

RESEARCH

Sarah Wagner

Die Human Rights Sanctions der EU gegen staatliche Akteure

Eine europa- und völkerrechtliche
Analyse

 Springer

Die Human Rights Sanctions der EU gegen staatliche Akteure

Sarah Wagner

Die Human Rights Sanctions der EU gegen staatliche Akteure

Eine europa- und völkerrechtliche
Analyse

 Springer

Sarah Wagner
Universität Augsburg
Augsburg, Deutschland

Zugleich Dissertation, Juristische Fakultät der Universität Augsburg
Erstgutachten: Prof. Dr. Ferdinand Wollenschläger
Zweitgutachten: Prof. Dr. Thilo Rensmann, LL.M.
Disputation: 23. April 2024

ISBN 978-3-658-45313-8 ISBN 978-3-658-45314-5 (eBook)
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-45314-5>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <https://portal.dnb.de> abrufbar.

© Der/die Herausgeber bzw. der/die Autor(en), exklusiv lizenziert an Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2024

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten. Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Springer ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.
Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Wenn Sie dieses Produkt entsorgen, geben Sie das Papier bitte zum Recycling.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2023/2024 von der Juristischen Fakultät der Universität Augsburg als Dissertation angenommen. Sie entstand während meiner Zeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und Öffentliches Wirtschaftsrecht von Herrn Prof. Dr. Ferdinand Wollenschläger, Universität Augsburg und als Referentin beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Für die Drucklegung wurden Rechtsprechung, Literatur und Sanktionierungspraxis der EU bis April 2024 berücksichtigt.

Besonderer Dank gilt meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Ferdinand Wollenschläger für die Betreuung der Arbeit und seine hilfreichen Ratschläge in den verschiedenen Phasen des Dissertationsprojektes. Herrn Prof. Dr. Thilo Rensmann, LL.M. danke ich für seine wertvollen Anregungen und die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Für die Erstellung des Manuskriptes bedanke ich mich herzlich bei meinem Partner Angelo Tonn.

Der größte Dank gebührt meinen Eltern Angelika und Michael Wagner für ihre stets liebevolle und uneingeschränkte Unterstützung. Sie haben dadurch nicht nur maßgeblich zum Gelingen des Dissertationsvorhabens beigetragen, sondern meinen bisherigen Werdegang überhaupt erst ermöglicht. Ihnen ist deshalb diese Arbeit gewidmet.

Inhaltsverzeichnis

Teil I Einleitung

1	Blacklisting zum Schutz internationaler Menschenrechte	3
2	Der Gegenstand der Untersuchung	9
3	Der Gang der Untersuchung	13

Teil II Die Targeted Sanctions in der EU

4	Die Abgrenzung zu den traditionellen Wirtschaftssanktionen	17
4.1	Die Gemeinsamkeiten und Unterschiede von targeted sanctions und Wirtschaftssanktionen	17
4.2	Die gängigsten Maßnahmen im Bereich der Wirtschaftssanktionen	18
4.3	Die historische Entwicklung traditioneller Wirtschaftssanktionen	19
4.4	Die Effizienz traditioneller Wirtschaftssanktionen	21
5	Die Entwicklung hin zu targeted sanctions	23
5.1	Die Vorteile von targeted sanctions	23
5.2	Die historische Entwicklung von targeted sanctions	24
5.3	Die UN-determinierten targeted sanctions	25
5.3.1	Die aktuelle Praxis	25
5.3.2	Die Voraussetzungen für das Eingreifen des UN-Sicherheitsrates	26

