



Infobrief

Rechtliche Grundlagen für die Verhängung zielgerichteter Sanktionen („Smart Sanctions“) durch die Vereinten Nationen und die Europäische Union

Anja Schubert

Rechtliche Grundlagen für die Verhängung zielgerichteter Sanktionen („Smart Sanctions“) durch die Vereinten Nationen und die Europäische Union

Verfasserin: Regierungsdirektorin Dr. Anja Schubert
Aktenzeichen: WD 2 – 3010-121/11
Abschluss der Arbeit: 1. Juni 2011
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Sanktionsregime der Vereinten Nationen	4
2.1.	Rechtsgrundlage und Listing-Verfahren	4
2.2.	Rechtsschutz der von Sanktionen betroffenen Personen und Institutionen	6
2.2.1.	Allgemeines Verfahren nach Resolution 1730 (2006) des Sicherheitsrates	6
2.2.2.	Besonderes Verfahren nach Resolution 1904 (2009) des Sicherheitsrates für das Al-Quaida/Taliban-Sanktionsregime	7
2.3.	Darstellung des Verfahrens am Beispiel der Sanktionen gegen Libyen	8
2.3.1.	Das Listing-Verfahren	8
2.3.2.	Das De-Listing-Verfahren	9
3.	Sanktionsregime der Europäischen Union innerhalb der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik	10
3.1.	Rechtsgrundlage und Listing-Verfahren	10
3.2.	Rechtsschutz der von Sanktionen betroffenen Personen und Institutionen	12

1. Einleitung

Sanktionen dienen dazu, das Verhalten anderer Staaten oder Einheiten zu beeinflussen, um z. B. Menschenrechtsverletzungen zu beenden oder Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu fördern. Zunächst wurden Sanktionen, z. B. in Form umfassender Handelsembargos, gegen Staaten und ihre Regierungen gerichtet. Diese Sanktionspraxis geriet jedoch zunehmend in die Kritik, da der erwartete politische Druck auf die Staaten in einigen Fällen ausblieb und die Sanktionen zudem negative Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung und die Wirtschaft unbeteiligter dritter Staaten hatten. Seit Mitte der neunziger Jahre richten sich die Sanktionen deshalb zunehmend gegen Einzelpersonen und/oder staatliche oder nichtstaatliche Organisationen oder Unternehmen, deren Verhalten beeinflusst werden soll.¹ Diese als „smart sanctions“, „targeted sanctions“, intelligente oder zielgerichtete Sanktionen bezeichneten Sanktionen umfassen Maßnahmen wie z. B. Reisebeschränkungen, das Einfrieren von Geldern und anderen Vermögenswerten, Flugverbote, Embargos für bestimmte Güter (z. B. Waffen oder Rohstoffe) oder diplomatische Restriktionen.²

Die folgende Darstellung gibt einen Überblick über die rechtlichen Grundlagen der Verhängung von „smart sanctions“ durch die Vereinten Nationen (VN) und die Europäische Union (EU) sowie die Möglichkeiten der von den Sanktionen betroffenen Einzelpersonen und Unternehmen, Rechtsschutz gegen die Sanktionen zu erhalten.³

2. Sanktionsregime der Vereinten Nationen

2.1. Rechtsgrundlage und Listing-Verfahren

Rechtsgrundlage für die Verhängung von Sanktionen durch den Sicherheitsrat ist Kapitel VII der Satzung der Vereinten Nationen (SVN). Danach kann der Sicherheitsrat nach Feststellung einer Friedensbedrohung die Verhängung militärischer und/oder nicht-militärischer Zwangsmaßnahmen beschließen, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen (Art. 39 i.V.m. Art. 41 f. SVN). Der Sicherheitsrat bestimmt die zu treffenden Maßnahmen und setzt gem. Art. 29 SVN einen Sanktionsausschuss ein, der sich aus den Mitgliedern des Sicherheitsrates zusammensetzt. Dieser erstellt in der Regel eine Liste der Personen und Institutionen, auf welche die Maßnahmen Anwendung finden, aktualisiert diese Liste und überwacht die Umsetzung der Sanktionen.

