



Terrorlisten

Ebenenübergreifende Sanktionsregime
zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung

Terrorlisten

Ebenenübergreifende Sanktionsregime zur
Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung

Dr. Julia Bartmann

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek | Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über www.dnb.de abrufbar.

ISBN 978-3-415-04720-4

E-ISBN 978-3-415-05063-1

© 2011 Richard Boorberg Verlag

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Satz: Thomas Schäfer, www.schaefer-buchsatz.de | Druck und Bindung: e. kurz + co druck und medientechnik GmbH, Kernerstraße 5, 70182 Stuttgart

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Scharrstraße 2 | 70563 Stuttgart
Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden
www.boorberg.de

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Juni 2010 abgeschlossen und im darauf folgenden Wintersemester von der Rechtswissenschaften Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg als Dissertation angenommen.

Mein erster Dank gilt meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. T. Würtenberger, der mir die Möglichkeit geboten hat, diese Arbeit anzufertigen und mich durch seine fachliche Betreuung mit wertvollen Hinweisen stets unterstützte und förderte.

Ebenso möchte ich mich bei Frau Prof. Dr. S. Vöneky für weiterführende Anregungen in ihrem Zweitgutachten bedanken.

Darüber hinaus gilt mein Dank Herrn Prof. Axel Bartmann, Frau Dr. Maira Baderschneider und Frau Dr. Stefanie Mutschler für die Korrektur meiner Arbeit. Ebenfalls möchte ich Herrn RA Tobias Lang für die Korrektur meiner Arbeit, jedoch insbesondere für die tägliche Unterstützung und den persönlichen Beistand während der langen und teilweise belastenden Zeit des Promovierens danken.

Abschließend möchte ich mich ganz besonders bei meinen Eltern bedanken, ohne die es nicht möglich gewesen wäre, diese Arbeit zu erstellen. Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

Freiburg, April 2011

Julia Bartmann

Inhaltsüberblick

Inhaltsverzeichnis	11
Abkürzungsverzeichnis	19
Einleitung	23
A. Aktuelle Diskussion zur Terrorismusbekämpfung und die Einordnung der vorliegenden Problematik	23
B. Die Sanktionsregime mit ihren Terrorlisten und ihre rechtliche Bedeutung	24
C. Gang der Darstellung	29
1. Kapitel:	
Die Sanktionsregime mit ihren Terrorlisten	31
A. Überblick über die Sanktionsregime zur Terrorismusbekämpfung	31
B. Die inhaltlichen Vorgaben der die Sanktionsregime umsetzenden EG-Verordnungen	70
2. Kapitel:	
Tatsächliche und rechtliche Auswirkungen der Sanktionsregime	107
A. Mögliche Auswirkungen für Nichtgelistete durch die Sanktionsregime – Einfallstore im deutschen Recht	107
B. Mögliche Auswirkungen für Gelistete durch die Sanktionsregime	120
C. Datenschutzrechtliche Aspekte	128
3. Kapitel:	
Die Sanktionsregime im tripolaren Spannungsfeld zwischen UN-, EU- und nationaler Ebene	133
A. Die legislativen Maßnahmen des UN-Sicherheitsrates zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus	133
B. Bindungswirkung der UN-Sicherheitsrat-Resolutionen	143
C. Die Umsetzung von UN-Resolutionen auf europäischer Ebene	153
4. Kapitel:	
Rechtsschutz für Gelistete	167
A. Rechtsschutzmöglichkeiten auf völkerrechtlicher Ebene	167
B. Rechtsschutzmöglichkeiten auf europäischer Ebene	177
C. Rechtsschutzmöglichkeiten auf nationaler Ebene	231

5. Kapitel:

Rechtsschutzmöglichkeiten von Nichtgelisteten 245

A. Rechtsschutzmöglichkeiten auf völkerrechtlicher Ebene 245

B. Rechtsschutzmöglichkeiten auf europäischer Ebene 245

C. Rechtsschutzmöglichkeiten auf nationaler Ebene 254

6. Kapitel:

**Bewertung der aufgezeigten Rechtsschutzmöglichkeiten mit
Verbesserungsvorschlägen** 257

A. Bereits erzielte Verbesserungen 257

B. Ausstehende Verbesserungsmöglichkeiten 260

7. Kapitel:

Freiheit und Sicherheit im Angesicht des internationalen Terrorismus 267

A. Recht auf Sicherheit 268

B. Recht auf Freiheit 270

C. Die Balance zwischen Freiheit und Sicherheit 271

D. Das Spannungsverhältnis von Freiheit und Sicherheit
im Zusammenhang mit den Sanktionsregimen 274

Gesamtwürdigung und Ausblick 285

Anhang 289

A. Verordnung (EG) Nr. 881/2002 des Rates 289

B. Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 des Rates 296

C. Auszug des gemeinsamen Standpunktes
2001/931GASP, ABl. EG L 344, S. 93 f. 301

D. Auflistung der 13 Anti-Terrorismuskonventionen 303

E. Gesetzesauszug aus § 34 AWG 305

F. Gesetzesauszug aus § 70 AWV 306

Literaturverzeichnis 307

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	19
Einleitung	23
A. Aktuelle Diskussion zur Terrorismusbekämpfung und die Einordnung der vorliegenden Problematik	23
B. Die Sanktionsregime mit ihren Terrorlisten und ihre rechtliche Bedeutung	24
I. Die Sanktionsregime des UN-Sicherheitsrates zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung	25
II. Die Umsetzung der Sanktionsregime in unmittelbar geltendes Recht	26
III. Tatsächliche und rechtliche Auswirkungen der Sanktionsregime für Gelistete und Nichtgelistete sowie deren Rechtsschutzmöglichkeiten	27
C. Gang der Darstellung	29
1. Kapitel:	
Die Sanktionsregime mit ihren Terrorlisten	31
A. Überblick über die Sanktionsregime zur Terrorismusbekämpfung	31
I. Tabellarischer Überblick über die Anti-Terrorismusmaßnahmen gegen bestimmte Personen und Organisationen, die mit Osama bin Laden, dem Al-Qaida-Netzwerk oder den Taliban in Verbindung stehen (Taliban-Sanktionsregime)	32
II. Tabellarischer Überblick über die Anti-Terrorismusmaßnahmen gegen sonstige terrorverdächtige Personen und Organisationen (Terrorismus-Sanktionsregime)	34
III. Historischer Hintergrund	36
1. Das Phänomen Terrorismus und seine Definitionsprobleme	36
a. Geschichte des Terrorismus	37
b. Besondere Merkmale des „neuen“ islamisch-fundamentalistisch geprägten Terrorismus	39
2. Überblick über die ergriffenen Maßnahmen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene	43
a. Internationale Maßnahmen der Vereinten Nationen zur Terrorismusbekämpfung	44
b. Maßnahmen auf europäischer Ebene	53
c. Maßnahmen auf nationaler Ebene	56