5.3.2.1	Die Bedrohung des Friedens, Art. 39 UN-Charta	27
5.3.2.2	Die friedlichen Sanktionsmaßnahmen, Art. 41 UN-Charta	28
6	Die targeted sanctions und traditionellen Wirtschaftssanktionen in der heutigen EU-Sanktionspraxis	31
7	Die Erscheinungsformen von targeted sanctions in der EU	33
7.1	Das Reiseverbot (travel ban)	34
7.1.1	Der Grundsatz	34
7.1.2	Die Ausnahmetatbestände	34
7.1.2.1	Die Ausnahme aufgrund völkerrechtlicher Verpflichtung	34
7.1.2.2	Die Ausnahme aufgrund humanitärer Notlage	34
7.1.2.3	Die Ausnahme aufgrund der Teilnahme an einer Tagung	35
7.1.2.4	Die Ausnahme aufgrund der Teilnahme an einem Gerichtsverfahren	35
7.1.3	Die Erteilung der Ausnahmegenehmigung	36
7.2	Das Einfrieren von Vermögenswerten (asset freeze) und das Bereitstellungsverbot	36
7.2.1	Der Grundsatz	36
7.2.1.1	Das Einfrieren von Vermögenswerten (asset freeze)	36
7.2.1.2	Das Bereitstellungsverbot	37
7.2.2	Die Ausnahmetatbestände	37
7.2.2.1	Für das Einfrieren von Vermögenswerten (asset freeze) und das Bereitstellungsverbot	37
7.2.2.2	Für das Einfrieren von Vermögenswerten (asset freeze)	38
7.2.3	Die Erteilung der Ausnahmegenehmigung	39
8	Die Einordnung und Charakteristika der untersuchungsgegenständlichen targeted sanctions	41
8.1	Die sanktionierten Menschenrechtsverletzungen	42
8.1.1	Im themenbezogenen Sanktionsregime	43
8.1.2	In den staatenbezogenen Sanktionsregime	45

8.1.3	Zusammenfassung	47
8.2	Die Gelisteten	47
8.2.1	Die Abgrenzung zu nicht-staatlichen Akteuren	47
8.2.2	Die Listungspraxis	48
8.2.2.1	Angehörige der Exekutive	48
8.2.2.2	Angehörige der Legislative	49
8.2.2.3	Angehörige der Judikative	50
 Teil III Die Europarechtliche Analyse		
9	Targeted sanctions und Menschenrechtsschutz als Teil der GASP	53
9.1	Der Schutz internationaler Menschenrechte als Ziel der GASP	54
9.2	Die Sanktionspolitik der Europäischen Union als Teil der GASP	54
10	Kompetenz und Verfahren	57
10.1	Vor Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon	57
10.2	Nach Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon	59
10.2.1	Der GASP-Beschluss, Art. 29 EUV	60
10.2.2	Die Verordnung, Art. 215 Abs. 2 AEUV	61
10.2.2.1	Art. 215 Abs. 2 AEUV als Rechtsgrundlage für targeted sanctions gegen alle Individuen	62
10.2.2.2	Die Umsetzung der verschiedenen Erscheinungsformen von targeted sanctions	64
10.2.3	Der Durchführungsbeschluss, Art. 31 Abs. 2 EUV und die Durchführungsverordnung, Art. 291 Abs. 2 AEUV	68
10.2.3.1	Die Unterscheidung von Durchführungsbeschlüssen und -verordnungen	68
10.2.3.2	Der Unterschied zum ursprünglichen Verfahren	69
10.2.3.3	Die Durchführungskompetenz des Rates	70

10.2.3.4	Die Voraussetzungen von Art. 31 Abs. 2 EUV und Art. 291 Abs. 2 AEUV	71
11	Der Rechtsschutz vor den europäischen Gerichten	75
11.1	Die Justiziabilität der Rechtsakte	75
11.1.1	Die grundsätzliche Gerichtsfreiheit der GASP und deren Ausnahmen	75
11.1.2	Die zulässigen Klagearten und deren Voraussetzungen	77
11.1.2.1	Die Individualnichtigkeitsklage, Art. 263 Abs. 4 AEUV	77
11.1.2.2	Das Vorabentscheidungsverfahren, Art. 267 Abs. 1 AEUV	79
11.1.2.3	Die Amtshaftungsklage, Art. 340 Abs. 2 AEUV	81
11.2	Der Überprüfungsumfang von targeted sanctions	86
11.2.1	Der eingeschränkte Überprüfungsumfang der listing criteria	86
11.2.2	Die umfassende Rechtmäßigkeitsprüfung der targeted sanctions	87
11.2.2.1	Die targeted sanctions in UN-determinierten Sanktionsregime	88
11.2.2.2	Die targeted sanctions in staatenbezogenen Sanktionsregime	89
11.2.2.3	Die targeted sanctions gegen Emanationen eines Staates	90
11.2.2.4	Die targeted sanctions gegen staatliche Akteure	92
12	Die Vereinbarkeit mit EU-Grundrechten	95
12.1	Das Recht auf eine gute Verwaltung, Art. 41 GrCh	96
12.1.1	Das Recht auf Gehör, Art. 41 Abs. 2 lit. a) GrCh ...	96
12.1.1.1	Der Schutzbereich	96
12.1.1.2	Die Anwendung auf targeted sanctions ...	97
12.1.2	Das Recht auf Akteneinsicht, Art. 41 Abs. 2 lit. b) GrCh	98
12.1.2.1	Der Schutzbereich	98
12.1.2.2	Die Anwendung auf targeted sanctions ...	99

