

**Linda Strottheicher**

Das neue EU-Sanktionsregime  
zur Ahnung schwererer  
Menschenrechtsverletzungen  
unter Beachtung der Werte  
und Ziele der EU:  
Analyse und Vergleich zum US-  
„Magnitsky-Act“

**Heft 24**

**März 2022**

**Das neue EU-Sanktionsregime zur Ahndung schwerer  
Menschenrechtsverletzungen unter Beachtung der Werte  
und Ziele der Europäischen Union: Analyse und Vergleich  
zum US-„Magnitsky-Act“**

Von

Linda Strotteicher

Institut für Wirtschaftsrecht  
Forschungsstelle für Transnationales Wirtschaftsrecht  
Juristische und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät  
der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

*Linda Strothteicher ist Studentin der Rechtswissenschaft an der MLU und derzeit studentische Hilfskraft der Gleichstellung der juristischen und wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät.*

Christian Tietje (Hrsg.), Beiträge zum Europa- und Völkerrecht, Heft 24

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <https://www.deutsche-digitale-bibliothek.de/> abrufbar.

ISSN 1612-1368 (print)  
ISSN 1868-1778 (elektr.)

ISBN 978-3-96670-121-1 (print)  
ISBN 978-3-96670-122-8 (elektr.)



Schutzgebühr Euro 5

Die Hefte der Schriftenreihe „Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht“ finden sich zum Download auf der Website des Instituts bzw. der Forschungsstelle für Transnationales Wirtschaftsrecht unter den Adressen:

<http://institut.wirtschaftsrecht.uni-halle.de/de/node/23>  
<http://telc.jura.uni-halle.de/de/node/23>

Institut für Wirtschaftsrecht  
Forschungsstelle für Transnationales Wirtschaftsrecht  
Juristische und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät  
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg  
Universitätsplatz 5  
D-06099 Halle (Saale)  
Tel.: 0345-55-23149 / -55-23180  
Fax: 0345-55-27201  
E-Mail: [ecohal@jura.uni-halle.de](mailto:ecohal@jura.uni-halle.de)

## INHALTSVERZEICHNIS

A. Einleitung.....	5
B. Grundpfeiler: Werte, Ziele und restriktive Maßnahmen der Union.....	6
I. Die Menschenrechte im EUV.....	6
1. Binnenverhältnis .....	6
2. Außenverhältnis .....	7
II. Restriktive Maßnahmen der EU, Art. 215 AEUV .....	8
1. Verfahren zum Erlass restriktiver Maßnahmen .....	8
2. Individualsanktionen.....	9
3. Völkerrechtliche Rechtfertigung von Sanktionen .....	10
C. Entstehungsgeschichte der VO (EU) 2020/1998 .....	12
D. Der Sanktionsmechanismus gegen schwere Menschenrechtsverstöße.....	13
I. Überblick über die VO (EU) 2020/1998 .....	13
II. Schwere Menschenrechtsverletzungen und -verstöße .....	14
1. Verstöße gegen zwingende Normen (ius cogens) .....	14
2. Weit verbreitete und systematische Menschenrechtsverletzungen ...	15
3. Ernste Besorgnis im Hinblick auf die Ziele des Art. 21 EUV.....	15
4. Das Merkmal der „Schwere“ .....	16
5. Abgrenzung zu anderen Menschenrechtsverletzungen- und verstößen.....	16
III. Sanktionen .....	18
1. Reiseverbote .....	18
2. Finanzielle Sanktionen .....	19
IV. Anhang I .....	20
1. Überblick .....	20
a) Beispiel: Der Fall Alexej Nawalny.....	20
b) Weiterer Überblick über den Anhang I .....	21
2. Ausblick .....	22
V. Rechtsschutzmöglichkeiten .....	23
VI. Vergleich zum <i>US Global Magnitsky Act</i> .....	24
E. Die Verwirklichung der Ziele der Union.....	26
I. Die Wirkung der Bekämpfung der Menschenrechtsverletzungen .....	27
II. Schutz, Förderung und Festigung? .....	30
III. Reaktion von Dritten auf die restriktiven Maßnahmen.....	31
F. Schlusswort .....	32
Schriftum .....	33

## A. Einleitung

Am 10. Dezember 1948 verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR). Passend zum 72-jährigen Jubiläum dieser Erklärung trat am 7. Dezember 2020 das neue Sanktionsregime der Europäischen Union (EU) zur Ahndung schwerer Menschenrechtsverletzungen (VO (EU) 2020/1998)<sup>1</sup> in Kraft.

Der Sanktionsmechanismus wird durch die Verordnung sowie dem zeitgleich verabschiedeten Beschluss (GASP) 2020/1999<sup>2</sup> des Rates der Europäischen Union<sup>3</sup> definiert. Der Beschluss der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) setzt „ein[en] Rahmen für gezielte restriktive Maßnahmen zur weltweiten Bekämpfung schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen und -verstöße“.<sup>4</sup> Die vorgesehenen restriktiven Maßnahmen (sog. Sanktionen) richten sich gegen juristische oder natürliche Personen, Organisationen oder Einrichtungen.

Durch den Beschluss soll hervorgehoben werden, dass „die Förderung und der Schutz der Menschenrechte nach wie vor ein Grundpfeiler und eine Priorität des auswärtigen Handelns der EU sind“.<sup>5</sup> Der Sanktionsmechanismus wird auch als Hilfsmittel zur Umsetzung des EU-Aktionsplans für Menschenrechte und Demokratie (2020-2024) verwendet.<sup>6</sup>

Die Sanktionsregelungen wurden äquivalent zum US-amerikanischen Modell, dem sogenannten *Global Magnitsky Act* (offiziell: *Global Magnitsky Human Rights Accountability Act*), gestaltet.<sup>7</sup> Ein Vergleich der Regelungen wird ein Teil der Analyse sein (D VI.).

Ziel der Union ist es, durch die neue Sanktionsregelung ihre Position in der Bekämpfung von globalen Menschenrechtsverstößen zu bestärken.<sup>8</sup> Inwieweit dies geschieht und ob durch den Sanktionsmechanismus die Werte und Ziele der EU gefördert werden, soll in dieser Arbeit beleuchtet werden (E). Ein weiterer Schwerpunkt der

<sup>1</sup> Im Folgenden: Verordnung.

<sup>2</sup> Im Folgenden: Beschluss oder GASP-Beschluss.

<sup>3</sup> Im Folgenden: Rat.

<sup>4</sup> VO (EU) 2020/1998 Erwägungsgrund (EG) (1)

<sup>5</sup> Pressemitteilung Rat der EU, aufrufbar unter: [consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2020/12/07/eu-adopts-a-global-human-rights-sanctions-regime/](https://consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2020/12/07/eu-adopts-a-global-human-rights-sanctions-regime/) (Zugriff: 03.06.2021).

<sup>6</sup> Fragen und Antworten zur Globalen Sanktionsregelung der EU im Bereich der Menschenrechte, aufrufbar unter: [eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/90083/node/90083\\_de](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/90083/node/90083_de) (Zugriff: 03.06.2021).

<sup>7</sup> [europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_en/71725/Remarks\\_by\\_High\\_Representative/Vice-President\\_Josep\\_Borrell\\_at\\_the\\_pressconference\\_following\\_the\\_Foreign\\_Affairs\\_Council](https://europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/71725/Remarks_by_High_Representative/Vice-President_Josep_Borrell_at_the_pressconference_following_the_Foreign_Affairs_Council) (Zugriff: 03.06.2021).

<sup>8</sup> Fragen und Antworten zur Globalen Sanktionsregelung der EU im Bereich der Menschenrechte, aufrufbar unter: [eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/90083/node/90083\\_de](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/90083/node/90083_de) (Zugriff: 03.06.2021).

Analyse wird die kritische Abgrenzung zu anderen Menschenrechtsverletzungen darstellen (D II. 5.).

## B. Grundpfeiler: Werte, Ziele und restriktive Maßnahmen der Union

Durch den neu eingeführten Sanktionsmechanismus soll sich die EU wirksamer für Menschenrechte auf der ganzen Welt einsetzen können, indem sie restriktive Maßnahmen gegen die Verursacher verhängt.<sup>9</sup> Der Ursprung dafür sind der Schutz und die Achtung von Menschenrechten. Dies ist schon im Europäischen Vertrag (EUV) verwurzelt. Regelungen über restriktive Maßnahmen wiederum finden sich im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) wieder.

### I. Die Menschenrechte im EUV

Die Achtung, Wahrung und der Schutz der Menschenrechte wird nicht nur in der Präambel des Europäischen Vertrages erwähnt, sondern findet sich auch in den Werten (Art. 2 S. 1 EUV) und Zielen (Art. 3 I, V S. 2 EUV) der Europäischen Union wieder.

#### 1. Binnenverhältnis

Gemäß Art. 2 EUV stellt die Wahrung der Menschenrechte einen der Werte dar, auf welchen sich die EU als Werteverbund gründet.<sup>10</sup> Die Werte des Art. 2 EUV sind allen Mitgliedsstaaten gemeinsam (Homogenitätsgebot)<sup>11</sup> und gelten auch in ihrem Verhältnis zu der Union.<sup>12</sup> Die Förderung der Werte ist als eines von drei Leitzielen im Art. 3 I EUV verankert.<sup>13</sup> Die Wahrung der Menschenrechte ist somit inbegriffen. Aus den Zielen der EU ergibt sich jedoch keine konkrete Handlungspflicht, sondern vielmehr einen auf Dauer ausgelegten Charakterzug und Leitgedanken, welcher die Auslegung von anderen Vorschriften mitbestimmt und als Richtpunkt und Optimierung für das gesamte Handeln der Union dient.<sup>14</sup> Zudem ist die Achtung jener Werte gem. Art.

<sup>9</sup> Fragen und Antworten zur Globalen Sanktionsregelung der EU im Bereich der Menschenrechte, aufrufbar unter: [eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/90083/node/90083\\_de](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/90083/node/90083_de) (Zugriff: 27.05.2021).

<sup>10</sup> *Callies*, JZ 2004, 1033 (1041 f.).

<sup>11</sup> *Schorkopf*, Homogenität in der Europäischen Union, 69; *Terhechte*, in: Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV Band I, Art. 2 EUV Rn. 3; *Callies*, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV Kommentar, Art. 2 EUV Rn. 7.

<sup>12</sup> *Callies*, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV Kommentar, Art. 2 EUV Rn. 7.

<sup>13</sup> *Müller-Graff*, in: Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV Band I, Art. 3 EUV Rn. 4.

<sup>14</sup> *Müller-Graff*, in: Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV Band I, Art. 3 EUV Rn. 1; *Heintschel von Heinegg*, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 3 EUV Rn. 3.

49 I 1 EUV Voraussetzung zum Beitritt in die Union.<sup>15</sup> Folglich ist die Förderung der Menschenrechte ein auf Dauer angelegtes Ziel der EU sowie eine Beitrittsvoraussetzung.

Menschenrechte finden sich zudem in der europäischen Grundrechtecharta (GrC), in der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) und in den allgemeinen Rechtsgrundsätzen der Mitgliedsstaaten wieder, zu welchen sich die EU durch Art. 6 II, III EUV bekennt.<sup>16</sup>

## 2. Außenverhältnis

Mit einem Blick in die kürzlich erlassene Verordnung VO (EU) 2020/1998 lässt sich feststellen, dass sich diese auf Menschenrechtsverstöße in Drittstaaten bezieht. Dagegen soll beleuchtet werden, inwieweit die Förderung des Menschenrechtsschutzes sich als Wert und Ziel im auswärtigen Handeln der Union wiederfindet.

Die im Art. 2 1 EUV niedergelegten Werte stellen grundsätzlich die „Binnenwerte“ der Europäischen Union dar.<sup>17</sup> In den Zielen der EU (Art. 3 V EUV) wird jedoch auch auf die Beziehungen zur übrigen Welt eingegangen. In diesen fördert und schützt sie ihre Werte (Art. 3 V 1 EUV) und der Beitrag für den Schutz der Menschenrechte ist explizit in Art. 3 V 2 EUV erwähnt.

Vertiefende Ausführungen über die Beziehungen zu Drittstaaten finden sich in den Vorschriften über das auswärtige Handeln der Europäischen Union wieder. Da wäre insbesondere Art. 21 EUV, welcher im 1. Kapitel des Titel V EUV angesiedelt ist. Dieser bezieht sich im ersten Absatz auf den Grundsatz der universellen Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte. Die im Artikel verankerten Grundsätze und Ziele knüpfen inhaltlich an die Werte und Ziele der Art. 2 1 und Art. 3 I, V EUV an.<sup>18</sup> Im Zusammenhang mit dem auswärtigen Handeln der Union stellen die Ziele und Grundsätze rechtsverbindliche Leitlinien dar, die der Union Orientierungspunkte setzen und in Beziehungen zu Drittstaaten versuchen, möglichst große Geltung zu erreichen.<sup>19</sup> Die Begriffe „Grundsätze“ und „Werte“ werden weitgehend als synonym angesehen.<sup>20</sup> Die Förderung und Festigung der Menschenrechte werden dabei noch einmal ganz explizit in Art. 21 II b) EUV erwähnt.

<sup>15</sup> *Jacqué*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 2 EUV, Rn. 18.

<sup>16</sup> *Heintschel von Heinegg*, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 2 EUV Rn. 11.

<sup>17</sup> *Callies/Ruffert*, in: dies. (Hrsg.), EUV/AEUV Kommentar, Art. 2 EUV Rn. 33; *Terhechte*, in: Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV Band I, Art. 2 EUV Rn. 5; *Heintschel von Heinegg*, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 2 EUV Rn. 3.

<sup>18</sup> *Klamert*, in: The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights, Art. 3 TEU Rn. 16; *Regelsberger/Kugelmann*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 21 EUV Rn. 2.

<sup>19</sup> *Heintschel von Heinegg*, in: Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV Band I, Art. 21 EUV Rn. 10.

<sup>20</sup> *Heintschel von Heinegg*, in: Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV Band I, Art. 21 EUV Rn. 9; *Hummer*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 21 EUV Rn. 8.

Die „Ziele und Grundsätze internationalen Handelns“ des Art. 21 EUV finden jedoch nicht nur auf die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 23-41 EUV) Anwendung, sondern auf alle Situationen, in denen die Union auswärtig mit anderen Völkerrechtssubjekten in Beziehung tritt.<sup>21</sup> So beziehen sich die Vorschriften der Art. 21 und Art. 22 EUV auf den gesamten Fünften Teil des AEUV gem. Art. 205 AEUV, welcher sich ebenfalls mit dem auswärtigen Handeln der Union befasst. Darunter fällt auch die für die Verordnung relevante Vorschrift des Art. 215 AEUV über den Erlass restriktiver Maßnahmen.