Gegenwärtig bestehen auf VN-Ebene Sanktionsregime für im Einzelnen näher bestimmte Personen und Institutionen mit Bezug zu folgenden Ländern:

-
- 1 Dazu ausführlich Wolf-Zimper, Zielgerichtete Sanktionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen und effektiver Rechtsschutz, 2009, S. 31 ff.
 - 2 UN Security Council Sanctions Committees: An Overview, abrufbar unter: <http://www.un.org/sc/committees/> (Stand: 1.6.2011). Zur Entstehungsgeschichte und zum Konzept der sog. „smart sanctions“ siehe auch López-Jacoiste, The UN Collective Security System and its Relationship with Economic Sanctions and Human Rights, in: Max Planck Yearbook of United Nations Law (UNYB) 14 (2010), S. 273 ff., S. 297 ff. ff.
 - 3 Zur Wirksamkeit von Sanktionen siehe Elliot, Assessing UN sanctions after the Cold War, in: International Journal 65 (2009/10) 1, S. 85 ff.

- Somalia und Eritrea⁴
- Irak⁵
- Liberia⁶
- Demokratische Republik Kongo⁷
- Elfenbeinküste⁸
- Sudan⁹
- Libanon¹⁰
- Nordkorea¹¹
- Iran¹²
- Libyen¹³.

Daneben bestehen zwei Sanktionsregime mit Bezug zu Anti-Terror-Maßnahmen, von denen das eine Al-Quaida, die Taliban und diesen nahestehende Personen und Einheiten („entities“) erfasst.¹⁴ Das andere geht auf Resolution 1373 (2001) zurück, welche die Mitgliedstaaten in Reaktion auf die Anschläge vom 11. September 2001 verpflichtet, selbst die zu treffenden Personen und Institutionen zu identifizieren. Damit unterscheidet es sich von den anderen Sanktionsregimen,

-
- 4 Security Council Committee pursuant to resolutions 751 (1992) and 1907 (2009) concerning Somalia and Eritrea, abrufbar unter: <http://www.un.org/sc/committees/751/> (Stand: 1.6.2011).
 - 5 Security Council Committee pursuant to resolutions 1518 (2003), abrufbar unter: <http://www.un.org/sc/committees/1518/> (Stand: 1.6.2011).
 - 6 Security Council Committee pursuant to resolutions 1521 (2003) concerning Liberia, abrufbar unter: <http://www.un.org/sc/committees/1521/> (Stand: 1.6.2011).
 - 7 Security Council Committee pursuant to resolutions 1533 (2004) concerning the Democratic Republic of the Congo, abrufbar unter: <http://www.un.org/sc/committees/1533/> (Stand: 1.6.2011).
 - 8 Security Council Committee pursuant to resolutions 1572 (2004) concerning Côte d’Ivoire, abrufbar unter: <http://www.un.org/sc/committees/1572/> (Stand: 1.6.2011).
 - 9 Security Council Committee pursuant to resolutions 1591 (2005) concerning the Sudan, abrufbar unter: <http://www.un.org/sc/committees/1591/> (Stand: 1.6.2011).
 - 10 Security Council Committee pursuant to resolutions 1636 (2005), abrufbar unter: <http://www.un.org/sc/committees/1636/> (Stand: 1.6.2011).
 - 11 Security Council Committee pursuant to resolutions 1718 (2006), abrufbar unter: <http://www.un.org/sc/committees/1718/> (Stand: 1.6.2011).
 - 12 Security Council Committee pursuant to resolutions 1737 (2006), abrufbar unter: <http://www.un.org/sc/committees/1737/> (Stand: 1.6.2011).
 - 13 Security Council Committee pursuant to resolutions 1970 (2011) concerning Libyan Arab Jamahiriya, abrufbar unter: <http://www.un.org/sc/committees/1970/> (Stand: 1.6.2011).
 - 14 Security Council Committee established pursuant to resolution 1267 (1999) concerning Al-Quaida and the Taliban and Associated Individuals and Entities, abrufbar unter: <http://www.un.org/sc/committees/1267/> (Stand: 1.6.2011). Eine Liste der bestehenden sowie beendeten Sanktionsregime des Sicherheitsrates ist abrufbar unter: <http://www.un.org/sc/committees/> (Stand: 1.6.2011).

