

**Tübinger Schriften  
zum internationalen und europäischen Recht**

---

**Band 97**

# **Smart Sanctions in der Europäischen Union**

**Von**

**Eva Lotte Stöckel**



**Duncker & Humblot · Berlin**

EVA LOTTE STÖCKEL

Smart Sanctions in der Europäischen Union

Tübinger Schriften  
zum internationalen und europäischen Recht

Herausgegeben von  
Martin Nettesheim  
in Gemeinschaft mit  
Heinz-Dieter Assmann  
Kristian Kühl, Hans v. Mangoldt  
Wernhard Möschel, Wolfgang Graf Vitzthum  
Joachim Vogel  
sämtlich in Tübingen

Band 97

# Smart Sanctions in der Europäischen Union

Von

Eva Lotte Stöckel



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät  
der Eberhard Karls Universität Tübingen  
hat diese Arbeit im Wintersemester 2011/2012  
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

D 21

Alle Rechte vorbehalten  
© 2014 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fremddatenübernahme: Konrad Triltsch GmbH, Ochsenfurt  
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin  
Printed in Germany

ISSN 0720-7654  
ISBN 978-3-428-13896-8 (Print)  
ISBN 978-3-428-53896-6 (E-Book)  
ISBN 978-3-428-83896-7 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit entstand in den Jahren 2006 bis 2009 während meiner Zeit als externe Doktorandin am Lehrstuhl von Herrn Prof. Dr. Joachim Vogel an der Universität Tübingen. Rechtsentwicklung und Literatur sind bis November 2009 berücksichtigt. Bei der Darstellung der von der EU erlassenen Sanktionsregime im zweiten Kapitel der Arbeit wurden darüber hinaus die aktuellen Entwicklungen bis Juni 2013 erfasst.

Ganz herzlich bedanke ich mich bei meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Joachim Vogel, Ri OLG, für die Betreuung der Arbeit. Er hat mich von der Themensuche bis zur Veröffentlichung der Arbeit unterstützt und mit seinen wertvollen Ratschlägen zum Gelingen der Dissertation beigetragen. Ferner möchte ich Herrn Prof. Dr. Dr. Dres. h.c. Kristian Kühl für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens danken. Den Herausgebern dieser Schriftenreihe, darunter Herr Prof. Dr. Martin Nettessheim, Herr Prof. Dr. Joachim Vogel, Ri OLG, und Herr Prof. Dr. Dr. Dres. h.c. Kristian Kühl danke ich sehr herzlich für ihre Fürsprache und die Aufnahme in diese Schriftenreihe.

Ein besonderer Dank gilt außerdem Herrn OStA i.R. Hans-Michael Thiele für das aufwendige Korrekturlesen des Manuskripts. Unverzichtbar für das Gelingen der Dissertation waren darüber hinaus eine Reihe von Freunden. Sie haben die Promotionszeit miterlebt und durch ihre Aufmunterungen einen wesentlichen Beitrag zum guten Gelingen dieser Arbeit geleistet. Dazu gehören insbesondere Herr Dr. Dominic Thiele, Frau Tanja Krueel und Herr Christoph Stancke, die Teile der Arbeit kritisch gelesen und durch ihre Hinweise und Anregungen zu deren Verbesserung beigetragen haben.

Der größte Dank gebührt jedoch meiner Mutter für ihre nicht nur finanzielle Unterstützung während der langen Jahre meiner Ausbildung. Ohne ihren fortwährenden Beistand wäre dieser Werdegang nicht möglich gewesen. Ihr und meinem verstorbenen Vater ist die Arbeit gewidmet.

Hamburg, im Juni 2013

*Eva Stöckel*



# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorbemerkungen</b>	23
§ 1 Einleitung	23
§ 2 Thesen	25
§ 3 Gang der Untersuchung	27
<i>Erstes Kapitel</i>	
<b>Einführung</b>	29
§ 1 Begriffsbestimmung	29
§ 2 Kategorisierung	30
A. Smart sanctions nach UN-Vorbild	31
I. Smart sanctions zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus	31
II. Smart sanctions gegen Staatschefs, Amtsträger und kriminelle Eliten	32
B. EU-autonome smart sanctions	32
C. Zusammenfassung	33
D. Fazit	34
§ 3 Systematische Einordnung	35
A. Smart sanctions außerhalb der Terrorismusbekämpfung	36
B. Smart sanctions zur Terrorismusbekämpfung	36
I. Terrorismusbekämpfung als grenzüberschreitendes Problem	36
II. Einordnung der smart sanctions zur Terrorismusbekämpfung	41
III. Fazit	45
§ 4 Historische Entwicklung	46
A. Ursprünge im „bürgerlichen Tod“	46



B. Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung .....	47
C. Vorbilder für smart sanctions auf nationaler und internationaler Ebene .....	49
D. Defizite traditioneller Wirtschaftssanktionen .....	52
E. Smart sanctions des UN-Sicherheitsrats .....	55

### *Zweites Kapitel*

#### **Smart sanctions in der Europäischen Union** 57

§ 1 Smart sanctions zur Terrorismusbekämpfung .....	57
A. Smart sanctions gegen die Taliban und Al-Qaida .....	57
I. Sanktionen gegen den Staat Afghanistan .....	58
II. Ausweitung der Sanktionen auf Osama bin Laden und Al-Qaida .....	59
III. Verschärfung der Verbotsmaterie durch Verordnung (EG) Nr. 881/2002 ..	60
IV. Einführung humanitärer Ausnahmebestimmungen .....	62
V. Regelmäßige Verlängerung und Fortentwicklung der Maßnahmen .....	63
VI. Das Sanktionsverfahren auf UN-Ebene .....	66
1. Das Listing-Verfahren .....	67
2. Das Delisting-Verfahren .....	68
3. Mangelnde Transparenz des Verfahrens .....	69
4. Aktuelle Entwicklung .....	72
a) Das neue Mandat des 1267er-Komitees .....	74
b) Einsetzung des 1988er-Komitees .....	75
c) Aktuelle Verfahrensverbesserungen .....	76
d) Fazit .....	80
B. Smart sanctions zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus .....	81
I. Reaktion auf die Anschläge vom 11. September 2001 .....	81
II. Mandat des Counter Terrorism Committee .....	83
III. Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 .....	85

§ 2 Smart sanctions gegen Amtsträger und kriminelle Eliten .....	89
A. UN-determinierte Listen .....	89
I. Irak .....	90
1. Hintergrund .....	90
2. Smart sanctions des UN-Sicherheitsrats und der EU .....	91
3. Aktuelle Entwicklung .....	93
II. Liberia .....	94
1. Hintergrund .....	94
2. Smart sanctions des UN-Sicherheitsrats und der EU .....	95
3. Entwicklung ab 2003 .....	98
III. Côte d’Ivoire .....	99
1. Hintergrund .....	99
2. Smart sanctions des UN-Sicherheitsrats und der EU .....	100
3. Aktuelle Entwicklung .....	103
IV. Demokratische Republik Kongo .....	104
1. Hintergrund .....	104
2. Smart sanctions des UN-Sicherheitsrats und der EU .....	106
3. Aktuelle Entwicklung .....	109
V. Sudan (Darfur) .....	110
1. Hintergrund .....	110
2. Smart sanctions des UN-Sicherheitsrats und der EU .....	111
3. Aktuelle Entwicklung .....	113
VI. Ermordung von Rafik Hariri (Libanon) .....	114
VII. Demokratische Volksrepublik Korea .....	115
1. Hintergrund .....	115
2. Smart sanctions des UN-Sicherheitsrats und der EU .....	116
3. Entwicklung bis 2007 .....	118
4. Entwicklung ab 2009 .....	118
5. Aktuelle Entwicklung .....	120
VIII. Iran .....	122
1. Hintergrund .....	122

2. Smart sanctions des UN-Sicherheitsrats und der EU	123
a) Verordnung (EU) Nr. 359/2011	125
b) Verordnung (EU) Nr. 267/2012	126
3. Aktuelle Entwicklung	128
IX. Somalia	129
1. Hintergrund	129
2. Smart sanctions des UN-Sicherheitsrats	130
3. Smart sanctions der EU	131
4. Aktuelle Entwicklung	133
X. Eritrea	134
1. Hintergrund	134
2. Smart sanctions des UN-Sicherheitsrats	135
3. Smart sanctions der EU	136
XI. Libyen	137
1. Hintergrund	137
2. Smart sanctions des UN-Sicherheitsrats	138
3. Smart sanctions der EU	140
4. Aktuelle Entwicklung	141
B. EU-autonome smart sanctions	142
I. Ehemaliges Jugoslawien	143
1. Hintergrund	143
2. Smart sanctions der EU	146
II. Myanmar (Burma)	148
1. Hintergrund	148
2. Smart sanctions der EU	148
a) Reisebeschränkungen	148
b) Asset Freezing	149
c) Entwicklung ab 2007	151
3. Aktuelle Entwicklung	153
III. Simbabwe	154
1. Hintergrund	154
2. Smart sanctions der EU	155

