

Universität Konstanz

Fachbereich Rechtswissenschaft

Einstimmigkeit in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik am Beispiel der Russland-Politik

Primärrechtlicher Rahmen, Einstimmigkeit durch Ausnahmen für bestimmte Mitgliedstaaten anhand ausgewählter Beispielfälle und Reformoptionen mit/ohne Vertragsänderung

Studienarbeit im Seminar des Schwerpunktbereiches Internationales und Europäisches Recht

bei Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M. (London)

im WS 2025/26

von stud. iur. Dominik Shrestha,
Matr.-Nr.: 01/1277782,
7. Fachsemester,
dominik.shrestha@uni-konstanz.de

abgegeben am 15.09.2025

Inhalt

Inhalt.....	II
Literaturverzeichnis.....	III
A. Einleitung.....	1
B. Überblick über die GASP.....	1
I. Einführung.....	1
II. Europäische Außenpolitik.....	2
III. Beschlüsse der GASP.....	3
1. Restriktive Maßnahmen.....	4
a. Allgemeines.....	4
b. Mechanismus.....	5
C. Einstimmigkeit in der GASP.....	6
I. Rechtlicher Rahmen.....	6
II. Ausnahmen.....	7
1. Art. 31 Abs. 2 EUV.....	7
2. Weitere einzelne Ausnahmen.....	8
3. Passerelle.....	9
4. Handeln einzelner Mitgliedstaaten.....	9
5. Restriktive Maßnahmen.....	10
III. Problematik.....	10
D. Beispiel Russland-Sanktionen.....	11
I. Inhalt.....	11
II. Rechtsakte.....	14
III. Probleme.....	15
1. Blockaden.....	15
2. Fazit.....	17
E. Reformoptionen.....	19
I. Reform mit Vertragsänderung.....	19
1. Abschaffung Einstimmigkeit.....	19
2. Sonstige Änderungen.....	19
II. Reform ohne Vertragsänderung.....	20
1. Ausnahmen nutzen.....	20
2. Passerelle.....	21
3. Vorgehen gegen einzelne Mitgliedstaaten.....	22
4. Nichtigkeit von Vetos.....	24
5. Verlagerung.....	26
a. Art. 75 AEUV.....	26
b. Art. 207 AEUV.....	26
c. Nationales Recht.....	27
III. Bewertung.....	28
1. Diskussion.....	28
2. Argumente für Einstimmigkeit.....	30
a. Souveränität.....	30
b. Einheitlichkeit.....	30
c. Nutzen.....	31
d. Machtverteilung.....	32
3. Argumente gegen Einstimmigkeit.....	32
4. Fazit.....	34
F. Fazit.....	36
Selbstständigkeitserklärung.....	39

Literaturverzeichnis

Aras, Muhterem: Die Konferenz zur Zukunft Europas – Persönliche Erfahrungen und Erwartungen aus Sicht der deutschen Landesparlamente, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF) (Hrsg.)*, Jahrbuch des Föderalismus 2022, Nomos 2022.

Bačić, Petar: Institutional Dynamics of the EU After Maastricht (1993–2023): Separation of Powers As an Old Principle of Constitutionalism in New Circumstances, *Studies Of The Central European Professors' Network* 2025, S. 515–535.

Bartscher, Michael: Die Zeitenwende – Chance für eine gemeinsame Sicherheitskultur für Europa?, in: *Bartscher, Michael / Hansen, Stefan / Rohschürmann, Michael (Hrsg.)*: Die Zeitenwende – sicherheitspolitischer Kulturwandel in der Bundesrepublik Deutschland?: Implikationen einer ‚Normalisierung‘ auf Gesellschaft und Bundeswehr, Springer 2025.

Becker-Alon, Shira: The Communitarian Dimension of the European Union's Common Foreign and Security Policy, *Nomos* 2011.

Becker, Max / Bendiek, Annegret / Kempin, Ronja: Europas Handlungsfähigkeit in der Außen- und Sicherheitspolitik stärken: eine Versicherunglichung des Außenhandelns ist kein Weg zur Überwindung der strukturellen Blockaden der EU, *SWP-Aktuell* 11/2025.

Bendiek, Annegret: Die Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU, *SWP-Aktuell* 2016.

Blockmans, Steven / Koutrakos, Panos (Hrsg.): Research Handbook on the EU's Common Foreign and Security Policy, Edward Elgar Publishing 2018.

Bogdandy, Armin von / Spieker, Luke Dimitrios: Overcoming the Hungarian Veto, *Verfassungsblog* 2025 (online: <https://verfassungsblog.de/hungarian-veto-russian-central-bank-assets/>, abgerufen am 13.09.2025).

Bogdandy, Armin von / Spieker, Luke Dimitrios: Overcoming Objections to Overcome the Hungarian Veto, *Verfassungsblog* 2025 (online: <https://verfassungsblog.de/overcoming-objections-to-overcome-the-hungarian-veto/>, abgerufen am 13.09.2025).

Brink, Martijn van den / Dawson, Mark: The European Union's Fantastical Constitution, *Verfassungsblog* 2025 (online: <https://verfassungsblog.de/the-european-unions-fantastical-constitution/>, abgerufen am 13.09.2025).

Busch, Berthold / Sommer, Julian / Sultan, Samina: Institutionelle Folgen einer EU-Erweiterung: Auswirkungen und Reformvorschläge für Kommission, Rat und Parlament, *IW* 2024.

Calliess, Christian: Vor der Erweiterung der Europäischen Union: Vom Weißbuch der Europäischen Kommission zu einer effizienteren Arbeitsweise und flexibleren Architektur, *KritV* 2024, S. 10–38.

Calliess, Christian / Ruffert, Matthias (Hrsg.): EUV/AEUV – Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, 6. Auflage, C.H.Beck 2022 (zit. Bearbeiter: *Cremer, Hans-Joachim*).

- Casier, Tom*: The EU and Russia: The War that Changed Everything, *JCMS* 2023, S. 31–44.
- Frenz, Walter*: Die neue GASP, *ZaöRV* 2010, S. 487–521.
- Gardiner, Jock*: Is the Hungarian Block Really a Legal Issue?, *Verfassungsblog* 2025 (online: <https://verfassungsblog.de/is-the-hungarian-block-really-a-legal-issue/>, abgerufen am 13.09.2025).
- Genini, Davide*: How the war in Ukraine has transformed the EU’s Common Foreign and Security Policy, *YEL* 2025, S. 1–43.
- Gollasch, Simon*: Ein bedeutender Schritt für die europäische Integration? Die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. Juni 2022, *EuR* 2023, S. 433–450.
- Gorgiladze, Marita*: Challenges of the Common Foreign and Security Policy of the European Union after Russia-Ukraine War, *TS* 2024, S. 44–54.
- Grabitz, Eberhard / Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin* (Hrsg.): Das Recht der Europäischen Union, 85. EL, C.H.Beck 2025.
- Craig, Paul / de Búrca, Gráinne*: *EU Law – Text, Cases, and Materials*, 8. Ausgabe, Oxford University Press 2024.
- Groeben, Hans von der / Schwarze, Jürgen / Hatje, Armin* (Hrsg.): *Europäisches Unionsrecht*, 7. Auflage, Nomos 2015 (zit. Bearbeiter: *Bungenberg, Marc / Vormizeele, Philipp V. van*).
- Helwig, Niklas*: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, in: *Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang / Tekin, Funda* (Hrsg.), *Europa von A bis Z: Taschenbuch der europäischen Integration*, Springer 2023.
- Hobe, Stephan*: Europa in der Zeitenwende – Braucht Europa Wandel? Oder: Wie viel Veränderung ist für Europa nötig?, *ZEuS* 2023, S. 458–464.
- Huemer, Claudia*: *EU-Sanktionen gegen Individuen: Möglichkeiten und Grenzen*, Johannes Kepler Universität Linz 2024.
- Jäger, Thomas*: Handlungsspielräume deutscher Sicherheitspolitik nach Russlands Angriff auf die Ukraine 2022, *SIRIUS* 2024, S. 119–142.
- Juncos, Ana E. / Pomorska, Karolina*: Populists in the Shadow of Unanimity: Contestation of EU Foreign and Security Policy, *Politics and Governance* 2024.
- Kellerbauer Manuel / Klamert, Marcus / Tomkin, Jonathan* (Hrsg.): *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, 2. Band, 2. Auflage, Oxford University Press 2024 (zit. Bearbeiter: *Leyen, Ursula von der / Ramopoulos, Thomas*).
- Keukeleire, Stephan / Delreux, Tom* (Hrsg.): *The Foreign Policy of the European Union*, 3. Ausgabe, Bloomsbury Academic 2022.

Klamert, Marcus / Bucher, Stefan: Grundsätzliches und Spezielles zu Sanktionen der EU, *EuZW* 2025, S. 668–675.

Knodt, Michèle / Wiesner, Claudia: Mit einer neuen Realität konfrontiert: die Auswirkungen des Angriffskrieges gegen die Ukraine auf die Europäische Union, *integration* 2023, S. 202–212.

Knodt, Michèle / Wiesner, Claudia: Krieg gegen die Ukraine, in: *Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang / Tekin, Tekin* (Hrsg.): *Europa von A bis Z*, Springer 2025.

Koenig, Nicole: Qualified Majority Voting in EU Foreign Policy: Mapping Preferences, *Hertie School* 2020.

Kurniasih, Dedeh / Nugrahani, Henny Saptatia Drajati: Benelux and European Union CFSP Security in Response to the Russia-Ukraine War, *JSGS* 2023.

Lange, Felix: EU-Sanktionen gegen Individuen – Möglichkeiten und Grenzen, *EuR* 2024, S. 3–19.

Lenski, Edgar: Die Reform der Europäischen Union als strategische Notwendigkeit, *KritV* 2024, S. 233–245.

Lonardo, Luigi: Challenging EU Sanctions against Russia: The Role of the Court, Judicial Protection, and Common Foreign and Security Policy, *CYELS* 2023, S. 40–63.

Machaidze, Irakli: Unanimity-Driven Foreign Policy and the EU's Limitations as an Effective Global Actor, *Central European University* 2025.

Malý, Michal / Cvik, Eva Daniela / Pelikánová, Radka MacGregor: EU Sanctions Against the Russian Federation and Their Implications for the Foreign Trade of the Czech Republic, *Agris* 2023, S. 119–130.

Maurer, Heidi / Whitman, Richard G / Wright, Nicholas: EU and the invasion of Ukraine: a collective responsibility to act?, *Int. Aff.* 2023, S. 219–238.

Mintel, Julina / Ondarza, Nicolai von: Mehr EU-Mehrheitsentscheidungen - aber wie?: rechtliche und politische Möglichkeiten zur Ausweitung des Mehrheitsprinzips, *SWP-Aktuell* 2022, 60/2022 (auch *More EU Decisions by Qualified Majority Voting – but How?*, *SWP Comment* 2022, 60/2022).

Müller, Patrick / Slominski, Peter: The soft hostage-taking of EU foreign policy: Hungary's rule of law conflict with the EU and Russia's war against Ukraine, *J. Eur. Public Policy* 2025, S. 1–27.

Nagy, Attila / Dúró, József / Reiners, Markus / Džatková, Veronika / Tarkhani, Soran / Hornek, Jakub / Maškarinec, Pavel / Udovič, Boštjan / Žipaj, Tomáš / Svete, Uroš: Introducing qualified majority voting in the Common Foreign and Security Policy: Perspectives from Slovenia and Slovakia, *JCP* 2025, S. 90–106.

Ondarza, Nicolai von / Stürzer, Isabella: Zum Stand der Konsensfähigkeit der EU: kleine oder große Lösung, um qualifizierte Mehrheitsentscheidungen auszuweiten?, *SWP-Aktuell* 24/2024.

Pechstein, Matthias / Nowak, Carsten / Häde, Ulrich (Hrsg.): Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, Mohr Siebeck (zitiert als FK EUR).

- Band 1, 2. Auflage, 2023 (zit. Bearbeiter: *Heinegg, Wolff Heintschel von*)
- Band 3, 2. Auflage 2023 (zit. Bearbeiter: *Schöbener, Burkhard*).

Peters, Anne: Doppelfolge der „Double Standards“, Verfassungsblog 2025 (<https://verfassungsblog.de/doppelfolge-der-double-standards/>, abgerufen am 14.09.2025).

Riddervold, Marianne / Rieker, Pernille: Finally coming of age? EU foreign and security policy after Ukraine, *Eur. Secur.* 2024, S. 497–516.

Rod, Zdeněk / Jarkovský, Michael: A Continent Divided? Diverging EU Actors' Perspectives on CSDP and CFSP Reforms, *OaS* 2025, S. 163–191.

Rossi, Lucia Serena: A Legal Scalpel Instead of an Axe, Verfassungsblog 2025 (online: <https://verfassungsblog.de/a-legal-scalpel-instead-of-an-axe/>, abgerufen am 13.09.2025).

Rüger, Carolin: 20 Jahre nach 9/11 – Wie zukunftsfähig ist die Außenpolitik der Europäischen Union?, *Z Politikwiss* 2021, S. 617–626.

Sanus, Ekin / Akgül-Açıkmeşe, Sinem / Karaoguz, H. Emrah: The EU's Autonomous Sanctions Against Russia in 2014 Versus 2022: How Does the Bureaucratic Politics Model Bring in the Institutional „Balance of Power“ Within the EU?, *JCMS* 2024, S. 1278–1295.

Siddi, Marco / Karjalainen, Tyyne / Jokela, Juha: Differentiated Cooperation in the EU's Foreign and Security Policy: Effectiveness, Accountability, Legitimacy, *The International Spectator* 2022, S. 107–123.

Steinbrecher, Markus: Zwei Seiten derselben Medaille? Einstellungen zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU und der militärischen Zusammenarbeit in der NATO, in: *Ackermann, Kathrin / Giebler, Heiko / Elff, Martin* (Hrsg.): Deutschland und Europa im Umbruch: Einstellungen, Verhalten und Forschungsperspektiven im Kontext der Bundestagswahl 2017 und der Europawahl 2019, Springer 2023.

Streinz, Rudolf: Europarecht, 12. Auflage, C. F. Müller 2023.

Streinz, Rudolf (Hrsg.): EUV/AEUV - Vertrag über die Europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 3. Auflage, C.H.Beck 2018 (zit. Bearbeiter: *Regelsberger, Elfriede / Kugelmann, Dieter*)

Szép, Viktor / Chawla, Kamyra: The EU's 2022 Sanctions against Russia: External Shocks Altering EU Restrictive Measure Practices?, *Hungarian Yearbook of International Law and European Law* 2023, S. 196–211.

Szép, Viktor / Schaupp, Lukas: Energy Sanctions Reloaded, Verfassungsblog 2025 (online: <https://verfassungsblog.de/energy-sanctions-russia-eu/>, abgerufen am 13.09.2025).

Szép, Viktor / Wessel, Ramses: Assessing Current CFSP Structures and Processes and Formulating Recommendations, EsadeGeo-Center for Global Economy and Geopolitics 2023.

Thym, Daniel: § 18 GASP und äußere Sicherheit, in: *Arnould, Andreas von (Hrsg.)*, Europäische Außenbeziehungen, Nomos 2014.

Varwick, Johannes: Europa allein zu Hause: Sicherheitspolitik angesichts des transatlantischen Schismas, GWP 2025.

Vedder, Christoph / Heinegg, Heintschel von (Hrsg.): Europäisches Unionsrecht – EUV, AEUV, GRCh, EAGV, 2. Auflage, Nomos 2018 (zit. Bearbeiter: *Hummer, Waldemar*).

Waele, Henri de: Legal Dynamics of EU External Relations – Dissecting a Layered Global Player, 3. Auflage, Springer 2023.

Wagner, Sarah: Europarechtliche Analyse, in: Die Human Rights Sanctions der EU gegen staatliche Akteure, Springer 2024.

Werder, Hans: Die Rolle Europas in der neuen geopolitischen Lage: Ist strategische Autonomie möglich?, in: *Hotz-Hart, Beat / Bucher, Johann / Werder, Hans (Hrsg.)*: Über Systemwettbewerb zu einer neuen Weltordnung? Ein Werkstattbericht über die neue geopolitische Dynamik, Springer 2023.

Wessel, Ramses A. / Anttila, Elias / Obenheimer, Helena / Ursu, Alexandru: The future of EU Foreign, Security and Defence Policy: Assessing legal options for improvement, ELJ 2020, S. 371–390.

Wessels, Ramses A. / Szép, Viktor: The implementation of Article 31 of the Treaty on European Union and the use of Qualified Majority Voting, Europäisches Parlament 2022.

Wessels, Wolfgang: Auswärtiges Handeln, in: *Wessels, Wolfgang (Hrsg.)*, Das Politische System der Europäischen Union, Springer 2022.

Wiesner, Claudia / Knodt, Michèle (Hrsg.): The War Against Ukraine and the EU: Facing New Realities, Palgrave Macmillan 2024.