Art. 21 EUV kehrt somit die Werte und Ziele der EU aus dem Binnenverhältnis nach außen – in den Bereich des auswärtigen Handelns der EU.<sup>22</sup> Eine Maßnahme zur Erfüllung dieses Ziels stellt der Sanktionsmechanismus gegen schwere Menschenrechtsverstöße und –verletzungen dar. Ob oder inwieweit dieser die Menschenrechte fördert, festigt und schützt, wird im Laufe dieser Arbeit erörtert.<sup>23</sup>

## II. Restriktive Maßnahmen der EU, Art. 215 AEUV

Wie aus dem Titel der Verordnung („EU-Sanktionsregime zur Ahndung schwerer Menschenrechtsverletzungen“) schon hervorgeht, sollen von nun an schwerwiegende Menschenrechtsverstöße außerhalb des Unionsbereiches durch restriktive Maßnahmen geahndet werden können.

Mit restriktiven Maßnahmen (Sanktionen) befasst sich Titel IV und der dazugehörige Art. 215 AEUV. Dieser unterscheidet zwischen Wirtschafts- und Finanzsanktionen gegen Drittländer (Art. 215 I 1 AEUV) und gegen nichtstaatliche Einzelne oder Gruppierungen (Art. 215 II AEUV). Unabhängig davon ist das Verfahren zum Erlass restriktiver Maßnahmen jedoch dasselbe, Art. 215 II AEUV.

### 1. Verfahren zum Erlass restriktiver Maßnahmen

Der Erlass von Sanktionen gem. Art. 215 I, II AEUV erfolgt in einem zweistufigen Verfahren. Zuerst ist ein Beschluss im Sinne des Art. 25 b) EUV in Form des Art. 28 EUV oder in Form eines gemeinsamen Standpunktes (Art. 29 EUV) im Rahmen der gemeinsamen Sicherheits- und Außenpolitik notwendig.<sup>24</sup> Dieser muss gemäß Art. 31 I [1] 1 EUV und Art. 24 II 2 EUV grundsätzlich einstimmig vom Rat gefasst werden.<sup>25</sup>

<sup>21</sup> Geiger, in: Geiger/Kahn/Kotzur (Hrsg.), EUV AEUV Kommentar, Art. 21 EUV Rn. 1 ff.; Heintschel von Heinegg, in: Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV Band I, Art. 21 EUV Rn. 4 f..

<sup>22</sup> Hummer, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 21 EUV Rn. 10; Terhechte, in: EU Kommentar, Art. 21 EUV Rn. 4; Heintschel von Heinegg, in: Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV Band I, Art. 21 EUV Rn. 12.

<sup>23</sup> Siehe insbesondere Punkt V.

<sup>24</sup> Hertle, ZEuS 2/2015, 117 (133).

<sup>25</sup> Geiger, in: Geiger/Kahn/Kotzur (Hrsg.), EUV AEUV Kommentar, Art. 215 AEUV Rn. 7; Müller-Ibold, in: EU-Verträge Kommentar, Art. 215 AEUV Rn. 6; Schöbener, in: Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV Band III, Art. 215 AEUV Rn. 8.



Durch die zwingende Voraussetzung eines GASP-Beschlusses wird eine Schnittstelle zwischen dem Bereich der stark intergouvernemental geprägten Koordinierung der GASP und der supranationalen Zuständigkeit bezüglich des Außenhandels der Union geschaffen.<sup>26</sup> Dies hat den Hintergrund, dass die restriktiven Maßnahmen vor allem über den Außenhandel wirken, ihren Ursprung jedoch im gemeinsamen außen- und sicherheitspolitischen Bereich der Mitgliedstaaten haben.<sup>27</sup>

Erst wenn ein gemeinsamer Standpunkt festgelegt (Art. 29 EUV) oder eine gemeinsame Aktion angenommen wurde (Art. 28 EUV), wird der Rat gem. Art. 215 AEUV tätig.<sup>28</sup> Dieser beschließt dann mit qualifizierter Mehrheit Maßnahmen zur Umsetzung auf einem gemeinsamen Beschlussvorschlag der Kommission mit dem\*der Hohen Vertreter\*in der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (Hoher Vertreter).<sup>29</sup>

Wird der Vorschlag mit überwiegender Mehrheit des Rates angenommen, erlässt dieser die restriktiven Maßnahmen. In der Praxis wird häufig der GASP-Beschluss sowie der Akt nach Art. 215 AEUV (hier die Verordnung) zeitgleich verabschiedet.<sup>30</sup>

## 2. Individualsanktionen

Neben den in Art. 215 I AEUV vorgesehenen Wirtschafts- und Finanzsanktionen gegen Drittländer eröffnet Absatz 2 des Art. 215 AEUV die Möglichkeit restriktiver Maßnahmen gegen natürliche oder juristische Personen sowie Gruppierungen und nichtstaatliche Einheiten. Die sogenannten „smart“ oder „targeted“ sanctions<sup>31</sup> wurden erst nach dem Verabschieden des Vertrages von Lissabon ausdrücklich in den Regelungen über restriktive Maßnahmen erwähnt.<sup>32</sup> Die *targeted sanctions* haben den Vorteil, dass sie unmittelbar auf Handlungen von Einzelpersonen reagieren können.<sup>33</sup> Damit werden sie unabhängig von restriktiven Maßnahmen gegen Drittstaaten verhängen und umgehen einen im Vergleich längeren Verhandlungsprozess, was Zeit spart.<sup>34</sup> Zudem soll die allgemeine Bevölkerung geschützt werden, welche häufig unter den Nebenfolgen von Wirtschaftssanktionen gegen Drittstaaten leidet.<sup>35</sup> Wie der englische Name

<sup>26</sup> *Schneider/Terhechte*, in: Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Art. 215 AEUV Rn. 15.

<sup>27</sup> *Hertle*, ZEuS 2/2015, 117 (133).

<sup>28</sup> *Schneider/Terhechte*, in: Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Art. 215 AEUV Rn. 15.

<sup>29</sup> *Müller-Ibold*, in: EU-Verträge Kommentar, Art. 215 AEUV Rn. 6; *Schöbener*, in: Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV Band III, Art. 215 AEUV Rn. 8.

<sup>30</sup> *Erlbacher*, in: The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights, Art. 215 TFEU Rn. 8.

<sup>31</sup> Begriff: *Erlbacher*, in: The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights, Art. 215 TFEU Rn. 15.

<sup>32</sup> *Geiger*, in: Geiger/Kahn/Kotzur (Hrsg.), EUV AEUV Kommentar, Art. 215 AEUV Rn. 10; *Schöbener*, in: Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV Band III, Art. 215 AEUV Rn. 13 ff.

<sup>33</sup> *Hafner*, ZaöRV 76 (2016), 391 (407).

<sup>34</sup> <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage> (Zugriff: 14.06.2021).

<sup>35</sup> *Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 215 Rn. 5; *Schöbener*, in: Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV Band III, Art. 215 AEUV Rn. 14.

schon sagt, wird eine höhere „Zielgenauigkeit“ und Selektivität der Maßnahmen angestrebt. Darüber hinaus können, zumindest theoretisch, politische und wirtschaftliche Konflikte mit Drittstaaten vermieden werden, indem die Sanktionen „Staaten-neutral“ erlassen werden.<sup>36</sup> Jedoch werden häufig Personen in staatlichen Einrichtungen sanktioniert, welche gegebenenfalls im Auftrag des Staates handeln. Die Entstehung eines Konfliktes mit einem Drittstaat ist folglich nicht ganz ausgeschlossen.<sup>37</sup> Individualsanktionen finden sich zudem auch im Art. 75 AEUV wieder.<sup>38</sup> Dieser beinhaltet eine Ermächtigung der EU zum Erlass individual gerichteter Maßnahmen in Bezug auf Kapitalbewegungen und Zahlungen für die Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus.<sup>39</sup>

Auf Individualsanktionen nach Art. 215 II AEUV stützt sich auch die VO (EU) 2020/1998. Diese sieht gemäß Art. 3 restriktive Maßnahmen gegen natürliche oder juristische Personen, Organisationen und Einrichtungen vor, welche im Anhang I aufgelistet werden, Art. 3 III VO (EU) 2020/1998. Die Sanktionen umfassen sowohl Wirtschafts- und Finanzsanktionen als auch Einreise- und Durchreiseverbote, Art. 2; Art. 3 Beschluss (GASP) 2020/1998.

### 3. Völkerrechtliche Rechtfertigung von Sanktionen

Eine völkerrechtliche Rechtfertigung von Sanktionen ist nur dann erforderlich, wenn diese in die Rechtsgüter Anderer eingreifen.<sup>40</sup> Dies ist bei Einreiseverboten nicht der Fall, „da Staaten nicht verpflichtet sind, bestimmte Personen einreisen zu lassen“.<sup>41</sup> Hinsichtlich Wirtschaftssanktionen besteht zumindest laut des Internationalen Gerichtshofes keine Verpflichtung, Wirtschaftsbeziehungen zwischen Staaten aufrecht zu

<sup>36</sup> *Finelli*, The New Human Rights Sanctions Regime: a SWOT Analysis, aufrufbar unter: [europeanlawblog.eu/2021/06/07/the-new-eu-human-rights-sanctions-regime-a-swot-analysis/](http://europeanlawblog.eu/2021/06/07/the-new-eu-human-rights-sanctions-regime-a-swot-analysis/) (Zugriff: 13.06.2021).

<sup>37</sup> Siehe dazu auch Punkt V. 3.

<sup>38</sup> Es besteht keine Einigkeit in der Literatur und der Rechtsprechung dahingehend, wie das Verhältnis zwischen Art. 75 AEUV und Art. 215 II AEUV zu bewerten ist. Einzelne Stimmen in der Literatur sehen Art. 75 AEUV als *lex specialis* zu Art. 215 II AEUV, siehe z.B. *Tietje*, Internationales Wirtschaftsrecht, § 15 Rn. 144; *Kotzur*, in: Geiger/Kahn/Kotzur (Hrsg.), EUV AEUV Kommentar, Art. 75 Rn. 2; die Rechtsprechung und andere Stimmen in der Literatur sehen eine Gleichberechtigung beider Vorschriften, die jeweils einen eigenständigen Anwendungsbereich haben, siehe z.B. *Schöbener*, in: Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV Band III, Art. 215 AEUV Rn. 47; EuGH v. 19.07.2012, Rs. C-130/10, Slg. 2012, Rn. 65 ff.

<sup>39</sup> *Harings*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 75 AEUV Rn. 1, 13; *Müller-Graff*, in: Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV Band II, Art. 75 AEUV Rn. 1.

<sup>40</sup> *Hafner*, ZaöRV 76 (2016), 391 (397).

<sup>41</sup> *Hafner*, ZaöRV 76 (2016), 391 (397).

erhalten.<sup>42</sup> Aufgrund von völkervertraglichen Bindungen (z.B. WTO-Übereinkommen) kann dieser Aussage jedoch nicht mehr pauschal zugestimmt werden.<sup>43</sup>

Die EU verhängt allerdings hinsichtlich der im Mittelpunkt stehenden Sanktionsregelung keine Wirtschaftssanktionen, sondern lediglich finanzielle Sanktionen und Reiseverbote. Finanzielle Sanktionen, wie das Einfrieren von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen, wurden durch die UN-Sicherheitsresolution 1390 (2002) zur Bekämpfung von internationalem Terrorismus eingeführt. Diese setzte die EU in der VO 881/2002 um und nutzt jene restriktiven Maßnahmen auch über die Terrorismusbekämpfung hinaus.<sup>44</sup>

Eine Spannung zwischen Staatensouveränität und den möglichen europäischen Sanktionen ist jedoch nicht von der Hand zu weisen. Eine Rechtfertigung kann jedoch in der Völkerrechtssubjektivität der Union gefunden werden und dem damit verbundenen Recht, auf Völkerrechtsverletzungen zu reagieren.<sup>45</sup> Durch den Vertrag von Lissabon wurde die Union mittels des EU-Vertrags Trägerin von völkerrechtlichen Rechten und Pflichten, wodurch sie Völkerrechtssubjektivität erlangte (Art. 1 III 3, Art. 49 EUV).<sup>46</sup> Damit ist sie an die Regeln des Völkergewohnheitsrechts gebunden, soweit diese auf internationale Organisationen anwendbar sind.<sup>47</sup>

Damit die EU als Union Repressalien verhängen kann, müsste der Drittstaat alle Mitgliedstaaten gleichsam in ihren Rechten verletzen oder die EU als Völkerrechtssubjekt muss in ihren eigenen Rechten verletzt werden.<sup>48</sup> Dies ist bei Menschenrechtsverstößen in Drittstaaten jedoch nicht der Fall. Eine völkerrechtliche Rechtfertigung kommt jedoch auch dann in Betracht, wenn restriktive Maßnahmen als Reaktion auf die Verletzung von *erga-omnes* Pflichten eines Drittstaates verhängen werden.<sup>49</sup> Zu jenen Pflichten gehört auch der völkerrechtliche Menschenrechtsschutz.<sup>50</sup> Solange die EU jedoch nicht selbst in ihren Rechten verletzt wird, dürfen restriktive Maßnahmen der EU nur als *ultima ratio* eingesetzt werden und nur in solchen Situationen, in denen *ius cogens* Vorschriften verletzt werden.<sup>51</sup> Verletzungen von fundamentalen Menschenrechten mit *ius cogens* Charakter erfüllen sowohl das Kriterium der Verletzung einer

<sup>42</sup> IGH, ICJ Reports 1986, 9/138, para. 276: „A State is not bound to continue particular trade relations longer than it sees fit to do so, in the absence of a treaty commitment or other specific legal obligations.”

<sup>43</sup> Tietje, Internationales Wirtschaftsrecht, § 15 Rn. 146.

<sup>44</sup> Tietje, Internationales Wirtschaftsrecht, § 15 Rn. 151.

<sup>45</sup> Cremer, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 215 AEUV Rn. 8.

<sup>46</sup> Bieber/Epiney/Haag/Kotzur, Die Europäische Union, § 3 Rn. 49; Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 1. Kapitel III Rn. 38; 2. Kapitel VI Rn. 457.

<sup>47</sup> Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 2. Kapitel VI Rn. 457.

<sup>48</sup> Cremer, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 215 AEUV Rn. 8.

<sup>49</sup> Cremer, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 215 AEUV Rn. 8.

<sup>50</sup> Dörr, in: Ipsen, Völkerrecht, § 29. Rn. 11 f..

<sup>51</sup> Cremer, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 215 AEUV Rn. 8.