3.	Verhängung von intelligenten Sanktionen gestützt auf Kapitel VII der UN-Charta	59
4.	Entstehungsgeschichte der Sanktionspraxis gegen Osama bin Laden, Al-Qaida und die Taliban (Taliban-Sanktionsregime)	61
a.	SR-Resolution 1267 (1999) und ihre Umsetzung	61
b.	SR-Resolution 1333 (2000) und ihre Umsetzung	63
c.	SR-Resolution 1390 (2002) und ihre Umsetzung	65
5.	Entstehungsgeschichte der Sanktionspraxis gegen sonstige Terrorverdächtige (Terrorismus-Sanktionsregime)	66
a.	SR-Resolution 1269 (1999) und ihre Umsetzung	66
b.	SR-Resolution 1368 (2001)	67
c.	SR-Resolution 1373 (2001) und ihre Umsetzung	67
6.	Lösung des Definitionsdilemmas in den Sanktionsregimen	69
a.	Regelungen bezüglich des Taliban-Sanktionsregimes	69
b.	Regelungen bezüglich des Terrorismus-Sanktionsregimes	69
B.	Die inhaltlichen Vorgaben der die Sanktionsregime umsetzenden EG-Verordnungen	70
I.	Die Verordnung gegen Osama bin Laden, das Al-Qaida-Netzwerk und die Taliban (Verordnung (EG) Nr. 881/2002 mit Änderungsverordnungen) – Taliban-Sanktionsregime	70
1.	Mit der Verordnung verfolgte Ziele	71
2.	Inhaltliche Vorgaben	72
3.	Bedeutung der inhaltlichen Vorgaben – sachlicher Geltungsbereich	75
a.	Verpflichtung zum Einfrieren von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen	76
aa.	Gelder	76
bb.	Wirtschaftliche Ressourcen	76
cc.	Verpflichtung zum Einfrieren	79
b.	Bereitstellungsverbot	81
aa.	Erfordernis einer Bereichsausnahme im Bereich des Einzelhandels	82
c.	Umgehungs- und Förderverbot	86
d.	Anerkennung von Ausnahmen und Haftungs-freistellung	86
e.	Waffenembargo	87
f.	Mitteilungspflicht	88

g.	Inhaltliche Änderungen aufgrund der durch die EuGH-Entscheidung Kadi u. a. verabschiedeten Änderungsverordnung (EU) Nr. 1286/2009	89
aa.	Änderung des Verfahrens zur Aufnahme auf die UN-Terrorliste	89
bb.	Vorgaben bei der Verarbeitung personenbezogener Daten	90
cc.	Weitere Begriffserklärungen	90
dd.	Anpassung der Einspruchsfrist des Art. 2a	90
4.	Geltungsbereich in zeitlicher, örtlicher und persönlicher Hinsicht	90
a.	Zeitlicher Anwendungsbereich	90
b.	Örtlicher Anwendungsbereich	91
c.	Persönlicher Anwendungsbereich	92
5.	Die UN-Terrorlisten und „The Al-Qaida and Taliban Sanction Committee“ (früher: 1267-Committee)	92
II.	Die Verordnung gegen sonstige terrorverdächtige Personen und Organisationen (Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 mit ihren Änderungen) – Terrorismus – Sanktionsregime	96
1.	Inhaltliche Vorgaben und deren Bedeutung im Vergleich zur Verordnung (EG) Nr. 881/2002	96
a.	Begriffserklärungen	98
b.	Einfriergebot und Bereitstellungsverbot	98
c.	Auferlegte Verhaltenspflichten	99
d.	Ausnahmen und Genehmigungen	99
e.	Art. 7 bis 11 der Verordnung (EG) Nr. 2580/2001	101
f.	Waffenembargo	101
2.	Geltungsbereich in zeitlicher, örtlicher und personeller Hinsicht	102
3.	Mit der Verordnung verfolgte Ziele	103
4.	Die EU-Terrorlisten und „The Counter-Terrorism-Committee“ (CTC)	103
III.	Fazit	106
2. Kapitel:		
Tatsächliche und rechtliche Auswirkungen der Sanktionsregime		
A.	Mögliche Auswirkungen für Nichtgelistete durch die Sanktionsregime – Einfallstore im deutschen Recht	107
I.	Strafrechtliche Folgen	108
1.	Strafbarkeiten nach dem AWG	108
a.	§ 34 Abs. 4 Nr. 1 und 2 AWG – Vorsätzliches Handeln	108
b.	§ 34 Abs. 5 AWG – Versuchsstrafbarkeit	109

	c.	§ 34 Abs. 6 AWG – Qualifikationsmerkmale	109
	d.	§ 34 Abs. 7 AWG – Fahrlässiges Handeln	109
	e.	Nationale Zuständigkeiten	109
	2.	Strafrechtliche Nebenfolgen: Verfall und Einziehung	111
II.		Gewerbliche Folgen	112
	1.	Geldbußen nach dem Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG)	112
	2.	Gewerbeuntersagung wegen Unzuverlässigkeit nach § 35 Abs. 1 GewO	112
	3.	Einträge ins Gewerbezentralregister	112
	4.	Auswirkungen auf die Risikobewertung	113
III.		Sonstige, mittelbare Folgen	114
IV.		Mögliche Auswirkungen für Privatpersonen	115
V.		Zwischenresümee	116
VI.		Handlungsempfehlungen und Compliance	117
B.		Mögliche Auswirkungen für Gelistete durch die Sanktionsregime	120
	I.	Unmittelbare und mittelbare Auswirkungen durch die Finanzrestriktionen	120
		1. Zivilrechtliche Auswirkungen	120
		2. Strafrechtliche Auswirkungen	121
		3. Asyl- und ausländerrechtliche Auswirkungen	123
		4. Arbeits- und sozialrechtliche Auswirkungen	123
		5. Zuständigkeiten	125
		6. Sonstige mittelbare Folgen	126
	II.	Auswirkungen durch die Reisebeschränkungen	127
	III.	Zwischenresümee	127
	IV.	Handlungsempfehlungen	128
C.		Datenschutzrechtliche Aspekte	128