12.1.3	Das Recht auf Begründung, Art. 41 Abs. 2 lit.	
	c) GrCh	99
	12.1.3.1 Der Schutzbereich	99
	12.1.3.2 Die Anwendung auf targeted sanctions ...	100
12.2	Das Recht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz, Art. 47 GrCh	104
	12.2.1 Der Schutzbereich	104
	12.2.2 Die Anwendung auf targeted sanctions	105
	12.2.2.1 Der geltende Beweisstandard	105
	12.2.2.2 Der Umgang mit Verschlussachen	106
	12.2.2.3 Die Anwendung von Vermutungen	110
	12.2.2.4 Das Stützen auf die behördliche Entscheidung eines Drittstaates	116
12.3	Die Anwendbarkeit der Unschuldsvermutung und der strafrechtlichen Verteidigungsrechte, Art. 48 GrCh	119
	12.3.1 Der Bezug von Human Rights Sanctions zum (internationalen) Strafrecht	120
	12.3.2 Die Auswirkungen einer Bejahung auf den Rechtsschutz der Gelisteten	121
	12.3.2.1 Die Unschuldsvermutung, Art. 48 Abs. 1 GrCh	122
	12.3.2.2 Die strafrechtlichen Verteidigungsrechte, Art. 48 Abs. 2 GrCh, Art. 6 Abs. 1, 3 EMRK	124
	12.3.3 Die Voraussetzungen von Art. 48 GrCh und deren Anwendbarkeit auf targeted sanctions	126
	12.3.3.1 Der Angeklagte im Sinne des Art. 48 GrCh	126
	12.3.3.2 Die punitiven Eigenschaften von targeted sanctions	126
	12.3.3.3 Die präventive Zweckrichtung aller targeted sanctions	127
	12.3.3.4 Ergebnis	130
12.4	Die Vereinbarkeit mit materiellen Grundrechtsstandards	130
13	Fazit	137

Teil IV Die Völkerrechtliche Analyse

14 Die Eröffnung des völkerrechtlichen Anwendungsbereiches	141
14.1 Die Zurechnung staatlichen Handelns über Art. 4 ARSIWA	141
14.2 Der Sinn und Zweck der Maßnahmen	143
15 Das Interventionsverbot	145
15.1 Die Anwendung der Grundbegriffe des Interventionsverbotes	146
15.1.1 Die targeted sanctions gegen staatliche Akteure als Ausübung von Zwang	147
15.1.1.1 Der allgemeine Zwangsbegriff	147
15.1.1.2 Die Anwendung auf die untersuchungsgegenständlichen targeted sanctions	148
15.1.2 Die Einschränkung innerer staatlicher Angelegenheiten durch die Menschenrechte des ius cogens	150
15.1.2.1 Grundlagen	150
15.1.2.2 Die Anwendung auf die untersuchungsgegenständlichen targeted sanctions	152
15.1.3 Ergebnis	154
15.2 Die targeted sanctions als Ausübung extraterritorialer Jurisdiktion	154
15.2.1 Grundlagen	154
15.2.2 Problemstellung	156
15.2.3 Die Anwendung auf die untersuchungsgegenständlichen targeted sanctions	158
15.2.3.1 Die Ausübung von Jurisdiktion durch die EU-Mitgliedstaaten	158
15.2.3.2 Die Verhängung von targeted sanctions als Ausübung extraterritorialer Jurisdiktion	159
16 Das Recht der Staatenimmunität	167
16.1 Der Immunitätsschutz staatlicher Akteure	167
16.1.1 Die funktionelle Immunität	168

16.1.2	Die personelle und absolute Immunität	170
16.1.3	Die Übertragung auf die untersuchungsgegenständlichen targeted sanctions	170
16.2	Die Anwendung auf die untersuchungsgegenständlichen targeted sanctions	171
16.2.1	Die funktionelle Immunität	171
16.2.2	Die absolute Immunität	173
	16.2.2.1 Während der Amtszeit	173
	16.2.2.2 Nach der Amtszeit	175
16.2.3	Ergebnis	175
17	Gesamtergebnis	177
Teil V Zusammenfassung		
18	Targeted Sanctions in der EU	181
19	Europarechtliche Analyse	183
20	Völkerrechtliche Analyse	187
	Rechtsprechungsverzeichnis	191
	Literaturverzeichnis	195