bei denen die zu treffenden Personen unmittelbar durch den Sicherheitsrat oder den von diesem eingesetzten Sanktionsausschuss bestimmt werden.¹⁵

Das Verfahren, in dem der Sanktionsausschuss darüber entscheidet, welche Personen/Institutionen auf die Liste gesetzt werden (sog. Listingverfahren), richtet sich nach den Leitlinien des jeweiligen Sanktionsausschusses.

Beschreibungen des Sanktionsregimes mit Informationen zur Art der verhängten Sanktionen und ihrer Zielgruppe, die zugrundeliegenden Resolutionen, die Liste/n der zu sanktionierenden Personen/Institutionen, die Leitlinien über die Arbeitsweise sowie Jahresberichte und Pressemitteilungen des Sanktionsausschusses, Informationen zum sog. De-Listing-Verfahren sowie ggf. weitere Dokumente finden sich auf den Internetseiten des jeweiligen Sanktionsregimes.¹⁶

2.2. Rechtsschutz der von Sanktionen betroffenen Personen und Institutionen

Personen, die auf eine Liste eines Sanktionsausschusses aufgenommen wurden, können ihre Streichung von der Liste beantragen. Mit Blick auf das Verfahren ist zwischen dem allgemeinen Verfahren und dem besonderen Verfahren für Sanktionen, die sich gegen Al-Quaida, die Taliban und diesen nahestehende Personen und Einheiten richten, zu unterscheiden. Ein darüber hinausgehender Rechtsschutz besteht auf VN-Ebene nicht.

2.2.1. Allgemeines Verfahren nach Resolution 1730 (2006) des Sicherheitsrates

Mit Resolution 1730 (2006) richtete der Sicherheitsrat eine Koordinierungsstelle für die Entgegennahme von Streichungsanträgen, den sog. Focal Point, als zentrale Stelle im Generalsekretariat für die Entgegennahme von Anträgen auf Streichung aus der jeweiligen Liste ein. Personen oder Einheiten, die sich auf der Liste befinden, können einen Antrag auf Streichung nunmehr entweder über den Focal Point oder über ihren Aufenthalts- oder Heimatstaat stellen, sofern dieser keine Erklärung abgegeben hat, dass seine Bewohner oder Staatsangehörigen Anträge auf Streichung von der Liste unmittelbar an den Focal Point zu richten haben.¹⁷ Eine entsprechende Erklärung hat bislang lediglich Frankreich abgegeben.¹⁸

Erhält der Focal Point einen Antrag auf Streichung, so leitet er ihn zwecks Stellungnahme an den Aufenthalts- und/oder Heimatstaat des Antragstellers sowie den oder die Staaten weiter, welche die Aufnahme in die Liste beantragt hatten. Das weitere Verfahren richtet sich danach, ob einer dieser Staaten die Streichung befürwortet oder Einwände gegen die Streichung erhebt oder ob diese Staaten keine Stellung zu dem Antrag beziehen:

15 Security Council Counter-Terrorism Committee, abrufbar unter: <http://www.un.org/en/sc/ctc/> (Stand: 1.6.2011).

16 Dazu s. o. Fn. 4 bis 14. Zu Hintergrundinformationen über das Counter-Terrorism Committee siehe Fn. 15.

17 S/RES/1730 (2006), Ziffer 1 sowie Annex.

18 UN Security Council Sanctions Committees, abrufbar unter: <http://www.un.org/sc/committees/dfp.shtml> (Stand: 1.6.2011).

Befürwortet einer dieser Staaten die Streichung, so übermittelt er seine Empfehlung unter Beifügung einer Erläuterung dem Ausschussvorsitzenden, welcher den Antrag auf Streichung auf die Tagesordnung des Ausschusses setzt.