3. Kapitel:

Die Sanktionsregime im tripolaren Spannungsfeld zwischen

		UN-, EU- und nationaler Ebene	133
A.		Die legislativen Maßnahmen des UN-Sicherheitsrates zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus	133
	I.	Verbindlicher Beschluss nach Kapitel VII der UN-Charta als Grundlage für Sanktionsregime	134
		1. Art. 39 UN-Charta	135
		a. Die Bedrohung des Friedens i. S. d. Art. 39 Alt. 1 UN-Charta	135
		aa. Friedensbegriff des Art. 39 UN-Charta	135
		bb. Friedensbedrohung durch nichtstaatliche Akteure	136

	cc. Internationale Dimension der Friedens-	
	bedrohung	137
	dd. Feststellung abstrakter Gefahren als Friedens-	
	bedrohung i. S. d. Art. 39 UN-Charta	137
	b. Zwischenergebnis	138
2.	Art. 41 UN-Charta	138
	a. Zulässigkeit von Zwangsmaßnahmen gegen Indivi-	
	duen nach Art. 41 UN-Charta	139
	b. Zulässigkeit von abstrakt-generellen Regelungen	
	basierend auf Art. 41 UN-Charta	140
	3. Ergebnis	141
II.	Der UN-Sicherheitsrat als Weltgesetzgeber als Folge seiner	
	neuen Sanktionspraxis	141
B.	Bindungswirkung der UN-Sicherheitsrat-Resolutionen	143
I.	Bindungswirkung gegenüber Mitgliedstaaten der UN	144
	1. Umsetzungsbedürftigkeit oder unmittelbare Anwend-	
	barkeit der SR-Resolutionen	144
	2. Die Bindungswirkung im Falle einer Umsetzung durch	
	Deutschland	145
II.	Bindungswirkung gegenüber der EU/EG	147
	1. Völkerrechtliche Bindungswirkung	147
	2. Gemeinschaftsrechtliche Bindung mit GASP-Beschluss	149
C.	Die Umsetzung von UN-Resolutionen auf europäischer Ebene	153
I.	Umsetzungsmöglichkeit der UN-Sanktionen durch die	
	EU/EG	153
II.	Umsetzungspflichtigkeit der UN-Sanktionen durch die	
	EU/EG	153
III.	Das Zusammenspiel von Unionsrecht und Gemeinschafts-	
	recht bei der Umsetzung der UN-Sanktionsregime	154
IV.	Die Umsetzung der Individualsanktionen durch die	
	Gemeinschaft erfolgt durch EG-Verordnungen, basierend auf	
	Art. 60, 301 und Art. 308 EG	156
	1. Art. 60 und 301 EG als Ermächtigungsgrundlage	156
	2. Art. 308 EG als Ermächtigungsgrundlage	158
	3. Keine ausreichende Ermächtigungsgrundlage zur	
	Umsetzung der Individualsanktionen	159
	4. Art. 60, 301 EG i. V. m. Art. 308 EG als Ermächtigungs-	
	grundlage	160
	a. Standpunkt des EuG und von Teilen der Literatur	160
	b. Standpunkt des EuGH und von Teilen der Literatur	161
	5. Die Umsetzungskompetenz nach dem Vertrag von	
	Lissabon	163
	6. Ergebnis	165

4. Kapitel:

Rechtsschutz für Gelistete	167
A. Rechtsschutzmöglichkeiten auf völkerrechtlicher Ebene	167
I. Internationaler Gerichtshof (IGH)	168
II. Das De-Listing-Verfahren	171
III. UN-Menschenrechtsausschuss (MRA)	175
IV. Schadensersatz- und Entschädigungsansprüche gegen die UN	175
V. Zwischenergebnis	177
B. Rechtsschutzmöglichkeiten auf europäischer Ebene	177
I. Klagemöglichkeiten gegen GASP-Beschlüsse	177
II. Klagemöglichkeiten gegen EG-Verordnungen	180
1. Taliban-Sanktionsregime	181
a. Stand der Rechtsprechung	181
b. Zulässigkeit, richtige Kompetenzgrundlage und Verletzung von Art. 249 EG	182
c. Die Jurisdiktionskompetenz der Gemeinschafts- gerichte und das Verhältnis von UN-Recht und Gemeinschaftsrecht	184
aa. Die EuG-Urteile	185
bb. Die EuGH-Urteile	188
cc. Bewertung der gefundenen Lösung	189
d. Rechtmäßigkeit der Maßnahmen im Hinblick auf Grundrechts- und Verfahrensgarantien	196
aa. Recht auf Eigentumsfreiheit	196
bb. Recht auf Berufsfreiheit und andere Grund- rechte	198
cc. Anspruch auf rechtliches Gehör	199
dd. Recht auf effektiven Rechtsschutz	200
ee. Zwischenergebnis	201
e. Folgen der Entscheidung	201
aa. Der Tenor und seine Folgen	202
bb. Anforderungen an die Darlegung der Gründe einer Listung	204
cc. Sicherstellung von Verfahrensrechten mit Änderungsverordnung (EU) Nr. 1286/2009	207
2. Terrorismus-Sanktionsregime	207
a. Stand der Rechtsprechung	208
b. Richtiger Klagegegenstand	210
c. Jurisdiktionskompetenz	211
d. Rechtmäßigkeit der Maßnahmen im Hinblick auf Grundrechte und Verfahrensgarantien	213
aa. Recht auf Eigentumsfreiheit	213