*erga-omnes* Pflicht sowie das Kriterium der Verletzung von *ius cogens* Vorschriften.<sup>52</sup> Somit lässt sich die Sanktionierung solcher Verletzungen völkerrechtlich rechtfertigen.<sup>53</sup>

### C. Entstehungsgeschichte der VO (EU) 2020/1998

Im November 2018 trafen sich Repräsentierende der Mitgliedstaaten der EU erstmals, um das von den Niederlanden vorgeschlagene globale Menschenrechtssanktionsregime zu diskutieren.<sup>54</sup>

Auch das Europäische Parlament forderte den Rat in seiner Entschließung vom 14.03.2019 dazu auf, eine EU-Sanktionsregelung zu errichten, welche auf die gezielte Sanktionierung von Verursachern schwerer Menschenrechtsverstößen abzielt. Diese sollte symbolisch den Namen von *Sergei Magnitski* tragen.<sup>55</sup>

Am 09.12.2019 verkündigte *J. Borrell*, dass sich die Mitgliedsstaaten während einer Tagung des Auswärtigen Rates über die Ausarbeitung eines globalen Sanktionsregimes gegen schwere Menschenrechtsverstöße einig waren.<sup>56</sup> Somit konnte der Auswärtige Europäische Dienst zusammen mit Dienststellen der Kommission seine Arbeit zur Erstellung entsprechender Rechtsdokumente aufnehmen.<sup>57</sup>

Über mehrere Monate berieten sich die Mitgliedsstaaten über die Parameter und den Anwendungsbereich des Sanktionsregimes, auch hierbei war eine politische Einigung aller Beteiligten notwendig.<sup>58</sup> Schlussendlich waren zwei Vorschläge erforderlich, um den GASP-Beschluss und die daraus resultierenden Maßnahmen zu erlassen. Josep Borrell legte in seinem Amt als Hoher Vertreter nach Beratung mit den Außenministern und Außenministerinnen den Vorschlag zum Ratsbeschluss vor.<sup>59</sup> Dieser GASP-Beschluss sollte als im Art. 25 b) ii) EUV genannten Standpunkt (Art. 29 EUV) der Union erlassen werden.<sup>60</sup> Den Vorschlag für die Verordnung reichte er zusammen mit der

<sup>52</sup> IGH, ICJ Reports 1970 (*Barcelona Traction*), 32, Rn. 33 f.; *Frowein*, in: FS Mosler, 241 (243 f.).

<sup>53</sup> Vgl.: *Frowein*, in: FS Mosler, 241 (258 f.).

<sup>54</sup> [rferl.org/a/netherlands-propose-new-eu-human-rights-sanctions-regime](https://www.rferl.org/a/netherlands-propose-new-eu-human-rights-sanctions-regime) (Zugriff: 13.05.2021); [eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage) (Zugriff: 13.05.2021); *Van der Have*, *Security and Human Rights* 30 (2020), 56 (56).

<sup>55</sup> 2019/2580 (RSP) Nr. 1, Nr. 2.

<sup>56</sup> [europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_en/71725/Remarks\\_by\\_High\\_Representative/Vice-President\\_Josep\\_Borrell\\_at\\_the\\_pressconference\\_following\\_the\\_Foreign\\_Affairs\\_Council](https://europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/71725/Remarks_by_High_Representative/Vice-President_Josep_Borrell_at_the_pressconference_following_the_Foreign_Affairs_Council) (Zugriff: 03.06.2021).

<sup>57</sup> *Van der Have*, *Security and Human Rights* 30 (2020), 56 (57); [eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage) (Zugriff: 13.05.2021).

<sup>58</sup> *Borrell*, *Der lange und schwierige Weg hin zu einer globalen Sanktionsregelung der EU im Bereich der Menschenrechte*, aufrufbar unter: [eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage) (Zugriff: 13.05.2021).

<sup>59</sup> *Borrell*, *Der lange und schwierige Weg hin zu einer globalen Sanktionsregelung der EU im Bereich der Menschenrechte*, aufrufbar unter: [eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage) (Zugriff: 13.05.2021).

<sup>60</sup> Beschluss (GASP) 2020/1999 Einleitung („Der Rat der Europäischen Union – gestützt auf den Vertrag über die Europäische Union, insbesondere auf Artikel 29“).

Kommission ein.<sup>61</sup> Als letzten Schritt nahmen die Mitgliedstaaten im Rat das Maßnahmenpaket einstimmig an und der GASP-Beschluss sowie die Verordnung wurden am 07.12.2020 erlassen.<sup>62</sup> Den von dem Europäischen Parlament vorgeschlagenen Namen Magnitski trägt die Verordnung jedoch nicht, um antirussische Konnotationen zu vermeiden.<sup>63</sup> Die Verordnung, welche im Anhang I eine Liste der zu sanktionierenden Einzelpersonen, juristischen Personen, Organisationen und Einrichtungen enthält, wurde zuletzt am 22.03.2021 durch den Rat erweitert.<sup>64</sup>

## D. Der Sanktionsmechanismus gegen schwere Menschenrechtsverstöße

Der neue Sanktionsmechanismus der EU gegen schwere Menschenrechtsverstöße wird sowohl durch die Verordnung als auch durch den GASP-Beschluss geregelt. Dabei finden sich ein Großteil der Regelungen des Beschlusses in der Verordnung wieder, weshalb insbesondere auf diese im Folgenden eingegangen wird.

### I. Überblick über die VO (EU) 2020/1998

Beginnend werden die „Stützen“ der Sanktionsregelung, insbesondere Art. 215 AEUV, der Beschluss (GASP) 2020/1999 sowie der gemeinsame Vorschlag des Hohen Vertreters und der Europäischen Kommission, genannt. Es folgen die Erwägungsgründe (EG), welche an erster Stelle Bezug auf die Inhalte des Beschlusses nehmen. Zudem wird betont, dass die Verordnung mit den Grundrechten und Grundsätzen der EU, welche im Art. 6 EUV niedergelegt sind, im Einklang stehen. Die Grundrechte beziehen sich dabei auf die der GrC (Art. 6 I [1] EUV) und die allgemeinen Grundsätze darüber hinaus auf die der EMRK (Art. 6 III EUV). Ein besonderer Fokus wird dabei auf den Datenschutz (Art. 3 GrC) und dem Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf (Art. 47 GrC) gelegt. Zudem wird auf Kompetenzregelungen und Kommunikationsgrundsätze eingegangen, welche sich später ausführlicher in den Art. 13 ff. der Verordnung<sup>65</sup> wiederfinden.

Die Artikel der Verordnung gehen insbesondere auf den Anwendungsbereich (Art. 2) und auf die Sanktionsregelungen und dessen Ausnahmen (Art. 3 bis Art. 7) ein. Zudem werden unter anderem verwendete Ausdrücke definiert (Art. 1) und Aufgaben der Mitgliedstaaten, des Rates, der Kommission und des hohen Vertreters beschrieben. Auf die wichtigsten Artikel wird im Folgenden eingegangen.

Im ersten Anhang werden die natürlichen und juristischen Personen, Organisationen und Einrichtungen aufgelistet, gegen welche gemäß Art. 3 Sanktionen verhängen werden. Genauere Vorschriften über die Erstellung, Änderung und den Inhalten des

<sup>61</sup> Vgl. II. 2. a); [ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_1939](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1939) (Zugriff: 13.05.2021).

<sup>62</sup> VO (EU) 2020/1998; Beschluss (GASP) 2020/1999.

<sup>63</sup> *Miadzvetskaya*, Habemus a European Magnitsky Act, aufrufbar unter: [european-lawblog.eu/2021/01/13/habemus-a-european-magnitsky-act/](https://european-lawblog.eu/2021/01/13/habemus-a-european-magnitsky-act/) (Zugriff: 13.05.2021).

<sup>64</sup> [consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2021/03/22/eu-imposes-further-sanctions-over-serious-violations-of-human-rights-around-the-world/](https://consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2021/03/22/eu-imposes-further-sanctions-over-serious-violations-of-human-rights-around-the-world/) (Zugriff: 13.05.2021).

<sup>65</sup> Im Folgenden sind alle Artikel die der VO (EU) 2020/1998.

Anhangs werden in den Art. 14 und 15 getroffen. Im zweiten Anhang befinden sich die „Internetseiten mit Informationen über die zuständigen Behörden und Anschrift für Notifikationen an die Europäische Kommission“.<sup>66</sup>

## II. Schwere Menschenrechtsverletzungen und -verstöße

Aus den Erwägungsgründen der Verordnung lässt sich das Ziel erkennen, schwere Menschenrechtsverletzungen und -verstöße durch Sanktionen zu bekämpfen.<sup>67</sup> Art. 2 I zählt jene Verletzungen und Verstöße auf, für welche die Verordnung gelten soll. Diese lassen sich in drei Kategorien unterteilen: solche mit zwingenden (sogenannten *ius cogens*) Charakter (Art. 2 I a), b), c)), weit verbreitete und systematische Menschenrechtsverletzungen (Art. 2 I d) 1. HS) und jene, welche Anlass zur ernsten Besorgnis im Hinblick auf die Ziele des auswärtigen Handelns der EU gem. Art. 21 EUV geben (Art. 2 I d) 2. HS).<sup>68</sup>

Art. 2 II spannt den Bogen zum Völkergewohnheitsrecht und zu völkerrechtlichen Übereinkommen. Es wird eine beispielhafte Liste von internationalen Übereinkommen und Konventionen aufgeführt, welche bei der Anwendung des Absatzes 1 berücksichtigt werden sollen. Darunter sind beispielsweise der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbR) sowie das Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofes (Römisches Statut). Die Anwendung des Völkergewohnheitsrechts lässt sich durch die Völkerrechtsfähigkeit der Union begründen.<sup>69</sup>

### 1. Verstöße gegen zwingende Normen (*ius cogens*)

Die im Art. 2 I a)-c) aufgelisteten schweren Menschenrechtsverletzungen entsprechen Verstöße gegen völkerrechtliche Normen, die zwingend und vertraglich nicht abdingbar sind (*ius cogens*).<sup>70</sup> Laut Art. 54 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (WÜRV) ist eine zwingende Norm eine solche, „die von der internationalen Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit angenommen und anerkannt wird als eine Norm, von der nicht abgewichen werden darf und die nur durch eine spätere Norm des allgemeinen Völkerrechts derselben Rechtsnatur geändert werden kann“.<sup>71</sup> Daraus ergibt sich eine vertragliche Unabdingbarkeit, selbst bei einem Konsens der Vertragspartner über einen Ausschluss dieser.<sup>72</sup> Mögliche Verstöße gegen *ius-cogens* Grundsätze gemäß Art. 2 I a)-c) finden sich in unterschiedlichen völkerrechtlichen Verträgen, sowie

<sup>66</sup> VO (EU) 2020/1998 Anhang II.

<sup>67</sup> VO (EU) 2020/1998 EG (1).

<sup>68</sup> *Miadvetskaya*, *Habemus a European Magnitsky Act*, aufrufbar unter: [european-lawblog.eu/2021/01/13/habemus-a-european-magnitsky-act/](http://european-lawblog.eu/2021/01/13/habemus-a-european-magnitsky-act/) (Zugriff: 18.05.2021).

<sup>69</sup> Siehe II. 2. d).

<sup>70</sup> *Miadvetskaya*, *Habemus a European Magnitsky Act*, aufrufbar unter: [european-lawblog.eu/2021/01/13/habemus-a-european-magnitsky-act/](http://european-lawblog.eu/2021/01/13/habemus-a-european-magnitsky-act/) (Zugriff: 18.05.2021).

<sup>71</sup> Art. 54 2 WÜRV.

<sup>72</sup> *Kadelbach*, in: Tomuschat/Thouvenin, *The Fundamental Rules of the International Legal Order*, Chapter II, 21 (29); *Haratsch/Koenig/Pechstein*, *Europarecht*, 2. Kapitel VI Rn. 458.

teilweise in der GrC und der EMRK wieder. Einige der völkerrechtlichen Verträge sind in Art. 2 II beispielhaft aufgelistet und so findet sich z.B. das Verbot der Folter im Art. 2 I c) i) der Verordnung auch in den Art. 7 IPbPR, Art. 5 AEMR, Art. 7 I f) Römisches Statut und weiteren Übereinkommen wieder.

## 2. *Weit verbreitete und systematische Menschenrechtsverletzungen*

Durch Art. 2 I d) 1. HS werden manche Menschenrechtsverstöße nur dann erfasst, wenn sie systematischer Natur oder weit verbreitet sind. Eine nicht abschließende Aufzählung von Verstößen wird in den Absätzen i)-v) des Art. 2 I d) getätigt. Auch jene Menschenrechtsverstöße finden sich in den aufgelisteten völkerrechtlichen Instrumenten des Art. 2 II wieder. So wird beispielsweise ähnlich wie im Art. 2 I d) ii) auch im Römischen Statut (Art. 2 II k) in Bezug auf sexuelle und geschlechtsspezifische Gewalt das Merkmal eines „ausgedehnten oder systematischen Angriffs gegen die Zivilbevölkerung“<sup>73</sup> gefordert.<sup>74</sup>

Ab wann eine weite Verbreitung oder ein systematischer Verstoß vorliegt, ist jedoch nicht genau in der Verordnung oder im Beschluss definiert. Gemäß dem Wortlaut sind Einzelfälle wohl auszunehmen, da diese nicht dem Kriterium einer weiten Verbreitung gerecht werden. Im Römischen Statut wird eine mehrfache Begehung der Handlungen gefordert,<sup>75</sup> dies könnte auch auf die Verordnung einschlägig sein. Hinter dem Wort „systematisch“ könnte ein zielgerichteter und vor allem geplanter Verstoß gegen Menschenrechte stehen.<sup>76</sup> Die genaue Auslegung überlässt der Rat im Zweifelsfall dem zuständigen Gericht.

## 3. *Ernste Besorgnis im Hinblick auf die Ziele des Art. 21 EUV*

Eine Einbeziehung von nicht-systematischen oder weit verbreiteten Menschenrechtsverstößen, sprich gegebenenfalls auch Einzelfällen, wird durch den 2. Halbsatz des Art. 2 I d) ermöglicht. Demnach werden auch Verstöße erfasst, welche „Anlass zu ernster Besorgnis im Hinblick auf die Ziele der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik nach Artikel 21 EUV geben“. Wie schon erwähnt, knüpfen die Ziele des Art. 21 II EUV inhaltlich an Art. 3 I, V EUV an.<sup>77</sup> Die Ziele lassen sich in zwei grobe Kategorien fassen: Zum einen gibt es solche, die auf die Union selbst bezogen sind (Art. 21 II a) EUV) und zum anderen solche, die nach außen bezogen sind (Art. 21 II b)-h) EUV).<sup>78</sup>

Jedoch fehlt es auch bei der Formulierung des Art. 2 I d) 2. HS an einer konkreten Vorgabe des Rates, ab wann eine „ernste Besorgnis“ gegeben ist. Somit wird auch hier

<sup>73</sup> Art. 7 I g) Römisches Statut.

<sup>74</sup> Art. 7 I g) Römisches Statut.

<sup>75</sup> Art. 7 II a) Römisches Statut.

<sup>76</sup> Vgl. Definition Duden: [duden.de/rechtschreibung/systematisch](https://www.duden.de/rechtschreibung/systematisch) (Zugriff: 10.06.2021)

<sup>77</sup> Vgl. I 1. b).

<sup>78</sup> Cremer, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 21 EUV Rn. 9; Geiger, in: Geiger/Kahn/Kotzur (Hrsg.), EUV/AEUV Kommentar, Art. 21 EUV Rn. 12.

Interpretationsspielraum gelassen. Insgesamt erweitert der Bezug auf die Ziele des auswärtigen Handelns jedoch den Anwendungsbereich des Art. 2 I d).