Erhebt einer dieser Staaten Einwände gegen die Streichung, so informiert der Focal Point den Ausschuss und stellt diesem Kopien des Antrags zur Verfügung. Die Mitglieder des Ausschusses sind sodann eingeladen, den zu Rate gezogenen Staaten mögliche relevante Informationen zur Bewertung des Antrags zu übermitteln.

Hat keiner dieser Staaten innerhalb einer Frist von drei Monaten Stellung bezogen oder eine Fristverlängerung beantragt, so benachrichtigt der Focal Point die Ausschussmitglieder und stellt ihnen Kopien des Antrags zur Verfügung. Jedes Ausschussmitglied kann sodann nach Konsultation des Staates, der die Aufnahme in die Liste beantragt hatte, dem Ausschussvorsitzenden die Streichung von der Liste unter Beifügung einer Erläuterung empfehlen. Wird eine solche Empfehlung nicht innerhalb einer Frist von einem Monat ausgesprochen, so gilt der Antrag als zurückgewiesen.

Der Antragsteller wird über die Entscheidung des Ausschusses informiert.¹⁹

2.2.2. Besonderes Verfahren nach Resolution 1904 (2009) des Sicherheitsrates für das Al-Quaida/Taliban-Sanktionsregime

Mit Resolution 1904 (2009) nahm der Sicherheitsrat die Anträge auf Streichung von der Liste des Al-Quaida/Taliban-Sanktionsregimes aus dem allgemeinen Verfahren heraus und richtete hierfür das „Büro der Ombudsperson“ ein. Personen oder Einheiten, die sich auf der Liste befinden, können einen Antrag auf Streichung nunmehr nur noch über die Ombudsperson oder über ihren Aufenthalts- oder Heimatstaat stellen, sofern dieser keine Erklärung abgegeben hat, dass seine Bewohner oder Staatsangehörigen Anträge auf Streichung von der Liste unmittelbar an die Ombudsperson zu richten haben.²⁰

Das Mandat der Ombudsperson erstreckt sich auf die Einholung von Informationen und die Kommunikation mit dem Antragsteller sowie betroffenen Staaten und Organisationen. Die Ombudsperson erstellt einen umfassenden Bericht für den Sanktionsausschuss, der eine Zusammenfassung sämtlicher, für die Behandlung des Antrags relevanter Informationen sowie eine Beschreibung der Aktivitäten der Ombudsperson und der Hauptargumente für die Entscheidung über den Antrag enthält. Nach einer Frist von 30 Tagen setzt der Ausschussvorsitzende den Antrag auf die Tagesordnung des Ausschusses. Die Ombudsperson informiert den Antragsteller über den Ausgang des Verfahrens.²¹

19 S/RES/1730 (2006), Annex Ziffer 5 ff.

20 Security Council Committee established pursuant to resolution 1267 (1999) concerning Al-Quaida and the Taliban and Associated Individuals and Entities, Fact Sheet on De-Listing, abrufbar unter: http://www.un.org/sc/committees/1267/fact_sheet_delisting.shtml (1.6.2011), Ziffer 4.

21 Im Einzelnen dazu siehe S/RES/1904 (2009), Ziffer 21 und den Annex II der Resolution sowie Ziffer 7 der Leitlinien des Ausschusses. Kritisch dazu Feinäugle, Individualrechtsschutz gegen Terroristenlistung?, ZRP 2010,

2.3. Darstellung des Verfahrens am Beispiel der Sanktionen gegen Libyen

Mit Resolution 1970 (2011) verhängte der Sicherheitsrat ein Waffenembargo gegen Libyen, Reisebeschränkungen für die in Annex 1 der Resolution genannten oder durch den Sanktionsausschuss für Libyen bestimmten Personen und für die Vermögenswerte der in Annex 2 der Resolution genannten oder durch den Sanktionsausschuss bestimmten Personen oder Einheiten („entities“) ein. Ferner legte er die Kriterien für die Bestimmung dieser Personen und Einheiten fest und errichtete den Sanktionsausschuss für Libyen.²² Mit Resolution 1973 (2011) errichtete der Sicherheitsrat eine Flugverbotszone über Libyen, modifizierte und erweiterte die Sanktionen der Vorgängerresolution und verhängte ein Start-, Lande- und Überflugverbot für libysche Fluglinien.²³