Abkürzungsverzeichnis

A.A.	andere Ansicht
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a.F.	alte Fassung
ARSIWA	Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts
Art.	Artikel
Brook. J. Int'l L	Brooklyn Journal of International Law
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
CML Rev.	Common Market Law Review
CYELS	Cambridge Yearbook of European Legal Studies
ders.	derselbe
d.h.	das heißt
Ebd.	Ebenda
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EJIL	European Journal of International Law
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union

EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
f.	folgende
ff.	fortfolgende
Fn.	Fußnote
FP-IPWSKR	Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
gem.	gemäß
GrCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
ICLQ	The International and Comparative Law Quarterly
IGH	Internationaler Gerichtshof
ILC	International Law Commission
Int. T.L.R.	International Trade Law and Regulation
IPBPR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IPWSKR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
JCES	Journal of Contemporary European Studies
JICJ	Journal of International Criminal Justice
MPEPIL	Max Planck Encyclopedia of Public International Law
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NJECL	New Journal of European Criminal Law
NJIL	Nordic Journal of International Law
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
RGDE	Revista General de Derecho Europeo
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
s.	siehe
SIS	Schengener Informationssystem
s.o.	siehe oben
sog.	sogenannt
StIGH	Ständiger Internationaler Gerichtshof
u.a.	unter anderem
UJIEL	Utrecht Journal of International and European Law
UN	United Nations

UNCh	Charta der Vereinten Nationen
UNGA	United Nations General Assembly
UNSC	United Nations Security Council
VerfO-EuG	Verfahrensordnung des Gerichts
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
vs.	versus
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention
YJIL	The Yale Journal of International Law
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z.B.	zum Beispiel
Zeus	Zeitschrift für europarechtliche Studien
Ziff.	Ziffer

Teil I
Einleitung



Blacklisting zum Schutz internationaler Menschenrechte

1

Ob der Einsatz von Giftgas als Mittel der Kriegsführung gegen die eigene Bevölkerung durch den syrischen Machthaber Baschar al-Assad¹, das Niederschlagen demokratischer Bewegungen in Belarus² oder das brutale Vorgehen gegen die Bevölkerungsgruppe der Rohingya in Myanmar³, die Liste von Menschenrechtsverletzungen durch staatliche Stellen gegen die eigene Bevölkerung ist lang und auch kein Phänomen jüngerer Zeit. Während die Gewährung grundlegender Rechte innerhalb eines Staatsgebietes allerdings früher ausschließlich als innere Angelegenheit der Staaten behandelt wurde, brachte das 20. Jahrhundert unter dem Eindruck der Schrecken des Zweiten Weltkrieges und der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft den internationalen Menschenrechtsschutz in seiner heutigen Form hervor.⁴

Die Instrumente, die der internationalen Gemeinschaft bei der Überwachung elementarer Menschenrechte zur Verfügung stehen, nehmen zunächst den Staat als Völkerrechtssubjekt in den Blick und lassen – abgesehen von der internationalen Strafgerichtsbarkeit des IStGH – die für die Menschenrechtsverletzungen konkret verantwortlichen Personen außer Acht.

¹ Siehe www.tagesschau.de/ausland/syrien-chemiewaffen-107.html (zuletzt abgerufen am 13.09.2022).

² Siehe www.bpb.de/kurz-knapp/hintergrund-aktuell/338800/belarus-widerstand-gegen-lukaschenko (zuletzt abgerufen am 01.05.2024).

³ Siehe www.uno-fluechtlingshilfe.de/hilfe-weltweit/myanmar (zuletzt abgerufen am 01.05.2024).

⁴ Siehe www.bpb.de/izpb/7455/universeller-menschenrechtsschutz?p=all (zuletzt abgerufen am 01.05.2024); Bogdanova, S. 163.