#### 4. Das Merkmal der „Schwere“

Aus dem Titel der Verordnung sowie dem des Beschlusses ergibt sich eine erforderliche „Schwere“ der Menschenrechtsverletzungen. Fraglich ist, ab wann eine Menschenrechtsverletzung dieses Kriterium erfüllt, da es an einer Legaldefinition mangelt. Die unter Art. 2 I c) aufgelisteten Verstöße werden direkt als „schwer“ betitelt und erfüllen die Voraussetzung zweifellos. Anders sieht es mit den Verletzungen gemäß Art. 2 I d) aus. Das Merkmal der Schwere qualifiziert sich dort durch eine weite Verbreitung, einer systematischen Struktur oder durch die Hervorrufung einer ernststen Besorgnis in Hinblick auf die Ziele des Art. 21 II EUV. Sind diese Merkmale erfüllt, so scheint die erforderliche „Schwere“ geboten zu sein.

#### 5. Abgrenzung zu anderen Menschenrechtsverletzungen- und verstößen

In dem zweiten Erwägungsgrund des Beschlusses betont der Rat, dass „die Verantwortung für die Achtung, den Schutz und die Einhaltung der Menschenrechte, einschließlich die Gewährleistung der Einhaltung der internationalen Menschenrechtsnormen“<sup>79</sup> in erster Linie bei den Staaten liege. Jedoch nimmt der Rat durch den Erlass der Verordnung einen Teil der Verantwortung an sich, indem „schwere“ Menschenrechtsverstöße durch die Union sanktioniert werden. Dies wird damit begründet, dass manche Menschenrechtsverstöße gegen die Grundsätze des auswärtigen Handelns der Union verstoßen und dessen Ziele gefährden.<sup>80</sup> Das gelte vor allem für solche Verstöße, die *unter anderem* auf Grund ihrer Schwere und der Beteiligung nichtstaatlicher Akteure Anlass zu großer Sorge bereiten.<sup>81</sup> Demzufolge wird in „schwere“ und „nicht-schwere“ Menschenrechtsverstöße differenziert. Fraglich ist, ob diese überhaupt voneinander abgegrenzt werden können.

Wie der Rat schon in dem Erwägungsgrund (2) des Beschlusses feststellt, sind Menschenrechte „allgemein gültig, unteilbar, miteinander verknüpft, und sie bedingen einander“.<sup>82</sup> Doch führt die Unterteilung in „Menschenrechtsverstöße“ und „schwere Menschenrechtsverstöße“ sowie die damit verbundene (Nicht-) Anwendung der Verordnung nicht gerade zu einer Unterteilung der Menschenrechte? Schließlich wird demnach zwischen Menschenrechtsverstößen unterschieden die „EU-sanktionswürdig“ sind und jenen, die es nicht sind. Alle Verstöße die unter Art. 2 I d) i)-v) aufgelistet sind (z.B. Menschenhandel, sexuelle Gewalt, Verletzung des Rechts auf Meinungsfreiheit), finden nur dann Beachtung, wenn sie die Voraussetzungen des Art. 2 I d) erfüllen.<sup>83</sup> Einmalige oder vereinzelt vorkommende Verstöße, die beispielsweise willkürliche

<sup>79</sup> Beschluss (GASP) 2020/1999 EG (2) 2.

<sup>80</sup> Beschluss (GASP) 2020/1999 EG (2) 2.

<sup>81</sup> Beschluss (GASP) 2020/1999 EG (2) 2.

<sup>82</sup> Beschluss (GASP) 2020/1999 EG (2) 1.

<sup>83</sup> Vgl. III. 2. b), c).



Zensuren beinhalten und damit das Recht auf Meinungsfreiheit verletzen, können nicht im Rahmen der Verordnung sanktioniert werden. Damit kann es in den Fällen des Art. 2 I d) zu einer Differenzierung zwischen Einzelschicksalen und größeren Betroffenengruppen kommen; letztere werden durch das erforderliche Merkmal der weiten Verbreitung oder des systematischen Verstoßes schon eher von der Verordnung umfasst.

Anders als bei den Verstößen unter Art. 2 I d) sind bei den Tatbestandsmerkmalen des Art. 2 I c) keine systematische Verbreitung o.ä. erforderlich, um eine Sanktionierung einzuleiten. Foltert oder versklavt eine Person ein Individuum einmalig, so können gegen den Verursacher restriktive Maßnahmen nach der Verordnung eingeleitet werden. Damit wird beispielsweise das Folterverbot dem Recht auf Meinungsfreiheit übergeordnet – zumindest was die Konsequenzen einmaliger oder vereinzelter Verstöße betrifft. Aus dem Grundsatz der „Unteilbarkeit der Menschenrechte“ wird in der Umsetzung eine „Teilbarkeit“ derer.

Eine Rechtfertigung dessen könnte sich in der Verantwortlichkeit der Staaten finden. Diese haben als Mitglieder von völkerrechtlichen Verträgen die Verantwortung, den Schutz, die Achtung und die Einhaltung der Menschenrechte zu gewährleisten. Damit obliegt es ihnen auch, auf entsprechende Verstöße zu reagieren. Wenn dies aber nicht geschieht und die Menschenrechtsverletzungen in systematischer Weise begangen werden oder gegen Völkergewohnheitsrecht verstoßen wird, käme eine Verantwortlichkeit der Union in Betracht. Die Union als Wertegemeinschaft vertritt ihre Werte schließlich auch nach außen (Art. 23 EUV) und kann durch restriktive Maßnahmen auf Verletzungen reagieren, die gegen ihre Grundsätze verstoßen.<sup>84</sup> Zudem würde ein uneingeschränkter Anwendungsbereich der Verordnung zu bürokratischen Schwierigkeiten führen. Einzelne Menschenrechtsverletzungen finden weltweit in Größenordnungen statt, die nicht vollständig vom Rat erfasst werden können. Dies könnte zu einer willkürlichen Auswahl von zu sanktionierenden Verursachern führen.

Unter diesen Aspekten erscheint grundsätzlich eine Eingrenzung der zu sanktionierenden Menschenrechtsverstöße vertretbar.

Allerdings wären spezifischere Vorschriften zur Abgrenzung wünschenswert gewesen. Der Rat möchte sich nicht genau festlegen und nimmt die Aufzählungen Menschenrechtsverstöße im Art. 2 I d), II nicht abschließend vor. Es mangelt folglich an konkreten Abgrenzungskriterien im Beschluss sowie in der Verordnung. Dies führt wiederum dazu, dass ein weiter Interpretationsspielraum gegeben ist und sich dies gegebenenfalls nachteilig auf die Wirksamkeit des Menschenrechtsschutzes auswirkt. Zudem wird dadurch ein gewisser „Interpretationsdruck“ („interpretative pressure“<sup>85</sup>) auf den Europäische Gerichtshof ausgeübt, welcher am Ende die Auslegung vornehmen muss.<sup>86</sup>

<sup>84</sup> *Regelsberger/Kugelmann*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 21 EUV Rn. 13; Begriff Werteunion: *Callies*, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV Kommentar, Art. 2 EUV Rn. 3.

<sup>85</sup> *Finelli*, The New Human Rights Sanctions Regime: a SWOT Analysis, aufrufbar unter: [europeanlawblog.eu/2021/06/07/the-new-eu-human-rights-sanctions-regime-a-swot-analysis/](http://europeanlawblog.eu/2021/06/07/the-new-eu-human-rights-sanctions-regime-a-swot-analysis/) (Zugriff: 11.06.2021).

<sup>86</sup> *Ibid.*

Abschließend kann gesagt werden, dass der Rat gerechtfertigter Weise zwischen verschiedenen Menschenrechtsverletzungen differenziert, die Abgrenzungskriterien allerdings nicht klar genug definiert sind.

### III. Sanktionen

Die vorgesehenen restriktiven Maßnahmen des Art. 3 lassen sich grob in zwei Kategorien einteilen: Zum einen können gegen die zu sanktionierenden Personen Ein- und Durchreiseverbote verhängen werden, zum anderen können Gelder und wirtschaftliche Ressourcen eingefroren werden.<sup>87</sup> Die Sanktionen sind sowohl in der Verordnung als auch im Beschluss geregelt. Jedoch dürfen die restriktiven Maßnahmen der Verordnung nicht den Rahmen des GASP-Beschlusses überschreiten.<sup>88</sup> Das Festlegen von Regeln und die Durchsetzung der Sanktionen liegt dabei in der Verantwortung der Mitgliedstaaten, Art. 16 I 1; EG (6) 1 der Verordnung. Die dafür zuständigen Behörden sind im Anhang II der Verordnung aufgelistet. Die zu ergreifenden Maßnahmen sollen verhältnismäßig sein sowie eine abschreckende Wirkung haben, Art. 16 I 2; EG (6) 2.

Der Geltungsbereich der Verordnung ist in Art. 19 geregelt. Selbst wenn sich natürliche Personen, juristische Personen, Organisationen oder Einrichtungen nicht im Gebiet der Union aufhalten, sind sie dann zur Einhaltung der Maßnahmen verpflichtet, wenn sie die Staatsbürgerschaft eines Mitgliedstaates haben oder sich nach dem Recht eines Mitgliedstaates gegründet haben oder ihre Geschäfte ganz oder teilweise in der Union tätigen. Somit gelten die Vorschriften für alle Wirtschaftsteilnehmer\*innen der Union und für alle in ihr tätigen Unternehmen.<sup>89</sup>

#### 1. Reiseverbote

Ein- und Durchreiseverbote sowie Ausnahmen davon werden ausschließlich in Art. 2 des Beschlusses genauer beschrieben und finden sich nicht in der Verordnung selbst wieder. Wie oben erwähnt wurde im vorliegenden Fall ein Beschluss in Form eines Standpunktes nach Art. 29 EUV erlassen.<sup>90</sup> Aus der Formulierung „Standpunkt“ geht zwar keine direkte Handlungsanweisung hervor, jedoch ergibt sich aus Art. 288 IV 1 AEUV sowie der Pflicht der Mitgliedstaaten die Ziele der Union zu fördern eine Verbindlichkeit.<sup>91</sup> Somit kann der Beschluss über seine zwingende Voraussetzung der

<sup>87</sup> Leitfaden der Kommission zur Umsetzung bestimmter Vorschriften der Verordnung (EU) 2020/1998 des Rates, 1., abrufbar unter: [ec.europa.eu/-human-rights-guidance-note\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/-human-rights-guidance-note_de.pdf) (Zugriff: 28.05.1998).

<sup>88</sup> Cremer, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 215 AEUV Rn. 27.

<sup>89</sup> Leitfaden der Kommission zur Umsetzung bestimmter Vorschriften der Verordnung (EU) 2020/1998 des Rates, 2., abrufbar unter: [ec.europa.eu/-human-rights-guidance-note\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/-human-rights-guidance-note_de.pdf) (Zugriff: 28.05.1998).

<sup>90</sup> Vgl. III.

<sup>91</sup> Geiger, in: Geiger/Kahn/Kotzur (Hrsg.), EUV AEUV Kommentar, Art. 29 EUV Rn. 4.

Anwendbarkeit des Art. 215 II AEUV hinaus den Mitgliedsstaaten ein bestimmtes Verhalten aufgeben.<sup>92</sup>

In diesem Falle sollen die Mitgliedstaaten nach Art. 2 I des Beschlusses den Verantwortlichen, Unterstützern oder mit ihnen in Verbindung stehenden Personen der erläuterten Menschenrechtsverletzungen die Einreise in oder Durchreise durch ihr Hoheitsgebiet verweigern. Von dieser Regelung werden in derselben Vorschrift auch Ausnahmen festgelegt. So können zum Beispiel die Mitgliedsstaaten ihren eigenen Staatsangehörigen die Einreise in ihr Hoheitsgebiet ermöglichen (Art. 2 II Beschluss). Weitere Ausnahmen sind humanitäre Notlagen, Gerichtsverfahren oder die Teilnahme an Tagungen, welche die Beendigung von Menschenrechtsverstößen unmittelbar fördert.

Auch wenn die Maßnahmen durch die Mitgliedsstaaten zu ergreifen sind, muss der Rat im Falle von Ausnahmen nach Art. 2 III, IV des Beschlusses unterrichtet werden und die Ausnahmefälle des Art. 2 VI, VII (Humanitäre Notlagen, Tagungen, Gerichtsverfahren) des Beschlusses müssen sogar durch den Rat gewährt werden.

## 2. *Finanzielle Sanktionen*

Art. 3 I der Verordnung sieht das Einfrieren von „sämtlichen Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen im Besitz, Eigentum, in der Verfügungsgewalt oder unter der Kontrolle“ der von im Anhang I gelisteten Personen, Einrichtungen und Organisationen<sup>93</sup> als Rechtsfolge für schwere Menschenrechtsverstöße vor. Was genau unter den einzelnen Begriffen zu verstehen ist, wird in Art. 1 definiert. Bezüglich des Einfrierens von Geldern bedeutet dies für die EU-Wirtschaftsteilnehmer\*innen, dass sie „jeglichen Umgang mit solchen Geldern verhindern [müssen], der eine Veränderung, die die Nutzung der Gelder (durch jeden Beliebigen) ermöglicht, bewirken würde“. <sup>94</sup> Durch das Einfrieren von wirtschaftlichen Ressourcen soll verhindert werden, dass Geld, Waren oder Dienstleistungen durch beliebige Mittel (z.B. Vertreib von Strom, Vermietung von Immobilien) erwirtschaftet werden können.<sup>95</sup>

Zudem dürfen den gelisteten Personen keine Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder zugutekommen (Art. 3 II). Dies betrifft unter anderem Spenden an oder das Betreiben von Handel mit den gelisteten Personen.<sup>96</sup>

Von der „Grundregelung“ des Art. 3 gibt es jedoch auch verschiedene Ausnahmeregelungen in den Folgevorschriften. Hierfür müssen die zuständigen Behörden eine Genehmigung erteilen und der handelnde Mitgliedstaat muss die anderen Mitgliedstaaten

<sup>92</sup> *Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 29 EUV Rn. 13.

<sup>93</sup> Im Folgenden: gelistete Personen.

<sup>94</sup> Leitfaden der Kommission zur Umsetzung bestimmter Vorschriften der Verordnung (EU) 2020/1998 des Rates, 4., abrufbar unter: [ec.europa.eu/-human-rights-guidance-note\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/-human-rights-guidance-note_de.pdf) (Zugriff: 28.05.1998).

<sup>95</sup> Leitfaden der Kommission zur Umsetzung bestimmter Vorschriften der Verordnung (EU) 2020/1998 des Rates, 4., abrufbar unter: [ec.europa.eu/-human-rights-guidance-note\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/-human-rights-guidance-note_de.pdf) (Zugriff: 28.05.1998).