Der Sanktionsausschuss für Libyen trifft seine Entscheidungen im Konsensverfahren.²⁴ Es bedarf somit nicht der positiven Zustimmung sämtlicher Ausschussmitglieder, sondern lediglich der Abwesenheit ausdrücklicher Gegenstimmen.²⁵ Kann ein Konsens nicht hergestellt werden, so wird die Angelegenheit an den Sicherheitsrat überwiesen.²⁶ Daneben kann der Ausschuss seine Entscheidungen auch im schriftlichen Verfahren treffen. In diesem Fall müssen die Ausschussmitglieder mögliche Einwände in der Regel binnen fünf Werktagen erheben. Gehen innerhalb dieser Frist keine Einwände ein, so gilt der Vorschlag als angenommen.²⁷

2.3.1. Das Listing-Verfahren

Einen Antrag auf Aufnahme einer Person oder Einheit auf die Liste können (nur) Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen stellen.²⁸ Sie sollen die Gründe für die Aufnahme entsprechend der in den Resolutionen des Sicherheitsrats genannten Kriterien sowie die Art der zugrundeliegenden Beweismittel so detailliert wie möglich darlegen und Beweismaterial, das zur Verfügung gestellt werden kann, bereitstellen. Ferner sollen sie die Teile ihrer Begründung kennzeichnen, die öffentlich zugänglich oder auf Nachfrage anderen Staaten zugänglich gemacht werden können.²⁹

188 ff.; Kirschner, Security Council Resolution 1904 (2009): A Significant Step in the Evolution of the Al-Qaida and Taliban Sanctions Regime?, ZaöRV 2010, 585 ff., 599 ff.

22 S/RES/1970 (2011) Ziffern 9 ff., 15 ff. und 17 ff., 22 f. und 24 f.

23 S/RES/1973 (2011) Ziffern 6 ff., 13 ff., 17 f., 19 ff. und 22 f.

24 Ziffer 4 lit. (a) Provisional Guidelines of the Committee for the Conduct of its Work (im Folgenden: Leitlinien), abrufbar unter: <http://www.un.org/sc/committees/1970/pdf/Provisional%20Guidelines.pdf> (Stand: 1.6.2011).

25 Wolfrum/Pichon, Consensus, in: Wolfrum (Hrsg.), Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPE-PIL) online edition, Rn. 3.

26 Ziffer 4 lit. (c) der Leitlinien.

27 Ziffer 4 lit. (d) der Leitlinien.

28 Ziffer 5 lit. (b) der Leitlinien.

29 Ziffer 5 lit. (c) der Leitlinien.

Auch sollen sie hinreichend Informationen zum Zwecke der Identifizierung der Person oder Einheit liefern.³⁰

Der Ausschuss behandelt Anträge auf Aufnahme auf die Liste in der Regel innerhalb einer Frist von fünf Tagen. Erhält er innerhalb dieses Zeitraumes keine Einwände, so werden die Personen / Einheiten auf die Liste aufgenommen.³¹

Das Sekretariat soll innerhalb einer Frist von einer Woche nach Aufnahme in die Liste den Aufenthaltsstaat sowie ggf. den Heimatstaat unter Beifügung der öffentlich zugänglichen Informationen, einer Beschreibung der Wirkungen der Aufnahme in die Liste, dem Verfahren für Anträge auf Streichung von der Liste und möglichen Ausnahmestimmungen benachrichtigen. Die Staaten, die eine solche Benachrichtigung erhalten haben, sind sodann unter Ausschöpfung aller zur Verfügung stehenden Möglichkeiten verpflichtet, die Person oder Einheit innerhalb angemessener Zeit über ihre Aufnahme in die Liste zu benachrichtigen.³²

Die Liste und ihre Aktualisierungen werden auf den Internetseiten des Ausschusses veröffentlicht und den Mitgliedstaaten übermittelt, die dazu ermutigt werden, für eine weite Verbreitung zu sorgen.³³

