

# Die Kompetenz der EWG zur Verhängung von Wirtschaftssanktionen gegen Drittländer

Werner Meng\*

## 1. Problemstellung

Als im Jahre 1975 der Abgeordnete Patijn im Europäischen Parlament den Ministerrat fragte, ob die Gemeinschaft nach Art.113\*\* an die Beschlüsse des UN-Sicherheitsrats über Sanktionen gegen Rhodesien gebunden sei, erhielt er die Antwort<sup>1</sup>: »...Die vom UN-Sicherheitsrat beschlossenen Maßnahmen gegenüber Rhodesien ... werden zwar im Handelsbereich angewandt, sind aber zur Erhaltung des Friedens und der Sicherheit in der Welt getroffen worden und fallen daher nicht in den Anwendungsbereich des Artikels 113 EWGV. Aus dem oben Gesagten ergibt sich auf jeden Fall, daß die Gemeinschaft, anders als die Mitgliedstaaten, nicht die Aufgabe hat, diese Beschlüsse durchzuführen«. Art.224 gehe insoweit der gemeinsamen Ausfuhrregelung der EWG<sup>2</sup> vor. Die von

---

\* Dr. iur., wissenschaftlicher Referent am Institut.

Abkürzungen: ABl. = Amtsblatt; Bull. EG = Bulletin der Europäischen Gemeinschaft; DVBl. = Deutsches Verwaltungsblatt; EAG = Europäische Atomgemeinschaft; EG = Europäische Gemeinschaften; EGKS = Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl; EPZ = Europäische Politische Zusammenarbeit; EuGH = Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften; EWG = Europäische Wirtschaftsgemeinschaft; GATT = General Agreement on Tariffs and Trade; GYIL = German Yearbook of International Law; RIW/AWD = Recht der Internationalen Wirtschaft / Außenwirtschaftsdienst des Betriebs-Beraters; Slg. = Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften.

\*\* Artikel ohne Zusatz sind solche des EWG-Vertrags.

<sup>1</sup> ABl. Nr.C 89 vom 16.4.1976, S.6f.

<sup>2</sup> Es ging hier hauptsächlich um die Verordnung (EWG) Nr.2603/69 des Rates vom 20.12.1969, ABl. Nr.L 324 vom 27.12.1969, S.25, die nach ihrer dritten Begründungserwägung ausdrücklich »unbeschadet der Maßnahmen, welche die Mitgliedstaaten gemäß dem Vertrag treffen können«, erging. Der Rat sieht Art.224 als entsprechende Ausnahmevorschrift.

Patijn gleichlautend befragte Kommission antwortete zwar zunächst<sup>3</sup>, zu den geforderten Sanktionen könnten »solche gehören, die in die Zuständigkeit der Gemeinschaft und insbesondere in den Bereich der gemeinsamen Handelspolitik fallen«. Sie fuhr aber fort: »In Artikel 224 des EWG-Vertrags räumen die Gründerstaaten der Gemeinschaft den Mitgliedstaaten die Möglichkeit ein, gegebenenfalls in Abweichung von den Vertragsbestimmungen Maßnahmen zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sie im Hinblick auf die Wahrung des Friedens und der internationalen Sicherheit übernommen haben, zu treffen.

Die Mitgliedstaaten konnten sich folglich auf diese Möglichkeit berufen, um selbst die vom Sicherheitsrat beschlossenen Maßnahmen gegen Rhodesien zu treffen«. Diese Formulierung läßt lediglich offen, ob auch die Gemeinschaft konkurrierend eine entsprechende Kompetenz hat.

Auch im Jahre 1979, als der Abgeordnete Glinne zwei ähnliche Anfragen an den Rat richtete, bekam er – bezeichnenderweise von den Außenministern »der neun Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, die im Rahmen der politischen Zusammenarbeit zusammentreten« – die reichlich lapidare Antwort<sup>4</sup>: »... Für die Durchführung dieser Sanktionen sind die einzelnen Mitgliedstaaten verantwortlich...«.

Vor dem Hintergrund dieser historischen Fakten mochte es deshalb überraschen, als am 23. Juni 1982 der Rat auf eine Anfrage des Abgeordneten Ephremidis, ob er bestätigen könne, daß der EWG-Vertrag und insbesondere Art. 113 ihn dazu berechtige, die gemeinschaftliche Handelspolitik nach rein politischen Kriterien zu regeln, antwortete<sup>5</sup>: »Der Rat kann bei der Festlegung der gemeinsamen Handelspolitik durchaus einer Reihe von Faktoren, die den Stand der Beziehungen zu dem einen oder anderen Land bzw. zu der einen oder anderen Ländergruppe betreffen, Rechnung tragen«. Anlaß der Anfrage waren die später noch genauer zu betrachtenden Handelssanktionen gegen die UdSSR vom Februar 1982. In dieser Hinsicht bemerkt der Rat, ebenso lapidar wie 1979, aber mit umgekehrtem Ergebnis, er sei im vorliegenden Fall zu der Ansicht gelangt, daß die Interessen der Gemeinschaft eine Verringerung der Einfuhren aus der UdSSR erforderlich machten. Interessanterweise wird auch ganz ausdrücklich darauf verwiesen, daß Sanktionsbeschlüsse nach Art. 113 im Rat mit qualifizierter Mehrheit gefaßt werden könnten.

---

<sup>3</sup> A. a. O. (Anm. 1), S. 8 f.

<sup>4</sup> ABl. Nr. C 322 vom 24. 12. 1979, S. 5, 11 f.

<sup>5</sup> ABl. Nr. C 188 vom 22. 7. 1982, S. 10.

Die Veränderung des Rechtsstandpunktes des Rats ist evident. Ging er bis 1979 davon aus, daß bei Maßnahmen zur Erhaltung des Friedens und der Sicherheit in der Welt auch dann, wenn klassisches handelspolitisches Instrumentarium eingesetzt wurde, nur die Mitgliedstaaten, nicht aber die Gemeinschaft eine Kompetenz besäßen, so hat sich dies 1982 grundlegend gewandelt. Trotz seiner vorsichtigen Formulierungen wird doch aus dem Kontext (der Sanktionsmaßnahme gegen die UdSSR<sup>6</sup>) klar, daß nunmehr auch das politische Wohl- oder Fehlverhalten dritter Staaten die Import- und Exportpolitik der EWG bestimmen darf – bis hin zum Embargo.

Diese Veränderung der Rechtsauffassung ist weniger erstaunlich, wenn man sich die EG-Sanktionspraxis seit 1979 näher ansieht. Iran, UdSSR und Argentinien – gleich dreimal war die Gemeinschaft in dieser Zeit gefordert, in friedensbedrohenden Situationen der Weltpolitik wirtschaftlich an die Seite der USA bzw. Großbritanniens zu treten. Darin zeigt sich nicht nur, man mag es bedauern oder nicht<sup>7</sup>, die wachsende Neigung der Politiker, die Wirtschaftspolitik zu einem Instrument der Sicherheitspolitik zu machen, sondern auch – infolge dieser Tendenz – die wachsende außenpolitische Forderung an die Gemeinschaft, ihr Wirtschaftspotential als Druckmittel den politischen und militärischen Verbündeten oder den Mitgliedstaaten zur Verfügung zu stellen.

Politisches Sollen und Wollen ist aber in einem Rechtsstaat – und das Rechtsstaatsprinzip ist auch im Gemeinschaftsrecht als anerkannter allgemeiner Grundsatz verbindlich<sup>8</sup> – nicht unbedingt eine Begründung für rechtliches Dürfen. Daher soll nachfolgend zunächst die Sanktionspraxis der Gemeinschaft dargestellt und dann auf dieser Basis die Frage nach der Zuständigkeit untersucht werden: Sind die Mitgliedstaaten oder die Gemeinschaft allein zuständig, gibt es konkurrierende Kompetenzen und ist im letzteren Fall eine Kompetenz der anderen etwa subsidiär?

---

<sup>6</sup> Der Rat hob bei Verhängung der Maßnahme hervor, sie sei ein Ausdruck der Mißbilligung der sowjetischen Rolle bei der Verhängung des Kriegsrechts in Polen Ende 1981, vgl. Europe (Agence internationale pour l'information de la Presse), Journée Politique, Nr.3316 vom 24.2.1982, S.5.

<sup>7</sup> Eher zurückhaltend, was die Effektivität von Wirtschaftssanktionen als Mittel der Außenpolitik betrifft, ist der Bericht des Abgeordneten Seeler vom 8.April 1982 für das Europäische Parlament, EP Dok. 1-83/82.

<sup>8</sup> Vgl. etwa EuGH 13.2.1979 – *Granaria*, 101/78 – Slg.1979, 623.

## 2. Die Sanktionspraxis der EWG

### 2.1. Rhodesien und Iran

Das vom UN-Sicherheitsrat beschlossene Wirtschaftsembargo gegen Rhodesien wurde von den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft in unterschiedlichem Umfang nach nationalem Recht durchgeführt<sup>9</sup>. Im Gemeinschaftsrahmen fanden insoweit lediglich Konsultationen innerhalb der EPZ statt.

