

**Mendel Verlag**

Schriftenreihe  
des Europäischen Forums  
für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll e.V.  
an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Band 32

**Terrorismusbekämpfung  
durch  
Wirtschaftssanktionen**

**von**

**Gudrun Dahme**

Richterin am Verwaltungsgericht

**Mendel Verlag**

**2007**

## D 6

Dissertation der Rechtswissenschaftlichen Fakultät  
der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Erster Berichterstatter: Prof. Dr. Hans-Michael Wolfgang

Zweiter Berichterstatter: Prof. Dr. Bodo Pieroth

Dekan: Prof. Dr. Reiner Schulze

Datum der mündlichen Prüfung: 24. April 2007

Mendel Verlag GmbH & Co. KG

Gerichtsstraße 42, 58452 Witten

Telefon +49-2302-202930

Fax +49-2302-2029311

E-Mail [info@mendel-verlag.de](mailto:info@mendel-verlag.de)

Internet [mendel-verlag.de](http://mendel-verlag.de)

ISBN 978-3-930670-59-8

Alle Angaben ohne Gewähr. Alle Rechte vorbehalten. Vervielfältigungen jeglicher Art sind nur nach Genehmigung durch den Verlag erlaubt.

Herausgeber: Europäisches Forum für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll e.V.,  
Universitätsstr. 14-16, 48143 Münster, E-Mail: [efa@uni-muenster.de](mailto:efa@uni-muenster.de)

Einbandentwurf: KJM GmbH Werbeagentur, Hafengeweg 22, 48155 Münster, Internet:  
[www.KJM.de](http://www.KJM.de)

© 2007 by Mendel Verlag GmbH & Co. KG, 58452 Witten





# Vorwort

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster hat die vorliegende Arbeit im Wintersemester 2006/2007 als Dissertation angenommen. Die Untersuchung bezieht Rechtsnormen, Literatur und politische Entwicklungen bis September 2006 ein und berücksichtigt bis April 2007 ergangene Rechtsprechung.

Ich danke allen, die das Promotionsprojekt gefördert haben. Mein Dank gilt insbesondere meinem Doktorvater Prof. Dr. Hans-Michael Wolfgang für die Anregung zu diesem Thema und die gute Betreuung, Herrn Prof. Dr. Bodo Pieroth für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens, Richterin am Verwaltungsgericht Heike Buchholz für die kritische Durchsicht der Arbeit, meiner Schwester Maria Schröder für die Hilfe bei der Literatursuche, meinem Vater Hans Schröder für das Korrekturlesen und meinem Mann Michael Dahme für die ausdauernde Unterstützung und Geduld.

Münster, im Juni 2007

Gudrun Dahme



# Inhaltsübersicht

Seite

Vorwort .....	VII
Inhaltsverzeichnis .....	XI
<b>A. Einführung .....</b>	<b>1</b>
<b>I. Neuer Terrorismus – neue Herausforderungen .....</b>	<b>1</b>
<b>II. Gegenstand der Untersuchung .....</b>	<b>4</b>
<b>III. Gang der Untersuchung .....</b>	<b>9</b>
<b>B. Inhalt und Kontext der Regelungen.....</b>	<b>11</b>
<b>I. Inhalt der Sanktionsregelungen.....</b>	<b>11</b>
1. Differenzierung zwischen verschiedenen Adressaten .....	12
2. Maßnahmen gegen den (sonstigen) Terrorismus .....	13
3. Maßnahmen gegen Bin Ladin, Al Qaida, die Taliban .....	20
4. Nationale Regelungen .....	29
5. Vergleich der Regelungsregime .....	32
<b>II. Kontext der Sanktionsregelungen .....</b>	<b>42</b>
1. Der Terrorismus.....	42
2. Entwicklung der Sanktionen zur Terrorismusbekämpfung.....	63
3. Fazit.....	94
<b>C. Auslegung und Einordnung .....</b>	<b>97</b>
<b>I. Auslegung der EG-Verordnungen .....</b>	<b>97</b>
1. Auslegungsmaßstäbe.....	98
2. Auslegung .....	100
3. Ergebnis.....	139
<b>II. Begriffliche und systematische Einordnung.....</b>	<b>140</b>
1. Wirtschaftssanktion – Embargo – Boykott .....	140
2. Außenwirtschaftsrecht .....	157
3. Strafrechtliche Maßnahmen – Gefahrenabwehr .....	160
4. Ergebnis.....	164

<b>D. Rechtmäßigkeit der Regelungen .....</b>	<b>165</b>
<b>I. UN-Resolutionen .....</b>	<b>165</b>
1. Rechtliche Bindung des Sicherheitsrates .....	168
2. Feststellung nach Art. 39 SVN .....	177
3. Maßnahmen nach Art. 41 SVN .....	211
4. Ergebnis.....	248
<b>II. EU- und EG-Rechtsakte .....</b>	<b>249</b>
1. Umsetzung der Resolutionen auf europäischer Ebene.....	250
2. Gemeinsame Standpunkte der EU .....	256
3. Verordnungen der EG.....	265
4. Ergebnis.....	387
<b>III. Anordnungen des Wirtschaftsministeriums .....</b>	<b>388</b>
1. Nationale (Rest-)Kompetenzen.....	389
2. Rechtsgrundlagen.....	393
3. Sonstige Rechtmäßigkeitsanforderungen.....	407
4. Ergebnis.....	412
<b>E. Rechtsschutz .....</b>	<b>413</b>
<b>I. Problemstellung.....</b>	<b>413</b>
<b>II. Primärer Rechtsschutz .....</b>	<b>419</b>
1. Rechtsschutzmöglichkeiten Gelisteter .....	419
2. Rechtsschutzmöglichkeiten Dritter .....	473
3. Ergebnis.....	478
<b>III. Sekundärer Rechtsschutz .....</b>	<b>479</b>
1. Verpflichteter Hoheitsträger.....	481
2. Schadensersatz- und Entschädigungsansprüche .....	489
3. Ergebnis.....	508
<b>F. Gesamtergebnis und Bewertung .....</b>	<b>509</b>
<b>I. Gesamtergebnis .....</b>	<b>509</b>
<b>II. Bewertung der getroffenen Maßnahmen .....</b>	<b>512</b>
1. Probleme aus der Sicht drittbetroffener Unternehmer .....	514
2. Wirksamkeitsfaktoren .....	517
3. Wirksamkeitsmängel der Terrorismussanktionen .....	521
<b>III. Ausblick.....</b>	<b>528</b>
Literaturverzeichnis .....	531

# Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort .....	VII
Inhaltsübersicht.....	IX
<b>A. Einführung .....</b>	<b>1</b>
<b>I. Neuer Terrorismus – neue Herausforderungen .....</b>	<b>1</b>
<b>II. Gegenstand der Untersuchung .....</b>	<b>4</b>
<b>III. Gang der Untersuchung .....</b>	<b>9</b>
<b>B. Inhalt und Kontext der Regelungen.....</b>	<b>11</b>
<b>I. Inhalt der Sanktionsregelungen.....</b>	<b>11</b>
1. Differenzierung zwischen verschiedenen Adressaten.....	12
2. Maßnahmen gegen den (sonstigen) Terrorismus .....	13
a. UN-Resolutionen .....	13
b. EU-/EG-Rechtsakte .....	15
aa. Gemeinsame Standpunkte .....	15
bb. EG-Verordnungen.....	17
cc. Beschlüsse des Rates.....	20
3. Maßnahmen gegen Bin Ladin, Al Qaida, die Taliban.....	20
a. Entwicklung der heutigen Vorschriften .....	21
b. Derzeit geltende Rechtsakte .....	23
aa. UN-Resolutionen.....	23
bb. EU-/EG-Rechtsakte.....	26
4. Nationale Regelungen .....	29
5. Vergleich der Regelungsregime .....	32
a. Regelungsunterschiede der Verordnungen Nr. 881/2002 und 2580/2001 .....	32
b. Erstellung der Listen.....	34
c. Sicherheitsratsausschüsse .....	40
<b>II. Kontext der Sanktionsregelungen .....</b>	<b>42</b>
1. Der Terrorismus.....	42
a. Allgemeine Definition des Terrorismus.....	43
b. Begriffsbestimmung in den hier maßgeblichen Normen.....	49
c. Erscheinungsformen des (neuen) Terrorismus .....	51
aa. Usama Bin Ladin als neuer Terrortypus.....	52
bb. Merkmale des neuen Terrorismus .....	55

2.	Entwicklung der Sanktionen zur Terrorismusbekämpfung.....	63
a.	Internationale und nationale Terrorbekämpfung.....	63
b.	Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus.....	67
aa.	Internationale Anstrengungen .....	67
bb.	Übereinkommen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung .....	69
(1)	Inhalte.....	69
(2)	Vergleich mit den UN-Resolutionen .....	70
c.	Staatenbezogene Finanzsanktionen .....	74
aa.	Völkerbund, Rhodesien, Iran, Irak.....	74
bb.	(Ehemaliges) Jugoslawien.....	77
cc.	Libyen.....	83
dd.	Haiti, Birma/Myanmar, Angola.....	84
ee.	Finanzsanktionen nach dem 11. September .....	86
d.	Praxis des Sicherheitsrates im Bereich der Friedenssicherung .....	88
3.	Fazit.....	94
<b>C. Auslegung und Einordnung .....</b>		<b>97</b>
<b>I. Auslegung der EG-Verordnungen .....</b>		<b>97</b>
1.	Auslegungsmaßstäbe.....	98
2.	Auslegung .....	100
a.	Sachlicher Anwendungsbereich.....	100
aa.	Gelder, finanzielle Vermögenswerte, wirtschaftliche Ressourcen .....	100
bb.	Einfrieren.....	106
cc.	Bereitstellungsverbot.....	113
dd.	Erbringung von Finanzdienstleistungen.....	119
ee.	Umgehungshandlungen.....	122
ff.	Ausnahmen und Befreiungen.....	123
b.	Räumlicher Geltungsbereich .....	130
c.	Persönlicher Anwendungsbereich.....	133
d.	Zeitlicher Anwendungsbereich – Einbeziehung von Altverträgen .....	138
3.	Ergebnis.....	139
<b>II. Begriffliche und systematische Einordnung.....</b>		<b>140</b>
1.	Wirtschaftssanktion – Embargo – Boykott .....	140
a.	Sanktion .....	141
aa.	Allgemeiner Sanktionsbegriff .....	141
bb.	Völkerrechtlicher Sanktionsbegriff.....	142
cc.	Sanktionsbegriff und VII. Kapitel der UN-Charta .....	144

---

dd. Terrorismusbekämpfung durch Sanktionen?.....	145
ee. Finanzsanktionen/Wirtschaftssanktionen.....	146
ff. Intelligente Sanktionen.....	147
b. Embargo.....	150
aa. Allgemeine Begriffsbestimmung.....	150
bb. Terrorismussanktionen als Embargo?.....	153
c. Boykott.....	156
2. Außenwirtschaftsrecht.....	157
3. Strafrechtliche Maßnahmen – Gefahrenabwehr.....	160
4. Ergebnis.....	164
<b>D. Rechtmäßigkeit der Regelungen.....</b>	<b>165</b>
<b>I. UN-Resolutionen.....</b>	<b>165</b>
1. Rechtliche Bindung des Sicherheitsrates.....	168
a. Bindung an die Charta.....	168
b. Auslegung der Charta.....	171
c. Bindung und Effektivität der Friedenssicherung.....	175
2. Feststellung nach Art. 39 SVN.....	177
a. Vorliegen einer Feststellung nach Art. 39 SVN.....	178
b. Rechtmäßigkeit der Feststellungen des Sicherheitsrates.....	178
aa. Beschränkungen der Feststellungsbefugnis.....	180
bb. Einhaltung der rechtlichen Grenzen.....	187
(1) Friedensbedrohung durch nichtstaatliche Akteure.....	188
(a) Wortlaut.....	188
(b) Systematik.....	189
(c) Sinn und Zweck.....	193
(d) Praxis.....	196
(e) Entstehungsgeschichte.....	197
(f) Ergebnis.....	198
(2) Internationaler Bezug des Friedensbegriffes.....	199
(3) Sachverhaltsbezogene Konkretisierung.....	200
(4) Abstraktes Phänomen als Friedensbedrohung.....	203
(5) Friedensbedrohung ohne Völkerrechtsverletzung.....	207
cc. Ergebnis.....	211
3. Maßnahmen nach Art. 41 SVN.....	211
a. Auswahl des Mittels.....	212
aa. Sanktionen gegen Individuen.....	212
bb. Erlass generell-abstrakter Regeln.....	216
b. Persönlicher Anwendungsbereich.....	219

c.	Vereinbarkeit mit Rechtsgrundsätzen der Charta .....	221
aa.	Beachtung der staatlichen Souveränität .....	221
bb.	Verhältnismäßigkeit.....	224
cc.	Grundsatz von Treu und Glauben/ Willkürverbot.....	227
d.	Vereinbarkeit mit den Menschenrechten .....	227
aa.	Bindung des Sicherheitsrates an die Menschenrechte .....	228
(1)	Herleitung einer Bindung an Menschenrechte.....	229
(2)	Umfang der Bindung an die Menschenrechte.....	233
bb.	Verletzung von Menschenrechten .....	239
(1)	Vorüberlegungen .....	239
(2)	Eigentum .....	241
(3)	Berufsfreiheit.....	243
(4)	Gewährleistung humanitärer Standards .....	244
(5)	Verletzung von Verfahrensgewährleistungen.....	245
4.	Ergebnis.....	248
<b>II.</b>	<b>EU- und EG-Rechtsakte .....</b>	<b>249</b>
1.	Umsetzung der Resolutionen auf europäischer Ebene.....	250
a.	Völkerrechtliche Zulässigkeit.....	250
b.	Bindungswirkung der UN-Resolutionen .....	251
2.	Gemeinsame Standpunkte der EU .....	256
a.	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik .....	257
b.	Gemeinsame Standpunkte als Handlungsform.....	259
c.	Grundrechtsverletzungen durch Gemeinsame Standpunkte.....	260
3.	Verordnungen der EG.....	265
a.	Kompetenz der Gemeinschaft.....	265
aa.	Notwendigkeit einer Kompetenznorm .....	266
bb.	Art. 133 EG .....	268
cc.	Art. 60, 301 EG .....	271
(1)	Beschluss im Rahmen der GASP.....	273
(2)	Exkurs: Verpflichtung der EG zum Tätigwerden.....	276
(3)	Erforderliche Sofortmaßnahmen.....	280
(a)	Sofortmaßnahmen .....	280
(b)	Erforderlichkeit .....	283
(4)	Wirtschaftsbeziehungen zu „dritten Ländern“ .....	288
(a)	Auslegungsmaßstäbe.....	290
(b)	Wortlaut.....	291
(c)	Systematik.....	292
(d)	Sinn und Zweck.....	292
(e)	<i>Effet utile</i> und <i>implied powers</i> .....	294
dd.	Art. 308 EG .....	299

ee.	Art. 60, 301 i.V.m. 308 EG – Die Lösung des EuG .....	304
(1)	Argumentation des EuG .....	305
(2)	Kritik .....	306
ff.	Exkurs: Zuständigkeit nach dem Verfassungsvertrag .....	308
gg.	Ergebnis .....	310
b.	Richtige Handlungsform .....	310
aa.	Ratsverordnung .....	310
bb.	(Einfacher) Ratsbeschluss .....	313
cc.	Kommissionsverordnung .....	314
c.	Grundrechte .....	315
aa.	Grundrechtsschutz in der Europäischen Union .....	316
bb.	Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen durch UN-Sanktionen? .....	318
cc.	Eigentumsrecht .....	320
(1)	EG-Eigentumsschutz und Wirtschaftssanktionen .....	321
(a)	Schutzbereich .....	322
(b)	Eingriff .....	324
(c)	Rechtfertigung .....	326
(2)	Eigentumsrechte Dritter .....	332
(a)	Forderungen aus laufenden Verträgen .....	332
(b)	Eingerichteter und ausgeübter Gewerbebetrieb .....	337
(3)	Eigentumsrechte Gelisteter .....	340
(a)	Abgrenzung Entziehung/Beschränkung .....	341
(b)	Verordnung Nr. 2580/2001 .....	343
(c)	Verordnung Nr. 881/2002 .....	349
dd.	Berufsfreiheit .....	353
ee.	Sonstige Grundrechte .....	357
ff.	Ergebnis .....	360
d.	Sonstige allgemeine Rechtsgrundsätze und Verfahrensrechte .....	360
aa.	Verteidigungsrechte .....	361
(1)	Anspruch auf rechtliches Gehör .....	363
(2)	Zuständigkeit .....	367
bb.	Recht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz .....	369
cc.	Begründung .....	371
dd.	Vertrauensschutz .....	374
ee.	Bestimmtheit .....	376
e.	Grundfreiheiten .....	382
4.	Ergebnis .....	387

<b>III. Anordnungen des Wirtschaftsministeriums .....</b>	<b>388</b>
1. Nationale (Rest-)Kompetenzen .....	389
2. Rechtsgrundlagen .....	393
a. § 5 AWG .....	393
b. § 2 Abs. 2 i. V. m. § 7 Abs. 1 AWG .....	394
aa. Verhältnis zu § 5 AWG .....	395
bb. Tatbestandsvoraussetzungen .....	396
(1) Rechtsgüter des § 7 Abs. 1 AWG .....	396
(2) Im einzelnen Fall bestehende Gefahr .....	399
(3) Notwendige Beschränkungen des Außenwirtschaftsverkehrs .....	405
3. Sonstige Rechtmäßigkeitsanforderungen .....	407
a. Verfahren .....	407
b. Grundrechte .....	408
4. Ergebnis .....	412
<b>E. Rechtsschutz .....</b>	<b>413</b>
<b>I. Problemstellung .....</b>	<b>413</b>
<b>II. Primärer Rechtsschutz .....</b>	<b>419</b>
1. Rechtsschutzmöglichkeiten Gelisteter .....	419
a. Rechtsschutz im Rahmen der Vereinten Nationen .....	419
b. Rechtsschutz im Rahmen der EU .....	423
aa. Rechtsschutz gegen Gemeinsame Standpunkte .....	423
bb. Nichtigkeitsklagen gegen Verordnungen .....	425
(1) Zulässigkeit .....	426
(2) Begründetheit .....	431
(a) Materielle Prüfungskompetenz bei der Verordnung Nr. 2580/2001 .....	432
(b) Materielle Prüfungskompetenz bei der Verordnung Nr. 881/2002 .....	439
(aa) Argumente der Parteien .....	439
(bb) Lösung des EuG .....	441
(cc) Kritik .....	442
(dd) Eigene Lösung .....	445
cc. Vorläufiger Rechtsschutz .....	455
c. Rechtsschutz auf nationaler Ebene .....	460
aa. Rechtsschutz gegen Einzelanordnungen .....	460
bb. Rechtsschutz bei versagten Genehmigungen .....	461

cc. Diplomatischer Schutz .....	462
(1) Grundlagen eines Anspruchs auf diplomatischen Schutz .....	462
(2) Inhalt des Anspruchs auf diplomatischen Schutz .....	466
dd. Klage gegen Meldestaat .....	472
2. Rechtsschutzmöglichkeiten Dritter .....	473
a. Rechtsschutz im Rahmen der EU .....	473
b. Rechtsschutz auf nationaler Ebene .....	477
3. Ergebnis .....	478
<b>III. Sekundärer Rechtsschutz .....</b>	<b>479</b>
1. Verpflichteter Hoheitsträger .....	481
2. Schadensersatz- und Entschädigungsansprüche .....	489
a. Ansprüche Gelisteter .....	490
aa. Haftung für rechtswidriges Verhalten .....	491
bb. Haftung für rechtmäßiges Verhalten .....	498
b. Ansprüche Dritter .....	505
3. Ergebnis .....	508
<b>F. Gesamtergebnis und Bewertung .....</b>	<b>509</b>
<b>I. Gesamtergebnis .....</b>	<b>509</b>
<b>II. Bewertung der getroffenen Maßnahmen .....</b>	<b>512</b>
1. Probleme aus der Sicht drittbetroffener Unternehmer .....	514
2. Wirksamkeitsfaktoren .....	517
3. Wirksamkeitsmängel der Terrorismussanktionen .....	521
<b>III. Ausblick .....</b>	<b>528</b>
Literaturverzeichnis .....	531



# A. Einführung

## I. Neuer Terrorismus – neue Herausforderungen

*Clausewitz* schreibt, jede Zeit habe ihre eigenen Kriege, ihre eigenen beschränkenden Bedingungen, ihre eigene Befangenheit.<sup>1</sup> Kriege zwischen Völkern, zwischen Staaten – das war die gängige Konstellation der Vergangenheit. Inzwischen haben Staaten ihre Monopolstellung als Protagonisten bewaffneter Auseinandersetzungen eingeübt.<sup>2</sup> Spätestens mit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 ist deutlich geworden: Im 21. Jahrhundert gehen die Bedrohungen nationaler Souveränität und internationaler Sicherheit auch von nichtstaatlichen Akteuren aus. Der amerikanische Präsident George W. Bush und sein Verteidigungsminister Donald Rumsfeld sprachen nach dem 11. September vom Terrorismus als einer neuen Art von Krieg<sup>3</sup> und der damalige deutsche Bundeskanzler Gerhard Schröder von einer Kriegserklärung<sup>4</sup>. Wenngleich der Begriff weder in diesem Zusammenhang noch im Kontext des vielfach propagierten „Krieges gegen den Terror“ völkerrechtlich zutreffend – im Sinne eines zwischenstaatlichen Gewaltzustandes –, sondern vielmehr allein metaphorisch gebraucht wird, kann die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus doch als kriegsähnlich bezeichnet werden.<sup>5</sup> Ob der so verstandene Krieg unserer Zeit im Sinne von

---

1 Clausewitz, *Vom Kriege*, 8. Buch, 3. Kapitel, S. 973.

2 Siehe hierzu Münkler, *Die neuen Kriege*, S. 7.

3 G. Bush: „Wir sind im Krieg.“ (Fernsehansprache am 16. September 2001), D. Rumsfeld: *New York Times* vom 27.9.2001, „Terrorismus – eine neue Art von Krieg“, abgedruckt in: *Internationale Politik* 12/2001, S. 104f.

4 „Kriegserklärung gegen die gesamte zivilisierte Welt“, Regierungserklärung des Bundeskanzlers Gerhard Schröder am 12. September 2001 vor dem Deutschen Bundestag in Berlin, abgedruckt in *Internationale Politik* 12/2001, S. 83f.

5 Vgl. zum ganzen Kotzur, *AVR* 2002, 454 (455, 461), der unter anderem dem internationalen Terrorismus den Rang einer kriegsgleichen Friedensbedrohung zuschreibt (S. 462f.), zugleich aber aufzeigt, dass der Kriegsbegriff beim „Krieg gegen den Terror“ nicht für eine exakte dogmatische völkerrechtliche Einordnung der Antiterrormaßnahmen steht (S. 479). Der klassische Kriegsbegriff ist im Völkerrecht ohnehin inzwischen durch den umfassenderen Terminus „bewaffneter Konflikt“ abgelöst worden. Der Begriff „Krieg gegen den Terror“ ist, darauf weist Hummrich, *DRiZ* 2004, 193 (195), zu Recht hin, auch missverständlich, da die Bekämpfung des Terrorismus eine primär polizeiliche Aufgabe ist und darüber hinaus Terroristen als solche keine völkerrechtlich anerkannte Konfliktpartei im Rahmen bewaffneter Konflikte sein können; ablehnend zur Verwendung des Kriegsbegriffs Krajewski, *KritJ* 2001, 363 (371ff.), der die Anschläge aber als bewaffnete Angriffe i.S.v. Art. 51 der UN-Charta bewertet, so-

*Clausewitz* der Kampf von internationalen Terroristen gegen souveräne Staaten (und umgekehrt) ist und diese sogenannten asymmetrischen Konflikte<sup>6</sup> den Platz der Kriege zwischen Staaten einnehmen, wird sich jedoch erst in der Retrospektive beurteilen lassen.

Fest steht: Staaten sahen und sehen sich mit und seit dem 11. September 2001 erstmals einer derart massiven Bedrohung durch äußerst gewalt- und zudem suizidbereite Attentäter gegenüber, die transnational agieren.<sup>7</sup> Auch wenn einige Staaten Terroristen unterstützen, ist kein Staat der Aggressor<sup>8</sup>, aber genauso wenig eine streng hierarchisch strukturierte Organisation. Die Prototypen des Terrorismus des 21. Jahrhunderts, Usama Bin Ladin<sup>9</sup>, der in Saudi-Arabien aufgewachsene Sprössling einer jemenitischen Familie, der unter anderem in Afghanistan seine Aktivitäten entfaltete, und seine „Basis“, so die Übersetzung von „Al Qaida“<sup>10</sup>, handeln als eher loses terroristisches Netzwerk mit Stützpunkten in vielen Ländern. Die Attentate des 11. September 2001 waren nicht die ersten Anschläge dieser neuen Form des „Terrors ohne Territorium“ und ohne klare politische Botschaft. Anschläge, die Usama Bin Ladin bzw. noch allgemeiner Al Qaida zugerechnet werden, hat es schon vorher gegeben – so etwa die Bombenanschläge gegen die amerikanischen Botschaften im kenianischen Nairobi und im tansanischen Dares-

---

wie Mégret, KritJ 2002, 157ff.; Cassese, EJIL 2001, 993; Dolzer, FAZ vom 17.9.2001, Nr. 216, S. 54. Dederer, JZ 2004, 421, spricht von kriegsgleicher Zerstörungskraft.

- 6 Vgl. dazu etwa Cordesman, Terrorism, Asymmetric Warfare and Weapons of Mass Destruction.
- 7 Siehe dazu auch Bassiouni, Harvard International Law Journal, Vol. 43, 83 (86); Fitzpatrick, EJIL 2003, 241 (257).
- 8 Zur Frage der Zurechenbarkeit der Terrorakte vom 11. September 2001 zum *de facto*-Regime der afghanischen Taliban siehe unten D I. 2.b.
- 9 Mit „Usama Bin Ladin“ wird in dieser Arbeit zwecks Wahrung der Einheitlichkeit die akademisch übliche, hocharabische Transkription des Namens verwendet, der auch mit Osama Bin Laden, Ben Ladin oder Ibn Ladin übersetzt wird. Selbst bei den Rechtsakten der EU ist hier keine Einheitlichkeit festzustellen. Zu den Hintergründen hierzu und den Übersetzungsproblemen aus dem Arabischen siehe auch unten D II 3.d.ee.
- 10 Qaida, arabisch „Fundament, Grundlage, Sockel“; der Begriff wurde in den Kommunes Bin Ladins ursprünglich nie verwendet. Die Gruppe bezeichnet sich als „islamische Weltfront für den Dschihad gegen Juden und Kreuzritzer“ oder als „Islamische Armee für die Befreiung der heiligen Stätten“. 1996 wurde der Begriff als Name einer der wohltätigen Einrichtungen Bin Ladins bekannt und seit 1998 vom FBI und CIA als Bezeichnung der Dachorganisation verschiedener Projekte von Bin Ladin und seinen Unterstützern verwendet. Siehe dazu im einzelnen Foden, FASZ, 13.10.2002, Nr. 41, S. 23, sowie Antonaros, Die Welt vom 17.3.2004, S. 7.

salam am 7. August 1998, die sie bekannt machten.<sup>11</sup> Nach dem 11. September 2001 folgten Anschläge islamistischer Terroristen in einer Vielzahl von Staaten, ob in Tunesien oder Kenia, Indonesien oder der Türkei.<sup>12</sup> Mit den Madrider Anschlägen vom 11. März 2004<sup>13</sup> – unter Berücksichtigung kaum fassbarer Zahlenmystik ebenfalls am 11. Tag des Monats, zugleich 911 Tage nach dem 11. September 2001 – sowie den Bombenattentaten von London im Juli 2005 sind auch Länder der Europäischen Union zu Tatorten geworden.

Der Befund *Laqueurs* vom Ende der 1980er Jahre – als vor allem eine Gefährdung durch den „Terrorismus von links“ aktuell war<sup>14</sup> –, der Terrorismus sei, verglichen mit den wirklich bedeutenden Problemen unserer Zeit, nur eine Randerscheinung, die nur auf das Leben einer sehr kleinen Gruppe von Menschen direkten Einfluss habe<sup>15</sup>, kann vom heutigen Standpunkt aus nicht mehr gelten. Die Angriffe auf symbolische Repräsentanzen der Wirtschafts- und Militärmacht USA, das World Trade Center und das Pentagon, führten die neue Dimension der Bedrohung vor Augen und verdeutlichten, wie erforderlich weitreichendere und einschneidendere Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung sind. Die Gefahren des sogenannten neuen Terrorismus stellen die Staatengemeinschaft und damit auch das internationale sowie das nationale Recht vor erhebliche Schwierigkeiten. Das neue Bedrohungsszenario erfordert erweiterte und neue politische und rechtliche Bekämpfungsstrategien.

---

11 Hierbei wurden 224 Menschen getötet und 5.500 verletzt; die Ermittlungen lenkten den Verdacht für die Urheberschaft der Anschläge rasch auf Usama Bin Ladin, der zuvor nur den Insidern von CIA und Pentagon bekannt war (vgl. dazu Tophoven, in: Hirschmann/Gerhard (Hrsg.), *Terrorismus als weltweites Phänomen*, S. 181). Zu nennen ist hier ferner der Sprengstoffanschlag auf das Kriegsschiff U.S.S. Cole im jemenitischen Aden im Oktober 2000.

12 So etwa in Tunesien (Djerba, April 2002), Pakistan (Karachi, Mai 2002), Indonesien (Bali, Oktober 2002), Russland (Moskau, Oktober 2002, Juli 2003, Februar und August 2004), Kenia (Mombasa, November 2002), Saudi-Arabien (Riad, Mai und November 2003), Marokko (Casablanca, Mai 2003), Indonesien (Jakarta, August 2003), Istanbul (November 2003), Irak (u.a. im März 2004 in Bagdad und Kerbela), Nordossetien (Beslan, September 2004), um nur einige der größeren zu nennen.

13 Die Anschläge auf vier Züge hinterließen 191 Tote und 1.500 Verletzte. Allerdings zogen Ermittler in Zweifel, dass sie das Werk des Terrornetzwerkes Al Qaida-Netzwerkes waren.

14 Vgl. dazu Rebmann, *Probleme bei der Bekämpfung des Terrorismus*, Straßb. Gespräche (4), S. 8.

15 Laqueur, *Terrorismus* (1987), S. 380.

Die Fülle von Vorschlägen zur Terrorismusbekämpfung wuchs nach dem 11. September 2001 ins Unübersehbare. Weltweit wurden verschiedenste mehr oder weniger einschneidende Rechtsakte und Maßnahmepakete diskutiert, verworfen, umgesetzt.<sup>16</sup> In Deutschland wurden neue Verbots- und Straftatbestände geschaffen, europaweit geltende und harmonisierte Bestrafungs-, Verfolgungs- und Kooperationspflichten eingeführt, die Aufgabengrenze der Polizeien des Bundes, der Nachrichtendienste sowie der Streitkräfte erweitert und die Sicherheitsbehörden mit einer Vielzahl neuer Eingriffsbefugnisse ausgestattet.<sup>17</sup> In der Europäischen Union ergingen als Reaktion auf das am 11. September 2001 offenbarte Bedrohungspotential vor allem Rechtsakte im dritten Pfeiler, der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit.<sup>18</sup>

## II. Gegenstand der Untersuchung

Um eine der umgesetzten Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung im wirtschaftlichen Bereich – an einer Schnittstelle zwischen Gemeinschafts- und Gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik – geht es in dieser Untersuchung. Gegenstand der Arbeit sind – neben nationalen Anordnungen zur Beschränkung des Kapital- und Zahlungsverkehrs aus der Anfangszeit – die

---

16 Siehe in diesem Zusammenhang etwa den Kommentar zu geplanten repressiven Maßnahmen von Schaefer, NJW 2001, 3755f.

17 In Deutschland erfolgten als Reaktion auf den 11. September 2001 unter anderem folgende gesetzgeberische Maßnahmen: Erstes Gesetz zur Änderung des Vereinsgesetzes (BGBl. I 2001, S. 3319), Gesetz zur Finanzierung der Terrorbekämpfung (BGBl. I 2001, S. 3436); Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Terrorismusbekämpfungsgesetz) (BGBl. I 2002, 361), damit verbunden die Gesetze der Länder zur Änderung ihrer Verfassungsschutzgesetze; Gesetz zur Änderung der Strafprozessordnung (§ 100 i StPO) (BGBl. I 2002, S. 3018), Geldwäschebekämpfungsgesetz (BGBl. I 2002, S. 3105), 34. Strafrechtsänderungsgesetz (§ 129b – Kriminelle und terroristische Vereinigung im Ausland) (BGBl. I 2002, S. 3390), Luftsicherheitsgesetz (BGBl. I 2005, 78).