3. Entwicklung ab 2004 .....	156
4. Aktuelle Entwicklung .....	157
IV. Unterstützung des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien .....	160
V. Belarus .....	162
1. Hintergrund .....	162
2. Smart sanctions der EU .....	163
a) Reisebeschränkungen .....	163
b) Asset Freezing .....	165
3. Aktuelle Entwicklung .....	167
VI. Republik Guinea (Conakry) .....	168
1. Hintergrund .....	168
2. Smart sanctions der EU .....	170
3. Aktuelle Entwicklung .....	172
VII. Tunesien .....	172
1. Hintergrund .....	172
2. Smart sanctions der EU .....	173
3. Aktuelle Entwicklung .....	174
VIII. Ägypten .....	175
1. Hintergrund .....	175
2. Smart sanctions der EU .....	175
IX. Syrien .....	178
1. Hintergrund .....	178
2. Smart sanctions der EU .....	179
X. Bosnien und Herzegowina .....	181
1. Hintergrund .....	181
2. Smart sanctions der EU .....	181
XI. Guinea-Bissau .....	182
1. Hintergrund .....	182
2. Smart sanctions der EU .....	183
3. Aktuelle Entwicklung .....	185
C. Tatsächliche Wirkungsweise der Elitenlisten .....	186

§ 3 Fazit .....	189
-----------------	-----

*Drittes Kapitel*

**Kompetenz und Verfahren** 191

§ 1 Kompetenz .....	191
A. Rechtslage bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon .....	191
I. Kompetenz gemäß Art. 60 und 301 EGV .....	192
II. Gesamtanalogie gemäß Art. 60, 301 und 308 EGV .....	194
1. Funktion von Art. 308 EGV .....	195
2. Die Rs. Yusuf, Al Barakaat und Kadi .....	197
a) Rechtsprechung des EuG .....	198
b) Rechtsprechung des EuGH .....	202
c) Fazit .....	204
B. Rechtslage unter Berücksichtigung des Vertrags von Lissabon .....	205
§ 2 Verfahren .....	206
A. Rechtslage bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon .....	206
B. Rechtslage unter Berücksichtigung des Vertrags von Lissabon .....	209
C. Unterschiede zwischen UN-determinierten und EU-autonomen Listen .....	211
I. UN-determinierte Liste .....	211
II. EU-autonome Liste .....	212
§ 3 Zusammenfassung .....	213
§ 4 Fazit .....	214

*Viertes Kapitel*

**Das Verhältnis zwischen UN und EU** 216

§ 1 Bindungswirkung des UN-Rechts innerhalb der Gemeinschaftsrechtsordnung .....	216
A. Völkerrechtliche Verpflichtung der EG zur Umsetzung von UN-Resolutionen ..	218
I. Bindung der EG durch die UN-Charta als Verfassung der Staatengemeinschaft .....	218