	bb. Recht auf effektiven Rechtsschutz	214
	e. Keine Listenstreichung trotz erfolgreicher Klage	215
III.	Schadensersatz- und Entschädigungsansprüche gegen die EU/EG	216
	1. Denkbare Haftungskonstellationen	216
	2. Derzeit geltende Rechtspraxis	218
	3. Notwendigkeit einer zukünftigen Gewährung von Schadensersatz- und Entschädigungsansprüchen	220
	a. Haftungsrechtliche Verantwortung der EU/EG	221
	b. Haftung für rechtswidriges Verhalten	222
	c. Haftung für rechtmäßiges, aber schadensträchtiges Verhalten	223
IV.	Rechtsschutz durch den EGMR	225
C.	Rechtsschutzmöglichkeiten auf nationaler Ebene	231
	I. Rechtsschutzmöglichkeiten vor den nationalen Fachgerichten	231
	II. Rechtsschutz durch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG)	234
	III. Diplomatischer Schutz	238
	IV. Klage gegen den die Listung veranlassenden Staat (designating state)	239
	V. Schadensersatz- und Entschädigungsansprüche gegen Deutschland	242
5. Kapitel:		
Rechtsschutzmöglichkeiten von Nichtgelisteten		
A.	Rechtsschutzmöglichkeiten auf völkerrechtlicher Ebene	245
B.	Rechtsschutzmöglichkeiten auf europäischer Ebene	245
	I. Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV (ex-Artikel 230 EG)	246
	1. Klagebefugnis von natürlichen und juristischen Personen	246
	a. Klagebefugnis nach Art. 230 Abs. 4 EG	246
	b. Klagebefugnis nach Art. 263 Abs. 4 AEUV	247
	II. Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV (ex-Artikel 234 EG)	249
	III. Rechtmäßigkeit der Maßnahmen, insbesondere im Hinblick auf das Recht auf Eigentumsfreiheit	251
	IV. Schadensersatz- und Entschädigungsansprüche gegen die EU/EG	253
C.	Rechtsschutzmöglichkeiten auf nationaler Ebene	254
	I. Rechtsschutz gegen die belastenden Behördenentscheidungen	254
	II. Schadensersatz- und Entschädigungsansprüche gegen Deutschland	255

6. Kapitel:

**Bewertung der aufgezeigten Rechtsschutzmöglichkeiten mit
Verbesserungsvorschlägen** 257

- A. Bereits erzielte Verbesserungen 257
- B. Ausstehende Verbesserungsmöglichkeiten 260
 - I. Verbesserung des Verfahrens 260
 - II. Verbesserung des Rechtsschutzes 262
 - III. UN-Reform zur Verbesserung des Legitimationsdefizits 264
 - IV. Verbesserung der Entschädigungsmöglichkeiten 265

7. Kapitel:

Freiheit und Sicherheit im Angesicht des internationalen Terrorismus 267

- A. Recht auf Sicherheit 268
- B. Recht auf Freiheit 270
- C. Die Balance zwischen Freiheit und Sicherheit 271
- D. Das Spannungsverhältnis von Freiheit und Sicherheit im
Zusammenhang mit den Sanktionsregimen 274
 - I. Steigerung der Sicherheit durch die Sanktionsregime 275
 - II. Einschränkung der Freiheit durch die Sanktionsregime 278
 - III. Auflösung des Spannungsverhältnisses 279

Gesamtwürdigung und Ausblick 285

Anhang 289

- A. Verordnung (EG) Nr. 881/2002 des Rates 289
- B. Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 des Rates 296
- C. Auszug des gemeinsamen Standpunktes
2001/931GASP, ABl. EG L 344, S. 93 f. 301
- D. Auflistung der 13 Anti-Terrorismuskonventionen 303
- E. Gesetzesauszug aus § 34 AWG 305
- F. Gesetzesauszug aus § 70 AWV 306

Literaturverzeichnis 307

Abkürzungsverzeichnis

a. F.	alte Fassung
ABl.	Amtsblatt
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Stand Lissabonner Vertrag)
AJIL	American Journal of International Law
AnwBl	Anwaltsblatt
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ARSP	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
Aufl.	Auflage
AVR	Archiv des Völkerrechts
AWG	Außenwirtschaftsgesetz
AW-Prax	Außenwirtschaftliche Praxis – Zeitschrift für Außen- wirtschaftrecht in Recht und Praxis
AWV	Außenwirtschaftsverordnung
Az	Aktenzeichen
BAFA	Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle
BAnz	Bundesanzeiger
Bd.	Band
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsa- chen
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsa- chen
BMI	Bundesinnenministerium
BR	Bundesregierung
BT-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundestages
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
CMLR	Common Market Law Review
CTC	The Counter-Terrorism-Committee
DEBBI (IT-Verfahren)	Dezentrale Beteiligtenbewertung
DNotZ	Deutsche Notar-Zeitschrift
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
DuD	Datenschutz und Datensicherheit
DVBl.	Deutsche Verwaltungsblätter

E	Entscheidung
EBLR	European Business Law Review
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EJIL	European Journal of International Law
ELR	European Law Reporter
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ESSU	Europäische Sicherheitsstrategie
et al.	et alii
ETA	Euzkadi ta Azkatasuna
etc.	et cetera
eu crim	The European Criminal Law Associations´Forum
EU	Europäische Union
EuG	Europäisches Gericht erster Instanz
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechtezeitung
EuR	Europarecht
EUSS	Europäische Sicherheitsstrategie
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union (Stand Lissabonner Vertrag)
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaft
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
f., ff.	folgende, fortfolgende (Seite, Randnummer, etc.)
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FLQ	Front de Libération du Québec
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GATT	General Agreement of Tariffs and Trade
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GYIL	German Yearbook of International Law
Hg.	Herausgeber
HRRS	Online-Zeitschrift für Höchststrichterliche Rechtsprechung im Strafrecht
i. V. m.	in Verbindung mit
i. Z. m.	im Zusammenhang mit
IGH	Internationaler Gerichtshof
IMRO	Innere Makedonische Revolutionäre Organisation

IOLR	International Organization Law Review
IPBPR	Internationaler Pakt für Bürgerliche und Politische Rechte
IRA	Irish Republican Army
JI	Justiz und Inneres
JURA	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristische Zeitung
Kap.	Kapitel
KNK	Kurdischer Nationalkongress
LJIL	Leiden Journal of International Law
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
MRA	UN-Menschenrechtsausschuss
NJIL	Nordic Journal of International Law
NJOZ	Neue Juristische Online Zeitschrift
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NSZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
ÖBA	Bank-Archiv: Zeitschrift für das gesamte Bank- und Börsenwesen
OMPI	Organisation des Modjahedines du Peuple d'Iran
PJZS	Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
PKK	Partiya Karkerên Kurdistan = Arbeiterpartei Kurdistan
PLO	Palestine Liberation Organisation
RAF	Rote Armee Fraktion
Rats-Dok.	Rats-Dokument
RDV	Recht der Datenverarbeitung
RES	Resolution(en)
Res.	Resolution(en)
RIW	Recht der Internationalen Wirtschaft
Rs.	Rechtssache
RuP	Recht und Politik
S.	Seite/Satz
Slg.	Sammlung
SR	Sicherheitsrat der Vereinten Nationen
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
StV	Strafverteidiger

