.²⁹

C. Beispielfall: „Restriktive Maßnahmen gegen Russland“

Aufgrund der Geschehnisse in der Ostukraine (Russland wird insb die grundlose Verletzung der Souveränität und der territorialen Unversehrtheit sowie die Destabilisierung der Ukraine vorgeworfen) hat die EU durch den auf Basis von Art 29 EUV erlassenen Beschluss 2014/512/GASP³⁰ im Grundsatz restriktive Maßnahmen gegen Russland beschlossen; die Umsetzung erfolgte dann insb durch die VO 833/2014³¹, mit der ab 1.8.2014 Wirtschaftssanktionen gegen Russland verhängt wurden. Es handelt sich bei den restriktiven Maßnahmen gegen Russland um autonome Sanktionen der EU, ein Mandat des UN-Sicherheitsrates liegt dafür – mangels Zustimmung der Vetomacht Russland – nicht vor.

Die auf Art 215 AEUV gestützte Verordnung verbietet va den Export von Militärgütern und sog Dual-Use-Gütern sowie bestimmter Geräte für die Erdölexploration nach Russland oder zur Verwendung in Russland. Zudem sind nach Art 8 der VO 833/2014 von den Mitgliedstaaten wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen für Verstöße festzulegen.

Als Reaktion auf die restriktiven Maßnahmen seitens der EU hat Russland (per Präsidenschaftsdekret) ein (vorerst auf ein Jahr befristetes) Importverbot von Agrarprodukten und Lebensmitteln aus Mitgliedstaaten der EU verhängt. Von diesem russischen Importverbot wird zB auch Schweinefleisch aus Österreich erfasst.³²

Völkerrechtlich sind wohl sowohl die restriktiven Maßnahmen der EU als auch die russischen Gegenmaßnahmen nach den *Security Exceptions* gem Art XXI (b) GATT als zulässig anzusehen. Eine Beurteilung der EU-Sanktionen aus unionsrechtlicher Sicht (und nur diese, nicht aber die russischen Gegenmaßnahmen können auf den Prüfstand des Unionsrechts gestellt werden) erweist ebenfalls deren Zulässigkeit, es liegt ein auf Titel V Kap 2 EUV gestützter GASP-Beschluss

29 Vgl nur *Wirtschaftsblatt* v 5.9.2014: „Russland-Sanktionen kosten Österreich heuer gut 50 Millionen €“.
30 Beschluss 2014/512/GASP des Rates vom 31. Juli 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, ABl 2014 L 229/13.

31 Verordnung (EU) Nr 833/2014 des Rates vom 31. Juli 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, ABl 2014 L 229/1.

32 Vgl nur *Wirtschaftsblatt* v 7.8.2014: „Putin reagiert auf Sanktionen – Russland verhängt Einfuhrverbote“.

vor, der in der Folge durch eine auf Art 215 gestützte Verordnung umgesetzt wurde. Somit wird die Außenwirtschaftsfreiheit der betroffenen Exporteure und Importeure zulässigerweise beschränkt.

Dennoch wurden seitens der EU freiwillig für vom russischen Importverbot betroffene Landwirte Entschädigungszahlungen geleistet. Entsprechende Rechtsakte gibt es für Pfirsiche und Nektarinen und für verderbliches Obst und Gemüse,³³ auch für Milcherzeugnisse werden Beihilfen für die private Lagerhaltung gewährt. Die Mittel für diese Kompensationszahlungen waren aber nach wenigen Tagen ausgeschöpft, sodass die Bearbeitung weiterer Anträge gestoppt wurde.

IV. Rechtsschutzfragen

Handlungen der *Mitgliedstaaten*, die in das durch Art 206 AEUV in Zusammenarbeit mit den unmittelbar anwendbaren Artikel 1 der Einfuhr- und der Ausfuhr-VO gewährleistete Recht auf Freihandel eingreifen, sind aufgrund des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts grundsätzlich nicht anwendbar, sofern sie nicht durch eine in den Verordnungen selbst geregelte Ausnahme (Anlehnung an die Bestimmung über zulässige Beschränkungen des freien Warenverkehrs) gedeckt sind. Rechtsschutz gegen unzulässige Eingriffe bietet in einem solchen Fall einerseits das Vertragsverletzungsverfahren (Bsp: *Kommission/Griechenland* wegen der von Griechenland gegen Mazedonien unilateral getroffenen Maßnahmen wie zB Sperrung des Hafens von Thessaloniki für Güter von und nach Mazedonien³⁴). Andererseits kann die Frage der Zulässigkeit mitgliedstaatlicher Eingriffe in jedem innerstaatlichen Gerichtsverfahren im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens thematisiert werden. Sind durch unionsrechtswidriges Handeln eines Mitgliedstaates Schäden entstanden, so erwachsen daraus uU auch Staatshaftungsansprüche.

Beschränkungen des Freihandels seitens der *Union*, sei es gestützt auf die Eingriffsnormen in der Gemeinsamen Einfuhr- oder Ausfuhrregelung, sei es im Rahmen des Anti-Dumping- und Anti-Subventions-Rechts, ist mit einer Nichtigkeitsklage entgegenzutreten. Da es sich aber zumeist um generell-abstrakte Verordnungen handelt, steht natürlichen und juristischen Personen als sog nicht privilegierten Klageberechtigten (Art 263 Abs 4 AEUV) dagegen mangels individueller Betroffenheit kein Rechtsschutz zu. Lediglich in jenen Fällen, in denen die betreffenden Verordnungen als delegierte Rechtsakte bzw als Durchführungs-

33 Vgl Delegierte Verordnung (EU) Nr 932/2014 der Kommission vom 29. August 2014 mit befristeten Sonderstützungsmaßnahmen für Erzeuger von bestimmtem Obst und Gemüse und zur Änderung der delegierten Verordnung (EU) Nr 913/2014, ABl 2014 L 259/2.

34 Ein Urteil des EuGH blieb aufgrund des mazedonisch-griechischen Interimsabkommens vom 13.9.1995 aus.