II. Eintritt der EG in die Pflichten ihrer Mitgliedsstaaten durch Sukzession	221
III. Eintritt der EG in die Pflichten ihrer Mitgliedsstaaten durch Substitution	223
IV. Bindung der EG aufgrund des materiellen Verfassungscharakters der UN-Charta	225
1. Art. 103 und Art. 48 Abs. 2 UN-Charta sowie Art. 30 WVK	225
2. Stellungnahme	227
V. Zusammenfassung	229
VI. Fazit	229
B. Völkerrechtliche Verpflichtung der EU zur Umsetzung rechtswidriger UN-Resolutionen	229
I. Kompetenz des UN-Sicherheitsrats zum Erlass von smart sanctions	231
1. Die Voraussetzungen von Kapitel VII UN-Charta	232
a) Die Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit durch Individuen	233
b) Die Kompetenz des UN-Sicherheitsrats zum Erlass abstrakt-genereller Maßnahmen nach Kapitel VII UN-Charta	236
2. Ermessensspielraum des UN-Sicherheitsrats	237
II. Bindung des UN-Sicherheitsrats an die internationalen Menschenrechte	239
III. Bindung des UN-Sicherheitsrats an den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	242
IV. Die Vermutung zugunsten der Rechtmäßigkeit von UN-Resolutionen	245
V. Unverhältnismäßige Beeinträchtigung dritter Wirtschaftsteilnehmer	246
VI. Zusammenfassung	247
VII. Fazit	248
C. Gemeinschaftsrechtliche Verpflichtung der EG zur Umsetzung von UN-Resolutionen	249
I. Die Rs. Yusuf und Kadi	249
1. Rechtsprechung des EuG	249
2. Reaktionen im Schrifttum	251
II. Der Anwendungsbereich von Art. 297, 307 und 10 EGV	253
1. Das Verhältnis vorgemeinschaftlicher Verträge der Mitgliedsstaaten zum EG-Vertrag	253
2. Die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit gemäß Art. 307 i.V.m. Art. 10 EGV	254

III. Stellungnahme .....	255
1. Gemeinschaftsinterne Wirkung des Art. 307 EGV .....	256
2. Funktionsnachfolge in Bereichen übertragener Kompetenzen .....	257
IV. Umsetzungsverpflichtung gemäß Art. 60, 301 und 308 EGV i.V.m. Art. 14 und 15 EUV .....	260
V. Fazit .....	261
VI. Zusammenfassung .....	261
D. Fazit .....	262
§ 2 Rangverhältnis zwischen UN-Recht und EG-Recht .....	263
A. Verhältnis zwischen UN-Recht und nationalen Rechtsordnungen der EU-Mit- gliedsstaaten .....	264
I. Die Rechtsprechung des EuG in den Rs. Yusuf, Kadi und Ayadi .....	264
II. Umsetzungsverpflichtung der EU-Mitgliedsstaaten .....	264
1. Völkerrechtliche Perspektive .....	264
2. Nationale Perspektive am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland ..	265
III. Fazit .....	266
B. Verhältnis zwischen UN-Recht und EG-Recht .....	267
I. Rangverhältnis zwischen Völkervertragsrecht und gemeinschaftlichem Primärrecht .....	267
II. Die Rs. Yusuf, Kadi und Ayadi .....	269
1. Die Rechtsprechung des EuG .....	269
2. Die Rechtsprechung des EuGH .....	271
3. Reaktionen im Schrifttum .....	273
a) Friedenssicherungsfunktion des UN-Systems .....	273
b) Selbstrücknahmepflicht der Gemeinschaft .....	275
c) Keine Kollision mit völkervertragsrechtlichen Verpflichtungen ..	276
d) Kompatibilität des Menschenrechtsschutzes im Mehrebenensystem ..	276
e) Eigenständigkeit der Gemeinschaftsrechtsordnung .....	277
III. Bewertung: Die Europäische Gemeinschaft als Rechtsgemeinschaft .....	278
1. Garantie der rechtsstaatlichen Bindungen der Mitgliedsstaaten .....	278
2. Völkerrechtskonforme Auslegung im Spannungsverhältnis mit den Verfassungsgrundsätzen des EG-Vertrags .....	279

3. Kein Vorrang des UN-Rechts vor dem EG Recht ..... 282

    a) Art. 307 EGV als Ausnahme zu Art. 6 Abs. 1 EUV ..... 282

    b) Art. 307 i.V.m. Art. 10 EGV ..... 283

    c) Art. 11 EUV ..... 285

    d) Prüfungskompetenz der Gemeinschaftsgerichte bei „politischen Fragen“ ..... 285

IV. Theoretischer Rahmen ..... 287

    1. Dualistisches Modell ..... 288

    2. Monistisches Modell ..... 288

    3. Entwicklung in der Gemeinschaftsjudikatur ..... 290

    4. Aktuelle Tendenzen in der Gemeinschaftsjudikatur ..... 291

    5. Bewertung ..... 294

V. Fazit ..... 298

C. Zusammenfassung ..... 298

D. EU-autonome Listen und EU-autonome smart sanctions ..... 300

E. Fazit ..... 300

*Fünftes Kapitel*

**Vereinbarkeit mit europäischen Grundrechtsstandards** ..... 301

§ 1 Grundrechtsschutz in der EU ..... 301

    A. Rechtslage bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ..... 301

    B. Rechtslage unter Berücksichtigung des Vertrags von Lissabon ..... 304

    C. Fazit ..... 305

§ 2 Vereinbarkeit von smart sanctions mit europäischen Grundrechtsstandards am Beispiel der Terrorismusbekämpfung ..... 306