A. Einleitung

Seit dem Beginn des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine im Februar 2022 ist die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP) verstärkt in den Fokus getreten.¹ Wichtige Entwicklungen der europäischen Politik und insbesondere Problemstellungen und Reformdebatten spielen sich innerhalb dieser ab. Besonders hervor tritt dabei die Diskussion über das Erfordernis der Einstimmigkeit.² Es bietet sich daher an, sie grundsätzlich zu untersuchen unter Heranziehung der aktuellen Russland-Politik. Dabei sollen die Probleme und möglichen Lösungen identifiziert werden.

Im Rahmen dieser Arbeit wird auch Art. 215 des Vertrages über die Arbeitsweisen der Europäischen Union (AEUV) behandelt, der selbst kein Teil der GASP ist,³ allerdings über die restriktiven Maßnahmen einen engen Bezug zur GASP aufweist.⁴ Ein Fokus wird auf die Sanktions-Politik gesetzt, die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), welche Teil der GASP ist, wird nicht vertieft behandelt. Außerdem nicht behandelt wird die Effektivität und der grundsätzliche Sinn einzelner Maßnahmen. Dies ist zwar häufig Gegenstand politischer Diskussionen, allerdings nur mit geringen juristischen Anknüpfungspunkten.

B. Überblick über die GASP

I. Einführung

Die GASP ist in Art. 23 bis 46 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) geregelt. Es handelt sich dabei um einen Politikbereich der EU und dabei den einzigen, der im EUV geregelt ist, dies zeigt seine besondere Stellung.⁵

Die GASP wurde eingefügt mit dem Vertrag von Maastricht 1992/93 und bildete ehemals eine der drei Säulen der EU.⁶

1 *Szép/Chawla*, Hungarian Yearbook 2023, 196 (206).

2 *Wessels* in Wessels (Hrsg.), Das Politische System der Europäischen Union, S. 514.

3 *Cremer* in Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 215 Rn. 2 f.; *Hummer* in Vedder/Heinegg, EUR, Art. 215 AEUV Rn. 7 f.

4 *Röben* in Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUR, Art. 75 AEUV Rn. 48.

5 *Craig/Búrca*, EU Law, S. 372.

6 *Bačić*, Professors' Network 2025, 515 (518 f.).

Die Zusammenarbeit in dem Bereich ist international einzigartig, ihre bisherige Bilanz ist ambivalent. Sie wird teilweise als erfolgreich beschrieben, etwa mit Hinweis auf die Befriedung des Westbalkan, die Atomverhandlungen mit dem Iran⁷ oder dem allgemeinen Eintreten für Multilateralismus.⁸ Auf der anderen Seite werden eine Überforderung mit den Jugoslawienkriegen⁹ und Rückschläge etwa bezüglich des Irak-Krieges 2003 oder den Entwicklungen in Libyen seit dem Arabischen Frühling festgestellt.¹⁰ Die europäische Außenpolitik im Gesamten wird oftmals den an sie gestellten Erwartungen nicht gerecht.¹¹

Es handelt sich bei der GASP nach Art. 24 Abs. 1 UAbs. 1 EUV um eine umfangreiche Zuständigkeit.¹² Bei der Sicherheit nach Außen steht die NATO allerdings im Allgemeinen weiter an erster Stelle,¹³ dies ist auch rechtlich anerkannt in Art. 42 Abs. 7 UAbs. 2 EUV. Allerdings gibt es angesichts der transatlantischen Spannungen insbesondere in der öffentlichen Wahrnehmung einen leichten Wandel diesbezüglich gibt.¹⁴ Die EU verbindet in dem Bereich eine strategische Partnerschaft mit der NATO.¹⁵

II. Europäische Außenpolitik

Die europäische Außenpolitik besteht aus zwei Säulen: Auf der einen Seite stehen die primär wirtschaftspolitischen oder „technischen“ Außenbeziehungen, die auf Sachkompetenzen im AEUV (wie Handels-, Entwicklungs- oder Umweltpolitik) basieren.¹⁶ Es handelt sich um die klassischen Unionspolitiken, die supranationalen Charakter aufweisen.¹⁷ Daneben steht die

7 *Keukeleire/Delreux*, The Foreign Policy of the European Union, S. 182.

8 *Helwig* in Weidenfeld/Wessels/Tekin (Hrsg.), Europa von A bis Z, S. 6 f.; *Rüger*, Z Politikwiss 2021, 617 (619 f.); *Streinz*, Europarecht, Rn. 113.

9 *Bartscher* in Bartscher/Hansen/Rohschürmann (Hrsg.), Die Zeitenwende, SIRIUS 2024, 119 (121).

10 *Keukeleire/Delreux*, The Foreign Policy of the European Union, S. 178, *Streinz*, Europarecht, Rn. 113.

11 *Helwig* in Weidenfeld/Wessels/Tekin (Hrsg.), Europa von A bis Z, S. 351 f.; *Khaliq* in Blockmans/Koutrakos, EU's Common Foreign and Security Policy, S. 492.

12 *Craig/Bürca*, EU Law, S. 372; *Wessels* in Wessels (Hrsg.), Das Politische System der Europäischen Union, S. 507.

13 *Keukeleire/Delreux*, The Foreign Policy of the European Union, S. 168; *Lenski*, KritV 2024, 233 (236).

14 *Keukeleire/Delreux*, The Foreign Policy of the European Union, S. 28; *Steinbrecher* in Ackermann/Giebler/Elff (Hrsg.), Deutschland und Europa im Umbruch, S. 74 f.; *Varwick*, GWP 2025, 175 (175, 181 f.).

15 *Becker u. a.*, Europas Handlungsfähigkeit in der Außen- und Sicherheitspolitik stärken, SWP-Aktuell 11/2025 (2).

16 *Streinz*, Europarecht, Rn. 1335.

17 *Becker-Alon*, The Communitarian Dimension, S. 81.

GASP, welche als intergouvernemental¹⁸ oder transgouvernemental¹⁹ charakterisiert werden kann.²⁰ Dies bedeutet, dass die Entscheidungsgewalt bei den Mitgliedstaaten verbleibt, dies äußert sich insbesondere beim Erfordernis der Einstimmigkeit (siehe unten).

Für eine Verknüpfung der beiden Säulen sorgt der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik²¹ (im Folgenden: Hoher Vertreter), welcher gleichzeitig Vizepräsident der Kommission, Vorsitzender des Rates für Auswärtige Angelegenheiten und Außenbeauftragte des Europäischen Rates („Doppelhut“)²² ist. Dieser sorgt für die Koordination, den Vollzug und die Vertretung nach Außen.²³

Die Kompetenzen aus dem supranationalen und dem intergouvernementalen Bereich überschneiden sich teilweise, was zur Herausforderung werden kann,²⁴ etwa in den Bereichen Terrorismus oder Migration.²⁵

III. Beschlüsse der GASP

Im Rahmen der GASP stehen verschiedene Werkzeuge zur Verfügung.

Orientiert an ihren Rechtsgrundlagen sind dies die folgenden:

Die Kompetenzen verteilen sich zwischen dem Europäischen Rat und dem Rat, wobei ersterer die allgemeineren und letzterer die konkreteren Beschlüsse trifft. Nach Art. 22 EUV legt der Europäische Rat die strategische Interessen und Ziele der Union fest, nach Art. 26 EUV Ziele und allgemeine Leitlinien der GASP. Darauf aufbauend kann der Rat Beschlüsse fassen. Dies wird auch als ein „Kaskadenprinzip der Willensbildung“ beschrieben.²⁶ Ein vorheriger Beschluss des Europäischen Rates ist aber im Allgemeinen

18 *Becker-Alon*, The Communitarian Dimension, S. 77, 81; *Streinz*, Europarecht, Rn. 1336; *Thym* in *Arnauld (Hrsg.)*, Europäische Außenbeziehungen, S. 1238 f.; *Wagner* in Die Human Rights Sanctions der EU gegen staatliche Akteure, S. 183; *Wessels* in *Wessels (Hrsg.)*, Das Politische System der Europäischen Union, S. 498 f., 507 f.

19 *Machaidze*, Unanimity-Driven Foreign Policy, S. 17; *Maurer u. a.*, Int. Aff. 2023, 219 (223).

20 *Rüger*, Z Politikwiss 2021, 617 (618).

21 *Wessels* in *Wessels (Hrsg.)*, Das Politische System der Europäischen Union, S. 489 f.

22 *Streinz*, Europarecht, Rn. 1336; *Thym* in *Arnauld (Hrsg.)*, Europäische Außenbeziehungen 2014, S. 1235.

23 *Streinz*, Europarecht, Rn. 1343.

24 *Knodt/Wiesner* in *Weidenfeld/Wessels/Tekin (Hrsg.)*, Europa von A bis Z, S. 4; *Wessel u. a.*, ELJ 2020, 371 (381 f.).

25 *Wessel u. a.*, ELJ 2020, 371 (382).

26 *Frenz*, ZaöRV 2010, 487 (489); *Streinz*, Europarecht, Rn. 1345.

nicht erforderlich.²⁷ Nach Art. 28 EUV kann ein operatives Vorgehen/eine gemeinsame Aktion beschlossen werden, nach Art. 29 ein Standpunkt zu einer bestimmten Frage.

Auf einer inhaltlichen Ebene können die Maßnahmen der GASP strategisch sein (etwa durch Positionierungen, Papiere²⁸ oder Diplomatie²⁹), finanziell (etwa durch die Europäische Friedensfazilität³⁰) oder militärisch (etwa durch die European Union Military Assistance Mission Ukraine (EUMAM Ukraine³¹) oder Verteidigungsbeschaffung³²).

Die Beschlüsse können den Charakter von einfachen Erklärungen haben, die als „soft law“ bezeichnet werden³³ oder von tatsächlichen Maßnahmen, insbesondere im militärischen Bereich.

1. Restriktive Maßnahmen

a. Allgemeines

Eines der wichtigsten Instrumente und auch eines der wenigen Zwangsmittel³⁴ der GASP sind allerdings restriktive Maßnahmen,³⁵ dies sind insbesondere Sanktionen.³⁶ Diese sind schon lange Instrument der EU, werden aber vermehrt seit Gründung der GASP verwendet. Seit dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine 2022 haben Sanktionen deutlich an Bedeutung gewonnen.

Auch wenn die GASP auch aus anderen Maßnahmen besteht,³⁷ wird hier und auch im Weiteren ein Fokus auf Sanktionen gelegt, da es sich um das primäre und meistgenutzte Werkzeug handelt³⁸ und diese oftmals greifbarer und juristischer sind als Maßnahmen, die eher der „soft power“ zuzuordnen sind.³⁹

27 Kaufmann-Bühler/Meyer-Landrut in Grabitz et al., EUV, Art. 29 Rn. 12.

28 Etwa „Strategischer Kompass für mehr Sicherheit und Verteidigung der EU“, 2022; *Genini*, YEL 2025, 1 (3 f.).

29 *Keukeleire/Delreux*, The Foreign Policy of the European Union, S. 180.

30 *Genini*, YEL 2025, 1 (6 f.).

31 *Genini*, YEL 2025, 1 (10 f.).

32 *Genini*, YEL 2025, 1 (12 f.).

33 *Gorgiladze*, TS 2024, 44 (44, 47).

34 *Helwig* in Weidenfeld/Wessels/Tekin (Hrsg.), Europa von A bis Z, S. 6.

35 *Casier*, JCMS 2023, 31 (196 f.); *Genini*, YEL 2025, 1 (16 f.); *Gorgiladze*, TS 2024, 44 (46).

36 *Gorgiladze*, TS 2024, 44 (46); *Wessel u. a.*, ELJ 2020, 371 (375, 377).

37 *Gollasch*, EuR 2023, 433 (443).

38 *Machaidze*, Unanimity-Driven Foreign Policy, S. 21; *Wessel u. a.*, ELJ 2020, 371 (375, 377).

39 *Rüger*, Z Politikwiss 2021, 617 (619 f.).

Bei Sanktionen muss unterschieden werden zwischen solchen, die aufgrund eines Beschlusses des UN-Sicherheitsrat erlassen werden und solche, die die EU eigenständig erlässt, sogenannte autonome Sanktionen.⁴⁰ Da bei der Umsetzung von UN-Sanktionen kein oder nur ein begrenzter Umsetzungsspielraum besteht, ist deren politische Relevanz auf EU-Ebene geringer als bei autonomen Sanktionen. Außerdem werden wegen der Vetomacht im UN-Sicherheitsrat keine UN-Sanktionen gegen Russland erlassen. Im Folgenden werden deswegen vor Allem autonome Sanktionen behandelt.

b. Mechanismus

Für den Erlass restriktive Maßnahmen ist ein zweistufiger Prozess vorgesehen.⁴¹ In einem ersten Schritt ergeht ein GASP-Beschluss, der das ob regelt, in zweiten Schritt eine Verordnung, die das wie regelt.⁴² In der GASP selbst können selbst keine Gesetzgebungsakte erlassen werden (Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 S. 3, Art. 31 Abs. 1 UAbs. 1 S. 2 EUV), deswegen ist dafür eine Verordnung nach Art. 215 AEUV nötig,⁴³ diese ist technisch nicht Teil der GASP,⁴⁴ steht aber in engem Zusammenhang und muss zusammen betrachtet werden.⁴⁵ Es handelt sich dabei um eine Mischform aus intergouvernementaler und supranationaler Sphäre,⁴⁶ Art. 215 AEUV dient dabei als „Bindeglied“.⁴⁷

Der vorangegangene GASP-Beschluss kann nach Art. 28 oder 29 EUV ergehen,⁴⁸ in der Praxis wird aber Art. 29 EUV (i. V. m. Art. 215 AEUV) verwendet.⁴⁹ Dieser legt verbindlich den Rahmen der zu verhängenden Maßnahmen fest, wozu Ziel, Adressatenkreis und Umfang der Sanktionen zäh-

40 Rat: Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU common foreign and security polic, 5664/18, S. 5; *Hummer* in Vedder/Heinegg, EUR, Art. 215 AEUV Rn. 59; *Sanus u. a.*, JCMS 2024, 1278 (1283).

41 *Schöbener* in FK EUR, Art. 215 AEUV Rn. 7; *Szép/Chawla*, Hungarian Yearbook 2023, 196 (206).

42 *Bungenberg* in Groeben/Schwarze/Hatje, EUR, Art. 215 AEUV Rn. 21; *Hummer* in Vedder/Heinegg, EUR, Art. 215 AEUV Rn. 12 f.

43 *Schneider/Terhechte* in Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUR, Art. 215 AEUV Rn. 3

44 *Cremer* in Calliess/Ruffert EUV/AEUV, Art. 215 Rn. 2 f.; *Hummer* in Vedder/Heinegg, EUR, Art. 215 AEUV Rn. 7 f.

45 Siehe Röben in Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUR, Art. 75 AEUV Rn. 48.

46 *Rüger*, Z Politikwiss 2021, 617 (618).

47 EuGH, C-72/15, ECLI:EU:C:2017:236, Rn. 89; *Huemer*, EU-Sanktionen gegen Individuen, S. 7.

48 *Kaufmann-Bühler/Meyer-Landrut* in Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV, Art. 29 Rn. 2

49 *Huemer*, EU-Sanktionen gegen Individuen, S. 8.; *Kaufmann-Bühler/Meyer-Landrut* in Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV, Art. 29 Rn. 2.

len.⁵⁰ Im zweiten Schritt erfolgt die Konkretisierung durch die dafür „erforderlichen Maßnahmen“.⁵¹

Gegebenenfalls ist in einem weiteren Schritt die Umsetzung durch die Mitgliedstaaten erforderlich.⁵²

Inhalt der Sanktionen können dabei nach Art. 215 Abs. 1 AEUV Wirtschaftssanktionen und nach Art. 215 Abs. 2 AEUV Individualsanktionen sein.⁵³

C. Einstimmigkeit in der GASP

In den meisten Bereichen der Unionspolitik entscheidet der Rat bei förmlichen Abstimmungen mit einer qualifizierten Mehrheit.⁵⁴

Eine Ausnahme stellt neben dem Steuerrecht insbesondere die GASP dar.⁵⁵ Dies verändert die politischen Mechanismen und macht diese störanfällig.⁵⁶

I. Rechtlicher Rahmen

Geregelt ist die Beschlussfassung im Wesentlichen in Art. 31 EUV. Nach Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 S. 2, Art. 31 Abs. 1 UAbs. 1 S. 1 werden sämtliche GASP-Beschlüsse des Europäischen Rates und des Rates einstimmig gefasst, sofern nichts anderes festgelegt ist.