18 Vgl. etwa Rahmenbeschluss des Rates zur Terrorismusbekämpfung vom 13.6.2002, ABl. L 164/3 vom 22.6.2002; 2002/584/JI, Rahmenbeschluss des Rates über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten vom 13.6.2002, ABl. L 190/1 vom 18.7.2002; 2001/500/JI, Rahmenbeschluss des Rates vom 26.6.2001 über Geldwäsche sowie Ermittlung, Einfrieren, Beschlagnahme und Einziehen von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten, ABl. L 182/1 vom 5.7.2001; 2002/187/JI Beschluss des Rates vom 28.2.2002 über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität (einer europäischen Justizbehörde mit Clearing- und Koordinationsfunktion zwischen den zuständigen nationalen Justizbehörden), ABl. L 63/1 vom 6.3.2002; vgl. dazu Bubnoff, NJW 2002, 2672 (2674).

in UN-, EU- und EG-Rechtsakten getroffenen Regelungen, dass Gelder, Vermögenswerte und wirtschaftliche Ressourcen der auf Listen namentlich aufgeführten terroristischen Personen und Gruppen eingefroren werden und diesen durch Dritte keine solchen Mittel bereitgestellt werden dürfen. Wenn es um erforderliche und wirksame Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung ging, fiel – nicht erst seit dem 11. September 2001 – immer wieder das Stichwort vom Abriegeln der Finanzströme terroristischer Organisationen. In einer gemeinsamen Sitzung des Kongresses am 20. September 2001 gab der amerikanische Präsident Bush als ein Element der Antiterrorstrategie die Parole aus, man werde die Finanzquellen der Terroristen austrocknen.<sup>19</sup> Bereits 1999 wurde das Internationale Übereinkommen zur Verhinderung der Finanzierung terroristischer Aktivitäten verabschiedet, das überwiegend strafrechtliche Regelungen enthält.<sup>20</sup> Im gleichen Jahr beschloss der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mit der Resolution 1267 (1999) erstmals Finanzsanktionen gegen das von den Taliban beherrschte Afghanistan, die im Dezember 2000 auch auf Usama Bin Ladin und andere namentlich bezeichnete und noch durch einen Sicherheitsratsausschuss zu bezeichnende weitere Angehörige von Al Qaida erstreckt wurden<sup>21</sup>.

Die Arbeit beschränkt sich in räumlicher Hinsicht allerdings im wesentlichen auf den deutschen Blickwinkel, der angesichts der fortgeschrittenen europäischen Integration auch in dem hier zu untersuchenden Bereich mittlerweile weitgehend ein europäischer ist: Das deutsche (Außen-)Wirtschaftsrecht wird zu weiten Teilen durch das Europäische Gemeinschaftsrecht überlagert. Gegenstand der Analyse und rechtlichen Prüfung im Rahmen dieser Arbeit sind daher neben dem Ausgangspunkt, den UN-Resolutionen, vor allem die zur Umsetzung der Beschlüsse des Sicherheitsrats ergangenen europäischen Rechtsakte, ferner einige anfänglich erlassene deutsche Einzelanordnungen mit Übergangscharakter. Die Überprüfung, wie andere Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen die Sicherheitsratsresolutionen umgesetzt haben und ob dies rechtmäßig geschah, konnte nicht einbezogen werden. Sowohl die für den Adressatenkreis Bin Ladin/Al Qaida derzeit maßgebliche Verordnung (EG) des Rates Nr. 881/2002<sup>22</sup> als auch die andere grundlegende, sich gegen sonstige terroristische Gruppen und Einzel-

---

19 Internationale Politik 12/2001, S. 100ff.

20 International Convention for the suppression of the financing of terrorism, 9.12.1999; siehe dazu unten B II 2.b.bb.

21 Resolution 1333 (2000) vom 19.12.2000. Näher dazu unten B.I.3.a.

22 Verordnung (EG) Nr. 881/2002 des Rates vom 27.5.2002, ABl. L 139/9 vom 29.5.2002.

personen quer über den Globus richtende EG-Verordnung Nr. 2580/2001<sup>23</sup> gehen auf eine Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen zurück. Im letzteren Fall handelte es sich – anders als beim schon länger existierende Regelungsregime gegen Bin Ladin und Anhänger – um eine unmittelbare Reaktion auf die Anschläge des 11. September 2001. Allein die mit diesen Rechtsakten bewirkten Sperren materieller Ressourcen sind Gegenstand dieser Arbeit. Das weitere Umfeld der internationalen und einzelstaatlichen Anstrengungen zur Terrorismusbekämpfung, das seit dem 11. September 2001 kaum noch überschaubar ist, wird nicht näher behandelt. Auch sonstige Maßnahmen im oder mit Auswirkung auf den finanziellen Bereich, wie beispielsweise die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit oder die Terrorismusbekämpfung mit den Mitteln des Strafrechts, sollen genauso wenig untersucht werden wie die Bekämpfung der Geldwäsche<sup>24</sup> als weiteres Mittel, die Versorgung von Terroristen mit Finanzmitteln zu unterbinden und so terroristische Strukturen zu zerschlagen<sup>25</sup>. Dies gilt ungeachtet des engen sachlichen Zusammenhangs der Geldwäschebekämpfung mit dem Einfrieren von Vermögenswerten, auf den UN-Organe, IWF und OECD mehrfach hingewiesen haben<sup>26</sup> – auch wenn einige Fachleute im Kampf gegen die Geldwäsche betonen, dass der Zweck der eigentlichen Geldwäsche, aus illegal erworbenem Geld scheinbar legales Vermögen zu machen und dies zu mehren, von Terroristen gerade nicht verfolgt werde.<sup>27</sup>

Eine Analyse oder aber auch Kritik der Sperren finanzieller Ressourcen war zunächst nur vereinzelt vernehmbar.<sup>28</sup> Ob dies in der Einigkeit über die

---

23 Verordnung (EG) Nr. 2580/2002 des Rates vom 27.12.2001, ABl. L 344/70 vom 28.12.2001.

24 Siehe hierzu die drei EU-Geldwäscherichtlinien sowie etwa das deutsche Geldwäschegesetz vom 25. Oktober 1993 (Gesetz über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten, BGBl. I 1993, S. 1770ff., idF vom 4.5.1998, BGBl. I, S. 845), umfangreich geändert durch Gesetz vom 8.8.2002 (BGBl. I 2002, S. 3105) (zur Umsetzung der Geldwäscherichtlinie 2001/97/EG vom 4.12.2001, ABl. L 344/76 vom 28.12.2001, zur Änderung der europäischen Anti-Geldwäsche-Richtlinie 91/308/EWG, ABl. L 166/77 vom 28.6.1991) oder das 4. Finanzmarktförderungsgesetz; siehe dazu auch Hetzer, ZRP 2002, 407ff.; Höche, Die Bank 2002, 196ff. und 280ff.; speziell zum 4. FinanzmarktförderungsgG vgl. Escher, BKR 2002, 652ff.; Jahn, ZRP 2002, 109 (110); Marx, DStR 2002, 1467ff.

25 Hetzer, ZRP 2002, 407 (411), ordnet diese Ziele in das Kapitel „Absichten und Illusionen“ ein.

26 Gramlich, in: Ehlers/Wolffgang/Lechleitner (Hrsg.), Risikomanagement im Exportkontrollrecht, S. 135 (138) m.w.N.

27 FAZ vom 26.9.2001, Nr. 224, S. 19.

28 Siehe dazu auch Biehler, AVR 2003, 169; inzwischen gibt es einige Veröffentlichungen zu diesem Themenkomplex: Albin, ZRP 2004, 71ff.; Bantekas, AJIL 2003, 315

Zweckmäßigkeit dieser Maßnahmen im Grundsätzlichen begründet ist<sup>29</sup> oder aber eher daran liegt, dass ganz überwiegend Personen und Gruppen aus dem arabischen Raum auf den sog. „Terrorlisten“ geführt werden und daher – ungeachtet des hohen organisatorischen und finanziellen Aufwandes für international operierende Unternehmen<sup>30</sup> als betroffene Dritte – die unmittelbare Betroffenheit hierzulande fehlt, mag dahinstehen. Juristen dies- und jenseits des Atlantiks befassten sich im Zusammenhang mit dem Terrorismus und seiner Bekämpfung nach dem 11. September 2001 zunächst vorwiegend mit anderen Fragestellungen. Vor allem ging es um die völkerrechtliche Zulässigkeit der militärischen Maßnahmen in Afghanistan und in dem Zusammenhang insbesondere um das Vorliegen des Rechts auf Selbstverteidigung nach Art. 51 der Satzung der Vereinten Nationen (SVN).<sup>31</sup> In Deutschland standen insbesondere die Maßnahmen der sog. Antiterrorpakete<sup>32</sup> im Mittelpunkt der Diskussion.<sup>33</sup> Kumulationspunkt dieser und der noch

---

(325f.); Bartelt/Zeitler, EuZW 2003, 712ff.; Bieneck, AW-Prax 2002, 253 ff. und 348ff.; Bröhmer, EuZW 2002, 353ff.; Bruha, AVR 2002, 383ff.; Deutsche Bundesbank Monatsbericht April 2003; Gramlich, in: Ehlers/Wolfgang/Lechleitner (Hrsg.), Risikomanagement im Exportkontrollrecht, S. 135ff.; Jahn, ZRP 2002, 109ff.; Oeter, AVR 2002, 422ff.; Peterke, Humanitäres Völkerrecht 2001, 217ff.; Tietje/Hamelmann, JuS 2006, 299ff.

29 Nach dem 11. September 2001 wurde die Bedeutung der Austrocknung der finanziellen Ressourcen im Rahmen der Bekämpfung des Terrorismus immer wieder betont, so etwa von den G-8-Staaten (Erklärung vom 19.9.2001, Hintergrundpapier vom Juni 2002 „Geld ist der Lebensnerv der Terroristen. Die Austrocknung der Finanzquellen der Terroristen steht im Mittelpunkt der Bemühungen der G7/G8 um die Bekämpfung des Terrorismus.“), dem Europäischen Rat in einer Sondertagung (Conclusions and plan of action of the extraordinary European Council meeting on 21 September 2001: „Combating the funding of terrorism is a decisive aspect.“), den Staats- und Regierungschefs der EU sowie dem Präsidenten der Kommission (Erklärung vom 19.10.2001: „wirksame Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus“).

30 Vgl. dazu unten F.II.1.

31 Vgl. dazu etwa Krajewski, AVR 2002, 183ff.; Ruffert, ZRP 2002, 247ff.; Stahn, Security Council Resolutions 1368 (2001) and 1373 (2001), [www.ejil.org/forum/WTC](http://www.ejil.org/forum/WTC) (28.11.2002).

32 Zunächst das sog. Sicherheitspaket I mit dem Gesetz zur Änderung des Vereinsgesetzes vom 4. Dezember 2001 (BGBl. I, S. 3319), mit dem unter anderem – allerdings bereits länger erörtert – das Religionsprivileg im Vereinsrecht aufgehoben wurde, dem 34. Strafrechtsänderungsgesetz, das die Strafbarkeit durch Einfügen eines § 129 b StGB auf extraterritorial organisierte terroristische Vereinigungen ausdehnte (BGBl. I 2002, S. 3390) und dem Gesetz zur Finanzierung der Terrorbekämpfung vom 10.12.2001 (BGBl. I, S. 3436f.); sodann das Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Terrorismusbekämpfungsgesetz, BGBl. I 2002, S. 361), mit dem unter anderem das Bundesverfassungsschutz-, das Bundesgrenzschutz- und das Bundes-

allgemeiner geführten, nicht nur rechtswissenschaftlichen, sondern vor allem gesellschaftspolitischen Debatte über Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung war die auch in den USA lebhaft diskutierte Frage, wie das Spannungsverhältnis zwischen dem Bedürfnis nach Sicherheit auf der einen und Freiheit auf der anderen Seite aufzulösen ist.<sup>34</sup>

Auch die hier zu untersuchenden Maßnahmen berühren (wirtschaftliche) Freiheitsrechte. Betroffen sind zum einen die Personen und Organisationen, die des Terrorismus verdächtigt werden und auf Listen namentlich genannt sind, und zum anderen diejenigen, die ihnen – aus welchen Gründen auch immer – Finanzquellen zugänglich machen wollen. Zielsubjekte der Beschränkungsmaßnahmen sind (mutmaßliche) Terroristen, nichtstaatliche Akteure, deren Verhalten auch keinem Staat zurechenbar ist<sup>35</sup>. Damit ist nicht nur im Völkerrecht Neuland betreten worden, das im Kern immer noch auf zwischenstaatliche Beziehungen und Konflikte zugeschnitten ist.<sup>36</sup> Aus dieser Personenbezogenheit der Maßnahmen, die Konsequenz der privaten, nichtstaatlichen Gefährdung durch den internationalen Terrorismus ist, ergeben sich spezifische Probleme, die Gegenstand dieser Untersuchung sind. So haben nicht nur die Vereinten Nationen, sondern auch die europäischen Organe im wesentlichen die Rechtsgrundlagen angewandt, auf die sie die bereits seit längerem praktizierten Finanzembargos gegen Staaten stützten. Das Nebeneinander unterschiedlicher Normgeber und die daraus resultierende, mitunter komplizierte Verzahnung von Völker-, Europa- und nationalem Recht wird insbesondere bei Fragen des (primären und sekundären) Rechtsschutzes virulent. Über spezifische Auslegungs- und Rechtmäßigkeitsfragen hinaus bietet das in dieser Arbeit beleuchtete spezielle Regelungsregime zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus zahlreiche Anknüpfungspunkte, verschiedene grundlegende Fragen des Völker- und Europarechts zu erörtern.

---

kriminallamtsgesetz, ferner das Passgesetz, das Vereinsgesetz sowie verschiedene ausländer- und asylrechtliche Bestimmungen geändert wurden (sog. Sicherheitspaket II); vgl. hierzu Jahn, ZRP 2002, 109; Huber, NVwZ 2002, 787ff. (zu den Änderungen des Ausländer- und Asylrechts).

33 Vgl. etwa Denninger, StV 2002, 96ff.; Groß, KritJ 2002, 1ff.; Nolte, DVBl. 2002, 573ff.; Schnorr/Wissing, ZRP 2002, 95f.

34 Siehe hierzu nur die staatsrechtliche Analyse von Calliess, ZRP 2002, 1 ff., sowie die Anmerkungen von Denninger, StV 2002, 96f.

35 Zur Frage der Zurechenbarkeit der Terrorakte vom 11. September 2001 zum *de facto*-Regime der afghanischen Taliban siehe unten D I. 2.b.

36 Bruha, AVR 2002, 383 (385).

### III. Gang der Untersuchung

Der Gang der Untersuchung sei kurz skizziert: Im folgenden werden zunächst die verschiedenen UN-Resolutionen, europäischen und nationalen Rechtsakte vorgestellt (B I). Ist insofern ein erster Überblick gewonnen, sollen die finanziellen Beschränkungen gegen Terroristen in ihren begrifflichen und entstehungsgeschichtlichen Kontext (B II) eingebettet werden. Es wird der Frage nachgegangen, ob und wie Terrorismus zu definieren ist und was den „neuen Terrorismus“ Usama Bin Ladins und Al Qaidas im einzelnen ausmacht. Anschließend wird die Entwicklung der Sanktionen zur Terrorismusbekämpfung nachverfolgt, indem die bisherige Praxis finanzieller Beschränkungen, die Finanzsanktionen gegen Staaten und Regierungsvertreter, sowie das Internationale Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus, aber auch die Praxis des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen zur Sicherung des Weltfriedens betrachtet werden. Sodann beschäftigt sich die Arbeit mit der Auslegung der derzeit maßgeblichen EG-Verordnungen, der Bestimmung ihres Anwendungsbereiches und ihrer Reichweite sowie der begrifflichen und rechtssystematischen Einordnung (C). Dies ist Voraussetzung für die Erörterung der Rechtmäßigkeit der Rechtsakte nach völkerrechtlichen, europarechtlichen und (deutschen) verwaltungsrechtlichen Gesichtspunkten (D). Dabei liegt der Schwerpunkt auf der Untersuchung der völkerrechtlichen Zulässigkeit von UN-Resolutionen als Reaktion auf das Verhalten nichtstaatlicher Akteure, die auch das Zielsubjekt der Bekämpfungsmaßnahmen sind (D I), sowie europarechtlichen Fragen (D II). An die Erörterung der nationalen Maßnahmen (D III) schließt sich die Behandlung von Fragen des primären und sekundären Rechtsschutzes an (E). Mit einer tatsächlichen Bewertung der getroffenen Maßnahmen (im Anschluss an das Gesamtergebnis), insbesondere der Betrachtung von Wirksamkeitsfaktoren und -mängeln, sowie einem Ausblick schließt die Arbeit ab (F).



## B. Inhalt und Kontext der Regelungen

Die Sperrung materieller Ressourcen von Einzelpersonen und Organisationen erfolgt, wie in der Einführung bereits angedeutet, auf der Grundlage verschiedener Rechtsakte unterschiedlicher Normgeber, die im folgenden dargestellt werden sollen. Dabei spiegelt sich die neue Bedrohungslage durch nichtstaatliche Akteure in den hier zu untersuchenden Regelungen von UN, EU, EG und BRD wider: Adressaten, genauer: Zielsubjekte der Beschränkungsmaßnahmen, sind nicht Staaten, sondern Einzelpersonen, Unternehmen und Organisationen. Auf Ebene der UN und EG haben solche Maßnahmen der Unterbrechung des (internationalen) Wirtschaftsverkehrs zwar Tradition, wurden aber bislang nur gegen Staaten, später auch gegen *de facto*-Staaten<sup>37</sup> (etwa die Taliban in Afghanistan) und Regierungsmitglieder sowie andere Personen mit hochrangigen Staatsfunktionen (z.B. Milosevic, aber auch simbabwische oder haitianische Persönlichkeiten) verhängt. Die Bekämpfung des Terrorismus, deren Mittel und Methoden sich entsprechend den veränderten Bedrohungsszenarien in den letzten Jahrzehnten immer wieder gewandelt haben, nimmt nun verstärkt seine finanziellen Grundlagen in den Blick. Die Terrorismusfinanzierung zu verhindern – das ist auch das Ziel des entsprechenden internationalen Übereinkommens aus dem Jahr 1999. Der Gegenstand dieser Konvention wie auch der hier zu untersuchenden Maßnahmen, der Terrorismus, ist ein weit älteres Phänomen, über dessen Definition allerdings bis heute keine Einigkeit besteht.

### I. Inhalt der Sanktionsregelungen

Nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 ist immer wieder betont worden, dass dieser Terrorismus eine neue Qualität habe und die Grenzen zwischen innerer und äußerer Sicherheit sich aufgelöst haben. Einigkeit bestand deshalb darin, dass der internationalen Bedrohung durch nichtstaatliche Akteure nur in einem koordinierten Zusammenwirken vieler Staaten wirksam entgegengetreten werden kann. So nahm auch die Sperrung finanzieller Ressourcen – zum Teil schon vor dem 11. September 2001 – ihren Ausgang mit UN-Resolutionen, in denen die Mitgliedsstaaten aufgefordert wurden, Gelder von terrorismusverdächtigen Individuen einzufrieren und auch die sonstigen materiellen Ressourcen zu sperren. Dieser Verpflichtung kamen die europäischen Staaten durch Erlass von Rechtsakten im Rahmen

---

37 Vgl. zum Begriff der *de-facto*-Herrschaft Frowein, Das *de-facto*-Regime im Völkerrecht, (insb. S. 6 und 52); Verdross/Simma, Universelles Völkerrecht, §§ 404ff.

der EU nach, die sodann durch Gemeinschaftsakte umgesetzt wurden. Nationale Rechtsakte spielen hierzulande wegen der Umsetzung der UN-Resolutionen auf europäischer Ebene kaum eine Rolle.

## 1. Differenzierung zwischen verschiedenen Adressaten

Durch die verschiedenen Regelungsebenen, die durch die unterschiedlichen Normgeber bedingt sind, ergibt sich eine gewisse Komplexität der Rechtslage, die im Zusammenhang mit Embargos schon als „Kaskade von Rechtsinstrumenten völkerrechtlicher, gemeinschaftsrechtlicher und nationaler Natur“<sup>38</sup> bezeichnet wurde. Die Unübersichtlichkeit wird vorliegend dadurch noch gesteigert, dass für unterschiedliche Adressatengruppen unterschiedliche Rechtsgrundlagen gelten. Es ist nämlich zwischen zwei verschiedenen Regelungskomplexen zu differenzieren. Zum einen existieren Rechtsvorschriften gegen Personen und Organisationen, die mit Usama Bin Ladin, dem Al-Qaida-Netzwerk und den Taliban in Verbindung stehen, zum anderen Regelungen, die sich gegen sonstige Terroristen richten. Dass spezielle, die Anwendbarkeit der allgemeinen Regelungen ausschließende Normen<sup>39</sup> für den erstgenannten Personenkreis existieren, hat historische Gründe. Für das Al-Qaida-Netzwerk, die Taliban und damit verbundene Personen, Institutionen und Einrichtungen galten schon vor dem 11. September 2001 finanzielle Beschränkungen. Die Maßnahmen gegen den Terrorismus im allgemeinen wurden hingegen erst nach den Terroranschlägen in den USA beschlossen. Entgegen der Chronologie sollen hier jedoch zunächst die allgemeinen und dann die besonderen Normen vorgestellt werden, nicht zuletzt deshalb, weil letztere dem Regelungsregime für sonstige Terroristen später inhaltlich angeglichen wurden.<sup>40</sup> Da sich diese präzise Differenzierung der Personenkreise bei den ohnehin jeweils nur übergangsweise geltenden deutschen Regelungen nicht findet, die ferner schon seit längerem gar nicht mehr erlassen werden, werden diese abschließend zusammengefasst dargestellt.

---

38 Vedder, in: Grabitz/Hilf, Art. 133 EG, Rn. 76.

39 Vgl. insoweit Präambel Ziff. 15 der Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 des Rates vom 27.12.2001, ABl. L 344/70 vom 28.12.2001; Präambel Ziffer 4 des Gemeinsamen Standpunktes 2001/931/GASP vom 27.12.2001, ABl. L 344/93 vom 28.12.2001.

40 Vgl. zur angestrebten Angleichung 3. Begründungserwägung des Entwurfs der Verordnung (EG) Nr. 881/2002 des Rates (2002/0059/CNS).

## 2. Maßnahmen gegen den (sonstigen) Terrorismus

Von entscheidender Bedeutung bei der Bekämpfung der Finanzierung des internationalen Terrorismus jedweder Couleur sind zwei Rechtsakte, die als Reaktion auf die Anschläge des 11. September 2001 verabschiedet wurden: die UN-Resolution 1373 (2001) vom 28. September 2001 und die zu ihrer Umsetzung ergangene EG-Verordnung Nr. 2580/2001 vom 27. Dezember 2001<sup>41</sup>.

### a. UN-Resolutionen

Am Tag nach den Terroranschlägen in den Vereinigten Staaten stellte der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in seiner – nach weniger als halbstündiger Debatte<sup>42</sup> beschlossenen – Resolution 1368 (2001) fest, dass „solche Handlungen, wie alle Handlungen des internationalen Terrorismus, eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“<sup>43</sup> darstellen. Er rief alle Staaten auf, bei der Verfolgung der Täter und ihrer Unterstützer zusammenzuarbeiten und ihre Bemühungen zur Verhinderung von Terrorakten zu verstärken. Ein großer Baustein im Rahmen der sich nunmehr verstärkenden Anstrengungen im präventiven Bereich war das Bemühen, möglichst weltweit die Finanzierung des Terrorismus zu unterbinden. Ausgangspunkt hierfür war die UN-Resolution 1373 (2001), auf die der Sicherheitsrat im übrigen bei späteren Terroranschlägen regelmäßig Bezug nahm.<sup>44</sup>

Diese Resolution, deren Entwurf von den Vereinigten Staaten nach Absprache mit den übrigen ständigen Mitgliedern erst am 27. September 2001 dem Sicherheitsrat vorgelegt wurde, ohne dass die zehn nichtständigen Mitglieder vorab von seinem Inhalt in Kenntnis gesetzt worden wären<sup>45</sup>, nahm der Sicherheitsrat bereits am 28. September 2001 an. Er bestätigte die zuvor in der Resolution 1368 (2001) getroffene Feststellung, dass die Terroranschläge eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellten – die er im übrigen in der Resolution 1377 (2001) noch dahingehend verstärkte, Akte des internationalen Terrorismus stellten eine der ernsthaftesten Bedrohungen für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit im 21. Jahrhundert dar.<sup>46</sup> Ferner führte der Sicherheitsrat aus, es sei notwendig,

41 ABl. L 344/70 vom 28.12.2001.

42 Vgl. dazu Mégret, KritJ 2002, 157 (164).

43 S/RES/1368 (2001) vom 12.9.2001.

44 Vgl. etwa S/RES/1438 (2002) vom 14.10.2002 (Bali); S/RES/1450 (2002) vom 13.12.2002 (Kenia); S/RES/1465 (2003) vom 13.2.2003 (Bogota); S/RES/1440 (2002) vom 24.10.2002 (Moskau).

45 Finke/Wandscher, VN 2001, 168 (171).

46 S/RES/1377 (2001) vom 12.11.2001.

zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen, um die Finanzierung und Vorbereitung terroristischer Akte zu verhindern. Er forderte die Staaten zu zahlreichen Maßnahmen auf, sei es, die Finanzierung terroristischer Handlungen zu verhüten und zu bekämpfen (Ziff. 1. a.) oder die vorsätzliche Bereitstellung oder Sammlung von Geldern im Hinblick auf die Verwendung zur Ausführung terroristischer Handlungen unter Strafe zu stellen (Ziff. 1. b.), sei es, den Informationsaustausch zu verbessern (Ziff. 2. b. und 3. a. und b.), wirksame Grenzkontrollen durchzuführen (Ziff. 2. g.) oder so bald wie möglich Vertragspartei des Internationalen Übereinkommens zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus zu werden (Ziff. 3. d.)<sup>47</sup>. Gegenstand dieser Untersuchung sind folgende Verpflichtungen:

Der Sicherheitsrat, [...]

1. beschließt, dass alle Staaten [...]

c. unverzüglich Gelder und sonstige finanzielle Vermögenswerte oder wirtschaftliche Ressourcen von Personen, die terroristische Handlungen begehen, zu begehen versuchen oder sich an deren Begehung beteiligen oder diese erleichtern, sowie von Institutionen, die unmittelbar oder mittelbar im Eigentum oder unter der Kontrolle dieser Personen stehen, und von Personen und Institutionen, die im Namen oder auf Anweisung dieser Personen und Institutionen handeln, einfrieren werden, einschließlich der Gelder, die aus Vermögen stammen oder hervorgehen, das unmittelbar oder mittelbar im Eigentum oder unter der Kontrolle dieser Personen und mit ihnen verbundener Personen und Institutionen steht;

d. ihren Staatsangehörigen oder allen Personen und Institutionen in ihrem Hoheitsgebiet untersagen werden, Gelder, finanzielle Vermögenswerte oder wirtschaftliche Ressourcen oder Finanz- oder damit zusammenhängende Dienstleistungen unmittelbar oder mittelbar zum Nutzen von Personen zur Verfügung zu stellen, die terroristische Handlungen begehen, zu begehen versuchen, erleichtern oder sich daran beteiligen, oder zum Nutzen von Institutionen, die unmittelbar oder mittelbar im Eigentum oder unter der Kontrolle dieser Personen stehen, oder zum Nutzen von Personen und Institutionen, die im Namen oder auf Anweisung dieser Personen und Institutionen handeln; [...]<sup>48</sup>

---

47 Vgl. ausführlich hierzu unten B.II.2.b.bb.

48 Original-Wortlaut: "The Security Council [...] 1. *Decides* that all States shall: (c) Freeze without delay funds and other financial assets or economic resources of persons who commit, or attempt to commit, terrorist acts or participate in or facilitate the commission of terrorist acts; of entities owned or controlled directly or indirectly by

Zur Überwachung („monitoring“) der effektiven Umsetzung der Resolution 1373 (2001) wurde zugleich das sogenannte „Counter-terrorism Committee“ begründet, das durch die Resolutionen 1456 (2003)<sup>49</sup> und 1535 (2004)<sup>50</sup> nochmals umfassend gestärkt wurde.<sup>51</sup>

## **b. EU-/EG-Rechtsakte**

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union kamen ihrer Verpflichtung aus der UN-Resolution gemeinsam nach: mit Maßnahmen im Rahmen der EU, die wiederum durch Gemeinschaftsakte umgesetzt wurden. Hierbei ist ein – zum Teil auf die Besonderheiten des getrennten und doch verschränkten Systems von EU und EG zurückgehendes – mehrstufiges Vorgehen festzustellen. Der Rat nahm am 27. Dezember 2001 vier Rechtsakte an: zwei Gemeinsame Standpunkte, eine Verordnung sowie einen Beschluss.

### **aa. Gemeinsame Standpunkte**

Im Gemeinsamen Standpunkt 2001/930/GASP<sup>52</sup> übernahm der Rat wortgetreu die Verpflichtungen aus der UN-Resolution. Einer näheren Betrachtung bedarf der zweite Gemeinsame Standpunkt (2001/931/GASP)<sup>53</sup>, der zahlreiche Konkretisierungen vornimmt und auch eine erste Namensliste Betroffener enthält. Artikel 1 bestimmt neben dem Begriff der terroristischen Handlung (Abs. 3)<sup>54</sup> vor allem die Voraussetzungen für die Aufnahme auf die Liste (Abs. 4): Es muss eine zuständige Behörde, gestützt auf ernsthafte und schlüssige Beweise oder Indizien, gegenüber den betreffenden Personen, Vereinigungen oder Körperschaften einen Beschluss gefasst haben, bei dem es sich um die Aufnahme von Ermittlungen oder um Strafverfolgung wegen einer terroristischen Handlung oder des Versuchs, eine terroristische Hand-

---

such persons; and of persons and entities acting on behalf of, or at the direction of such persons and entities, including funds derived or generated from property owned or controlled directly or indirectly by such persons and associated persons and entities; (d) Prohibit their nationals or any persons and entities within their territories from making any funds, financial assets or economic resources or financial or other related services available, directly or indirectly, for the benefit or persons who commit or attempt to commit or facilitate or participate in the commission of terrorist acts, of entities owned or controlled, directly or indirectly, by such persons and of persons and entities acting on behalf of or at the direction of such persons.”

49 Vom 20.1.2003.

50 Vom 26.3.2004.

51 Siehe hierzu und allgemein zu den Sicherheitsratsausschüssen unten B.I.5.c.

52 ABl. L 344 v. 28.12.2001, S. 90.

53 Gemeinsamer Standpunkt 2001/931/GASP vom 27.12.2001, ABl. L 344 v. 28.12.2001, S. 93.

54 Siehe dazu näher unten B II 1.b.

lung zu begehen, daran teilzunehmen oder sie zu erleichtern, handelt, oder es muss eine Verurteilung für derartige Handlungen vorliegen. Weiterhin können auch Personen und Organisationen in die Liste aufgenommen werden, die vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen als mit dem Terrorismus in Verbindung stehend bezeichnet worden sind oder gegen die er Sanktionen angeordnet hat. Da nach der 4. Begründungserwägung Usama Bin Ladin, das Al-Qaida-Netzwerk und die Taliban ausdrücklich vom Geltungsbereich ausgeschlossen sind, ist diese Vorschrift aber bisher – soweit ersichtlich – nicht zur Anwendung gelangt. Nach Art. 1 Abs. 5 hat der Rat ferner zu gewährleisten, dass die Namen der Aufgeführten mit ausreichenden Angaben versehen sind, um die effektive Identifizierung zu ermöglichen und damit die Entlastung derjenigen zu erleichtern, die die gleichen oder ähnliche Namen tragen. Die Namen sind zudem mindestens einmal pro Halbjahr einer regelmäßigen Überprüfung zu unterziehen, um sicherzustellen, dass ihr Verbleib auf der Liste nach wie vor gerechtfertigt ist (Abs. 6). In den Artikeln 2 und 3 ist festgelegt, dass die Europäische Gemeinschaft im Rahmen ihrer Zuständigkeiten das Einfrieren der betreffenden Vermögenswerte anordnet bzw. sicherstellt, dass den im Anhang genannten Personen, Gruppen und Körperschaften keine Vermögenswerte zur Verfügung gestellt werden.

Der Anhang enthält eine erste Liste von Personen, Vereinigungen und Körperschaften. Allerdings fallen die meisten dort Genannten – mit einem Sternchen gekennzeichnet – allein unter Artikel 4 des Gemeinsamen Standpunktes, der die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit betrifft. Bezüglich dieser Personen und Organisationen mit rein innereuropäischem Wirkungskreis und ohne Bezug zu Gruppierungen in Drittstaaten – wie etwa Personen und Organisationen der ETA, der Continuity Irish Republican Army oder der Ulster Defence Association – soll mit weitestmöglicher gegenseitiger Unterstützung ermittelt werden.<sup>55</sup> Für die Sperrung finanzieller Ressourcen bei diesen sog. EU-internen Terroristen sah man keine Kompetenz der EG und überließ die Angelegenheit den Mitgliedstaaten.<sup>56</sup> So blieben

---

55 Durch Ratsbeschluss der EU vom 19. Dezember 2002 (2003/48/JI), ABl. L 16/68 vom 22.1.2003, ist dieser Regelungsbereich der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung des Terrorismus konkretisiert worden: Es geht um die mitgliedstaatliche Weiterleitung von Informationen über terroristische strafrechtliche Ermittlungen an Europol und über gerichtliche Strafverfahren an EU-Eurojust, gemeinsame Ermittlungsgruppen und Maßnahmen der Informationserfassung.