Auch beim Zustandekommen des Iran-Embargos wegen der Geiselnahme in der US-Botschaft in Teheran Ende 1979 spielte die EPZ die entscheidende Rolle<sup>10</sup>. Am 22. April 1980 forderten die Außenminister der Neun die Mitgliedstaaten auf, binnen eines knappen Monats die Voraussetzungen für Wirtschaftssanktionen gegen Iran herzustellen. Sie stützten sich hierbei auf Art. 224<sup>11</sup>. Die Kommission hatte zwar eine Gemeinschaftsaktion auf der Grundlage des Art. 113 vorgeschlagen, fand hiermit aber besonders wegen des Widerstands Frankreichs, Italiens und Dänemarks beim Rat kein Gehör. Am 17./18. Mai 1980 beschlossen dann die Außenminister, die inzwischen vorbereiteten nationalen Sanktionen »in der gemeinsam festgelegten Weise« in Kraft zu setzen<sup>12</sup>. Man hatte also im Rahmen der EPZ den Umfang der Maßnahmen sachlich koordiniert.

Trotzdem konnte diese Koordinierung es nicht verhindern, daß die Sanktionen uneinheitlich angewendet wurden und daß es mithin zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Mitgliedstaaten kam. Die britische Regierung mußte wegen des Widerstands ihres Parlaments darauf verzichten, Verträge durch das Embargo zu erfassen, welche nach der Geisel-

---

<sup>9</sup> Vgl. hierzu P. J. Kuypers, *Sanctions against Rhodesia. The EEC and the implementation of general international legal rules*, *Common Market Law Review*, Bd. 12 (1975), S. 234–244; ders., *The Implementation of International Sanctions. The Netherlands and Rhodesia* (1978).

<sup>10</sup> Auf eine ausführliche Inhaltsangabe der Embargomaßnahmen wird hier verzichtet. Vgl. hierzu M. Schröder, *Wirtschaftssanktionen der Europäischen Gemeinschaften gegenüber Drittstaaten*, *GYIL* Bd. 23 (1980), S. 111–125; G. Nicolaysen, *Autonome Handelspolitik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, in: *Staatsrecht – Völkerrecht – Europarecht*, Festschrift für Hans-Jürgen Schlochauer zum 75. Geburtstag am 28. März 1981 (Hrsg. I. von Münch) (1981), S. 855–876, 869 ff.; B. Lindemeyer, *Das Handelsembargo als wirtschaftliches Zwangsmittel der staatlichen Außenpolitik*, *RIW/AWD* Jg. 27 (1981), S. 10–23, 16 f.; E. U. Petersmann, *Internationale Wirtschaftssanktionen als Problem des Völkerrechts und des Europarechts*, *Zeitschrift für Vergleichende Rechtswissenschaft*, Bd. 80 (1981), S. 1–28, 22 ff.

<sup>11</sup> Bull. EG 4–1980, Ziff. 1.2.7.

<sup>12</sup> Bull. EG 5–1980, Ziff. 1.5.2.–1.5.5.

nahme am 4. November 1979, aber vor dem Inkrafttreten der Sanktionen abgeschlossen waren<sup>13</sup>. Andere Mitgliedstaaten durchlöchernten die Erfassung dieser sogenannten »Altverträge« durch Ausnahmeregelungen<sup>14</sup>.

Mit dem Iran-Embargo waren mithin zwei Dinge klar geworden. Erstens war es auf Grund der unterschiedlichen Voraussetzungen der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten nicht möglich, schnell und wirksam in koordiniertem Vorgehen nationale Sanktionen zu verhängen. Und zweitens konnte auch eine weitgehende Koordinierung nicht erreichen, daß die Lasten eines solchen Embargos gleichmäßig von allen Mitgliedstaaten getragen wurden, da einige nachträglich aus der gemeinsamen Front ausscherten.

## 2.2. UdSSR

Am 23. Februar 1982 beschloß der Rat prinzipiell, gegen die UdSSR Wirtschaftssanktionen zu verhängen, um damit die Mißbilligung der Gemeinschaft hinsichtlich der Rolle zum Ausdruck zu bringen, welche die Sowjetunion bei der Verhängung des Kriegsrechts in Polen Ende 1981 gespielt hatte<sup>15</sup>. Er forderte die Kommission auf, einen entsprechenden Verordnungsvorschlag auf der Basis des Art. 113 zu erarbeiten. Dänemark legte gegen diese Rechtsgrundlage einen Vorbehalt ein. Es war der Auffassung, nicht Art. 113, sondern Art. 224 müsse zur Anwendung kommen.

Nach längerem Tauziehen über die Liste der zu erfassenden Waren und die Höhe der Importkürzungen<sup>16</sup> wurde schließlich am 10. März 1982 im Rat die Sanktionsverordnung beschlossen<sup>17</sup>. Sie sieht vor, die Wareneinfuhren aus der UdSSR befristet bis zum 31. Dezember 1982 zwischen 25 % und 50 % zu kürzen. Damit wurden also einseitig gewährte Exportmöglichkeiten für die UdSSR aus politischen Gründen reduziert. Waren, für die Lieferkontrakte bereits vor Inkrafttreten der Verordnung gültig abgeschlossen waren, fielen ebensowenig unter die Sanktionen wie solche, die sich bereits auf dem Transport in die Gemeinschaft befanden.

<sup>13</sup> Bull. EG 5-1980, Ziff. 1.5.4.

<sup>14</sup> Für die Bundesrepublik Deutschland vgl. W. Meng, *Völkerrechtliche Praxis der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1980*, ZaöRV Bd. 42 (1982), S. 508 ff.

<sup>15</sup> Vgl. hierzu insgesamt Bull. EG 2-1982, Ziff. 2.2.45. Zum Beschluß vom 23. 2. 1982 Europe Nr. 3316 vom 24. 2. 1982, S. 5.

<sup>16</sup> Europe Nr. 3325 vom 8./9. 3. 1982.

<sup>17</sup> Verordnung (EWG) Nr. 596/82 des Rates vom 15. 3. 1982, ABl. Nr. L 72 vom 16. 3. 1982, S. 15; Europe Nr. 3327 vom 11. 3. 1982, S. 5.

Die Motive der Verordnung verbergen sich hinter ihrer vierten Begründungserwägung: »Die Interessen der Gemeinschaft erfordern eine Verringerung der Einfuhren aus der UdSSR«. Hiermit sind, das geht aus der vorerwähnten Erklärung vom 23. Februar 1982 hervor, rein außenpolitische Interessen gemeint. Aber nicht alle Mitgliedstaaten sahen diese Interessen gleich. Griechenland hatte sich von Anfang an Sanktionen gegenüber der UdSSR widersetzt. Nun sieht Art. 113 Abs. 4 zwar vor, daß der Rat in Anwendung dieses Artikels mit qualifizierter Mehrheit beschließt. Trotzdem ist ein Handelsembargo gegenüber einer Weltmacht wohl mit Sicherheit eine vitale Frage der Mitgliedstaaten, so daß Griechenland unter Berufung auf die Luxemburger Beschlüsse von 1966<sup>18</sup> den Erlaß der Verordnung hätte verzögern oder gar politisch blockieren können. Deshalb fand man einen Ausweg darin, daß Griechenland zwar gegen die Verordnung stimmte, aber kein vitales Interesse geltend machte. Im Gegenzug erließ der Rat eine Verordnung, die Griechenland wieder aus dem räumlichen Anwendungsbereich des Embargos ausnahm<sup>19</sup>. Die Begründung sucht den Sachverhalt zu verbrämen: »Aufgrund des gegenwärtig erreichten Stands der schrittweise vollzogenen Integration der Republik Griechenland in die Zollunion ... empfiehlt es sich, zur Vermeidung besonderer Schwierigkeiten für den Handel und die Wirtschaft dieses Mitgliedstaats die Anwendung der genannten Maßnahmen im Falle der Einfuhren der betreffenden Waren nach Griechenland vorübergehend auszusetzen«.

Der grundsätzliche Vorbehalt Dänemarks gegen die Anwendung des Art. 113 war dagegen aufgehoben worden. Dänemark hatte wirtschaftlich die Streichung von Automobilen von der Warenliste erreicht<sup>20</sup> und eine für die Sanktionen positive Abstimmung im Folketing durchgeführt. Daraufhin stimmte die Regierung der Verordnung zu.

Im Falle der UdSSR-Sanktionen sind die Mitgliedstaaten also gemeinsam über ihren Schatten gesprungen und haben die Sanktionen durch unmittelbar und in allen Mitgliedstaaten gleichmäßig anwendbares Gemeinschaftsrecht verhängt. Die Ausnahme für Griechenland war – und insoweit trifft die oben zitierte Begründung zu – angesichts der Tatsache zu verschmerzen, daß dieses Land am Beginn der Übergangszeit nach seinem Beitritt in vielerlei Hinsicht noch nicht voll in die Gemeinschaft integriert war. Dieser Umstand bot einen ausreichend plausiblen Anlaß, um die Form in

<sup>18</sup> Bull. EG 3–1966, S. 9.

<sup>19</sup> Verordnung (EWG) Nr. 597/82 des Rates vom 15. 3. 1982, Abl. Nr. L 72 vom 16. 3. 1982, S. 19.

<sup>20</sup> Europe Nr. 3327 vom 11. 3. 1982, S. 5.

Gestalt der Ausnahmereordnung einerseits wahren zu können und es andererseits zu vermeiden, in die Zwickmühle der Luxemburger Beschlüsse zu geraten.