TBG	Terrorismusbekämpfungsgesetz
UN	United Nations
UNO	United Nations Organization
USA	United States of America
usw.	und so weiter
VerfO-EuGH	Verfahrensordnung des Europäischen Gerichtshofs
vergl.	vergleiche
VersR	Versicherungsrecht
VN	Vereinte Nationen
VN	Vereinte Nationen (Zeitschrift)
VO	Verordnung
Vr	Verwaltungsroundschau
VW	Versicherungswirtschaft
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZEuS	Zeitschrift für europarechtliche Studien
ZfZ	Zeitschrift für Zölle und Verbrauchersteuern
Ziff.	Ziffer
ZÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZRph	Zeitschrift für Rechtsphilosophie
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft
ZVglRWiss	Zeitschrift für Vergleichende Rechtswissenschaft
ZWB	Zugelassener Wirtschaftsbeteiligter

Einleitung

Diese Arbeit befasst sich mit der Thematik der Terrorlisten der UN und EU sowie den mit ihnen verbundenen ebenenübergreifenden Sanktionsregimen, welche ihren Ursprung durch Resolutionen des UN-Sicherheitsrates erhalten haben und ein Mittel der internationalen Terrorismusbekämpfung darstellen.

A. Aktuelle Diskussion zur Terrorismusbekämpfung und die Einordnung der vorliegenden Problematik

Das Thema Terrorismus und Terrorismusbekämpfung ist zurzeit in aller Munde und begleitet uns täglich in Fernsehen und Presse. Die mit diesem Thema verbundenen Fragen sind außerordentlich vielseitig und nicht nur politischer, sondern auch juristischer Natur.

Seit den Anschlägen vom 11. September 2001 in den Vereinigten Staaten hat die Bekämpfung des Terrorismus eine neue Dimension erreicht. Die Welt hat seitdem eine andere Vorstellung von der Bedrohungsgefahr durch Terrorismus. Die internationale Staatengemeinschaft sieht sich nun neuen politischen, aber vor allem auch rechtlichen Herausforderungen gegenübergestellt.

Die Vereinten Nationen (UN) und die Europäische Union (EU) haben nach den terroristischen Anschlägen vom 11. September beschlossen und erklärt, dass sie dem Terrorismus in all seinen Formen und überall auf der Welt entgegentreten und ihn bekämpfen wollen. Unzählige neue Rechtsakte und Maßnahmenpakete zur Terrorismusbekämpfung wurden entwickelt und immer wieder der aktuellen Lage angepasst, um das Phänomen Terrorismus effektiver bekämpfen zu können.

Da der Terrorismus ein weltweites Problem darstellt, ist auch ein weltweit und international abgestimmter Ansatz erforderlich. Auf internationaler Ebene wurden deshalb eine Vielzahl von UN-Resolutionen und völkerrechtliches soft law¹ verabschiedet. Diese UN-Resolutionen wurden dann auf europäischer Ebene meist durch EG-Verordnungen umgesetzt. Auf nationaler mitgliedstaatlicher Ebene gelten diese EG-Verordnungen dann unmittelbar und direkt.

¹ Unter „soft law“ werden Akte – etwa Resolutionen der UN Generalversammlung – verstanden, die zwar keine eigenständigen Völkerrechtsquellen sind, denen aber als Aussage über das geltende Recht, über Rechtsüberzeugungen oder über Tendenzen zur Weiterbildung des Völkerrechts zugestimmt worden ist *Vitzthum (Hg.)*, Völkerrecht, 2007, S. 12, Rn. 14.

Entscheidendes Ziel, das mit diesen Maßnahmen verfolgt wird, ist die Austrocknung der finanziellen Ressourcen von Terroristen und terroristischen Vereinigungen, um Planung, Finanzierung und Ausführung terroristischer Anschläge in der Zukunft zu verhindern und somit die innere Sicherheit zu erhöhen.

Um dieses Ziel zu erreichen, wird ein besonderes Instrumentarium verstärkt eingesetzt. Die Rede ist von „intelligenten Sanktionen“, auch „smart sanctions“ genannt. Im Gegensatz zu klassischen Embargomaßnahmen, die sich allgemein gegen Staaten richten, handelt es sich bei intelligenten Sanktionen um Maßnahmen, die sich gegen individuelle Adressaten oder enge Adressatenkreise richten und deshalb auch als „Individualsanktionen“ bezeichnet werden. Im Rahmen der Sanktionspraxis des UN-Sicherheitsrates werden nun nicht mehr nur Lieferungen in bestimmte Länder verboten oder unter Genehmigungsvorbehalt gestellt, sondern punktuelle Maßnahmen gegen Einzelpersonen und Organisationen vorgenommen und Geschäftskontakte zu ihnen unter Strafe gestellt.

B. Die Sanktionsregime mit ihren Terroristen und ihre rechtliche Bedeutung

Allgemein ist festzuhalten, dass schon seit den 90er Jahren ein Trend in der Sanktionspraxis des UN-Sicherheitsrats besteht, hin zu „Individualsanktionen“ und weg von umfassend gegen Drittstaaten gerichteten Handelsembargos. Der UN-Sicherheitsrat benutzt damit schon seit einiger Zeit die Methode der Verhängung von gezielten Sanktionen gegen namentlich benannte Individuen, Gruppen oder Organisationen.

Zu dieser Sanktionspraxis ist der UN-Sicherheitsrat auch grundsätzlich berechtigt. Art. 39 und 41 der UN-Charta erlauben dem Sicherheitsrat mit verbindlicher Wirkung für alle UN-Mitgliedsstaaten, Wirtschaftssanktionen zu verhängen, wenn eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt.

Speziell im Kampf gegen den Terrorismus wurde seit 1999 von der Möglichkeit, Wirtschaftssanktionen insbesondere in der Form von Individualsanktionen zu verhängen, Gebrauch gemacht. Der UN-Sicherheitsrat hat diese Befugnis unter anderem dahingehend genutzt, Finanzsanktionen wie das Einfrieren von Geldern und anderen Finanzmitteln unmittelbar gegenüber Privatpersonen zu beschließen.