<sup>96</sup> Leitfaden der Kommission zur Umsetzung bestimmter Vorschriften der Verordnung (EU) 2020/1998 des Rates, 5., abrufbar unter: [ec.europa.eu/-human-rights-guidance-note\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/-human-rights-guidance-note_de.pdf) (Zugriff: 28.05.1998).

und die Kommission davon unterrichten (Art. 4 – 7 jeweils letzter Absatz). Ausnahmen können beispielsweise gemacht werden für humanitäre Zwecke (Art. 5 I), aufgrund von verschiedenen Gerichts- oder Verwaltungsentscheidungen (Art. 6) oder zur Befriedigung von Grundbedürfnissen der gelisteten Personen sowie unterhaltsberechtigten Familienangehörigen oder für amtliche Zwecke (Art. 4 I a), e)).

## IV. Anhang I

Der Anhang I der Verordnung enthält die zu sanktionierenden natürlichen und juristischen Personen, Einrichtungen oder Organisationen. Die Liste wird auf Vorschlag eines Mitgliedsstaates oder des Hohen Vertreters einstimmig durch den Rat erstellt und geändert (Art. 5 I Beschluss, Art. 14 I Verordnung) und wird mindestens alle 12 Monate überprüft (Art. 14 IV). Der Anhang enthält Angaben zur Identifizierung der gelisteten Personen sowie die Gründe für die Aufnahme in die Liste (Art. 6 Beschluss, Art. 15 Verordnung).

### 1. Überblick

Derzeitig umfasst die Liste achtzehn natürliche Personen sowie fünf juristische Personen, Organisationen und Einrichtungen. Die ersten wurden am 02.03.2021 in die Liste aufgenommen, die letzte Ergänzung erfolgte am 13.12.2021.

#### a) Beispiel: Der Fall Alexej Nawalny

Als erstes in den Anhang I wurden vier hohe russische Beamte (Direktoren, Leiter und ein Generalstaatsanwalt) von staatlichen Einrichtungen aufgenommen, welche alle im Zusammenhang mit der Festnahme des Oppositionsführers *Alexej Nawalny* und dem teilweise gewaltsamen Vorgehen gegen friedlich Demonstrierende zur Unterstützung von diesem stehen.<sup>97</sup> Der Kreml-Kritiker erholte sich in Deutschland zwischen September 2020 bis Januar 2021 von einem Nervengiftanschlag und wurde unmittelbar bei seiner Rückkehr am 17.01.2021 in Russland festgenommen. Laut den Behörden habe er gegen die Bewährungsaufgaben eines früheren Strafverfahrens verstoßen, währenddessen er in der Berliner Charité behandelt wurde.<sup>98</sup> Nach der Verhaftung fanden zahlreiche Demonstrationen für die Befreiung *Nawalnys* statt. Diese versuchten die Sicherheitsbehörden zu unterdrücken – so wurden am 23.01.2021 laut der NGO OVG-Info mehr als 3100 Menschen bei verschiedenen Demonstrationen in ganz Russland festgenommen.<sup>99</sup>

Aufgrund der Festnahme wurde der Direktor des russischen Föderalen Strafvollzugsdienstes, *Alexander Kalashnikov*, in den Anhang I hinzugefügt. Dieser erteilte die

<sup>97</sup> VO (EU) 2020/1998 Anhang I A. 1.-4..

<sup>98</sup> tagesschau.de/ausland/asien/nawalny-festnahme-moskau (Zugriff am: 09.06.2021).

<sup>99</sup> <https://www.bbc.com/news/world-europe> (Zugriff am: 09.06.2021), OVD-Info lediglich auf Russisch aufrufbar.

Anordnung zur Festnahme.<sup>100</sup> Zudem wurden auch Sanktionen gegen drei weitere Personen verhängen, welche bei der Unterdrückung der Opposition sowie den willkürlichen Verhaftungen bei den Demonstrationen zugunsten *Nawalnys* involviert waren. Die von ihnen begangenen schweren Menschenrechtsverstöße beinhalten insbesondere willkürliche Festnahmen und Inhaftierungen, die weit verbreitete und systematische Unterdrückung des Rechts auf friedliche Versammlung und der Vereinigungsfreiheit, sowie des Rechts auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung.<sup>101</sup> Schon kurz nach dem Anschlag auf *Nawalny* verhängte der Rat Sanktionen gegen Individuen und eine Organisation, welche mit dem verwendeten Nervengift im Zusammenhang standen.<sup>102</sup> Diese wurden in der Verordnung (EU) 2018/1542 über restriktive Maßnahmen gegen die Verbreitung und den Einsatz chemischer Waffen gelistet.

*b) Weiterer Überblick über den Anhang I*

In der Ergänzung der Liste am 22.03.2021 wurden vier chinesische Politiker (die in Verbindung mit der Masseninternierung von Uiguren und anderen Angehörigen muslimischer Minderheiten stehen), zwei nordkoreanische Minister (deren Institutionen maßgeblich für die repressive Sicherheitspolitik in der Demokratischen Volksrepublik Korea verantwortlich sind), der Anführer und ein hohes Mitglied der libyschen *Kanijat-Miliz*, zwei russische Personen in hohen Positionen in der Republik Tschetschenien (deren Institutionen für die Unterdrückung von (angenommenen) LGBTI-Personen<sup>103</sup> und Oppositionelle verantwortlich sind), sowie ein hochrangiger Offizier der südsudanesischen Volksverteidigungsarmee aufgenommen. Sie alle haben mehrere schwere Menschenrechtsverstöße begangen und sind Inhaber von höheren Machtpositionen, durch welche sie Einfluss auf Institutionen haben.

Zudem wurden auch vier juristische Personen, Institutionen und Organisationen gelistet. Davon stehen drei von ihnen in Zusammenhang mit den schweren Menschenrechtsverletzungen, die auch von den gelisteten Einzelpersonen begangen wurden. So wird eine chinesische Verwaltungsbehörde aufgeführt, welche die Zwangsarbeit der Uiguren und anderen muslimischen Minderheiten leitet. Zudem ist die *Kanijat-Miliz* gelistet und die nordkoreanische Staatsanwaltschaft. Diese setze sich nicht für die Rechte von Personen in (Untersuchungs-)Haft durch. Des Weiteren ist das Amt für nationale Sicherheit der Regierung Eritreas aufgeführt, welches durch seine Bediensteten für außergerichtliche Tötungen, dem Verschwindenlassen von Personen und für Folter verantwortlich sind. Bedienstete dieser Behörde sind jedoch nicht als natürliche Personen gelistet.

<sup>100</sup> VO (EU) 2020/1998 Anhang I A. 1.

<sup>101</sup> VO (EU) 2020/1998 Anhang I A. 1.-4..

<sup>102</sup> [consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2020/10/15/use-of-chemical-weapons-in-the-assassination-attempt-on-alexei-navalny-eu-sanctions-six-individuals-and-one-entity](https://consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2020/10/15/use-of-chemical-weapons-in-the-assassination-attempt-on-alexei-navalny-eu-sanctions-six-individuals-and-one-entity) (Zugriff: 23.06.2021).

<sup>103</sup> Lesbische, schwule, bi-, trans- und intersexuelle Personen.

Die letzte Änderung des Anhangs I erfolgte am 13.12.2021.<sup>104</sup> Es wurden vier natürliche Personen hinzugefügt, die in Verbindung mit der russischen *Wagner Group* stehen. Auch diese ist als juristische Person gelistet worden und ist als privat militärische Organisation für zahlreiche Menschenrechtsverstöße in der Ukraine, Syrien, Libyen, der Zentralafrikanischen Republik, Sudan sowie Mosambik verantwortlich.

Damit richten sich die restriktiven Maßnahmen ausschließlich an Personen in höheren, meist öffentlichen, Ämtern. Staatsoberhäupter oder größere Machtinhaber\*innen sind jedoch nicht betroffen.

## 2. Ausblick

Wann genau die Liste erweitert oder überarbeitet wird, ist bisher nicht bekannt. Möglich erscheint eine zeitnahe Erweiterung aufgrund der erzwungenen Flugzeuglandung in Belarus und der damit verbundenen Festnahme des Oppositionskritikers *Roman Protassewitsch* und seiner Freundin *Sofija Sapega*. Offen ist jedoch, ob diese Sanktionen im Rahmen der VO (EU) 2020/1998 oder im Rahmen der VO (EG) 765/2006 verhängen werden, auch eine Anwendung beider Sanktionsregelungen wäre möglich.<sup>105</sup> Letztere ist die Verordnung über restriktive Maßnahmen gegen Belarus, durch welche schon jetzt zahlreiche Personen und Organisationen des Landes sanktioniert werden. Aufgrund der aktuellen Ereignisse wurden durch die EU insbesondere Maßnahmen ergriffen, welche das Land vom europäischen Flugverkehr abschneidet.<sup>106</sup> Dies stößt jedoch auf Kritik – durch diese Maßnahme wird eine Flucht nach Europa für andere politisch Verfolgte deutlich erschwert oder sogar unmöglich gemacht.<sup>107</sup> Genau solche negativen Folgen für die Bevölkerung eines Landes durch Sanktionen gilt es zu vermeiden. Dahingehend wären Sanktionen gezielt gegen Einzelpersonen vorzuziehen. Die VO (EU) 2020/1998 könnte dies ermöglichen, jedoch könnten auch Individualsanktionen innerhalb der VO (EG) 765/2006 verhängen werden. Für weitere Sanktionen appellierte auch der Europäische Rat an den Rat schon kurz nach den Ereignissen am 23. Mai 2021.<sup>108</sup>

Nicht alle Verursacher schwerer Menschenrechtsverletzungen werden automatisch durch die VO (EU) 2020/1998 sanktioniert. So werden, wie eventuell auch in Belarus, bestehende Maßnahmenpakete gegen einzelne Länder erweitert. Dies geschah beispielsweise im Rahmen von Sanktionierungen gegen Einzelpersonen in Myanmar, welche verantwortlich sind für den dort stattgefundenen Militärputsch am 01.02.2021.<sup>109</sup> Im

<sup>104</sup> Stand: 01.02.2021.

<sup>105</sup> Beschluss (GASP) 2020/1999, EG (4) 3; Siehe im Fall *Nawalny*.

<sup>106</sup> faz.net/aktuell/politik/ausland/eu-sanktionen-belarus-wird-vom-flugverkehr-abgeschnitten (Zugriff: 31.05.2021).

<sup>107</sup> zeit.de/gesellschaft/2021-05/belarus-eu-sanktionen-flugverkehr-europa-belavia/seite-2 (Zugriff: 01.06.2021).

<sup>108</sup> consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/05/24/european-council-conclusions-on-belarus-24-may-2021/ (Zugriff: 31.05.2021).

<sup>109</sup> consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2021/03/22/myanmar-burma-eu-sanctions-11-people-over-the-recent-military-coup-and-ensuing-repression/ (Zugriff: 01.06.2021).

Zuge dessen wurde die schon bestehende Sanktionsverordnung gegen Myanmar (VO (EU) Nr. 401/2013) am 22.03.2021 durch die Durchführungsverordnung (EU) 2021/480 mit einer neuen Liste von zu sanktionierenden Personen erweitert. Bedauerlicherweise ist die Abgrenzung der Anwendung von Individual- und Staatsanktionen undeutlich, eine klare Linie wurde bisher noch nicht von der EU gezogen.<sup>110</sup>

## V. Rechtsschutzmöglichkeiten

Wie Art. 215 III AEUV es schon vorschreibt, müssen den betroffenen Personen Rechtsschutzmöglichkeiten geboten werden. Schließlich stellen restriktive Maßnahmen häufig einen Eingriff in Grundrechte wie dem Recht auf Eigentum oder der Bewegungsfreiheit dar.<sup>111</sup> Im Folgenden sollen lediglich die Rechtsschutzmöglichkeiten gegen die Verordnung oder dem Beschluss dargestellt werden, die von Personen oder Organisationen und Einrichtungen im Sinne des Art. 215 II AEUV geltend gemacht werden können.

Vorrangig wird der gerichtliche Rechtsschutz durch den Gerichtshof der Europäischen Union gewährt (Art. 19 I [1] EUV).<sup>112</sup> Die Betroffenen können gegen die Verordnung mittels einer Nichtigkeitsklage (Art. 263 IV AEUV) an das Gericht der Europäischen Union (EuG) vorgehen.<sup>113</sup> Der GASP-Beschluss kann auch gemäß Art. 263 IV im Rahmen einer Individualnichtigkeitsklage durch EU-Gerichte kontrolliert werden (Art. 24 I [2] 6 EUV, Art. 275 II AEUV). Dies ist im Vergleich zu Wirtschaftsanktionen gegen Staaten nach Art. 215 I AEUV nicht ohne weiteres möglich (Art. 24 I [2] 6 EUV, Art. 275 I AEUV).<sup>114</sup> Auch wenn Art. 275 II AEUV lediglich von natürlichen und juristischen Personen spricht, steht das Recht einer Nichtigkeitsklage auch Einrichtungen und Organisationen zu, welche nach Art. 215 II AEUV sanktioniert werden.<sup>115</sup> So war beispielsweise eine Nichtigkeitsklage einer syrischen Bank gegen die Aufnahme in die Sanktionsliste erfolgreich, da keine ausreichenden Gründe für die eingeleiteten Sanktionen gegen diese vom Rat vorgetragen wurden.<sup>116</sup> Im Jahr 2020 gab es noch 65 ausstehende Fälle bezüglich restriktiver Maßnahmen am Gericht der Europäischen Union.<sup>117</sup>

<sup>110</sup> *Emsteva*, Sanctioning the Treatment of Uighurs in China, 3, aufrufbar unter: [verfassungsblog.de/sanctioning-the-treatment-of-uighurs-in-china/](https://verfassungsblog.de/sanctioning-the-treatment-of-uighurs-in-china/) (Zugriff: 28.06.2021).

<sup>111</sup> *Kokott*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 215 AEUV Rn. 40; *Emsteva*, Sanctioning the Treatment of Uighurs in China, 3, aufrufbar unter [verfassungsblog.de/sanctioning-the-treatment-of-uighurs-in-china/](https://verfassungsblog.de/sanctioning-the-treatment-of-uighurs-in-china/) (Zugriff: 28.06.2021).

<sup>112</sup> *Kokott*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 215 AEUV Rn. 32.

<sup>113</sup> *Erlbacher*, in: The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights, Art. 215 TFEU Rn. 26; *Schöbener*, in: Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV Band III, Art. 215 AEUV Rn. 25.

<sup>114</sup> *Schöbener*, in: Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV Band III, Art. 215 AEUV Rn. 25.

<sup>115</sup> EuGH v. 18.01.2007, Rs. C-229/05, Slg. 2007, I-439, Rn. 112.

<sup>116</sup> Siehe: EuGH v. 11.06.2014, Rs. T-293/12, Slg. 2014.

<sup>117</sup> Court of Justice of the European Union, A year in review, Annual Report 2020, 61, aufrufbar unter: [curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-04/r.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-04/r.pdf) (Zugriff: 24.06.2021).