Die Zeit von 15 Tagen zwischen Grundsatzbeschluß und Sanktionsverhängung deutet auf einen relativen Gewinn an »Reaktionsschnelligkeit« durch die gewählte Methode hin. Die Einheitlichkeit der Verhängung – trotz der Sonderrolle Griechenlands – hat intern den Effekt, Wettbewerbsverzerrungen und Handelsverlagerungen zu verhindern. Extern wird das politische Gewicht einer Gemeinschaft gestärkt, die auch bei Sanktionen mit nur einer Stimme spricht – jedenfalls beinahe. Die Effektivität der Maßnahme war angesichts der erfaßten Warenkategorien allerdings insgesamt von vornherein zweifelhaft<sup>21</sup>.

### 2.3. Argentinien

Am 2. April 1982 besetzte Argentinien die Falkland-Inseln und vertrieb den britischen Gouverneur der Insel mitsamt seinen Soldaten<sup>22</sup>. Großbritannien leitete daraufhin militärische Maßnahmen gegen Argentinien ein und verhängte im Zuge dessen am 7. April Wirtschaftssanktionen. Gleichzeitig bat es die EG-Partner gemäß Art. 224 um ihre Solidarität. Hierauf beschloß dann am 10. April der Ausschuß der Ständigen Vertreter (COREPER)<sup>23</sup>, die Mitgliedstaaten würden im Einklang mit den EG-Verträgen die notwendigen Maßnahmen ergreifen, um alle Importe aus Argentinien zu unterbinden.

Die Kommission bereitete alternativ zwei Verordnungsentwürfe vor: einen auf der Grundlage des Art. 113, einen auf der Basis von Art. 224 mit Hinweis auf Art. 113. Daran ist abzulesen, daß der alte Streit wieder aufgebrochen war. Dänemark bestritt erneut, daß Art. 113 eine Ermächtigung zu Handelsanktionen liefere, während insbesondere die Bundesrepublik Deutschland und Belgien die Anwendung dieser Vorschrift bevorzugten. Am 14. April 1982 einigte sich dann COREPER auf zwei Rechtsakte<sup>24</sup>: eine Verordnung auf der Grundlage des Art. 113 des Ministerrats zur Aussetzung aller Einfuhren von Gütern aus Argentinien, die unter den EWG-

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> Zur Problematik des Konflikts H. Weber, *Recht und Gewalt im Südatlantik, Vereinte Nationen*, Jg. 30 (1982), S. 77–82.

<sup>23</sup> *Europe* Nr. 3349 vom 13./14. 4. 1982, S. 5 ff.

<sup>24</sup> *Europe* Nr. 3350 vom 15. 4. 1982, S. 5.

Vertrag fallen<sup>25</sup>, und einen Beschluß der im Rat vereinigten Vertreter der Mitgliedstaaten, der im gleichen Sinne EGKS-Güter erfaßte<sup>26</sup>.

Beide Rechtsakte schlossen alle Waren aus, für die vor ihrem Inkrafttreten Einfuhrtitel erteilt waren oder deren Lieferung auf Verträgen beruhte, die vor diesem Zeitpunkt geschlossen waren, sowie diejenigen Güter, die sich zu diesem Zeitpunkt bereits auf dem Transport in die Gemeinschaft befanden. Dies führte insgesamt dazu, die unmittelbare, d. h. kurzfristige Bedeutung der Sanktionen zu minimalisieren. Ihr unmittelbarer Effekt war gegenüber dem politischen Solidaritätsbeweis zweitrangig. Beide Rechtsakte wurden bis zum 16. April im schriftlichen Verfahren im Rat verabschiedet und traten noch am gleichen Tag in Kraft<sup>27</sup>.

Dänemark hatte sich an den Maßnahmen auf der Grundlage des Art. 113 nur deshalb beteiligt, weil die Dringlichkeit dies erfordere. Grundsätzlich halte es aber weiter daran fest, daß die geeignete Rechtsgrundlage nur in Art. 224 zu finden sei<sup>28</sup>. Vor dem Hintergrund dieser Bedenken sind auch die sorgfältig formulierten Begründungserwägungen der EWG-Verordnung zu sehen. Dort wird zunächst darauf hingewiesen, man habe im Rahmen der EPZ Konsultationen über die Resolution 502 des UN-Sicherheitsrats<sup>29</sup> durchgeführt. Im Anschluß an die Sanktionsmaßnahmen Großbritanniens hätten daraufhin Konsultationen zwischen den Mitgliedstaaten nach Art. 224 stattgefunden. Erst daraufhin habe man, weil »es wichtig ist, dringende und einheitliche Maßnahmen zu treffen«, »beschlossen, auf der Grundlage des Vertrages eine Verordnung anzunehmen«. Diese Begründung zeigt deutlich ein Eingehen auf die dänischen Bedenken, die auf den ersten Blick allerdings wegen der Haltung Dänemarks bei den vorangegangenen UdSSR-Sanktionen überraschen.

Wichtig erscheint, daß die Verordnung eine Ausnahmeregelung zugunsten der über das Gemeinschaftsniveau hinausgehenden nationalen Sanktionen Großbritanniens vom 7. April enthielt. Die Maßnahmen waren bis zum Ablauf eines Monats am 17. Mai befristet. Damit wollte man die weitere Entwicklung des Falkland-Konflikts abwarten, hatte aber gleichzeitig neuen internen Streit vorprogrammiert. Bereits auf der informellen Ratsta-

---

<sup>25</sup> Verordnung (EWG) Nr. 877/82 des Rates vom 16.4.1982, ABl. Nr. L 102 vom 16.4.1982, S. 1.

<sup>26</sup> Nr. 82/221/EGKS vom 16.4.1982, ABl. Nr. L 102 vom 16.4.1982, S. 3.

<sup>27</sup> Europe Nr. 3351 vom 16.4.1982, S. 5 f., und Nr. 3352 vom 17.4.1982, S. 5.

<sup>28</sup> Europe Nr. 3352 vom 17.4.1982, S. 5.

<sup>29</sup> Resolution 502 (1982) vom 3.4.1982, abgedruckt in Vereinte Nationen, Jg. 30 (1982), S. 106.



gung vom 8./9.Mai brach dieser Konflikt wieder auf<sup>30</sup>. Italien, dessen sozialistische Partei als Koalitionspartner sich gegen eine Verlängerung aussprach, meldete Vorbehalte an. Irland, das auf die Versenkung des argentinischen Kreuzers »Belgrano« außerhalb der von Großbritannien um Falkland erklärten Blockadezone heftig ablehnend reagierte, lehnte eine Verlängerung rundweg ab. Auf der Ratstagung am 16.Mai komplizierte sich das Problem weiter dadurch, daß insbesondere Irland die Verlängerung des Embargos mit dem gleichzeitigen Streit um die Agrarpreise und um die britische Forderung nach einer Korrektur des Haushaltsbeitrages des Vereinigten Königreichs verknüpfte<sup>31</sup>. Am 17.Mai kam es dann in letzter Minute zu einer Verlängerung der Sanktionen um sieben Tage<sup>32</sup>. Die Entscheidung fiel mit 7 gegen 3 Stimmen. Obwohl damit formal die einheitlich anwendbare Verordnung der EWG und der EGKS-Beschluß verlängert wurden, brach die einheitliche Front der Mitgliedstaaten doch auseinander. Dies spiegelte sich in drei Protokollerklärungen zum Ratsbeschluß wider<sup>33</sup>. Dänemark stimmte der Verlängerung der Sanktionen materiell zu, wollte die Verordnung jedoch nur noch so lange anwenden, bis es ein entsprechendes nationales Gesetz erlassen habe<sup>34</sup>. Italien erklärte zwar seine politische Solidarität mit dem Vereinigten Königreich, wollte aber – aus innenpolitischen Gründen – die Sanktionen nicht mehr weiter anwenden. Es sagte aber zu, nach Konsultationen entsprechend Art.224 Maßnahmen zur Vermeidung von Verkehrsverlagerungen zu treffen<sup>35</sup>. Irland erklärte gleiches, aber ohne dabei seine politische Solidarität mit Großbritannien zu betonen. So sehr auch diese Desolidarisierung zu bedauern sein mochte, so erleichterte sie doch auch die zweite Verlängerung der Rechtsakte – diesmal ohne Befristung –, die am 24.Mai ebenfalls mit 7 gegen 3 Stimmen im Rat erfolgte<sup>36</sup>. Die Entwicklung der militäri-

<sup>30</sup> Europe Nr.3368 vom 10./11.5.1982, S.2.

<sup>31</sup> Europe Nr.3373 vom 17./18.5.1982, S.3.

<sup>32</sup> Europe Nr.3374 vom 19.5.1982, S.3, 5,8. Verordnung (EWG) Nr. 1176/82 des Rates vom 18.5.1982, ABl. Nr.L 136 vom 18.5.1982, S.1. Beschluß Nr.82/320/EGKS vom 18.5.1982, ABl. Nr.L 136 vom 18.5.1982, S.2.

<sup>33</sup> Europe Nr.3374, S.5.

<sup>34</sup> *Ibid.* Das nationale dänische Embargogesetz erging am 25.5.1982, Lovtidende A 1982, Nr.215.

<sup>35</sup> Europe Nr.3374 (Anm.32). Durch Dekret vom 15.6.1982 untersagte das italienische Außenhandelsministerium die Ausfuhr von Waren argentinischen Ursprungs in andere Mitgliedstaaten, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana Nr.167 vom 19.6.1982, S.4431f.