Möglich ist neben einer einfachen nach Art. 235 Abs. 1 UAbs. 3, Art. 238 Abs. 4 AEUV unschädlichen Enthaltung im Rat⁵⁷ eine konstruktive Enthaltung nach Art. 31 Abs. 1 UAbs. 1 EUV. Dabei ist der entsprechende Mitgliedstaat nicht verpflichtet, den Beschluss durchzuführen, akzeptiert aber, dass er für die Union bindend ist. Dies wird allerdings sehr selten genutzt.⁵⁸

Laut *Genini* kann diese Regelung die Einstimmigkeit nicht ersetzen.⁵⁹

50 *Lange*, EuR 2024, 3 (5).

51 *Lange*, EuR 2024, 3 (6).

52 Rat: Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU common foreign and security policy, 5664/18, S. 6; *Malý u. a.*, Agris 2023, 119 (120); *Wagner* in Die Human Rights Sanctions der EU gegen staatliche Akteure, S. 183.

53 *Lange*, EuR 2024, 3 (5).

54 *Machaidze*, Unanimity-Driven Foreign Policy, S. 15.

55 *Lenski*, KritV 2024, 233 (238).

56 *Machaidze*, Unanimity-Driven Foreign Policy, S. 15.

57 *Heinegg* in FK EUR, Art. 31 EUV Rn. 11.

58 *Ramopoulos* in Kellerbauer/Klamert/Tomkin, EU Treaties, Art. 31 Rn. 9; *Siddi u. a.*, The International Spectator 2022, 107 (113).

59 *Genini*, YEL 2025, 1 (5).

II. Ausnahmen

Von dem Grundsatz der Einstimmigkeit bestehen für den Rat (nicht für den Europäischen Rat) einige Ausnahmen, in denen mit qualifizierter Mehrheit entschieden wird. Eine qualifizierte Mehrheit erfordert nach Art. 16 Abs. 4 EUV eine Zustimmung von 55% der Mitgliedstaaten, die gemeinsam 65% der Bevölkerung der Union ausmachen. Wenn die Abstimmung nicht auf einen Vorschlag der Kommission oder des Hohen Vertreters erfolgt, sind nach Art. 238 Abs. 2 AEUV 72% der Mitgliedstaaten, die gemeinsam 65 % der Bevölkerung ausmachen, notwendig.

1. Art. 31 Abs. 2 EUV

Die „klassischen“ Ausnahmen finden sich im Katalog des Art. 31 Abs. 2 UAbs. 1 EUV. Beachtet werden muss, dass auch Beschlüsse innerhalb dieser Ausnahmen an allgemeine Leitlinien und strategische Vorgaben der Europäischen Rates gebunden sind (Art. 26 Abs. 2 UAbs. 1 EUV).⁶⁰

Nach dem ersten Spiegelstrich kann der Rat eine Aktion (Art. 28) oder einen Standpunkt (Art. 29 EUV) beschließen, wenn zuvor ein entsprechender Beschluss des Europäischen Rates nach Art. 22 Abs. 1 EUV ergangen ist.⁶¹ Dieser vorangegangene Beschluss selbst muss einstimmig ergangen sein (Art. 22 Abs. 1 UAbs. 3), es besteht also kein substantieller Eingriff in die Souveränität der Staaten.⁶² Es handelt sich hierbei um eine Operationalisierung bzw. Konkretisierung, die Grundentscheidung wurde bereits getroffen.⁶³

Nach dem zweiten Spiegelstrich kann ebenfalls eine Aktion oder ein Standpunkt beschlossen werden. Erforderlich ist hier ein spezielles Ersuchen des Europäischen Rates.

Nach dem dritten Spiegelstrich kann ein Durchführungsbeschluss zu einem bestehenden Beschluss durchgeführt werden. Dies wird oft bei restriktiven Maßnahmen angewendet.⁶⁴

⁶⁰ Frenz, ZaöRV 2010, 487 (513).

⁶¹ Ramopoulos in Kellerbauer/Klamert/Tomkin, EU Treaties, Art. 31 Rn. 12.

⁶² Frenz, ZaöRV 2010, 487 (512); Ramopoulos in Kellerbauer/Klamert/Tomkin, EU Treaties, Art. 31 Rn. 12.

⁶³ Frenz, ZaöRV 2010, 487 (512).

⁶⁴ Ramopoulos in Kellerbauer/Klamert/Tomkin, EU Treaties, Art. 31 Rn. 12.

Nach dem vierten Spiegelstrich kann ein Sonderbeauftragter ernannt werden. Dies ist nicht besonders relevant, da dieser keine besonderen formellen Befugnisse hat.

Spiegelstrich 1 bis 3 haben also gemein, dass zuvor ein einstimmiger Beschluss erfolgen muss, der dem Rat einen Spielraum lässt.

Die Ausnahmen erfahren durch Art. 31 Abs. 2 UAbs. 2 EUV eine Einschränkung. Demnach kann ein Mitgliedstaat einen Beschluss „aus wesentlichen Gründen der nationalen Politik“ blockieren („Notbremse“). Scheitert eine Lösung, wird die Entscheidung an den Europäischen Rat verwiesen, der wieder einstimmig entscheiden muss. Dadurch werden die obigen Ausnahmen relativiert bzw. eine Balance hergestellt.⁶⁵ Das Erreichen der Schwelle entzieht sich der objektiven Bewertung, faktisch besteht damit kein wirklicher Rechtfertigungszwang.⁶⁶

In der Praxis werden die Ausnahmen kaum genutzt, da der Europäische Rat in seinen Beschlüssen viele Einzelfälle regelt und dem Rat keinen Spielraum überlässt, den dieser mit qualifizierter Mehrheit nach Art. 31 Abs. 2 UAbs. 1 EUV nutzen könnte.⁶⁷ In der Folge wird auch die „Notbremse“ kaum genutzt.⁶⁸

2. Weitere einzelne Ausnahmen

Weitere beschränkte Ausnahmen sind:

- Nach Art. 31 Abs. 5 EUV kann bei Verfahrensfragen mit einfacher Mehrheit entschieden werden.
- Nach Art. 41 Abs. 3 UAbs. 3 EUV kann über einen Anschubfonds zur Finanzierung von GASP-Maßnahmen mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden.
- Nach Art. 45 Abs. 2 S. 1 EUV kann über die Europäische Verteidigungsagentur mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden.

⁶⁵ *Ramopoulos* in Kellerbauer/Klamert/Tomkin, EU Treaties, Art. 31 Rn. 17.

⁶⁶ *Heinegg* in FK EUR, Art. 31 EUV Rn. 20; anders: *Regelsberger/Kugelman* in Streinz, EUV/AEUV, Art. 31 EUV Rn. 13.

⁶⁷ *Heinegg* in FK EUR, Art. 31 EUV Rn. 15; *Kaufmann-Bühler/Meyer-Landrut* in Grabitz et al., EUV, Art. 26 Rn. 11; *Regelsberger/Kugelman* in Streinz, EUV/AEUV, Art. 31 EUV Rn. 3, 13.

⁶⁸ *Regelsberger/Kugelman* in Streinz, EUV/AEUV, Art. 31 EUV Rn. 13, 21.

- Nach Art. 18 Abs. 1 EUV kann der Hohe Vertreter mit qualifizierter Mehrheit benannt werden.

Diese Ausnahmen haben nur einen begrenzten Anwendungsbereich und können nicht dazu beitragen, die größeren Probleme der GASP zu lösen.

Häufig wird auch eine einfache Erklärung des Hohen Vertreters abgegeben, wenn der Standpunkt der Mitgliedstaaten bereits klar ist.⁶⁹ Diese haben keine rechtliche Wirkung, aber sind dennoch ein politisches Handlungsinstrument und ermöglichen gewissermaßen eine Umgehung der Einstimmigkeit.

3. Passerelle

Des Weiteren besteht nach Art. 31 Art. 3 EUV die Möglichkeit einer spezifischen Passerelle, nach der der Rat in weiteren Fällen mit qualifizierter Mehrheit entscheiden kann. Da dies nicht unmittelbar zur Verfügung steht, wird dies unten unter Reformoptionen ohne Vertragsänderung behandelt.

4. Handeln einzelner Mitgliedstaaten

Es bestehen in der GSVP zwei Mechanismen für die Zusammenarbeit einzelner Mitgliedstaaten, in Rahmen derer andere Abstimmungsverfahren gelten.

Zum einen die Verstärkte Zusammenarbeit nach Art. 20 EUV, Art. 329 AEUV, auch als „Koalition der Willigen“ beschrieben.⁷⁰ Dies wird als Möglichkeit diskutiert,⁷¹ möglicherweise auch unter Einbeziehung von Nicht-EU-Staaten.⁷² Innenhalt der verstärkten Zusammenarbeit wären nach Art. 330 AEUV nur die teilnehmenden Mitgliedstaaten stimmberechtigt, nach Art. 333 AEUV besteht die Möglichkeit einer spezifischen Passerelle.⁷³ Allerdings fehlt aktuell der Konsens zur Wiederbelebung, zur Gründung ist weiterhin ein einstimmiger Rats-Beschluss nötig.⁷⁴

69 *Helwig* in Weidenfeld/Wessels/Tekin (Hrsg.), Europa von A bis Z, S. 5.

70 *Rod/Jarkovský*, OaS 2025, 163 (164, 173).

71 *Wessel u. a.*, ELJ 2020, 371 (379).

72 *Varwick*, GWP 2025, 175 (175, 180).

73 *Calliess*, KritV 2024, 10 (37); *Regelsberger/Kugelmann* in Streinz, EUV/AEUV, Art. 31 EUV Rn. 20.

74 *Bogdandy/Spieker*, Overcoming Objections to Overcome the Hungarian Veto, Verfassungsblog; *Genini*, YEL 2025, 1 (5, 29).

Ein weiterer Mechanismus ist die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (SSZ oder PESCO) nach Art. 42 Abs. 6, Art. 46 EUV.⁷⁵ Diese wird auch unter dem Stichwort des „Europa der zwei Geschwindigkeiten“ diskutiert.⁷⁶ Zur Begründung einer SSZ reicht nach Art. 46 Abs. 2 EUV eine qualifizierte Mehrheit. Die Beschlüsse im Rahmen der SSZ ergehen nach Art. 46 Abs. 6 EUV einstimmig nur unter den teilnehmenden Mitgliedstaaten.

5. Restriktive Maßnahmen

Verordnungen zur Umsetzung restriktiver Maßnahmen nach Art. 215 AEUV werden mit qualifizierter Mehrheit angenommen.

In der Praxis wird der GASP-Beschluss aber bereits so konkret gefasst, dass sie bereits die konkreten Wirtschaftsgüter und Personen umfasst und die Verordnung nach Art. 215 quasi bloß ihren Inhalt wiederholt und auch gleichzeitig erlassen wird.⁷⁷ De facto besteht also meist keine Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit.⁷⁸

III. Problematik

Durch die in vielen Fällen erforderliche Einstimmigkeit verfügt jeder Mitgliedstaat über ein Vetorecht. Dies erfordert eine besondere Kraftanstrengung und Kompromissfähigkeit. Sie gibt einzelnen Mitgliedstaaten die Möglichkeit einer Blockade, um verschiedenste Interessen durchzusetzen. Diese können den zur Debatte stehenden Beschluss betreffen, ein Problem sind aber insbesondere taktische Vetos.⁷⁹ Dabei wird die Blockade nicht aus Opposition zu dem Beschluss, sondern als Verhandlungsinstrument für eine davon getrennte Angelegenheit verwendet.⁸⁰ Dies wird auch als „(soft) hos-

75 *Hummer* in Vedder/Heinegg, EUR, Art. 31 EUV Rn. 12; *Regelsberger/Kugelmann* in Streinz, EUV/AEUV, Art. 31 EUV Rn. 18.

76 Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU: Neue Perspektiven nach dem Brexit-Referendum?, Vortrag von Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, 05.12.2016 (https://youtu.be/6rY_bPLns-8, ab 43:00, abgerufen am 07.08.2025).

77 *Eckes* in Blockmans/Koutrakos, EU's Common Foreign and Security Policy, S. 207; *Malý u. a.*, Agris 2023, 119 (120 ff.).

78 *Klamert/Bucher*, EuZW 2025, 668 (672).

79 *Ondarza/Stürzer*, Zum Stand der Konsensfähigkeit der EU, SWP-Aktuell 24/2024 (2).

80 *Nagy u. a.*, JCP 2025, 90 (91).

tage taking⁸¹ (zu deutsch „Geiselnahme“⁸²) bezeichnet. Dabei wird oftmals die Verbindung zu der anderen Angelegenheit öffentlich verneint.⁸³

Schon Frankreich nutzte das Erfordernis der Einstimmigkeit im Rat der EWG 1965/66 zu einer weitreichenden Blockade des Rates, um gegen Änderungen bei der Finanzierung der EU zu protestieren, bekannt geworden als „Politik des leeren Stuhles“.⁸⁴

In den letzten Jahren wird das Vetorecht insbesondere von Ungarn,⁸⁵ Polen und bis zum Brexit auch Großbritannien genutzt,⁸⁶ aber auch von einigen anderen.⁸⁷ Vor Allem die ungarische Regierung setzt taktische Vetos ein, oftmals auch erfolgreich.⁸⁸

Dadurch wird insbesondere die Fähigkeit, schnell zu reagieren, eingeschränkt.⁸⁹

D. Beispiel Russland-Sanktionen

I. Inhalt

Sanktionen gegen Russland wurden bereits in den 90er und 00er Jahren während den Tschetschenienkriegen und dem Kaukasuskrieg diskutiert, aber nicht umgesetzt, zuletzt wegen des Widerstands von Deutschland und Frankreich.⁹⁰

Nach der Annektion der Krim durch Russland 2014 wurden einzelne sektorspezifische Sanktionen erlassen.

81 *Bogdandy, von/Spieker*, Overcoming the Hungarian Veto, Verfassungsblog; Brzozowski, Alexandra, Hungary rejects criticism over foreign policy blockages (<https://www.euractiv.com/section/defence/news/hungary-rejects-criticism-over-foreign-policy-blockages/>, abgerufen am 01.09.2025); *Machaidze*, Unanimity-Driven Foreign Policy, S. 15 f.; *Müller/Slominski*, The soft hostage-taking of EU foreign policy, J. Eur. Public Policy 2025, (1 ff.); *Wiesner/Knodt*, The War Against Ukraine and the EU 2024, S. 18 f.

82 *Gutschker, Thomas*, Schlagabtausch mit Ungarn, FAZ, 28.05.2024, S. 2; *Hobe*, ZEuS 2023, 458 (462); *Knodt/Wiesner*, integration 2023, 202 (209 f.).

83 *Müller/Slominski*, The soft hostage-taking of EU foreign policy, J. Eur. Public Policy 2025, (6).

84 *Müller/Slominski*, The soft hostage-taking of EU foreign policy, J. Eur. Public Policy 2025, (5 f.).

85 *Koenig*, Qualified Majority Voting in EU Foreign Policy, S. 2.

86 *Ondarza/Stürzer*, Zum Stand der Konsensfähigkeit der EU, SWP-Aktuell 24/2024 (1, 5).

87 *Koenig*, Qualified Majority Voting in EU Foreign Policy, S. 2.

88 *Machaidze*, Unanimity-Driven Foreign Policy, S. 26.

89 *Becker-Alon*, The Communitarian Dimension, S. 269.

90 *Szép/Chawla*, Hungarian Yearbook 2023, 196 (198).

Dass die Sanktionen nach 2014 verhältnismäßig schwach ausfielen, wird auch auf die Kommission zurückgeführt, diese hatte großen Einfluss auf den Hohen Vertreter und die GASP und blieb überwiegend untätig, es bestand aber auch Widerstand verschiedener Mitgliedstaaten, etwa aus der Visegrád-Gruppe (Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn).⁹¹ Angesichts der weiteren Eskalation seit 2022 müssen die Sanktionen letztlich als erfolglos angesehen werden.⁹²

Nach dem russischen Überfall auf die Gesamt-Ukraine im Februar 2022 konnte die EU dagegen sehr erfolgreich schnell und umfangreich Sanktionen erlassen.⁹³

Die Sanktionen betreffen hunderte natürliche Personen wie Regierungs- und Militärangehörige, aber auch etwa Oligarchen. Gegen diese wurden Reiseverbote verhängt und ihr Vermögen eingefroren.⁹⁴ Außerdem betroffen sind Unternehmen und den Handel mit Gütern, insbesondere für die Energieindustrie und den Verkehr.⁹⁵ Darüber hinaus erfolge ein Ausschluss aus dem internationalen Zahlungssystem SWIFT⁹⁶ und Gelder der Zentralbank wurden eingefroren.⁹⁷ Insgesamt wurden viele Milliarden Euro an Geldern eingefroren.⁹⁸ Die Sanktionen betreffen damit auch Kernelemente der Beziehung wie Energie und Finanzen, was zuvor abgelehnt worden war.⁹⁹

Begleitet werden die Sanktionen etwa von der Organisation und Finanzierung von Waffenlieferungen, einer Ausbildungsmission für ukrainische Soldaten im Rahmen der EUMAM,¹⁰⁰ humanitäre Hilfe und der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen.¹⁰¹

91 *Hummer* in Vedder/Heinegg, EUR, Art. 215 AEUV Rn. 24; *Sanus u. a.*, JCMS 2024, 1278 (1279, 1287 f.).