2.3.2. Das De-Listing-Verfahren

Einen Antrag auf Streichung von der Liste können die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen sowie die Personen/Einheiten, deren Namen sich auf der Liste befinden, stellen.³⁴ Letztere können sich entweder direkt an den sog. Focal Point wenden oder über ihren Aufenthalts- oder Heimatstaat, sofern dieser keine Erklärung abgegeben hat, dass seine Bewohner oder Staatsangehörigen Anträge auf Streichung von der Liste unmittelbar an den Focal Point zu richten haben.³⁵ Der Antrag soll insbesondere die Gründe nennen, aus denen die Aufnahme in die Liste nicht oder nicht länger den Kriterien der Resolution entspricht.³⁶

Richtet der Antragsteller seinen Antrag auf Streichung an den Focal Point, so folgt das Verfahren dem in Resolution 1730 (2006) beschriebenen Verfahren.³⁷

30 Ziffer 5 lit. (d) der Leitlinien.

31 Ziffer 5 lit. (b) der Leitlinien.

32 Ziffer 5 lit. (g) der Leitlinien.

33 Ziffer 6 lit. (d) der Leitlinien.

34 Ziffer 7 lit. (a) und (b) der Leitlinien. Dazu s. o. Abschnitt 2.2.1.

35 Ziffer 7 lit. (c) und (d) der Leitlinien. Eine entsprechende Erklärung hat bislang lediglich Frankreich abgegeben; s. o. Fn. 18.

36 Ziffer 7 lit. (e) der Leitlinien.

37 Ziffer 7 lit. (g) der Leitlinien.

Übermittelt der Antragsteller seinen Antrag auf Streichung durch seinen Aufenthalts- oder Heimatstaat, so soll dieser den Staat, welcher die Aufnahme in die Liste beantragt hatte, konsultieren. Möchte der Aufenthalts- oder Heimatstaat nach diesen Konsultationen den Antrag weiter verfolgen, so soll er versuchen, den anderen Staat davon zu überzeugen, einen gemeinsamen oder getrennten Antrag auf Streichung an den Ausschuss zu richten. Gelingt ihm dies nicht, so kann er den Antrag im schriftlichen Verfahren stellen. Der Ausschussvorsitzende informiert die betroffenen Staaten über den Ausgang des Verfahrens.³⁸

Das Sekretariat soll innerhalb einer Frist von einer Woche nach Streichung aus der Liste den Aufenthaltsstaat sowie ggf. den Heimatstaat benachrichtigen. Die Staaten, die eine solche Benachrichtigung erhalten haben, sind sodann unter Ausschöpfung aller zur Verfügung stehenden Möglichkeiten verpflichtet, die Person oder Einheit innerhalb angemessener Zeit über ihre Streichung aus der Liste zu informieren.³⁹

3. Sanktionsregime der Europäischen Union innerhalb der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik

3.1. Rechtsgrundlage und Listing-Verfahren

Die Europäische Union setzt zum einen die Sanktionen des VN-Sicherheitsrates um. Zum anderen verhängt sie eigenständige Sanktionen, die nicht auf einem Mandat des Sicherheitsrates beruhen.⁴⁰ Die Umsetzung von Sanktionen des Sicherheitsrates und der Erlass eigenständiger Sanktionen durch die Europäische Union im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) folgen dem zweistufigen Verfahren des Art. 215 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).⁴¹ Danach erlässt der Rat zunächst einen Beschluss nach Titel V Kapitel 2 des Vertrages über die Europäische Union (EUV, insbesondere Art. 28 f. EUV) über den Erlass von Sanktionen („restriktive Maßnahmen“), welche sich gegen einen oder mehrere Drittstaaten (Art. 215 Abs. 1 AEUV) sowie gegen natürliche oder juristische Personen sowie Gruppierungen oder nichtstaatliche Einheiten (Art. 215 Abs. 2 AEUV) richten können. Dieser Beschluss im Rahmen der GASP muss in der Regel einstimmig gefasst werden (Art. 31 Abs. 1 S. 1 EUV). Er muss auf ein Tätigwerden der EU gerichtet sein und zumindest den Adressaten und die Art der