<sup>36</sup> Verordnung (EWG) Nr.1254/82 des Rates vom 24.5.1982, ABl. Nr.L 146 vom 25.5.1982, S.1. Beschluß Nr.82/324/EGKS vom 24.5.1982, ABl. Nr.L 146 vom 25.5.1982, S.2.

sehen Lage auf Falkland erlaubte schließlich am 21. Juni die Aufhebung aller Sanktionen der Gemeinschaft gegen Argentinien<sup>37</sup>.

Der Fall des Argentinien-Embargos zeigte wiederum, daß ein gemeinschaftsrechtliches Handeln relativ schneller und effektiver erfolgen kann als die schwerfälligere Koordination nationaler Maßnahmen. Auch war in diesem Fall, ebenso wie beim UdSSR-Embargo für Griechenland, in den Rechtsakten eine Ausnahme für einen Mitgliedstaat, das Vereinigte Königreich, vorgesehen. Nur ging es hier um eine Überschreitung, nicht wie seinerzeit um eine Unterschreitung, des Niveaus der Gemeinschaftsmaßnahmen.

Gleichzeitig zeigten sich bei der Verlängerung diesmal aber auch absolute politische und, das wird noch zu erörtern sein, rechtliche Grenzen der Sanktionskompetenz der EWG. Zwar erhielten beide Verlängerungsverordnungen die an Art. 189 Abs. 2 angelehnte Formel: »Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat«. Die Praxis sah jedoch anders aus, da drei Mitgliedstaaten – aus unterschiedlichen Gründen – die Verordnung nicht anwendeten. Ob hierin ein Vertragsbruch zu sehen ist, bleibt nachfolgend zu erörtern.

### 3. Auswertung

Bevor eine Antwort auf die Frage nach der Kompetenz der EWG zur Verhängung von Wirtschaftssanktionen gesucht wird, sollte man zunächst den Inhalt des verwendeten Sanktionsbegriffs feststellen.

Die bedeutendste hoheitliche – und nur darum geht es hier – Wirtschaftssanktion ist das Embargo<sup>38</sup>. Hierunter versteht man heute das Verbot eines Staates an die seiner Regelungshoheit unterworfenen Personen, bestimmte Handelsgeschäfte mit Personen in einem anderen Staat abzuschließen. Das Embargo als Maßnahme des Außenwirtschaftsverkehrs kann sich auf den Export und den Import von Gütern und Kapitalien, aber auch von Dienstleistungen erstrecken. Es ist ein Mittel der Außenpolitik, dient also – jedenfalls primär – nicht-wirtschaftlichen Zwecken<sup>39</sup>. Häufig

---

<sup>37</sup> Verordnung (EWG) Nr. 1577/82 des Rates vom 21.6.1982, ABl. Nr. L 177 vom 22.6.1982, S. 1. Beschluß Nr. 82/413/EGKS vom 21.6.1982, ABl. Nr. L 177 vom 22.6.1982, S. 2.

<sup>38</sup> Vgl. hierzu allgemein B. Lindemeyer, Schiffsembargo und Handelsembargo (1975), S. 183 ff.; ders. (Anm. 10), S. 11 ff.; R. Hasse, Wirtschaftliche Sanktionen als Mittel der Handelspolitik (1977), S. 21.

<sup>39</sup> Hierzu zählen also nicht Maßnahmen zur Abwehr von Dumping oder übermächtigem ausländischem Konkurrenzdruck oder zur Sicherstellung der eigenen Versorgung.

wird sein Ziel sein, den betroffenen Staat zu einem bestimmten Verhalten zu zwingen. Jedoch kann das Embargo auch Ausdruck der Neutralität des anordnenden Staates in einem Konflikt zwischen dritten Staaten sein. Die außenpolitische Motivation mag zuweilen schwierig zu identifizieren sein, besonders bei einer Gemengelage politischer und wirtschaftlicher Faktoren. Sicherstes Indiz hierfür ist in jedem Fall die Tatsache, daß der anordnende Staat durch das Embargo sich wirtschaftlich selbst benachteiligt. Daneben gibt es Wirtschaftssanktionen, die sich dem Embargo-Begriff jedenfalls nicht eindeutig zuordnen lassen. Dies sind insbesondere Maßnahmen der laufenden Außenhandelspolitik, wie etwa Kündigung oder Nichtverlängerung von Handelsverträgen, die Reduzierung einseitig gewährter Einfuhr- und Ausfuhrkontingente oder Ausfuhrbeschränkungen für sicherheitsempfindliche Güter. Solche Maßnahmen sind oft nicht Reaktionen auf bestimmte Verhaltensweisen anderer Staaten, sondern Ergebnisse einer »politischen Großwetterlage«, die generell die unmittelbare oder mittelbare Stärkung der militärischen und wirtschaftlichen Potenz eines potentiellen Konfliktgegners verbietet. Auch mag hier der Gesichtspunkt eine Rolle spielen, daß man seinen Handelsverkehr lieber mit Freunden als mit Gegnern abwickelt. Aus dem Vorstehenden wird deutlich, daß der Begriff der Wirtschaftssanktionen hier im weiteren Sinne als der Embargo-Begriff verstanden wird. Er umfaßt jede primär außenpolitisch motivierte Schlechterstellung eines Staates im Vergleich zu anderen Staaten im bilateralen Außenwirtschaftsverkehr, soweit diese Schlechterstellung durch hoheitliche Maßnahmen bewirkt wird<sup>40</sup>.

Die Definitionserörterung hat gezeigt, daß Wirtschaftssanktionen herkömmlich staatliche Maßnahmen sind. Dabei ist nicht ausgeschlossen, daß sie durch internationale Organisationen ausgelöst werden<sup>41</sup>. Trifft ein Staat eine solche Maßnahme, der in eine Handels-, Zoll- oder Wirtschaftsunion integriert ist, so müssen diese Organisation oder ihre Mitgliedstaaten die schädlichen Binneneffekte innerhalb der Union (z. B. Exportverzerrungen oder Verkehrsverlagerungen) durch Koordination aufzufangen suchen<sup>42</sup>.

Bei der EWG liegt die Problematik jedoch anders, denn seit Ende der Übergangszeit ist die Außenhandelspolitik in die ausschließliche Kompe-

---

<sup>40</sup> Zu den Problemen unter dem Gesichtspunkt des Interventionsverbots D. C. Dicke, *Die Intervention mit wirtschaftlichen Mitteln im Völkerrecht* (1978).

<sup>41</sup> Vgl. Art. 16 der Völkerbundssatzung und insbesondere Art. 41 der UN-Satzung.

<sup>42</sup> Vgl. Art. 224. Das Problem war bereits Gegenstand einer Regelung im Vertrag zur Neuorganisation des Deutschen Zollvereins (Art. 4) vom 8.7.1867, Martens, *Nouveau Recueil Général*, Bd. 19 (1874), S. 123–159.

tenz der Gemeinschaft übergegangen<sup>43</sup>. Dagegen ist die Außenpolitik bisher generell in der ausschließlichen Kompetenz der Mitgliedstaaten verblieben und wird außerhalb des Rahmens der EG in der EPZ lediglich koordiniert. Wirtschaftssanktionen im hier verstandenen Wortsinn liegen nun genau auf der Grenze dieser Kompetenzverteilung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten<sup>44</sup>. Ihr Instrumentarium gehört zur Außenhandelspolitik, ihre Motivation dagegen zur Außenpolitik. Was ist für die Zuordnung hier schwerwiegender?

Um dies zu beantworten, bedarf es einer Exegese des EWG-Vertrags und insbesondere seiner Art.113 und 224. Die parallelen Fragen, die die anderen Gemeinschaften (EGKS, EAG) betreffen, werden hier ausgeklammert. Auch werden nur Sanktionen betrachtet, die den Handelsverkehr mit Waren betreffen, nicht dagegen die Beschränkungen des Kapital- und Dienstleistungsverkehrs<sup>45</sup>. Schließlich geht es nachstehend nur um die gemeinschaftsrechtliche Kompetenzfrage. Die Zulässigkeit von Sanktionen nach allgemeinem Völkerrecht<sup>46</sup> und speziell zwischen Vertragsparteien des GATT<sup>47</sup> ist an anderer Stelle erörtert worden. Die Frage lautet also: Darf die EWG völkerrechtlich zulässige Handelssanktionen verhängen?

### 3.1. Bedeutung der Praxis

Im allgemeinen Völkerrecht kommt der Staatenpraxis eine bedeutende Rolle zu. Sie ist als *consuetudo* wesentliche Voraussetzung für die Bildung von Völkergewohnheitsrecht. Die einem Vertragsschluß nachfolgende Praxis der Vertragspartner ist eine Erkenntnisquelle der Auslegung<sup>48</sup>. Dies ist Ausdruck der freien Verfügung der Staaten über die Bildung, Fortbildung und Auslegung des Völkerrechts. An Verfahrensregeln sind sie hierbei nicht gebunden.

---

<sup>43</sup> Grundlegend das Gutachten 1/75 des EuGH vom 11.11.1975, Slg.1975, S.1355; EuGH, 15.12.1976 – *Donckerwolcke*, 41/76 – Slg.1976, S.1921; anderer Ansicht A. Bleckmann, *Europarecht* (3.Aufl. 1980), S.422f.

<sup>44</sup> Nicolaysen (Anm.10), S.874.

<sup>45</sup> Zum Streit, ob auch der Kapitalverkehr unter Art.113 fällt, Bleckmann (Anm.43), S.421 mit weiteren Nachweisen.

<sup>46</sup> Schröder (Anm.10), S.121; Lindemeyer (Anm.10), S.16; ders. (Anm.38), S.361; Petersmann (Anm.10), S.8ff.