92 *Sanus u. a.*, JCMS 2024, 1278 (1285).

93 *Casier*, JCMS 2023, 31 (38); *Malý u. a.*, Agris 2023, 119 (123); *Riddervold/Rieker*, Eur. Secur. 2024, 497 (504); *Szép/Chawla*, Hungarian Yearbook 2023, 196 (200).

94 *Becker u. a.*, Europas Handlungsfähigkeit in der Außen- und Sicherheitspolitik stärken, SWP-Aktuell 11/2025 (3).

95 *Szép/Chawla*, Hungarian Yearbook 2023, 196 (201 f.).

96 *Genini*, YEL 2025, 1 (17); *Malý u. a.*, Agris 2023, 119 (123); *Szép/Chawla*, Hungarian Yearbook 2023, 196 (202 f.).

97 *Szép/Chawla*, Hungarian Yearbook 2023, 196 (202 f.).

98 *Genini*, YEL 2025, 1 (17).

99 *Szép/Chawla*, Hungarian Yearbook 2023, 196 (200 f.).

100 *Knodt/Wiesner* in Europa von A bis Z, S. 3; *Genini*, YEL 2025, 1 (10 f.).

101 *Riddervold/Rieker*, Eur. Secur. 2024, 497 (498, 502).

Damit nutzte die EU erstmals umfangreich die Instrumente ihrer Außenpolitik, nicht nur die der GASP.¹⁰² Die Sanktionen werden als sehr weitreichend beschrieben.¹⁰³ Sie sind hinsichtlich ihrer Intensität und des Umfangs der Verbote die strengsten in der Geschichte der EU-Außenpolitik.¹⁰⁴

Als Grund wird angesehen, dass Kommission und Hoher Vertreter wieder die Initiative übernommen haben,¹⁰⁵ jetzt stellte sich wieder eher das Problem auf Seiten der Mitgliedstaaten.¹⁰⁶ Außerdem konnte die EU sehr schnell reagieren, weil sie vorbereitet war.¹⁰⁷

Der Politikwechsel stand im Zusammenhang mit einem großen Umdenken in der europäischen Politik und Öffentlichkeit.¹⁰⁸ Teilweise, etwa vom Hohen Vertreter wurde von einem „geopolitical awakening“ (einem geopolitischen Erwachen) gesprochen.¹⁰⁹ Viele Staaten brachen mit ihren eigenen Doktrinen, keine Waffen in Kriegsgebiete zu liefern,¹¹⁰ Dänemark schuf seinen Verteidigungsvorbehalt ab.¹¹¹ Die Ukraine bzw. Russland hat seit dem eine hohe Priorität in der EU-(Außen-)Politik eingenommen.¹¹²

Viele zeigten sich überrascht von der raschen und umfangreichen Reaktion der EU.¹¹³ Sie habe sich eingestellt auf die neue Situation und zeige damit ihr Potential, bei existenziellen Krisen handlungsfähig zu sein.¹¹⁴

102 *Riddervold/Rieker*, Eur. Secur. 2024, 497 (498).

103 *Becker u. a.*, Europas Handlungsfähigkeit in der Außen- und Sicherheitspolitik stärken, SWP-Aktuell 11/2025 (3); *Genini*, YEL 2025, 1 (16 f.); *Gorgiladze*, TS 2024, 44 (45); *Helwig* in Weidenfeld/Wessels/Tekin (Hrsg.), Europa von A bis Z, S. 6; *Machaidze*, Unanimity-Driven Foreign Policy, S. 26; *Maurer u. a.*, Int. Aff. 2023, 219 (220); *Szép/Chawla*, Hungarian Yearbook 2023, 196 (203).

104 *Lonardo*, Challenging EU Sanctions against Russia, CYELS 2023, 40 (42).

105 *Riddervold/Rieker*, Eur. Secur. 2024, 497 (503).

106 *Sanus u. a.*, JCMS 2024, 1278 (1288).

107 *Sanus u. a.*, JCMS 2024, 1278 (1286).

108 *Bartscher* in Bartscher/Hansen/Rohschürmann (Hrsg.), Die Zeitenwende, S. 63; *Sanus u. a.*, JCMS 2024, 1278 (1290).

109 Europäischer Auswärtiger Dienst, Europe in the Interregnum: our geopolitical awakening after Ukraine (https://www.eeas.europa.eu/eeas/europe-interregnum-our-geopolitical-awakening-after-ukraine_en, abgerufen am 01.09.2025); *Gorgiladze*, TS 2024, 44 (44 ff.).

110 *Riddervold/Rieker*, Eur. Secur. 2024, 497 (502).

111 *Bergen, Rudolf H.*, Dänemark schliesst sich der EU-Verteidigungspolitik an (<https://www.nzz.ch/international/daenemark-gibt-eu-verteidigungsvorbehalt-auf-wegen-putin-ld.1686989>, abgerufen am 13.08.2025).

112 *Von der Leyen* in Kellerbauer/Klamert/Tomkin, EU Treaties, Vorwort; *von der Leyen*, Rede zur Lage der Union 2025 (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_25_2053, ab 0:05:40, abgerufen am 12.09.2025).

113 *Maurer u. a.*, Int. Aff. 2023, 219 (219).

114 *Maurer u. a.*, Int. Aff. 2023, 219 (220); *Riddervold/Rieker*, Eur. Secur. 2024, 497 (505).

II. Rechtsakte

Auch nach einer bereits erfolgten Fokussierung auf Sanktionen erscheint die Russland-Politik unübersichtlich. Wie bereits beschrieben, sind die Russland-Sanktionen umfangreich. Dies gilt auch für die Anzahl der erlassenen Rechtsakten. Stand September 2025 wurden von der EU 18 Sanktionspakete gegen Russland erlassen. Darüber hinaus ergingen weitere einzelne Sanktionen. Die Übersichts-Webseite des Rates listet allein für das Jahr 2025 bis September 17 Pressemitteilungen über neue Sanktionen.¹¹⁵

Auch wenn die Maßnahmen gegen Belarus in einem engen Zusammenhang stehen, werden sie hier bei dieser Betrachtung ausgeschlossen.

Die Russland-Sanktionen basieren im Wesentlichen rechtstechnisch auf zwei Verordnungen, die jeweils auf einem GASP-Beschluss basieren. Diese bereits seit 2014 basierenden Rechtsakte werden seit dem regelmäßig durch Änderungsrechtsakte angepasst.

Es handelt sich zum einen um die *Verordnung 833/2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren*,¹¹⁶ die auf dem *Beschluss 2014/512/GASP*¹¹⁷ basiert. Dabei geht es um Wirtschaftsgüter.¹¹⁸ Zum anderen um die *Verordnung 269/2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen*,¹¹⁹ die auf dem *Beschluss 2014/145/GASP*¹²⁰ basiert. Diese enthält Sanktionen gegen Personen.¹²¹

115 Zeitleiste – EU-Sanktionen gegen Russland

(<https://www.consilium.europa.eu/de/policies/sanctions-against-russia/timeline-sanctions-against-russia/>, abgerufen am 12.09.2025).

116 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.

117 Beschluss 2014/512/GASP des Rates vom 31. Juli 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren.

118 *Malý u. a.*, Agris 2023, 119 (121 f.).

119 Verordnung (EU) Nr. 269/2014 des Rates vom 17. März 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen.

120 Beschluss 2014/145/GASP des Rates vom 17. März 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen.

121 *Malý u. a.*, Agris 2023, 119 (122).

III. Probleme

Die zunächst trotz Meinungsverschiedenheiten bestehende Einigkeit, die zahlreiche Sanktionen ermöglichte,¹²² nahm aber mit der Zeit ab und damit auch die Geschwindigkeit und Intensität der Maßnahmen.¹²³ Als schwierig stellten sich insbesondere Sanktionen im Energiebereich dar,¹²⁴ da einige Mitgliedstaaten in besonderem Maße davon abhängig waren.¹²⁵ Auch deshalb ist zu beobachten, dass die zunächst entschlossen geeinten Mitgliedstaaten allmählich in Gruppen zerfallen.¹²⁶

Deswegen wird die Effektivität der Russland-Politik mittlerweile auch kritisch bewertet. Nach *Helwig* stehe die EU vor neuen Herausforderungen.¹²⁷ Kritisiert wird auch, dass eine klare Strategie zu Russland fehle, etwa zum zukünftigen Verhältnis.¹²⁸

1. Blockaden

Auffällig waren die häufigen Blockaden durch einzelne Mitgliedstaaten.¹²⁹ Nachfolgend eine Auswahl relevanter Blockaden.

2022

Verschiedene Blockaden richteten sich gegen das 6. Sanktionspaket. Dies enthielt insbesondere Sanktionen für Öl und Gas.¹³⁰ Griechenland, Zypern und Malta blockierten dabei Sanktionen gegen russische Schiffe in EU-Häfen.¹³¹ Auch Ungarn sorgte mit einer umfangreichen Blockade für wochenlangen Verhandlungen und Verzögerungen.¹³² Die Kommission stellte umfangreiche Bemühungen an, strich wie von Ungarn gefordert, das Oberhaupt

122 *Riddervold/Rieker*, Eur. Secur. 2024, 497 (502).

123 *Genini*, YEL 2025, 1 (23); *Mintel/Ondarza*, Mehr EU-Mehrheitsentscheidungen, SWP-Aktuell 2022, 60/2022 (3).

124 *Riddervold/Rieker*, Eur. Secur. 2024, 497 (502).

125 *Knodt/Wiesner* in Weidenfeld/Wessels/Tekin (Hrsg.), Europa von A bis Z, S. 3.

126 *Knodt/Wiesner* in Weidenfeld/Wessels/Tekin (Hrsg.), Europa von A bis Z, S. 2.

127 *Helwig* in Weidenfeld/Wessels/Tekin (Hrsg.), Europa von A bis Z.

128 *Helwig* in Weidenfeld/Wessels/Tekin (Hrsg.), Europa von A bis Z, S. 351.

129 *Juncos/Pomorska*, Populists in the Shadow of Unanimity, Politics and Governance 2024, (10).

130 *Sanus u. a.*, JCMS 2024, 1278 (1289); *Wessels/Szép*, The implementation of Article 31 of the Treaty on European Union and the use of Qualified Majority Voting, S. 64.

131 *Becker, Markus/Traufetter, Gerald*, Malta und Griechenland sperren sich gegen Tank-schiffverbot (<https://www.spiegel.de/wirtschaft/service/malta-und-griechenland-sperren-sich-gegen-tankschiffverbot-a-edaf4739-ff04-4c13-a198-a6f7e2025e7c>, abgerufen am 12.09.2025); *Wessels/Szép*, The implementation of Article 31 of the Treaty on European Union and the use of Qualified Majority Voting, S. 64.

132 *Rod/Jarkovský*, A Continent Divided?, OaS 2025, 163 (170); *Sanus u. a.*, JCMS 2024, 1278 (1289).

der russisch-orthodoxen Kirche Kirill von der Sanktionsliste¹³³ und stellte mehrere Milliarden Euro an Ausgleich zur Verfügung.¹³⁴ Im September konnte Ungarn erreichen, dass drei Oligarchen von der Sanktionsliste gestrichen werden.¹³⁵ Ungarn lehnte außerdem das ab 8. Sanktionspaket zu Energieimporten ab, was erneut zu Anpassungen und Verzögerungen führte.¹³⁶

2023

Beim 11. Sanktionspaket lehnte Ungarn Sanktionen gegen die russische Atomenergiewirtschaft ab, das Land unterhält selbst eine Energiepartnerschaft mit Rosatom.¹³⁷ Auch Frankreich positionierte sich als großer Abnehmer von russischem Uran kritisch dazu.¹³⁸ In der Folge wurden bis heute keine entsprechenden Sanktionen erlassen.¹³⁹ Belgien blockierte bzw. verzögerte Sanktionen gegen Diamanten als wichtigster Importeur in der EU.¹⁴⁰

2024

Beim 13. Sanktionspaket blockierte Ungarn das Hinzufügen chinesischer Unternehmen, was weitere Diskussionen nötig machte.¹⁴¹ Beim 14. Sanktionspaket sorgte Ungarn zusammen mit Deutschland für die Beibehaltung von Ausnahmen bei Energiesanktionen. Bis heute bestehen in dem Bereich keine vollständigen Sanktionen.¹⁴²

2025

Im Januar konnte Ungarn zusammen mit der Slowakei durch die Blockade der Erneuerung von Sanktionen einen Kompromiss bezüglich des Transit für russisches Gas erreichen.¹⁴³

133 *Gorgiladze*, TS 2024, 44 (47 f.); *Juncos/Pomorska, Populists in the Shadow of Unanimity*, Politics and Governance 2024, (10); *Mintel/Ondarza*, Mehr EU-Mehrheitsentscheidungen, SWP-Aktuell 2022, 60/2022 (3).

134 *Sanus u. a.*, JCMS 2024, 1278 (1290).

135 *Wessels/Szép*, The implementation of Article 31 of the Treaty on European Union and the use of Qualified Majority Voting, S. 64.

136 *Machaidze*, Unanimity-Driven Foreign Policy, S. 27.

137 *Machaidze*, Unanimity-Driven Foreign Policy, S. 27.

138 *Neuhann, Florian*, EU: Sanktionen gegen russische Brennstäbe? (<https://www.zdfheute.de/video/heute-in-europa/eu-sanktionen-gegen-russische-brennstaebe-100.html>, abgerufen am 12.09.2025).

139 *Hyun, Bona*, Atom-Abhängigkeit von Russlands Wirtschaft: EU will sich befreien – aber steht vor Hürden (<https://www.fr.de/wirtschaft/eu-bekaempft-energie-abhaengigkeit-von-russlands-wirtschaft-eine-huerde-bleibt-zr-93786963.html>, abgerufen am 12.09.2025).

140 *Genini*, YEL 2025, 1 (3 f.).

141 *Machaidze*, Unanimity-Driven Foreign Policy, S. 27.

142 *Genini*, YEL 2025, 1 (28); *Machaidze*, Unanimity-Driven Foreign Policy, S. 27.

143 *Machaidze*, Unanimity-Driven Foreign Policy, S. 27 f.; Ungarn zieht Veto zu Russland-Sanktionen der EU zurück (<https://www.dw.com/de/ungarn-zieht-veto-zu-russland->

Ein weiteres Beispiel für eine erfolgreiche Blockade eines einzelnen Mitgliedstaates sind die Erneuerung von über 2000 Individualsanktionen im März.¹⁴⁴ Ungarn forderte die Entfernung mehrerer Personen, unter anderem von Wjatscheslaw Mosche Kantor. Es handelt sich dabei um einen russischen Oligarchen im Bereich der Düngemittelindustrie, dem enge Verbindungen zu Putin vorgeworfen werden,¹⁴⁵ und außerdem damaligen Präsident des Europäischen Jüdischen Kongress.¹⁴⁶ Er wurde auf die Sanktionsliste der Verordnung (EU) Nr. 269/2014 gesetzt durch die Durchführungsverordnung (EU) 2022/581 vom 8. April 2022. Die Sanktionslisten müssen alle sechs Monate verlängert werden.¹⁴⁷ Kurz vor Ablauf der Frist drohte Ungarn mit einem Veto gegen die gesamte Liste.¹⁴⁸ Schließlich wurde Kantor und weitere Personen wie der russische Sportminister Michail Degtjarjow durch die Durchführungsverordnung (EU) 2025/527 vom 14. März 2025 von der Liste entfernt.¹⁴⁹

2. Fazit

Diese exemplarische Auflistung zeigt, dass Russland-Sanktionen immer wieder von einzelnen Mitgliedstaaten blockiert werden. Nicht nur, aber

sanktionen-der-eu-zur%C3%Bcck/a-71424796, abgerufen am 01.09.2025); *Liboreiro, Jorge*, Nach Veto-Drohung: Ungarn stimmt Verlängerung der EU-Sanktionen gegen Russland zu (<https://de.euronews.com/my-europe/2025/01/27/nach-veto-drohung-ungarn-stimmt-verlangerung-der-eu-sanktionen-gegen-russland-zu>; abgerufen am 01.09.2025).

144 *Machaidze*, Unanimity-Driven Foreign Policy, S. 28.

145 Durchführungsverordnung (EU) 2022/581, Anhang, Nr. 896; *Schmid, Fabian/Wölfl, Adelheid*, Sobotkas geheime Mission für einen russischen Oligarchen (<https://www.derstandard.at/story/3000000180571/sobotkas-geheime-mission-fuer-einen-russischen-oligarchen>, abgerufen am 03.09.2025), *Schulz, Sven C.*, Ungarns Erpressung geht auf: Russischer Sportminister wird von EU-Sanktionsliste gestrichen (<https://www.rnd.de/politik/ungarn-erzwingt-aufhebung-von-eu-sanktionen-gegen-russische-oligarchen-PQMLVTKGLFMF7D5EDSP2QJHLSE.html>, abgerufen am 03.09.2025).