56 Über die Möglichkeit der Bundesrepublik hinaus, insofern im Rahmen des AWG Maßnahmen (in Bezug auf den Außenwirtschaftsverkehr) zu treffen, findet sich in diesem Zusammenhang eine deutsche Regelung in dem seit dem 6. November 2003 gültigen § 6 a Kreditwesengesetz (eingefügt durch Art. 2 Nr. 2 des Gesetzes vom 31.10.2003, BGBl. I, S. 2146, mit Wirkung vom 6.11.2003). Danach kann die Bundes-

zunächst lediglich acht Personen aus Saudi-Arabien, dem Libanon und Kuwait sowie der terroristische Flügel der Hamas und der Palästinensische Islamische Dschihad, die von den finanziellen Beschränkungsmaßnahmen seitens der EG betroffen waren. Im Rahmen späterer Aktualisierungen kamen etwa die Kurdische Arbeiterpartei PKK, der peruanische Leuchtende Pfad oder die Vereinten Selbstverteidigungsgruppen von Kolumbien (AUC) hinzu.<sup>57</sup>

### **bb. EG-Verordnungen**

Zur Umsetzung der Vorgaben aus den Gemeinsamen Standpunkten in unmittelbar geltendes Recht erließ der Rat die Verordnung (EG) Nr. 2580/2001<sup>58</sup> über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus. Zentrale Vorschrift ist Artikel 2:

- (1) Sofern nicht eine Ausnahme nach Artikel 5 oder 6 vorliegt,
  - a) werden alle Gelder, andere finanzielle Vermögenswerte und wirtschaftliche Ressourcen, die einer in der Liste nach Artikel 2 Absatz 3 aufgeführten natürlichen oder juristischen Person, Vereinigung oder Körperschaft gehören oder in deren Eigentum stehen oder von ihr verwahrt werden, eingefroren;
  - b) werden weder direkt noch indirekt Gelder, andere finanzielle Vermögenswerte und wirtschaftliche Ressourcen für eine in der Liste nach Artikel 2 Absatz 3 aufgeführte natürliche oder juristische Person, Vereinigung oder Körperschaft oder zu ihren Gunsten bereitgestellt.
- (2) Sofern nicht eine Ausnahme nach Artikel 5 oder 6 vorliegt, ist die Erbringung von Finanzdienstleistungen für eine in der Liste nach Artikel 2

---

anstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht in bestimmten Fällen – insoweit wird ausdrücklich auf die auf der Grundlage des Gemeinsamen Standpunktes 2001/931/GASP Gelisteten Bezug genommen (§ 6a Abs. 2 KWG) – etwa dem Kreditinstitut Verfügungen von einem bei ihm geführten Konto/Depot oder die Durchführung von sonstigen Finanztransaktionen untersagen.

<sup>57</sup> Vgl. aus der Anfangszeit etwa Gemeinsamer Standpunkt vom 2.5.2002 (2002/340/GASP), ABl. L 116/75 v. 3.5.2002; Gemeinsamer Standpunkt vom 17.5.2002 (2002/462/GASP), ABl. L 160/32 v. 18.6.2002; Gemeinsamer Standpunkt vom 28.10.2002 (2002/847/GASP), ABl. L 295/1 v. 30.10.2002; in jüngerer Zeit etwa Gemeinsamer Standpunkt vom 21. Dezember 2005 (2005/936/GASP), ABl. L 340/80 vom 23.12.2005 mit insgesamt 45 Personen und 48 Gruppen und Organisationen, davon 26 bzw. 27 dem Einfrieren von Vermögenswerten unterfallend.

<sup>58</sup> ABl. L 344/70 v. 28.12.2001.

Absatz 3 aufgeführte natürliche oder juristische Person, Vereinigung oder Körperschaft oder zu ihren Gunsten untersagt.

- (3) Der Rat erstellt, überprüft und ändert einstimmig und im Einklang mit Artikel 1 Absätze 4, 5 und 6 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931/GASP die Liste der dieser Verordnung unterfallenden Personen, Vereinigungen oder Körperschaften.

In dieser Liste sind aufgeführt:

- i) natürliche Personen, die eine terroristische Handlung begehen oder zu begehen versuchen oder sich an deren Begehung beteiligen oder diese erleichtern;
- ii) juristische Personen, Vereinigungen oder Körperschaften, die eine terroristische Handlung begehen oder zu begehen versuchen oder sich an deren Begehung beteiligen oder diese erleichtern;
- iii) juristische Personen, Vereinigungen oder Körperschaften, die im Eigentum oder unter der Kontrolle einer oder mehrerer der unter Ziffer i) oder ii) genannten natürlichen oder juristischen Personen, Vereinigungen oder Körperschaften stehen, oder
- iv) natürliche oder juristische Personen, Vereinigungen oder Körperschaften, die im Namen oder auf Anweisung einer oder mehrerer der unter Ziffer i) oder ii) genannten natürlichen oder juristischen Personen, Vereinigungen oder Körperschaften handeln.

Verschiedene hier verwendete Begriffe wie „Gelder“, „Einfrieren“ oder „Finanzdienstleistungen“ werden in Artikel 1 der Verordnung definiert.<sup>59</sup> Um die Kernregelungen des Art. 2 sind weitere materielle und verfahrensrechtliche Bestimmungen angeordnet. Nach Art. 3 ist auch die wissentliche und beabsichtigte Beteiligung an Maßnahmen, deren Ziel oder Folge direkt oder indirekt die Umgehung des Art. 2 ist, untersagt. Art. 4 enthält Auskunfts- und Kooperationspflichten beispielsweise für Banken, aber auch für sonstige Personen, die mit ihren Angaben die Anwendung der Verordnung erleichtern können. Art. 10 umschreibt den Anwendungsbereich: Die Verordnung gilt insbesondere im Gebiet der Gemeinschaft, für sich anderswo aufhaltende Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzen, für nach dem Recht eines Mitgliedstaates gegründete oder eingetragene juristische Personen, Vereinigungen oder Körperschaften sowie für juristische Personen, Vereinigungen oder Körperschaften, die in der Gemeinschaft tätig sind.

---

<sup>59</sup> Siehe dazu näher unten C I.2.a.cc.

Die Art. 5 und 6 regeln Ausnahmen zu Art. 2. Beispielsweise dürfen Zinsen auf eingefrorenen Konten gutgeschrieben werden (Art. 5 Abs. 1). Außerdem können die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten Ausnahmegenehmigungen erteilen, beispielsweise für die Deckung der Grundbedürfnisse oder für Zahlungen aufgrund von Verträgen, die vor Inkrafttreten der Verordnung geschlossen wurden (Art. 5 Abs. 2). Darüber hinaus können „zum Schutz der Interessen der Gemeinschaft, die auch die Interessen der Bürger und Gebietsansässigen umfassen“, generell – nach vorheriger Konsultation mit den anderen Mitgliedstaaten, dem Rat und der Kommission – eingefrorene Vermögenswerte freigegeben sowie die Bereitstellung von materiellen Ressourcen oder die Erbringung von Finanzdienstleistungen an gelistete Individuen genehmigt werden (Art. 6).

Für diesen unmittelbaren mitgliedstaatlichen Verwaltungsvollzug<sup>60</sup> sind in Deutschland derzeit betreffend Gelder und Finanzdienstleistungen die Deutsche Bundesbank – das zum 1. Juli 2003 neu errichtete Servicezentrum Finanzsanktionen in München<sup>61</sup> – sowie betreffend wirtschaftliche Ressourcen das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (für Mitteilungen gem. Art. 3 Abs. 2 und Art. 4) und das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA, für Ausnahmegenehmigungen gem. Art. 5 Abs. 2 und Art. 6 Abs. 1<sup>62</sup>) zuständig.<sup>63</sup> Änderungen der im Anhang genannten zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten – unter anderem in Deutschland – waren bislang auch der einzige Grund für Änderungen der Verordnung Nr. 2580/2001.<sup>64</sup>

---

60 Vgl. hierzu (m.w.N. zu diesem Begriff) Wolffgang, DVBl. 1996, 277 (281).

61 Im Internet zu finden unter [www.bundesbank.de/finanzsanktionen/finanzsanktionen.php](http://www.bundesbank.de/finanzsanktionen/finanzsanktionen.php) (5.7.2006).

62 Im Hinblick auf diese Zuständigkeit gibt das BAFA regelmäßig ein „Merkblatt zu den Länder unabhängigen Embargomaßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus“ heraus (zuletzt erschienen am 15.6.2006, abrufbar unter [www.ausfuhrkontrolle.info](http://www.ausfuhrkontrolle.info)).

63 Wegen des Ordnungscharakters und des Anwendungsvorrangs des Gemeinschaftsrechts tritt insoweit in Deutschland § 28 Abs. 2 Nr. 1 AWG zurück und § 1 Abs. 2 AWG greift ein, vgl. Hohmann/John, Ausfuhrrecht, § 1 AWG, Rn. 28; Gramlich, in: Ehlers/Wolffgang/Lechleitner (Hrsg.), Risikomanagement im Exportkontrollrecht, S. 135 (158).

64 Vgl. etwa Verordnung (EG) Nr. 745/2003 vom 28.4.2003, ABl. L 106/22 vom 29.4.2003; Verordnung (EG) Nr. 1207/2005 vom 27.7.2005, ABl. L 197/16 vom 28.7.2005; Verordnung Nr. 1957/2005 vom 29.11.2005, ABl. L 314/16 vom 30.11.2005.

### cc. Beschlüsse des Rates

Nach dem vorstehend zitierten Art. 2 Abs. 3 der Verordnung Nr. 2580/2001 stellt der Rat die Listen auf. Hierzu erlässt er Beschlüsse, mit denen die jeweils bereits in den Gemeinsamen Standpunkten aufgelisteten, nicht mit einem Sternchen gekennzeichneten – d.h. nicht allein Art. 4 des Gemeinsamen Standpunktes 2001/931/GASP unterfallenden – Personen und Vereinigungen am selben Tag in das vielfach auch als „Terrorliste“ oder „schwarze Liste“<sup>65</sup> bezeichnete Verzeichnis mutmaßlicher Terroristen aufgenommen werden.<sup>66</sup> Dabei werden nicht nur die Änderungen in den Listen, sondern stets die kompletten aktuellen Listen veröffentlicht, was angesichts der wahren Flut von Änderungen wohl allein die Übersichtlichkeit erhält.<sup>67</sup> Die im Amtsblatt der EG veröffentlichten Beschlüsse werden – wie auch die EG-Verordnungen – jeweils nachfolgend im Bundesanzeiger öffentlich bekannt gemacht.<sup>68</sup>

### 3. Maßnahmen gegen Bin Ladin, Al Qaida, die Taliban

Für mit Usama Bin Ladin, dem Al-Qaida-Netzwerk und den Taliban in Verbindung stehende Personen, Unternehmen und Organisationen gelten gesonderte Regelungen, deren Ursprünge in die Zeit der Auseinandersetzungen in Afghanistan zurückreichen. Die Aktivitäten der Taliban waren Anlass für zahlreiche UN-Resolutionen und Rechtsakte der EU und EG. Zunächst wurde ein Embargo für Waffen, Munition und militärische Ausrüstung gegen Afghanistan verhängt.<sup>69</sup> Mehrfach äußerte der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen seine große Besorgnis über die Offensiven der Taliban und verlangte etwa, dass sie die von ihnen beherrschten Gebiete nicht internationa-

---

65 So schon zu den Listen (der den Regierungen Jugoslawiens und Serbiens zugerechneten Unternehmen) beim Jugoslawien-Embargo EuG, Beschluss vom 2.8.2000 - T-189/00 R -, Rn. 4.

66 Beschluss des Rates vom 27.12.2001 (2001/927/EG), ABl. L 344/83 v. 28.12.2001; Beschluss des Rates vom 2.5.2002 (2002/334/EG), ABl. L 116/33; Beschluss des Rates vom 17.6.2002 (2002/460/EG), ABl. L 160/26 v. 18.6.2002; Beschluss des Rates vom 28.10.2002 (2002/848/EG), ABl. L 295/12 v. 30.10.2002, Beschluss des Rates vom 12.12.2002 (2002/974/EG), ABl. L 337/85 vom 13.12.2002.

67 Bis zum Jahreswechsel 2005/2006 waren es schon rund 60 Beschlüsse, vgl. etwa die 61. Änderung durch Beschluss 76/2006, ABl. L 12/7 vom 18.1.2006.

68 Siehe hierzu auch Bieneck, AW-Prax 2002, 253 (254); Gramlich, in: Ehlers/Wolffgang/Lechleitner (Hrsg.), Risikomanagement im Exportkontrollrecht, S. 135 (159).

69 Vgl. S/RES/1076 (1996) vom 22.10.1996; Gemeinsamer Standpunkt des Rates 96/746/GASP vom 17.12.1996, ABl. L 342/1 vom 31.12.1996, geändert durch Gemeinsamen Standpunkt des Rates vom 5.11.2001 (2001/771/GASP), ABl. L 289/36 vom 6.11.2001.

len Terroristen als Trainings- und Rückzugsorte zur Verfügung stellten.<sup>70</sup> Dies fruchtete jedoch genauso wenig wie die späteren Forderungen nach der Auslieferung Usama Bin Ladins. Die Taliban, eine islamische Gruppierung, die mit pakistanischer Unterstützung in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre die faktische Gewalt über den Großteil Afghanistans gewinnen konnte und auch Verbindungen zu Al Qaida pflegte<sup>71</sup>, bezeichneten Bin Ladin als einen von der ehemaligen Regierung eingeladenen Gast. Auch das Einfrieren von Geldern und Finanzmitteln konkret benannter Personen und Gruppen – eine Maßnahme am Ende der Kette von Appellen und Forderungen – brachte letztlich nicht den (primär) gewünschten Erfolg und hinderte die Taliban auch nicht an der Protektion von Terroristen. Die Taliban-Herrschaft wurde schließlich mit Waffengewalt im Rahmen der Operation *Enduring Freedom* beendet, Usama Bin Ladin blieb unentdeckt und inzwischen ist sogar ein Wiedererstarken der Taliban in Teilen Afghanistans zu beobachten.

#### **a. Entwicklung der heutigen Vorschriften**

Finanzielle Beschränkungen gegen die Taliban gibt es seit 1999. Mit der Resolution 1267 (1999) vom 15. Oktober 1999 verlangte der UN-Sicherheitsrat, dass die Taliban Usama Bin Ladin – sein Name taucht in dieser Resolution erstmals auf – unverzüglich an die zuständigen Behörden übergeben. Bei Nichtbefolgen drohten Konsequenzen: Der Sicherheitsrat entschied, dass im Falle der Nichtauslieferung ab dem 14. November 1999 alle Staaten neben einem Flugverbot unter anderem Gelder und andere Finanzmittel der Taliban einfrieren und dafür sorgen sollten, dass ihnen keine Gelder oder finanziellen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden (Ziff. 4 (b) der Resolution<sup>72</sup>). Zugleich wurde als Unterorgan des Sicherheitsrates der noch heute tätige, aus allen Mitgliedern des Sicherheitsrates zusammengesetzte sog. Taliban-Sanktionsausschuss<sup>73</sup> eingesetzt, der die Listen mit den erfassten Geldern, anderen Finanzmitteln und Luftfahrzeugen zusammenstellte und auch Ausnahmen aus humanitären Gründen zulassen konnte.

Die Resolution 1267 (1999) des Sicherheitsrates setzte die EU zunächst mit einem Gemeinsamen Standpunkt um. Am 15. November 1999, also unmittelbar nach Ablauf des den Taliban gestellten Ultimatums, entschied der Rat der EU: „Gelder und andere Finanzmittel im Ausland, die den Taliban gemäß den in der UNSCR 1267 (1999) genannten Bedingungen gehören, wer-

---

70 Vgl. S/RES/1076 (1996) vom 22.10.1996; S/RES/1193 (1998) vom 28.8.1998; S/RES/1214 (1998) vom 8.12.1998.

71 Bruha, AVR 2002, 383 (406).

72 S/RES/1267 (1999) vom 15.10.1999.

73 Siehe dazu und zu den Sicherheitsratsausschüssen allgemein unten B I.5.c.

den eingefroren.<sup>74</sup> Durch die Verordnung (EG) Nr. 337/2000 des Rates<sup>75</sup> wurden mit unmittelbarer Wirkung alle vom Taliban-Sanktionsausschuss bezeichneten, in Anhang I aufgeführten Gelder und anderen Finanzmittel eingefroren und durften auch nicht den Taliban oder Unternehmen, die sie direkt oder indirekt besaßen oder kontrollierten, zur Verfügung gestellt werden oder zugute kommen (Art. 3). Der Rat ermächtigte die Kommission, auf der Grundlage der Entscheidungen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen oder des Taliban-Sanktionsausschusses die Anhänge I und II zu ändern (Art. 7), wovon sie erstmals mit der Verordnung (EG) Nr. 1272/2000 Gebrauch machte.<sup>76</sup>

Mit der UN-Resolution 1333 (2000)<sup>77</sup> wurden die Taliban, die sich weiterhin weigerten, Usama Bin Ladin auszuliefern, erneut aufgefordert, der bisher nicht befolgten Resolution 1267 (1999) nachzukommen. Der Sicherheitsrat erweiterte die bestehenden Sanktionen und dehnte die finanziellen Beschränkungen von den Taliban auf Usama Bin Ladin und sonstige Mitglieder von Al-Qaida aus. Der Sanktionsausschuss wurde aufgefordert, aktuelle Listen von Personen und Körperschaften, die mit Usama Bin Ladin assoziiert seien, auf der Basis von Informationen durch die Staaten und regionale Organisationen aufzustellen. Daraufhin hob der Rat die Verordnung (EG) Nr. 337/2000 auf und ersetzte sie durch die Verordnung (EG) Nr. 467/2001<sup>78</sup>, nachdem wiederum zuvor ein Gemeinsamer Standpunkt erlassen worden war<sup>79</sup>. Die Sanktionstatbestände entsprachen im wesentlichen denen in der Verordnung Nr. 337/2000. Bezugspunkt waren aber nicht mehr die im Anhang aufgeführten Vermögenswerte, sondern „alle Gelder und anderen Finanzmittel, die den von dem Taliban-Sanktionsausschuss bezeichneten und in Anhang I genannten natürlichen oder juristischen Personen, Institutionen oder Einrichtungen gehören“. Die erneut zuständige Kommission erweiterte die Liste, die zunächst 99 Personen, Institutionen und Einrichtun-

---

74 Artikel 2 des Gemeinsamen Standpunktes des Rates vom 15. November 1999 (1999/727/GASP), ABl. L 294/1 vom 16.11.1999.

75 Vom 14.2.2000, ABl. L 43/1 v. 16.2.2000.

76 ABl. L 144/16 vom 17.6.2000.

77 S/RES/1333 (2000) vom 19.12.2000.

78 Vom 6. März 2001, ABl. L 67/1 vom 9.3.2001.

79 Gemeinsamer Standpunkt des Rates vom 26.2.2001 (2001/154/GASP), ABl. L 57/1 vom 27.2.2001, geändert durch Gemeinsamen Standpunkt des Rates vom 5.11.2001 (2001/771/GASP), ABl. L 289/36 vom 6.11.2001.

gen enthielt, durch insgesamt neun Verordnungen auf mehrere hundert Einträge.<sup>80</sup>

## **b. Derzeit geltende Rechtsakte**

Anfang 2002 wurden die Sanktionen gegen die Taliban, Al Qaida und Bin Ladin teilweise auf neue Grundlagen gestellt. Die derzeit maßgebliche Ratsverordnung Nr. 881/2002<sup>81</sup>, die zugleich die Verordnung Nr. 467/2001 aufhob, erging – wiederum nach vorherigem Gemeinsamen Standpunkt – zur Umsetzung der UN-Resolution 1390 (2002).<sup>82</sup>

### **aa. UN-Resolutionen**

Mit der Resolution 1390 (2002) stellte der Sicherheitsrat unter anderem fest, dass die Taliban die in mehreren vorausgegangenen Resolutionen gestellten Forderungen nicht erfüllt hatten. Die in den Resolutionen 1267 (1999) und 1333 (2000) enthaltenen Maßnahmen sollten deshalb fortgelten. Doch die Resolution 1390 (2002) hatte weitergehende Bedeutung und Inhalte. Die Adressaten standen nach der Auflösung des *de-facto*-Regimes der Taliban in Afghanistan infolge der Intervention der internationalen Koalition nicht mehr im Zusammenhang mit einem bestimmten Land oder Gebiet.<sup>83</sup> Der Sicherheitsrat bezog sich nunmehr auf die Terroranschläge vom 11. September 2001 und die als Reaktion darauf ergangenen Resolutionen 1368 (2001) und 1373 (2001). Er verurteilte nicht nur die Taliban für ihre fortwährende Unterstützung des Terrorismus sowie das Al-Qaida-Netzwerk für seine Terroranschläge, sondern stellte – wie schon im September 2001 – ausdrücklich fest, dass Akte des internationalen Terrorismus eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellen. Die entscheidende,

---

80 Verordnung (EG) Nr. 1354/2001 der Kommission v. 4.7.2001, ABl. L 182/15 v. 5.7.2001; Verordnung (EG) Nr. 1996/2001 der Kommission vom 11.10.2001, ABl. L 271/21 v. 12. 10.2001; Verordnung (EG) Nr. 2062/2001 der Kommission vom 19.10.2001, ABl. L 277/25 v. 20.10.2001; Verordnung (EG) Nr. 2199/2001 der Kommission vom 12.11.2001, ABl. L 295/16 v. 13.11.2001; Verordnung (EG) Nr. 2373/2001 der Kommission vom 4.12.2001, ABl. L 320/11 v. 5.12.2001; Verordnung (EG) Nr. 2604/2001 der Kommission vom 28.12.2001, ABl. L 345/54 v. 29.12.2001; Verordnung (EG) Nr. 65/2002 der Kommission vom 14.1.2002, ABl. L 11/3 v. 15.1.2002; Verordnung (EG) Nr. 105/2002 der Kommission vom 18.1.2002, ABl. L 17/52 v. 19.1.2002; Verordnung (EG) Nr. 362/2002 der Kommission vom 27.2.2002, ABl. L 58/6 v. 28.2.2002.

81 Verordnung (EG) Nr. 881/2002 des Rates vom 27.5.2002, ABl. L 139/9 v. 29.5.2002.

82 Vom 28.1.2002.

83 Darauf weist auch das EuG in seiner Terrorlistenentscheidung vom 12.7.2006 - Rs. T-253/02 (Ayadi) -, Rn. 79, hin.

präzisierte und weiter als in den vorherigen Resolutionen gefasste Aufforderung an die Staaten lautete:

Der Sicherheitsrat, [...]

tätig werdend nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen,

2. beschließt, dass alle Staaten im Hinblick auf Usama Bin Laden, Mitglieder der Al-Qaida-Organisation und der Taliban sowie andere mit ihnen verbundene Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen auf der entsprechend den Resolutionen 1267 (1999) und 1333 (2000) aufgestellten Liste, die von dem Ausschuss nach Resolution 1267 (1999) regelmäßig zu aktualisieren ist, die folgenden Maßnahmen ergreifen werden:

a. die Gelder und anderen finanziellen Vermögenswerte oder wirtschaftlichen Ressourcen dieser Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen unverzüglich einzufrieren, einschließlich der Gelder, die aus Vermögensgegenständen stammen, die ihnen gehören oder die direkt oder indirekt von ihnen oder von Personen, die in ihrem Namen oder auf ihre Anweisung handeln, kontrolliert werden, sowie sicherzustellen, dass weder diese noch irgendwelche anderen Gelder, finanziellen Vermögenswerte oder wirtschaftlichen Ressourcen von ihren Staatsangehörigen oder von in ihrem Hoheitsgebiet befindlichen Personen direkt oder indirekt zu Gunsten solcher Personen zur Verfügung gestellt werden; [...]<sup>84</sup>

Unter bestimmten Umständen waren Ausnahmen von den Sanktionsmaßnahmen möglich. Während in der Resolution 1267 (1999) allerdings nur vorgesehen war, dass der Taliban-Sanktionsausschuss im konkreten Einzelfall aus humanitären Gründen Ausnahmen von den Sanktionen zulassen konnte (Ziff. 4 b und 6 f.), ohne dass diese Gründe näher bestimmt waren, führte der Sicherheitsrat erst mit der Resolution 1452 (2002) vom 20. Dezember 2002 unter Aufhebung dieser Ausnahmeregelung detaillierte Rege-

---

84 Originalwortlaut: „*The Security Council, [...] 2. Decides that all States shall take the following measures with respect to Usama bin Laden, members of the Al-Qaida organization and the Taliban and other individuals, groups, undertakings and entities associated with them, as referred to in the list created pursuant to resolutions 1267 (1999) and 1333 (2000) to be updated regularly by the Committee established pursuant to resolution 1267 (1999) hereinafter referred to as “the Committee”; (a) Freeze without delay the funds and other financial assets or economic resources of these individuals, groups, undertakings and entities, including funds derived from property owned or controlled, directly or indirectly, by them or by persons acting on their behalf or at their direction, and ensure that neither these nor any other funds, financial assets or economic resources are made available, directly or indirectly, for such persons’ benefit, by their nationals or by any persons within their territory; [...].“*

lungen hierzu ein. Die Bestimmungen über finanzielle Beschränkungen<sup>85</sup> sollen nicht für Gelder und andere finanzielle Vermögenswerte oder wirtschaftliche Ressourcen gelten, die auf Grund einer Entscheidung des betreffenden Staates für bestimmte Grundaussgaben notwendig sind. Allerdings wird dies davon abhängig gemacht, dass der betreffende Staat dem Sanktionsausschuss zuvor die Absicht bekannt gibt, bei Bedarf den Zugriff auf diese materiellen Ressourcen zu genehmigen und dass der Ausschuss binnen 48 Stunden nach einer solchen Notifizierung keinen abschlägigen Bescheid erteilt. Ferner werden Ausnahmen für die Deckung außerordentlicher Ausgaben zugelassen, wobei hier eine vorherige Prüfung und Genehmigung der konkreten Ausgaben durch den Ausschuss vorgesehen ist. Ferner sollen die Staaten gestatten können, dass den eingefrorenen Konten fällige Zinsen oder sonstige Erträge aus diesen Konten oder fällige Zahlungen aufgrund von Verträgen, die vor dem Einfrieren dieser Konten entstanden sind<sup>86</sup>, gutgeschrieben werden.

Zunächst erfuhren Betroffene von der Listung durch die UN auf offiziellem Wege grundsätzlich gar nichts. In der am 30. Januar 2004 verabschiedeten Resolution 1526 (2004), die eine verbesserte Umsetzung der Maßnahmen der Resolution 1390 (2002) anstrebt, werden die Staaten „ermutigt“<sup>87</sup>, im Rahmen des Möglichen die betroffenen Personen und Gruppierungen über die Listung sowie die Richtlinien des Komitees und der Resolution 1452 (2002) in Kenntnis zu setzen (Ziff. 18). Ob hierfür der Wohnsitzstaat oder der meldende Staat zuständig sein soll, ist allerdings nicht geregelt.<sup>88</sup> Die Staaten werden aufgerufen, entschiedener den Zufluss von Vermögenswerten zu Al-Qaida-Angehörigen abzuschneiden und dabei insbesondere auch den Missbrauch von Wohltätigkeitsorganisationen und informellen/alternativen Geldtransfersystemen zu verhindern (Ziff. 4). Ferner sollen die Staaten dem Komitee Namen für die Listen nennen und dabei möglichst detaillierte (Hintergrund-)Informationen dazu liefern, die die Verbindung zu Usama Bin Ladin oder den Mitgliedern von Al Qaida und Taliban verdeutlichen (Ziff. 17). Diese Gesichtspunkte wurden mit der Resolution 1617

---

85 Ziff. 4.b. der Resolution 1267 (1999) und 2.a. der Resolution 1390 (2002).

86 Die Erlaubnismöglichkeit bezieht sich auf „fällige Zahlungen auf Grund von Verträgen, Vereinbarungen oder Verpflichtungen, die vor dem Datum entstanden sind, ab dem diese Konten den Bestimmungen der Resolutionen 1267 (1999), 1333 (2000) beziehungsweise 1390 (2002) unterliegen, vorausgesetzt, dass derartige Zinsen, sonstige Erträge und Zahlungen diesen Bestimmungen auch weiterhin unterliegen“.

87 „The Security Council, ..., strongly encourages ...“.

88 Kritisch hierzu Albin, ZRP 2004, 71 (72).

(2005)<sup>89</sup>, die erstmals auch konkrete Indizien für die Zurechnung von Individuen zu Al Qaida/Bin Ladin/den Taliban festlegt<sup>90</sup>, erneut aufgegriffen. Aus der dringenden Ermutigung der Resolution 1526 (2004) wurde eine Aufforderung („request“) der betreffenden („relevant“) Staaten, soweit wie möglich Gelistete zu informieren (Ziff. 5). Staaten, die Namen für die Liste vorschlagen, sollen ferner in einem *Statement*, das den Heimatstaaten bei Nachfragen durch das Komitee zur Verfügung gestellt werden könne, die Grundlagen für ihren Vorschlag niederlegen (Ziff. 4 und 6).

### **bb. EU-/EG-Rechtsakte**

Die zur Umsetzung der Resolution 1390 (2002) erlassene Verordnung (EG) Nr. 881/2002<sup>91</sup>, der erneut ein Gemeinsamer Standpunkt vorausging<sup>92</sup>, unterscheidet sich inhaltlich nicht erheblich von der Vorgängerverordnung. Sie verfolgt vor allem das Ziel, die Vorschriften – wie etwa den Tatbestand des Einfrierens – zu präzisieren sowie sie teilweise an die allgemeine Terrorismusverordnung anzupassen. Der maßgebliche Artikel 2 lautet wie folgt:

(1) Alle Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen, die einer vom Sanktionsausschuss benannten und in Anhang I aufgeführten natürlichen oder juristischen Person, Gruppe oder Organisation gehören oder in deren Eigentum stehen oder von ihr verwahrt werden, werden eingefroren.

(2) Den vom Sanktionsausschuss benannten und in Anhang I aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Gruppen oder Organisationen dürfen Gelder weder direkt noch indirekt zur Verfügung gestellt werden oder zugute kommen.

(3) Den vom Sanktionsausschuss benannten und in Anhang I aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Gruppen oder Organisationen dürfen weder direkt noch indirekt wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder zugute kommen, wodurch diese Personen, Gruppen oder Organisationen Gelder, Waren oder Dienstleistungen erwerben könnten.

Anhang I enthält auf neun klein bedruckten Seiten mehrere hundert Einträge von Personen, Gruppen und Organisationen. Wie in Art. 10 der Verordnung Nr. 467/2001 bzw. Art. 7 der Verordnung Nr. 337/2000 ist die Kommission

---

89 S/RES/1617 (2005) vom 29.7.2005.

90 Siehe dazu unten B.I.5.b.

91 Verordnung (EG) Nr. 881/2002 des Rates vom 27.5.2002, ABl. L 139/9 v. 29.5.2002.

92 Gemeinsamer Standpunkt des Rates vom 27.5.2002 (2002/402/GASP), ABl. L 139/4 vom 29.5.2002.

zuständig zur Änderung der Anhänge. In Art. 7 wird sie ermächtigt, die „schwarze Liste“ (Anhang I) auf der Grundlage der Entscheidungen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen oder des Sanktionsausschusses zu ändern oder zu ergänzen. In zahlreichen Verordnungen – mitunter im Wochenrhythmus – machte sie von dieser Ermächtigung Gebrauch und setzte so die Vorgaben der Vereinten Nationen um.<sup>93</sup> Hierbei werden nicht stets die aktualisierten Listen, sondern immer nur die jeweiligen Änderungen in den Verordnungen veröffentlicht. Die im Amtsblatt der EG veröffentlichten Änderungsverordnungen werden jeweils nachfolgend im Bundesanzeiger öffentlich bekannt gemacht.

Zu den mehreren hundert Gelisteten gehören die philippinische Abu Sayyaf<sup>94</sup> ebenso wie Unternehmen und Organisationen aus Somalia, den Vereinigten Arabischen Emiraten, Liechtenstein oder Schweden, eine Süßwarenbäckerei aus dem Jemen sowie eine Import-Export-Firma aus Hamburg, zahlreiche Funktionsträger des ehemaligen Taliban-Regimes in Afghanistan, aber auch ein Herr Huber aus der Schweiz. Die überaus internationale Liste – darunter finden sich natürliche Personen mit Staatsangehörigkeiten und/oder Wohnsitzen unter anderem im Irak, den USA, in Ägypten, Italien, Saudi-Arabien, Schweden, Pakistan, Tansania, Jemen, Somalia, Österreich, Deutschland, Kenia, Schweiz, Kanada, Marokko, Bosnien-Herzegowina – verdeutlicht die weite Verzweigung des Al Qaida-Netzwerkes, das nicht nur zahlreiche Länder, sondern sogar Kontinente umspannt. Die Ausführlichkeit der Angaben zu den natürlichen Personen schwankt erheblich, unter ande-

---

93 Verordnungen (EG) der Kommission: Nr. 951/2002 v. 3.6.2002, ABl. L 145/14 vom 4.6.2002; Nr. 1580/2002 vom 4.9.2002, ABl. L 237/3 vom 5.9.2002; Nr. 1644/2002 vom 13.9.2002, ABl. L 247/25 vom 14.9.2002; Nr. 1754/2002 vom 1.10.2002, ABl. L 264/23 vom 2.10.2002; Nr. 1823/2002 vom 11.10.2002, ABl. L 276/26 vom 12.10.2002; Nr. 1893/2002 vom 23.10.2002, ABl. L 286/19 vom 24.10.2002; Nr. 1935/2002 vom 29.10.2002, ABl. L 295/11 vom 30.10.2002, Nr. 2083/2002 vom 22.11.2002, ABl. L 319/22 vom 23.11.2002; Nr. 145/2003 vom 27.1.2003, ABl. L 23/22 vom 28.1.2003; Nr. 215/2003 vom 3.2.2003, ABl. L 28/41 vom 4.2.2003; Nr. 244 /2003 vom 7.2.2003, ABl. L 33 vom 8.2.2003, S. 28; Nr. 342/2003 vom 21.2.2003, ABl. L 49 vom 22.2.2003, S. 13; Nr. 350/2003 vom 25.2.2003, ABl. L 51 vom 26.2.2003, S. 19.; Nr. 370/2003 vom 27.2.2003, ABl. L 53 vom 28.2.2003, S. 33; Nr. 414/2003 vom 5.3.2003, ABl. L 62 vom 6.3.2003, S. 24; Nr.742/2003 vom 28.4.2003, ABl. L 106 vom 29.4.2003, S. 16; Nr. 866/2003 vom 19.5.2003, ABl. L 124 vom 20.5.2003, S. 19.