<sup>47</sup> Schröder (Anm.10), S.123f.; Petersmann (Anm.10), S.13f.

<sup>48</sup> Art.31 Abs.3 *lit. b* der Wiener Vertragsrechtskonvention kodifiziert diesen Grundsatz. R. Bernhardt, *Die Auslegung völkerrechtlicher Verträge insbesondere in der neueren Rechtsprechung internationaler Gerichte* (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd.40) (1963), S.126ff., 168ff.

Ob diese Grundsätze im EG-Recht ebenso gelten, ist Gegenstand vieler, bislang noch ungelöster Streitfragen<sup>49</sup>. Dies bedarf hier jedoch keiner weiteren Erörterung, denn Voraussetzung der Anwendung dieser Grundsätze ist auch im Völkerrecht die übereinstimmende Praxis der Vertragspartner. Eine solche Praxis existiert im vorliegenden Problemkreis aber nicht. Dänemark hat zwar aus praktisch-politischen Gründen die UdSSR-Sanktionen mitgetragen, im Argentinien-Fall aber wieder Art.113 als Handlungsgrundlage der Gemeinschaft abgelehnt. Daß es auch in diesem Fall vier Wochen lang die Embargo-Verordnung akzeptierte, war dann eher praktisch durch die Eilbedürftigkeit der Maßnahme motiviert und wurde mit Erlaß des dänischen Embargo-Gesetzes endgültig korrigiert. Angesichts dieses – wenn auch widersprüchlichen – Verhaltens eines Mitgliedstaates kann man von einer übereinstimmenden Praxis wohl kaum reden<sup>50</sup>. Davon ging auch die Bundesregierung aus, als sie am 11.Mai 1982 auf eine parlamentarische Anfrage im Bundestag nach der Sanktionskompetenz der EWG antwortete<sup>51</sup>: »... ersichtliche Unterschiede in den Auffassungen innerhalb der Gemeinschaft zur Auslegung des Artikels 113 des EG-Vertrags [sic!] sind auch gegenwärtig noch nicht völlig ausgeräumt, so daß die Maßnahmen nicht eindeutig der Gemeinsamen Handelspolitik zugeordnet werden können. Für die Bundesregierung ist dies jedoch kein Grund, von der Präferenz für eine Anwendung des Artikels 113 des EG-Vertrags abzugehen«.

Mangels homogener Praxis ist es daher ausgeschlossen, den EWG-Vertrag im Lichte der einschlägigen Praxis auszulegen. Vielmehr müssen die übrigen Auslegungsmethoden dazu dienen, die Rechtmäßigkeit dieser Praxis zu bewerten.

### 3.2. Art.113 EWG-Vertrag

Art.113 gibt der EWG die ausschließliche Kompetenz für die gemeinsame Handelspolitik<sup>52</sup>. Dieser Begriff ist so offen formuliert, daß er Auslegungstreitigkeiten geradezu herausfordert<sup>53</sup>. Auch der Beispielskatalog in

<sup>49</sup> Vgl. dazu T. Bruha, Handelsembargo gegen Argentinien durch EWG-Verordnung, DVBl. Jg.97 (1982), S.674–682, 679 ff.; Bleckmann (Anm.43), S.88 ff.; R. Bernhardt, Zur Auslegung des europäischen Gemeinschaftsrechts, in: Europäische Gerichtsbarkeit und nationale Verfassungsgerichtsbarkeit. Festschrift zum 70.Geburtstag von Hans Kutscher (Hrsg. W. G. Grewe, H. Rupp und H. Schneider) (1981), S.17–24.

<sup>50</sup> Vgl. auch Bruha, S.675.

<sup>51</sup> Bundestags-Drucksache 9/1657, S.1 f.

<sup>52</sup> Vgl. Anm.43.

<sup>53</sup> Bleckmann (Anm.43), S.421 f.

Art.113 Abs.1, 2.Halbsatz (Änderung von Zollsätzen, Abschluß von Zoll- und Handelsabkommen, Vereinheitlichung der Liberalisierungsmaßnahmen, Ausfuhrpolitik und handelspolitische Schutzmaßnahmen) weist nur auf einen Kernbestand handelspolitischen Instrumentariums hin. Er könnte allerdings dazu verleiten, den Umfang der gemeinsamen Handelspolitik rein instrumental zu bestimmen<sup>54</sup>. Dies würde jedoch an der Tatsache vorbeigehen, daß sich der Umfang einer Norm nur durch Regelungsinhalt und Normzweck voll bestimmen läßt. Gerade die Auslegung des EWG-Vertrages bedarf ständig des Rückgriffs auf die Zielkataloge in der Präambel sowie den Art.2 und 3. Für die Handelspolitik tritt noch Art.110 hinzu<sup>55</sup>.

Andererseits würde man zu kurz greifen, wenn man Art.113 eine rein handelspolitische Zielrichtung beilegte<sup>56</sup>, nämlich die der Einwirkung auf Handelsströme und Handelsvolumen. Die Vorschrift steht nicht isoliert da. Ihr Ziel ist vielmehr nach der Funktion der Kompetenzübertragung zu bestimmen. Diese bezweckt die außenwirtschaftliche Absicherung des Funktionierens des Gemeinsamen Marktes<sup>57</sup>. Was im Verkehr zwischen den Mitgliedstaaten vereinheitlicht wurde, soll nicht durch außenwirtschaftliche Alleingänge dieser Staaten wieder zerrissen werden. Gesichert wird also der Bestand des Gemeinsamen Marktes. Daher ist Art.113 weit auszulegen. Er beschränkt die Gemeinschaft nicht auf die Instrumente der klassischen Handelspolitik, sondern bietet eine »offene Perspektive«<sup>58</sup>, die die Gemeinschaft in den Stand setzt, mit der Entwicklung der Welt-Handelspolitik Schritt zu halten. Deshalb erlaubt er eine vollständige und zusammenhängende Regelung der Außenhandelsbeziehungen<sup>59</sup>, ebenso wie dies jeder Staat in Verfolgung nationaler Handelspolitik tun könnte<sup>60</sup>.

Auch die staatliche Handelspolitik ist in ihrer Motivation häufig nicht auf reine Handelsgesichtspunkte beschränkt. Dementsprechend hat der EuGH auch entschieden<sup>61</sup>, daß ein Vertrag, der außer von handelspoliti-

---

<sup>54</sup> So aber die Stellungnahme der Kommission im Gutachten 1/78 vom 4.10.1979 des EuGH, Slg.1979, S.2871.

<sup>55</sup> Art.110 ist aber hinsichtlich der Ziele der Handelspolitik nicht abschließend, vgl. Bleckmann (Anm.43), S.423; Schröder (Anm.10), S.120f.

<sup>56</sup> So die Stellungnahme des Rates im Gutachten 1/78 (Anm.54).

<sup>57</sup> EuGH, Gutachten 1/78 (Anm.54); Gutachten 1/75 (Anm.43); EuGH 12.7.1973 – *Massey-Ferguson*, 8/73 – Slg.1973, S.897.

<sup>58</sup> EuGH, Gutachten 1/78 (Anm.54).

<sup>59</sup> EuGH, Gutachten 1/78 (Anm.54); *Massey-Ferguson* (Anm.57).

<sup>60</sup> EuGH, Gutachten 1/75 (Anm.43); Gutachten 1/78 (Anm.54).

<sup>61</sup> Gutachten 1/78 (Anm.54).

schen auch von wirtschafts- und entwicklungspolitischen Interessen getragen wird, trotzdem unter die Kompetenz des Art.113 fällt. Entscheidend ist eben, daß diese Vorschrift immer dann anwendbar ist, wenn es gilt, durch gemeinschaftliches Vorgehen Störungen im Warenverkehr innerhalb der Gemeinschaft durch außenhandelspolitische Maßnahmen zu verhindern. Würde man die Kompetenz des Art.113 an das Vorliegen lupenreiner handelspolitischer Motive binden, so müßte sich die Gemeinschaft ihre Handelspartner nach reinem Gewinninteresse aussuchen. Ein Einordnen von Handelsverträgen, Kontingenten oder Präferenzen in die bereits oben angesprochene »politische Großwetterlage« wäre unstatthaft. Außenhandelspolitik ist aber nie so isoliert zu betreiben, sondern fordert eine einheitliche wirtschaftlich-politische Kosten-Nutzen-Analyse der möglichen Handelsbeziehungen<sup>62</sup>. Wollte man eine solche Analyse der Gemeinschaft verweigern, so würde Lenins Wort, die Kapitalisten würden auch noch den Strick liefern, an dem sie aufgehängt würden, wenn es ihnen nur Gewinn bringt, auf groteske Weise in der Auslegung des Gemeinschaftsrechts aktuell<sup>63</sup>. Eine solche Sicht würde auch das politische Gewicht der Mitgliedstaaten verringern. Denn staatliches politisches Gewicht ist von ökonomischem Einfluß untrennbar. Abzuhelfen wäre dem nur, wenn man den Staaten aus politischen Motiven jeweils ein Abweichen von der gemeinsamen Handelspolitik erlaubte. Dies aber würde angesichts der Vielfalt denkbarer politischer Interessen den Gemeinsamen Markt zerschlagen, ein Ergebnis, das Art.113 gerade verhindern will.