146 Jahrzehntelanger Einsatz für jüdisches Leben in Europa (<https://www.domradio.de/artikel/juedischer-verbandschef-kantor-tritt-wegen-sanktionen-zurueck>, abgerufen am 01.09.2025).

147 Ungarn zieht Veto zu Russland-Sanktionen der EU zurück (<https://www.dw.com/de/ungarn-zieht-veto-zu-russland-sanktionen-der-eu-zur-%C3%Bcck/a-71424796>, abgerufen am 01.09.2025).

148 Nach zähen Verhandlungen: Ungarn erzwingt Aufhebung von EU-Sanktionen gegen vier Russen (<https://www.tagesspiegel.de/internationales/ukraine-krieg-ungarn-erzwingt-aufhebung-von-eu-sanktionen-gegen-russen-13367638.html>, abgerufen am 01.09.2025).

149 *Machaidze*, Unanimity-Driven Foreign Policy, S. 28; *Schulz, Sven C.*, Ungarns Erpressung geht auf: Russischer Sportminister wird von EU-Sanktionsliste gestrichen (<https://www.rnd.de/politik/ungarn-erzwingt-aufhebung-von-eu-sanktionen-gegen-russische-oligarchen-PQMLVTKGLFMF7D5EDSP2QJHLSE.html>, abgerufen am 01.09.2025).

überwiegend handelt es sich dabei um Ungarn,¹⁵⁰ welches auch als „troublemaker“ bezeichnet wird.¹⁵¹ Blockaden erfolgen dabei auch bezüglich finanziellen Unterstützungen und Waffenlieferungen.¹⁵²

Blockaden auch der informellen Prozesse und damit Erschwerung der Kompromissfindung erfolgen oftmals durch populistische Regierungen wie die von Ungarn, Polen oder der Slowakei.¹⁵³ Dabei geschieht dies oftmals aus innenpolitischen Gründen bzw. einer populistischen, antieuropäischen und isolationistischen Politik.¹⁵⁴ Ursachen können aber auch eine besondere Nähe zu Russland oder schlicht finanzielle Gründe sein.¹⁵⁵

Polen hat aber nach dem russischen Angriff 2022 (auch schon vor dem Regierungswechsel 2023) sein bisheriges Blockadeverhalten geändert und sich für die für Ukraine und für stärkere Sanktionen gegen Russland eingesetzt.¹⁵⁶ *Juncos* und *Pomorska* raten deswegen von einer Generalisierung ab.¹⁵⁷ Ein Streit zwischen Polen und Ungarn konnte genutzt werden, um Maßnahmen gegen Ungarn, wie das Einfrieren von Geld, durchzusetzen.¹⁵⁸

Dabei nutzen die Staaten ihre Vetomöglichkeit, um den Prozess zu verzögern und Zugeständnisse zu erzwingen, etwa im Energiebereich oder bei In-

150 *Landsbergis, Gabrielius*, Suspend Hungary's Voting Rights to Save the EU's Credibility (<https://carnegieendowment.org/europe/strategic-europe/2025/02/suspend-hungarys-voting-rights-to-save-the-eus-credibility>, abgerufen am 25.08.2025).

151 *Juncos/Pomorska*, Populists in the Shadow of Unanimity, Politics and Governance 2024, (10).

152 *Genini*, YEL 2025, 1 (27); *Gutschker, Thomas*, Schlagabtausch mit Ungarn, FAZ, 28.05.2024, S. 2.; *Juncos/Pomorska*, Populists in the Shadow of Unanimity, Politics and Governance 2024, (10); *Rankin, Jennifer*, Hungary steps up threat to block EU weapons aid for Ukraine (<https://www.theguardian.com/world/2023/may/19/hungary-steps-up-threat-to-block-eu-weapons-aid-for-ukraine-peter-szijarto>, abgerufen am 13.09.2025).

153 *Juncos/Pomorska*, Populists in the Shadow of Unanimity, Politics and Governance 2024, (6 f., 11); *Landsbergis, Gabrielius*, Suspend Hungary's Voting Rights to Save the EU's Credibility (<https://carnegieendowment.org/europe/strategic-europe/2025/02/suspend-hungarys-voting-rights-to-save-the-eus-credibility>, abgerufen am 25.08.2025).

154 *Juncos/Pomorska*, Populists in the Shadow of Unanimity, Politics and Governance 2024, (2, 7 f.).

155 *Schmidtgen, Tom*, Das wird Orbán nicht verhindern können (https://www.t-online.de/nachrichten/ausland/eu/id_100300916/ukraine-in-die-eu-so-blockiert-viktor-orban-den-beitritt.html, abgerufen am 13.09.2025).

156 *Juncos/Pomorska*, Populists in the Shadow of Unanimity, Politics and Governance 2024, (10).

157 *Juncos/Pomorska*, Populists in the Shadow of Unanimity, Politics and Governance 2024, (9 ff.).

158 *Sanus u. a.*, JCMS 2024, 1278 (1289); *Tamma, Paola*, EU strikes deal with Hungary, reducing funding freeze to get Ukraine aid approved (<https://www.politico.eu/article/eu-deal-hungary-drop-vetoe-recovery-plan-approved-funding-freeze-ukraine-aid/>, abgerufen am 22.08.2025).

dividualsanktionen.¹⁵⁹ Meist können die Situationen durch Verhandlungen gelöst werden, aber die Sanktionen werden deutlich verlangsamt.¹⁶⁰ Dabei bedarf es oftmals Drohungen und der Isolation einzelner Staaten.¹⁶¹

E. Reformoptionen

Aus den Problemen mit der Einstimmigkeit bei GASP-Beschlüssen ergibt sich die Frage nach möglichen Reformen.¹⁶² Im Folgenden werden zunächst die verschiedenen Möglichkeiten und dann die Diskussion und Bewertung dargestellt. Diskussionen zu einzelnen Reformoptionen werden direkt in dem Abschnitt behandelt, die allgemeine Diskussion über die Einführung der qualifizierten Mehrheit findet sich gebündelt im Anschluss.

I. Reform mit Vertragsänderung

Eine Reform könnte bestehen aus einer Änderung der entsprechenden Regelungen im EUV. Ein solches Vertragsänderungsverfahren ist in Art. 48 EUV geregelt und bedarf der Zustimmung jedes Mitgliedstaates.

1. Abschaffung Einstimmigkeit

Möglich wäre, im Bereich der GASP auf die Einstimmigkeit zu verzichten, Art. 31 Abs. 1 EUV also entsprechend anzupassen und damit wie in den meisten anderen Bereichen zu qualifizierten Mehrheiten überzugehen.¹⁶³

Als Kompromiss könnte auch eine verstärkte qualifizierte Mehrheit eingefügt werden (72 % der Mitgliedstaaten und 65 % der Bevölkerung statt wie bei einer qualifizierten Mehrheit 55 % der Mitgliedstaaten und 65 % Bevölkerung)¹⁶⁴ oder eine 4/5-Mehrheit wie in Art. 7 Abs. 1 UAbs. 1 S. 1 EUV.

2. Sonstige Änderungen

Eine weitere Möglichkeit bestünde darin, lediglich die Ausnahmen von der Einstimmigkeit im Katalog des Art. 31 Abs. 2 UAbs. 1 EUV zu erweitern, etwa inhaltlich für restriktive Maßnahmen.

¹⁵⁹ *Machaidze*, Unanimity-Driven Foreign Policy, S. 28.

¹⁶⁰ *Genini*, YEL 2025, 1 (23 f.); *Machaidze*, Unanimity-Driven Foreign Policy, S. 28.

¹⁶¹ *Knodt/Wiesner* in Weidenfeld/Wessels/Tekin (Hrsg.), Europa von A bis Z, S. 3.

¹⁶² *Helwig* in Weidenfeld/Wessels/Tekin (Hrsg.), Europa von A bis Z, S. 5.

¹⁶³ Mehrheitsentscheidungen bei EU-Außen- und Sicherheitspolitik (<https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-936120>, abgerufen am 20.08.2025).

¹⁶⁴ *Busch u. a.*, Institutionelle Folgen einer EU-Erweiterung, S. 4, 9.

Ähnlich lautet ein Vorschlag des Europäischen Parlaments. Dieser sieht vor, diese inhaltliche Ausnahme in Art. 29 EUV einzufügen, also für Standpunkte, die auch als Grundlage für restriktive Maßnahmen dienen. Der konkrete Vorschlag, mit dem sich ein Konvent zur Überarbeitung der Verträge beschäftigen soll, sieht die Ergänzung folgenden Satzes in Art. 29 EUV vor: „Sieht ein Beschluss die vollständige oder teilweise Unterbrechung oder Einschränkung der wirtschaftlichen und finanziellen Beziehungen zu einem oder mehreren Drittländern vor, so beschließt der Rat mit qualifizierter Mehrheit.“¹⁶⁵

II. Reform ohne Vertragsänderung

Eine einfacher umsetzbare Möglichkeit ist eine Reform ohne Vertragsänderungen. Dafür stehen verschiedene Ansätze zur Verfügung.

1. Ausnahmen nutzen

Zunächst könnte durch eine Änderung der tatsächlichen Verfahrenspraxis eine stärkere Nutzung der bestehenden Möglichkeiten einer Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit erfolgen.

Möglich wäre, die verschiedenen Ebenen der Beschlussfassung stärker voneinander zu trennen, um die vorgesehenen Beschlussfassungen mit qualifizierter Mehrheit tatsächlich zur Anwendung zu bringen.

Über die Ausnahmen des Art. 31 Abs. 2 UAbs. 1 Nr. 1 bis 3 EUV könnte durch den Europäischen Rat bzw. den Rat ein Rahmen beschlossen werden, der dann vom Rat mit qualifizierter Mehrheit konkretisiert wird.¹⁶⁶ Außerdem könnten bei restriktiven Maßnahmen die GASP-Beschlüsse auch vom Rat weniger konkret gefasst werden, sodass bei der mit qualifizierter Mehrheit zu beschließenden Verordnung nach Art. 215 AEUV ein tatsächlicher Spielraum bleibe.¹⁶⁷ Innerhalb der GASP könnten etwa nur die Grundsätze und in der Verordnung sämtliche Details geregelt werden.¹⁶⁸

¹⁶⁵ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. Juni 2022 zu der Forderung nach einem Konvent zur Überarbeitung der Verträge (2022/2705(RSP)), lit. D, Nr. 6.

¹⁶⁶ Kaufmann-Bühler/Meyer-Landrut in Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV, Art. 26 Rn. 13.

¹⁶⁷ Klamert/Bucher, EuZW 2025, 668 (670).

¹⁶⁸ Klamert/Bucher, EuZW 2025, 668 (272 f.).

Im Rahmen der Kompromissfindung könnte, statt Mitgliedstaaten zu einer Zustimmung zu bewegen, verstärkt das Mittel der konstruktiven Enthaltung genutzt werden.

Auch ist ein stärkeres Delegieren an den mit qualifizierter Mehrheit bestellten Hohen Vertreter möglich, der etwa durch einfache Erklärungen handeln kann. Als Voraussetzung wird aber eine Rechenschaftspflicht genannt.¹⁶⁹

2. Passerelle

Eine der meistdiskutierten Möglichkeiten ist die Anwendung des Art. 31 Abs. 3 EUV. Nach diesem könnte der Europäische Rat einstimmig entscheiden, den Katalog des Art. 31 Abs. 2 UAbs. 1 EUV zu erweitern. Dies wird auch als Brückenklausel¹⁷⁰ oder Passerelle-Regelung¹⁷¹ bezeichnet. Wie die anderen Ausnahmen würde diese auch nur für den Rat gelten.¹⁷² Dies könnte sich auf einzelne Themen beziehen¹⁷³ wie etwa Sanktionen.

Es handelt sich dabei um keine formale Vertragsänderung.¹⁷⁴ Beachtet werden muss aber, dass eine solche Passerelle dennoch bestimmte Verfahrensschritte und teilweise die Beteiligung nationaler Parlamente erfordert.¹⁷⁵ Nach dem Lissabon-Urteil des BVerfG bzw. dem IntVerG ist dafür etwa die Beteiligung des Bundestags und ggf. des Bundesrates notwendig.¹⁷⁶

In Art. 48 Abs. 7 UAbs. 1 EUV ist auch eine allgemeine Passerelle-Klausel vorgesehen.¹⁷⁷ Art. 31 Abs. 3 EUV steht dazu in echter Spezialität, ist also vorrangig anzuwenden.¹⁷⁸ Diese ist auch verfahrenstechnisch weniger aufwendig.¹⁷⁹

169 *Machaidze*, Unanimity-Driven Foreign Policy, S. 41.

170 *Thym* in Arnould (Hrsg.), Europäische Außenbeziehungen 2014, S. 1240.

171 *Mintel/Ondarza*, Mehr EU-Mehrheitsentscheidungen, SWP-Aktuell 2022, (1); *Wessel u. a.*, The future of EU Foreign, Security and Defence Policy, ELJ 2020, 371 (387).

172 *Cremer* in Calliess/Ruffert EUV/AEUV, Art. 31 Rn. 17

173 *Ondarza/Stürzer*, Zum Stand der Konsensfähigkeit der EU, SWP-Aktuell 24/2024 (7).

174 *Calliess*, Vor der Erweiterung der Europäischen Union, KritV 2024, 10 (24).

175 *Mintel/Ondarza*, Mehr EU-Mehrheitsentscheidungen, SWP-Aktuell 2022, 60/2022 (3 f.); *Calliess*, KritV 2024, 10 (44).

176 *Heinegg* in FK EUR, Art. 31 EUV Rn. 32; *Regelsberger/Kugelmann* in Streinz, EUV/AEUV, Art. 31 EUV Rn. 15; *Thym* in Arnould (Hrsg.), Europäische Außenbeziehungen 2014, S. 1240.

177 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. Juni 2022 zu der Forderung nach einem Konvent zur Überarbeitung der Verträge (2022/2705(RSP)), lit. D, Nr. 6.; *Golasch*, EuR 2023, 433 (440).

178 *Geiger* in Geiger/Khan/Kotzur, EUR, Art. 31 AEUV, Rn. 10; *Mintel/Ondarza*, Mehr EU-Mehrheitsentscheidungen, SWP-Aktuell 2022, 60/2022 (5).

179 *Mintel/Ondarza*, Mehr EU-Mehrheitsentscheidungen, SWP-Aktuell 2022, 60/2022 (5).

Möglich wäre, dadurch wie bei Art. 31 Abs. 2 EUV eine Zweistufigkeit (stärker) zu implementieren.¹⁸⁰

Als Ausgleich könnte die „Notbremse“ aus Art. 31 Abs. 2 UAbs. 2 EUV dienen. Diese gilt entweder direkt¹⁸¹ oder könnte zur Anwendung gebracht werden.¹⁸²

3. Vorgehen gegen einzelne Mitgliedstaaten

Als kreative Lösung beschrieb der irische Außenminister den Vorschlag, die Drohung über einen EU-Ausschluss als Druckmittel gegen Mitgliedstaaten wie Ungarn zu verwenden.¹⁸³ Tatsächlich wird die Durchführung eines Verfahrens nach Art. 7 EUV wegen der Probleme mit der Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in Ungarn schon länger gefordert. Art. 7 Abs. 3 UAbs. 1 S. 1 EUV ermöglicht dabei die Aussetzung des Stimmrechts im Rat¹⁸⁴ und wohl auch im Europäischen Rat.¹⁸⁵

Dafür ist allerdings ein mehrstufiges Verfahren nach Art. 7 EUV nötig, das nach Art. 7 Abs. 2 EUV eine einstimmige Entscheidung des Europäischen Rates (nach Art. 7 Abs. 5 i. V. m. Art. 354 UAbs. 1 ohne den betreffenden Mitgliedstaat) voraussetzt. Bereits 2018 hat das Europäische Parlament ein Verfahren nach Art. 7 Abs. 1 EUV eingeleitet, der Rat hat allerdings noch keinen Beschluss dazu gefasst.¹⁸⁶ Wegen der hohen Hürden wird das Verfahren als ineffektiv beschrieben.¹⁸⁷

180 *Calliess*, KritV 2024, 10 (25).

181 *Ramopoulos* in Kellerbauer/Klamert/Tomkin, EU Treaties, Art. 31 Rn. 13.

182 *Calliess*, KritV 2024, 10 (35 f.); *Busch u. a.*, Institutionelle Folgen einer EU-Erweiterung; *Lenski*, KritV 2024, 233 (238).