94 Viele ihrer Kämpfer wurden zusammen mit Al-Qaida-Leuten ausgebildet und der Name der Gruppierung soll auf Abd ur-Rasul Sajjaf zurückgehen, mit dem Bin Ladin während des Afghanistan-Krieges gegen die Kommunisten gekämpft hat. Vgl. dazu Bergen, Heiliger Krieg Inc., S. 269.

rem werden – je nach vorliegenden Informationen – folgende Merkmale genannt (vielfach in mehreren Alternativen): Geburtsjahrgänge, Geburtsdaten, Anschriften, Ausweisnummern, Staatsangehörigkeiten, Telefon- und Faxnummern, Steuernummern. Dabei ist bei den nachfolgend zur Verordnung Nr. 881/2002 auf die Listen aufgenommenen Personen und Organisationen die Tendenz zu mehr Ausführlichkeit festzustellen. Ein Eintrag sieht beispielsweise so aus<sup>95</sup>:

„Ahmed Khalfan Ghailani (auch bekannt als AHMED THE TANZANIAN; auch bekannt als FOOPIE; auch bekannt als FUPI; auch bekannt als AHMAD, Abu Bakr; auch bekannt als AHMED, A; auch bekannt als AHMED, Abubakar; auch ekann als AHMED, Abubakar K.; auch ekannt als AHMED, Abubakar Khalfan; auch bekannt als AHMD, Abubakary K.; auch bekannt als AHMED, Ahmed Khalfan; auch bekannt als AL TANZANI, Ahmad; auch bekannt als ALI, Ahmed Khalfan; auch bekannt als BAKR, Abu; auch bekannt als GHAILANI, Abubakary Khalfan Ahmed; auch bekannt als GHAILANI, Ahmed; auch bekannt als GHILANI, Ahmad Khalafan; auch bekannt als HUSSEIN, Mahafudh Abubakar Ahmed Abdallah; auch bekannt als KHABAR, Abu; auch bekannt als KHALFAN, Ahmed; auch bekannt als MOHAMMED, Sharif Omar; geboren am 14.3.1974 oder 13.4.1974 oder 14.4.1974 oder 1.8.1970, Sansibar, Tansania; Staatsangehöriger Tansanias“

Durch die Verordnung Nr. 561/2003 vom 27. März 2003<sup>96</sup> passte der Rat – auf der Grundlage eines Gemeinsamen Standpunktes<sup>97</sup> – die von der Gemeinschaft erlassenen Maßnahmen der Resolution 1452 (2002) an. Art. 2a enthält nunmehr Ausnahmen von den Beschränkungsmaßnahmen.<sup>98</sup> Notwendige Grundaussgaben für Nahrungsmittel, Mieten oder Hypotheken, Medikamente und medizinische Behandlung, Steuern, Versicherungsprämien und Gebühren öffentlicher Versorgungseinrichtungen oder Ausgaben für die Inanspruchnahme rechtlicher Dienste, für die Bezahlung von Gebühren für die Verwahrung und Verwaltung eingefrorener Vermögenswerte oder zur Deckung außerordentlicher Ausgaben sind unter bestimmten Umständen genehmigungsfähig. Für die Entgegennahme derartiger Anträge und die Entscheidung hierüber sind die Behörden „des betreffenden Mitgliedstaats“ zuständig. Der zuvor in Kenntnis gesetzte Sanktionsausschuss muss die Entscheidung billigen bzw. darf nicht innerhalb von 48 Stunden Einspruch erheben. Ferner legt Art. 2a fest, dass das Bereitstellungsverbot nicht gilt für

---

95 Dem Anhang der Verordnung Nr. 881/2002 entnommen.

96 ABl. L 82/1 vom 29.3.2003.

97 Gemeinsamer Standpunkt 2003/140/GASP vom 27.2.2003, ABl. L 53/62.

98 Siehe im einzelnen dazu unten C.I.2.a.ee.

„die Gutschrift fälliger Zinsen oder sonstige Erträge der eingefrorenen Konten, fällige Zahlungen aufgrund von Verträgen, Vereinbarungen oder Verpflichtungen, die vor dem Datum entstanden sind, ab dem diese Konten denjenigen Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen unterliegen, die sukzessive durch die Verordnung (EG) Nr. 337/2000, die Verordnung (EG) Nr. 467/2001 bzw. diese Verordnung umgesetzt werden“.

#### 4. Nationale Regelungen

Neben den Vereinten Nationen und der Europäischen Union sowie der Europäischen Gemeinschaft haben auch nationale Organe Regelungen zur Terrorismusbekämpfung durch finanzielle Beschränkungen erlassen. Vorreiter waren die USA<sup>99</sup>, die bereits seit 1995 Wirtschaftssanktionen gegen internationale Terrororganisationen einsetzen und seit Oktober 1997 eine Liste von dreißig Organisationen aus der ganzen Welt führten, die als Finanziere des internationalen Terrorismus betrachtet und bei denen beispielsweise Vermögen eingefroren wurden.<sup>100</sup> Nach dem *Antiterrorism Act* konnten auch Personen als Sponsoren benannt werden, was bezüglich Usama Bin Ladin am 20. August 1998 – in der Folge der Anschläge in Kenia und Tansania – geschah.<sup>101</sup> Am 24. September 2001 – also noch vor Verabschiedung der Resolution 1373 (2001) – erließ Präsident Bush die *Executive Order No. 13224* und fror damit Vermögenswerte von im Anhang namentlich genannten terroristischen Organisationen und Personen ein.<sup>102</sup> Die USA knüpften an ihre vorherige Praxis gegen andere Staaten an, gestützt auf den *International Emergency Economic Powers Act*<sup>103</sup> Vermögens- und Zahlungssperren zu verhängen. Der am 26. Oktober 2001 von Präsident Bush unterzeichnete *USA Patriot Act* greift alle terrorismusverdächtigen Finanztransaktionen auf und ermöglicht unter anderem die Unterbindung der Finanztransaktionen

99 Zu Einzelheiten der dortigen Finanzsanktionen vgl. die Internetseite der zuständigen Behörde (OFAC) im Finanzministerium, [www.ustreas.gov/offices/enforcement/ofac/legal/terror.html](http://www.ustreas.gov/offices/enforcement/ofac/legal/terror.html) (6.8.2006).

100 62 Fed. Reg. 52650 (1997) (aufgeführt waren beispielsweise der Leuchtende Pfad oder die „Armed Islamic Group“), siehe auch 8 U.S.C. § 1189 (a)(2)(C) (Supp. IV 1998) und 18 U.S.C.A. 2339B (a)(2)(A) (West Supp. 1999) zum Einfrieren und Sperren von Vermögen.

101 Exec. Order No. 13099, 63 Fed.Reg. 45, 167 (vom 20.8.1998); vgl. dazu FAZ vom 24.8.1998, Nr. 195/35, S.1.

102 Presidential Documents Federal Register Vol. 66, No. 186 vom 25.9.2001 (im Internet zu finden unter, 23.1.2003): „blocking property and prohibiting transactions with persons who commit, threaten to commit or support terrorism“; siehe hierzu auch Murphy, EJIL 2003, 347 (351f.).

103 International Emergency Economic Powers Act, 50 U.S.C. §§ 1701ff („IEEPA“).

von verdächtigen Institutionen mit den USA.<sup>104</sup> Zuständige Behörde in den USA ist das in das amerikanische Finanzministerium eingegliederte *Office of Foreign Assets Control (OFAC)*. Es gibt laufend – häufig im Abstand von nur wenigen Tagen – die *Specially Designates Nationals (SDN) List* heraus.<sup>105</sup>

In Deutschland erließ das damalige Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie erstmals am 1. Oktober 2001 unter Bezugnahme auf die UN-Resolution 1373 (2001) und auf der Grundlage des Außenwirtschaftsgesetzes eine – für sofort vollziehbar erklärte – Anordnung zu Beschränkungen des Kapital- und Zahlungsverkehrs mit bestimmten Personen, Gruppen und Körperschaften.<sup>106</sup> Dabei ging man ausdrücklich davon aus, dass es sich lediglich um eine Übergangsregelung handelt. In der Begründung hieß es, die Bemühungen, eine europäische Regelung zu treffen, dürften nicht dadurch unterlaufen werden, dass in der Zwischenzeit weiterhin unbeschränkt Zahlungen zugunsten der Gelisteten bzw. Verfügungen über ihnen zuzuordnende Vermögenswerte möglich wären. Aufgeführt wurden Personen, Gruppen und Körperschaften, die im Verdacht standen, an terroristischen Aktivitäten beteiligt zu sein oder solche Aktivitäten direkt oder indirekt finanziell oder auf andere Art und Weise zu unterstützen. Derartige Anordnungen ergingen nicht nur in der Zeit zwischen der Annahme der UN-Resolution 1373 (2001) und dem Inkrafttreten der EG-Verordnung Nr. 2580/2001<sup>107</sup>, sondern ebenso für die Zeit zwischen einer Listenänderung durch den Sanktionsausschuss und der gemeinschaftsrechtlichen Umsetzung oder sogar, wenn die Aufnahme bestimmter Personen oder Organisationen in die Listen des Taliban-Sanktionsausschusses aufgrund eines Beschlusses einzelner oder mehrerer Regierungen zu erwarten war, hierüber aber noch keine Entscheidung vorlag.<sup>108</sup> Inzwischen spielt dieses Instrument jedoch keine Rolle mehr – seit

---

104 Bill, H.R. 3162 „Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism“ (USA Patriot Act) Act of 2001, Pub. L. No. 107-115 Stat. 272 (2001); siehe dazu etwa Nobel, SJZ 2002, 12 (14); Bantekas, AJIL 2003, 315 (328).

105 Siehe [www.ustreas.gov/offices/enforcement/ofac/sdn/index.htm](http://www.ustreas.gov/offices/enforcement/ofac/sdn/index.htm) (23.1.2003).

106 Anordnung vom 1.10.2001, BAnz. Nr. 185 vom 2.10.2001.

107 Vgl. etwa Anordnungen vom 1.10.2001, BAnz. Nr. 185 vom 2.10.2001, S. 21225; vom 15.10.2001, BAnz. Nr. 193 vom 16.10.2001, S. 21886; vom 8.11.2001, BAnz. Nr. 209 vom 9.11.2001, S. 23069.

108 Vgl. etwa Anordnung zu Beschränkungen des Kapital- und Zahlungsverkehrs mit bestimmten Personen und einer Organisation vom 18.4.2002, BAnz. Nr. 75 v. 20.4.2002, S. 8657, und vom 29.8.2002, BAnz. Nr. 162 v. 30.8.2002, S. 20981; Anordnung zu Beschränkungen des Kapital- und Zahlungsverkehrs mit bestimmten Bü-

dem Jahr 2003 sind, soweit ersichtlich, keine ministeriellen Anordnungen mehr ergangen. Dies hängt sicherlich auch damit zusammen, dass sich inzwischen effektive Prozesse herausgebildet haben, etwa regelmäßig am Tag der Aufnahme auf die Liste des Sanktionsausschusses zugleich die entsprechende EG-Umsetzungsregelung ergeht, und damit kein Bedarf mehr besteht für nationale Überbrückungsmaßnahmen.

Inhaltlich wurde folgendes angeordnet:

1. Verfügungen über Vermögenswerte nachfolgend bezeichneter gebietsfremder natürlicher oder juristischer Personen, Gruppen und Körperschaften bei gebietsansässigen Kreditinstituten und anderen Gebietsansässigen bedürfen der Genehmigung:

– [...]

Eine Genehmigung wird in der Regel nicht erteilt, sie kann nur ausnahmsweise, wenn die Zwecke dieser Anordnung nicht gefährdet werden, in Betracht kommen.

2. Zahlungen Gebietsansässiger zu Gunsten der in Nummer 1 näher bezeichneten gebietsfremden natürlichen und juristischen Personen, Gruppen und Körperschaften bedürfen der Genehmigung. Eine Genehmigung wird in der Regel nicht erteilt, sie kann nur ausnahmsweise, wenn die Zwecke dieser Anordnung nicht gefährdet werden, in Betracht kommen. [...]

Dieser Wortlaut war in den Regelungen hinsichtlich sämtlicher Personen und Organisationen identisch – eine Unterscheidung der Regelungen je nach verschiedenen Personenkreisen wie bei den Maßnahmen von UN und EU/EG findet sich bei den deutschen Anordnungen nicht. Allerdings hatten die Rechtsakte, die im Wortlaut nicht an die UN-Resolutionen oder EG-Verordnungen angeglichen waren, einen engeren Anwendungsbereich als diese: Nur Verfügungen (nicht: sonstige Handlungen) über Vermögenswerte (nicht: wirtschaftliche Ressourcen) durch die Gelisteten sowie Zahlungen (nicht: jegliches Zugutekommenlassen oder Bereitstellen von Vermögenswerten) Gebietsansässiger (nicht: anderswo ansässige Deutsche oder nach deutschem Recht gegründete juristische Personen, Organisationen, Einrichtungen) an die Gelisteten waren genehmigungsbedürftig (nicht: verboten).<sup>109</sup> Das Genehmigungserfordernis erstreckte sich auch auf bereits abgeschlossene Verträge, weil man davon ausging, dass sonst der angestrebte Zweck,

---

ros einer Organisation vom 13.3.2002, BAnz. Nr. 52 vom 15.3.2002, S. 4868; Anordnung vom 23.10.2002, BAnz. Nr. 198 vom 23.10.2002, S. 23945f.

109 Zur Auslegung der in den EG-Verordnungen verwendeten Begriffe siehe unten C.I.2.

die Versorgung von Terroristen mit Finanzmitteln zu unterbinden, erheblich gefährdet würde. Sobald die jeweiligen Personen und Organisationen auf die EG-Listen aufgenommen waren, wurden die Beschränkungsanordnungen gem. § 49 Abs. 1 VwVfG unter Bezugnahme auf die Vorrangigkeit des Gemeinschaftsrechts widerrufen.<sup>110</sup>

## 5. Vergleich der Regelungsregime

Während die nationalen (Übergangs-)Regelungen, wie vorstehend aufgezeigt, für alle Adressatenkreise gleich ausgestaltet waren, existieren auf der Ebene von UN und EU zwei unterschiedliche Regelungsregime. Abgesehen von den nicht durchgehend übereinstimmenden Regelungstexten trifft der Rechtsanwender vor allem auf ein gänzlich verschiedenes System bei der Erstellung der Listen. Auch die Aufgaben der jeweils eingesetzten Sicherheitsratsausschüsse sind unterschiedlich.

### a. Regelungsunterschiede der Verordnungen Nr. 881/2002 und 2580/2001

Die aufgrund ihrer unmittelbaren Wirkung für die Rechtsanwender maßgeblichen EG-Rechtsakte, die im Ausschließlichkeitsverhältnis stehenden Verordnungen Nr. 881/2002 (Bin Ladin, Al Qaida, Taliban) und Nr. 2580/2001 (sonstige Terroristen)<sup>111</sup>, sind in Teilen unterschiedlich ausgestaltet – die Bestimmungen weichen teilweise im Wortlaut voneinander ab, mitunter fehlen aber auch Regelungen in der einen Verordnung, die in der anderen enthalten sind. Auch wenn die Verordnung Nr. 881/2002 nur Gelder und wirtschaftliche Ressourcen erwähnt, die Verordnung Nr. 2580/2001 zusätzlich „andere finanzielle Vermögenswerte“, auch wenn die Verordnung Nr. 881/2002 getrennte Tatbestände und Definitionen für das Bereitstellungsverbot bezüglich Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen enthält und die Verordnung Nr. 2580/2001 dieses Verbot ausdrücklich auf Finanzdienstleistungen erstreckt, stimmen aber beide Regelungen ungeachtet der Unterschiede in den Formulierungen und der Systematik inhaltlich in ihren Kernregelungen

---

110 So zum Beispiel Anordnung des Widerrufs von Beschränkungen des Kapital- und Zahlungsverkehrs mit bestimmten Personen und Organisationen vom 13.9.2002, BAnz Nr. 179 vom 24.9.2002, S. 22477, zur Aufhebung der Anordnungen vom 13.3.2002 (BAnz. Nr. 52 vom 15.3.2002, S. 4868), 18.4.2002 (BAnz. Nr. 75 vom 20.4.2002, S. 8657) und 29.8.2002 (BAnz. Nr. 162 vom 30.8.2002, S. 20981).

111 Die Verordnung Nr. 881/2002 ist nach Präambel Ziff. 15 der Verordnung Nr. 2580/2001 sowie Präambel Ziff. 4 des Gemeinsamen Standpunktes 2001/931/GASP *lex specialis*.

in weiten Teilen überein.<sup>112</sup> Auf die Auslegung der Verbotstatbestände im einzelnen und etwaige Unterschiede zwischen den Regelungsregimen wird im Kapitel über die Auslegung näher einzugehen sein.<sup>113</sup>

Ein Blick auf die übrigen Bestimmungen in den Verordnungen zeigt in weiten Teilen Übereinstimmung. Teilnahme und Umgehungsverbote<sup>114</sup>, Informationsübermittlungs- und Mitwirkungspflichten von Banken, Einrichtungen und Organisationen hinsichtlich Angaben, die die Anwendung bzw. Einhaltung der Verordnung erleichtern<sup>115</sup>, Unterrichtungspflichten von Kommission und Mitgliedstaaten<sup>116</sup>, Geltungsgebiet der Verordnungen<sup>117</sup> und die Pflicht der Mitgliedstaaten, Sanktionen festzulegen, die bei Verstößen gegen die Bestimmungen der Verordnungen zu verhängen sind,<sup>118</sup> sind (weitgehend) gleichlautend geregelt. Unterschiede zeigen sich bei der für Dritte – insbesondere Unternehmen – relevanten Frage der Haftung. Nach Art. 6 der Verordnung Nr. 881/2002 können weder die natürlichen oder juristischen Personen, Gruppen oder Organisationen, die Gelder, andere finanzielle Vermögenswerte und wirtschaftliche Ressourcen in dem Glauben einfrieren, dass derartige Handlungen mit dieser Verordnung im Einklang stehen, noch deren Direktoren oder Beschäftigte auf irgendeine Weise hierfür haftbar gemacht werden, sofern das Einfrieren nicht erwiesenermaßen auf Nachlässigkeit zurückzuführen ist. Eine solche Haftungsfreistellung fehlt in der Verordnung Nr. 2580/2001 – im Unterschied auch zu den meisten staatenbezogenen Sanktionsverordnungen.<sup>119</sup> Die zunächst in der Verordnung Nr. 881/2002 – im Unterschied zur Verordnung Nr. 2580/2001 (vgl. Art. 5 und 6) – fehlenden Ausnahme- und Befreiungsregelungen sind mit der Verordnung Nr. 561/2003<sup>120</sup> als Reaktion auf die entsprechende Resolution des Si-

---

112 So auch Gramlich, in: Ehlers/Wolffgang/Lechleitner (Hrsg.), Risikomanagement im Exportkontrollrecht, S. 135 (175); BAFA, Terrorismus-Merkblatt, Stand 15.6.2006, S. 7 ([www.ausfuhrkontrolle.info](http://www.ausfuhrkontrolle.info), 14.7.2006).

113 Vgl. unten C.I.2.

114 Art. 3 der Verordnung Nr. 2580/2001 bzw. Art. 4 der Verordnung Nr. 881/2002.

115 Art. 4 der Verordnung Nr. 2580/2001 bzw. Art. 5 der Verordnung Nr. 881/2002.

116 Art. 8 der jeweiligen Verordnungen.

117 Art. 11 der Verordnung (EG) Nr. 881/2002 bzw. Art. 10 der Verordnung (EG) Nr. 2580/2001.

118 Art. 10 der Verordnung (EG) Nr. 881/2002 bzw. Art. 9 der Verordnung (EG) Nr. 2580/2001.

119 Siehe dazu auch C.I.28. der „Bewährten Praktiken der EU für die wirksame Umsetzung restriktiver Maßnahmen“ vom 28.11.2005, Dokument 15115/05 (<http://register.consilium.eu.int/pdf/de/05/st15/st15115.de05.pdf>, 7.8.2006).

120 Vom 27.3.2003, ABl. L 82/1 vom 29.3.2003.

cherheitsrates<sup>121</sup> eingeführt worden. Die Bestimmungen beider Verordnungen sind in weiten Teilen deckungsgleich<sup>122</sup> – zu weiteren Einzelheiten sei auch insoweit auf das Kapitel über die Auslegung verwiesen.<sup>123</sup>

### **b. Erstellung der Listen**

Die größten Unterschiede zwischen den Regelungsregimen bestehen hinsichtlich des Verfahrens, der Kriterien und der Zuständigkeit für die Aufnahme der Betroffenen auf die sog. schwarzen Listen. Während auf der Grundlage der Resolution 1373 (2001) der jeweilige Mitgliedstaat der Vereinten Nationen eigenständig die konkreten Adressaten festlegen kann, erstellt beim Talibansanktionsregime der Sanktionsausschuss des Sicherheitsrates Namenslisten. In Europa handeln Union und Gemeinschaft damit nur bei sonstigen Terroristen autonom und sind ansonsten auf ein Abschreiben der Listen des Sanktionsausschusses beschränkt. Immerhin existieren zur Erleichterung für drittbetroffene Unternehmen inzwischen gemeinsame Datenbanken, die alle Individuen enthalten, gegen die finanzielle Beschränkungsmaßnahmen erlassen wurden.<sup>124</sup>

Die Umsetzung der Resolution 1267 (1999) und der Folgeresolutionen 1333 (2000) und 1390 (2002) obliegt also hinsichtlich der Konkretisierung der hiervon betroffenen Personen, Organisationen und Einrichtungen allein den Vereinten Nationen. Der sog. Taliban-Sanktionsausschuss, auch 1267-Komitee oder inzwischen *The Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee* genannt<sup>125</sup>, erstellt nach Hinweisen der Mitgliedstaaten die Listen. Die fortlaufend aktualisierte, im Internet frei zugängliche Liste ist in fünf Abschnitte unterteilt, in denen nach Einzelpersonen, Organisationen, Unternehmen und Einrichtungen unterschieden wird und in Abschnitt 5 die zwischenzeitlich

---

121 S/RES 1452 (2002) vom 20.12.2002.

122 So auch Gramlich, in: Ehlers/Wolffgang/Lechleitner (Hrsg.), Risikomanagement im Exportkontrollrecht, S. 135 (178).

123 Siehe unten C.I.2.ee.

124 Siehe die Datenbank der EU:

[www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/cfsp/sanctions/list/consol-list.htm](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/sanctions/list/consol-list.htm) (14.7.2006; Link: „Current list“). Zu finden auch über die Internetseite des BAFA, [www.ausfuhrkontrolle.info](http://www.ausfuhrkontrolle.info) (14.7.2006; „Links“, „Allgemeine Links“, „EU-Embargos“, „EU-Finanzsanktionen“).

125 Vgl. die „Guidelines of the committee for the conduct of its work“ (Leitlinien) vom 7.11.2002, geändert am 10.4.2003 und 21.12.2005, [www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267\\_guidelines.pdf](http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267_guidelines.pdf) (19.7.2006).

von der Liste Gestrichenen aufgeführt werden.<sup>126</sup> Aufgrund geheimdienstlicher, polizeilicher oder sonstiger Informationen werden Kandidaten an die UN gemeldet – von den USA etwa immer dann, sobald jemand infolge der innerstaatlichen *Executive Order 13224*<sup>127</sup> auf die amerikanischen Listen aufgenommen wurde.<sup>128</sup> Da die Meldungen überwiegend von den USA stammen<sup>129</sup>, entsprechen die Listen des Sanktionsausschusses in weiten Teilen den Listen des *Office of Foreign Assets Control* (OFAC).<sup>130</sup> Widersprechen andere Mitglieder des Komitees nicht binnen fünf Werktagen (oder in Eilfällen in einem vom *Chairman* vorgegebenen kürzeren Zeitraum) der Meldung, erfolgt die Aufnahme auf die Liste.<sup>131</sup> In der Regel ist eine gründliche Überprüfung der Meldung in der Kürze der Zeit – die immerhin von vormals zwei auf inzwischen fünf Tage ausgedehnt wurde – aber kaum möglich.<sup>132</sup> So fragen die übrigen Mitglieder vielfach entweder gar nicht nach der Grundlage der Listung oder aber erhalten von den USA die Antwort, es handle sich um Informationen aus verlässlicher Quelle, die aus Gründen der nationalen Sicherheit nicht weitergegeben werden könnten.<sup>133</sup>

Da die Zielsubjekte der Beschränkungsmaßnahmen bindend vom Sicherheitsrat festgelegt werden, erschöpft sich die Umsetzung durch die Mitgliedstaaten insoweit in einem reinen Abschreiben der Namenslisten. Dementsprechend nimmt auch der Rat in der EG-Verordnung Nr. 881/2002 auf die vom Sanktionsausschuss benannten Personen, Gruppen und Organisationen Bezug und listet diese im Anhang zur Verordnung auf. Die Aktualisierungen erfolgen dann jedoch durch die Kommission, die in Art. 7 Abs. 1 der Verordnung Nr. 881/2002 ermächtigt wird, den Anhang I auf der Grundlage der Entscheidungen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen oder des Sanktionsausschusses zu ändern oder zu ergänzen. Hierzu erlässt sie entsprechende Verordnungen.

---

126 Abrufbar ist die mit einer Suchfunktion ausgestaltete Liste im pdf- und html-Format auf der Internetseite des Ausschusses:

[www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267ListEng.htm](http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267ListEng.htm) (19.7.2006).

127 Siehe dazu oben B.I.4.

128 Murphy, EJIL 2003, 347 (353).

129 Deutschland hat allerdings im Oktober 2002 vier Personen gemeldet, u.a. einen der Protagonisten des Hamburger Terrorprozesses: Motassadeq; vgl. hierzu Biehler, AVR 2003, 169 (172, Fn. 8).

130 Biehler, AVR 2003, 169 (172); zu den OFAC-Listen s. oben B.I.4.

131 Nr. 4 („Decision-making“) der Leitlinien des Sanktionsausschusses, siehe auch Murphy, EJIL 2003, 347 (353); Albin, ZRP 2004, 71 (72).

132 Kritisch zum Verfahren der Listung auch Albin, ZRP 2004, 71 (72).

133 Vgl. hierzu Biehler, AVR 2003, 169 (172).

Demgegenüber – und auch anders als bei anderen EG-Sanktionen – ist die Verordnung Nr. 2580/2001 nicht mit einem von der Kommission zu aktualisierenden Anhang der erfassten Personen versehen. Vielmehr werden diese jeweils durch den Rat festgelegt, und zwar zunächst im Rahmen eines Gemeinsamen Standpunktes, der sodann mit einem Beschluss gleichen Datums in unmittelbar geltendes Recht umgesetzt wird. Nach Art. 2 Abs. 3 der Verordnung Nr. 2580/2001 erstellt, überprüft und ändert der Rat die Liste im Einklang mit Art. 1 Abs. 4 bis 6 des Gemeinsamen Standpunktes 2001/931/GASP. Diese Regelungen legen präzise Kriterien für die Erstellung der Listen fest. Nach Art. 1 Abs. 4 des Gemeinsamen Standpunktes wird die Liste „auf der Grundlage genauer Informationen bzw. der einschlägigen Akten erstellt, aus denen sich ergibt, dass eine zuständige Behörde – gestützt auf ernsthafte und schlüssige Beweise oder Indizien – gegenüber den betreffenden Personen, Vereinigungen oder Körperschaften einen Beschluss gefasst hat, bei dem es sich um die Aufnahme von Ermittlungen oder um Strafverfolgung wegen einer terroristischen Handlung oder des Versuchs, eine terroristische Handlung zu begehen, daran teilzunehmen oder sie zu erleichtern oder um eine Verurteilung für derartige Handlungen handelt.“ Hinsichtlich des Begriffs „terroristische Handlung“ wird auf Art. 1 Abs. 3 verwiesen.<sup>134</sup> Art. 1 Abs. 5 und 6 enthalten weitere Verpflichtungen zum Schutz der Gelisteten und dritter Rechtsanwender, etwa die Gewährleistung einer effektiven Identifizierung der Personen durch ausreichende Angaben auf den Listen oder die halbjährliche Überprüfung der Listen.<sup>135</sup> Das Verfahren der Aufnahme auf die Liste läuft als sogenanntes *clearing-house*-Verfahren ab. In einem *ad-hoc-Forum* in den Ratsgremien bereiten Vertreter der Mitgliedstaaten, der Kommission und des Generalsekretariats des Rates die endgültige Entscheidung des Rates über die Listung vor; ein Mitgliedstaat kann dort die Aufnahme von verdächtigen Personen und Gruppierungen in die Liste beantragen, über die sodann vom Rat einstimmig zu beschließen ist.<sup>136</sup> Diese eigenständigen Festlegungen von Kriterien und Verfahren der Listung sind möglich, weil die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen in diesem Regelungsbereich nicht nur autonom handeln, sondern darüber hinaus die Resolution 1373 (2001) nur eine abstrakte und weite Definition des Personenkreises enthält, gegen den die Sanktionen zu richten sind: „Personen, die terroristische Handlungen begehen, zu begehen versuchen oder sich an deren Begehung beteiligen oder diese erleichtern“, „Institutionen, die unmittelbar oder mittelbar im Eigentum oder unter der Kontrolle dieser Personen

---

134 Siehe hierzu unten B.II.1.b.

135 Siehe dazu oben B.I.2.b.aa.

136 Vgl. hierzu Bartelt/Zeitler, EuZW 2003, 712 (713).

stehen“ sowie „Personen und Institutionen, die im Namen oder auf Anweisung dieser Personen und Institutionen handeln“.

Demgegenüber existieren für die Aufnahme auf die vom Taliban-Sanktionsausschuss geführten Listen keine auch nur ansatzweise vergleichbaren detaillierten Kriterien und Schutzvorschriften. Die UN-Resolutionen benennen den betroffenen Personenkreis wie folgt: „Usama Bin Ladin, Mitglieder der Al-Qaida-Organisation und der Taliban sowie andere mit ihnen verbundene Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen“.<sup>137</sup> Weil die Mitgliedstaaten an die Listen des Sanktionsausschusses gebunden sind, denen aber ebenfalls keine präzisen Kriterien zugrunde liegen, finden Mängel der UN-Listen, wie etwa eine Listung mit mangelhaften Identifikationsmerkmalen, ihren direkten Niederschlag in den unmittelbar anwendbaren nationalen bzw. hier den gemeinschaftsrechtlichen Normen.<sup>138</sup> Nicht zuletzt als Reaktion auf zwischenzeitlich aufgekommene Probleme und Kritik forderte die Resolution 1455 (2003)<sup>139</sup> eine bessere Zusammenarbeit und die Übermittlung zusätzlicher Informationen zur besseren Identifizierung der Gelisteten. Die Mitgliedstaaten wurden daran erinnert, wie wichtig es sei, dass diese dem Ausschuss Namen von zu listenden Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen, samt Informationen zu ihrer Identifizierung übermitteln. Detailliertere Kriterien für die Aufnahme auf die Liste – z.B. wann eine Mitgliedschaft in oder eine Verbundenheit mit der Al-Qaida-Organisation anzunehmen ist – wurden hierin aber ebenso wenig genannt wie in den *Guidelines* des Sanktionsausschusses.<sup>140</sup>

Nach Ziff. 6 a dieser Leitlinien aktualisiert das Komitee die Listen, wenn es relevante Informationen erhält. Vorgeschlagene Ergänzungen sollten, soweit möglich, die Informationen beschreiben, die die Grundlage oder Rechtfertigung für das Ergreifen der restriktiven Maßnahmen darstellen (Ziff. 6 b) sowie relevante und spezifische Informationen zur Erleichterung der Identifizierung enthalten, so bei Individuen etwa Name, Geburtsdatum, Geburtsort, Staatsangehörigkeit, Alias-Namen, Wohnsitz, Reisepassnummer (Ziff. 6 c). Die Liste wird jeweils unverzüglich auf der Internetseite des Komitees veröffentlicht (Ziff. 6 e). Ziff. 7 der Leitlinien enthält zwar in Reaktion auf die UN-Resolution 1455 (2003) verfahrensmäßige Bestimmungen zur Ergän-

---

137 Siehe im Einzelnen dazu unten D.II.3.d.bb.(2)(b).

138 S. hierzu Bartelt/Zeitler, EuZW 2003, 712 (714).

139 Vom 17.1.2003.

140 Guidelines of the Committee for the conduct of its work (Leitlinien für die Arbeit des Ausschusses), verabschiedet am 7.11.2002, geändert am 10.4.2003 und 21.12.2005), [www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267\\_guidelines.pdf](http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267_guidelines.pdf). (25.3.2006).

zung der Informationen auf den Listen durch zusätzliche Angaben zu den Gelisteten.<sup>141</sup> Welche Informationen erforderlich sind, vor allem aber welche Mindestkriterien erfüllt sein müssen, damit jemand überhaupt auf die Liste aufgenommen wird, ist aber nicht geregelt. Grundlage sind allein Angaben der Mitgliedstaaten, die den Ausschuss, der grundsätzlich nichtöffentlich tagt (vgl. Ziff. 3 b), ersuchen können, eine Listung vorzunehmen. Erforderlich ist nur *relevant information* (Ziff. 6 a und c), die möglichst von der oben erwähnten Gestalt sein soll. Wann genau aber die Grundlage bzw. Rechtfertigung für eine Aufnahme auf die Liste gegeben ist, ist nicht festgelegt.