Nach dem Gesetzeswortlaut des Art. 215 III AEUV müssen Bestimmungen über den Rechtsschutz im Rechtsakt, hier also der Verordnung, vorgesehen sein. Im 2. Erwägungsgrund der Verordnung wird erklärt, die

„Verordnung steht im Einklang mit den Grundrechten und Grundsätzen, die mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannt wurden, insbesondere mit dem Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und auf Verteidigung [...] Diese Verordnung sollte unter Wahrung dieser Rechte angewandt werden“.<sup>118</sup>

Damit verweist sie zum einen auf Art. 47 1 GrC, welcher das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf vorsieht und dem Betroffenen grundsätzlich Zugang zu den Gründen ermöglichen muss, auf welchen die gegen ihn ergangene Entscheidung beruht. Zudem wird auf Art. 48 II GrC verwiesen, welcher die Gewährleistung von Verteidigungsrechten vorsieht.<sup>119</sup> Jene sind als Minimumstandart in Art. 6 III EMRK gelistet und finden auf diese Vorschrift Anwendung.<sup>120</sup> Zu den Verteidigungsrechten zählt auch das Recht auf Akteneinsicht und der Anspruch auf Gewährung rechtlichen Gehörs (Art. 41 II GrC).<sup>121</sup> Darüber hinaus stehen den Betroffenen Eigentumsrechte aus Art. 17 GrC zu.<sup>122</sup> Rechtfertigungen der Grundrechtseinschränkungen können sich gegebenenfalls aus Art. 52 GrC ergeben.<sup>123</sup>

Entschädigungsansprüche richten sich grundsätzlich nach Art. 268 i.V.m. Art. 340 II AEUV.<sup>124</sup>

## VI. Vergleich zum *US Global Magnitsky Act*

Modell der EU-Verordnung war der *US Global Magnitsky Act*.<sup>125</sup> Dieser wurde in den Vereinigten Staaten von Amerika im Jahr 2016 verabschiedet und schuf weltweit erstmalig die Möglichkeit, Einzelpersonen aufgrund ihrer begangenen schweren Menschenrechtsverstöße oder aufgrund von Beteiligung an signifikanter Korruption in Drittländern zu sanktionieren.<sup>126</sup> Diesem Beispiel folgten auch Länder wie dem

<sup>118</sup> VO (EU) 2020/1998 EG (2).

<sup>119</sup> *Kokott*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 215 AEUV Rn. 38.

<sup>120</sup> *Eser/Kubiciel*, in: M/H, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 48 GrC Rn. 28.

<sup>121</sup> *Schöbener*, in: Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV Band III, Art. 215 AEUV Rn. 30.

<sup>122</sup> *Schöbener*, in: Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV Band III, Art. 215 AEUV Rn. 30.

<sup>123</sup> *Schöbener*, in: Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV Band III, Art. 215 AEUV Rn. 31.

<sup>124</sup> Uneinigkeit besteht dahingehend, ob eine Haftung lediglich für rechtswidriges Verhalten der EU, oder darüber hinaus auch für rechtmäßiges Verhalten besteht. (*Kokott*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 215 AEUV Rn. 41 f.; *Schöbener*, in: Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV Band III, Art. 215 AEUV Rn. 31).

<sup>125</sup> *Borrell*, Der lange und schwierige Weg hin zu einer globalen Sanktionsregelung der EU im Bereich der Menschenrechte, aufrufbar unter: [eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage) (Zugriff: 01.06.2021).

<sup>126</sup> 284 - Global Magnitsky Human Rights Accountability Act 114th Congress (18.04.2016).



Vereinigten Königreich, Kanada, Lettland, Litauen und Estland, bevor die EU tätig wurde.<sup>127</sup> Vorgänger des *Global Magnitsky Acts* war der *Russia and Moldova Jackson–Vanik Repeal and Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012*, welcher der Bestrafung von Einzelpersonen diente, die für den Tod des russischen Steuerberaters *Sergei Magnitsky* in russischer Gefangenschaft verantwortlich waren.<sup>128</sup>

Diesem Kernprinzip des *US Magnitsky Acts* schloss sich die Union an, jedoch lassen sich einige Unterschiede in der Ausgestaltung feststellen.

Ein erster Unterschied liegt in der Zuständigkeit. So verleiht die USA, mit einem präsidentiellen Regierungssystem, dem Präsidenten die Kompetenz zur Auswahl der zu sanktionierenden Personen und zu der Verhängung von restriktiven Maßnahmen.<sup>129</sup> Innerhalb der EU ist der Rat für die Ausarbeitung und Durchführung von Änderungen der Sanktionsliste zuständig (Art. 14 und Art. 17 der Verordnung), Mitgliedstaaten und der Hohe Vertreter können Vorschläge erbringen (Art. 6 Beschluss). Die verschiedenen Kompetenzzuweisungen sind jedoch aufgrund der unterschiedlichen demokratischen politischen Systeme der EU und der USA wenig verwunderlich und schwer zu vergleichen.

Besser vergleichbar ist das Verständnis von zu sanktionierenden Menschenrechtsverstößen und den möglichen restriktiven Maßnahmen. Auch der *US Global Magnitsky Act* bezieht sich auf „schwere“ Menschenrechtsverstöße, welche im 22 U.S.C. §2304 (d) (1) definiert sind.<sup>130</sup> Übereinstimmend mit der Verordnung gehört dazu beispielsweise das Merkmal der Folter, der außergerichtlichen Tötungen oder das Verschwindenlassen von Personen. Im Unterschied zur EU-Verordnung ist jedoch Voraussetzung, dass die Opfer der Menschenrechtsverstöße entweder versuchen illegale Aktivitäten von Regierungsbeamten aufzudecken oder versuchen, international anerkannte Menschen- und Freiheitsrechte auszuüben, zu erlangen, zu fördern oder zu verteidigen („to expose illegal activity carried out by government officials or to obtain, exercise, defend, or promote internationally recognized human rights and freedoms, such as...“<sup>131</sup>). Im Gegensatz dazu differenziert die europäische Sanktionsordnung bei begangenen schweren Menschenrechtsverstößen nach Art. 2 I nicht nach dem Verhalten der Opfer.

Der wohl größte Unterschied liegt darin, dass von dem *Global Magnitsky Act* auch Fälle von „signifikanter Korruption“ im öffentlichen Raum erfasst sind.<sup>132</sup> Korruption ist in der EU-Verordnung nicht als schwerer Menschenrechtsverstoß aufgenommen. Dabei wurde schon 2019 die Aufnahme von systematischer Korruption in der Erschließung des Europäischen Parlamentes (2019/2580 (RSP)) zur Ausarbeitung einer Sanktionsregelung bei Verstößen gegen Menschenrechte gefordert.<sup>133</sup> Trotz der Gefahren,

<sup>127</sup> *Van der Have*, Security and Human Rights 30 (2020), 56 (59).

<sup>128</sup> Fragen und Antworten zur Globalen Sanktionsregelung der EU im Bereich der Menschenrechte, aufrufbar unter: [eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/88968/node/88968\\_de](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/88968/node/88968_de) (Zugriff: 16.05.2021).

<sup>129</sup> Section 3 Global Magnitsky Act.

<sup>130</sup> Congressional Research Service, aufrufbar unter: [crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10576](https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10576) (Zugriff: 01.06.2021); Vgl. III..

<sup>131</sup> Sec. 3 (a) (1) (A), (B) Global Magnitsky Act.

<sup>132</sup> Sec. 3 (a) (3), (4) Global Magnitsky Act.

<sup>133</sup> 2017/2580 (RSP) 4.

die Korruption auf ein demokratisches System ausüben kann, entschloss sich der Rat gegen dieses Merkmal – auf dessen Entschluss hat auch das Europäische Parlament keinen Einfluss.<sup>134</sup>

Gemeinsam haben die beiden Sanktionsregelungen jedoch, dass sie sich sowohl auf natürliche als auch auf juristische Personen, Organisationen und Einrichtungen („individual or entity“<sup>135</sup>) beziehen. Die genauen Sanktionen des *Global Magnitsky Acts* werden in Übereinstimmung mit dem „International Emergency Economic Powers Act (50. U.S.C. 1701 et seq.) erlassen.<sup>136</sup> So können unter amerikanischem Recht Einreiseverbote verhängt werden, ausgestellte Visa widerrufen werden, Eigentum unter der US-Gerichtbarkeit gesperrt werden und Transaktionen mit zu sanktionierenden Personen für US-Bürger verboten werden.<sup>137</sup> Dies ähnelt im Resultat den Wirtschafts- und Finanzsanktionen durch die EU und den vorgesehenen Ein- und Durchreiseverboten.

Schlussendlich setzt die EU in ihrem „europäischen Magnitsky Act“ mit eigenen Akzenten den Kerngedanken ihres Ursprungsmodells um. Im Vergleich zur EU-Verordnung schafft der US-amerikanische Entwurf jedoch einen besser definierten Anwendungsbereich indem es eine klare Definition für „schwere Menschenrechtsverletzungen“ gibt. Dieser ist allerdings enger gefasst als der der europäischen Sanktionsregelung, welche durch ihre unvollständigen Aufzählungen weitere Auslegungen ermöglicht.

## E. Die Verwirklichung der Ziele der Union

Der Kern der Sanktionsregelung findet sich in den allgemeinen Zielen und Grundsätzen der Union wieder. Wie erörtert stellt der Schutz (Art. 3 V 1 i.V.m. Art. 2 1 EUV) sowie die Förderung und Festigung (Art. 21 I, II b EUV) der Menschenrechte eines der im EUV verankerten Ziele dar; diese erstrecken sich auch auf außenpolitische Angelegenheiten.<sup>138</sup> Der Sanktionsmechanismus soll zur Umsetzung dieser Ziele dienen. Dabei stellt er natürlich nur eines von mehreren Instrumenten dar.<sup>139</sup>

Der Bezug der globalen Sanktionsregelung zu den Grundwerten (Art. 2 1 EUV; Art. 21 I [1] EUV) und Zielen der EU findet sich im Ziel der Verordnung sowie des Beschlusses wieder. Dieses ist, der EU effektivere und wirkungsvollere Mittel zu geben, um sich für den Schutz der Menschenrechte einzusetzen und diese zu

<sup>134</sup> *Miadzvetskaya*, Habemus a European Magnitsky Act, aufrufbar unter: [europeanlawblog.eu/2021/01/13/habemus-a-european-magnitsky-act/](https://europeanlawblog.eu/2021/01/13/habemus-a-european-magnitsky-act/) (Zugriff: 01.06.2021).

<sup>135</sup> Sec. 2 (2). Global Magnitsky Act.

<sup>136</sup> Sec. 3 (b) (2) (A) Global Magnitsky Act.

<sup>137</sup> Congressional Research Service, aufrufbar unter: [crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10576](https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10576) (Zugriff: 01.06.2021).

<sup>138</sup> Vgl. II 1.

<sup>139</sup> Eine weitere Maßnahme ist z.B. der EU-Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie (2020-2024).

fördern.<sup>140</sup> Der Wortlaut des Beschlusses spricht davon, „die Fähigkeit der Union [zu stärken], die Achtung der Menschenrechte zu fördern“.<sup>141</sup> Geschützt, gefördert und gefestigt sollen die Menschenrechte durch die „Bekämpfung“ von schweren Menschenrechtsverletzungen.<sup>142</sup>

Ob der Sanktionsmechanismus zur Verwirklichung und Durchsetzung der Grundsätze und Ziele verhilft, hängt insbesondere von der Wirkung der restriktiven Maßnahmen ab.

## I. Die Wirkung der Bekämpfung der Menschenrechtsverletzungen

Liegt eine schwerwiegende Menschenrechtsverletzung im Sinne des Art. 2 I der Verordnung gegenüber eines Menschenrechtsträgers vor, so soll dies „bekämpft“ werden. Unter einer Bekämpfung kann ein aktives Vorgehen gegen eine Handlung, wie hier einem Verstoß gegen ein Menschenrecht, verstanden werden. Vorliegend soll die Bekämpfung durch das Verhängen restriktiver Maßnahmen geschehen. Fraglich ist es, was genau das schlussendliche Ziel einer solchen Bekämpfung ist. Angestrebt ist natürlich ein Ende von Verstößen und dass jene zukünftig unterlassen werden. Dies soll durch eine Verhaltensänderung bei der verursachenden Person, Einrichtung oder Organisation geschehen.<sup>143</sup> Jenes deckt sich mit der Definition von Wirtschaftssanktionen, welche auf eine solche Verhaltensänderung durch das Zufügen eines Nachteils abzielen.<sup>144</sup>

Grundsätzlich ist anzunehmen, dass sich die Sanktionen im Leben der Betroffenen bemerkbar machen. Dafür sprechen zumindest die zahlreichen Klagen gegen diese am EuG.<sup>145</sup> Jedoch kann dies im Falle eines positiven Ausgangs für die Betroffenen auch ein Indikator dafür sein, dass die Sanktionen nicht den EU-eigenen, möglicherweise unzureichend definierten, Kriterien entsprechen.<sup>146</sup>

Was für eine Wirkung die Sanktionen entfalten, unterscheidet sich von Fall zu Fall. Leider sind aufgrund fehlender Studien darüber keine allumfänglichen Rückschlüsse möglich.<sup>147</sup> Im schlechtesten Fall bewirken Sanktionen keine Verhaltensänderung bei den Betroffenen und verändern nichts an der Situation. So nahm beispielsweise ein libanesischer Politiker seine Aufnahme in eine Sanktionsliste der UN als „Bestätigung seiner Loyalität“ gegenüber seines Regimes auf und fühlte sich in seinem Vorgehen

<sup>140</sup> Siehe I. Einleitung, *Borrell*, Der lange und schwierige Weg hin zu einer globalen Sanktionsregelung der EU im Bereich der Menschenrechte, aufrufbar unter: [eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/88968/node/88968\\_de](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/88968/node/88968_de) (Zugriff: 16.05.2021).

<sup>141</sup> Beschluss (GASP) 2020/1999, (5) 2.

<sup>142</sup> Beschluss (GASP) 2020/1999, EG (4) 1; Verordnung (EU) 2020/1998, EG (1) 1.

<sup>143</sup> *Van der Have*, Security and Human Rights 30 (2020), 56 (70).

<sup>144</sup> Vgl. II. 2. b).

<sup>145</sup> *Cosgrove*, in: Wallensteen/Staibano, International Sanctions: Between words and wars in the global system, 207 (223).

<sup>146</sup> Zur Kritik bezüglich der ungenauen Abgrenzung der „schweren“ Menschenrechtsverletzungen siehe Punkt IV. 2. e).