    A. Recht auf Leben, Art. 2 EMRK ..... 307

    B. Recht auf Eigentum, Art. 1 ZP 1 EMRK ..... 307

        I. Schutzbereich ..... 308

        II. Eingriff ..... 308

        III. Beschränkungen des Eigentumsrechts ..... 310



C. Recht auf Privat- und Familienleben, Art. 8 EMRK .....	314
D. Recht auf ein faires Verfahren, Art. 6 EMRK .....	314
I. Verfahrensgarantien des Art. 6 EMRK .....	316
1. Verfahren über zivilrechtliche Ansprüche (civil rights) .....	317
2. Verfahren über strafrechtliche Anklagen (criminal charge) .....	318
3. Fazit .....	321
II. Recht auf Zugang zu einem unabhängigen und unparteiischen Gericht ...	321
1. Rechtsschutz durch den UN-Sanktionsausschuss .....	322
a) Das Entscheidungsorgan „Gericht“ .....	322
b) Rechtmäßige Beschränkungen des Zugangs zu Gericht .....	323
aa) Begründung einer europarechtlichen „Solange“-Rechtsprechung	324
bb) Verfahren vor dem UN-Sanktionsausschuss .....	325
c) Fazit .....	327
2. Rechtsschutz durch die Gemeinschaftsgerichte .....	328
a) Tatsächliche Kontrolle der Listen durch die Gemeinschaftsgerichte	328
b) Entbehrlichkeit der Tatsachenkontrolle .....	329
aa) Die Tatsachenkontrolle als unverzichtbare Kerngewährleistung	329
des Gemeinschaftsrechts .....	329
bb) Justizgewährungspflicht des Art. 220 EGV .....	330
cc) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz .....	331
dd) Fazit .....	331
c) Beschränkung der Tatsachenkontrolle .....	331
aa) Abstrakt-gegenwärtige Gefahr .....	332
bb) Übertragbarkeit nationaler Eingriffsschwellen auf die Gemein-	333
schaftsebene am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland ...	333
(1) Prognoseentscheidung anhand konkreter Tatsachen .....	334
(2) Flexibilität der Eingriffsschwellen .....	335
(3) Konkrete Gefahr und hinreichender Tatverdacht .....	335
cc) Fazit .....	336
d) Maßstäbe einer gerichtlichen Tatsachenkontrolle in der Rechtspre-	337
chungspraxis des EGMR und der Gemeinschaftsgerichte .....	337
aa) Rechtsprechungspraxis des EGMR .....	337
bb) Rechtsprechungspraxis der Gemeinschaftsgerichte .....	339
(1) EU-autonome Listen .....	339
(2) UN-determinierte Listen .....	342
(3) Fazit .....	344

cc) Geheimdienstlicher Charakter der Informationen .....	344
(1) UN-determinierte Listen .....	345
(2) EU-autonome Listen .....	346
(3) Fazit .....	348
dd) Beweislast .....	348
3. Fazit .....	348
III. Anspruch auf rechtliches Gehör .....	349
1. Schutzbereich .....	349
2. Eingriff .....	350
a) UN-determinierte Listen .....	350
b) EU-autonome Listen .....	351
3. Beschränkung des Anspruchs auf rechtliches Gehör .....	351
a) UN-determinierte Listen .....	353
b) EU-autonome Listen .....	355
4. Heilung .....	355
5. Fazit .....	356
IV. Die Begründungspflicht .....	356
1. Bisherige Praxis .....	356
2. Schutzbereich .....	358
a) Allgemeines .....	358
b) Besonderheiten im Kontext von smart sanctions .....	359
3. Aktuelle Entwicklung .....	361
4. Beschränkungen der Begründungspflicht .....	362
5. Heilung .....	363
6. Rechtsfolgen einer Verletzung .....	364
7. Fazit .....	364
E. Zusammenfassung .....	365
F. Fazit .....	368
§ 3 Rechtsschutzmöglichkeiten unter Berücksichtigung des Vertrags von Lissabon .....	369