Erstmals mit der Resolution 1617 (2005)<sup>142</sup> hat sich der Sicherheitsrat dem allein maßgeblichen Kriterium der Verbundenheit mit Al Qaida, Bin Ladin bzw. den Taliban näher zugewandt – allerdings wohl hauptsächlich mit dem Ziel, den Kreis möglichst weit zu ziehen. Die Tatbestandsvoraussetzung wird nicht definiert, sondern es werden lediglich Indizien für eine solche Verbundenheit aufgeführt.<sup>143</sup> Genannt werden etwa die Beteiligung an der Finanzierung, Planung, Vorbereitung oder Verübung von Anschlägen oder Aktivitäten durch, im Zusammenhang mit, im Namen von, zugunsten oder in Unterstützung von Al Qaida/Bin Ladin/Taliban, die Lieferung von Waffen und ähnlichem an die Vorgenannten, die Rekrutierung von Personen für sie oder jedwede sonstige Unterstützung ihrer Anschläge oder Aktivitäten. Be-

---

141 Verfügt ein Mitgliedstaat oder eine Regionalorganisation über ergänzende Informationen zu gelisteten Individuen oder Körperschaften, entscheidet der Ausschuss darüber, ob die Liste entsprechend ergänzt wird. Er kann hierzu selbst den Staat kontaktieren, der die Aufnahme auf die Liste veranlasste, und mit ihm über die Relevanz der Information diskutieren; ebenso kann er den nunmehr neue Informationen liefernden Staat dazu veranlassen. Die zusätzlich tätige „Monitoring Group“ soll die Informationen prüfen und dem Ausschuss binnen vier Wochen vorschlagen, ob die Informationen auf die Liste aufgenommen werden sollen. Sollte es zu letzterem nicht kommen, werden die Zusatzinformationen jedenfalls in einer beschränkt (nur dem Komitee und der Monitoring Group) zugänglichen Datenbank verwahrt.

142 Vom 29.7.2005.

143 Ziff. 2: „The Security Council ..., further decides that acts or activities indicating that an individual, group, undertaking or entity is “associated with” Al-Qaida, Usama bin Laden or the Taliban include:

- participating in the financing, planning, facilitating, preparing, or perpetrating of acts or activities by, in conjunction with, under the name of, on behalf of, or in support of;
  - supplying, selling or transferring arms and related material to;
  - recruiting for; or
  - otherwise supporting acts or activities of;
- Al-Qaida, Usama bin Laden or the Taliban, or any cell, affiliate, splinter group or derivative thereof.“

zogen wird das „associated with“ nicht allein auf Al Qaida, Bin Ladin und die Taliban selbst, sondern auch auf ihre Zellen, Partner, Splittergruppen oder sonstige Abkömmlinge. Ferner sollen alle Unternehmen oder Körperschaften, die auf irgendeine Weise die mit Al Qaida, Bin Ladin oder den Taliban verbundenen Personen, Organisationen, Unternehmen oder Körperschaften unterstützen, grundsätzlich geeignet zur Aufnahme auf die Liste sein.<sup>144</sup>

Im Ergebnis bleibt festzuhalten: Während im Bereich der Verordnung Nr. 2580/2001 auf europäischer Ebene die geltenden Bestimmungen mit dem Bezugspunkt der näher definierten „terroristischen Handlung“ sowie der verfahrensmäßigen Festlegung auf eine diesbezügliche Verurteilung oder ein Ermittlungsverfahren (gestützt auf ernsthafte und schlüssige Beweise oder Indizien) immerhin klare Tatbestandsvoraussetzungen für die Listung enthalten, verbinden sich im anderen Sanktionsregime fehlende präzise Kriterien mit einem intransparenten, kritikwürdigen Verfahren im Sanktionsausschuss – letztlich legen die auf Geheimhaltung pochenden USA vielfach fest, wer auf die Liste kommt. Zu den frühen Kritikern der Regelungen zur Listenerstellung gehörte das Europäische Parlament, das auch zur Ratsverordnung Nr. 2580/2001 – erfolglos – Änderungen forderte. In seiner Stellungnahme zum Entwurf der Verordnung Nr. 2580/2001 plädierte es dafür, der Anhang solle entfallen und der Rat seine Listungsbeschlüsse auf einen mit Gründen zu versehenen Vorschlag der Kommission oder eines Mitgliedstaats nach Anhörung eines Fachausschusses des Europäischen Parlaments fassen.<sup>145</sup> In der Stellungnahme zur späteren Verordnung Nr. 881/2002 forderte das Europäische Parlament erhebliche Änderungen an dem Verfahren der Listenerstellung<sup>146</sup>, die der Rat aber ablehnte.<sup>147</sup> So sollte etwa ein Verfahren zur Änderung der Liste und zur Beantragung des korrekten Verfahrens für die Revision der Liste durch den Sanktionsausschuss innerhalb der Gemeinschaft festgelegt werden, „insbesondere, weil die in Anhang I dieser Verordnung aufgeführte Liste Unionsbürger umfasst, deren Vermögen

---

144 Ziffer 3: „The Security Council ..., further decides that any undertaking or entity owned or controlled, directly or indirectly, by, or otherwise supporting, such an individual, group, undertaking or entity associated with Al-Qaida, Usama bin Laden or the Taliban shall be eligible for designation.”

145 Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Verfahren ohne Bericht), Dokument C5-0665/2001, vom 13.12.2001, Verfahren der Konsultation.

146 Maßnahmen gegen Personen und Organisationen, die mit dem Al Qaida-Netzwerk und den Taliban in Verbindung stehen (Verfahren ohne Bericht), P5\_TA (2002)0175, C5-0132/2002, vom 11.4.2002.

147 Vgl. dazu auch Gramlich, in: Ehlers/Wolffgang/Lechleitner (Hrsg.), S. 135 (182).

eingefroren wurde, obwohl kein Gerichtsverfahren stattgefunden hat und keine Beweise vorgelegt wurden<sup>148</sup>. Auf die hierin anklingenden rechtlichen Bedenken wird später noch einzugehen sein.<sup>149</sup>

### c. Sicherheitsratsausschüsse

Bei beiden Sanktionsregimen hat der Sicherheitsrat als Unterorgan gem. Art. 29 SVN Ausschüsse eingesetzt, die aus Vertretern aller Sicherheitsratsmitglieder bestehen, in nichtöffentlicher Sitzung zusammen kommen, nach dem Einstimmigkeitsprinzip entscheiden und deren Beschlüsse dem Sicherheitsrat zuzurechnen sind und damit die Mitgliedstaaten binden.<sup>150</sup> Die Sicherheitsratsausschüsse haben aber unterschiedliche Aufgabenkreise. Mit der Resolution 1267 (1999) wurde am 15. Oktober 1999 ein Sanktionsausschuss<sup>151</sup> gegründet, der sich in seinen Leitlinien zunächst als *1267 Committee* und inzwischen als *The Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee* bezeichnet<sup>152</sup> und für die Sanktionen gegen die Taliban, Usama Bin Ladin und Al Qaida zuständig ist. Er besteht aus allen Mitgliedern des Sicherheitsrates<sup>153</sup>, tagt nichtöffentlich und entscheidet einstimmig.<sup>154</sup> Zu seinen Aufgaben gehört es unter anderem, wie vorstehend bereits ausgeführt, die Liste der von den Sanktionen zu erfassenden Personen zu führen und ferner durch sein positives Votum bzw. die fehlende Einspruchserhebung die Voraussetzung für die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen durch die nationalen Behörden zu schaffen.<sup>155</sup>

Demgegenüber handelt es sich bei dem durch die Resolution 1373 (2001) ins Leben gerufenen *Counter-Terrorism-Committee (CTC)*<sup>156</sup> nicht um einen Sanktionsausschuss, sondern allein um ein Instrument zur Überwachung der

---

148 Vorgeschlagene Änderung des 5. Erwägungsgrundes.

149 Vgl. etwa die Ausführungen zu etwaigen Grundrechtsverletzungen unten D.II.3.c.cc.(3).

150 Vgl. Hilf, in: Simma (Hrsg.), Charta der VN, Art. 29 Rn. 8.

151 Der Begriff des Sanktionsausschusses findet sich nicht in der Charta, wird aber in der ständigen Praxis im Rahmen des VII. Kapitels verwandt; vgl. Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 22.

152 Vgl. die "Guidelines of the committee for the conduct of its work" (Leitlinien) vom 7.11.2002, geändert am 10.4.2003 und 21.12.2005, [www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267\\_guidelines.pdf](http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267_guidelines.pdf) (19.7.2006).

153 Vgl. Ziff. 2.a der Leitlinien (vorstehende Fußnote).

154 Ziff. 3. (Meetings of the Committee) und 4. (Decision-making) der Leitlinien.

155 Zu dieser Funktion von Sanktionsausschüssen vgl. auch Sánchez Rydelski RIW 1995, 803 (805).

156 S/RES/1373 (2001), Nr. 6; siehe auch die Empfehlung bestimmter Tätigkeiten in S/RES/1377 vom 12.11.2001; ausführlich dazu Rosand, AJIL 2003, 333 (334ff.).

Umsetzung der Resolutionen durch die Staaten.<sup>157</sup> Das aus allen Ratsmitgliedern bestehende CTC führt weder eine Liste von terroristischen Organisationen und Einzelpersonen noch erteilt es Ausnahmegenehmigungen. Es soll vielmehr sicherstellen, dass alle Mitgliedstaaten effektive Anti-Terrorismus Strategien auf der Grundlage der Resolution 1373 (2001) umsetzen und dabei auch dafür sorgen, dass die zwölf internationalen Anti-Terrorismus Konventionen vollzogen werden. Ihm müssen die Mitgliedstaaten über die erzielten Fortschritte berichten, was bis Januar 2002 bereits 122<sup>158</sup> und bis Mai 2002 150 Staaten – einschließlich Sudan, Iran, Libyen und Irak –, darüber hinaus aber etwa auch die OSZE und die EU getan hatten.<sup>159</sup> In einer Anhörung im Sicherheitsrat, an der der *Chairman* des CTC, *Sir Jeremy Greenstock*, beteiligt war, lobten nicht nur der UN-Generalsekretär, sondern auch zahlreiche Staaten die Arbeit des Ausschusses und die Zusammenarbeit der Staaten mit ihm als beispiellos.<sup>160</sup> Da verwundert es nicht, dass das CTC und seine Arbeit durch die Resolutionen 1456 (2003)<sup>161</sup> und 1535 (2004)<sup>162</sup> nochmals umfassend gestärkt wurden – durch Appelle an die Staaten zur Zusammenarbeit ebenso wie durch eine weitere Institutionalisierung<sup>163</sup>.

Auch beim Taliban-Sanktionsregime schufen die Vereinten Nationen noch vor dem 11. September 2001 einen Überwachungsmechanismus – wenn auch in anderen Strukturen. Mit der Resolution 1363 (2001) vom 30. Juli 2001 forderte der Sicherheitsrat den Generalsekretär auf, einen *monitoring mechanism* zur Umsetzung der Resolutionen 1267 (1999) und 1333 (2000) ins Leben zu rufen. Zum einen ging es um die Gründung einer *Monitoring Group* in New York, die die Umsetzung der Resolutionen überwachen und dabei unter anderem auch die Verbindungen von Geldwäsche, finanziellen Transaktionen und Drogenhandel zur Finanzierung des Terrorismus im

---

157 So auch die UN, vgl. [www.un.org/Docs/sc/committees/INTRO.htm](http://www.un.org/Docs/sc/committees/INTRO.htm) (5.7.2006); wohl irrtümlich nimmt Tomuschat, DÖV 2006, 357 (359) an, auch das CTC stelle wie das *1267 Committee* Terrorlisten auf.

158 Vgl. hierzu die umfangreiche Erörterung im Sicherheitsrat mit dem Chairman des Ausschusses, Sir Jeremy Greenstock, am 18.1.2002 (Press Release SC/7276).

159 Bantekas, AJIL 2003, 315 (326) m.w.N.

160 „Unprecedented“; Erörterung am 18.1.2002 (Press Release SC/7276).

161 Vom 20.1.2003.

162 Vom 26.3.2004.

163 Siehe dazu auch das Schreiben des Präsidenten des Sicherheitsrates an den Generalsekretär vom 11.8.2004, S/2004/642, mit Anlagen und Beilage, in denen der Organisationsplan dargelegt wird (von der Leitungsstruktur, Personalausstattung und Verantwortlichkeiten bis hin zu Räumlichkeiten und Reisen) sowie ferner S/RES/1566 (2004) vom 8.10.2004.

Blick halten sollte. Daneben sollte ein *Sanctions Enforcement Support Team* zur engen Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten Afghanistans geschaffen werden. Mit der Resolution 1455 (2003)<sup>164</sup> plädierte der Sicherheitsrat nicht nur für eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen dem 1267-Ausschuss und dem CTC, sondern forderte auch den Generalsekretär auf, für das erstgenannte Sanktionsregime erneut eine *Monitoring Group* einzusetzen. Die eng mit dem Sanktionsausschuss zusammenarbeitende Gruppe<sup>165</sup> ist noch heute aktiv.<sup>166</sup>

## II. Kontext der Sanktionsregelungen

Auch wenn die Zahl an Normen – auf nationaler und internationaler Ebene – allgemein steigt und ungeachtet aller Bekenntnisse zur Deregulierung eine stete Ausdifferenzierung bei der Regelung von Materien und Sachverhalten zu beobachten ist, kommt es selten zu wirklichen Neuschöpfungen. Überwiegend werden bekannte Vorschriften fortentwickelt und es lassen sich vielfach Verbindungslinien zu ähnlichen Regelungen in parallelen Sachgebieten ziehen. Das ist auch vorliegend der Fall. Regelungen zur Terrorismusbekämpfung gibt es seit Jahrzehnten und in diesem Bereich hat ebenso stetig eine Spezialisierung stattgefunden. Auch die hier zu untersuchenden Regelungen zur Austrocknung finanzieller Ressourcen von Terroristen – eine neue Maßnahme der Terrorbekämpfung – sind, wenn auch in vielerlei Hinsicht ein Novum, keine wirklich neue Kreation. Der Rückgriff auf altbekannte Regelungen ist überdeutlich: Der Sicherheitsrat und auch EU und EG haben sich angelehnt an die bereits seit Jahren praktizierten Wirtschaftssanktionen gegen Staaten. Die Betrachtung dieser Entstehungsgeschichte im weitesten Sinne, der Entwicklung und Arten von (Finanz-)Sanktionen hilft bei der Einordnung und Auslegung der neu entstandenen Vorschriften. Zunächst jedoch soll der Blick gelenkt werden auf den Gegenstand der restriktiven Maßnahmen, den Terrorismus.

### 1. Der Terrorismus

Die Kenntnis der Charakteristika des Terrorismus im allgemeinen und des islamistischen Terrorismus neuer Prägung als Primärziel der Beschränkungsmaßnahmen im besonderen ist wesentliche Voraussetzung für die Un-

---

164 Vom 17.1.2003.

165 Vgl. dazu etwa Ziff. 3.c. und 4.d. der Leitlinien des Sanktionsausschusses i.d.F. vom 21.12.2005.

166 Vgl. etwa die Verlängerung des Mandats für 17 Monate durch S/RES/1617 (2005) vom 29.7.2005, Ziff. 19 und Annex I.

tersuchung ihrer Wirksamkeit.<sup>167</sup> Sie ist aber nicht nur in diesem Zusammenhang, sondern auch bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit der UN-Sanktionen und EG-Rechtsakte von Bedeutung. Die Eigenarten des sog. neuen Terrorismus und die hieraus resultierende Bedrohungslage spielen etwa eine Rolle bei der im Rahmen von Grundrechts- und Verhältnismäßigkeitsprüfungen vorzunehmenden Abwägung zwischen verschiedenen Rechtsgütern<sup>168</sup> oder auch bei der Frage, ob Terroranschläge nichtstaatlicher Akteure als Friedensbedrohung im Sinne der UN-Charta einzuordnen sind<sup>169</sup>.

### a. Allgemeine Definition des Terrorismus

Ausgangspunkt der Analyse einer spezifischen Form der Terrorismusbekämpfung sollte grundsätzlich eine Bestimmung des Begriffs „Terrorismus“ sein, um so festzustellen, was überhaupt Gegenstand und Ziel der Maßnahmen ist. Eine einheitliche Definition dessen, was mit Terrorismus beschrieben wird, insbesondere was an konstitutiven Merkmalen ihn unterscheidet von anderen Formen organisierter Gewalt, hat sich bisher aber weder national noch international herausgebildet. In der Gesetzgebung zahlreicher Länder existiert – oder existierte jedenfalls bis vor einigen Jahren – dieser nicht originär juristische Begriff überhaupt nicht.<sup>170</sup> Auch in Deutschland findet sich weder in den vor dem 11. September 2001 noch in den als Reaktion darauf erlassenen Terrorismusbekämpfungsgesetzen eine gesetzliche Definition.<sup>171</sup>

Während Erscheinungsformen dessen, was wir heute als Terrorismus bezeichnen würden, schon in der Frühgeschichte zu finden sind<sup>172</sup>, taucht

167 Zur Effektivität der Maßnahmen siehe unten F.II.3.

168 Siehe etwa unten D.II.3.a.cc.(3)(b) sowie c.cc.(2) und (3).

169 Siehe dazu unten D.I.2.bb.

170 Rabert, Links- und Rechtsterrorismus in der Bundesrepublik Deutschland, S. 86; Schrader, Kriminalistik 2002, 570.

171 Zwar beschreibt § 129 a StGB verschiedene Vereinigungen als „terroristisch“; allerdings existiert weder eine Legaldefinition des Begriffs Terrorismus noch berücksichtigt der Tatbestand des § 129 a StGB die Motive der Handelnden; ausreichend ist es, wenn der Zweck oder die Tätigkeit der Vereinigung auf die Begehung der in den Nr. 1–3 des § 129a Abs. 1 StGB genannten Straftaten gerichtet ist.

172 So etwa die Sikarier, eine Splittergruppe der Zeloten, die mit einem unter ihrem Mantel versteckten Dolch (sica) am helllichten Tage ihre Feinde töteten. Insbesondere sind aber die seit dem 11. Jahrhundert aktiven Assasinen zu nennen, Attentäter, die sich aus einer schiitisch-ismailitischen Sekte rekrutierten, sich zu unbedingtem Gehorsam verpflichten mussten und die Kreuzritter dadurch schreckten, dass sie aus dem Hinterhalt zuschlugen, ausgewählte Personen ausschalteten und nicht selten das eigene Leben dafür hergaben. Siehe zur Geschichte des Terrorismus Laqueur, Die globale Bedrohung, S.15ff.; Hoffman, Terrorismus, S. 113ff.

der Begriff lateinischen Ursprungs, der soviel bedeutet wie Schreck(en), Schreckensnachricht, schreckenerregender Gegenstand, erstmals zur Zeit der französischen Revolution auf – hier zunächst mit einem positiven Beiklang: Er gab dem Regime der Jakobiner mit ihrem Führer Robespierre seinen Namen: *Régime de la terreur*<sup>173</sup>. Von der Schreckensherrschaft, die die Träger der Macht ausübten, hat sich der Begriff längst entfernt. Diese ursprüngliche Erscheinungsform wird inzwischen überwiegend entweder völlig aus dem Terrorismusbegriff ausgeklammert oder aber in Abgrenzung zum aufständischen Terrorismus als Staatsterrorismus bezeichnet.<sup>174</sup> Überwiegend wird Gewalt „von unten“ als wesentliches Element von Terrorismus begriffen.<sup>175</sup> Im Laufe der Jahrzehnte wurde der Begriff Terrorismus für die unterschiedlichsten soziopolitischen Aktionsformen benutzt, so dass er geradezu uferlos geworden ist.

Die Schwierigkeiten, das Phänomen Terrorismus zu interpretieren und definieren, hat zahlreiche Studien und Erklärungsversuche und hunderte Begriffsbestimmungen hervorgebracht.<sup>176</sup> Eine der frühesten Definitionen stammt von *Hardman*, der 1930 Terrorismus in der *Encyclopaedia of the Social Sciences* als eine auf ihre Publizitätswirkung bedachte Methode definierte, mit der eine organisierte Gruppe oder Partei ihre erklärten Ziele hauptsächlich durch die systematische Anwendung von Gewalt zu verwirk-

---

173 Ausführlich dazu Hoffman, *Terrorismus*, S. 15ff.; s. auch Laqueur, *Terrorismus* (1987), S. 19; Fromkin, in: Funke (Hrsg.), *Terrorismus*, S. 83 (84); Parry, *Terrorism*, S. 39ff.; Herzog, *Terrorismus*, S. 18.

174 Im angelsächsischen Sprachraum wird in den meisten Definitionen bewusst der Staatsterrorismus einbezogen, siehe dazu Rabert, *Links- und Rechtsterrorismus in der Bundesrepublik Deutschland*, S. 14; in Deutschland hingegen wird er idR ausgeklammert, so auch bei der Verwendung des Begriffs „Terrorismus“ durch das BKA, Rabert, *Links- und Rechtsterrorismus in der Bundesrepublik Deutschland*, S. 14; zur Unterscheidung auch Waldmann, in: Hirschmann/Gerhard (Hrsg.): *Terrorismus als weltweites Phänomen*, S. 11 (15ff.); vgl. auch Dolzer, FAZ vom 17.9.2001, Nr. 216, S. 54; siehe dazu auch Gießmann, in: Hirschmann/Gerhard (Hrsg.), *Terrorismus als weltweites Phänomen*, S. 121ff.

175 So Lutz auf dem Symposium anlässlich der Verabschiedung von Hans Peter Bull und Helmut Rittstieg am 31.5.2002 in Hamburg, vgl. Glöckner, NJW 2002, 2692.

176 Umfassend zu verschiedenen Definitionsansätzen des Begriffs „Terrorismus“: Herzog, *Terrorismus – Versuch einer Definition und Analyse internationaler Übereinkommen zu seiner Bekämpfung*; siehe auch Rabert, *Links- und Rechtsterrorismus in der Bundesrepublik Deutschland*, S. 14ff. m.w.N.; Laqueur, *Terrorismus* (1987), S. 182ff.; Sorel, EJIL 2003, 365 (370ff.); zur literarischen Verarbeitung des Terrorismus siehe Hoeps, *Arbeit am Widerspruch: „Terrorismus“ in deutschen Romanen und Erzählungen*.

lichen trachte.<sup>177</sup> Im November 1937 verabschiedete der Völkerbund die – später aber nur von Indien ratifizierte<sup>178</sup> – Genfer Konvention zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, die Terrorismus als „kriminelle Taten, die gegen einen Staat gerichtet sind und das Ziel verfolgen, bestimmte Personen, eine Gruppe von Menschen oder die Allgemeinheit in einen Zustand der Angst zu versetzen“ definierte.<sup>179</sup>

Wegen der ständigen Wandlungen des Charakters des Terrorismus – seiner Methoden, seiner Ziele und des Typus des Terroristen – im Laufe der Jahrzehnte wurde auch schon früh die Ansicht vertreten, eine umfassende Definition des Terrorismus gebe es nicht und werde es auch nicht geben.<sup>180</sup> Dem ist zu Recht entgegengehalten worden, man könne nicht ganz auf eine Definition verzichten, weil man schließlich wissen müsse, was man bekämpfen wolle.<sup>181</sup> Die Schwierigkeiten bei der Einigung auf eine gemeinsame Definition lagen vor allem darin begründet, dass erstens die Frage der Einbeziehung des staatlichen Terrorismus umstritten war und zweitens die Bewertungen gewaltsamer Befreiungskämpfe zwischen der Einordnung als kriminelles Unrecht auf der einen und als legitimes Mittel im Kampf gegen Unterdrückung auf der anderen Seite unvereinbar auseinander gingen.<sup>182</sup> An der Frage des Staatsterrorismus ist auch bisher bei den Vereinten Nationen das Zustandekommen eines umfassenden Abkommens gegen Terrorismus gescheitert.<sup>183</sup>

Viele Definitionen stimmen – bei Differenzen über die genauen Konturen<sup>184</sup> – aber in der Festlegung gewisser grundlegender Merkmale des Terrorismus

---

177 Hardman, Terrorism, in: Encyclopedia of the Social Sciences, Vol. 14, New York 1934, S. 575ff.

178 Bantekas, AJIL 2003, 315; Schrader, Kriminalistik 2002, 570.

179 Vgl. dazu Heintze, in: Hirschmann/Gerhard (Hrsg.), Terrorismus als weltweites Phänomen, S. 217 (221).

180 Laqueur, Terrorismus (1977), S. 5; ders., Die globale Bedrohung, S. 10; in die Richtung wohl auch Klugmann, Europäische Menschenrechtskonvention und antiterroristische Maßnahmen, S. 17f.

181 Däniker, Antiterrorstrategie, S. 20.

182 Aston, ZaöRV 2002, 257 (260).

183 Tomuschat, DÖV 2006, 357 (360).

184 Beispielsweise ist umstritten, ob die Guerilla-Bewegungen auszuklammern sind; so etwa Rabert, Links- und Rechtsterrorismus in der Bundesrepublik Deutschland, S. 20ff., der eine Abgrenzung zum Begriff der (südamerikanischen) „Guerilla“ vornimmt, zu der Gruppe von Freiheitskämpfern, die sich in der Regel als Anwalt von Unterdrückten fühlt, dem Gegner eine militärische Niederlage zufügen und dann selbst die Staatsmacht übernehmen möchte – Charakteristika und Ziele, die auf den vor allem auf psychologische Wirkung abzielenden Terrorismus nicht zutreffen; ähn-

überein.<sup>185</sup> Es besteht weitgehend Einigkeit, dass Terrorismus die Anwendung oder Androhung von Gewalt in Form von Anschlägen auf Leib, Leben und Eigentum anderer (Zivilisten) oder sonstiger besonders schwerer Straftaten zur Durchsetzung bestimmter – im weitesten Sinne politischer – Ziele ist.<sup>186</sup> Weiterhin werden häufig die besonders grausame Behandlung von Opfern und deren Versetzung in einen Angstzustand und die Publizität als zentraler Bestandteil der Strategie genannt. Terrorist ist, wer seine Ansichten mit Zwang und Einschüchterung durchzusetzen versucht.<sup>187</sup> Darin kommt zum Ausdruck, dass Wesensmerkmal des Terrorismus Gewalt ist, aber nicht jede Form von Gewalt Terrorismus ist.<sup>188</sup> „Wenn Terrorismus bedeutet, dass man über seine Feinde und die Feinde Allahs Angst und Schrecken bringt, dann danken wir Ihm, dem Gnädigen, dem Barmherzigen, dass er uns Terroristen sein lässt“, antwortete der in amerikanischem Gewahrsam befindliche Ramzi Binalshibh auf die Frage eines Al-Dschazira-Journalisten, ob er ein Terrorist sei.<sup>189</sup>

Das Europäische Parlament hat in seiner „EntschlieÙung zum Kampf gegen den Terrorismus in der EU“ von 1996 den Terrorismus definiert als eine kriminelle Handlung, die unter Anwendung von Gewalt oder Drohung mit Gewalt politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Strukturen in Rechtsstaaten ändern will und sich somit von Widerstandsaktionen unterscheidet, die sich gegen Staatsstrukturen richtet, die ihrerseits terroristischen Charakter haben.<sup>190</sup> Daran lehnte sich auch die Behörde Europol an<sup>191</sup>, die seit dem 1. Juli 1999 ein Mandat für die Terrorismusbekämpfung hat.<sup>192</sup>

---

lich Laqueur (Terrorismus, 1987), S. 12: Der Unterschied liege in der Qualität. Ein Guerillaführer beabsichtige, immer stärkere militärische Einheiten bis zur Größe einer Armee aufzubauen und befreite Gebiete zu schaffen, in denen eine alternative Regierung gebildet werden könne.

185 Siehe hierzu die Übersicht bei Hoffman, Terrorismus, S. 51, in der die Häufigkeit der definitorischen Elemente in 101 Definitionen von „Terrorismus“ abgebildet wird; angeführt wird die Liste von den Elementen „Gewalt, Zwang“, „Politisch“, „Hervorhebung von Furcht und Schrecken“.

186 Vgl. etwa Hirschmann, in: Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Hrsg.): Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen, S. 453; Bassiouni, Harvard International Law Journal, Vol. 43, 83 (84).

187 Laqueur, Terrorismus (1977), S. 7; Terrorismus (1987), S. 19.

188 Laqueur, Die globale Bedrohung, S. 13.

189 Fielding/Fouda, Masterminds of terror, S. 37.

190 Erwägung A., ABl. C 55/27 vom 24.2.1997.

191 Klink, in: Hirschmann/Gerhard (Hrsg.), Terrorismus als weltweites Phänomen, S. 241 (254).

192 Beschluss des Rates vom 3.12.1998 zur Erteilung des Auftrags an Europol, sich mit Straftaten zu befassen, die im Rahmen von terroristischen Handlungen gegen Leben,

Auch soweit die Mitgliedstaaten der EU spezielle Strafvorschriften betreffend Terrorismus hatten, stimmten diese inhaltlich weitgehend darin überein, dass der Vorsatz, die Grundprinzipien und tragenden Elemente des Staates wesentlich zu verändern oder zu zerstören oder die Bevölkerung einzuschüchtern, Straftaten zu terroristischen Taten machen.<sup>193</sup> Mit dem Rahmenbeschluss des Rates zur Terrorismusbekämpfung aus dem Jahr 2002<sup>194</sup> wurde auf europäischer Ebene erstmals ein energischer Versuch unternommen, die nationalen Vorschriften zur Terrorismusbekämpfung auf einen gemeinsamen Mindeststandard zu bringen.<sup>195</sup> Wesentlicher Bestandteil des Beschlusses ist eine Definition des Begriffs der terroristischen Straftat, auf den sogleich noch eingegangen wird.

Auf internationaler Ebene ist in dem 1999 verabschiedeten Internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus (Finanzierungsübereinkommen)<sup>196</sup> eine abstrakte Definition enthalten<sup>197</sup>, nachdem zuvor nur einzelne Begehungsformen terroristischer Taten in spezifischen Terrorismusübereinkommen punktuell geregelt wurden.<sup>198</sup> In ihrem Bestre-

---

körperliche Unversehrtheit und persönliche Freiheit sowie gegen Sachen begangen wurden oder begangen werden könnten, ABl. C 26/22 vom 30.1.1999.

193 Vorschlag der Kommission für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Terrorismusbekämpfung vom 19.9.2001, KOM (2001) 521 endgültig, 2001/0217 (CNS), Begründung 3. In Großbritannien ist etwa nach dem Terrorism Act 2000 (vom 20.7.2000, ergänzt durch Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001 vom 14.12.2001, 2001 Chapter 24) Terrorismus die Anwendung und Androhung von Gewalt, sofern diese mit dem Vorsatz der Einflussnahme auf die Regierung oder die Einschüchterung der Öffentlichkeit angewandt oder angedroht wird und die Förderung einer politischen, religiösen oder ideologischen Überzeugung bezweckt (Chapter 11, Part I, Art. 1 (1) (b) und (c)).

194 Rahmenbeschluss des Rates vom 13.6.2002 zur Terrorismusbekämpfung (2002/475/JI), ABl. L 164/3 vom 22.6.2002.

195 Der erst am 13. Juni 2002 auf Vorschlag der EG-Kommission vom 19. September 2001 (Vorschlag der Kommission für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Terrorismusbekämpfung vom 19.9.2001, KOM (2001) 521 endgültig, 2001/0217 (CNS), Begründung 1.) verabschiedete Rahmenbeschluss (vgl. Art. 34 Abs. 2 b) EU) sollte die einzelstaatlichen Vorschriften zu terroristischen Straftaten angleichen und sieht unter anderem gemeinsame Definitionen von Straftaten und Sanktionen vor; schrittweise sollten Mindestvorschriften über Tatbestandsmerkmale und Strafen im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen zur Verfolgung terroristischer Straftaten angenommen werden. Dazu auch Bieneck, AW-Prax 2002, 348.