Allerdings fehlt es gerade bei den ständigen Menschenrechtseinrichtungen der Vereinten Nationen an effektiven Durchsetzungsmechanismen. So sehen die beiden großen Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen – der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR) und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPWSKR) – lediglich vor, dass die Vertragsstaaten in regelmäßigen Abständen gegenüber Ausschüssen aus unabhängigen Experten Bericht darüber zu erstatten haben, welche Maßnahmen sie zur Verwirklichung der in dem Pakt anerkannten Rechte getroffen haben und welche Fortschritte sie erzielt haben (siehe Art. 40 IPBPR, Art. 16 IPWSKR). Die Ausschüsse können ihnen Vorschläge zur Behebung etwaiger Mängel machen. Diese sind jedoch nicht bindend. Auch die Möglichkeit der Staatenbeschwerden (s. Art. 41 IPBPR, Art. 10 FP-IPWSKR) zieht keine konkreten Sanktionsmaßnahmen nach sich, sondern bloß einen Bericht, in dem der Sachverhalt beschrieben wird. Der UN-Menschenrechtsrat in Genf, dem die Aufgabe zukommt die Einhaltung der von den Staaten eingegangenen Menschenrechtsverpflichtung zu überwachen, kann ebenfalls nur Empfehlungen aussprechen.⁵

Konkrete Maßnahmen (friedliche Sanktionsmaßnahmen nach Art. 41 UN-Charta oder militärische Sanktionsmaßnahmen nach Art. 42 UN-Charta) gegen den Staat sind nur durch eine Resolution des UN-Sicherheitsrates nach Kapitel VII der UN-Charta möglich, wenn dieser in der Menschenrechtssituation eines Landes eine Friedensbedrohung im Sinne des Art. 39 UN-Charta sieht oder im Wege solche Konzepte wie der Schutzverantwortung (*responsibility to protect; R2P*) oder der humanitären Intervention. Egal ob gegen den Staat im Wege militärischer oder nicht-militärischer Maßnahmen vorgegangen wird, haben sie allerdings Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung des Landes.

Zu deren Schutz ist ein Vorgehen gegen die konkret für die Menschenrechtsverletzungen verantwortlichen Personen wünschenswert. Ein solches ist auf internationaler Ebene im Wege eines Strafverfahrens vor dem IStGH möglich.

In die Kerbe auf internationaler Ebene direkt gegen die verantwortlichen Personen vorzugehen, schlagen auch die sog. *targeted sanctions*, die multilateral zunächst auf Ebene der Vereinten Nationen entwickelt wurden und sich mittlerweile als gängiges außenpolitisches Tool verschiedener Staaten und auch der EU etabliert haben.⁶ *Targeted sanctions* sehen Finanzsanktionen und Einreiseverbote für solche Personen vor, die als für das zu sanktionierende Verhalten

⁵ Siehe zur Gründung des UN-Menschenrechtsrates UNGA Res. 60/251 v. 15.03.2006.

⁶ Siehe Teil II 5.2.

verantwortlich identifiziert wurden.⁷ Sie haben sich aus den traditionellen Wirtschaftssanktionen entwickelt, die sich gegen Staaten als Völkerrechtssubjekte richteten und deren grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehr in den Blick nahmen.⁸ Je nachdem wie weitreichend die beschlossenen Maßnahmen waren, hatten die Wirtschaftssanktionen auch schwerwiegende Folgen für die Bevölkerung. Um diese so gering wie möglich zu halten, sah man davon ab, die Gesamtwirtschaft des Staates zu sanktionieren und beschränkte die Maßnahmen auf einzelne für diesen wichtige Wirtschaftssektoren. Auch für diese findet man häufig die Bezeichnung *targeted* oder *smart sanctions*.⁹

Ausgangspunkt für die Entwicklung von *targeted sanctions* gegen Individuen waren Maßnahmen, die gegen mutmaßliche Terroristen verhängt wurden, mit dem Ziel dadurch zukünftige Anschläge zu verhindern. Im Laufe der letzten Jahre wurde der Kreis der Zielpersonen auf andere nicht-staatliche, aber auch auf staatliche Akteure erweitert. Auch die Sachverhalte, die den Sanktionen zugrunde liegen, decken mittlerweile eine ganze Bandbreite weiterer Szenarien ab und beschränken sich nicht mehr nur auf den internationalen Terrorismus.

Welche Personen im Rahmen eines bestimmten Sanktionsregimes den Maßnahmen unterworfen werden sollen, wird von einer Reihe von Kriterien bestimmt. Sie definieren, welche Gruppen von Personen für das missbilligte Verhalten verantwortlich zu machen sind und deshalb sanktioniert werden sollen, um das mit den Maßnahmen verfolgte Ziel zu erreichen. Man spricht dabei von den sog. *listing criteria*. Erfüllen Personen die Listungskriterien finden sie ihren Namen und weitere persönliche Informationen, wie ihren Geburtsort oder ihr Geburtsdatum, sowie die Gründe für die Annahme sie erfüllten die Kriterien, auf den sog. *blacklists*.