Man kann und darf also im Interesse des Bestehens des Gemeinsamen Marktes einerseits und des politischen Gewichts der Mitgliedstaaten andererseits der EWG nicht verwehren, bei der Entscheidung über Außenhandelsbeziehungen etwa auch außenpolitische, entwicklungspolitische und sicherheitspolitische Überlegungen in ihr Kalkül mit einzubeziehen, langfristig wie kurzfristig. Und man kann ihr auch nicht verwehren, auf eine Änderung der »politischen Großwetterlage« ebenso zu reagieren, etwa durch Verlagerung von Handelsbeziehungen oder Kürzung einseitig gewährter Kontingente oder Präferenzen. Dies ist nur die Konsequenz einer Änderung der zulässigen wirtschaftlich-politischen Kosten-Nutzen-Analyse.

<sup>62</sup> Schröder (Anm.10), S.115. Allgemein zur Überschneidung von Wirtschaft und Politik U. Everling, Das europäische Gemeinschaftsrecht im Spannungsfeld von Politik und Wirtschaft, in: Festschrift Kutscher (Anm.49), S.155-187. So jetzt auch der Rat, a.a.O. (Anm.5).

<sup>63</sup> Insoweit böte Art.223 Abs.1 *lit. b* keine Schutzmöglichkeit.

Die vorstehenden Überlegungen gelten grundsätzlich auch für alle Arten von Wirtschaftssanktionen<sup>64</sup>. Könnten die EG sie nicht vornehmen, so müßten dies die Mitgliedstaaten tun. Da der potentielle Anwendungsbereich von Wirtschaftssanktionen sehr weit ist – jedes politische Motiv im Rahmen der völkerrechtlichen Zulässigkeit reicht aus –, könnten die Staaten weitgehend nach eigenem Gutdünken den Gemeinsamen Markt durchlöchern. Kontingente würden gekürzt, was zu einer möglicherweise unerwünschten Verlagerung der Handelsströme führen kann. Handelsverträge würden ausgesetzt, was die Glaubwürdigkeit der EWG als Vertragspartner erschüttern könnte. Zollpräferenzen würden nicht angewendet mit der Konsequenz der Zersplitterung des gemeinsamen Außenzolls. Alle diese Überlegungen zeigen, daß die Verhängung von Wirtschaftssanktionen durch die EWG nicht nur das Instrumentarium des Art. 113 benutzt, sondern auch im Rahmen seines Regelungszieles liegt, den ungestörten Bestand des Gemeinsamen Marktes zu sichern. Art. 113 ermächtigt ausschließlich die Gemeinschaft zu Sanktionen, soweit sich nicht auf Grund spezieller Schutzklauseln des Vertrages – hier Art. 224 – etwas anderes ergibt.

Dieses Zwischenergebnis ist aber unter völkerrechtlichem Blickwinkel noch zu überprüfen. Soweit die Sanktionsmaßnahme in der Rücknahme freiwillig eingeräumter Handelsfreiheiten beruht, tritt kein Problem auf. Dies ist vielmehr dann der Fall, wenn die Sanktion in der Verletzung einer völkerrechtlichen (hauptsächlich: vertraglichen) Pflicht als Reaktion auf eine Rechtsverletzung seitens des Staates liegt, gegen den sie gerichtet ist (wenn sie also Repressaliencharakter hat) und wenn die zu beantwortende Rechtsverletzung nicht gegenüber allen Mitgliedstaaten begangen wurde. Dies wäre beispielsweise der Fall, wenn ein Handelspartner der EWG unter Verstoß gegen die vom Fremdenrecht hierfür gesetzten Mindestnormen deutsche Unternehmen enteignet. Zur Repressalie wäre, von Sonderfällen abgesehen<sup>65</sup>, hier eigentlich nur die Bundesrepublik berechtigt.

---

<sup>64</sup> Schröder (Anm.10); Kuyper (Anm.9); G. Meier, Zur Kompetenz der EG-Mitgliedstaaten zur Durchführung von Sanktionsbeschlüssen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, RIW/AWD Jg.25 (1979), S.247–250; Nicolaysen (Anm.10); Petersmann (Anm.10); anderer Ansicht Bruha (Anm.49).

<sup>65</sup> Bei der gewaltsamen Repressalie – soweit noch zulässig – im Rahmen der Nothilfe bzw. kollektiven Selbstverteidigung. Der Internationale Gerichtshof hat in der *Barcelona Traction*-Entscheidung die Existenz von Staatenpflichten gegenüber der internationalen Staatengemeinschaft als Ganzes anerkannt, deren Verletzung von jedem, nicht nur dem verletzten Staat geltend gemacht werden kann, ICJ Reports 1970, S.32. Das Gewaltverbot als eine zwingende, grundlegende Norm dürfte hierzu ebenso gehören wie die Unverletzlichkeit von Diplomaten und Staatsoberhäuptern.



Dürfte auch hier die EWG mit ihrem ungleich stärkeren wirtschaftlichen Vergeltungspotential antworten und einen Handelsvertrag mit dem betreffenden Staat brechen? Fertige Lösungskonzepte für diese Frage gibt es nicht, da die Integrationsdichte der EWG historisch keine Entsprechungen findet und deswegen adäquate Praxis nicht vorhanden ist. Auch die beiden Fälle, in denen sich die EWG für Sanktionen auf Art.113 stützte, sind anders gelagert, da im UdSSR-Fall die Sanktion keine Repressalie war und im Argentinien-Fall mit dem Gewaltverbot eine grundlegende Verpflichtung Argentinien gegenüber der Staatengemeinschaft insgesamt verletzt war<sup>66</sup>. Trotzdem hat sich die EWG im GATT darauf berufen, sie sei wegen der Falkland-Invasion direkt auf einem Territorium verletzt, das nach Teil IV des Vertrages zu den assoziierten überseeischen Hoheitsgebieten zählt. Diese Begründung dürfte wohl etwas weit gehen, war aber, wie gesagt, gar nicht nötig.

Die Lösung des Problems dürfte darin liegen, daß nach der im Völkerrecht für internationale Organisationen geltenden konstitutiven Anerkennungstheorie nur solche Staaten Rechte gegen die Gemeinschaft erwerben können – die dann im Repressalienfall wieder entzogen werden können –, welche die Gemeinschaft als Völkerrechtssubjekt anerkannt haben. Mit dieser Anerkennung wird aber auch der Integrationsstand und auch der Bestand an übergebenen Gemeinschaftskompetenzen anerkannt. Wer also die Rechte eines Mitgliedstaats verletzt, muß mit dem Kompetenzübergang und damit rechnen, daß die Gemeinschaft mit Sanktionen antwortet. Durch die Anerkennung dürfte die kollektive Antwort also rechtmäßig werden. Die größere Sanktions-Potenz der EWG wird dabei unter Umständen durch das Verhältnismäßigkeitsgebot bei Repressalien gemildert.

Ein letzter erheblicher Einwand gegen die Ansicht, Art.113 gebe der EWG die Kompetenz zu Wirtschaftssanktionen, bleibt noch zu erörtern. Wenn diese Kompetenz ausschließlich ist, so wäre den Mitgliedstaaten gegenüber Drittstaaten eines der wirksamsten politischen Druckmittel und die Möglichkeit zur handelspolitischen Repressalie aus der Hand genommen. Sie müßten sich der Solidarität so vieler anderer Mitgliedstaaten versichern, wie zum Zustandekommen eines Mehrheitsbeschlusses nach Art.113 Abs.4 erforderlich ist. Dies trifft in der Tat zu. Nur haben die Staaten dies im EWG-Vertrag ausdrücklich so geregelt. Denn nicht jeder noch so verständliche politische Grund erlaubt den Staaten, mit einseitigen

---

<sup>66</sup> Vgl. Anm.65 zum Gewaltverbot.

Maßnahmen aus den Pflichten des Gemeinschaftsrechts auszubrechen. Vielmehr sind hierfür im Gemeinschaftsrecht unter engen Voraussetzungen Schutzklauseln gegeben. Der Wille, politischen Druck oder Repressalien gegen Drittstaaten ausüben zu wollen, findet in dieser Allgemeinheit keine Rechtfertigung in einer Schutzklausel. Vielmehr begrenzt hier Art.224 die Möglichkeit einseitigen staatlichen Handelns auf äußerste Not-situationen. Dies zeigt ein weiteres Mal, daß der EWG-Vertrag nicht nur die wirtschaftliche, sondern auch allgemein die politische Solidarität der Mitgliedstaaten zur unabdingbaren Voraussetzung hat. Wo sie nicht vorliegt, wird der Bestand des EWG-Vertrags insgesamt gefährdet.

### 3.3. Art.224 EWG-Vertrag

Art.224 findet auf drei Situationen Anwendung: zum einen dann, wenn eine schwerwiegende innerstaatliche Störung der öffentlichen Ordnung vorliegt, zweitens, wenn ein Krieg ausgebrochen ist oder eine internationale Spannung, die eine Kriegsgefahr darstellt – falls diese Gefahr die Sicherheitsinteressen eines Mitgliedstaats bedroht<sup>67</sup> – und drittens, wenn ein Mitgliedstaat internationale Verpflichtungen erfüllen muß, die er im Hinblick auf die Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit übernommen hat. Trifft ein Staat in solch einer Lage eine Maßnahme, die gegen das Gemeinschaftsrecht verstößt, so koordinieren sich die Mitgliedstaaten, um eine Beeinträchtigung des Funktionierens des Gemeinsamen Marktes zu verhindern.