196 International Convention for the suppression of the financing of terrorism, 9.12.1999; BGBl. 2003 II S. 1924.

197 Finke/Wandscher, VN 2001, 168; Oeter, AVR 2002, 422 (428).

198 Siehe dazu sogleich unten 2.b.bb.

ben, die Finanzierung des Terrorismus zu bekämpfen, waren die Staaten genötigt, nunmehr umfassend die Formen terroristischer Gewalt zu definieren, deren finanzielle Unterstützung und Förderung unter Strafe gestellt werden soll.<sup>199</sup> Nach der dreigliedrigen Generalklausel des Art. 2 Abs. 1 lit. b ist Terrorismus jede Handlung, die den Tod oder eine schwere Körperverletzung einer Zivilperson oder einer anderen Person, die in einem bewaffneten Konflikt nicht aktiv an den Feindseligkeiten teilnimmt, herbeiführen soll, wenn diese Handlung aufgrund ihres Wesens oder der Umstände darauf abzielt, eine Bevölkerungsgruppe einzuschüchtern oder eine Regierung oder eine internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen zu nötigen. Das Merkmal der qualifizierten Gewaltanwendung gegen Personen wird also gekoppelt mit einer gezielten Eingrenzung der Zielpersonen; hinzu kommen muss das Ziel der Einschüchterungs- oder Zwangswirkung.<sup>200</sup> Das Erfordernis einer politischen Zielsetzung kann dem Wortlaut aber nicht entnommen werden<sup>201</sup>, mit einer Eingrenzung auf eine politische Motivation der Einschüchterung hatten sich die USA nicht durchsetzen können.<sup>202</sup>

In der Resolution 1566 (2004)<sup>203</sup>, die sich allgemein mit dem Terrorismus befasst, stellt der UN-Sicherheitsrat in seiner Verurteilung des Terrorismus, der aus keinen politischen, ideologischen, religiösen oder ähnlichen Motiven zu rechtfertigen sei, eine Art Terrorismusdefinition auf, die sich zwar auf die internationalen Übereinkommen zur Terrorismusbekämpfung bezieht, der man aber folgende abstrakte Kriterien entnehmen kann: Es muss sich um schwere Straftaten handeln, die mit dem Ziel begangen werden, die Bevölkerung einzuschüchtern oder eine Regierung oder eine internationale Organisation unter Druck zu setzen und zu einem bestimmten Handeln zu veranlassen.<sup>204</sup>

---

199 Oeter, AVR 2002, 422 (427).

200 Oeter, AVR 2002, 422 (429).

201 So auch Kotzur, AVR 2002, 454 (458); a.A. Oeter, AVR 2002, 422 (429); Hummrich, DRiZ 2004, 193.

202 Finke/Wandscher, VN 2001, 168.

203 S/RES/1566 (2004) vom 8.10.2004; siehe dazu auch Tomuschat, DÖV 2006, 357 (361).

204 Wörtlich lautet Ziffer 3 der Resolution 1644 (2004): „The Security Council ... *recalls* that criminal acts, including against civilians, committed with the intent to cause death or serious bodily injury, or taking of hostages, with the purpose to provoke a state of terror in the general public or in a group of persons or particular persons, intimidate a population or compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act, which constitute offences within the scope of and as defined in the international conventions and protocols relating to terrorism, are under no circumstances justifiable by considerations of a political, phi-

## b. Begriffsbestimmung in den hier maßgeblichen Normen

Sieht man von dieser allgemeinen Beschreibung des Terrorismus in der erst 2004 ergangenen Resolution 1566 ab, fehlt in den hier zu untersuchenden Sanktionsbeschlüssen des Sicherheitsrates eine Definition des Terrorismus, was kritisch als „offene Flanke“ der Resolution 1373 (2001) bezeichnet wurde.<sup>205</sup> Die Frage, ob eine Definition des Terrorismus notwendig sei, wurde zwar während der Verhandlungen zu dieser Resolution diskutiert, zur Aufnahme einer Begriffsbestimmung kam es aber nicht, weil dann wegen des jahrzehntelangen Streits über eine Definition des Terrorismus die Resolution nicht derart zügig hätte verabschiedet werden können.<sup>206</sup>

Der Entwicklung einer Terrorismusdefinition bedarf es aber im Rahmen dieser Untersuchung, die das Thema der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung aus dem europäischen Blickwinkel betrachtet, nicht. Denn für den Adressatenkreis Usama Bin Ladin/ Al Qaida/ Taliban kommt es nach der UN-Resolution, die maßgeblich für die Listenerstellung durch den Sanktionsausschuss ist, allein auf die Mitgliedschaft oder die Verbundenheit zu diesen – zweifellos terroristischen – Personen bzw. Organisationen an. Und für den Adressatenkreis der sonstigen Terroristen ist in Art. 1 Abs. 3 des Gemeinsamen Standpunktes 2001/931/GASP<sup>207</sup> eine eigene Definition – zwar nicht des Terrorismus, aber der terroristischen Handlung – festgelegt worden. Nach dieser Begriffsbestimmung, die gemäß Art. 1 Ziff. 4 der Verordnung Nr. 2580/2001 auch für die Zwecke dieser Verordnung gilt,

bezeichnet der Ausdruck „terroristische Handlung“ eine der nachstehend aufgeführten vorsätzlichen Handlungen, die durch ihre Art oder durch ihren Kontext ein Land oder eine internationale Organisation ernsthaft schädigen kann und im innerstaatlichen Recht als Straftat definiert ist, wenn sie mit dem Ziel begangen wird,

- i) die Bevölkerung auf schwerwiegende Weise einzuschüchtern oder
- ii) eine Regierung oder eine internationale Organisation unberechtigterweise zu einem Tun oder Unterlassen zu zwingen oder

---

losophical, ideological, racial, ethnic, religious or other similar nature, and *calls upon* all States to prevent such acts and, if not prevented, to ensure that such acts are punished by penalties consistent with their grave nature.“

205 Vgl. Peterke, Humanitäres Völkerrecht 2001, 217 (219) m.w.N.

206 Rosand, AJIL 2003, 333 (334, Fn. 7); Sorel, EJIL 2003, 365 (369).

207 Vom 27.12.2001, ABl. L 344/93 vom 28.12.2001.

- iii) die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Landes oder einer internationalen Organisation ernsthaft zu destabilisieren oder zu zerstören:
- a) Anschläge auf das Leben einer Person, die zum Tode führen können;
  - b) Anschläge auf die körperliche Unversehrtheit einer Person;
  - c) Entführung oder Geiselnahme;
  - d) weit reichende Zerstörungen an einer Regierungseinrichtung oder einer öffentlichen Einrichtung, einem Verkehrssystem, einer Infrastruktur, einschließlich eines Informatiksystems, einer festen Plattform, die sich auf dem Festlandsockel befindet, einem allgemein zugänglichen Ort oder einem Privateigentum, die Menschenleben gefährden oder zu erheblichen wirtschaftlichen Verlusten führen können;
  - e) Kapern von Luft- oder Wasserfahrzeugen oder von anderen öffentlichen Verkehrsmitteln oder Güterverkehrsmitteln;
  - f) Herstellung, Besitz, Erwerb, Beförderung oder Bereitstellung oder Verwendung von Schusswaffen, Sprengstoffen, Kernwaffen, biologischen und chemischen Waffen sowie die Forschung und Entwicklung in Bezug auf biologische und chemische Waffen;
  - g) Freisetzung gefährlicher Stoffe oder Herbeiführen eines Brandes, einer Explosion oder einer Überschwemmung, wenn dadurch das Leben von Menschen in Gefahr gebracht wird;
  - h) Manipulation oder Störung der Versorgung mit Wasser, Strom oder anderen lebenswichtigen natürlichen Ressourcen, wenn dadurch das Leben von Menschen in Gefahr gebracht wird;
  - i) Drohung mit der Begehung einer der unter den Buchstaben a) bis h) genannten Straftaten;
  - j) Anführen einer terroristischen Vereinigung;
  - k) Beteiligung an den Aktivitäten einer terroristischen Vereinigung einschließlich durch Bereitstellung von Informationen oder materiellen Mitteln oder durch jegliche Art der Finanzierung ihrer Aktivitäten in dem Wissen, dass diese Beteiligung zu den kriminellen Aktivitäten der Gruppe beiträgt.

Im Sinne dieses Absatzes bezeichnet der Ausdruck „terroristische Vereinigung“ einen auf längere Dauer angelegten organisierten Zusammenschluss von mehr als zwei Personen, die in Verabredung handeln,

um terroristische Handlungen zu begehen. Der Ausdruck „organisierter Zusammenschluss“ bezeichnet einen Zusammenschluss, der nicht zufällig zur unmittelbaren Begehung einer terroristischen Handlung gebildet wird und der nicht notwendigerweise förmlich festgelegte Rollen für seine Mitglieder, eine kontinuierliche Mitgliedschaft oder eine ausgeprägte Struktur hat.

Nach Auffassung des Europäischen Parlamentes<sup>208</sup> sollte die Bestimmung des Begriffs „terroristische Handlung“ in der Verordnung Nr. 2580/2001 nicht aus Art. 1 Abs. 3 des Gemeinsamen Standpunkts übernommen werden, sondern die im Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung des Terrorismus enthaltene Bestimmung verwendet werden. Dazu ist es im Ergebnis auch gekommen. Das Parlament hatte sich noch auf den Vorschlag der Kommission für den Rahmenbeschluss bezogen, der eine andere Definition vorsah.<sup>209</sup> Die später beschlossene Begriffsbestimmung des Rahmenbeschlusses (Art. 1 Abs. 1) entspricht aber exakt derjenigen in Art. 1 Abs. 3 des Gemeinsamen Standpunktes 2001/931/GASP.<sup>210</sup> Letztere unterscheidet sich inhaltlich letztlich auch weder von der bereits erwähnten Begriffsbestimmung in Art. 2 Abs. 1 des Finanzierungsübereinkommens noch von den der Resolution 1566 (2004) zu entnehmenden abstrakten Kriterien. Ferner gibt es im Kern durchaus Übereinstimmungen mit dem Merkmal „terroristisch“ in § 129a StGB.<sup>211</sup> Bei allen Definitionen hat vor allem das Erfordernis einer politischen Motivation der Gewalthandlungen in die Texte keinen Eingang gefunden.

### c. Erscheinungsformen des (neuen) Terrorismus

Von den hier zu untersuchenden Maßnahmen der Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus werden – das zeigt insbesondere die Liste zur EG-Verordnung Nr. 2580/2001 eindrucksvoll – sämtliche terroristische Gruppie-

208 Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Verfahren ohne Bericht), Dokument C5-0665/2001, vom 13.12.2001, Verfahren der Konsultation zur späteren Verordnung (EG) Nr. 2580/2001.

209 Vorschlag der Kommission für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Terrorismusbekämpfung vom 19.9.2001, KOM (2001) 521 endgültig, 2001/0217 (CNS), Artikel 3.

210 Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung (2002/475/JI), ABl. L 164/3, Artikel 1 Abs. 1. Die Alternativen j) und k) in Art. 1 Abs. 3 des Gemeinsamen Standpunktes, die die terroristische Vereinigung und die Unterstützung solcher betreffen, werden wortgleich in Art. 2 Abs. 2 lit. a) und b) des Rahmenbeschlusses aufgeführt, der zunächst in Abs. 1 – ebenfalls identisch mit Art. 1 Abs. 3 des Gemeinsamen Standpunktes – die Begriffe „terroristische Vereinigung“ und „organisierter Zusammenschluss“ definiert.

211 Siehe dazu Rautenberg, NJW 2002, 2153.

rungen unterschiedlichster Prägung erfasst. Auslöser für diese Regelungen und primäres Ziel bei den Anstrengungen zur Austrocknung der Finanzressourcen von Terroristen waren aber nicht die bisherigen Basisformen des Terrorismus<sup>212</sup> – der separatistisch- oder auch ethnisch-nationalistische Terrorismus beispielsweise der IRA und ETA<sup>213</sup>, der sozialrevolutionäre Terrorismus der RAF und verschiedener Gruppen in Lateinamerika oder der religiöse Terrorismus beispielsweise der Aum-Shinrikyo-Sekte in Japan. Anlass und primäres Ziel der Beschränkungsmaßnahmen ist der sog. neue Terrorismus, wie ihn vor allem Usama Bin Ladin und das Al-Qaida-Netzwerk verkörpern.<sup>214</sup> Mit den bisherigen Erscheinungsformen hat diese neue Kategorie des Terrorismus ungeachtet des religiösen Zusammenhangs nur wenig gemein.<sup>215</sup> Die im folgenden vorzunehmende kurze und überblicksartige Analyse seiner Entstehungsgeschichte und Strukturen, seiner Protagonisten und Methoden soll es später etwa ermöglichen, die von ihm ausgehenden Gefahren und die Bekämpfungsmaßnahmen zur Verhinderung seiner Finanzierung in ein Verhältnis zu stellen.

#### **aa. Usama Bin Ladin als neuer Terrortypus**

Prägende Figur und Prototyp des neuen Terrorismus ist Usama Bin Ladin – ein „Privatterrorist“, der mit einer eigenen Terrororganisation – wobei der Begriff Organisation nicht zu wörtlich genommen werden darf – für seine Interessen und Ziele ficht.<sup>216</sup> Er verkörpert einen neuen Terrortypus, bei dem sich eine radikal-islamistische Weltsicht mit einem ausgeprägten extremistischen Handlungstrieb verbindet, der über technische, menschliche und finanzielle Ressourcen verfügt, wobei letztere wegen des potentiellen Erwerbs

---

212 Die Kategorisierung erfolgt unterschiedlich; siehe etwa Waldmann, in: Hirschmann/Gerhard (Hrsg.): *Terrorismus als weltweites Phänomen*, S. 11 (24); weiter differenzierend Laqueur, *Terrorismus* (1987), S. 257, wonach der lateinamerikanische Terrorismus eine eigene Kategorie bildet, da er nicht mit dem systematischen urbanen Terror in Nordamerika, Westeuropa und Japan verglichen werden könne, und wonach rechtsextremer, halbfaschistischer Terrorismus eine zusätzliche Kategorie bildet. Ulfkotte, *Der Krieg in unseren Städten*, S. 216, nennt geistig verwirrte Einzeltäter, die sich als Auserwählte sehen (wie den Attentäter von Oklahoma) als eine weitere Gruppe von Terroristen.

213 Vgl. zum hier einzuordnenden nationalistischen Terrorismus Klugmann, *Europäische Menschenrechtskonvention und antiterroristische Maßnahmen*, S. 17ff.

214 Zu Usama Bin Ladin siehe etwa: Bergen, *Heiliger Krieg Inc. – Osama bin Ladens Terrornetz*; Bodansky, *Bin Laden – the man who declared war on America*; Jacquard, *Die Akte Osama Bin Laden*; Tophoven, in: Hirschmann/Gerhard (Hrsg.), *Terrorismus als weltweites Phänomen*, S. 181ff.

215 Nehm, *NJW* 2002, 2665 (2669).

216 Hirschmann, *Phänomen Terrorismus*, S. 453 (470).

von Massenvernichtungswaffen zu seiner besonderen Gefährlichkeit beitragen.

Bin Ladin wurde 1957 oder 1955 in Riad als eines von 53 Kindern des Jemeniten und späteren saudischen Bauunternehmers Muhammad Bin Ladin geboren. Die Familie erwarb unter anderem durch Aufträge für die saudische Regierung, zu der enge Kontakte gehalten wurden, ein geschätztes Vermögen von mehreren Milliarden Dollar.<sup>217</sup> Nach dem Tod des Vaters, der sogar Bauaufträge im Bannkreis der islamischen Heiligtümer in Mekka und Medina erhalten hatte, ging das Vermögen in Form von Aktien des Familienunternehmens 1968 auf seine Kinder über. Usama Bin Ladin war gerade fünfzehn Jahre alt, als seine älteren Brüder ihn zum unterschreibungsberechtigten Geschäftsführer der Saudi Binladen Group, ihres Familienkonzerns, ernannten.<sup>218</sup> Aus dem Familienunternehmen wurde Ende des 20. Jahrhunderts ein internationaler Mischkonzern – mit zahlreichen Verbindungen in die Vereinigten Staaten –, der neben dem Baubereich auch Industrie- und Energieprojekte, Erdölexploration, Bergbau und Telekommunikation umfasste.<sup>219</sup> Während die neunzehn geschäftlich aktiven Brüder Bin Ladins sich teilweise bemüht haben, sich von ihrem Bruder abzugrenzen, ist unklar, ob und inwieweit Usama Bin Ladin über Strohmänner weiter an dem seit 1989 diversifizierten Konzern seiner Familie beteiligt ist, dessen Jahresumsatz auf fünf Milliarden Dollar geschätzt wird.<sup>220</sup>

Usama Bin Ladin ist Wahhabit, Anhänger eines fundamentalistischen Islams sunnitischer Prägung. Die modernen Gesellschaften befinden sich seiner Ansicht nach im Zustand der Unwissenheit, aus dessen Fängen sich echte Muslime durch den Dschihad – den Kampf gegen die Feinde des Islams – befreien müssen.<sup>221</sup> Denn der Islam sei ein „vollkommenes, vollständiges und allumfassendes System, das für jeden Aspekt des gesellschaftlichen Lebens der Gläubigen Regeln vorgibt“<sup>222</sup>. Diese Ideologie war auch Hintergrund für den Kampf vieler Muslime – auch Usama Bin Ladins – im Afghankrieg gegen die verhassten Kommunisten in den 1980er Jahren. Der

---

217 Überwiegend ist von 5 Milliarden die Rede, vgl. etwa Tophoven, in: Hirschmann/Gerhard (Hrsg.), *Terrorismus als weltweites Phänomen*, S. 181 (182); Hirschmann, *Phänomen Terrorismus*, S. 453 (472, Fn. 67).

218 Hermann, FAZ vom 29.9.2001, Nr. 227, S.15.

219 Bergen, *Heiliger Krieg Inc.*, S. 65.

220 Hermann, FAZ vom 29.9.2001, Nr. 227, S.15; Hirschmann, in: Hirschmann/Gerhard (Hrsg.), *Terrorismus als weltweites Phänomen*, S. 45 (49 Fn. 26).

221 Bergen, *Heiliger Krieg Inc.*, S. 66f.

222 Burke, *Al-Qaida.Wurzeln, Geschichte, Organisation*, zitiert nach FAZ vom 28.8.2005, Nr. 195, S. 6.

Aufstieg der „Gotteskrieger“ und auch Bin Ladins begann mit diesem vom Westen unterstützten Kampf gegen die Sowjetunion, der die verstreuten islamischen Söldner zu gut ausgebildeten und gefährlich bewaffneten Kämpfern machte. Bin Ladin sorgte vor allem für das Einwerben von Finanzmitteln in Saudi-Arabien und Pakistan, verbesserte durch rege Bautätigkeit die Infrastruktur, errichtete Camps für mehrere tausend Freiwillige, die er in der gesamten arabischen Welt rekrutierte, und plante eigene militärische Operationen mit seinen Kämpfern. Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion 1989 verließ Bin Ladin mit vielen anderen Kämpfern, die sich in ihren arabischen Heimatländern vielfach extremistischen Bewegungen anschlossen und in den Dienst eines „Heiligen Krieges“ stellten, das Land und kehrte nach Saudi-Arabien zurück. Nach saudischem Hausarrest wegen seiner umstürzlerischen Aktivitäten – 1994 folgte die Ausbürgerung, seine inländischen Guthaben wurden eingefroren – hielt er sich einige Jahre im Sudan auf, wo er nicht nur Ausbildungslager unterhielt, sondern auch ein Wirtschaftsimperium schuf.

1996 kehrte Bin Ladin nach Afghanistan zurück und verbündete sich mit den Taliban, einer islamistischen Gruppierung, die mit pakistanischer Unterstützung in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre die faktische Gewalt über den Großteil Afghanistans gewinnen konnte und sich trotz aller Sanktionen weigerte, ihn auszuliefern. Seine weltlichen und geistlichen Titel *Sheikh* (Oberhaupt) und *Emir* (Prinz, Leiter, Kommandeur) und der Rang, den Bin Ladin an der Seite anderer religiöser Würdenträger der Taliban eingenommen hatte, machten ihn zur „grauen Eminenz“ des Taliban-Regimes.<sup>223</sup> Bin Ladin begann unter dem Schutz dieses Regimes, mit dem er nicht nur ideologisch, sondern auch persönlich über dessen „Kalifen“ Omar verbunden war, und mit Hilfe von Al Qaida seinen Terrorkampf.<sup>224</sup>

In seiner Ende der 1980er Jahre gegründeten Organisation *al-Qaidah* (die Basis), hatte Bin Ladin viele professionell ausgebildete Kämpfer zusammengefasst, die der Rückzug der Roten Armee beschäftigungslos gemacht hatte.<sup>225</sup> 1996 erklärte Bin Ladin den Amerikanern, die seit dem Golfkrieg Soldaten in Saudi-Arabien stationierten und deshalb nach seiner Ansicht noch immer das Land der „heiligen Stätten besetzt hielten“, den Dschihad und rief alle Muslime zum Krieg gegen die Vereinigten Staaten, insbesondere zur bewaffneten Bekämpfung der fortdauernden amerikanischen Militär-

---

223 So EuG, Urteil vom 21. September 2005 - Rs. T-306/01, Rn. 118.

224 Dazu auch Lerch, FASZ vom 3.9.2006, Nr. 35, S. B 5.

225 Hermann, FAZ vom 29.9.2001, Nr. 227, S. 15; Tophoven, in: Hirschmann/Gerhard (Hrsg.), Terrorismus als weltweites Phänomen, S. 181 (184).

präsenz in Saudi-Arabien auf.<sup>226</sup> Im Februar 1998 verkündete er die Gründung einer Dachorganisation, der „Internationalen Islamischen Front für den Kampf gegen Juden und Kreuzritter“, wobei letzterer Begriff für „den Westen“ bzw. „die Amerikaner“ steht<sup>227</sup>. Die Gründungserklärung beinhaltete eine Fatwa, wonach Amerikaner und ihre Verbündeten überall auf der Welt anzugreifen und zu töten seien.<sup>228</sup> Die einst private Terrorarmee Bin Ladins, deren Mitglieder teilweise in hohen Diensträngen bei den Taliban-Milizen tätig waren und mit diesen in wechselseitiger Lenkung und Kontrolle verbunden waren<sup>229</sup>, wuchs zu einem internationalen Netzwerk mit weltweiter Präsenz. Es verbindet unterschiedlichste islamistische Terrorgruppen mehr oder weniger fest und ist geeint im Kampf gegen „den Westen“, einschließlich der (tatsächlich oder angeblich) westlich orientierten arabischen Regierungen. Die ehemaligen Afghanistan-Kämpfer erhielten und erhalten einerseits Unterstützung auch aus Somalia, Jemen, Bosnien, Tschetschenien oder auch dem Kosovo und waren und sind andererseits an der Seite islamischer Einheiten an Kämpfen in diesen Ländern beteiligt – in den Al-Qaida-Ausbildungslagern sollen nach nachrichtendienstlichen Erkenntnissen über 70.000 Kämpfer aus über 50 Staaten ausgebildet worden sein.<sup>230</sup> Es gilt als Bin Ladins große Stärke, die verschiedenen international operierenden – teilweise schon länger als Al Qaida existierenden – Netzwerke, unterschiedlichen Interessen, Geld und Ideologie zu einer kritischen Masse zu verknüpfen.<sup>231</sup> Bekannt wurden Bin Ladin und Al Qaida durch die Bombenanschläge gegen die amerikanischen Botschaften im kenianischen Nairobi und im tansanischen Daressalam am 7. August 1998, die der Sicherheitsrat mit der Resolution 1189 (1998) vom 13. August 1998 verurteilte und die in den USA zur Anklageerhebung unter anderem gegen Bin Ladin vor dem Bundesgericht in Manhattan führten.

### bb. Merkmale des neuen Terrorismus

Bin Ladin ist zwar Leit- und Identifikationsfigur, *spiritus rector* und Finanzier des internationalen Terrorismus neuer Prägung. Nach den treffenden Ausführungen des damaligen deutschen Generalbundesanwaltes Nethmann wäre

---

226 Tophoven, in: Hirschmann/Gerhard (Hrsg.), Terrorismus als weltweites Phänomen, S. 181 (186).

227 Kersten, Kriminallistik 2002, 7 (12).

228 „World Islamic Front for Jihad against the Jews and Crusaders“ (vgl. dazu auch Cordesman, Terrorism, Asymmetric Warfare and Weapons of Mass Destruction, S. 59f.).

229 Bruha, AVR 2002, 383 (406).

230 Kersten, Kriminallistik 2002, 7 (12).

231 Vgl. Tophoven, in: Hirschmann/Gerhard (Hrsg.), Terrorismus als weltweites Phänomen, S. 181 (188).

es jedoch „verfehlt, Usama Bin Ladin gleichsam als allgegenwärtigen und alleinverantwortlichen ‚Oberbefehlshaber‘ des islamistischen Netzwerks anzusehen. Vielmehr lassen sich insoweit kaum klar gegliederte Strukturen mit definierten Hierarchien, Entscheidungssträngen und verbindlichen Vorgaben ausmachen.“<sup>232</sup> Der Terrorismus, der zuvor entweder vom Separatismus ethnischer Minderheiten oder von sozialrevolutionären Gruppen geprägt war, hat sein Gesicht nicht nur durch neue Akteure und neue Organisationsstrukturen, sondern auch durch andere Motivationen und Durchführungsformen verändert. Entstanden ist eine neue Generation des Terrors, die sich nicht nur durch die globale infrastrukturelle Vernetzung der Akteure und Aktionsfelder<sup>233</sup>, erhebliche finanzielle Ressourcen und technische Fähigkeiten auf der einen sowie extrem „kostengünstige“ Mittel (Selbstmordattentäter!)<sup>234</sup> auf der anderen Seite, sondern auch durch eine Gewalt zuvor nicht gekannten Ausmaßes auszeichnet.

Die Organisationsstrukturen der neuen Terroristen haben kaum mehr Gemeinsamkeiten mit den traditionellen Terrorgruppen der 1970er und 80er Jahre.<sup>235</sup> Im Unterschied zur RAF oder der IRA sind die islamistischen Gruppierungen nicht pyramidenartig hierarchisch organisiert. Es handelt sich vielmehr um amorphe Bewegungen<sup>236</sup>, deren hierarchische Strukturen flach und wenig ausgeprägt sind. Das globale Netzwerk islamistischer Terroristen arbeitet in dezentralisierten Strukturen. Es zerfällt in eine Vielzahl von autonomen Kleingruppen, nationalen und regionalen Schwestergruppierungen, erweitert sich aus sich selbst heraus um einzelne Personen oder auch ganze Gruppen und hat sich netzförmig weltweit verbreitet. Die tatsächlich aktiv werdenden Terrorzellen, die oft nur aus wenigen Individuen bestehen, stimmen Anschläge nicht unbedingt mit der „Obergruppe“ ab<sup>237</sup> und sind in die Netzwerkstruktur mit unterschiedlich starken Verbindungen, diversen Schwerpunkten und Kontakten eingebunden.<sup>238</sup> Diese unhierarchische Organisationsstruktur wird zusammengehalten durch die Verpflichtung zum Dschihad und vielfach auch die Afghanistan-Erfahrung.<sup>239</sup> Aufgrund der kla-

---

232 Nehm, NJW 2002, 2665 (2667).

233 Kotzur, AVR 2002, 454 (460).

234 Vgl. zu diesem Phänomen die umfassende Darstellung von Reuter, Mein Leben ist eine Waffe, Selbstmordattentäter – Psychogramm eines Phänomens.

235 Hirschmann, Phänomen Terrorismus, S. 453 (461).

236 Hoffman, in: Hirschmann/Gerhard (Hrsg.), Terrorismus als weltweites Phänomen, S. 37 (38); Hirschmann, in: Hirschmann/Gerhard (Hrsg.), Terrorismus als weltweites Phänomen, S. 45 (47).

237 Ulfkotte, FAZ vom 17.9.2001, Nr. 216, S. 4.

238 Kersten, Kriminalistik 2002, 7 (13).

239 Kersten, Kriminalistik 2002, 7 (13).

ren und zugleich beliebigen Ziele – trifft „den Westen“ – bedarf es keiner zentralistischen Organisation und keiner präzisen Steuerung und Entwicklung von oben.<sup>240</sup>

Inbegriff eines solchen Terrornetzwerkes ist Al Qaida. Al Qaida ist keine Kommandozentrale, von der aus Bin Ladin und seine Helfer ihre Operationen dirigieren. Es ist ein Netz verschiedener, ideologisch dem Islam verpflichteter Gruppen. Der seit langer Zeit im Nahen Osten tätige Journalist *Burke* bezeichnet Al Qaida gar als eine Fiktion des Westens, die mit der Hoffnung verbunden sei, die islamisch motivierte Gewalt mit einer bestimmten Gruppe zu identifizieren, die man dingfest machen und schließlich überwinden könne. Al Qaida sei hingegen keine real existierende Organisation, sondern eine Strategie.<sup>241</sup> Andere sprechen allerdings von einer straffen Gliederung Al Qaidas in der Vertikalen, aber einer Vielzahl informeller Gruppen in der Horizontalen.<sup>242</sup> Treffender ist wohl das Bild einer „Hydra mit unzähligen Köpfen“<sup>243</sup>: Das Netzwerk arbeitet global, mit vielen tausend Mitgliedern und Ablegern in zahlreichen Ländern der Welt. Außerdem haben sich die Al-Qaida-Terroristen, nachdem sie ihren Rückzugsraum in Afghanistan sowie wichtige Ausbildungs- und Planungszentren verloren haben, der Lage angepasst. Die Dezentralisierung wurde forciert, immer kleinere, selbständig arbeitende Zellen werden lediglich durch ein ideologisches Band zusammengehalten.<sup>244</sup> Es sind „viele kleine Al Qaidas“<sup>245</sup> entstanden. Bin Ladin und der engere Führungskreis von Al Qaida sind Impulsgeber, Finanziere, Logistiker im Hintergrund. Die Täter, meist junge Männer, häufig aus der Mittelschicht, die vielfach bisher nicht weiter auffielen, gehen selbständig vor.

Aufgrund dieser Strukturen des islamistischen Terrornetzwerkes ist eine „Enthauptung“ oder auch völlige Zerschlagung einer einzelnen Gruppe wenig folgenreich. Die diffuse Organisationsstruktur locker verbundener internationaler Gruppen mit vielen unabhängigen Zellen macht die Bekämpfung schwierig: Die Gruppen sind schwer zu infiltrieren – nur gut strukturierte, vielköpfige Terroristenbewegungen können durch Sicherheitskräfte unterwandert werden. Die hohe Flexibilität hinsichtlich der Gewaltstrategien, die

---

240 Reuter, *Mein Leben ist eine Waffe*, S. 318.

241 Burke, Al Qaida, zitiert nach FAZ vom 28.8.2005, Nr. 195, S. 6.

242 Ulfkotte, FAZ vom 17.9.2001, Nr. 216, S. 4.

243 Bergen, *Heiliger Krieg Inc.*, S. 287.

244 Rüb, FASZ vom 17.11.2002, Nr. 46, S. 12.

245 Hermann, FASZ vom 17.11.2002, Nr. 46, S. 12.

je nach regionalen Gegebenheiten und politischer Lage variabel eingesetzt werden, trägt in erheblichem Maße zur Unberechenbarkeit der Akteure bei.

Hauptmerkmal dieses sogenannten neuen Terrorismus ist die völlige Entterritorialisierung<sup>246</sup> – der Täter und der Tatorte. Für die potentiell Betroffenen ist nicht nur das Wissen über das „Ob“ und „Wie“ einer Gefahr unsicher, sondern auch noch das Wissen über das „Wo“.<sup>247</sup> Es handelt sich um einen unsichtbaren Gegner, der weder mit einer Nation verknüpft noch an die Interessen einer konkreten politischen Basis gebunden ist.<sup>248</sup> Dieser neue Terrorismus operiert nicht nur international, sondern global und ist damit Teil einer zunehmend entgrenzten Welt. Nationalität, Herkunft, Grenzen spielen für Islamisten, die sich Al-Qaida bzw. ihren Schwesterorganisationen verschrieben haben, eine untergeordnete Rolle.<sup>249</sup> Der schon früher verwandte Begriff des „internationalen Terrorismus“<sup>250</sup> – etwa für die enge Zusammenarbeit von Terroristengruppen in vielen Ländern Anfang der 1970er Jahre<sup>251</sup>, so etwa der deutschen RAF mit einer palästinensischen Gruppe bei der in Mogadischu endenden Landshut-Entführung – erhält eine gänzlich neue Dimension. Der „alte“ multinationale Terrorismus, der sich vielfach durch Verbindungen zu staatlichen Regimen kennzeichnete<sup>252</sup>, wird abgelöst durch Netzwerke, die sich quer über den Globus erstrecken, aber nicht von Staaten gelenkt werden – auch wenn diese sie mitunter unterstützen. Dieses staatenunabhängige Agieren führt zu einer „Privatisierung der Gewalt“.<sup>253</sup> Geographisch reicht das Netz an Querverbindungen zwischen terroristischen Gruppen vom zentralafrikanischen Uganda über Ost- und Nordafrika, den Nahen Osten und Vorderasien bis hin zu den Philippinen.<sup>254</sup> Hauptstützpunkte des islamistischen Terrors<sup>255</sup> fanden und finden sich in Marokko und Somalia, Irak und Pakistan, Afghanistan und Syrien, Tschetschenien und Usbekistan, Indonesien und auf den Philippinen, aber auch in Europa. So war etwa die Wohnung in der Marienstraße 54 in Hamburg Planungszentrum für die An-

---

246 Siehe hierzu auch Bruha, AVR 2002, 383 (384).

247 Vgl. dazu Calliess, ZRP 2002, 1 (2).

248 Ritter, FAZ vom 19.9.2001, Nr. 218, S. 49.

249 Siehe dazu im einzelnen Laabs, FASZ vom 28.3.2004, Nr. 13, S. 4.

250 Siehe etwa dazu Laqueur, Terrorismus (1987), S. 338ff; Kreis, in: Funke, Terrorismus, S. 158ff.

251 S. dazu Rebmann, NJW 1985, 1735ff.

252 Siehe dazu Laqueur, Terrorismus (1987), S. 341.

253 Bruha, AVR 2002, 383 (386).

254 Ulfkotte, FAZ vom 17.9.2001, Nr. 216, S. 4.

255 Siehe dazu die Übersicht in FASZ vom 17.11.2002, Nr. 46, S. 13.

schläge des 11. September 2001 und wohl für einige Zeit eine Art Hauptquartier von Al Qaida in Europa.<sup>256</sup>

Anders als den traditionellen Terroristen fehlen dem neuen Terrorismus auch präzise Ziele. Stattdessen ergibt sich die Motivation aus einem Aufbegehren gegen „den Westen“ im allgemeinen und die Vereinigten Staaten im besonderen, das fanatisch-religiös inspiriert ist, sich aber nicht aus abstrakten politischen Ideologien speist.<sup>257</sup> Während im sozialrevolutionären und ethno-separatistischen Terrorismus ideologische Vorgaben dominant waren und aus ihnen die Strategie der Gruppe abgeleitet wurde, hat sich in den jüngeren Formen des internationalen Terrorismus die „Grammatik der Gewalt“ gegenüber politisch-ideologischen Vorgaben weitgehend verselbständigt.<sup>258</sup> Bei ihrem religiös-fundamentalistischen Kampf für eine „gerechte“ islamische Ordnung im Sinne des radikalen Islamismus sind komplexe Ansätze politischer Ziele nicht erkennbar. Bin Ladin wendet bzw. wandte sich gegen die militärische Präsenz der USA in Arabien, die Unterstützung Israels, die Bombardierung des Irak sowie die Unterstützung von Regimen wie in Ägypten und Saudi-Arabien, die sich in seinen Augen vom wahren Islam abgewendet haben.<sup>259</sup> Das knappe übergreifende Programm Al Qaidas lautet allgemein: Ermordung aller Ungläubigen, um einen weltweiten Gottesstaat zu errichten. Diese fehlende prägnante Bestimmbarkeit der Motive und Ziele der Terroristen führt dazu, dass sich weder die Kategorie der Täter soziologisch genau erklären lässt noch die Herleitung ihrer mörderischen Entschlossenheit möglich ist<sup>260</sup>. Das unscharfe politisch-ideologische Profil der Organisation – was nicht bedeutet, dass die Terroristen gleichsam blindwütig ohne Strategie agierten<sup>261</sup> – birgt für sie einen großen Vorteil: Das knappe, von einem radikalen Islamismus geprägte Programm gewährleistet eine Bündnisfähigkeit für unterschiedliche Gruppierungen von Marokko bis Indonesien.