Hier stellt sich nun allgemein die Frage, welche Konsequenzen mit diesem Trend in der Sanktionspraxis verbunden sind. Zu nennen wäre zunächst, dass der UN-Sicherheitsrat als Hüter des Weltfriedens sich zum „Quasigesetzgeber“ bzw. „Weltgesetzgeber“ aufschwingt, in dem er, gestützt auf Kapitel VII der UN-Charta, abstrakt-generelle Normen schafft, die in Individualrechte eingreifen. Als weitere Folge wächst durch den stark ver-

mehrten Einsatz von Individualsanktionen die Bedeutung des Einzelnen als Adressat im Völkerrecht. Was das für die UN-Mitgliedstaaten und den Einzelnen bedeutet, soll durch diese Arbeit näher beleuchtet werden. Insbesondere wird darauf eingegangen, inwiefern diese Sanktionsregime zu einem problematischen Abbau an Freiheitsrechten führen, wobei vor allem Fragen des effektiven Rechtsschutzes näher erörtert werden. Im Rahmen dieser Diskussion wird in der Arbeit auch näher auf das Spannungsverhältnis zwischen innerer Sicherheit und Freiheit eingegangen. Es stellt sich die Frage, wie viele Freiheitsrechte aufzugeben sinnvoll ist, um eine angemessene Steigerung der inneren und äußeren Sicherheit zu erlangen. Fraglich ist, inwieweit die globalen Sicherheitsgesetze zu einer weltweiten Erosion von Grundrechten und Menschenrechten führen und wie sich der Rechtsstaat im Kampf gegen den Terrorismus behaupten kann und muss.

I. Die Sanktionsregime des UN-Sicherheitsrates zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung

In der SR-Resolution 1267 (1999), also schon zwei Jahre vor dem 11. September 2001, wird von der Vorgehensweise, Finanzsanktionen im vorliegenden Zusammenhang zu verhängen, das erste Mal Gebrauch gemacht. Mit dieser Resolution hat der UN-Sicherheitsrat angefangen, speziell Finanzsanktionen als Mittel im Kampf gegen den Terrorismus einzusetzen. Die dort verhängten Sanktionen richten sich allerdings noch speziell gegen einen Staat, hier den Staat Afghanistan, der als Heimstätte der Taliban galt, und nicht gegen Terrorverdächtige als individuelle Adressaten im Allgemeinen. Die UN-Mitgliedstaaten wurden durch die Resolution verpflichtet, all jene Gelder und sonstige finanzielle Ressourcen einzufrieren, die direkt oder indirekt von Talibanmitgliedern kontrolliert werden.

Später, vor allem aufgrund der Terroranschläge vom 11. September 2001, hat der UN-Sicherheitsrat vermehrt ähnliche Resolutionen erlassen. Die in der Resolutionen 1390 (2002) und ihren Folgeresolutionen (Taliban-Sanktionsregime) beschlossenen und verschärften Finanzsanktionen richteten sich nun gegen Personen und Organisationen, die mit Osama bin Laden, dem Al-Qaida-Netzwerk und den Taliban in Verbindung gebracht werden. Die SR-Resolution 1373 (2001) und ihre Folgeresolutionen (Terrorismus-Sanktionsregime) richteten sich wiederum allgemein gegen terroristische Aktivitäten und beinhalten auch vergleichbare Individualsanktionen, wozu u. a. auch das Einfrieren von Konten und sonstigen Finanzmitteln („asset freezing“) zählt.

Damit die Sanktionen effektiv umgesetzt werden können, enthalten die Sanktionsregime Listen von terrorverdächtigen Personen, so genannte Terrorlisten. Diese Listen werden beim Taliban-Sanktionsregime vom Sanktionsausschuss, der gem. Art. 29 UN-Charta ein Unterorgan des Sicherheits-

rates ist und eigens für diese Aufgabe ins Leben gerufen wurde, erstellt und immer wieder aktualisiert sowie korrigiert. Beim Terrorismus-Sanktionsregime sind die UN-Mitgliedstaaten hingegen selbst für die>Listenerstellung verantwortlich. Grundlage dieser Listen sind Informationen von UN-Mitgliedstaaten, die deren Sicherheitsbehörden, z. B. durch ihren Geheimdienst, erlangt, für wesentlich erachtet und daraufhin an die zuständigen Stellen weitergeleitet haben. Die Terrorlisten werden regelmäßig veröffentlicht, so dass die Listen unproblematisch von jedermann eingesehen werden können. Unwillige Adressaten der Resolutionen und Verordnungen, die die Ge- und Verbote der Sanktionsregime nicht befolgen wollen, können sich aufgrund der regelmäßigen Veröffentlichung somit nicht auf (scheinbare) Unwissenheit berufen.

Wie das Verfahren des>Listens abläuft, wird im Rahmen dieser Arbeit näher dargestellt. Zu klären gilt, wer diese Listen erstellt, wie man auf sie gelangt und welche Möglichkeiten es gibt, wieder von einer solchen Liste gestrichen zu werden.

II. Die Umsetzung der Sanktionsregime in unmittelbar geltendes Recht

Wenn man auf die europäische Ebene blickt, ist festzustellen, dass auch die europäische Gemeinschaft Handlungsbedarf sah, im Rahmen ihrer Möglichkeiten tätig zu werden. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Außenwirtschaftskompetenzen der Mitgliedstaaten seit dem Vertrag von Amsterdam weitgehend auf die Gemeinschaft übergegangen sind. Somit wurden zur Umsetzung der oben beschriebenen UN-Sanktionen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus in das Gemeinschaftsrecht entsprechende EG-Antiterrorismusverordnungen erlassen.

Diese Arbeit beschäftigt sich auch mit der Frage, ob und wie die EU/EG, die selbst nicht Mitglieder der UN sind, intelligente Sanktionen des Sicherheitsrates durch EG-Sekundärrecht umsetzen kann. Fraglich ist hier insbesondere, ob nicht sogar eine völkerrechtliche oder gemeinschaftsrechtliche Pflicht der EU/EG zur Umsetzung von SR-Resolutionen besteht oder ob die Umsetzung lediglich eine Ermessensentscheidung ist. Liegt die Zuständigkeit für ein solches Handeln auf europäischer Ebene? Und wenn ja, welche Normen ermächtigen zum Erlass der hier näher zu beleuchtenden Maßnahmen? An diese Erwägungen anknüpfend soll im Rahmen der Rechtsschutzproblematik auf die Vorrangfrage von UN-Recht zu EU-Recht eingegangen werden. Gibt es einen Vorrang friedenssichernder Verpflichtungen aus der UN-Charta vor dem europäischen Gemeinschaftsrecht und dem Recht der Europäischen Union? Allgemein geht es um das Phänomen des tripolaren Spannungsfeldes von mitgliedstaatlichem, europäischem

und internationalem Recht und den damit verbundenen Rechtsproblemen im vorliegenden Zusammenhang.