Targeted sanctions aufgrund von staatlicher Seite angeordneten Menschenrechtsverletzungen können als Kombination des internationalen Vorgehens gegen Menschenrechtsverletzungen begehende Staaten und direktes Vorgehen gegen die verantwortlichen Individuen angesehen werden. Die sanktionierten Personen sind „der Staat“, so dass es letztlich staatliches Handeln ist, das sanktioniert wird. Dies tangiert die völkerrechtliche Ebene, auf der eine Zulässigkeit der Maßnahmen untersucht werden muss. Auf der anderen Seite greifen sie in die privaten Rechte der gelisteten Personen ein, so dass ein ausreichender Rechtsschutz vor unabhängigen Stellen und Gerichten gewährleistet sein muss.

⁷ Siehe Teil II 7.

⁸ Siehe Teil II 4.

⁹ *Happold*, in: *Happold/Eden*, S. 89 f.

Trotz des Verhältnisses der Gelisteten zum staatlichen Machtapparat lässt sich an der jüngsten Sanktionspraxis der Europäischen Union erkennen, dass eine Abkehr von der Sanktionierung von Verbindungen zu herrschenden Eliten stattfindet und dafür mehr das individuelle Fehlverhalten der einzelnen Personen in den Mittelpunkt gerückt wird. Gerade die zunehmende Bedeutung von themenbezogenen Sanktionsregime verdeutlicht dies und zeigt sich auch an der direkten Nennung staatlicher Akteure im neuen EU-Sanktionsregime gegen schwere Menschenrechtsverletzungen und -verstöße (siehe Art. 1 Abs. 3 lit. a) des Beschlusses 2020/1999/GASP des Rates vom 7. Dezember 2020).¹⁰

Das EU-Sanktionsregime gegen schwere Menschenrechtsverletzungen und -verstöße reiht sich ein in vergleichbare Initiativen überall auf der Welt, die auf den Tod des russischen Staatsangehörigen Sergei Magnitsky zurückzuführen sind. Nachdem Herr Magnitsky einen groß angelegten Korruptionsskandal in russischen Ministerien aufgedeckt hatte und zu einer mehrjährigen Haftstrafe verurteilt wurde, bei der er unter ungeklärten Umständen 2009 zu Tode kam, startete sein ehemaliger Vorgesetzter Bill Browder in den USA eine Kampagne, die zunächst vorsah, die russischen Beamten zu sanktionieren, die als für den Tod von Magnitsky verantwortlich angesehen wurden.¹¹ Diese mündete 2012 in die Verabschiedung des *Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act*.¹² Vier Jahre später trat darauf aufbauend in den Vereinigten Staaten ein neues Gesetz in Kraft, das bezweckte gegen Menschenrechtsverletzungen weltweit im Wege von gezielten Sanktionsmaßnahmen vorzugehen.¹³ Hierbei handelte es sich um den sog. *Global Magnitsky Human Rights Accountability Act*.¹⁴ Weitere Länder folgten diesem Beispiel, unter anderem die EU-Staaten Estland, Lettland und Litauen, die davon Gebrauch machten, dass die Durchsetzung von Einreiseverboten nicht

¹⁰ Hiervon zu unterscheiden, sind die Listungen solcher Personen, die mit den für das sanktionierende Verhalten primär Verantwortlichen verbunden sind. Dabei handelt es sich weiterhin um ein gängiges Listungskriterium.

¹¹ *Nesbitt*, Ottawa L. Rev. 48 (2017), S. 507 (553); *Portela*, RGDE 54 (2021), S. 19; *Eckes*, European Foreign Affairs Review 26 (2021), S. 219 (220); *van der Have*, Security and Human Rights 30 (2019), S. 56 (58 f.).

¹² Russia and Moldova Jackson-Vanik Repeal and Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012, Pub. L. No. 112 – 208 v. 14.12.2012.

¹³ Siehe für eine Darstellung der Entwicklung der US Magnitsky Acts *Moiseienko*, S. 1 ff., 31 ff.

¹⁴ Global Magnitsky Human Rights Accountability Act, Pub. L. No. 114 – 328 v. 23.12.2016.