Der neue Terrorismus stellt sich gegenüber dem traditionellen auch ungleich bedrohlicher dar. Die Anschläge des 11. September 2001 offenbarten eine neue Dimension der Rücksichtslosigkeit und des Zerstörungspotenzials des

---

256 Fielding/Fouda, *Masterminds of terror*, S. 142.

257 Hoffman, in: Hirschmann/Gerhard (Hrsg.), *Terrorismus als weltweites Phänomen*, S. 37 (39).

258 Herfried Münkler, *Grammatik der Gewalt*, FAZ vom 16.10.2002, Nr. 240, S. 8.

259 Bergen, *Heiliger Krieg Inc.*, S. 274f.; Cordesman, *Terrorism, Asymmetric Warfare and Weapons of Mass Destruction*, S. 60.

260 Siehe hierzu ausführlich Schmid, FASZ vom 17.7.2005.

261 Siehe dazu Schmid, FASZ vom 21.3.2004, Nr. 12, S. 15; Hoffman, *Terrorismus*, S. 245.

Terrorismus auf der einen sowie die enorme Verwundbarkeit moderner Staats- und Gesellschaftssysteme auf der anderen Seite.<sup>262</sup> Neue Waffen – insbesondere atomare, biologische und chemische – bergen ein größeres zerstörerisches Potential. Mit der Professionalisierung der Terroristen und den ihnen zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen hat auch die Fähigkeit zur Nutzung neuer technologischer Entwicklungen zugenommen, so dass der Zugriff auf Massenvernichtungswaffen möglich erscheint.<sup>263</sup> Auch der im Januar 2003 auf Außenministerebene zusammentreffende Sicherheitsrat sah insoweit eine ernste und wachsende Gefahr, dass Terroristen Zugang zu diesen Mitteln erhalten und sie dann nutzen.<sup>264</sup> Abgesehen von diesen bisher noch nicht realisierten Bedrohungen wird der neue Terrorismus von einem hohen Gewalt- und Zerstörungspotential geprägt – die Attentäter töten sich selbst und eine Vielzahl von Menschen und haben die Erregung von Schrecken von einem taktischen Element im Rahmen einer komplexen politisch-militärischen Strategie in eine selbständige Strategie verwandelt<sup>265</sup>: Wahllose Tötungen und grenzenlose Zerstörung statt politischer Erpressung.<sup>266</sup> Gleichwohl sind die Angriffe jedoch in der Regel sowohl überlegt als auch sorgfältig geplant.<sup>267</sup> Wegen der heutigen Möglichkeiten der Massenmedien lässt sich das Ziel der Erregung öffentlicher Aufmerksamkeit<sup>268</sup> – was wiederum mit verantwortlich ist für die wachsende Tödlichkeit terroristischer Gewaltakte<sup>269</sup> – besonders gut verwirklichen. Der sog. „CNN- bzw. Dschazira-Faktor“ gilt als eine entscheidende Innovation terroristischer Gewaltanwendung, die auf die Erzielung psychischer Effekte ausgerichtet ist.<sup>270</sup> Den „Terror als bewusst intendierten Massenmord“<sup>271</sup>,

---

262 Monar, *Integration* 2002, 171; Hirschmann, in: Hirschmann/Gerhard (Hrsg.), *Terrorismus als weltweites Phänomen*, S. 45 (48f.).

263 Siehe dazu auch Bassiouni, *Harvard International Law Journal*, Vol. 43, 83; Hirschmann, in: Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Hrsg.): *Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen*, S. 453 (464ff.); Hoffman, in: Hirschmann/Gerhard (Hrsg.), *Terrorismus als weltweites Phänomen*, S. 37 (40f); Schilling, *Internationale Politik* 12/2001, S. 31 (36); Dederer, *JZ* 2004, 421.

264 Vgl. die UN-Resolution S/RES/1456(2003) vom 20. Januar 2003: „there is a serious and growing danger of terrorist access to and use of nuclear, chemical, biological and other potentially deadly materials, and therefore a need to strengthen controls on these materials“.

265 Münkler, *FAZ* vom 16.10.20002, Nr. 240, S. 8.

266 Bruha, *AVR* 2002, 383 (385f.); Ritter, *FAZ* vom 19.9.2001, Nr. 218, S. 49.

267 Hoffman, *Terrorismus*, S. 209.

268 Siehe dazu auch Hirschmann, in: Hirschmann/Gerhard (Hrsg.), *Terrorismus*, S. 45.

269 Hofmann, *Terrorismus*, S. 270.

270 Münkler, *Internationale Politik* 12/2001, S. 11.

271 Drewermann, *Krieg ist Krankheit*, S. 11.

verübt durch nichtstaatliche Akteure, hat es vor dem 11. September 2001 nicht gegeben.

Die neue Form der Gewalt wirkt sich nicht nur in einer dramatisch gestiegenen Zahl der Todesopfer aus, sondern zeigt sich vor allem durch den Einsatz von „Selbstmordattentätern“<sup>272</sup>, was einen wesentlichen Unterschied zu den Terroristen der siebziger und achtziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts ausmacht. Auch wenn bereits die jüdischen Sicarier in der Antike, die Assasinen des Mittelalters und muslimische Kämpfer gegen die westlichen Kolonialmächte im 18. Jahrhundert ihr Leben als Waffe eingesetzt haben, sind Selbstmordattentate erst in den letzten beiden Jahrzehnten wieder aufkommen und haben nach der schiitischen Hizbullah und der Hamas vor allem mit dem Al-Qaida-Terrorismus zunehmend weltweite Verbreitung gefunden.<sup>273</sup> Seit 1983 bis Mai 2005 kamen in 26 Ländern mehr als 1100 Selbstmordattentäter zum Einsatz.<sup>274</sup> Dass die Attentäter ihren Selbsterhaltungstrieb überwinden und ihren Tod – neben dem Tod tausender anderer Menschen – nicht nur in Kauf nehmen, sondern ihn bewusst einsetzen, macht sie so schwer kalkulier- und berechenbar und lässt die repressive und generalpräventive Wirkung des Strafrechts verpuffen: „Abschreckung, Strafe und Sühne werden bedeutungslos angesichts eines Täters, der sich im Moment seines Siegs zugleich die schwerste Strafe selbst auferlegt.“<sup>275</sup>

In der politischen Konturlosigkeit, den flachen Hierarchien und der weltweiten Ausdehnung liegen auch der Erfolg des Finanzierungssystems und damit die Bereitstellung erheblicher finanzieller Ressourcen begründet: Potentielle Finanziere und Unterstützer werden nicht durch von ihnen nicht geteilte Zielsetzungen und scharfe Dominanzansprüche der Spitze verschreckt. Durch die Terroranschläge in aller Welt beweist das Netzwerk zugleich gegenüber seinen weltweiten Sponsoren seine Aktionsfähigkeit und setzt so immer neue Spendenwellen in Gang.<sup>276</sup> Der Al-Qaida-Terrorismus finanziert sich aus verschiedenen Quellen. Allein Bin Ladins Vermögen wurde jedenfalls Ende der 1990er Jahre auf 300 Millionen Dollar geschätzt.<sup>277</sup> Es gibt zwar Stimmen, die behaupten, Bin Ladin habe große Teile seines Vermögens

272 Ausführlich zu diesem Phänomen: Reuter, Mein Leben ist eine Waffe.

273 Reuter, Mein Leben ist eine Waffe, S. 17, 19, 32ff.

274 Studie des Jaffee-Zentrums für Strategische Studien an der Universität Tel Aviv; zitiert nach Rössler, FAZ vom 3.8.2005, Nr. 178, S. 8.

275 Reuter, Mein Leben ist eine Waffe, S. 11.

276 Münkler, FAZ vom 16.10.2002, Nr. 240, S. 8.

277 FAZ vom 4.1.1999, Nr. 2, S. 2; Hirschmann, in: Hirschmann/Gerhard (Hrsg.), Terrorismus als weltweites Phänomen, S. 45 (49 Fn. 26).

im Sudan eingebüßt<sup>278</sup> oder sei sogar 1996 mit erschöpften finanziellen Reserven in Afghanistan angekommen.<sup>279</sup> Nach wie vor gelten aber seine Ressourcen als eine Finanzierungsquelle. Das Vakuum, das dadurch entstand, dass die zum Teil als „Schurken-Staaten“ bezeichneten Länder aufgrund des Drucks der internationalen Staatengemeinschaft als Unterstützer weitgehend ausfielen, haben Private gefüllt.<sup>280</sup> Neben den Vermögen einzelner kommt der Finanzierung durch islamische Wohltätigkeitsorganisationen eine wichtige Rolle zu.<sup>281</sup> Bin Ladin ist es seit den 1980er Jahren gelungen, einen erheblichen Teil ihrer Spendenmittel in seine Kanäle zu leiten.<sup>282</sup> Zahlreiche der islamischen Wohltätigkeitsorganisationen unterhalten bei Banken am Golf, die auf zinsfreier Grundlage arbeiten, Konten, auf die reiche Golfaraber erhebliche Spenden einzahlen und so ihren muslimischen Pflichten nachkommen. Denn die Gabe von Almosen (Zakat) ist eine der fünf Säulen des Islam. Was mit dem Geld im einzelnen geschieht, ist für viele nachrangig.<sup>283</sup> Dass bei den Wohltätigkeitsvereinen zumindest vielfach ein Teil der Gelder tatsächlich für wohltätige Zwecke genutzt wird, macht es schwierig, die Finanzierung von terroristischen Tätigkeiten aufzudecken.<sup>284</sup> Ferner sind als Finanzquellen Erlöse aus der organisierten Kriminalität zu nennen. Wenngleich sie unterschiedliche Ziele verfolgen, profitieren Verbrechersyndikate und Terrororganisationen voneinander und arbeiten deshalb zusammen: Die Terroristen benötigen Gelder, um ihre Aktionen zu finanzieren; die Akteure der organisierten Kriminalität wollen sich bereichern.<sup>285</sup> Seit Anfang der 1990er Jahre haben sich die Verbindungen des Terrorismus zum organisierten Verbrechen, vor allem zum Drogenhandel, verstärkt, dessen Erträge dann der Geldwäsche unterzogen werden. Zu den weiteren illegalen Methoden der Finanzierung gehören Schmuggel, Erpressung und Betrug.

---

278 Nach Hermann, FAZ vom 29.9.2001, Nr. 227, S.15, soll Bin Ladin einem arabischen Journalisten in London anvertraut haben, bei seinem Engagement im Sudan habe er 150 Millionen Dollar verloren.

279 Vor seiner Ausreise aus dem Sudan, veranlasst durch den Druck Saudi-Arabiens auf den Sudan, soll er keine Zeit mehr zur Regelung seiner dortigen Vermögensverhältnisse gehabt haben und die Landwirtschaft, auf die er seine Aktivitäten im Sudan weg von der Bauwirtschaft konzentriert haben soll, hätte gerade erst begonnen, Gewinne abzuwerfen (vgl. Hermann, FAZ vom 29.9.2001, Nr. 227, S.15).

280 Siehe zu den Finanzquellen der Terroristen auch Bantekas, AJIL 2003, 315 (316).

281 FAZ vom 19.11.2002, Nr. 269, S. 11; s. dazu auch Ulfkotte, Der Krieg in unseren Städten, S. 95ff.

282 Vgl. hierzu Hermann, FAZ vom 29.9.2001, Nr. 227, S.15.

283 Hermann, FAZ vom 29.9.2001, Nr. 227, S.15.

284 S. dazu auch Ulfkotte, Der Krieg in unseren Städten, S. 97.

285 Ulfkotte, Der Krieg in unseren Städten, S. 132.

## 2. Entwicklung der Sanktionen zur Terrorismusbekämpfung

Die Entwicklungslinien zu den Sanktionen zur Terrorismusbekämpfung, die auf die Austrocknung der finanziellen Ressourcen gerichtet sind, lassen sich zu verschiedenen Ausgangspunkten zurückverfolgen und in bestimmte Gesamtzusammenhänge einordnen. Zunächst ist deshalb der Blick auf die Grundzüge der (bisherigen) allgemeinen internationalen und nationalen Terrorismusbekämpfung zu richten, der sich dann verengt auf die Maßnahmen zur Bekämpfung seiner Finanzierung. Die Sperrung finanzieller Ressourcen lässt sich insbesondere in den Zusammenhang der staatenbezogenen (Finanz-)Sanktionen einordnen. Schließlich soll die Praxis der Vereinten Nationen im Bereich der Friedenssicherung betrachtet werden.

### a. Internationale und nationale Terrorbekämpfung

Seit den späten sechziger Jahren gibt es eine ausgedehnte Expertendiskussion über die Gründe, Formen und Folgen des Terrorismus und auch darüber, wie man ihn wirksam bekämpfen kann. Die Bekämpfung des Terrorismus, die mit dem linken Terrorismus in Europa einen ersten und mit dem soeben beschriebenen neuen Terrorismus vor allem nach dem 11. September 2001 einen zweiten Höhepunkt erreichte, erfolgte durch Regelungen auf drei Ebenen. Es wurden internationale Übereinkommen abgeschlossen, innerstaatlich Maßnahmen zu ihrer Umsetzung sowie eigenständige Regelungen geschaffen und (später) im Rahmen von EG und EU Rechtsakte verabschiedet. Sowohl bei den internationalen Übereinkommen als auch bei nationalen legislativen Maßnahmen war eine Systematik kaum erkennbar. Sie waren regelmäßig Reaktionen auf bestimmte Terrorakte.<sup>286</sup> Dies wird am Beispiel Deutschlands anschaulich: Das im „Deutschen Herbst“ erlassene Kontaktsperregesetz<sup>287</sup>, aber auch noch das Gesetz zur Änderung der Strafprozessordnung mit der Neufassung des § 103 StPO vom April 1978<sup>288</sup> waren unmittelbare Reaktionen auf die Schleyer-Entführung<sup>289</sup>; letztlich orientierten sich alle Regelungen an der RAF, ihren Strukturen und ihrer Vorgehensweise.<sup>290</sup> Das Kennzeichen vieler der Gesetze aus dieser Zeit war die außergewöhnliche schnelle Verabschiedung in einer hektischen und emotional aufgeladenen Stimmung aus Anlass bestimmter Verbrechen oder neuer als

286 Siehe dazu ausführlich Herzog, *Terrorismus*, S. 432ff.

287 Gesetz zur Änderung des Einführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetz vom 30.9.1977, BGBl. I, 1877.

288 Gesetz zur Änderung der Strafprozessordnung vom 14.4.1978, BGBl. I, S. 497.

289 Jahn, ZRP 2002, 109; Rudolphi, JA 1979, 1.

290 Vgl. dazu auch Klink, in: Hirschmann/Gerhard (Hrsg.), *Terrorismus als weltweites Phänomen*, S. 241 (243ff.).

schockierend empfundener Prozess-Taktiken der Angeklagten – mit der Folge vielfach unpräziser und mitunter zu extensiver Regelungen.<sup>291</sup> Dies gilt jedoch nicht nur für diese Zeit: Auch die Resolutionen 1368 und 1373 (2001) oder die deutschen Antiterrorpakete wurden unter dem starken emotionalen Einfluss nach den Anschlägen des 11. September 2001 und unter erheblichem Zeitdruck verabschiedet.<sup>292</sup>

Trotz auch verschiedener präventiver Zielsetzungen war und ist Schwerpunkt der Terrorismusbekämpfung das Strafrecht, sowohl international als auch national. In Deutschland konnte die Terrorismusgesetzgebung weitgehend mit der Änderung und Einfügung, Ausdehnung und Verschärfung von Vorschriften des Straf- und Strafprozessrechts gleichgesetzt werden. Zu den in diesem Zusammenhang verabschiedeten Sonderregelungen zählen insbesondere § 129a StGB, der Straftatbestandes der Bildung einer terroristischen Vereinigung, sowie das Kontaktsperregesetz, die Reduktion verschiedener Beschuldigten- und Verteidigerrechte und die Einführung einer Kronzeugenregelung.<sup>293</sup> Auch die erste internationale Befassung mit den Problemen des Terrorismus – nebst Versuchen, einige Charakteristika desselben zu bestimmen – erfolgte während der internationalen Konferenzen zur Vereinheitlichung des Strafrechts (1927 bis 1935).<sup>294</sup> Am 14. September 1963 wurde auf Initiative der Vereinten Nationen das Übereinkommen über strafbare und bestimmte andere an Bord von Luftfahrzeugen begangene Handlungen verabschiedet.<sup>295</sup> In den folgenden Jahrzehnten entstanden zahlreiche Abkommen, die sich mit einzelnen Erscheinungs- und Begehungsformen des Terrorismus befassten.<sup>296</sup> Die Konventionen folgen alle dem gleichen Grund-

---

291 Rudolphi, JA 1979, 1.

292 Vgl. dazu auch Huber, NVwZ 2002, 787 (794).

293 S. etwa 14. Strafrechtsänderungsgesetz vom 22.4.1976 (BGBl. I, S. 1056); Gesetz zur Änderung des Strafrechtsgesetzbuches und anderer Gesetze vom 18.8.1976 (BGBl. I, S. 2181), mit der Einführung von § 129a StGB; Gesetz zur Änderung der Strafprozessordnung vom 16.2.1978 mit der Einfügung von etwa §§ 103, 111, 148, 138a, 163b, 163c StPO (siehe dazu Rudolphi, JA 1979, 1ff.); aber auch Gesetz zur Bekämpfung des Terrorismus (BGBl. I 1986, 2566; kritisch dazu etwa Dencker, StV 1987, 117ff.); Überblick über die wesentlichen Gesetze bei Rabert, Links- und Rechtsterrorismus in der Bundesrepublik Deutschland, S. 57ff.; zur Bekämpfung des Terrorismus durch das Strafrecht vgl. auch Kühl, NJW 1987, 737f.

294 Siehe dazu im einzelnen Herzog, Terrorismus, S. 51ff., insb. S. 59.

295 Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft, Tokio, 14.9.1963.

296 Übereinkommen zur Bekämpfung der widerrechtlichen Inbesitznahme von Luftfahrzeugen (Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, sog. „Hi-jacking-Übereinkommen“), Den Haag, 16.12.1970; Übereinkommen zur Bekämpfung

muster: Die Straftaten werden festgelegt und definiert und die Staaten verpflichtet, die Straftäter entweder selbst strafrechtlich zu verfolgen und angemessen zu bestrafen oder auf Verlangen eines anderen geschädigten Staates auszuliefern.<sup>297</sup> Was für die internationalen Übereinkommen mit ihren bereichsspezifischen Ansätzen gilt, trifft auch ansonsten auf die herkömmliche Terrorismusbekämpfung zu: Statt eines Gesamtkonzeptes geht es vielfach um Einzelfragen und die Schaffung von Sondernormen. Über ein globales Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus, für das beispielsweise schon 1972 von den Vereinigten Staaten ein entsprechender Vorschlag in die Generalversammlung der Vereinten Nationen eingebracht worden war<sup>298</sup>, ist bis heute keine Einigkeit erzielt.<sup>299</sup> Auch das Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Terrorismus (Europäische Terrorismuskonvention)<sup>300</sup> aus dem Jahr 1977, dessen Anwendung

---

fung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt, Montreal, 23.9.1971; Protokoll zur Bekämpfung widerrechtlicher gewalttätiger Handlungen auf Flughäfen (Protocol on the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving Internationale Civil Aviation, supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation); Montreal, 24.2.1988; Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents, New York, 14.12.1973; International Convention against the Taking of Hostages, New York, 17.12.1979; Convention on the Physical Protection of Nuclear Material, Wien, 3.3.1980; Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation, Rom, 10.3.1988; Protocol for Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms located on the Continental Shelf, Rom, 10.3.1988; International convention for the Suppression of Terrorist Bombings vom 15.12.1997 (siehe dazu Samuel M. Witten, *AJIL* 92 (1998), 774ff.); siehe dazu Lagoni, in: Funke (Hrsg.), *Terrorismus*, S. 259 (262ff.); Heintze, in: Hirschmann/Gerhard (Hrsg.), *Terrorismus als weltweites Phänomen*, S. 217 (230ff.); Herzog, *Terrorismus*, S. 169ff., insb. S. 201ff.

297 Heintze, in: Hirschmann/Gerhard (Hrsg.), *Terrorismus als weltweites Phänomen*, S. 217 (230); Lavalle, *ZaöRV* 60 (2000), 491 (494); Tomuschat, *EuGRZ* 2002, 535 (537).

298 Vgl. dazu Lagoni, in: Funke (Hrsg.), *Terrorismus*, S.259 (265f.); Heintze, in: Hirschmann/Gerhard (Hrsg.), *Terrorismus als weltweites Phänomen*, S. 217 (221).

299 Siehe zu den Vorgängen in der Generalversammlung im einzelnen Herzog, *Terrorismus*, S. 70ff; zu den Gründen des bisherigen Scheiterns auch Rabert, *Links- und Rechtsterrorismus in der Bundesrepublik Deutschland*, S. 86f.; Tomuschat, *DÖV* 2006, 357 (360).

300 Vom 27.1.1977 (an dem Tag unterzeichneten in Straßburg 17 der 19 Mitgliedstaaten des Europarats das Übereinkommen); veröffentl.: *UN Treaty Series*, 90ff./1979, Vol. 1137, I-17828; siehe dazu Herzog, *Terrorismus*, S. 375ff.; Bartsch, *NJW* 1977, 1985ff.; Oppermann, *FS Schlochauer*, S. 495 (507f.); von Pollern, *BayVBl.* 1977, 692ff.; Stein, *ZaöRV* 37 (1977), 668ff.

zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften durch ein weiteres Übereinkommen vereinbart wurde<sup>301</sup>, betrifft ungeachtet des allgemeinen Titels nur Teilaspekte. Es enthält allein auslieferungs- und rechtshilferechtliche Bestimmungen.<sup>302</sup>

Auch die Europäische Union hat zahlreiche Erklärungen und spezifische Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus verabschiedet<sup>303</sup>, bei denen es vorwiegend um Änderungen bei den bzw. Abschaffung der Auslieferungsverfahren und Angleichung von Straftatbeständen ging.<sup>304</sup> Art. 29 EU, der als Ziel der Union benennt, den Bürgern in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ein hohes Maß an Sicherheit zu bieten<sup>305</sup>, bezeichnet Terrorismus als eine Kriminalitätsform, die gemeinsam auf drei Ebenen zu bekämpfen sei: engere Zusammenarbeit der Polizei-, Zoll- und anderer zuständiger Behörden in den Mitgliedstaaten, einschließlich Europol<sup>306</sup>, engere Zusammenarbeit der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten sowie Annäherung der Strafvorschriften der Mitgliedstaaten. Auch der am 13. Juni 2002 vom Rat auf Vorschlag der EG-Kommission<sup>307</sup> verab-

---

301 Übereinkommen über die Anwendung des Europäischen Übereinkommens zur Bekämpfung des Terrorismus zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften (Dubliner Übereinkommen), abgedruckt in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, 12, 1979, S. 102.

302 Ziel war die Beseitigung des wesentlichen Hindernisses bei der Auslieferung: das Prinzip der Nichtauslieferung wegen politischer Taten; eine Auslieferungsverpflichtung wurde allerdings nicht begründet; dazu Stein, ZaöRV 37, 668 (671ff.); Bartsch, NJW 1977, 1985; Vogler, Jura 1992, 586 (591).

303 Vgl. die Aufzählung im Rahmenbeschluss des Rates vom 13.6.2002 zur Terrorismusbekämpfung (2002/475/JI), ABl. L 164/3, Begründung 5.

304 So beschloss der Europäische Rat von Tampere, dass die förmlichen Auslieferungsverfahren nach rechtskräftiger Verurteilung zwischen den Mitgliedstaaten abgeschafft und durch eine einfache Überstellung dieser Personen ersetzt werden sollten: Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere (15. und 16.10.1999), Punkt 35; <http://ue.eu.int/en/Info/eurocouncil/index.htm> (23.1.2003); siehe hierzu auch die Entschließung des Europäischen Parlamentes zur Rolle der Union beim Kampf gegen den Terrorismus vom 5.9.2001, in der eine Abschaffung förmlicher Auslieferungsverfahren sowie insbesondere eine Angleichung der Straftatbestände im Bereich des Terrorismus gefordert wird, ABl. C 72 vom 21.3.2002, S. 7; ABl. C 72E vom 21.3.2002, S. 135ff.

305 Siehe dazu auch Vorschlag der Kommission für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Terrorismusbekämpfung vom 19.9.2001, KOM (2001) 521 endgültig, 2001/0217 (CNS), Begründung 5.

306 Durch Ratsbeschluss vom 3. Dezember 1998 hat die seit dem 1. Oktober 1998 offiziell tätige Behörde Europol auch ein Mandat für die Terrorismusbekämpfung erhalten (ABl. C 26 vom 30.1.1999, S. 22).

307 ABl. C 332 E vom 27.11.2001, S. 300.

schiedete Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung hatte die Angleichung einzelstaatlicher Vorschriften zu terroristischen Straftaten sowie die Stärkung der Strafvorschriften insgesamt im Bereich des Terrorismus zum Ziel.<sup>308</sup> Die Kommission sah dies – zusammen mit dem Vorschlag zur Einführung eines Europäischen Haftbefehls – als Kernstück der Terrorismusbekämpfung an.<sup>309</sup> Sie verkannte allerdings nicht, dass derartige Maßnahmen im Bereich des Strafrechts, auf europäischer Ebene im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit, nicht ausreichen.<sup>310</sup> In der Begründung zum Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates heißt es, die Einbeziehung sämtlicher Sicherheitsaspekte erfordere möglicherweise zusätzliche Aktionen beispielsweise im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.<sup>311</sup>

In der Tat sind alle Aspekte der Unionspolitik angesprochen – der internationale Terrorismus stellt eine „säulenübergreifende“ („cross-pillar“)<sup>312</sup> Herausforderung dar, der nur im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit sowie der Gemeinschaftspolitiken wirksam begegnet werden kann.

## **b. Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus**

Die Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus gilt schon seit einiger Zeit als probates Mittel der Terrorismusbekämpfung. Seit Dezember 2000 zunächst gegen Al Qaida und Bin Ladin, nach dem 11. September 2001 gegen sämtliche Terroristen mit zahlreichen Maßnahmen und mit Nachdruck betrieben, ist das Sperren finanzieller Ressourcen aber schon zuvor Gegenstand politischer Bemühungen gewesen.

### **aa. Internationale Anstrengungen**

Im Umfeld des 1999 verabschiedeten internationalen Übereinkommens zur Bekämpfung der Finanzierung terroristischer Aktivitäten (Finanzierungs-

---

308 Rahmenbeschluss des Rates vom 13.6.2002 zur Terrorismusbekämpfung (2002/475/JI), ABl. L 164/3 vom 22.6.2002.

309 Vorschlag der Kommission für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Terrorismusbekämpfung vom 19.9.2001, KOM (2001) 521 endgültig, 2001/0217 (CNS), Begründung 1.

310 Vgl. hierzu schon Kühl, NJW 1987, 737.

311 Vorschlag der Kommission für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Terrorismusbekämpfung vom 19.9.2001, KOM (2001) 521 endgültig, 2001/0217 (CNS), Begründung 2.

312 So Monar, *integration* 2002, 171 (172), im Hinblick auf die außenpolitischen, wirtschaftlichen, finanziellen und potenziell militärischen Implikationen.

übereinkommen)<sup>313</sup> wurde in verschiedenen internationalen Gremien die Notwendigkeit der Austrocknung der finanziellen Ressourcen von Terroristen betont. So hat etwa der Sicherheitsrat in seiner allgemein gehaltenen Resolution 1269 (1999) – die an eine Deklaration der Generalversammlung zu „Measures to eliminate international terrorism“ anknüpfte<sup>314</sup> – erklärt, die Unterbindung der Finanzierung des Terrorismus müsse Bestandteil seiner Bekämpfung sein. Die Unterdrückung von internationalen terroristischen Handlungen stelle einen wesentlichen Beitrag zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit dar. Der Sicherheitsrat forderte die Staaten auf, durch Kooperation und Koordination die Vorbereitung und Finanzierung terroristischer Handlungen mit allen rechtmäßigen Mitteln zu verhüten und zu unterbinden. Der Rat der EU gab am Tag der Verabschiedung des Übereinkommens eine Empfehlung betreffend die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Finanzierung von terroristischen Gruppierungen<sup>315</sup>, wobei er die Notwendigkeit der verstärkten Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten unter Einbeziehung von Europol und des erweiterten Austausches von Informationen betonte.

Zur Realisierung der politischen Absichtserklärungen – einschließlich der Ratifizierung des Finanzierungsübereinkommens – kam es jedoch erst nach dem 11. September 2001, wie auch zur Ergreifung weiterer Maßnahmen, etwa im Bereich der Geldwäsche.<sup>316</sup> Die OSZE hat – unter Bezugnahme auf das Übereinkommen sowie die UN-Resolution 1373 (2001) – die Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus als eine Maßnahme in ihren Bukarester Aktionsplan aufgenommen und dabei noch einmal explizit das Einfrieren terroristischer Vermögen genannt.<sup>317</sup> Die Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) publizierte am 31. Oktober 2001 neue Empfehlungen im Zusammenhang mit der Finanzierung des Terrorismus<sup>318</sup>, die sich

---

313 International Convention for the suppression of the financing of terrorism, 9.12.1999; zum deutschen Text siehe BT-Drs. 15/1507 vom 2.9.2003 und BGBl. 2003 II, S. 1924.

314 Resolution 49/60 der UN-Generalversammlung vom 9.12.1994.

315 Empfehlung des Rates vom 9.12.1999, ABl. C 373/1 vom 23.12.1999.

316 Vgl. etwa Geldwäscherichtlinie 2001/97/EG vom 4.12.2001, ABl. L 344/76 vom 28.12.2001, zur Änderung der europäischen Anti-Geldwäsche-Richtlinie 91/308/EWG (ABl. L 166/77 vom 28.6.1991), in Deutschland umgesetzt durch das Geldwäschebekämpfungsgesetz vom 8.8.2002 (BGBl. I 2002, S. 3105).

317 The Bucharest plan of action for combating terrorism (Bukarester Aktionsplan gegen Terror) III 24; 9. Treffen des Ministerrats am 3. und 4.12.2001 in Bukarest.

318 <http://www.oecd.org/fatf> (23.1.2003).

unter anderem mit dem Einfrieren und der Beschlagnahme terroristischer Vermögen befassen.<sup>319</sup>

## **bb. Übereinkommen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung**

Dem 1999 verabschiedeten internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung, das von Frankreich initiiert, von den USA und den übrigen G-8-Staaten maßgeblich unterstützt<sup>320</sup> und von den 188 Mitgliedern der UN-Generalversammlung angenommen wurde, kommt bei der Austrocknung terroristischer Ressourcen besondere Bedeutung zu.<sup>321</sup>

### **(1) Inhalte**

Ziel des Finanzierungsübereinkommens ist das Verbot materieller und finanzieller Unterstützung von Terroristen.<sup>322</sup> Es beinhaltet gegenüber den vorherigen – begehungsspezifischen – internationalen Übereinkommen zur Terrorismusbekämpfung zwei neuartige Aspekte. Zum einen orientiert es sich nicht an einer spezifischen Begehungsform und zum anderen hat es nicht die unmittelbaren Aktivitäten, sondern die hinter dem Terrorismus stehenden sowie die ihn erst ermöglichenden Personen und Organisationen zum Gegenstand.<sup>323</sup> Weil sie insgesamt die Finanzierung des Terrorismus bekämpfen wollten, waren die Staaten gezwungen, die früheren bereichsspezifischen und pragmatischen Ansätze der Einzelabkommen<sup>324</sup>, über die man sich weit leichter einigen konnte als über die Bewertung terroristischer Gewalt im allgemeinen<sup>325</sup>, hinter sich zu lassen. Vergleichbar mit früheren Konventionen verpflichten sich auch hier die Staaten, für eine Strafbarkeit bestimmter Handlungen nach nationalem Recht und der Schwere der Taten angemessene Strafen zu sorgen (Art. 4).