Für die Umsetzung von Wirtschaftssanktionen sieht die Europäische Union grundsätzlich ein zweistufiges Verfahren vor, das auch vorliegend im Rahmen der Antiterrorbekämpfung Anwendung fand. Zunächst erging ein Gemeinsamer Standpunkt im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), welche bis zum Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon die „zweite Säule“ der europäischen Gemeinschaft darstellte. Basierend auf diesem Gemeinsamen Standpunkt erging dann im zweiten Schritt eine unmittelbar anwendbare Verordnung des Rates i. S. d. Art. 249 EG (seit Vertrag von Lissabon Art. 288 AEUV). Als Rechtsgrundlage für solche Verordnungen zog der Rat die Art. 301 EG und Art. 60 sowie Art 308 EG heran.

Zum Teil sind die EG-Verordnungen und die im Anhang enthaltenen Listen wörtlich von den korrespondierenden SR-Resolutionen übernommen worden ohne eigenen Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum. Im Fall der unmittelbaren Umsetzung von Resolutionen des Sicherheitsrates ist die Frage des individuellen Rechtsschutzes ein ins Auge fallendes Problem. Bei Antiterrorismussanktionen, die auf autonomem Gemeinschaftshandeln beruhen, besteht dieses Problem jedoch nur im geringen Maße, da sich diese Antiterrorismussanktionen fraglos an den Gemeinschaftsgrundrechten messen lassen müssen. Im Gegensatz dazu ist bei verhängten Sanktionen in Form von EG-Verordnungen, die eine unmittelbare Umsetzung von SR-Resolutionen ohne eigenen Gestaltungsspielraum darstellen, gerade fraglich, an welchen rechtlichen Maßstäben diese zu messen sind.

Ein weiteres mit dieser Arbeit verfolgtes Ziel ist folglich die Klärung der Frage der gerichtlichen Überprüfbarkeit der vorliegenden Verordnungen. Fraglich ist zunächst, ob dem EuG bzw. dem EuGH überhaupt eine Prüfungskompetenz im Bereich von UN-Sanktionen zusteht und wenn ja, in welchem Umfang und mit welchem Maßstab. Zu klären ist, ob ausreichender Individualrechtsschutz gewährt wird oder ob es Rechtsschutzlücken bei der Terrorismusbekämpfung im Völkerrecht gibt. Im letzteren Fall gälte es, die konkreten Rechtsschutzlücken aufzudecken und mögliche Lösungsvorschläge aufzuzeigen.

III. Tatsächliche und rechtliche Auswirkungen der Sanktionsregime für Gelistete und Nichtgelistete sowie deren Rechtsschutzmöglichkeiten

Jeder Mitgliedstaat muss nun aufgrund der EG-Antiterrorismusverordnungen dafür Sorge tragen, dass in seinem Geltungsbereich Sanktionen bei Verstößen gegen die Verordnung festgelegt werden, die wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind. Ferner sind die Mitgliedstaaten verpflichtet,

jedem Verstoß gegen die EG-Antiterrorismusverordnungen nachzugehen. Einfallstor für die EG-Antiterrorismusverordnungen im deutschen Recht, das die geforderten Sanktionen bei Verstößen enthält, ist speziell das Außenwirtschaftsgesetz (AWG). Von den im Außenwirtschaftsrecht verankerten Sanktionen sind in erster Linie in Deutschland tätige Unternehmen betroffen, die als Adressaten der EG-Antiterrorismusverordnungen für mögliche Verstöße in Frage kommen. Durch die Verordnungen werden sie verpflichtet, ihre Geschäftspartner und Mitarbeiter zu überprüfen und gegebenenfalls weitere Maßnahmen einzuleiten.

Ferner ist es damit Ziel dieser Arbeit, die außenwirtschaftlichen Aspekte dieses Themas näher zu beleuchten. Insbesondere wird zu erörtern sein, welche Handlungspflichten sich durch die Verordnungen für die in Deutschland tätigen Unternehmen ergeben und was die möglichen Konsequenzen eines Verstoßes gegen die Embargovorschriften für Unternehmen sind. Dabei stellt sich die Frage der vorhandenen Rechtsschutzmöglichkeiten für Nichtgelistete.

Neben der Erörterung der rechtlichen und tatsächlichen Konsequenzen für Nichtgelistete sowie deren Rechtsschutzmöglichkeiten gegen die erlittenen Beeinträchtigungen muss eine solche Erörterung auch hinsichtlich der Gelisteten vorgenommen werden. Denn für die Gelisteten bedeuten die Verordnungen einen empfindlichen Einschnitt in ihr Leben und ihre Rechte. Auf der Liste zu erscheinen bedeutet für sie, dass all ihre Konten eingefroren werden und damit ihr finanzieller Handlungsspielraum auf Null reduziert wird. Damit ist jeder Versuch, wirtschaftlich tätig zu werden, so gut wie unmöglich.

Was das im Konkreten bedeutet, haben auch die Kläger *Yassin Abdullah Kadi* und *Ahmed Ali Yusuf* erfahren, die neben anderen Personen und Organisationen namentlich auf einer der Terrorlisten der EG-Antiterrorismusverordnungen geführt werden und vor den Gemeinschaftsgerichten Rechtsschutz gegen ihre Listung gesucht haben.

Als ein weiteres wesentliches Ziel dieser Arbeit gilt es folglich zu klären, welche möglichen Rechtsverletzungen und Einschränkungen allgemein für Gelistete bestehen, welche Rechtsschutzmöglichkeiten ihnen zur Verfügung stehen und ob diese ausreichend sind. Dabei wird insbesondere auf die Entscheidungen des EuG und des EuGH in den Rs. „*Yusuf u. a.*“ sowie „*Kadi*“² eingegangen, aber auch weitere diesbezüglich ergangene Rechtsprechung ausgewertet. Die genannten Entscheidungen haben einen maßgeblichen Anstoß zu der Thematik des Individualrechtsschutzes gegen

² *EuG*, Rs. T-306/01, Urteil v. 21. 09. 2005, Slg. 2005, II- 03533 – *Yusuf*; Rs. T-315/01, Urteil v. 21. 09. 2005, Slg. 2005, II-03649 – *Kadi*; *EuGH*, Rs. C-402/05 und C-415/05, Urteil v. 03. 09. 2008, Slg. 2008, I-06351 – *Kadi u. a.*

die Sanktionsregime mit ihren Terrorlisten gegeben und sind von großer Wichtigkeit für die ganze Diskussion.