38 Ziffer 7 lit. (h) der Leitlinien.

39 Ziffer 5 lit. (i) der Leitlinien.

40 Die Sanktionen werden auf europäischer Ebene auch als „restriktive Maßnahmen“ bezeichnet. Zu den verschiedenen Sanktionstypen, die auf EU-Ebene verhängt werden, siehe Europäischer Auswärtiger Dienst, Sanctions or restrictive measures, 17.3.2011, S. 3 ff. abrufbar unter: http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/index_en.htm (Stand: 1.6.2011). In dem Dokument finden sich auch Hinweise auf die Grundlagendokumente der EU für die Verhängung von Sanktionen. Die in dem Dokument genannten Rechtsgrundlagen beruhen allerdings noch auf dem Stand vor dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages.

41 Daneben besteht nach Art. 75 AEUV im Rahmen des Raums der Freiheit, Sicherheit und des Rechts die Möglichkeit, zur Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus Verwaltungsmaßnahmen in Bezug auf Kapitalbewegungen und Zahlungen zu treffen. Das Verhältnis zwischen Art. 75 AEUV und Art. 215 AEUV ist umstritten; vgl. Müller-Ibold, in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), EU-Verträge. Kommentar nach dem Vertrag von Lissabon, 5. Aufl. 2010, Art. 215 AEUV Rn. 13 f.; Geiger, in: Geiger/Khan/Kotzur (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl. 2010, Art. 215 AEUV Rn. 4; Kotzur, in: Geiger/Khan/Kotzur, Art. 75 Rn. 2; Cremer, in: Calliess/Ruffert, EUV. AEUV Kommentar, 4. Aufl. 2011, Art. 215 Rn. 30; Schulte, Der Schutz individueller Rechte gegen Terroristen, 2010, S. 448 f.

Sanktionen näher beschreiben.⁴² In einem zweiten Schritt erlässt der Rat sodann die „erforderlichen Maßnahmen“ zur Umsetzung dieses Beschlusses; der Umsetzungsbeschluss des Rates ergeht auf gemeinsamen Vorschlag des Hohen Vertreters und der Kommission mit qualifizierter Mehrheit. Das Europäische Parlament wird hierüber unterrichtet (Art. 215 Abs. 2 AEUV).

Soweit es um Sanktionen der Vereinten Nationen geht, besteht auf EU-Ebene zumeist kein Umsetzungsspielraum, da der Sicherheitsrat in der Regel die zu treffenden Maßnahmen detailliert beschreibt. Überlässt der Sicherheitsrat die Bestimmung der konkreten Adressaten hingegen – wie im Falle der VN-Resolution 1373 (2001) – den Mitgliedstaaten oder erlässt die EU eigenständige Sanktionen, so regelt zumeist der Beschluss im Rahmen der GASP, welche Sanktionen zu ergreifen sind.⁴³

In seiner Grundsatzentscheidung im Fall Kadi, welche das Einfrieren von Geldern und anderen wirtschaftlichen Ressourcen in Umsetzung von Sanktionen des Sicherheitsrats gegen Al-Qaida, die Taliban und diesen nahestehende Personen und Einheiten betraf, stellte der Europäische Gerichtshof (EuGH) einen Verstoß gegen den Anspruch auf rechtliches Gehör, das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz und das Grundrecht auf Eigentum fest und erklärte die zugrunde liegende Verordnung für nichtig. Zur Begründung führte er aus, dass den Betroffenen weder die ihnen zur Last gelegten Umstände mitgeteilt worden waren, mit denen die gegen sie verhängten Sanktionen begründet wurden, noch ihnen das Recht gewährt worden war, innerhalb einer angemessenen Frist nach Verhängung der Sanktionen Auskunft über diese Umstände zu erhalten.⁴⁴ Seitens der Kommission wurde dem Urteil dadurch Rechnung getragen, dass die Gründe für die Sanktionen den Betroffenen gegenüber bekannt gemacht wurden und ihnen vor Erlass einer neuen Verordnung Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wurde.⁴⁵ Die im Falle Kadi erlassene neue Verordnung wurde jedoch nunmehr in erster Instanz ebenfalls wegen Verletzung der Verteidigungsrechte des Betroffenen sowie der Grundrechte auf effektiven Rechtsschutz und auf Eigentum für nichtig erklärt.⁴⁶