*Sechstes Kapitel*

<b>Schlussbetrachtung</b>	371
§ 1 Smart sanctions im Kontext von Freiheit und Sicherheit	371
A. Entwicklung von einer intergouvernementalen Kooperation hin zu einer vergemeinschafteten Union	371
B. Neue grundrechtliche Gefährdungslagen in der EU	374
§ 2 Smart sanctions im Kontext des Grundrechtsschutzes im Mehrebenensystem	375
<b>Entscheidungsverzeichnis</b>	378
<b>Literaturverzeichnis</b>	380

## Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AEUV	Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a.F.	alte Fassung
AJIL	American Journal of International Law
Aktz.	Aktenzeichen
Alt.	Alternative
amtl.	amtlich
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
AT	Allgemeiner Teil
AVR	Archiv des Völkerrechts
AWG	Außenwirtschaftsgesetz
AWV	Außenwirtschaftsverordnung
BB	Betriebs-Berater
Bd.	Band
Begr.	Begründung
Bes. Teil	Besonderer Teil
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen (Amtliche Sammlung)
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen (Amtliche Sammlung)
Bl.	Blatt
BR	Bundesrat
BR-Drucks.	Bundesrats-Drucksache
BT	Bundestag; Besonderer Teil
BT-Drucks.	Bundestags-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
CMLR	Common Market Law Review
ders.	derselbe
d. h.	das heißt
dies.	dieselbe, dieselben
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt

EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	EG-Vertrag (Fassung seit dem Vertrag von Amsterdam)
EJIL	European Journal of International Law
ELJ	European Law Journal
ELR	European Law Reporter
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
EuG	Europäisches Gericht erster Instanz
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte Zeitschrift
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EUV	EU-Vertrag (Fassung seit dem Vertrag von Amsterdam)
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f.	folgende
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
ff.	fortfolgende
Fn.	Fußnote
Fs.	Festschrift, Festgabe
GA	Generalanwalt
GA'in	Generalanwältin
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GATT	General Agreement of Tariffs and Trade (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen)
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
grds.	grundsätzlich
GYIL	German Yearbook of International Law
h.M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
ICLQ	International and Comparative Law Quarterly
IGH	Internationaler Gerichtshof
ILC	International Law Commission
i.S.d.	im Sinne des
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
i.w.S.	im weiteren Sinne
JR	Juristische Rundschau
JZ	JuristenZeitung
Lit.	Literatur
lit.	Litera
MschrKrim	Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
n.F.	neue Fassung
NJIL	Nordic Journal of International Law
NJW	Neue Juristische Wochenschrift

Nr.	Nummer
Nrn.	Nummern
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PJZS	Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
PYIL	Polish Yearbook of International Law
RdC	Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye
RHDI	Revue hellenique de droit international
RIW/AWD	Recht der Internationalen Wirtschaft (Zeitschrift)
RMC	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
Rspr.	Rechtsprechung
Sect.	Section
s. o.	siehe oben
sog.	so genannte
StGB	Strafgesetzbuch
SZIER	Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht
u. a.	und andere
UN	United Nations
UNO	United Nations Organization
usw.	und so weiter
VersR	Versicherungsrecht (Zeitschrift)
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
vgl.	vergleiche
VN	Vereinte Nationen (Zeitschrift)
VO	Verordnung
Vorb.	Vorbemerkung
VVE	Vertrag über eine Verfassung für Europa
wistra	Zeitschrift für Wirtschafts- und Steuerstrafrecht
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches und öffentliches Recht und Völkerrecht
z. B.	zum Beispiel
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
Ziff.	Ziffer/n
zit.	zitiert
ZÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft
ZVglRWiss	Zeitschrift für Vergleichende Rechtswissenschaft



# Vorbemerkungen

## § 1 Einleitung

Die Ereignisse vom 11. September 2001 sowie die Anschläge von London und Madrid am 7. Juli 2005 und 15. Februar 2007 haben gezeigt, dass die westliche Welt einer verstärkten Bedrohung durch den internationalen Terrorismus ausgesetzt ist. Zur Bekämpfung dieser Gefahr sowie bei ihrem Streben nach mehr Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte in der Welt setzen die Vereinten Nationen und die Europäische Union verstärkt auf neue Strategien und Instrumente. Der Verwendung dieser neuartigen Eingriffsmechanismen liegt dabei die Einsicht zugrunde, dass traditionelle Wirtschaftssanktionen häufig ihr eigentliches Ziel verfehlen und zu unerwünschten Nebeneffekten, insbesondere in Form humanitärer Nachteile für die Zivilbevölkerung, führen.

