BUNDESRECHTSANWALTSKAMMER

Stellungnahme Nr. 65/2026
Oktober 2026
Registernummer: 25412265365-88

Stellungnahme der Bundesrechtsanwaltskammer an das Bundesministerium der Justiz zu unionsrechtlichen Sanktionen gegen Einzelpersonen im Inland

Mitglieder des AS Europa

RA Dr. Sebastian Cording
RA Dr. Hans-Joachim Fritz
Dr. Maximilian Gerhold
RA Marc André Gimmy
RAin Dr. Margarete Gräfin von Galen (Vorsitzende)
RA Andreas Max Haak
RA Dr. Frank J. Hospach
RA Dr. Christian Lemke
RA Maximilian Müller, LL.M.
RAin Dr. Kerstin Niethammer-Jürgens
RA Dr. Hans-Michael Pott
Dr. Frank Remmertz
RA Jan K. Schäfer, LL.M.
RAin Stefanie Schott
Prof. Dr. Gerson Trüg
RA Andreas von Máriássy

RA Dr. Christian Lemke, Vizepräsident, Bundesrechtsanwaltskammer
RAin Astrid Gamisch, LL.M., Bundesrechtsanwaltskammer, Brüssel
Dr. Nadja Wietoska, Bundesrechtsanwaltskammer, Brüssel
Ass. jur. Frederic Boog, LL.M., Bundesrechtsanwaltskammer, Brüssel
Ass. jur. Sarah Pratscher, Bundesrechtsanwaltskammer, Brüssel

Die Bundesrechtsanwaltskammer ist die Dachorganisation der anwaltlichen Selbstverwaltung. Sie vertritt die Interessen der 28 Rechtsanwaltskammern und damit der gesamten Anwaltschaft der Bundesrepublik Deutschland mit rund 167.500 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten gegenüber Behörden, Gerichten und Organisationen – auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

Anlass der nachfolgenden Stellungnahme sind unionsrechtliche Sanktionen gegen Einzelpersonen im Inland – diese Maßnahmen berühren nicht nur Eigentum und Bewegungsfreiheit, sondern auch die praktische Wirksamkeit des Rechtsschutzes, die Möglichkeit effektiver anwaltlicher Vertretung und damit zentrale Funktionsbedingungen des Rechtsstaats.

Stellungnahme

1. Bestehende unionsrechtliche Rechtslage

Personenbezogene restriktive Maßnahmen der Europäischen Union beruhen auf dem Zusammenspiel von Art. 29 EUV und Art. 215 Abs. 2 AEUV. Ihr Erlass erfolgt in einem zweistufigen Verfahren: Zunächst beschließt der Rat im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik einen GASP-Beschluss; daran schließt sich eine Verordnung nach Art. 215 Abs. 2 AEUV an.

Dem Rat steht bei der Festlegung des Gegenstands restriktiver Maßnahmen ein weiter politischer Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum zu. Die darauf beruhenden Maßnahmen müssen jedoch die unionsrechtlichen Anforderungen wahren. Hierzu zählen insbesondere die unionsgrundrechtlichen Gewährleistungen, der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sowie die Anforderungen an Begründung, Verfahrensfairness und effektiven Rechtsschutz.

Verordnungen nach Art. 215 AEUV gelten unmittelbar in den Mitgliedstaaten. Diese müssen ihre uneingeschränkte Anwendung gewährleisten und tragen Verantwortung für einen unionsrechtskonformen Vollzug. Formeller Rechtsschutz ist eröffnet, namentlich durch Nichtigkeitsklage, Eilrechtsschutz und die unionsgerichtliche Kontrolle nach Art. 275 Abs. 2 AEUV.

Diese unionsrechtlichen Vorgaben gewährleisten grundsätzlich einen rechtlichen Rahmen für den Erlass und die gerichtliche Kontrolle personenbezogener restriktiver Maßnahmen. Sie beantworten jedoch nicht die Frage, ob die bestehende Sanktionspraxis gegenüber Einzelpersonen den rechtsstaatlichen Anforderungen auch in ihrer praktischen Anwendung hinreichend Rechnung trägt.

2. Rechtsstaatliche Bedenken

Aus Sicht der Bundesrechtsanwaltskammer gibt die bestehende unionsrechtliche Sanktionspraxis gegenüber Einzelpersonen mit Lebensmittelpunkt im Unionsgebiet Anlass zu erheblichen rechtsstaatlichen Bedenken. Die Belastungswirkung kann wegen Kontensperrungen, Reiseverboten und der faktischen Unterbindung wirtschaftlicher oder beruflicher Betätigung eine außerordentliche Intensität erreichen und nahezu sämtliche Bereiche der privaten und beruflichen Lebensführung erfassen.