Auf EU-Ebene bestehen zur Zeit Sanktionsregime mit Bezug zu knapp 30 Ländern sowie jeweils ein Sanktionsregime mit Bezug zu Al-Qaida, Osama Bin Laden und den Taliban sowie zu terroristischen Vereinigungen.⁴⁷ Eine Liste der bestehenden Sanktionsregime mit den zugrundeliegenden Ratsbeschlüssen und einer Kurzbeschreibung der Art der verhängten Sanktionen und des

42 Müller-Ibold (Fn. 41), Art. 215 AEUV Rn. 4.

43 Müller-Ibold (Fn. 41), Art. 215 AEUV Rn. 8.

44 EuGH, Urteil vom 3.9.2008, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Yassin Abdullah Kadi und Al Barakaat International Foundation/Rat der Europäischen Union, Rn. 333 ff. Dazu siehe nur Arndt/Königeter/Last, Das Terroristen-Urteil des EuGH, Wissenschaftliche Dienste, Europa Nr. 25/08 (6.11.2008).

45 EuG, Urteil vom 30.9.2010, Rs. T-85/09, Yassin Abdullah Kadi/Europäische Kommission, Rn. 53 ff. Soweit ersichtlich werden nunmehr auch in anderen Fällen die Gründe für die Sanktionen bekannt gemacht.

46 EuG (Fn. 45), Rn. 171 ff. Gegen das Urteil wurden Rechtsmittel eingelegt.

47 Stand: 1.6.2011.

betroffenen Personenkreises ist auf den Internetseiten des Europäischen Auswärtigen Dienstes abrufbar.⁴⁸

3.2. Rechtsschutz der von Sanktionen betroffenen Personen und Institutionen

Natürliche und juristische Personen, die von Sanktionen der Europäischen Union betroffen sind, können hiergegen Nichtigkeitsklage nach Art. 263 Abs. 4 AEUV i.V.m. Art. 275 Abs. 2 AEUV erheben. Voraussetzung dafür ist, dass die Klagefrist von zwei Monaten ab Bekanntgabe der Sanktionen an den Betroffenen noch nicht abgelaufen ist (Art. 263 Abs. 6 AEUV).⁴⁹ Die Betroffenen sind in der Verordnung, welche den GASP-Beschluss umsetzt, über die ihnen zur Verfügung stehenden Rechtsmittel zu informieren (Art. 215 Abs. 3 AEUV).⁵⁰

Der EuGH hat in seiner Grundsatzentscheidung im Fall Kadi ausdrücklich die umfassende gerichtliche Überprüfbarkeit auch solcher Unionsrechtsakte bejaht, die Sanktionen des Sicherheitsrats auf europäischer Ebene umsetzen. Prüfungsmaßstab sei auch in solchen Fällen der Grundrechtsstandard der Europäischen Union.⁵¹ Durch die Sanktionen betroffen sein können insbesondere das Recht auf Eigentum, die Fortbewegungsfreiheit, das Recht auf Privat- und Familienleben sowie das Recht auf ein faires Verfahren.⁵²

(A. Schubert)

48 Europäische Kommission, „Restrictive measures (sanctions) in force“, abrufbar unter: http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf (Stand: 1.6.2011).

49 Zu weiteren Klagemöglichkeiten und der Begründetheit solcher Klagen siehe Müller-Ibold (Fn. 41), Art. 215 AEUV Rn. 9.

50 Müller-Ibold (Fn. 41), Art. 215 AEUV Rn. 11.

51 EuGH (Fn. 44), Rn. 280 ff.

52 López-Jacoiste (Fn. 2), S. 320 ff.; Meyer, Lost in Complexity – Gedanken zum Rechtsschutz gegen Smart Sanctions in der EU, ZEuS 2007, 1 ff.