Unter der Bezeichnung *smart sanctions* hat der UN-Sicherheitsrat, gestützt auf Kapitel VII UN-Charta, seit den 90-er Jahren insbesondere Sanktionen gegen Individuen und Organisationen, welche die Drahtzieher friedensbedrohender Maßnahmen unmittelbar und persönlich treffen sollen, verhängt. Vorrangiges Ziel von *smart sanctions* ist es, den Zahlungsverkehr zu unterbinden, mit deren Hilfe Einzelpersonen und Organisationen ihre terroristischen und kriegerischen Aktivitäten finanzieren. Im Zentrum der Anstrengungen steht dabei das Einfrieren von Finanzmitteln und sonstigen Vermögenswerten (*asset freezing*) derjenigen Personen und Organisationen, die im Verdacht stehen, dem internationalen Terrorismus anzugehören oder ihn zu unterstützen. Gleichzeitig richten sich eine Reihe von Sanktionsregimen gegen kriminelle Eliten aus dem Kreis der Staatsführung, die für staatliches Handeln die Verantwortung tragen. Insbesondere durch Reisebeschränkungen und das Einfrieren ihres Vermögens sollen diese zur Wahrung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten angehalten werden. Dabei kommen der Auswahl und Aufnahme der Zielpersonen und –organisationen in Listen (*black listing*) im Rahmen des *asset freezing*, welche entweder bei eigens hierfür eingerichteten Sanktionsausschüssen (*sanctions committees*) auf UN-Ebene oder durch autonome Beschlüsse der Europäischen Union erfolgen, eine Schlüsselrolle zu.

Innerhalb der EU sind die verbindlichen Resolutionen des UN-Sicherheitsrats von Anfang an – stellvertretend für alle Mitgliedsstaaten – durch EG-Verordnungen umgesetzt worden. Wenig Beachtung fand allerdings bisher der Umstand, dass längst nicht mehr alle Individualsanktionen auf die Initiative des UN-Sicherheitsrats zurückgehen. Vielmehr ist die EU mittlerweile dazu übergegangen, *smart sanctions*



auch ohne entsprechendes Vorbild auf UN-Ebene, d. h. EU-autonom, zu erlassen. Auf diese Weise verfolgt sie zunehmend auch eigene Interessen.

Aufgrund dieses normativen Tätigwerdens der EU im Rahmen von *smart sanctions*, entsteht für alle Wirtschaftsteilnehmer in der EU, wie z. B. Banken, Finanzinstitute und Versicherungsgesellschaften, die Verpflichtung, Geldbewegungen durch die gelisteten Personen und Einrichtungen zu verhindern sowie deren Vermögen einzufrieren. Die neuen Eingriffsmechanismen führen daher zu erheblichen Eingriffen in die Freiheitsrechte der Gelisteten.

Im Zuge der Maßnahmen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus, aufgrund derer sich plötzlich zahlreiche Personen und Organisationen auf den schwarzen Listen des Sicherheitsrats und der Europäischen Union wiederfinden, tritt die grundrechtliche Dimension und rechtsstaatliche Problematik von *smart sanctions* deutlich zu Tage. Die Grundrechtskonformität von *smart sanctions* ist daher schnell zum Gegenstand einer Reihe von Verfahren vor den Gemeinschaftsgerichten geworden, bei denen der Grundrechtsschutz auf völkerrechtlicher und europarechtlicher Ebene auf dem Prüfstand steht. Fast auf den Tag genau drei Jahre lang ist die Debatte um die Rechtsschutzmöglichkeiten gegen *smart sanctions* von zwei Leiturteilen des EuG angeführt worden, welche zu massiven Einschnitten in die Grundrechte der Betroffenen geführt und den europäischen Grundrechtsschutz zu Gunsten der UN auf ein nicht mehr hinnehmbares Mindestmaß reduziert haben. In seinem Urteil im Berufungsverfahren *Kadi* und *Al Barakaat* vom 3. September 2008 hat der EuGH aber deutlich gemacht, dass sich die Rechtmäßigkeit von *smart sanctions* innerhalb der Europäischen Union an europäischen Grundrechtsstandards messen lassen muss. Dennoch haben *smart sanctions* die internationale Debatte um das Verhältnis zwischen UN und EU sowie den internationalen Grundrechtsschutz im Mehrebenensystem von nationalem, europäischem und internationalem Recht angeheizt und in diesem Zusammenhang eine Reihe von Fragen aufgeworfen.