Die Maßnahmen entfalten ihre Wirkung regelmäßig unmittelbar mit der Listung, während die gerichtliche Kontrolle nachgelagert erfolgt. Gerade bei einer derart weitreichenden Eingriffsintensität kommt deshalb der praktischen Wirksamkeit der Verfahrensgarantien, des gerichtlichen Rechtsschutzes sowie der Ausnahme- und Genehmigungsmechanismen besondere Bedeutung zu.

Ein erstes Kernproblem liegt im effektiven Rechtsschutz. Zwar ist unionsgerichtlicher Rechtsschutz eröffnet und erstreckt sich grundsätzlich auch auf die tatsächlichen Grundlagen einer Listungsentscheidung. Die Erhebung einer Klage entfaltet jedoch regelmäßig keine aufschiebende

Wirkung. Hinzu kommen die häufig erhebliche Verfahrensdauer, der sanktionsbedingt erschwerte Zugang zu anwaltlichem Beistand sowie Informationsasymmetrien und praktische Schwierigkeiten beim Zugang zu den entscheidungserheblichen Tatsachen.

Ein Rechtsbehelf ist nur dann wirksam, wenn Betroffene ihre Rechte unter realen Bedingungen wahrnehmen können. Werden Vermögenswerte sofort eingefroren, wird dies zugleich die Finanzierung des eigenen Lebensunterhalts und der anwaltlichen Vertretung beeinträchtigen. Zwar sehen die einschlägigen Sanktionsverordnungen grundsätzlich Ausnahmen insbesondere zur Sicherung des Existenzminimums und für angemessene Kosten anwaltlicher Vertretung vor. Entscheidend ist jedoch, dass diese Ausnahmen nicht nur normativ vorgesehen, sondern für Betroffene praktisch wirksam sind. Hierzu bedarf es leicht zugänglicher Informationen über Antragsvoraussetzungen und vorzulegende Unterlagen. Die zuständigen Behörden müssen insbesondere bei existenziellen Bedürfnissen und bei der Finanzierung anwaltlicher Vertretung der besonderen Dringlichkeit Rechnung tragen und über entsprechende Anträge so rechtzeitig entscheiden, dass die vorgesehenen Ausnahmen ihre praktische Wirksamkeit nicht verlieren. Ablehnende oder nur teilweise stattgebende Entscheidungen müssen die tragenden tatsächlichen und rechtlichen Erwägungen so erkennen lassen, dass die betroffene Person die Entscheidung sachgerecht überprüfen und gegebenenfalls wirksam gerichtlich angreifen kann. Dies gilt in besonderem Maße für die Freigabe von Mitteln zur Finanzierung anwaltlicher Vertretung und gerichtlicher Rechtsverfolgung. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die eröffneten Rechtsschutzmöglichkeiten während der Dauer der Listung faktisch nur eingeschränkt wahrgenommen werden können.

Ein zweites Kernproblem betrifft Verfahrensfairness, Begründungstiefe und Transparenz. Sanktionsgründe aus dem Umfeld von „Desinformation“, „Einflussnahme“ oder „destabilisierenden Aktivitäten“ mögen unionsrechtlich anschlussfähig sein, sie bedürfen im Einzelfall aber einer besonders präzisen, individualisierten und nachprüfbaren Substantiierung. In der Praxis muss die Mitteilung über eine bloße Wiedergabe des Listungskriteriums und knappe personenbezogene Angaben hinaus den tatsächlichen Bezug zum jeweiligen Listungstatbestand hinreichend erkennen lassen. Andernfalls wird der betroffenen Person die gezielte Prüfung und Widerlegung der tragenden tatsächlichen Annahmen erheblich erschwert. Soweit tragende Informationen aus zwingenden Gründen des Geheimschutzes nicht vollständig offengelegt werden können, bedarf es verfahrensrechtlicher Vorkehrungen, die gleichwohl eine wirksame Verteidigung und eine effektive gerichtliche Kontrolle ermöglichen. Tiefgreifende personenbezogene Maßnahmen bedürfen einer tragfähigen und gerichtlich überprüfbaren Tatsachengrundlage.