Art.224 sagt zwar nicht ausdrücklich etwas über die Rechtmäßigkeit der Maßnahme aus, impliziert aber, daß ein Staat in den genannten Situationen sein sicherheitspolitisches Interesse über das Gemeinschaftsinteresse stellen darf<sup>68</sup>. Dabei ist er aber nicht frei, sondern der EuGH kann nach Art.225 überprüfen, ob eine der Situationen des Art.224 tatsächlich gegeben ist, ob also ein vitales sicherheitspolitisches Interesse des Mitgliedstaats vorliegt. Die Koordinierungspflicht aller Mitgliedstaaten untereinander und, nach Art.225, mit der Kommission dient dazu, den Schaden möglichst gering zu

---

<sup>67</sup> H. W. Daig, in: H. von Groeben, H. von Boeckh, J. Thiesing, Kommentar zum EWG-Vertrag (2. Aufl.1974), Art.224 Ziff.5.

<sup>68</sup> Daig, Vorbemerkung zu Art.223–225 und Art.224 Ziff.2; T. Müller-Heidelberg, Schutzklauseln im europäischen Gemeinschaftsrecht (1970), S.315f.; A. Weber, Schutznormen und Wirtschaftsintegration (1982), S.142f.; H. P. Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht (1972), Rn.9/98; B. Beutler u. a., Die Europäische Gemeinschaft – Rechtsordnung und Politik (1979), S.73f.; E. Wohlfarth u. a., Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. Kommentar zum Vertrag (1960), Art.224 *passim*.

halten. Ganz vermeiden läßt er sich nicht, weil bereits das Ausscheren eines Mitgliedstaats aus der allgemeinen und gleichen Anwendung von Regeln für den Gemeinsamen Markt einen Schaden bewirkt.

Art.224 durchbricht also in den genannten Situationen – und nur in diesen – das übrige Gemeinschaftsrecht. Hierzu rechnet auch die ausschließliche Kompetenz der EWG zur Verhängung von Wirtschaftssanktionen nach Art.113<sup>69</sup>. Offen bleibt aber noch, in welchem Sinne Art.113 durchbrochen wird: Begründet Art.224 eine ausschließliche Kompetenz der Staaten zur Vornahme von »Maßnahmen«<sup>70</sup> oder tritt die Staatenkompetenz neben die der Gemeinschaft<sup>71</sup>?

Bei der Auslegung muß man zunächst davon ausgehen, daß Art.224 als eine Ausnahmenvorschrift, die den Gemeinsamen Markt gefährden kann, eng auszulegen ist<sup>72</sup>. Einen Ansatzpunkt bietet die Pflicht der Koordinierung zur Schadensverhütung. Sie dient dem Schutz des Funktionierens des Gemeinsamen Marktes und hat damit den gleichen Normzweck wie Art.113. Nur ist im Falle des Art.224 ein Schaden, wie gesagt, bereits unvermeidbar, nämlich der Alleingang eines Mitgliedstaats. Dieser Schaden könnte aber trotzdem ganz vermieden werden, nämlich dann, wenn sich alle Mitgliedstaaten der Maßnahme, hier also der Wirtschaftssanktion, anschließen wollen. Die wirksamste Koordinierung wäre dann eine Verordnung nach Art.113. Diese Möglichkeit grundsätzlich abzuschneiden, kann nicht Sinn des Art.224 sein. Eine solche Auslegung würde seinem Normzweck zuwiderlaufen.

Also muß zumindest in dem Fall eine konkurrierende Zuständigkeit von Staaten und Gemeinschaft angenommen werden, in dem die Mitgliedstaaten sich gemeinsam in einer Verordnung nach Art.113 der einseitigen Maßnahme eines oder mehrerer Staaten in Situationen des Art.224 anschließen wollen<sup>73</sup>.

Vom Regelungsziel des Art.224 her erscheint aber auch eine Beschrän-

<sup>69</sup> Anderer Ansicht Meier (Anm.64), S.749.

<sup>70</sup> P. Gori, Die Befugnisse der Mitgliedstaaten zum autonomen Handeln im Ausnahmefall, in: A. Clauder u. a., Einführung in die Rechtsfragen der europäischen Integration (2.Aufl.1972), S.288–294, 292f.; Bruha (Anm.49), S.678; M. D'Orville, Die rechtlichen Grundlagen für die gemeinsame Zoll- und Handelspolitik der EWG (Kölner Schriften zum Europarecht, Bd.19) (1973), S.122f.

<sup>71</sup> Schröder (Anm.10), S.116f.; Weber (Anm.68), S.403f.; Kuyper, Sanktionen... (Anm.9), S.236ff.; ders., Implementation... (Anm.9), S.194f.; Nicolaysen (Anm.10), S.875f.; Petersmann (Anm.10), S.19ff.

<sup>72</sup> EuGH 19.12.1968 – *Salgoil*, 13/68 – Slg.1968, 679.

<sup>73</sup> Dies soll nach Schröder (Anm.10), S.116f., der einzige Anwendungsfall von Art.113 in Fällen des Art.224 sein.

kung der konkurrierenden Kompetenz auf diesen einen Fall als verfehlt. Wenn mehrere, aber nicht alle Mitgliedstaaten Wirtschaftssanktionen verhängen wollen, so wird der mögliche Schaden für den Gemeinsamen Markt um so größer, je unterschiedlicher die nationalen Regelungen sind. Am geringsten würde der Schaden dann, wenn eine Gemeinschaftsverordnung die Sanktionen vereinheitlicht. Für diejenigen Mitgliedstaaten, die sich nicht beteiligen wollen, könnte die Verordnung eine Ausnahme vorsehen. Jedenfalls wäre in diesem Fall eine nachfolgende Koordinierung nach Art.224 zur Schadensverhütung leichter, weil sie zwischen zwei homogenen Gruppen von Staaten stattfände, nämlich denjenigen, die die Sanktionen anwenden, einerseits und denjenigen, die sie nicht anwenden, andererseits. Vom Schutzzweck des Art.224 her muß man auch in diesem Fall eine konkurrierende Kompetenz zulassen. Dies läßt sich mit dem Wortlaut und -sinn dieser Vorschrift auch durchaus vereinbaren.

Somit ergibt sich, daß in Situationen des Art.224 sowohl die Staaten als auch die Gemeinschaft Wirtschaftssanktionen erlassen können. Die Vorschrift stellt damit generell (unter anderem) eine Ausnahme vom Prinzip der ausschließlichen Gemeinschaftskompetenz nach Art.113 dar. Dagegen gibt ihr Wortlaut nichts dafür her, daß sie selbst eine Rechtsgrundlage für Wirtschaftssanktionen der Gemeinschaft sein könnte<sup>74</sup>. Mit dieser Feststellung tun sich jedoch bereits neue Probleme auf. Dürfen Staaten auch dann noch allein handeln, also aus der Gemeinschaftsfront ausscheren, wenn die EWG ihrerseits eine Wirtschaftssanktion einmal verhängt hat? Dürfen Staaten dann noch schärfere Maßnahmen beschließen, oder geringere oder gar keine? Die Frage läßt sich vorab unproblematisch bejahen, wenn die gemeinschaftliche Sanktionsverordnung selbst eine Ausnahme zugunsten einzelner Mitgliedstaaten macht. Dies war der Fall bei Griechenland anläßlich der UdSSR-Sanktionen und bei Großbritannien hinsichtlich des Argentinien-Embargos. Ohne eine solche ausdrückliche Ausnahme stellt sich jedoch ein schwerwiegendes Problem.

Die Rechtsprechung des EuGH zur Vorbehaltsklausel des Art.36 geht davon aus, daß nach erfolgter gemeinschaftsrechtlicher Harmonisierung eines der dort genannten Bereiche die Berufung der Mitgliedstaaten auf diese Vorschrift nicht mehr möglich ist<sup>75</sup>. Wendete man diesen Grundsatz

<sup>74</sup> So auch Nicolaysen (Anm.10), S.875f.; Kuypers, Implementation... (Anm.9), S.195.

<sup>75</sup> Vgl. hierzu C. D. Ehlermann, in: Groeben/Boeckh/Thiesing (Anm.67), Art.36 Ziff.2 d; EuGH 5.10.1977 - *Tedeschi v. Denkavit*, 5/77 - Slg.1977, S.1555; 8.11.1979 - *Denkavit*, 251/78 - Slg.1979, S.843.

auf Art.224 an, so würde eine gemeinschaftsrechtliche Sanktionsverordnung jedes einseitige Vorgehen der Mitgliedstaaten blockieren. Für eine solche Lösung sprächen zweifelsohne die Grundsätze der Einheitlichkeit des Gemeinsamen Marktes und der einheitlichen Geltung des Gemeinschaftsrechts. Andererseits sind aber die Situationen der Art.36 und 224 miteinander nicht vergleichbar. Die beiden ersten Fallgestaltungen von Art.224 und in der Regel, wenn auch nicht so unmittelbar, auch die dritte setzen schwerwiegende sicherheitspolitische Gefahrensituationen für den betroffenen Staat voraus. Die Vorschrift räumt ihm eine Entscheidungsbefugnis darüber ein, wie er diese Gefahren abwehren will. Eine Verordnung nach Art.113 ist aber Ergebnis eines Kompromisses zwischen den Interessen aller Mitgliedstaaten oder jedenfalls der qualifizierten befürwortenden Mehrheit. Ein solcher Kompromiß muß nicht unbedingt dem Interesse des gefährdeten Staates entsprechen, ja, er kann ihm sogar widersprechen. Dieses Interesse hat aber nach dem Wortlaut des Art.224 Vorrang. Daraus läßt sich schließen, daß Art.224 ein allgemeines Prinzip konkretisiert: Mitgliedstaaten dürfen nicht zu einer Wirtschaftsmaßnahme gezwungen werden, die ihren vitalen Sicherheitsinteressen widerspricht, soweit eine der Situationen des Art.224 vorliegt.