Durch den Vertrag von Lissabon wird die Kompetenz der EU zum Erlass von *smart sanctions* gemäß Art. 29 EUV i.V.m. Art. 75 und 215 AEUV ausdrücklich normiert. Die Zweistufigkeit des Verfahrens zum Erlass von *smart sanctions* bleibt dabei aufgrund der nach wie vor nicht erfolgten Supranationalisierung der GASP auch künftig erhalten. Da der Vertrag von Lissabon weder eine Grundrechtsbeschwerde noch einen insofern vergleichbaren Rechtsbehelf einführt, ergeben sich mit Blick auf die Kontrollmöglichkeiten des EuGH im Zusammenhang mit *smart sanctions* aber auch in Zukunft kaum Veränderungen gegenüber der derzeitigen Rechtslage.

## § 2 Thesen

Die nachfolgende Arbeit soll folgende Thesen belegen:

1. Unterscheidet man die innerhalb der EU existierenden *smart sanctions* hinsichtlich ihrer Zielsetzung, lassen sie sich in zwei Kategorien einteilen. Während die erste Gruppe Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung beinhaltet, geht es bei der zweiten Kategorie um Sanktionen gegen die Eliten bestimmter Drittstaaten mit dem Zweck, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte zu schützen und somit zu einer Verbesserung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit beizutragen.
2. Werden *smart sanctions* in Bezug auf ihren Initiator beleuchtet, existieren innerhalb des Mehrebenensystems von nationalem, europäischem und internationalem Recht drei Kategorien. Unterscheiden lassen sich insofern *smart sanctions*, welche (1) auf die Initiative der UN zurückgehen und inhaltsgleich in das Recht der EU implementiert werden, (2) durch ein Zusammenwirken aller drei Ebenen entstehen und (3) autonom auf EU-Ebenen erlassen werden und mit denen die EU ihre eigenen Ziele verfolgt.
3. Trotz der jüngsten Verbesserungen der Rechte gelisteter Personen durch die Einführung humanitärer Mindeststandards im Rahmen des *Listing*-Verfahrens unterliegen sämtliche Kategorien von *smart sanctions* Zweifeln im Hinblick auf ihre Transparenz, Rechtmäßigkeit und Effektivität.
4. Die auf völkerrechtlicher Ebene bestehenden Vorbehalte gegen eine Kompetenz des UN-Sicherheitsrats zum Erlass von *smart sanctions* sowie gegen ihre Vereinbarkeit mit gewohnheitsrechtlich bzw. universell anerkannten Menschenrechten entbinden die UN-Mitgliedsstaaten bis auf wenige Ausnahmen nicht von ihrer völkerrechtlichen Verpflichtung, die durch UN-Resolutionen erlassenen *smart sanctions* anzunehmen und umzusetzen.
5. Eine Verpflichtung der Gemeinschaft zur Umsetzung der nach Kapitel VII UN-Charta erlassenen Beschlüsse des UN-Sicherheitsrats existiert weder in völkerrechtlicher noch in gemeinschaftsrechtlicher Hinsicht. Wird die Gemeinschaft gemäß Art. 60, 301 und 308 EGV tätig, ergibt sich ihre Umsetzungsverpflichtung daher allein aus dem Inhalt des vom Rat im Rahmen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik gemäß Art. 14 oder 15 EUV getroffenen Beschlusses. Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon<sup>1</sup> folgt dies aus Art. 28, 29 EUV i.V.m. Art. 75 und 215 AEUV.

---

<sup>1</sup> Der Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon am 13. Dezember 2007, ABl. (EG) 2007/C 306/01. Zitiert werden die Artikel der konsolidierten Fassung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. (EG) 2008/ C 115/01.