<sup>147</sup> *Giumelli*, How EU Sanctions work: A new narrative, Chaillot Papers No. 129, May 2013, 9.

positiv bestätigt.<sup>148</sup> Jedoch gibt es auch erfreulichere Beobachtungen wie die des belarussischen Oppositionellen *Andrej Sannikau*, welcher für Aufruhen während einer Demonstration verantwortlich gemacht wurde.<sup>149</sup> Dieser ist der Meinung, dass er nur aufgrund der europäischen Sanktionen, die gegen nahstehende Geschäftsleute des Präsidenten *Lukaschenko* verhängen wurden, aus der Haft entlassen wurde. Zudem vernahm er während seiner Haft ein positiv verändertes Verhalten der Gefängnisangestellten. Er geht davon aus, dass dies aus Furcht von Sanktionen und dem damit verbundenen Stigma und den Einschränkungen im Privatleben geschah.<sup>150</sup>

Durch die unmittelbaren Effekte der restriktiven Maßnahmen auf die betroffenen Individuen werden diese bestraft (auch wenn einzelne dies zumindest offiziell nicht so wahrnehmen), und darüber hinaus wirken die Sanktionen bestenfalls durch den „bestrafenden Effekt“ auch präventiv und verhindern zukünftige Verletzungen.<sup>151</sup>

Mit einem Blick auf die bisher verabschiedeten Sanktionen der VO (EU) 2020/1998 lassen sich noch keine gravierende Veränderung der Ereignisse feststellen, auf welche die EU reagierte. So scheint sich die Situation in Russland rund um *Nawalnys* Opposition eher zu verschärfen als zu entspannen. Der Oppositionsführer ist nach wie vor in Haft und beendete Ende April 2021 einen dreiwöchigen Hungerstreik. Durch diesen wollte er eine Untersuchung von unabhängigen Ärzten erzielen, sowie eine medizinische Betreuung seiner starken Rückenschmerzen. Durch den Hungerstreik erreichte er nur erstere Forderung.<sup>152</sup> Zudem wurde im Juni 2021 *Nawalnys* Antikorruptions-Stiftung sowie sein Unterstützungsnetzwerk durch ein russisches Gericht als „extremistisch“ eingestuft. Unterstützer und Geldgeber werden damit Terrorunterstützern gleichgesetzt – ihnen droht die Strafverfolgung und sie sind von Wahlen ausgeschlossen.<sup>153</sup>

Auch China bestreitet jegliche Form von Menschenrechtsverletzungen bezüglich der Uiguren.<sup>154</sup> Eine sichtbar deutliche Verbesserung der Ereignisse ist demnach noch nicht festzustellen.

Die Beendigung von Verstößen ist jedoch ein sehr hoch gesetztes Ziel und wird nur in seltenen Fällen erreicht werden. Deswegen fordert *Francesco Giumelli* eine neue Perspektive auf die Effektivität von Sanktionen:

<sup>148</sup> *Cosgrove*, in: Wallensteen/Staibano, *International Sanctions: Between words and wars in the global system*, 207 (223).

<sup>149</sup> *Portela*, ‘Targeted Sanctions Against Individuals on Grounds of Grave Human Rights Violations – Impact, Trends and Prospects at EU Level’, Study for the European Parliament, PE603.869, 26 April 2018, 22, aufrufbar unter: [europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603869/EXPO\\_STU\(2018\)603869\\_EN.pdf](http://europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603869/EXPO_STU(2018)603869_EN.pdf), (Zugriff: 23.06.2021).

<sup>150</sup> *Portela*, ‘Targeted Sanctions Against Individuals on Grounds of Grave Human Rights Violations – Impact, Trends and Prospects at EU Level’, Study for the European Parliament, PE603.869, 26 April 2018, 23, aufrufbar unter: [europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603869/EXPO\\_STU\(2018\)603869\\_EN.pdf](http://europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603869/EXPO_STU(2018)603869_EN.pdf), (Zugriff: 23.06.2021)

<sup>151</sup> *Van der Have*, *Security and Human Rights* 30 (2020), 56 (60 f.).

<sup>152</sup> [zeit.de/politik/ausland/2021-04/alexej-nawalny-beendet-hungerstreik](http://zeit.de/politik/ausland/2021-04/alexej-nawalny-beendet-hungerstreik) (Zugriff: 23.06.2021).

<sup>153</sup> [tagesschau.de/ausland/nawalny-431.html](http://tagesschau.de/ausland/nawalny-431.html) (Zugriff: 23.06.2021).

<sup>154</sup> [xinhuanet.com/english/2020-09/04/c\\_139340903.htm](http://xinhuanet.com/english/2020-09/04/c_139340903.htm) (Zugriff: 24.06.2021).

„The mainstream approach overestimates both the importance of the material costs that sanctions impose on their targets and the behavioural change indicator of success. Instead, a new narrative should attempt to contextualise the restrictive measures imposed by the EU and to look at how they influence their targets, which has been defined as the purpose/logic of sanctions.”<sup>155</sup>

Eines der angestrebten Ziele der EU ist es, ein entschlossenes Handeln gegen Menschenrechtsverletzungen nach außen zu zeigen.<sup>156</sup> Das Verhängen der restriktiven Maßnahmen wird von medialer Aufmerksamkeit begleitet und verschafft sich damit Außenwirkung. Häufig reagieren die Länder offiziell auf die „Listung“ ihrer Staatsbürger.<sup>157</sup> Die EU sendet somit ein deutliches Signal über ihre eigenen Grenzen hinaus und gibt Drittstaaten zu verstehen, dass sie global die Menschenrechtssituation beobachtet. Dies kann eine abschreckende Wirkung auf Dritte haben, wie sie *A. Sannikau* innerhalb der Gefängnisstrukturen in Belarus wahrnehmen konnte. Bestenfalls erstreckt sich dieser Abschreckungseffekt über die Staatsgrenzen hinaus. Zudem muss sich vor Augen gehalten werden, was mögliche Alternativen zu Individualsanktionen wären. Eine ausbleibende Reaktion auf schwere Menschenrechtsverstöße würde ein tolerierendes Bild oder ein Bild des „Wegschauens“ vermitteln, welches nicht erstrebenswert ist. Eine weitere Alternative wäre es, Sanktionen gegen Drittstaaten zu verhängen im Sinne des Art. 215 I 1 AEUV. Jene bringen jedoch einige Nachteile mit sich. Insbesondere kann durch Handelsembargos der Zivilbevölkerung mehr geschadet werden als den eigentlichen Akteuren.<sup>158</sup> Dies kann beispielsweise durch Lebensmittelknappheiten entstehen, welche dann insbesondere die schwächeren Glieder einer Gesellschaft treffen, die sich die ansteigenden Preise nicht mehr leisten können.<sup>159</sup> Zwar können sich auch Individualsanktionen auf Familienangehörige und sogenannte „bystanders“<sup>160</sup> ausschlagen, jedoch wirkt die Verordnung mit Art. 4 I a) dagegen. Dieser ermöglicht die Freigabe von Geldern die zur Befriedigung von Grundbedürfnissen dienen, welche auch jene von unterhaltsberechtigten Familienangehörigen umfassen.<sup>161</sup> Zudem können durch die *targeted sanctions* ökonomische und politische Interessenskonflikte mit Drittstaaten vermieden werden.<sup>162</sup>

<sup>155</sup> *Giunelli*, How EU Sanctions work: A new narrative, Chaillot Papers No. 129, May 2013, 37.

<sup>156</sup> Fragen und Antworten zur Globalen Sanktionsregelung der EU im Bereich der Menschenrechte, aufrufbar unter: [eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/90083/node/90083\\_de](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/90083/node/90083_de) (Zugriff: 26.07.2021); *Borrell*, Entschlosseneres Handeln der EU bei Menschenrechtsverletzungen, aufrufbar unter: [eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/91720\\_de](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/91720_de) (Zugriff: 24.06.2021).

<sup>157</sup> Dazu unten V. 3.

<sup>158</sup> *Van der Have*, Security and Human Rights 30 (2020), 56 (69); *Giunelli*, How EU Sanctions work: A new narrative, Chaillot Papers No. 129, May 2013, 39.

<sup>159</sup> *Van der Have*, Security and Human Rights 30 (2020), 56 (69).

<sup>160</sup> *Van der Have*, Security and Human Rights 30 (2020), 56 (69).

<sup>161</sup> *Van der Have*, Security and Human Rights 30 (2020), 56 (69).

<sup>162</sup> *Finelli*, The New Human Rights Sanctions Regime: a SWOT Analysis, aufrufbar unter: [european-lawblog.eu/2021/06/07/the-new-eu-human-rights-sanctions-regime-a-swot-analysis/](https://european-lawblog.eu/2021/06/07/the-new-eu-human-rights-sanctions-regime-a-swot-analysis/) (Zugriff: 25.06.2021).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Sanktionen einen bestrafenden Effekt gegenüber den Betroffenen entfalten sowie einen Abschreckungseffekt haben können, welcher im besten Fall präventiv weitere Menschenrechtsverletzungen verhindert oder zu einer (schnelleren) Beendigung des Verstoßes führt. Zudem können *targeted sanctions* auch einen symbolischen Effekt haben und der EU diplomatische Mittel bieten, um auf Verstöße zu reagieren, ohne sich offiziell gegen ein ganzes Land zu stellen.<sup>163</sup> Somit werden auch die vorgeworfenen „double standards“ vermieden, welche aufgrund von wirtschaftlichen Interessen entstehen können und dazu führen, dass Sanktionen seltener wirtschaftsstarke Partnerstaaten betreffen.<sup>164</sup>

## II. Schutz, Förderung und Festigung?

Doch führen die soeben aufgeführten Wirkungen der Sanktionen zum angestrebten Schutz, Förderung und Festigung (Art. 3 V 1 i.V.m. Art. 2 1 EUV; Art. 21 I, II b EUV) der Menschenrechte? Mangels konkreter Studien lassen sich noch keine Rückschlüsse über die Wirkungen der durch die VO (EU) 2020/1998 verhängten Sanktionen schließen. Legt man den Wortlaut sehr eng aus, so könnte behauptet werden, dass eine Förderung und ein Schutz von Menschenrechten nur dann erfolgt, wenn sich die Situation merklich verbessert oder die Verletzung beendet wird. Die erstrebte Wirkung der Maßnahmen könnte beispielsweise im Falle *Nawalnys* als gescheitert erklärt werden. Dieser ist noch immer in Haft und lediglich sein Hungerstreik hat zu einer kleinen Verbesserung seiner Umstände geführt.

Jedoch stellen der Schutz sowie die Förderung und Festigung der Menschenrechte kein konkretes Ziel dar, welches durch restriktive Maßnahmen vollumfänglich erfüllt werden kann. Wie anfangs erwähnt handelt es sich bei den Zielen und Werten der Union um auf Dauer ausgelegte Charakterzüge, welche das gesamte Handeln der EU beeinflussen und optimieren sollen.<sup>165</sup> Die Union versucht ihnen global eine größtmögliche Geltung zu verschaffen und bringt Drittstaaten gegenüber zum Ausdruck, dass sie an ihren Prinzipien auch in internationalen Beziehungen festhält.<sup>166</sup> Zwar setzt das Verhängen von Sanktionen keine Beziehung mit dem Drittstaat voraus, jedoch sind in der Realität die betroffenen Heimatstaaten der Individuen häufig Handelspartner der EU. So sind sowohl China und als auch Russland unter den fünf wichtigsten Handelspartnern der EU.<sup>167</sup> Damit setzt die EU ein Zeichen, dass sie trotz bestehender Beziehungen Menschenrechtsverletzungen nicht toleriert und auf diese reagiert. Durch den

<sup>163</sup> *Giunelli*, How EU Sanctions work: A new narrative, Chaillot Papers No. 129, May 2013, 39.

<sup>164</sup> Russell, EU human rights sanctions, 3, aufrufbar unter: [europarl.europa.eu/italy/resource/static/files/import/seminario\\_per\\_giornalisti\\_sakharov/eprs-briefing-659402-eu-human-rights-sanctions-final.pdf](https://europarl.europa.eu/italy/resource/static/files/import/seminario_per_giornalisti_sakharov/eprs-briefing-659402-eu-human-rights-sanctions-final.pdf) (Zugriff: 26.06.2021).

<sup>165</sup> Vgl. II. 1. a).

<sup>166</sup> *Heintschel von Heinegg*, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 21 EUV Rn. 12; Anmerkung: Im Hinblick auf die Menschenrechte wird Art. 21 I EUV vom selben Autor sogar als Ausdruck einer *opinio juris* angesehen.

<sup>167</sup> *Damen*, Die Europäische Union und Ihre Handelspartner, aufrufbar unter: [europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/160/die-europaische-union-und-ihre-handelspartner](https://europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/160/die-europaische-union-und-ihre-handelspartner) (Zugriff: 30.06.2021).

Sanktionsmechanismus versucht die EU möglichst effektiv gegen Menschenrechtsverletzungen vorzugehen. Das angestrebte Ziel des Menschenrechtsschutzes wird damit zumindest gefördert, je nach Einzelfall fällt dies unterschiedlich stark aus. Der Sanktionsmechanismus stellt damit ein neues unterstützendes Instrument dar, um die Menschenrechte global zu schützen, fördern und zu festigen.

### III. Reaktion von Dritten auf die restriktiven Maßnahmen

Dafür, dass die Vermeidung von ökonomischen und politischen Konflikten meist als Vorteil der Individualsanktionen aufgeführt wird,<sup>168</sup> reagieren die Heimatstaaten der betroffenen Personen oder Einrichtungen trotzdem häufig auf die restriktiven Maßnahmen. Dies hängt insbesondere damit zusammen, dass die Sanktionen sich gegen öffentliche Ämter richten und damit eng mit dem Staat verknüpft sind. Nachdem Eritreas Amt für öffentliche Sicherheit in die Sanktionsliste aufgenommen wurde, bezeichnete der Außenminister Eritreas die restriktiven Maßnahmen als „böartig“ und unterstellte der EU eine fehlende Kompetenz zur Verleihung der Maßnahmen.<sup>169</sup> China ging sogar einen Schritt weiter und verhängte als Reaktion auf die europäischen Maßnahmen noch am selben Tag Sanktionen gegen zehn europäische Staatsbürger\*innen und vier Einrichtungen. Die betroffenen Individuen sind zum Großteil für die EU tätig und ihnen wurde die Einreise sowie jegliche Geschäfte in und mit China untersagt.<sup>170</sup>

Die Reaktionen der Drittstaaten sprechen für eine starke Außenwirkung der Maßnahmen. Aussagen Chinas wie die des Außenministeriums machen jedoch auch deutlich, wie zweifelhaft die Kompetenz der EU für die Durchsetzung von Menschenrechten angesehen wird. So endete der Beitrag des Außenministeriums mit dem Statement:

„It [EU] must stop lecturing others on human rights and interfering in their internal affairs. It must end the hypocritical practice of double standards and stop going further down the wrong path. Otherwise, China will resolutely make further reactions.“<sup>171</sup>

Inwieweit also wirklich politische Konflikte mit Drittstaaten durch die Sanktionierung Einzelner vermieden werden, bleibt kritisch zu beobachten.

<sup>168</sup> *Finelli*, The New Human Rights Sanctions Regime: a SWOT Analysis, aufrufbar unter: [europeanlawblog.eu/2021/06/07/the-new-eu-human-rights-sanctions-regime-a-swot-analysis/](http://europeanlawblog.eu/2021/06/07/the-new-eu-human-rights-sanctions-regime-a-swot-analysis/) (Zugriff: 26.06.2021), Russell, EU human rights sanctions, 3, aufrufbar unter: [europarl.europa.eu/italy-resource/static/files/import/seminario\\_per\\_giornalisti\\_sakharov/eprs-briefing-659402-eu-human-rights-sanctions-final.pdf](http://europarl.europa.eu/italy-resource/static/files/import/seminario_per_giornalisti_sakharov/eprs-briefing-659402-eu-human-rights-sanctions-final.pdf), 3 (Zugriff: 26.06.2021).