Auf die aufgeworfenen Fragen angewendet heißt dies einmal, daß ein Mitgliedstaat, der schärfere Sanktionen als die EWG selbst ergreifen zu müssen glaubt, dies tun darf. In gleicher Weise ist es aber auch zulässig, daß ein Mitgliedstaat geringere Maßnahmen als die Gemeinschaft oder gar keine Sanktionen verhängt. Wenn die Gemeinschaft gegen Drittstaaten Sanktionen erläßt, so ist es zunächst einmal möglich, daß ein Mitgliedstaat, der selbst vom Krieg bedroht ist oder einer internationalen Verpflichtung zur Friedenswahrung nachkommen muß, seine sicherheitspolitischen Interessen abweichend definiert und deshalb unterhalb des Sanktionsniveaus der EWG bleiben will. Hierzu kann er sich auf Art.224 in der vorstehend konkretisierten Auslegung berufen. Andererseits ist es aber auch denkbar, daß ein Mitgliedstaat selbst nicht bedroht ist, sich aber gegenüber den Konfliktparteien eines Krieges oder einer friedensbedrohenden Situation neutral verhalten will. Hier ist die Berufung auf Art.224 nicht mehr so offensichtlich begründet. Sie erscheint aber zulässig, wenn man sich an dem soeben formulierten Prinzip orientiert. Denn durch Wirtschaftssanktionen gegen eine Konfliktpartei stellt sich die Gemeinschaft an die Seite der gegnerischen Partei. Eine solche Parteinahme könnte es nach sich ziehen, daß die Mitgliedstaaten in den Konflikt hineingezogen werden können, etwa in einen Wirtschaftskrieg mit allen Gefahren einer weiteren Eskalation. Auch insoweit erscheint es richtig, Art.224 dahin gehend aus-

zulegen, daß er den vitalen Sicherheitsinteressen der Mitgliedstaaten den Vorrang vor den Interessen des Gemeinsamen Marktes einräumt. Die Vorschrift wird hierdurch nicht nur als »Notstandsklausel«, sondern in etwas weiterem Sinne auch als »Notstands-Verhütungsklausel« angesehen, was von ihrem Wortlaut her gedeckt wird. Die Gemeinschaftsorgane werden nach Art.225 dafür Sorge zu tragen haben, daß hieraus kein allgemeiner Vorbehalt für politische Opportunitätsabwägungen wird. Generell bleibt aber festzuhalten, daß auch die Nichtteilnahme an einer Gemeinschafts-sanktion eine nach Art.224 zulässige »Maßnahme« sein kann.

Aus der Feststellung, daß die Staaten nur in den Fällen des Art.224 einseitig bei der Verhängung von Wirtschaftssanktionen vorgehen können, folgt, daß in anderen Situationen, in denen das Sicherheitsinteresse der Mitgliedstaaten nicht mit der von Art.224 geforderten Intensität betroffen ist, nur die Gemeinschaft Sanktionen ergreifen kann. Insoweit müssen die Staaten die außenpolitischen Konsequenzen des vertraglichen Kompetenzüberganges gemeinsam und bisweilen, wegen des Abstimmungs-Quorums des Art.113 Abs.4, auch gegen ihren eigenen Willen im konkreten Fall tragen.

Mißt man die Praxis der EG an diesem Auslegungsergebnis, so zeigt sich, daß sie offensichtlich nicht durchgängig von klaren rechtlichen Kompetenzabgrenzungen bestimmt war. Das Rhodesien-Embargo war wegen des Beschlusses des Sicherheitsrats der UN ein Fall des Art.224 (3.Situation), in dem die Staaten getrennt handeln durften. Der Iran-Fall hatte die friedensbedrohende Geiselnahme in Teheran zum Hintergrund, welche die Gefahr einer Verwicklung der USA in Kriegshandlungen am Persischen Golf und damit auch einer Eskalation im Verhältnis zur UdSSR in sich barg. Damit war auch hier ein Fall des Art.224 gegeben und das getrennte nationale Vorgehen zulässig.

So schwierig auch Bewertungen politischer Situationen sind, so scheint es doch, daß man bei der Entwicklung in Polen, die zur Verhängung des Kriegsrechts Ende 1981 führte und insbesondere nach seiner Verhängung, nicht von einer Situation nach Art.224 reden konnte. Die Sanktionen gegenüber der UdSSR konnten daher nur von der EWG verhängt werden, und folgerichtig bedurfte Griechenland für seine Nicht-Teilnahme einer normativen Ausnahme.

Im Argentinien-Fall schließlich zeigt sich die ganze mögliche Palette der oben aufgezeigten Konstellationen. Es handelte sich um eine Situation nach Art.224 (Krieg und Friedensbedrohung). Zunächst handelte Großbritannien durch einseitig verhängte Sanktionen, dann erließ die EWG einstimmig eine eigene Sanktionsverordnung, die aber die schärferen briti-

schen Sanktionen nicht außer Kraft setzte. Schließlich schieden drei Staaten aus dem Sanktionsverbund der Gemeinschaft aus. Irland und Italien wollten fortan – aus außen- und innenpolitischen Gründen – neutral bleiben. Hierfür konnten sie sich jedoch nur dann auf Art.224 berufen, wenn irgendeine Gefahr bestanden hätte, daß sie durch die Sanktionen in den Falkland-Konflikt in einer Weise hätten hineingezogen werden können, die ihre nationale Sicherheit gefährdet hätte. Dies aus der Situation während des Konflikts heraus zu beurteilen, würde eine umfassende Würdigung der damaligen weltpolitischen Lage erfordern, was über den Rahmen dieser Untersuchung hinausginge. Was aber Dänemark betrifft, so ist nicht ersichtlich, mit welchem Argument sich dieser Mitgliedstaat auf Art.224 berufen könnte, um sein völlig paralleles nationales Vorgehen zu rechtfertigen.

Zwar ist in der Zwischenzeit das Verhalten dieser drei Staaten ersichtlich, jedenfalls in der Öffentlichkeit, weder von Gemeinschaftsorganen noch von Mitgliedstaaten als rechtswidrig bezeichnet worden. Dahinter läßt sich aber eher das Bestreben vermuten, den politisch delikatsten Bruch der Gemeinschaftsfront *post festum* nicht mehr ohne Not hochzuspielen und die Frage für die Zukunft offen zu halten. Dies ist ein Problem der Opportunität, das die Politiker zu bewerten haben. Die EG-Rechtswissenschaft muß sich dagegen bemühen, Kompetenzen klar abzugrenzen, um die Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts in rechtlichen Streitfällen zu gewährleisten.

Das Auslegungsergebnis zeigt, daß Art.224 eine Balance herstellt zwischen den Gemeinschaftsinteressen und den Staateninteressen. Er erlaubt ein einseitiges staatliches Vorgehen, das den Gemeinsamen Markt in Mitleidenschaft ziehen kann und die einheitliche Anwendung wie auch den Vorrang des Gemeinschaftsrechts durchbricht. Da die in Art.224 geforderten Situationen aber nicht alltäglich sind und andererseits dem Selbsterhaltungstrieb der Staaten in solchen Gefahren starre rechtliche Schranken ohnehin nicht entgegenzusetzen wären, kann diese Durchbrechung in Kauf genommen werden. Dies gilt um so mehr, als das Vorliegen einer solchen Situation vom Staat nicht willkürlich behauptet werden kann, sondern der Überprüfung nach Art.225 durch den EuGH unterliegt.

Andererseits läßt Art.224 aber auch die Möglichkeit offen, daß sich eine qualifizierte Mehrheit der Staaten für ein gemeinschaftsrechtliches Vorgehen entscheidet. Wenn sie damit auch nicht die anderen Mitgliedstaaten zwingen können, die Sanktionen mitzutragen, weil deren Kompetenz nach Art.224 erhalten bleibt, so bietet doch diese Form des Vorgehens nach Art.113 die Möglichkeit, den Schaden für den Gemeinsamen Markt so

gering wie möglich zu halten. Außerdem wird die schwerfällige Koordination nationaler Einzelmaßnahmen vermieden und damit die Effektivität der Sanktionen erhöht.

Summary\*

## The Competence of the EEC to Enact Economic Sanctions against Third States

In 1982, the Council of the European Communities enacted economic sanctions against the USSR and Argentina based on art. 113 of the EEC Treaty. This represents a considerable change in the position of the Member States towards the competence of the EEC for such measures. The author evaluates the practice of the Community and its Member States in this area up to present. Since this practice is not homogeneous, an interpretation of arts. 113 and 224 and the general goals of the EEC Treaty is necessary in order to determine the distribution of competences for these matters under Community law. The author concludes from this interpretation that, in principle, art. 113 confers on the Community the exclusive competence to enact economic sanctions even for merely political reasons. An exception to this principle is only required in the emergency situations dealt with in art. 224 in which both the Community and its Member States are competent to enact sanctions. This implies that, even if the Community has issued a regulation on sanctions, the Member States may proceed to act unilaterally either by enacting stronger or weaker national measures or by completely abstaining from sanctions.

---

\* Summary by the author.