183 *Alipour, Nick*, Irland sieht EU-Ausschluss als "kreative" Lösung von Abstimmungsblockaden (<https://www.euractiv.de/section/politics/news/irland-sieht-eu-ausschluss-als-kreative-loesung-von-abstimmungsblockaden/>, abgerufen am 01.09.2025); Ähnlich der ehemalige litauische Außenminister: *Landsbergis, Gabrielius*, Suspend Hungary's Voting Rights to Save the EU's Credibility (<https://carnegieendowment.org/europe/strategic-europe/2025/02/suspend-hungarys-voting-rights-to-save-the-eus-credibility>, abgerufen am 01.09.2025); *Genini*, YEL 2025, 1 (27).

184 Vgl. *Landsbergis, Gabrielius*, Suspend Hungary's Voting Rights to Save the EU's Credibility (<https://carnegieendowment.org/europe/strategic-europe/2025/02/suspend-hungarys-voting-rights-to-save-the-eus-credibility>, abgerufen am 01.09.2025).

185 *Schorkopf* in Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUR, Art. 7 EUV Rn. 43; *Vormizeele* in Groeben/Schwarze/Hatje, EUR, Art. 7 EUV Rn. 13.

186 Zeitleiste – Artikel 7: Was bisher geschah

(<https://www.consilium.europa.eu/de/policies/article-7-procedures/timeline-the-story-of-article-7/>, abgerufen am 31.08.2025), "Eine systematische Bedrohung der Demokratie" (<https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/europaparlament-stimmt-fuer-rechtsstaatlichkeitsverfahren-gegen-ungarn-art-7-euv>, abgerufen am 01.09.2025).

187 *Müller/Slominski*, J. Eur. Public Policy 2025, 1 (9 f.).

Von Seiten der ungarischen Regierung wird gerade der Vorwurf erhoben, dass es sich um illegitimen Druck wegen der Ukraine-/Russland-Politik des Landes handele.¹⁸⁸

Rossi schlägt vor, über Art. 7 Abs. 3 EUV nur einzelne Rechte auszusetzen, etwa die Einlegung eines Vetos bei GASP-Beschlüssen. Dies wäre eine verhältnismäßigere und realistischere Maßnahme.¹⁸⁹

Effektiver könnte der Rechtsstaatsmechanismus nach der 2020 geschaffenen Konditionalitätsverordnung sein.¹⁹⁰ Nach diesem können Gelder aus dem EU-Haushalt einbehalten werden, für den Beschluss reicht eine qualifizierte Mehrheit des Rates aus.¹⁹¹ Ungarn ist großer Profiteur von EU-Geldern.¹⁹² Durch den Druck konnten bereits zumindest einzelne Erfolge erzielt werden.¹⁹³ Auch die Blockade anderer finanzieller Leistungen wäre möglich.¹⁹⁴

Eine weitere Möglichkeit, die als kreativ bezeichnet werden kann, ist die Ausnutzung einer kurzzeitigen Abwesenheit eines Vertreters eines blockierenden Staates während der Verhandlungen. So konnte der Beschluss für die Aufnahme von Beitrittsgesprächen bei einer Sitzung des Europäischen Rates getroffen werden, als Viktor Orbán gerade nicht im Raum war.¹⁹⁵ Allerdings ist die Anwesenheit aller Mitgliedstaaten eigentlich nötig¹⁹⁶ und es handelte sich dabei laut Berichten wohl um eine abgesprochene Aktion, damit der Beschluss gefasst werden und Ungarn sein Gesicht wahren konnte. De facto handelte es sich also wohl um eine (konstruktive) Enthaltung.¹⁹⁷

188 "Eine systematische Bedrohung der Demokratie"

(<https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/europaparlament-stimmt-fuer-rechtsstaatlichkeitsverfahren-gegen-ungarn-art-7-euv>, abgerufen am 01.09.2025).

189 *Rossi*, A Legal Scalpel Instead of an Axe, Verfassungsblog 2025.

190 *Müller/Slominski*, The soft hostage-taking of EU foreign policy, J. Eur. Public Policy 2025, (10).

191 *Müller/Slominski*, The soft hostage-taking of EU foreign policy, J. Eur. Public Policy 2025, (10).

192 *Müller/Slominski*, The soft hostage-taking of EU foreign policy, J. Eur. Public Policy 2025, (10); Nettozahler und Nettoempfänger in der EU (<https://www.bpb.de/kurzknapp/zahlen-und-fakten/europa/70580/nettozahler-und-nettoempfaenger-in-der-eu/>, abgerufen am 14.09.2025).

193 *Winde, Michael*, Ungarn und der Rechtsstaat: Jetzt droht der Verlust von EU-Milliarden, (<https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/ungarn-und-der-rechtsstaat-jetzt-droht-der-verlust-von-eu-milliarden>, abgerufen am 01.09.2025).

194 *Müller/Slominski*, The soft hostage-taking of EU foreign policy, J. Eur. Public Policy 2025, (10).

195 *Fritz, Sabrina*, Eine historische Entscheidung und ein Veto (<https://www.tagesschau.de/ausland/europa/eu-gipfel-blockade-ungarn-100.html>, abgerufen am 10.09.2025).

196 *Hummer* in Vedder/Heinegg, EUR, Art. 31 EUV Rn. 8.

197 EU beschliesst Beitrittsgespräche mit der Ukraine – ein Überblick (<https://www.srf.ch/news/international/abstimmung-ohne-orban-eu-beschliesst->

4. Nichtigkeit von Vetos

Ein „legally far-reaching“ (rechtlich weitreichender) Vorschlag von *Bogdandy* und *Spieker* ist, ein mögliches Veto insbesondere von Ungarn in bestimmten Fällen wegen eines Verstoßes gegen die Solidarität aus Art. 2, Art. 4 Abs. 3, Art. 21 Abs. 1, Art. 24 Abs. 1, 3 EUV für rechtswidrig und damit nichtig zu erklären. Nötig wäre dafür ein sehr außergewöhnlicher Fall und Einigkeit unter den anderen Mitgliedstaaten.¹⁹⁸

Dies wird scharf kritisiert von *Brink* und *Dawson*.¹⁹⁹ Diese werfen den Autoren zunächst Widersprüchlichkeit zu früheren Positionen vor. Es fehle ein Verfahren, wie Stimmen für nichtig erklärt werden könnten. Wenn die richtige Entscheidung bereits rechtlich feststehe, gäbe es gar keinen Bedarf mehr an einer Abstimmung. Das fehlende Verfahren führe außerdem zu einer Rechtsunsicherheit. Die Werte in Art. 2 EUV könnten unterschiedlich gelesen werden, besonders die Solidarität. Dies werde von den Autoren auch nicht weiter ausgeführt. Es ergebe sich daraus auch die Gefahr einer Ausweitung, außergewöhnliche Situationen gäbe es schließlich viele. Zusätzlich sollte beachtet werden, dass die Einstimmigkeit gerade Minderheiten mit abweichenden Ansichten schützen solle. Es gäbe auch andere Möglichkeiten wie Sanktionen durch die Mitgliedstaaten.²⁰⁰

Bogdandy und *Spieker* sehen darin einen Methodenstreit. Eine skeptischere Gruppe fokussiere sich auf Konsistenz und Verfassungsrecht, während eine andere zukunftsorientierte Gruppe versuche, auf Möglichkeiten zu setzen, Verfassungsrecht flexibler auslegen und auch auf gesellschaftliche Erwartungen zu reagieren. Sie betonen, dass das vorgeschlagene Instrument nur gezielt und für einzelne Abstimmungen eingesetzt werden dürfte. Der russische Krieg könnte aber eine existenzielle Bedrohung darstellen und die ungarische Politik stelle eine systematische Verletzung der Solidarität dar. Die Feststellung könnte nach Konsens unter den anderen Staaten von Rats-Präsidenten getroffen werden. Es handele sich nicht um eine Umgehung von Art. 7 EUV, da dort die Aussetzung von Rechten insgesamt geregelt sei, hier ginge es nur um einzelnen Abstimmungen. Vertrauen in Verfahrensregeln sei

beitrittsgespraechе-mit-der-ukraine-ein-ueberblick, abgerufen am 06.09.2025).

198 *Bogdandy/Spieker*, Overcoming the Hungarian Veto, Verfassungsblog.

199 *Bogdandy/Spieker*, Overcoming Objections to Overcome the Hungarian Veto, Verfassungsblog; *Peters*, Doppelfolge der „Double Standards“, Verfassungsblog.

200 *Brink/Dawson*, The European Union's Fantastical Constitution, Verfassungsblog.

wichtig, aber nicht unbegrenzt bei Verstößen gegen die Werte der Union. Wichtig ist gerichtliche Überprüfung, durch die letztlich die genauen Grenzen festgelegt werden könnten. Andere vorgeschlagene Möglichkeiten, ein Veto zu verhindern, beständen zwar, aber seien nicht so effektiv.²⁰¹

Auch *Heinegg* erwägt, ob die systematische Verwendung einer konstruktiven Enthaltung nach Art. 31 Abs. 1 UAbs. 2 EUV eine Verletzung der Treuepflicht nach Art. 24 Abs. 3 EUV und dem Kohärenzgebot darstellen könnte. Im Ergebnis verneint er dies aber.²⁰²

Dem Argument, es handele sich nicht um eine Umgehung von Art. 7 EUV, da dort nur die Aussetzung von Rechten insgesamt geregelt sei, muss entgegengehalten werden, dass möglicherweise auch über Art. 7 EUV nur einzelne Rechte entzogen werden könnten, was den gleichen Effekt haben könnte wie die vorgeschlagene Maßnahme (siehe oben).

Gardiner plädiert dafür, die Blockade nicht als juristisches, sondern politisches Problem zu sehen, dass also zunächst eine politische Lösung versucht werden sollte.²⁰³

Letztlich ist wichtig, dass abgesehen von der grundsätzlichen Bewertung der Möglichkeit eine ausreichende Verletzung der Solidarität und Blockade des Rates vorliegen muss. Wie von *Brink* und *Dawson* zutreffend kritisiert, gehen *Bogdandy* und *Spieker* darauf nicht ausreichend ein. Aber auch erstere führen nicht näher aus, wieso diese eventuell nicht vorliegt. Tatsächlich hat die EU wie oben gezeigt, nach dem russischen Angriff auf die Ukraine zahlreiche weitreichende Sanktionen und auch weitere Maßnahmen ergriffen.²⁰⁴ Auch wenn die Intensität neuer Maßnahmen mit der Zeit abgenommen hat, werden auch immer noch neue Sanktionen verhängt und teilweise erweitert. Wie oben gezeigt, führte die Blockade insbesondere von Ungarn oftmals zu Verzögerungen, in vielen Fällen konnten die Sanktionen dann aber auch ohne gravierende Einschnitte (etwa nur mit einzelnen Ausnahmen) erlassen werden. Einige Sanktionen scheiterten nicht nur am Widerstand Ungarns, sondern im Energiebereich etwa auch von Deutschland. Einige Sanktionen

201 *Bogdandy/Spieker*, Overcoming Objections to Overcome the Hungarian Veto, Verfassungsblog.

202 *Heinegg* in FK EUR, Art. 31 EUV Rn. 13.

203 *Gardiner*, Is the Hungarian Block Really a Legal Issue?, Verfassungsblog.

204 Zumindest kurz erwähnt von *Brink/Dawson*, The European Union's Fantastical Constitution, Verfassungsblog.

wurden auch außerhalb von Ungarn kritisiert, etwa zu einzelnen Personen wie Kantor.²⁰⁵ Es liegt also zumindest keine erforderliche Analyse vor, weshalb die gesetzten Voraussetzungen erfüllt seien.

5. Verlagerung

Möglich ist auch, Maßnahmen aus der GASP heraus zu verlagern in Bereiche, in denen eine qualifizierte Mehrheit vorgesehen ist.²⁰⁶ Dabei kann zugute kommen, dass die Übergänge zwischen den Bereichen fließend²⁰⁷ und gemeinschaftsrechtliche Kompetenzen wohl vorrangig anwendbar sind.²⁰⁸ Dies ist insbesondere bei restriktiven Maßnahmen möglich. Bei der Bewertung, welche Rechtsgrundlage zutreffen ist, kommt allgemein auf den Schwerpunkt von Ziel und Zweck der Maßnahme an.²⁰⁹

a. Art. 75 AEUV

Bei Sanktionen im Bereich des Kapitalverkehrs wegen Terrorismus besteht die Möglichkeit, diese außerhalb der GASP²¹⁰ im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens auch Art. 75 AEUV zu erlassen, dabei ist eine Abgrenzung zu den Kompetenzen der GASP zu treffen.²¹¹ Diese ist insbesondere nach der Motivation der Regelung zu treffen, ist diese außenpolitisch, ist die GASP einschlägig.²¹² Nach dem EuGH entfaltet Art. 75 AEUV keine Sperrwirkung gegenüber Art. 215 AEUV, beide Normen können gleichberechtigt angewendet werden.²¹³

b. Art. 207 AEUV

Längerfristig angelegte handelspolitische Beschränkungen können auch auf Art. 207 AEUV basieren.²¹⁴ Die Abgrenzung zur GASP und Art. 215 AEUV verursacht erhebliche rechtliche Schwierigkeiten.²¹⁵

205 Sobotka hält Sanktionen gegen russischen Oligarchen Kantor für "bedauerlich" (<https://kurier.at/politik/inland/sobotka-soll-fuer-russischen-oligarchen-kantor-interveniert-haben/402538433>, abgerufen am 12.09.2025).

206 *Klamert/Bucher*, EuZW 2025, 668 (672).

207 *Wessel u. a.*, ELJ 2020, 371 (381 ff.).

208 *Streinz*, Europarecht, Rn. 1340.

209 *Hummer* in *Vedder/Heinegg*, EUR, Art. 215 AEUV Rn. 5.

210 Anders als früher hat Art. 75 AEUV keinen Bezug mehr zur GASP; *Schöbener* in *FK EUR*, Art. 215 AEUV Rn. 46.

211 EuGH, C-130/10, ECLI:EU:C:2012:472; *Craig/Búrca*, EU Law, S. 374, 376.

212 *Bungenberg* in *Groeben/Schwarze/Hatje*, EUR, Art. 215 AEUV Rn. 68; *Hummer* in *Vedder/Heinegg*, Art. 215 AEUV Rn. 4.

213 EuGH, C-130/10, ECLI:EU:C:2012:472, Rn. 50 ff., insb. 66; *Schöbener* in *FK EUR*, Art. 215 AEUV Rn. 47.

214 *Bungenberg* in *Groeben/Schwarze/Hatje*, EUR, Art. 215 AEUV Rn. 65.

215 *Schöbener* in *FK EUR*, Art. 215 AEUV Rn. 45.

Die Kommission hat am 17.06.2025 einen Vorschlag für eine Verordnung veröffentlicht, die auf Art. 207 AEUV basieren soll.²¹⁶ Darüber sollen insbesondere Einfuhren von russischem Gas eingestellt werden, eine Maßnahme, die bisher über die GASP nicht erreicht werden konnte. Die Kommission geht dabei in der offiziellen Begründung nicht unmittelbar auf die GASP ein. Es ergibt sich ein rechtliches Risiko, da Staaten wie Ungarn mit Verweis auf eine falsche Ermächtigungsgrundlage und die Umgehung der Einstimmigkeit in der GASP dagegen vorgehen könnten.²¹⁷

c. Nationales Recht

Eine weitere Option ist ein Tätigwerden der Mitgliedstaaten selbst im Rahmen ihres nationalen Rechts.²¹⁸ Dies ist im Rahmen von Art. 346, 347 AEUV möglich zumindest in Fällen, in denen Einstimmigkeit in GASP nicht erreicht werden kann.²¹⁹

Es handelt sich bei der GASP um eine geteilte Zuständigkeit, wenn wie im Falle Russlands aber bereits GASP-Beschlüsse bestehen, ist es fraglich, ob die Mitgliedstaaten darüber hinausgehende Maßnahmen ergreifen können.²²⁰ *Klamert* und *Buchner* gehen davon aus, dass bei GASP-Beschlüssen keine umfassende Sperrwirkung eintritt.²²¹

Im Bereich von Waffenexporten sieht Art. 346 AEUV ausdrückliche Möglichkeit nationaler Maßnahmen vor.²²²

Es bedürfte hierbei dennoch einer europäischen Koordination,²²³ diese könnte innerhalb der Strukturen der EU oder informeller außerhalb geschehen.²²⁴

216 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Einstellung der Einfuhren von russischem Erdgas, zur Verbesserung der Überwachung potenzieller Energieabhängigkeiten und zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/1938 (COM/2025/828 final); *Bogdandy/Spieler*, Overcoming Objections to Overcome the Hungarian Veto, Verfassungsblog; *Szép/Schaupp*, Energy Sanctions Reloaded, Verfassungsblog.

217 *Szép/Schaupp*, Energy Sanctions Reloaded, Verfassungsblog.