Ein drittes Kernproblem liegt in der Verhältnismäßigkeit. Die Listung führt dazu, dass sämtliche Gelder und wirtschaftliche Ressourcen der betroffenen Person eingefroren werden, mit schwersten faktischen Folgen, wie Kontensperrungen, Einschränkungen wirtschaftlicher Betätigung, Belastungen des familiären Umfelds und Overblocking durch Dritte. Diese Folgen können bereits eintreten, bevor eine abschließende gerichtliche Entscheidung über die Rechtmäßigkeit der Listung vorliegt. Gerade deshalb kommt der Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sowie wirksam ausgestalteten Ausnahme- und Genehmigungsverfahren besondere Bedeutung zu.

Besondere Sensibilität ist schließlich dort geboten, wo die Gründe einer Listung journalistische, publizistische oder anwaltliche Tätigkeiten betreffen. Die Ausübung journalistischer oder publizistischer Tätigkeit schließt die Anwendung restriktiver Maßnahmen nicht aus. Die Listung darf jedoch nicht allein an die politische Ausrichtung, den Inhalt einer Veröffentlichung oder die Verbreitung bestimmter Narrative anknüpfen. Erforderlich bleibt vielmehr eine konkrete individuelle Tatsachengrundlage, aus der sich ergibt, dass die betroffene Person den jeweiligen Listungstatbestand erfüllt. Dabei sind die Meinungs- und Medienfreiheit angemessen zu berücksichtigen.

Der präventive und außenpolitische Charakter restriktiver Maßnahmen sowie legitime Geheimhaltungsinteressen können im Einzelfall Einschränkungen einzelner Verfahrensrechte rechtfertigen. Sie entbinden jedoch nicht von der Verpflichtung, einen wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz und eine hinreichende individuelle Tatsachengrundlage sicherzustellen. Soweit Geheimhaltungsinteressen einer vollständigen Offenlegung entgegenstehen, müssen verfahrensrechtliche Ausgleichsmechanismen gewährleisten, dass sowohl eine effektive gerichtliche Kontrolle als auch eine wirksame Wahrnehmung der Rechte der betroffenen Person möglich bleiben.

3. Empfehlungen für den Umgang mit der bestehenden Rechtslage

Das Bundesministerium der Justiz sollte im Rahmen seiner rechtspolitischen und koordinierenden Verantwortung darauf hinwirken, dass die bestehenden unionsrechtlichen Handlungsspielräume ausgeschöpft werden, um die praktische Wirksamkeit rechtstaatlicher Schutzmechanismen zu stärken und unverhältnismäßige Belastungen für Betroffene zu vermeiden.

Verbesserungsbedarf besteht insbesondere bei der praktischen Ausgestaltung der Mitteilung der Listungsentscheidung und beim Zugang zu ihrer Tatsachengrundlage. Die Mitteilung muss den individualisierten Vorwurf und die hierfür maßgeblichen tatsächlichen Umstände so konkret erkennen lassen, dass die betroffene Person nachvollziehen kann, welches Verhalten ihr zugerechnet wird und weshalb dieses den jeweiligen Listungstatbestand erfüllen soll. Sie muss zudem verständlich auf die verfügbaren Rechtsbehelfe und die bestehenden Ausnahmeregelungen hinweisen.

Soweit einzelne Informationen aus zwingenden Gründen nicht vollständig offengelegt werden können, muss jedenfalls gewährleistet sein, dass der betroffenen Person der wesentliche tatsächliche Kern der gegen sie erhobenen Vorwürfe mitgeteilt wird und das zuständige Gericht Zugang zu sämtlichen entscheidungserheblichen Informationen erhält. Eine Berufung auf Geheimhaltungsinteressen darf weder die Möglichkeit einer sachgerechten Verteidigung noch eine vollständige gerichtliche Überprüfung der tragenden Tatsachengrundlage ausschließen.

Besonderes Gewicht kommt der Sicherung des Existenzminimums und der Vermeidung unverhältnismäßiger Drittfolgen zu. Innerhalb der bestehenden Ausnahme- und Genehmigungsregime muss zuverlässig gewährleistet sein, dass Mittel für Lebensunterhalt, Wohnen, Krankenversicherung, Unterhaltspflichten und notwendige Rechtsverfolgung tatsächlich und zeitnah verfügbar gemacht werden können. Ebenso bedarf es klarer administrativer Hinweise an die vollziehenden Stellen und an betroffene Finanzintermediäre, dass Maßnahmen gegenüber nicht gelisteten Dritten nicht über das unionsrechtlich gebotene Maß hinausgehen dürfen. Dies gilt insbesondere für Familienangehörige, Zahlungen zur Deckung des gewöhnlichen Lebensunterhalts und zur Rechtsverteidigung erforderliche Zahlungen, soweit keine unzulässige mittelbare Bereitstellung von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen oder eine Umgehung der Sanktionsregelungen vorliegt. Damit kann dem Risiko des Overblockings wirksam begegnet werden.