<sup>169</sup> [africanews.com/2021/03/22/eu-sanctions-eritrea-for-rights-abuses-eritrea-calls-it-malicious/](http://africanews.com/2021/03/22/eu-sanctions-eritrea-for-rights-abuses-eritrea-calls-it-malicious/) (Zugriff: 26.06.2021).

<sup>170</sup> Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, aufrufbar unter: [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/xwfw\\_665399/s2510\\_665401/t1863106.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/t1863106.shtml) (Zugriff: 26.06.2021).

<sup>171</sup> Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, aufrufbar unter: [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/xwfw\\_665399/s2510\\_665401/t1863106.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/t1863106.shtml) (Zugriff: 26.06.2021).

## F. Schlusswort

Durch die Einführung eines europäischen Sanktionssystems gegen schwere Menschenrechtsverstöße sendet die EU ein starkes Signal nach außen, welches eine geschlossene Vorgehensweise der Mitgliedstaaten präsentiert und damit ein positives Beispiel zum Thema Menschenrechtsschutz darstellt.<sup>172</sup> Die vorgeschriebenen Individualsanktionen reduzieren die Wahrscheinlichkeit negativer Nebeneffekte für unbeteiligte Dritte und geben der EU ein Mittel, schneller und gezielter auf Menschenrechtsverstöße zu reagieren. Zwar mögen die Sanktionen in den seltensten Fällen zu einer grundlegenden Änderung der Situationen führen, jedoch stellen sie einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung dar. Zudem haben sie im Zusammenspiel mit weiteren Maßnahmen, beispielsweise einer verstärkten Kooperation mit internationalen Institutionen wie dem Internationalen Strafgerichtshofes, das Potenzial, effektiver gegen Menschenrechtsverletzungen vorzugehen.<sup>173</sup>

Die Umsetzung nach dem Vorbild des *Global US Magnitsky Acts* weist jedoch auch Schwächen auf wie die unzureichende Definition von „schweren“ Menschenrechtsverletzungen. Die Abgrenzung dieser von anderen Menschenrechtsverletzungen mag den größten Schwachpunkt der Ausarbeitung darstellen.<sup>174</sup>

Die VO (EU) 2020/1998 mag zwar kein „Allheilmittel“ gegen Menschenrechtsverstöße sein, verdient jedoch eine Wertschätzung als neue und wichtige Maßnahme der EU. Daher kann mit Spannung beobachtet werden, wie sich die restriktiven Maßnahmen in der Zukunft auswirken.

<sup>172</sup> So auch: *Van der Have*, *Security and Human Rights* 30 (2020), 56 (71).

<sup>173</sup> *Emsteva*, *Sanctioning the Treatment of Uighurs in China*, 4, aufrufbar unter [verfassungsblog.de/sanctioning-the-treatment-of-uighurs-in-china/](https://verfassungsblog.de/sanctioning-the-treatment-of-uighurs-in-china/) (Zugriff: 28.06.2021).

<sup>174</sup> So auch: *Miadzvetzkaya*, *Habemus a European Magnitsky Act*, aufrufbar unter: [europeanlawblog.eu/2021/01/13/habemus-a-european-magnitsky-act/](https://europeanlawblog.eu/2021/01/13/habemus-a-european-magnitsky-act/) (Zugriff: 28.06.2021).



## SCHRIFTUM

- Bieber, Roland/ Epiney, Astrid/ Haag, Marcel/ Kotzur, Markus*, Die Europäische Union, 14. Auflage, Baden-Baden 2021.
- Borrell, Joseph*, Entschlosseneres Handeln der EU bei Menschenrechtsverletzungen, erhältlich im Internet: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/91720/node/91720\\_de](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/91720/node/91720_de) (Zugriff: 30.06.2021).
- Der lange und schwierige Weg hin zu einer globalen Sanktionsregelung der EU im Bereich der Menschenrechte, erhältlich im Internet: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/88968/node/88968\\_de](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/88968/node/88968_de) (Zugriff: 30.06.2021).
- Calliess, Christian*, Europa als Wertegemeinschaft – Integration und Identität durch europäisches Verfassungsrecht?, JZ 2004, 1033-1084.
- /*Ruffert, Matthias* (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Auflage, München 2016.
- Cosgrove, Erica*, Examining targeted sanctions. Are travel bans effective?, in P. Wallensteen and C. Staibano (Hrsg.), International Sanctions: Between words and wars in the global system, Abingdon 2005, 207-228.
- Damen, Mario*, Die Europäische Union und Ihre Handelspartner, erhältlich im Internet: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/160/die-europaische-union-und-ihre-handelspartner> (Zugriff: 30.06.2021).
- Emsteva, Julia*, Emsteva, Sanctioning the Treatment of Uighurs in China, 3, erhältlich im Internet: <https://verfassungsblog.de/sanctioning-the-treatment-of-uighurs-in-china/> (Zugriff: 30.06.2021).
- Finelli, Francesca*, The New Human Rights Sanctions Regime: a SWOT Analysis, erhältlich im Internet: <https://europeanlawblog.eu/2021/06/07/the-new-eu-human-rights-sanctions-regime-a-swot-analysis/#more-7737> (Zugriff: 30.06.2021).
- Frowein, Jochen*, Die Verpflichtungen erga omnes im Völkerrecht und ihre Durchsetzung, in: Völkerrecht als Rechtsordnung - Internationale Gerichtsbarkeit – Menschenrechte, Festschrift für Hermann Mosler, hrgs. Von Rudolf Bernhardt, Karl Doehring, Jochen Frowein, Heidelberg 1983, 241-262.
- Garçon, Geradine*, Handelsembargen der Europäischen Union auf dem Gebiet des Warenverkehrs gegenüber Drittstaaten, Baden-Baden 1997.
- Geiger, Rudolf/Kahn, Daniel-Erasmus/Kotzur, Markus* (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Auflage, München 2017.
- Haratsch, Andreas/Koenig, Christian/Pechstein, Matthias*, Europarecht, 12. Auflage, Tübingen 2020.
- Hertle, Matthias*, Wirtschaftssanktionen der EU als Reaktion auf Völkerrechtsverletzungen von Drittstaaten im Zusammenhang mit der Ukraine-Krise, ZEuS 2/2015, 17.
- Ipsen, Kurt/Epping, Volker/Heintschel von Heinegg, Wolff* (Hrsg.), Völkerrecht, 7. Auflage, München 2018.
- Kadelbach, Stefan*, Jus Cogens, Obligations Erga Omnes and other Rules – The Identification of Fundamental Norms, in: The Fundamental Rules of the International Legal

- Order, hrsg. von Christian Tomuschat und Jean-Marc Thouvenin, Leiden (Niederlande) 2006.
- Kellenbauer, Manuel/Klamert, Marcus/Tomkin, Jonathan*, The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights, Oxford 2019.
- Lenz, Carl Otto/Borchardt, Klaus-Dieter*, EU-Verträge Kommentar, 6. Auflage, Köln 2013.
- Meyer, Jürgen/Hölscheidt, Sven* (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 5. Auflage, Baden-Baden 2019.
- Miadzvetzkaya, Yuliya*, Habemus a European Magnitsky Act, erhältlich im Internet: <https://europeanlawblog.eu/2021/01/13/habemus-a-european-magnitsky-act/> (Zugriff: 30.06.2021).
- Nettesheim, Martin* (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, München 2018, 65. Ergänzungslieferung.
- Pechstein, Matthias/Nowak, Carsten/Häde, Ulrich* (Hrsg.), Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, Band I, Tübingen 2017.
- Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, Band III, Tübingen 2017.
- Russell, Martin*, EU human rights sanctions, Towards a European Magnitsky Act, erhältlich im Internet: [https://www.europarl.europa.eu/files/import/seminario\\_per\\_giornalisti\\_sakharov/eprs-briefing-659402-eu-human-rights-sanctions-final.pdf](https://www.europarl.europa.eu/files/import/seminario_per_giornalisti_sakharov/eprs-briefing-659402-eu-human-rights-sanctions-final.pdf) (Zugriff: 30.06.2021).
- Schneider, Henning C.*, Wirtschaftssanktionen, Berlin 1999.
- Schorkop, Frank*, Homogenität in der Europäischen Union – Ausgestaltung und Gewährleistung durch Art. 6 I und Art. 7 EUV, Berlin 2000.
- Schwarze, Jürgen* (Hrsg.), EU-Kommentar, 3. Auflage, Baden-Baden 2012.
- Streinz, Rudolf* (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Auflage, München 2018.
- Tietje, Christian*, The Concept of Coherence in the Treaty on European Union and the Common Foreign and Security Policy, EFAR 211-233, Alphen aan den Rijn (Niederlande) 1997.
- Internationales Wirtschaftsrecht, 2. Auflage, Berlin/Boston 2015.
- Van der Have, Nienke*, The Proposed Human Rights Sanction Regime, Security and Human Rights Band 30 2020, 56-71.
- The prevention of gross human rights violations under international human rights law, Heidelberg 2018.
- Vedder, Christoph/Heintschel von Heinegg, Wolff* (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht EUV|AEUV|GRCh|EAGV, 2. Auflage, Baden-Baden 2018.
- Von der Groeben, Hans/Schwarze, Jürgen/Hatje, Armin* (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage, Baden-Baden 2015.

## Beiträge zum Europa- und Völkerrecht

ISSN 1868-1182 (print)  
ISSN 1868-1190 (elektr.)

### Bislang erschienene Hefte

- Heft 1 Gunnar Franck, Die horizontale unmittelbare Anwendbarkeit der EG-Grundfreiheiten – Grundlagen und aktuelle Entwicklung, Januar 2009, ISBN 978-3-86829-086-8
- Heft 2 Jonas Finke, Private Sicherheitsunternehmen im bewaffneten Konflikt, Januar 2009, ISBN 978-3-86829-088-2
- Heft 3 Daniel Scharf, Die Kompetenzordnung im Vertrag von Lissabon – Zur Zukunft Europas: Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, Januar 2009, ISBN 978-3-86829-111-7
- Heft 4 Manazha Nawparwar, Die Außenbeziehungen der Europäischen Union zu internationalen Organisationen nach dem Vertrag von Lissabon, Mai 2009, ISBN 978-3-86829-143-8
- Heft 5 Julia Schaarschmidt, Die Reichweite des völkerrechtlichen Immunitätsschutzes – Deutschland v. Italien vor dem IGH, Februar 2010, ISBN 978-3-86829-245-9
- Heft 6 Roland Kläger, Die Entwicklung des allgemeinen völkerrechtlichen Fremdenrechts – unter besonderer Berücksichtigung seiner Wechselwirkungen mit dem internationalen Investitionsschutzrecht –, Juli 2011, ISBN 978-3-86829-382-1
- Heft 7 Karsten Nowrot, „Wer Rechte hat, hat auch Pflichten!“? Zum Zusammenhang zwischen völkerrechtlichen Rechten und Pflichten transnationaler Unternehmen, August 2012, ISBN 978-3-86829-512-2
- Heft 8 Karsten Nowrot, Kampfdrohnen für die Bundeswehr!? – Einsatz und Weiterentwicklung von unbemannten bewaffneten Luftfahrtsystemen im Lichte des Humanitären Völkerrechts, März 2013, ISBN 978-3-86829-584-9
- Heft 9 Philipp Tamblé, Der Anwendungsbereich der EU-Grundrechtecharta (GRC) gem. Art. 51 I 1 GRC – Grundlagen und aktuelle Entwicklungen, März 2014, ISBN 978-3-86829-671-6
- Heft 10 Karsten Nowrot, Der Einsatz von Tieren in bewaffneten Konflikten und das Humanitäre Völkerrecht, Mai 2014, ISBN 978-3-86829-690-7
- Heft 11 Romy Klimke, Das heimliche Ritual – Weibliche Genitalverstümmelung in Europa, April 2015, ISBN 978-3-86829-746-1

- Heft 12 Miriam Elsholz, Vom „ring of friends“ zum „ring of fire“ – Die Europäische Nachbarschaftspolitik auf dem Prüfstand anlässlich der ENP Review 2015, März 2016, ISBN 978-3-86829-828-4
- Heft 13 Beatrice Garske/Kristin Hoffmann, Die Gemeinsame Agrarpolitik nach der Reform 2013: Endlich nachhaltig?, März 2016, ISBN 978-3-86829-830-7
- Heft 14 Lasse Lemmermann, Das Recht auf angemessene Ernährung im UN-Sozialpakt, Februar 2017, ISBN 978-3-86829-883-3
- Heft 15 Katja Rath, Quo Vadis CJEU – Unsettling jurisdiction on public access to environmental information, Dezember 2017, ISBN 978-3-86829-922-9
- Heft 16 Karl Boehmwald Porta, Das chilenische und das deutsche Wasserrecht im Vergleich, April 2018, ISBN 978-3-86829-951-9
- Heft 17 Luise Jachmann, Das Ende der materiellen Präklusion: Die Entscheidung des EuGH vom 15. Oktober 2015 (C-137/14) und die Reaktion des deutschen Gesetzgebers, Februar 2019, ISBN 978-3-86829-985-4
- Heft 18 Alexander Ganepola, Internationale Streitbeilegung im Südchinesischen Meer -Eine völkerrechtliche Analyse der Territorialstreitigkeiten im Kontext des Schiedsspruchs „The Philippines v. China, November 2019, ISBN 978-3-96670-017-7
- Heft 19 Patricia Elstermann, Der Vergleichs- und Schiedsgerichtshof der OSZE – Chancen und Herausforderungen der zwischenstaatlichen friedlichen Streitbeilegung, Februar 2020, ISBN 978-3-96670-030-6
- Heft 20 Annika Rauch, Autonome Waffensysteme und Völkerrecht: Stand der wissenschaftlichen Diskussion, offene Forschungsfragen und aktuelle Regelungsanstrengungen im internationalen System, Mai 2020, ISBN 978-3-96670-038-2
- Heft 21 Sebastian Bering, Solange bis Vergessen – Kritische Analyse der Entwicklung und gegenwärtigen Position der BVerfG-Rechtsprechung zum Verhältnis von EU-Recht und den Grundrechten des Grundgesetzes, September 2020, ISBN 978-3-96670-057-3
- Heft 22 Alina Vogelsang, Ein UN-Sonderbeauftragter für den Schutz von Journalistinnen und Journalisten Eine Analyse zur Notwendigkeit der Einführung dieses Amtes anhand einer Initiative von Reporter ohne Grenzen, Juli 2021, ISBN 978-3-96670-081-8
- Heft 23 Vincent Walter, Eine völkerrechtliche Bewertung des Konflikts um die Region Berg-Karabach, März 2022, ISBN 978-3-96670-109-9