218 *Klamert/Bucher*, EuZW 2025, 668 (672).

219 *Bungenberg* in Groeben/Schwarze/Hatje, EUR, Art. 215 AEUV Rn. 73; *Hummer* in Vedder/Heinegg, EUR, Art. 215 AEUV Rn. 5.

220 *Klamert/Bucher*, EuZW 2025, 668 (672).

221 *Klamert/Bucher*, EuZW 2025, 668 (672).

222 *Bungenberg* in Groeben/Schwarze/Hatje, EUR, Art. 215 AEUV Rn. 69.

223 *Klamert/Bucher*, EuZW 2025, 668 (672).

224 *Genini*, YEL 2025, 1 (27).

Auch bei der Vergabe von Geldern wurde dies bereits überlegt. Die Gefahr ist hier aber wie oben, dass dies zu Rissen in der europäischen Einheit führen könnte.²²⁵

III. Bewertung

Die Debatte steht im Kontext einer allgemeinen Diskussion über die europäische Außenpolitik. Diese wurde erschüttert durch den Brexit und die transatlantische Neuordnung durch Trump,²²⁶ aber etwa auch durch die Politik der Türkei²²⁷ und neue Herausforderungen wie Terrorismus und der Klimawandel.²²⁸

1. Diskussion

Im Folgenden wird ausgeführt, welche Akteure sich dazu positioniert haben und wie der Stand der Debatte ist.

Die Kommission sprach sich in der Vergangenheit mehrfach für eine qualifizierte Mehrheit im Rat aus.²²⁹ 2018 schlug sie vor, qualifizierte Mehrheit insbesondere bei Sanktionen, Menschenrechtsfragen und zivilen Missionen einzuführen.²³⁰

Deutschland tritt seit jeher dafür ein. Im aktuellen Koalitionsvertrag zwischen CDU, SPD und CSU heißt es: „Um die Abstimmungsprozesse der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) zu verbessern und zu beschleunigen, wollen wir mehr qualifizierte Mehrheitsentscheidungen im Rat der EU ermöglichen.“²³¹

225 *Tamma, Paola*, EU strikes deal with Hungary, reducing funding freeze to get Ukraine aid approved (<https://www.politico.eu/article/eu-deal-hungary-drop-vetoe-recovery-plan-approved-funding-freeze-ukraine-aid/>, abgerufen am 22.08.2025).

226 *Helwig* in Weidenfeld/Wessels/Tekin (Hrsg.), *Europa von A bis Z*, S. 346, 350; *Wessels*, in: *Wessels (Hrsg.)*, *Das Politische System der Europäischen Union 2022*, S. 522; *Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela*, Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU: Neue Perspektiven nach dem Brexit-Referendum?, Vortrag vom 05.12.2016 (https://youtu.be/6rY_bPLns-8, abgerufen am 07.08.2025, ab 46:00, bzw. ab 52:00).

227 *Rüger*, *Z Politikwiss* 2021, 617 (623).

228 *Wessels* in *Wessels (Hrsg.)*, *Das Politische System der Europäischen Union*, S. 522 f.

229 *Von der Leyen*, Rede zur Lage der Union 2025

(https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_25_2053, ab 1:11:44, abgerufen am 12.09.2025); *Mintel/Ondarza*, Mehr EU-Mehrheitsentscheidungen, SWP-Aktuell 2022, 60/2022 (1).

230 *Helwig* in Weidenfeld/Wessels/Tekin (Hrsg.), *Europa von A bis Z*, S. 349.

231 Verantwortung für Deutschland, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag2025_bf.pdf, S. 90, abgerufen am 01.09.2025).

Auch das Europäische Parlament kritisiert das Erfordernis der Einstimmigkeit schon länger.²³² 2022 wurde in einer EntschlieÙung über FolgemaÙnahmen nach den Empfehlungen der Konferenz zur Zukunft Europas ein weitreichender Übergang zu Mehrheitsentscheidungen gefordert,²³³ dabei wurden auch Vertragsänderungen für notwendig befunden.²³⁴

Einen Vorstoß unternahm 2023 eine „Freundesgruppe für Qualifizierte Mehrheitsentscheidungen in der Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union“ bestehend aus zunächst neun Mitgliedstaaten auf Initiative von Frankreich und Deutschland.²³⁵ Die Außenminister der Länder veröffentlichten dazu einen gemeinsamen Kommentar in *Politico*.²³⁶ Die Staaten plädieren dabei dafür, die im EUV vorgesehenen Mechanismen zu nutzen.

Für qualifizierte Mehrheiten haben sich positioniert: Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande, Rumänien, Schweden, Slowenien und Spanien.²³⁷ Dagegen haben sich positioniert: Estland, Griechenland, Kroatien, Lettland, Malta, Polen, Tschechien, Ungarn, Zypern.²³⁸ Weitere osteuropäische Staaten sind ebenfalls zumindest eher dage-

232 *Gollasch*, EuR 2023, 433 (443).

233 *Mintel/Ondarza*, Mehr EU-Mehrheitsentscheidungen, SWP-Aktuell 2022, 60/2022 (2).

234 *Gollasch*, EuR 2023, 433 (438).

235 *Brzozowski, Alexandra*, Neue EU-Koalition will mehr Mehrheitsentscheidungen in der Außenpolitik (<https://www.euractiv.de/section/politics/news/neue-eu-koalition-will-mehr-mehrheitsentscheidungen-in-der-aussenpolitik/>, abgerufen am 01.09.2025); *Rod/Jarkovský*, OaS 2025, 163 (167).

236 *Baerbock, Annalena et al.*, It's time for more majority decision-making in EU foreign policy (<https://www.politico.eu/article/eu-foreign-policy-ukraine-russia-war-its-time-for-more-majority-decision-making/>, abgerufen am 01.09.2025).

237 *Koenig*, Qualified Majority Voting in EU Foreign Policy, S. 3.; *Liboreiro, Jorge*, Nine EU countries join forces to reform voting rules on foreign policy and dent veto power (<https://www.euronews.com/my-europe/2023/05/04/nine-eu-countries-join-forces-to-reform-voting-rules-on-foreign-policy-and-dent-veto-power>, abgerufen am 01.09.2025); *Rod/Jarkovský*, OaS 2025, 163 (167, 169); Gemeinsame Mitteilung der Außenministerien zum Start der Freundesgruppe für Qualifizierte Mehrheitsentscheidungen in der Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union (<https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/2595302-2595302>, abgerufen am 01.09.2025).

238 *Koenig*, Qualified Majority Voting in EU Foreign Policy, S. 3; *Nagy u. a.*, Introducing qualified majority voting in the Common Foreign and Security Policy, JCP 2025, 90 (93).

gen.²³⁹ Andere Mitgliedstaaten haben sich nicht eindeutig oder einheitlich positioniert.²⁴⁰

2. Argumente für Einstimmigkeit

Trotz der verschiedenen Initiativen gibt es eine Reihe von Gegenargumenten, die insbesondere von den Mitgliedstaaten vorgebracht werden.

a. Souveränität

Eine eigene Außen- und Sicherheitspolitik sei ein Kernbestandteil staatlicher Souveränität.²⁴¹ Aus diesem Grund würden Staaten diese Kompetenzen nicht abgeben wollen und dies könne von ihnen auch nicht erwartet werden.²⁴² Teilweise beständen grundlegende auch historisch bedingte Interessensgegensätze, über die man nicht hinwegsehen könne.²⁴³

b. Einheitlichkeit

Die Einstimmigkeit Sorge für eine einheitlichen Außenvertretung, dies ermögliche Autorität und Stärke auf globaler Ebene.²⁴⁴ Andere Mehrheitserfordernisse würden dies gefährden.²⁴⁵ Ferner würde die Einstimmigkeit die Mitgliedstaaten dazu zwingen, einen gemeinsamen Kompromiss zu erreichen, dies wurde etwa auch von Charles Michel, Präsident des Europäischen Rates 2019 bis 2024 vertreten.²⁴⁶ Abweichende Kurse könnten außerdem dem Zusammenhalt und auch der Legitimation der EU und der Entscheidungs-

239 *Kersa, Kristina*, Study: Estonia could withdraw from unanimity voting in EU foreign policy (<https://news.err.ee/1608648526/study-estonia-could-withdraw-from-unanimity-voting-in-eu-foreign-policy>, abgerufen am 01.09.2025); *Koenig*, Qualified Majority Voting in EU Foreign Policy, S. 3; *Nagy u. a.*, JCP 2025, 90 (93); *Rod/Jarkovský*, OaS 2025, 163 (180). The EU debate on qualified majority voting in the Common Foreign and Security Policy (<https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2023-10-12/eu-debate-qualified-majority-voting-common-foreign-and>, abgerufen am 01.09.2025);

240 *Rod/Jarkovský*, OaS 2025, 163 (168).

241 *Heinegg* in FK EUR, Art. 31 EUV Rn. 2; *Kurniasih/Nugrahani*, Benelux and European Union CFSP Security in Response to the Russia-Ukraine War, JSGS 2023, (48).

242 *Heinegg* in FK EUR, Art. 31 EUV Rn. 2; *Wessels* in Wessels (Hrsg.), Das Politische System der Europäischen Union, S. 521.

243 *Heinegg* in FK EUR, Art. 31 EUV Rn. 2.

244 *Machaidze*, Unanimity-Driven Foreign Policy 2025, S. 38; *Michel, Charles*, Strategic autonomy for Europe - the aim of our generation (<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/09/28/l-autonomie-strategique-europeenne-est-l-objectif-de-notre-generation-discours-du-president-charles-michel-au-groupe-de-reflexion-bruegel/>, abgerufen am 01.09.2025); *Rod/Jarkovský*, OaS 2025, 163 (169).

245 *Michel, Charles*, Strategic autonomy for Europe - the aim of our generation (<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/09/28/l-autonomie-strategique-europeenne-est-l-objectif-de-notre-generation-discours-du-president-charles-michel-au-groupe-de-reflexion-bruegel/>, abgerufen am 01.09.2025).

246 *Nagy u. a.*, JCP 2025, 90 (93).

gen schaden.²⁴⁷ Es sei außerdem notwendig, dass die europäische Außenpolitik eng mit der nationalen Außenpolitik verbunden sei und diese sich nicht widersprüchen. Dies könne nur durch ein Einstimmigkeitserfordernis gewährleistet werden.²⁴⁸

c. Nutzen

Auch wird hinterfragt, inwiefern eine qualifizierte Mehrheit überhaupt eine Verbesserung mit sich bringen würde.²⁴⁹ Laut *Mintel* und *Ondarza* seien „Mehrheitsentscheidungen allein kein Garant für eine bessere Handlungsfähigkeit“. Diese könnten ein Mittel gegen einzelne Vetos sein, aber keine Lösung, wenn eine Spaltung die gesamte EU durchziehe.²⁵⁰ Grundlegende teilweise auch kulturell bedingte politische Probleme zwischen Mitgliedstaaten könnten nicht durch institutionelle Reformen gelöst werden.²⁵¹

In Bezug auf Russland wird angebracht, dass das Problem nicht primär die Einstimmigkeit sei, sondern das kollektive Wegsehen vor 2022.²⁵²

Untersuchungen der *Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)* zeigen, dass auch in Bereichen, in denen eine qualifizierte Mehrheit gilt, dennoch meist der Konsens angestrebt wird.²⁵³ Dort, wo eine qualifizierte Mehrheit möglich sei, sei das Ziel der Effizienzsteigerung bisher nicht erreicht worden.²⁵⁴ Laut *Becker-Alon* werden die Ausnahmen nicht genutzt, da besonders in der GASP eine enge Kooperation und Koordination notwendig sei.²⁵⁵ Ein formaler Beschluss diene nicht der Einheit, wenn einzelne Staaten nicht danach handelten. Politischer Druck sei sinnvoller und führe außerdem eher zu einer tatsächliche Angleichung der nationalen Außenpolitik, so *Thym*.²⁵⁶

247 *Mintel/Ondarza*, Mehr EU-Mehrheitsentscheidungen, SWP-Aktuell 2022, 60/2022 (6 f.).

248 *Thym* in *Arnauld (Hrsg.)*, Europäische Außenbeziehungen, S. 1239.

249 *Heinegg* in FK EUR, Art. 31 EUV Rn. 2; *Machaidze*, Unanimity-Driven Foreign Policy, S. 38. *Rod/Jarkovský*, OaS 2025, 163 (165).

250 *Mintel/Ondarza*, Mehr EU-Mehrheitsentscheidungen SWP-Aktuell 2022, 60/2022 (5).

251 *Varwick*, GWP 2025, 175 (180).

252 *Morawiecki, Mateusz*, Historical challenges and false directions - Europe at the crossroads (<https://www.gov.pl/web/cyprus/article-by-the-prime-minister-of-the-republic-of-poland-mateusz-morawiecki-historical-challenges-and-false-directions---europe-at-the-crossroads>, abgerufen am 01.09.2025).

253 *Ondarza/Stürzer*, Zum Stand der Konsensfähigkeit der EU, SWP-Aktuell 24/2024 (4 f.); *Wessels* in *Wessels (Hrsg.)*, Das Politische System der Europäischen Union, S. 520.

254 *Helwig* in *Weidenfeld/Wessels/Tekin (Hrsg.)*, Europa von A bis Z, S. 5.

255 *Becker-Alon*, The Communitarian Dimension, S. 82.

256 *Thym* in *Arnauld (Hrsg.)*, Europäische Außenbeziehungen, S. 1241.

d. Machtverteilung

Insbesondere kleinere Staaten geben zu bedenken, dass qualifizierte Mehrheiten zu einer Machtverschiebung hin zu größeren Staaten führen.²⁵⁷ Da diese auch die Bevölkerungszahl der jeweiligen Länder berücksichtigt, könnten kleinere Staaten damit leicht überstimmt und damit marginalisiert werden.²⁵⁸ Osteuropäische Staaten werden in der Praxis auch tatsächlich häufiger überstimmt.²⁵⁹ Die Befürchtung ist eine „Tyrannei der Mehrheit“²⁶⁰ bzw. insbesondere eine Dominanz von Deutschland und Frankreich.²⁶¹

3. Argumente gegen Einstimmigkeit

Befürworter der qualifizierten Mehrheit verweisen auf dies in dieser Arbeit oben dargestellten Probleme und die Notwendigkeit der Handlungsfähigkeit.

Angeführt wird dabei, dass es sich bei der EU zwar um eine „wirtschaftliche Großmacht“ handle, sie aber außenpolitisch kaum handlungsfähig sei.²⁶² Es zeige sich eine Abhängigkeit von der NATO, den USA und auch China. Daraus erwächst das Bestreben nach einer „Strategischen Autonomie Europas“²⁶³ also einer eigenständigen Außen- und Sicherheitspolitik.²⁶⁴ Trotz Institutionen wie die GASP gebe es kaum eine gemeinsame Außenpolitik, diese werde immer noch in erster Linie durch die Mitgliedstaaten betrieben, teilweise aufgrund divergierender außenpolitischer Interessen auch gegeneinander.²⁶⁵ Deswegen bedürfte es einer intensiveren europäischen Außen- und Sicherheitspolitik.²⁶⁶

257 *Rod/Jarkovský*, OaS 2025, 163 (168).

258 *Cremer* in *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, Art. 31 Rn. 15; *Rod/Jarkovský*, OaS 2025, 163 (169).

259 *Mintel/Ondarza*, Mehr EU-Mehrheitsentscheidungen, SWP-Aktuell 2022, 60/2022 (7).

260 *Morawiecki, Mateusz*, Historical challenges and false directions - Europe at the crossroads (<https://www.gov.pl/web/cyprus/article-by-the-prime-minister-of-the-republic-of-poland-mateusz-morawiecki-historical-challenges-and-false-directions---europe-at-the-crossroads>, abgerufen am 01.09.2025).

261 *Rod/Jarkovský*, OaS 2025, 163 (168); *Mintel/Ondarza*, Mehr EU-Mehrheitsentscheidungen, SWP-Aktuell 2022, 60/2022 (7).

262 *Werder* in *Hotz-Hart/Bucher/Werder* (Hrsg.), Über Systemwettbewerb zu einer neuen Weltordnung?, S. 594 f.; *Calliess*, KritV 2024, 10 (25).

263 *Werder* in *Hotz-Hart/Bucher/Werder* (Hrsg.), Über Systemwettbewerb zu einer neuen Weltordnung?, S. 595 f.

264 *Bendiek*, Die Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU, SWP-Aktuell 2016, (3); *Werder* in *Hotz-Hart/Bucher/Werder* (Hrsg.), Über Systemwettbewerb zu einer neuen Weltordnung?, S. 608.

265 *Werder* in *Hotz-Hart/Bucher/Werder* (Hrsg.), Über Systemwettbewerb zu einer neuen Weltordnung?, S. 606; *Wessels* in *Wessels* (Hrsg.), Das Politische System der Europäischen Union, S. 520.