Schließlich sollte bei Maßnahmen mit Bezug zu journalistischer, publizistischer oder anwaltlicher Tätigkeit eine besonders strenge Prüfung der individuellen Zurechnung eingefordert werden. Erforderlich ist eine nachvollziehbare Abgrenzung zwischen geschützter Kommunikation oder beruflicher Tätigkeit einerseits und einem zurechenbaren operativen Beitrag zu sanktionierbarem Verhalten andererseits. Dies begründet kein Sonderprivileg, sondern trägt dem Umstand Rechnung, dass eine zu weitgehende Anwendung offener Listungstatbestände geeignet sein kann, abschreckende Wirkung auf die Ausübung grundrechtlich geschützter Tätigkeiten zu entfalten.

4. Fazit und Handlungsaufforderungen

Personenbezogene restriktive Maßnahmen können insbesondere dann besonders schwerwiegende Auswirkungen entfalten, wenn die betroffene Person ihren Lebensmittelpunkt im Unionsgebiet hat und die Maßnahmen damit unmittelbar nahezu sämtliche Bereiche ihrer privaten und beruflichen Lebensführung erfassen. In solchen Fällen sind an die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme, die Verfahrensgarantien und die praktische Wirksamkeit des Rechtsschutzes besonders hohe Anforderungen zu stellen.

Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz sollte sich deshalb auf europäischer Ebene und im nationalen Vollzug insbesondere dafür einsetzen, dass die bestehenden rechtsstaatlichen Garantien praktisch wirksam zur Geltung kommen, die tatsächliche Grundlage personenbezogener Listungen für die Betroffenen hinreichend nachvollziehbar wird und die unionsrechtlich vorgesehenen Ausnahme- und Genehmigungsverfahren effektiv und zügig nutzbar sind.

Die Bundesrechtsanwaltskammer schlägt demnach vor:

- **Aussagekräftige Mitteilung und praktisch wirksamer Zugang zur Tatsachengrundlage der Listung.** Die tragenden tatsächlichen Umstände und ihr Bezug zum Listungstatbestand müssen so konkret mitgeteilt werden, dass der Betroffene erkennen kann, welche tatsächlichen Annahmen er angreifen muss. Der Zugang zu den nicht geheimhaltungsbedürftigen Unterlagen und Erkenntnissen, auf die die Entscheidung gestützt wird, muss so rechtzeitig und praktikabel eröffnet werden, dass eine sachgerechte Rechtsverteidigung möglich ist.
- **Praktisch wirksame und zügige Ausnahme- und Genehmigungsverfahren.** Informationen zu Antragsvoraussetzungen, erforderlichen Unterlagen und Entscheidungskriterien müssen klar und ohne Weiteres zugänglich sein. Über Anträge muss innerhalb eines Zeitrahmens entschieden werden, der der konkreten Dringlichkeit Rechnung trägt, insbesondere bei Lebensunterhalt und anwaltlicher Vertretung.
- **Nachvollziehbare Begründung von Entscheidungen über Ausnahmegenehmigungen.** Ablehnende oder nur teilweise stattgebende Entscheidungen müssen die für die Anwendung des jeweiligen Ausnahmetatbestands tragenden tatsächlichen und rechtlichen Erwägungen so konkret erkennen lassen, dass sie sachgerecht überprüft und wirksam gerichtlich angegriffen werden können.
- **Konkrete Maßnahmen gegen Overblocking.** Die zuständigen Behörden müssen klare Vollzugshinweise für Banken und sonstige Wirtschaftsbeteiligte zur Reichweite und zu den Grenzen der Sanktionen bereitstellen, insbesondere im Hinblick auf nicht gelistete Dritte, Familienangehörige und sonstige Dritte sowie auf Zahlungen zur Deckung des gewöhnlichen Lebensunterhalts und zur Rechtsverteidigung.

Nur wenn die mit personenbezogenen restriktiven Maßnahmen verbundenen Eingriffe von effektiven Verfahrensgarantien, einer tragfähigen Tatsachengrundlage und einem praktisch wirksamen Rechtsschutz begleitet werden, lässt sich das notwendige Gleichgewicht zwischen den außen- und sicherheitspolitischen Zielen der Union und den rechtsstaatlichen Anforderungen an den Schutz der Grundrechte dauerhaft wahren.

***