C. Gang der Darstellung

Das erste Kapitel der Arbeit stellt die Sanktionsregime, bestehend aus den UN-Sicherheitsratresolutionen und ihre korrespondierenden EG-Antiterrorismusverordnungen, im Allgemeinen dar. Dabei werden die einzelnen Tatbestandsvoraussetzungen erörtert und die relevanten Ge- und Verbote näher dargestellt. Im zweiten Kapitel werden die tatsächlichen und rechtlichen Auswirkungen der Sanktionsregime für Nichtgelistete sowie für Gelistete erörtert. Es gilt zu zeigen, mit welchen strafrechtlichen, gewerblichen und sonstigen Folgen allgemein Nichtgelistete und insbesondere in Deutschland tätige Unternehmen bei Verstößen gegen die Sanktionsvorschriften zu rechnen haben. Darüber hinaus wird ebenfalls auf die Folgen eingegangen, die für Personen und Personengruppen entstehen, die im Anhang der Verordnungen auf den Terrorlisten stehen. Nach diesem eher darstellenden Teil beginnt mit Kapitel drei die kritische Analyse der Sanktionsregime. Dabei geht es in Kapitel drei zunächst um die Frage, welchen Platz die Sanktionsregime im tripolaren Spannungsfeld von internationalem, europäischem und nationalem Recht einnehmen. Es wird zu klären sein, ob der UN-Sicherheitsrat legislative Individualsanktionen verhängen kann und sich damit quasi zum Weltgesetzgeber aufschwingt, in dem er normsetzend tätig wird. Danach wird auf die Bindungswirkung der SR-Resolutionen gegenüber den UN-Mitgliedstaaten und insbesondere gegenüber der EU/EG eingegangen. Basierend auf diesen beiden Punkten wird sich sodann mit der Umsetzung der SR-Resolutionen auf europäischer Ebene eingehend befasst, wobei die Frage nach der richtigen Ermächtigungsgrundlage in diesem Zusammenhang besonders intensiv erörtert wird. In Kapitel vier erfolgt eine umfassende Darstellung der verschiedenen Rechtsschutzmöglichkeiten der Gelisteten, wobei sowohl die völkerrechtliche, die europäische als auch die nationale Ebene eingehend untersucht werden. Hierbei steht die Frage des Individualrechtsschutzes im Vordergrund unter Bezug auf die oben genannten Entscheidungen. Insbesondere wird erörtert, ob und in welchem Umfang die Gemeinschaftsgerichte im Falle der unmittelbaren Umsetzung von bindenden SR-Resolutionen der UN durch die EU/EG zur gerichtlichen Rechtsschutzgewährung verpflichtet sind und wie es sich bei der Umsetzung von SR-Resolutionen mit einem gewissen Gestaltungsspielraum verhält. Es wird erörtert, ob ein Vorrang des UN-Rechts vor dem EG-Recht besteht. Läge ein solcher vor, würde sich die Frage stellen, ob dies zu einer Beschränkung der gerichtlichen Kontrollrechte führt, oder gar zu einem Ausschluss der gemeinschaftlichen Grundrechte als Prüfungsmaßstab. Ähnlich wie Kapitel vier befasst sich auch

Kapitel fünf mit der Frage nach den vorhandenen Rechtsschutzmöglichkeiten, allerdings nicht hinsichtlich der Gelisteten, sondern der Nichtgelisteten. Anschließend zu den zuvor analysierten Rechtsschutzmöglichkeiten erfolgt in Kapitel sechs eine Bewertung dieser mit Verbesserungsvorschlägen. Das siebte und letzte Kapitel stellt das Spannungsverhältnis zwischen Sicherheit und Freiheit dar. Hierbei fließen die in den vorherigen Kapiteln gewonnenen Erkenntnisse mit ein, wobei hinterfragt wird, inwieweit die getroffenen Maßnahmen zur Steigerung der Sicherheit im Mehrebenensystem beitragen. Zu klären gilt es, ob die damit verbundenen Einschränkungen von Freiheitsrechten noch im Verhältnis zu der tatsächlich gewonnenen Sicherheit stehen und mit rechtsstaatlichen Grundsätzen in Einklang zu bringen sind. Zum Schluss folgen eine abschließende Würdigung der Ergebnisse und ein Ausblick.

1. Kapitel:

Die Sanktionsregime mit ihren Terrorlisten

In diesem Kapitel soll zunächst ein Überblick über die UN-Sicherheitsratsresolutionen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus und ihre korrespondierenden EG-Verordnungen geschaffen werden. Danach wird näher auf die einzelnen Tatbestandvoraussetzungen und die damit verfolgten Ziele eingegangen.

A. Überblick über die Sanktionsregime zur Terrorismusbekämpfung

Insbesondere seit den Ereignissen des 11. September 2001, aber auch schon davor haben die UN und die EU Maßnahmen getroffen, die finanzielle Aktivitäten von Terroristen und terroristischen Vereinigungen im weitesten Sinne unterbinden sollen.³ Auf Grundlage von Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen hat die Europäische Gemeinschaft Verordnungen erlassen, die der Bekämpfung des Terrorismus dienen. Diese Verordnungen gelten in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union unmittelbar. Damit sind sie, ohne dass nationale Umsetzungsakte erforderlich wären, von allen zu befolgen, unabhängig davon, ob sich die in den Namenslisten aufgeführten Personen, Vereinigungen, Organisationen oder Unternehmen in Deutschland oder in einem sonstigen Land befinden.⁴

Dabei können die getroffenen gesetzlichen Maßnahmen in zwei Gruppen unterteilt werden. Zum einen (I.) in Maßnahmen gegen bestimmte Personen und Organisationen, die mit Osama bin Laden, dem Al-Qaida-Netzwerk oder den Taliban in Verbindung stehen (Taliban-Sanktionsregime) und zum anderen (II.) in Maßnahmen gegen sonstige terrorverdächtige Personen und Organisationen (Terrorismus-Sanktionsregime).

³ Müller, VersR 2004, 1242 (1239).

⁴ Ruffert in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV-Kommentar, 2007 Art. 249 EGV Rn. 42.