266 *Bendiek*, Die Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU, SWP-Aktuell 2016, (3).

Zusätzliche Relevanz erhält die Frage nach einer Reform der EU und insbesondere der Einstimmigkeit in der GASP durch eine mögliche EU-Erweiterung. Durch die Erweiterung der aktuell 27 Mitgliedstaaten insbesondere durch kleine osteuropäische Staaten steigt das Risiko eines Vetos dieser.²⁶⁷

Im Zuge von Reformvorschlägen wird meist der Übergang zu qualifizierten Mehrheiten genannt,²⁶⁸ wie dies bei den meisten Ratsentscheidungen der Fall ist. Dies wird in der Literatur vielfach gefordert.²⁶⁹ Qualifizierte Mehrheiten würden es ermöglichen, sich insbesondere bei dringenden militärischen Konflikten rasch und nachhaltig auf gemeinsame Positionen zu einigen.²⁷⁰

Zwischenstaatliche Kooperation ist stets mit Einschnitten in die Souveränität verbunden. In den meisten Politikbereichen konnte dies bereits durchgesetzt werden mit entsprechenden Vorteilen für alle Mitgliedstaaten. Nach *Ondarza* werde dem supranationalen Charakter maßgeblich der Erfolg der EU zugeschrieben.²⁷¹ Dies sollte also nicht zwingend als negativ angesehen werden. Außerdem kann differenziert werden zwischen unterschiedlich stark in die Souveränität eingreifenden Maßnahmen. Während die Beteiligung an militärischen Maßnahmen als ein elementarer Kern an staatlicher Souveränität angesehen werden kann, ist dies bei wirtschaftlichen Sanktionen möglicherweise weniger der Fall.

Die Erfahrung in den anderen Politikbereichen zeigt, dass Einstimmigkeit nicht erforderlich ist für eine einheitliche Rechtsordnung. Während bei strategischen Entscheidungen das Abweichen einzelner Staaten durchaus problematisch sein könnte, ist dies etwa bei restriktiven Maßnahmen oder finanziellen Unterstützungen nicht der Fall. Bei diesen sind alle Mitgliedstaaten gezwungen, diese mit zu tragen. Eine Differenzierung nach Maßnahmen könnte also sinnvoll sein.

267 *Busch u. a.*, Institutionelle Folgen einer EU-Erweiterung, S. 13 f.

268 *Helwig* in Weidenfeld/Wessels/Tekin (Hrsg.), *Europa von A bis Z*, S. 5; *Rod/Jarkovský*, OaS 2025, 163 (164, 173).

269 *Bendiek*, Die Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU, SWP-Aktuell 2016, S. 3; *Calliess*, KritV 2024, 10 (25); *Knodt/Wiesner* in Weidenfeld/Wessels/Tekin (Hrsg.), *Europa von A bis Z*; *Mintel/Ondarza*, Mehr EU-Mehrheitsentscheidungen, SWP-Aktuell 2022, 60/2022 (1 f.); *Szép/Wessel*, Assessing Current CFSP Structures and Processes and Formulating Recommendations, EsadeGeo-Center for Global Economy and Geopolitics 2023.

270 *Machaidze*, Unanimity-Driven Foreign Policy, S. 37; *Wessels* in Wessels (Hrsg.), *Das Politische System der Europäischen Union*, S. 520.

271 *Genini*, YEL 2025, 1 (2).

Qualifizierte Mehrheiten führen zu einer Machtverschiebung zu größeren Mitgliedstaaten. Dem kann aber entgegen gehalten werden, dass bei Einstimmigkeitserfordernissen kleinere Mitgliedstaaten über deutlich überproportionale Macht verfügen und auch bei einer qualifizierten Mehrheit nicht unterrepräsentiert, da jeder Staat grundsätzlich eine Stimme hat.²⁷² Einer systematischen Überstimmung größerer Staatengruppen kann entgegengewirkt werden, indem die Mehrheitserfordernisse erhöht werden, etwa zu einer verstärkten qualifizierten Mehrheit (siehe oben). Damit wäre es nur noch möglich, einzelne blockierende Staaten zu überstimmen und es müsste weiterhin ein großer Konsens gesucht werden.

Die rechtlichen Möglichkeiten treten bei der Diskussion etwas in den Hintergrund. Überwiegend wird aber die Verwendung der Passerelle gefordert, etwa von der Kommission²⁷³ oder dem Europäischen Parlament.²⁷⁴ Andere Vorschläge kommen lediglich in der Wissenschaft vor, nicht in tatsächlichen politischen Forderungen.

4. Fazit

Die Argumente gegen Einstimmigkeit und die Entkräftung der Gegenargumente überzeugen im Ergebnis. Besonders in den Blick genommen werden sollten Kompromisslösungen. So könnten qualifizierte Mehrheiten auf dringende und gleichzeitig weniger in die nationale Souveränität eingreifenden Bereiche wie Sanktionen beschränkt werden (wie es Vorschläge der Kommission und des Parlaments vorsehen²⁷⁵) oder eine verstärkte qualifizierte Mehrheit genutzt werden.

Es erscheint auch sinnvoll, nicht sofort eine umfangreiche Reform durchzuführen, sondern die Möglichkeiten Schritt für Schritt zu etablieren und dabei Erfahrungen zu sammeln.²⁷⁶ Eine Vertragsänderung ist mit hohen Hürden verbunden und sehr aufwendig.²⁷⁷ Darauf sollte zunächst möglichst verzich-

272 *Cremer* in Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 31 Rn. 15.

273 *Waele*, Legal Dynamics of EU External Relations, S. 55.

274 *Machaidze*, Unanimity-Driven Foreign Policy and the EU's Limitations as an Effective Global Actor, S. 40.

275 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. Juni 2022 zu der Forderung nach einem Konvent zur Überarbeitung der Verträge (2022/2705(RSP)), lit. D, Nr. 6; *Golasch*, EuR 2023, 433 (439).

276 *Szép/Wessel*, Assessing Current CFSP Structures and Processes and Formulating Recommendations, EsadeGeo-Center for Global Economy and Geopolitics 2023, (16).

277 *Juncos/Pomorska*, Populists in the Shadow of Unanimity, Politics and Governance 2024, (3).

tet werden, da auch ohne eine Vertragsänderung verschiedene Optionen zur Verfügung stehen.²⁷⁸

Verschiedene Optionen wie das Vorgehen gegen einzelne Mitgliedstaaten, die Nichtigerklärung von Vetos oder ausweichen auf Kompetenzen außerhalb der GASP würden einen deutlichen Machtverlust für einzelne blockierende Staaten bedeuten und könnten damit zunächst als Druckmittel genutzt werden, um die Blockade zu verhindern und darüber einen Kompromiss zu schließen.²⁷⁹

Angesichts dessen, dass in der Praxis bereits bestehende Möglichkeiten für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen kaum genutzt werden, erscheint es unwahrscheinlich, weiterreichende Reformen in dem Bereich realisieren zu können.²⁸⁰

Historisch wurde mit jeder Änderung der europäischen Verträgen die Integration verstärkt und die Anzahl an Mehrheitsentscheidungen erhöht.²⁸¹ Die hier vorgestellten Ausnahmen der Einstimmigkeit wurden überwiegend erst mit dem Vertrag von Lissabon aufgenommen.²⁸² Seit diesem wurde aber kein ernsthafter Versuch einer größeren Vertragsänderung unternommen und es scheint auch keine Bereitschaft dafür zu geben.²⁸³ Der Vorstoß der Parlaments für eine Vertragsänderung erfuhr keine nennenswerte Reaktion im Rat. Es scheint dort nicht einmal eine Mehrheit für ein Konvent zu geben.²⁸⁴ Selbst „zaghafte Versuche einer Abkehr vom Konsensprinzip – etwa während der Verhandlungen zum Verfassungsvertrag und zum Vertrag von Lissabon – scheiterten am Beharren anderer Akteure und insbesondere einiger Mitgliedstaaten“, so *Regelsberger* und *Kugelman*. Diese plädieren für Reformen, die die mitgliedstaatliche Souveränität unberührt lassen.²⁸⁵

278 *Gollasch*, EuR 2023, 433 (444 f.)

279 *Gollasch*, EuR 2023, 433 (442 ff.); *Mintel/Ondarza*, Mehr EU-Mehrheitsentscheidungen, SWP-Aktuell 2022, 60/2022 (5).

280 *Regelsberger/Kugelman* in Streinz, EUV/AEUV, Art. 31 EUV Rn. 3, 13, 21.

281 *Mintel/Ondarza*, Mehr EU-Mehrheitsentscheidungen, SWP-Aktuell 2022, 60/2022 (1); *Ondarza/Stürzer*, Zum Stand der Konsensfähigkeit der EU, SWP-Aktuell 24/2024 (1).

282 *Becker-Alon*, The Communitarian Dimension, S. 81; *Ramopoulos* in Kellerbauer/Klamert/Tomkin, EU Treaties, Art. 31 Rn. 3.

283 *Gollasch*, EuR 2023, 433 (435); *Juncos/Pomorska*, Populists in the Shadow of Unanimity, Politics and Governance 2024, (3); *Mintel/Ondarza*, Mehr EU-Mehrheitsentscheidungen, SWP-Aktuell 2022, 60/2022 (1); *Ondarza/Stürzer*, Zum Stand der Konsensfähigkeit der EU, SWP-Aktuell 24/2024 (1); *Regelsberger/Kugelman* in Streinz, EUV/AEUV, Art. 31 EUV Rn. 3.

284 *Aras* in EZFF (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2022 2022, S. 31; *Gollasch*, EuR 2023, 433 (440 ff.).

285 *Regelsberger/Kugelman* in Streinz, EUV/AEUV, Art. 31 EUV Rn. 3.

Möglich erscheint eine Reform im Rahmen einer Paketlösung bei einer größeren Vertragsreform.²⁸⁶ Eine solche ist aktuell nicht ersichtlich, könnte aber bei einer EU-Erweiterung durchgeführt werden.

Für einen politischen Konsens muss dafür ein Entgegenkommen stattfinden. Dabei könnten auch in der GASP Ausgleichs geschaffen werden. *Lenski* nennt etwa die Ausweitung bestehender oder die Einführung zusätzlicher „Safeguards“ als Notwendigkeit.²⁸⁷ Dies ist etwa die „Notbremse“ nach Art. 31 Abs. 2 UAbs. 2 EUV.²⁸⁸ *Szép* und *Chawla* vermuten, dass Ungarn in dem Rahmen für einen Paketdeal bereit sein könnte.²⁸⁹

F. Fazit

Die Arbeit hat untersucht, welche Probleme mit der Einstimmigkeit in der GASP bestehen und wie diese gelöst werden können.

Es zeigt sich, dass das Erfordernis der Einstimmigkeit ein großes Problem für eine effektive GASP darstellt. Ohne eine ausreichend solidarische politische Kultur gibt sie einzelnen Staaten viel Macht, Einzelinteressen auch gegen den Nutzen der europäischen Gemeinschaft durchzusetzen. Auf der anderen Seite konnte die EU mit Blick auf Russland durchaus umfangreich reagieren. Angesichts populistischer und EU-feindlicher Regierungen kann deswegen die Frage gestellt werden, wieso die GASP dennoch oftmals durchaus funktioniert.²⁹⁰ Zurückführen lassen scheint sich dies auf die Fähigkeit der EU und speziell der Kommission zur Konfliktlösung und Kompromissfindung.²⁹¹ Viele Maßnahmen konnten dadurch im Wesentlichen so umgesetzt werden, wie sie von einer Mehrheit unterstützt wurden, allerdings oftmals zu einem Preis. Zum einen durch kleinere Anpassungen, teilweise durch Entgegenkommen in anderen Bereichen. So wurden Milliarden eigentlich durch den Rechtsstaatsmechanismus aufgehaltene Gelder ausgezahlt und weitere Gelder aus dem Haushalt verteilt. Dies wiederum sorgt dafür, dass einzelne Staaten einseitig profitieren können, Ungarn ist etwa ein

286 *Ondarza/Stürzer*, Zum Stand der Konsensfähigkeit der EU, SWP-Aktuell 24/2024 (8).

287 *Lenski*, KritV 2024, 233 (238); *Ondarza/Stürzer*, Zum Stand der Konsensfähigkeit der EU, SWP-Aktuell 24/2024 (8).

288 *Busch u. a.*, Institutionelle Folgen einer EU-Erweiterung, S. 18 f.; *Ondarza/Stürzer*, Zum Stand der Konsensfähigkeit der EU, SWP-Aktuell 24/2024 (8).

289 *Szép/Chawla*, Hungarian Yearbook 2023, 196 (207).

290 *Maurer u. a.*, Int. Aff. 2023, 219 (223 ff.).

291 *Sanus u. a.*, JCMS 2024, 1278.

Nettoempfänger. Außerdem verringern sich die Druckmittel zur Behebung der Rechtsstaatsprobleme in Ungarn. Zudem verzögern die nötigen Verhandlungen die Maßnahmen und binden Energie, sodass das geopolitische Auftreten und die Verlässlichkeit der EU geschwächt wird. Es besteht also Handlungsbedarf.

Es stehen einige verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung. Diese unterscheiden sich deutlich in ihrer Effektivität und der politischen Machbarkeit.

Ausweichmanöver sind nur begrenzt anwendbar, tatsächlich wäre eine Reform zu qualifizierten Mehrheiten nötig. Eine reguläre Vertragsänderung ist dabei nicht nötig, da mit der Passerelle-Regelung eine grundsätzlich passende Möglichkeit zur Verfügung steht, die nun genutzt werden sollte. Auch alle anderen vorgestellten Möglichkeiten könnten die Probleme zumindest teilweise lösen. Letztlich benötigen aber alle strukturellen rechtlichen Reformen zunächst eine einstimmige Entscheidung. Diese ist nicht in Sicht, nicht nur Ungarn, sondern auch einige weitere Staaten verweigern sich dieser. Eine tatsächliche entsprechende Reform wird deswegen als unrealistisch betrachtet.²⁹² Bestimmte Optionen wie die Nichtigkeit von Vetos erscheinen akademisch interessant, sind aber praktisch kaum realistisch. Ein Plädoyer für qualifizierte Mehrheiten erscheint naiv angesichts der politischen Realität. Eine nicht nur punktuelle Reform ist zumindest mittelfristig ausgeschlossen.

Blockaden geschehen zwar durch verschiedene Staaten, größtes Problem ist aber Ungarn mit seiner strukturellen Verhinderungspolitik. Der vorgesehene Mechanismus für den Umgang mit populistischen, autokratischen und EU-feindlichen Staaten ist ein Verfahren nach Art. 7 EUV. Da zumindest ein Teil des Problems damit verbunden ist, sollte konsequenterweise auch dieses Verfahren angestrengt werden.

Letztlich muss auch angemerkt werden, dass politische Konflikte nicht durch Abstimmungsregeln gelöst werden können. Fortschritt bedarf also in erster Linie politischer Energie und Weiterentwicklung.²⁹³

Strukturelle Reformen sollten im Hinterkopf behalten werden, zunächst gilt es aber, mit der Realität zu arbeiten. „Das bislang Erreichte mag einigen

292 *Varwick*, GWP 2025, 175 (180).

293 *Gardiner*, Is the Hungarian Block Really a Legal Issue?, Verfassungsblog.

nicht genügen, es ist aber das gegenwärtig bestmögliche“, so *Heinegg*.²⁹⁴ Dies bedeutet insbesondere, möglichst große Einigkeit herzustellen und damit Ungarn unter Druck zu setzen, stets das bestmögliche Ergebnis zu erreichen.

Eine Ausnahme stellen Maßnahmen außerhalb der GASP dar, insbesondere der Vorstoß der Kommission zu Sanktionen auf Grundlage von Art. 207 AEUV eröffnet neue Möglichkeiten und sollte aufmerksam verfolgt werden. Reformen in der EU werden oftmals maßgeblich durch Initiativen der Kommission getrieben. Es zeigt sich, dass diese die umfangreichen Probleme erkannt hat und konstruktiv an Lösungen arbeitet. Die Verlagerung der Kompetenzgrundlage ist mit rechtlichen Risiken verbunden, eine gewisse Kreativität ist aber bei der Problemlage zu begrüßen.

Die Antwort sollte also keineswegs Resignation, sondern eine aktive Gestaltung sein, einige Möglichkeiten konnten in dieser Arbeit aufgezeigt werden.

²⁹⁴ *Heinegg* in FK EUR, Art. 31 EUV Rn. 2.

Selbstständigkeitserklärung

„Ich erkläre, dass die vorliegende Arbeit selbstständig von mir verfasst wurde, andere als die angegebenen Hilfsmittel und Quellen nicht benutzt worden sind und dass die gedruckte Fassung und die Fassung in der eingereichten elektronischen Datei identisch sind.“

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Shresth", is written over a large, faint, light blue watermark that says "Wasserzeichen".