319 Vgl. Nobel, SJZ 2002, 12 (14); ausführlich zur FATF auch Bantekas, AJIL 2003, 315 (319ff.).

320 Die G-8-Staaten haben die Austrocknung der Finanzquellen der Terroristen nach eigenen Erklärungen auch nach dem 11. September in den Mittelpunkt ihrer Bemühungen um die Bekämpfung des Terrorismus gestellt, vgl. etwa das Hintergrundpapier „Zusammenarbeit der G8 bei der Terrorismusbekämpfung seit dem 11. September 2001, Ein gemeinsames Bekenntnis zur Bekämpfung des Terrorismus“ aus Juni 2002.

321 Siehe dazu Lavalle, ZaöRV 60 (2000), 491ff.; Peterke, Humanitäres Völkerrecht 2001, 217ff.

322 Siehe hierzu im einzelnen Peterke, Humanitäres Völkerrecht 2001, 217ff.

323 Finke/Wandscher, VN 2001, 168 (170).

324 Kotzur, AVR 2002, 454 (457); Hummrich, DRiZ 2004, 193; Finke/Wandscher, VN 2001, 168; Bantekas, AJIL 2003, 315.

325 Oeter, AVR 2002, 422 (426).

Kern des Abkommens ist Art. 2, der die Finanzierung terroristischer Akte unter Strafe stellt. Danach begeht jeder eine Straftat nach dem Übereinkommen, wer, gleichviel durch welches Mittel, unmittelbar oder mittelbar widerrechtlich oder vorsätzlich Mittel bereitstellt oder beschafft mit dem Vorsatz, sie für die in diesem Übereinkommen genannten Handlungen zu verwenden oder in dem Wissen, dass sie ganz oder teilweise für diese Handlungen verwendet werden sollen (Art. 2 Abs. 1). Die Strafbarkeit hängt nicht davon ab, dass die beschafften oder bereitgestellten Gelder tatsächlich zur Ausführung der genannten Handlungen verwendet wurden (Art. 2 Abs. 3). Handlungen im vorgenannten Sinne sind zunächst solche, die eine Straftat im Rahmen eines der im Anhang aufgeführten internationalen Übereinkommen darstellen. Dann folgt – im Stile einer Generalklausel – die bereits oben erörterte Beschreibung der außerdem erfassten Handlungen, die letztlich nichts anderes als ein Versuch der Definition des Terrorismus ist (ohne diesen Begriff ausdrücklich zu verwenden).<sup>326</sup> Kern ist also die Verhinderung sämtlicher materieller Hilfen<sup>327</sup>, in dem diese unter Strafe gestellt werden.

## (2) Vergleich mit den UN-Resolutionen

Die Ähnlichkeiten und teilweise sogar wörtlichen Übereinstimmungen des Finanzierungsübereinkommens mit der Resolution 1373 (2001) sind unverkennbar. Dass es Überschneidungen des Übereinkommens – auch mit den hier zu untersuchenden finanziellen Beschränkungsmaßnahmen – gibt<sup>328</sup>, hängt damit zusammen, dass die Unterzeichnung und Ratifikationen des Übereinkommens sich zeitlich mit der Verabschiedung der UN-Resolutionen und EG-Verordnungen überschneidet. Das Abkommen wurde zwar bereits am 9. Dezember 1999 abgeschlossen, die Frist zur Unterzeichnung lief aber bis zum 31. Dezember 2001. Zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Resolution 1373 (2001) war das Übereinkommen mangels ausreichender Anzahl an Ratifizierungen durch die Vertragsstaaten noch nicht in Kraft, was dem Sicherheitsrat bewusst war. Bisher hatten es nur Botswana, Sri Lanka, Großbritannien und Usbekistan ratifiziert und 46 andere unterzeichnet.<sup>329</sup> Deshalb gab der Sicherheitsrat den Staaten in der Resolution 1373 (2001) die unverbind-

---

326 Siehe hierzu oben B.II.1.a.

327 Lavalle, ZaöRV 60 (2000), 491 (497), weist zu Recht darauf hin, dass es – entgegen dem Titel der Konvention – nicht um „financing“ geht, sondern vielmehr in einem viel weiteren Sinne um „material assistance“.

328 Zum Verhältnis zur Resolution 1373 (2001) insgesamt (also auch hinsichtlich ihrer weiteren, hier nicht untersuchten Regelungen, etwa zur Kriminalisierungspflicht der Ziff. 1 b) und zu Ziff. 2) vgl. Peterke, Humanitäres Völkerrecht 2001, 217 (218ff.).

329 Szasz, AJIL 2002, 901 (903).

liche Empfehlung, sobald wie möglich Vertragsparteien zu werden. Auch der Rat der EU forderte in seinen im Rahmen der außerordentlichen Tagung am 20. September 2001 in Brüssel verabschiedeten Schlussfolgerungen die Mitgliedstaaten auf, so rasch wie möglich das Finanzierungsübereinkommen zu ratifizieren und die erforderlichen Durchführungsmaßnahmen zu treffen.<sup>330</sup> In Kraft trat das Abkommen schließlich erst am 10. April 2002.<sup>331</sup>

*Bantekas* bezeichnet die Aufforderung an die Staaten, dem Finanzierungsübereinkommen beizutreten, als *ironic*, schließlich beinhalte die Resolution mehr oder weniger die gleichen Verpflichtungen.<sup>332</sup> Dies bedarf für die hier zu untersuchenden Maßnahmen der UN-Resolutionen 1373 (2001) und 1390 (2002) allerdings näherer Betrachtung. Art. 8 der Konvention betrifft ebenfalls das Einfrieren von Geldern. Danach soll jeder Staat zwecks möglicher Konfiskation geeignete Maßnahmen ergreifen, um alle Gelder zu identifizieren, aufzuspüren, einzufrieren oder zu beschlagnahmen, die benutzt wurden oder dafür bestimmt waren, Straftaten im Sinne des Art. 2 zu begehen, oder die aus solchen Straftaten erlöst wurden. Weiter sollen alle Staaten geeignete Maßnahmen ergreifen, um diese Gelder einzuziehen. Voraussetzung für ein Einfrieren i.S.d. Art. 8 der Konvention ist daher, dass eine Tat im Sinne des Art. 2 (Bereitstellen und Sammeln von Geldern) begangen wurde oder der Erlös aus solch einer Tat stammt.

Während Bezugsobjekte der Nr. 1 c der Resolution 1373 (2001) sowie Nr. 2 a der Resolution 1390 (2002) Gelder, andere finanzielle Vermögenswerte oder wirtschaftliche Ressourcen sind, betrifft Art. 8 Abs. 1 des Übereinkommens nur das Einfrieren von Geldern. Gelder werden jedoch gem. Art. 1 Abs. 1 definiert als Vermögenswerte jeder Art, ob körperlich oder nicht, beweglich oder unbeweglich. Der Definition unterfallen damit nicht nur geldwerte Ressourcen, sondern – weit über die lexikalische Bedeutung des Begriffs hinaus – von Waren bis hin zu Immobilien alle Objekte, die einen Geldwert haben.<sup>333</sup> Damit dürften die Bezugsobjekte der Vorschriften im wesentlichen inhaltlich identisch sein.<sup>334</sup>

---

330 Veröffentlichung der „Schlussfolgerungen“ in *Internationale Politik* 12/2001, S. 94 (97).

331 Artikel 26 Abs. 1 bestimmt für das Inkrafttreten den 30. Tag nach der Hinterlegung der 22. Urkunde der Ratifikation, Annahme, Genehmigung oder Beitritt beim Generalsekretär der Vereinten Nationen.

332 *Bantekas*, *AJIL* 2003, 315 (326); siehe näher dazu unten.

333 *Lavalle*, *ZaöRV* 60 (2000), 491 (496f.); *Peterke*, *Humanitäres Völkerrecht* 2001, 217 (219).

334 Siehe näher zur Auslegung der Begriffe in den hier untersuchten Sanktionen unten C.I.2.a.aa.

Auch hinsichtlich des Bereitstellungsverbotes von Vermögenswerten in den Resolutionen 1373 (2001) sowie 1267 (1999), 1333 (2000) und 1390 (2002) ergeben sich Überschneidungen. Nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 des Übereinkommens sind alle Vertragsstaaten verpflichtet, alle weiteren Rechtssubjekte neben natürlichen Personen im Hoheitsgebiet eines Staates oder die in seiner Rechtsordnung beheimatet sind, haftbar zu machen, soweit ihnen eine natürliche Person zugerechnet wird, die einen strafbaren Finanzierungsakt im Sinne des Art. 2 unternommen hat. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 stellt den Staaten jedoch frei, ob diese Haftbarmachung unter Straf- oder Verwaltungsrecht erfolgt. Das Bereitstellungsverbot in der Resolution 1373 (2001) geht zwar bei erstem Hinsehen über das Übereinkommen hinaus, als auch „Finanz- oder damit zusammenhängende Dienstleistungen“ erfasst werden – eine vergleichbare Bestimmung fehlt allerdings in den Sanktionen bezüglich Taliban, Usama Bin Ladin, Al Qaida –, jedoch dürften wegen der weiten Definition des Art. 1 Abs. 1 des Übereinkommens keine großen inhaltlichen Unterschiede bestehen.

Die maßgeblichen Bestimmungen über das Einfrieren von Vermögenswerten und das Bereitstellungsverbot in den UN-Resolutionen und in dem Übereinkommen sind damit in sachlicher Hinsicht weitgehend deckungsgleich. Die Zielgruppe ist jedoch unterschiedlich. Bezugssubjekt der Resolution 1373 (2001) sind terroristisch handelnde Personen. Das Übereinkommen richtet sich hingegen primär gegen „Sponsoren“ des Terrorismus, nicht – was vorrangiges Ziel der Anordnung des Einfrierens in den Resolutionen ist – gegen die eigentlich handelnden Terroristen selbst. Noch weitergehend als in den hier untersuchten Bestimmungen der Resolutionen 1373 (2001) und 1390 (2002) geht es dem Finanzierungsübereinkommen nicht nur um die Bekämpfung der terroristischen Aktivitäten selbst, sondern auch all der Organisationen und Personen, die dahinter stehen, den Terror finanziell oder logistisch unterstützen, globale Netzwerke knüpfen oder die infrastrukturellen Voraussetzungen schaffen.<sup>335</sup> Ungeachtet dieser unterschiedlichen Zielrichtung kommt es aber zu erheblichen Überschneidungen der Resolutionen mit dem Übereinkommen. Denn Terroristen sind nicht nur diejenigen, die selbst die Anschläge ausführen, sondern auch die, die als Finanziere in die jeweiligen Netzwerke eingebunden sind. Dass auch (finanzielle) Unterstützer zu den mit Bin Ladin, Al Qaida oder den Taliban verbundenen Individuen im Sinne der UN-Resolution 1390 (2002) zu rechnen sind, hat der Sicherheitsrat mit der Resolution 1617 (2005)<sup>336</sup> klargestellt. Im Sanktionsregime der

---

335 Kotzur, AVR 2002, 454 (458).

336 Vom 29.7.2005.

sonstigen Terroristen zeigt Art. 1 Abs. 3 k) des Gemeinsamen Standpunktes 2001/931/GASP<sup>337</sup> die fließenden Grenzen: Eine terroristische Handlung – die über Art. 2 der Verordnung Nr. 2580/2001 zur Aufnahme auf die EG-Listen durch den Rat führt – liegt auch vor bei der Beteiligung an den Aktivitäten einer terroristischen Vereinigung durch jegliche Art der Finanzierung ihrer Aktivitäten in dem Wissen, dass diese Beteiligung zu den kriminellen Aktivitäten der Gruppe beiträgt.

Es bleiben danach vor allem unterschiedliche rechtssystematische Ansätze. Das Übereinkommen betrifft im Unterschied zu den hier zu untersuchenden Beschränkungsmaßnahmen primär das Strafrecht. Es hat die Zielrichtung, die Finanzierung des Terrorismus unter Strafe zu stellen und als Folge daraus sollen dazu bestimmte, verwendete oder daraus erlangte Vermögenswerte eingefroren werden. Ziel ist damit letztlich die Einziehung – eine Strafe, die von einem Gericht im Anschluss an eine Straftat angeordnet wird und die zur endgültigen Entziehung des Vermögensgegenstandes führt.<sup>338</sup> Nach den UN-Resolutionen bzw. den sie umsetzenden Regelungen können aber etwa alle Gelder von Gelisteten eingefroren werden, ungeachtet ihrer Herkunft oder Bestimmung. Auch strebt Art. 5 des Übereinkommens nicht primär die Verhinderung von Terrorakten durch die Kappung der Finanzströme an, sondern die Haftbarmachung der Finanziers.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass es erhebliche Überschneidungsbereiche gibt und sogar wesentliche Teile der Resolution 1373 (2001) in deutlicher Anlehnung an das Übereinkommen geschaffen wurden. Der Vorwurf, der UN-Sicherheitsrat habe in einem präzedenzlosen Schritt mit der Resolution 1373 (2001) die materiellen Regelungen der Konvention quasi wie ein Gesetzgeber für alle Staaten der Welt für verbindlich erklärt<sup>339</sup>, ist damit nicht von der Hand zu weisen. Denn er hat gerade wesentliche materielle Kernelemente des Übereinkommens – nicht aber die verfahrensrechtlichen Bestimmungen etwa zu den Strafverfahren oder zu Auslieferungsfragen – durch die Aufnahme in die Resolution verbindlich gemacht.<sup>340</sup> Gleichwohl bleibt aber zu berücksichtigen, dass die Ziele der finanziellen Beschränkungsmaßnahmen der UN-Resolutionen und des Übereinkommens nicht deckungsgleich und die Maßnahmen in verschiedene Richtungen teil-

---

337 ABl. L 344/93 vom 28.12.2001.

338 Vgl. zur Definition des Begriffs „Einziehung“ etwa Initiative des Königreiches Dänemark im Hinblick auf die Annahme eines Entwurfs für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Einziehung von Erträgen, Tatwerkzeugen und Vermögensgegenständen aus Straftaten (2002/C 184/03), ABl. C 184/3 vom 2.8.2002.

339 Oeter, AVR 2002, 422 (428).

340 Szasz, AJIL 2002, 901 (903).

weise über die Verpflichtungen aus dem jeweils anderen Regelungswerk hinausgreifen. Die Aufforderung an die Mitgliedstaaten, das Finanzierungsübereinkommen zu unterzeichnen und zu ratifizieren, hat deshalb durchaus noch eine eigenständige Bedeutung.

### **c. Staatenbezogene Finanzsanktionen**

Zunächst gegen Staaten als eine mögliche Maßnahme im Rahmen von Embargos praktiziert, wurden finanzielle Beschränkungen später auf *de-facto*-Staaten und auch auf Regierungsmitglieder – also Individuen – erstreckt und gerieten schließlich zum Vorbild und zur Grundlage für die hier zu untersuchenden Vorschriften zur Terrorismusbekämpfung. Daher ist die Beschäftigung mit ersteren Regelungen wichtige Grundlage für das Verständnis und die Auslegung letzterer. Im Unterschied zu den staatenbezogenen Ansätzen der Vereinten Nationen, der Europäischen Union und der Einzelstaaten existierten in den USA im übrigen schon länger Programme, die nicht gegen ein bestimmtes Land, sondern gegen bestimmte Akteure gerichtet waren.<sup>341</sup> Mitglieder der Drogenmafia in Kolumbien und damit in Verbindung stehende Personen und Organisationen stehen auf der nach dem ehemaligen Präsidenten benannten *Lista Clinton*. Ihnen wurden ebenso wie seit 1995 verschiedenen internationalen Terrororganisationen<sup>342</sup> und seit 1998 Bin Ladin und Al Qaida<sup>343</sup> der Zugriff auf ihr Vermögen blockiert sowie jegliche finanzielle Transaktionen untersagt.

#### **aa. Völkerbund, Rhodesien, Iran, Irak**

Zur Zeit des Völkerbundes wurden lediglich in einem Fall – von ohnehin nur zwei Embargos insgesamt – Finanzsanktionen beschlossen und angewandt: Nach der gewaltsamen Annexion Abessiniens (Äthiopiens) durch Italien 1935 empfahl ein Koordinierungsausschuss der Bundesversammlung den Mitgliedern des Völkerbundes u. a. ein Kapitalembargo, das die Zeichnung von Anleihen oder Gewährung von Krediten an den italienischen Staat oder dortige Gebietsansässige untersagte.<sup>344</sup> In der Zeit von 1945 bis 1990

---

341 Dazu Hölscher, Die Reform des US-Exportkontrollrechts, S. 117.

342 Mit der hierzu erlassenen Executive Order 12947 vom 23.1.1995 (Federal Register Vol. 60, No. 16, 5079) ging es um Terroristen, die den Friedensprozess im Nahen Osten bedrohten; vgl. dazu FAZ vom 26.9.2001, Nr. 224, S. 19; Bamberger, AW-Prax 2000, 23 (24).

343 Executive Order 13099 vom 20.8.1998; s. hierzu Assets Report 2002“ des US-Finanzministeriums an den Kongress, [www.ustreas.gov/offices/enforcement/ofac/reports/tar2002.pdf](http://www.ustreas.gov/offices/enforcement/ofac/reports/tar2002.pdf) (17.12.2002).

344 Dazu Starck, Die Rechtmäßigkeit von UNO-Wirtschaftssanktionen, S. 36; Lindemeyer, Schiffsembargo und Handelsembargo, S. 302ff.; Hasse, Theorie und Politik

verhängte der UN-Sicherheitsrat nur in zwei Fällen – gegenüber (Süd-)Rhodesien und gegenüber Südafrika – Wirtschaftssanktionen, im letzteren Fall allerdings nur ein umfassendes Waffenembargo und keine Finanzsanktionen<sup>345</sup>.

Im Fall Südrhodesiens, wo die weiße Minderheitsregierung der britischen Kronkolonie die schwarze Mehrheit der Bevölkerung unterdrückte und zur Sicherung dieser Politik im November 1965 die Unabhängigkeit erklärte, erging erstmals ein kollektives Finanzembargo infolge von UN-Resolutionen.<sup>346</sup> Im Dezember 1966 beschloss der Sicherheitsrat zunächst ein obligatorisches, auf bestimmte Bereiche begrenztes Embargo, das auch ein Verbot bestimmter finanzieller Transaktionen enthielt.<sup>347</sup> Im Mai 1968 erging dann ein umfassendes Wirtschaftsembargo, das den Mitgliedstaaten unter anderem aufgab, dem illegalen Regime in Südrhodesien oder dortigen Unternehmen keine Gelder, finanziellen oder wirtschaftlichen Ressourcen zur Verfügung zu stellen und hierfür auch bei den eigenen Staatsangehörigen und allen Personen in ihrem Territorium zu sorgen.<sup>348</sup> Die Bundesrepublik, zu der Zeit noch nicht Mitglied der Vereinten Nationen, kam der (rechtlich unverbindlichen) Aufforderung des Sicherheitsrates an die Nichtmitgliedstaaten der Vereinten Nationen nach, entsprechende Maßnahmen zu treffen, und wandte § 7 Abs. 1 des Außenwirtschaftsgesetzes (AWG) erstmals im Bereich des Kapital- und Zahlungsverkehrs an.<sup>349</sup>

---

des Embargos, S. 60ff., der auch darauf hinweist, dass das Embargo gegen Italien die (gescheiterte) Bewährungsprobe für das kollektive Sicherheitssystem des Völkerbunds mit seinem Instrument des Embargos nach Art. 16 der Völkerbundsatzung war.

345 S/RES/418 (1977) vom 4.11.1977; darüber hinaus kam es im Sicherheitsrat wegen des Vetos des Vereinigten Königreichs und der Vereinigten Staaten zu keiner Einigung über weitergehende Sanktionen, sondern nur zu einer Aufforderung zu einem freiwilligen Handelsembargo; siehe dazu Ress, *Das Handelsembargo*, S. 92f.; Lindemeyer, *Schiffsembargo und Handelsembargo*, S. 337ff.

346 Ausführlich dazu: Lindemeyer, *Schiffsembargo und Handelsembargo*, S. 308ff.

347 S/RES/232 (1966) vom 16.12.1966. Zunächst hatte nur die britische Regierung ein Embargo verhängt, der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen gab lediglich – nicht auf Kapitel VII gestützte – entsprechende Empfehlungen (S/RES/217 (1965) vom 20.11.1965).

348 S/RES/253 (1968) vom 29.5.1968, Ziff. 4.

349 13. VO zur Änderung der AWW vom 7.11.1968, BGBl. I 1968, S. 1129; zu dem Problem der Beteiligung Deutschlands (als Nichtmitglied der VN) an Sanktionen der VN siehe von Schenck, *ZaöRV* 29 (1969), 257 (266ff.).

Während infolge der Besetzung der amerikanischen Botschaft in Teheran im November 1979 die Mitgliedstaaten der EG<sup>350</sup> aufgrund gemeinsamer Absprache<sup>351</sup> durch ihr jeweiliges nationales Recht – in Deutschland durch die 46. ÄndV zur AWW<sup>352</sup> (§ 53 AWW) – lediglich Darlehensgewährungen, Kontoeröffnungen für Iraner und die Annahme von Einzahlungen zu ihren Gunsten in einer bestimmten Größenordnung einer Genehmigungspflicht unterwarfen<sup>353</sup>, erließ der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen im August 1990 als Reaktion auf den Einmarsch Iraks in das benachbarte Emirat Kuwait mit der Resolution 661 (1990)<sup>354</sup> ein umfassendes Handels- und Finanzembargo in einem bis dahin beispiellosen Umfang gegen den Irak und das besetzte Kuwait.<sup>355</sup> Die Sanktionen der UN-Resolution umfassten unter anderem ein Verbot von Zahlungen oder der Gewährleistung sonstiger finanzieller oder wirtschaftlicher Mittel an den Irak und an irakische Unternehmen, wovon es bestimmte Ausnahmen aus medizinischen oder humanitären Zwecken gab. Während die Resolution als erstes Embargo unmittelbar im Rahmen der EG durch die Verordnung des Rates Nr. 2340 (1990) umgesetzt wurde<sup>356</sup>, gab es hinsichtlich der Beschränkungen des Kapital- und

---

350 Die Verhängung von Sanktionen durch eine Resolution des Sicherheitsrates war am Veto der Sowjetunion gescheitert.

351 Es gab intensive Konsultationen im Bereich der EPZ. Die Außenminister beschloßen, in Anlehnung an den Resolutionsentwurf des Sicherheitsrats vom 10. Januar 1980 Sanktionen zu verhängen; die Ausführung der Sanktionen wurde unter Bezugnahme auf Art. 297 EG (= Art. 224 a.F.) den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen. Insbesondere Frankreich, Italien und Dänemark waren gegen ein gemeinschaftsrechtliches Vorgehen über Art. 133 EG (=Art. 113 EWGV a.F.). Petersmann, ZVglRWiss 1981, 1 (24ff.); Meng, ZaöRV 42 (1982), 780 (783); Schröder, GYIL 23 (1980), 111 (118).

352 46. ÄndV zur AWW vom 23.4.1980, BGBl. I, S. 445, in Kraft gesetzt durch die 47. ÄndV zur AWW vom 21.5.1980, BGBl. I, S. 580.

353 Der Zahlungsverkehr im Übrigen wurde nicht beschränkt und es wurden auch keine Gelder eingefroren; Einzelheiten zum Iran-Embargo bei Friedrich, NJW 1980, 2620ff.; Lindemeyer, RIW/AWD 1981, 10 (16ff.) und Stenger, Das Handelsembargo im Außenwirtschaftsrecht, S. 33ff.

354 Vom 6.8.1990; vgl. zu den zahlreichen weiteren Sanktionen hinsichtlich des Konfliktes Irak-Kuwait Lailach, Die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit als Aufgabe des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, S. 71 (Fn. 68).

355 Ähnlich wie jetzt bei der Terrorismusbekämpfung handelten einzelne nationale Regierungen schon vor diesem Beschluss. Die USA, Großbritannien und Frankreich froren die Vermögen Kuwaits und Iraks ein, siehe dazu Jahn, Die Bank 1990, 526; zum Irak-Embargo im allgemeinen siehe Häde, BayVBl. 1991, 485ff.; Hellmann, Das Irak-Embargo als Schadensursache.

356 Vom 8.8.1990, ABl. L 213 vom 9.8.1990, S. 1; Die Verordnung wurde – ohne grundsätzliche Diskussion – auf Art. 113 EWGV (=Art. 133 EG) gestützt und – nach ei-

Zahlungsverkehrs – soweit er nicht durch den Austausch von Waren bedingt war<sup>357</sup> – nur nationale Umsetzungsregelungen. In der Bundesrepublik normierte der neu eingefügte § 52 AWW<sup>358</sup> eine Sperre des irakischen Vermögens, in dem alle Verfügungen über Konten und Depots und sonstigen Vermögenswerte des Iraks und Kuwaits sowie ihrer amtlichen Stellen und deren Beauftragter einer Genehmigungspflicht unterworfen wurden. Ferner waren Zahlungen an im Irak oder Kuwait Ansässige sowie die Übertragung von Vermögenswerten im Zusammenhang mit nach § 69a AWW verbotenen Handelsgeschäften verboten und sonstige Vermögensstransfers genehmigungspflichtig (§ 69e AWW).<sup>359</sup> Die Sanktionen gegen Kuwait wurden 1991 aufgehoben<sup>360</sup>, an den Irak-Sanktionen änderte sich in den Folgejahren grundsätzlich wenig. Jedoch gab es nach langwierigen Verhandlungen über Erleichterungen nach dem sogenannten Öl-für-Lebensmittel-Programm Ausnahmen aus humanitären Gründen – der Irak durfte in festgelegten Grenzen Öl verkaufen und den Erlös für humanitäre Zwecke verwenden.<sup>361</sup>

### bb. (Ehemaliges) Jugoslawien

Die durch die Sezessionsbestrebungen der einzelnen Teilrepubliken der früheren Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawiens ausgelösten kriegerischen Auseinandersetzungen zwischen den und innerhalb der einzelnen Teilrepubliken waren Anlass für die Verhängung zahlreicher Sanktionen.<sup>362</sup>

---

nem entsprechenden Beschluss der Mitgliedsstaaten im Rahmen der Politischen Zusammenarbeit – vom Rat verabschiedet.

357 Vgl. zu dieser Abgrenzung Hellmann, Das Irak-Embargo als Schadensursache, S. 38f.

358 9. ÄndV zur AWW vom 7.8.1990, BAnz. Nr. 146 vom 8.8.1990, S. 4013.

359 Eingefügt durch die 10. ÄndV zur AWW vom 9.8.1990, BAnz Nr. 149 vom 11.8.1990, S. 4065f.; § 69e AWW wurde teilweise überlagert durch die Verordnung (EG) Nr. 3541/1992 des Rates (vom 7.12.1992, ABl. L 361/1 vom 10.12.1992), mit der die Erfüllung irakischer Ansprüche in Bezug auf Verträge und Geschäfte, deren Durchführung durch die Resolution 661 (1990) des Sicherheitsrates und mit ihr in Verbindung stehende Resolutionen berührt wurden, verboten wurde.

360 S/RES/706 (1991) vom 15.8.1992 und 712 (1991) vom 19.9.1991.

361 S/RES/ 986 (1995) vom 14.4.1995; Verordnung (EG) Nr. 2465/96 des Rates vom 17.12.1996, ABl. L 337/1; zur Entwicklung der Irak-Sanktionen ab 2003 siehe unten B.II.2.c. ee.

362 Vgl. hierzu den Überblick bei Starck, Die Rechtmäßigkeit von UNO-Wirtschafts-sanktionen, S. 44ff.; zu den Embargos gegen Serbien und Montenegro siehe Löwe-Krahl, Die Bank 8/92, S. 485ff.; Übersicht zu den EG-Jugoslawien-Embargos bei Notz, AW-Prax 1995, 89ff.; zu internationalprivatrechtlichen und zivilrechtlichen Problemen Wehlau, DZWir 1994, 37ff.; zu den vom Sicherheitsrat in diesem Zusammenhang erlassenen Resolutionen vgl. Lailach, Die Wahrung des Weltfriedens

Nach zunächst nur einem Waffenembargo<sup>363</sup> beschloss der Sicherheitsrat mit seiner Resolution 757 (1992)<sup>364</sup> ein umfassendes Handelsembargo gegen Serbien und Montenegro und reagierte damit auf die von Einheiten der ehemaligen „Jugoslawischen Volksarmee“ und serbischen Milizen begangenen Massaker gegen die muslimische Bevölkerung in Bosnien-Herzegowina sowie die Nichterfüllung seiner zuvor gestellten Forderungen<sup>365</sup>. Die Staaten wurden unter anderem verpflichtet, die Guthaben und Vermögenswerte von in der Föderativen Republik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) ansässigen Behörden und Unternehmen einzufrieren und keinerlei Zahlungen nach Serbien und Montenegro zuzulassen – auch dann, wenn eine natürliche Person der Empfänger war – außer aus ausschließlich humanitären Gründen.<sup>366</sup> Die finanziellen Beschränkungen wurden infolge der fortgesetzten kriegerischen Auseinandersetzungen mit der Resolution 820 (1993) noch stärker ausgeweitet.<sup>367</sup> Unter anderem sollten alle Gelder im Eigentum oder unter Kontrolle des serbischen Staates bzw. unter der Kontrolle von Handels-, Industrie- oder öffentlichen Versorgungsunternehmen eingefroren werden, um die Behörden „Restjugoslawiens“ von auswärtigen Finanzierungsquellen abzuschneiden. Auf Ebene der Gemeinschaft erfolgte die Umsetzung durch die Verordnungen (EWG) Nr. 1432/1992<sup>368</sup> und Nr. 990/1993<sup>369</sup> – mit Ausnahme der Finanzsanktionen, zu denen man sich nicht ermächtigt sah.<sup>370</sup> Das Bundesministerium für Wirtschaft erließ insofern zur Umsetzung der Resolutionen 757 (1992) und 820 (1993) jeweils Anordnungen

---

und der internationalen Sicherheit als Aufgabe des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, S. 89ff.; Weller, AJIL 86 (1992), 569ff.

363 Vgl. S/RES/713 (1991), S/RES/727 (1992) und S/RES/743 (1992).

364 S/RES/757 (1992) vom 30.5.1992, Nr. 5, dt. Übersetzung in VN 1992, S. 110ff.

365 Vgl. Resolution S/RES/752 (1992).

366 Aufgrund Ziffer 5 der Resolution 757 (1992).

367 S/RES/820 (1993) vom 17.4.1993.

368 Vom 1.6.1992, ABl. L 151/4 vom 3.6.1992; siehe auch Klarstellung in Bezug auf die neu entstandenen Staaten durch Verordnung (EG) Nr. 1433/92 vom 1.6.1992, ABl. L 151/7 vom 3.6.1992.

369 Vom 26.4.1993, ABl. L 102/14.

370 So etwa Löwe-Krahl, Die Bank 1992, 485.

gen gem. §§ 2 Abs. 2 i.V.m. 5, 7 Abs. 1 AWG<sup>371</sup>, die kurze Zeit später durch die Neuregelung in § 69k AWV<sup>372</sup> ersetzt wurden.<sup>373</sup>

Aufgrund der UN-Resolution 942 (1994)<sup>374</sup> beschloss der Rat – nach vorherigem Gemeinsamen Standpunkt<sup>375</sup> – durch die Verordnung (EG) Nr. 2471/1994 Einschränkungen der Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zwischen der EG und den von den bosnischen Serben kontrollierten Gebieten Bosnien-Herzegowinas, die ihre Zustimmung zum Friedensplan verweigerten.<sup>376</sup> Die Resolution sah das Einfrieren von Geldern oder anderen finanziellen Vermögenswerten oder Ressourcen von Personen, Unternehmen und Körperschaften aus den serbisch besetzten Gebieten Bosnien-Herzegowinas vor sowie die Verfügung, dass bestimmte, den bosnischen Serben zugute kommende Einzahlungen nur noch auf eingefrorene Konten geleistet werden durften.<sup>377</sup> Finanzielle Sanktionen erfolgten nunmehr nur noch auf der Ebene der Europäischen Union, nachdem Art. 73g zum 1. Januar 2004 in Kraft getreten war. Die Verordnung Nr. 2471/1994 sah vor, dass Gelder, andere finanzielle Anlagen oder Ressourcen eingefroren werden (Art. 6 Abs. 1) und weder Gelder oder andere finanzielle Anlagen oder Ressourcen nach Abs. 1 noch jedwede anderen Gelder oder finanziellen Anlagen oder Ressourcen unmittelbar oder mittelbar den betreffenden natürlichen und juristischen Personen in den betroffenen Gebieten zugänglich gemacht werden oder ihnen zugute kommen dürfen (Art. 6 Abs. 2).

371 Anordnung zu Beschränkungen des Kapital- und Zahlungsverkehrs mit Serbien/Montenegro vom 2.6.1992, BAnz. Nr. 103 vom 4.6.1992, sowie Anordnung zu zusätzlichen Beschränkungen des Kapital- und Zahlungsverkehrs mit Serbien/Montenegro vom 26.4.1993, BAnz. Nr. 79 vom 28.4.1993, S. 3953.

372 23. ÄndV zur AWV vom 11.6.1992, BAnz. Nr. 109 vom 13.6.1992, S. 4705, geändert durch 28. ÄndV zur AWV vom 9.6.1993, BAnz. Nr. 107 vom 15.6.1993. § 69k Abs. 1 AWV beinhaltet ein Verbot von Verfügungen über Konten und Depots bei gebietsansässigen Kreditinstituten und über vermögenswerte Ansprüche der Bundesrepublik Jugoslawien und deren amtlicher Stellen, juristischer Personen mit dortigem Sitz, aller juristischer Personen, Personenhandelsgesellschaften etc., die direkt oder indirekt von Jugoslawien oder von dortigen juristischen Personen kontrolliert werden, sowie schließlich von Personen, die als Beauftragte für die vorgenannten Stellen tätig werden. Privatpersonen waren davon nicht erfasst, allerdings waren alle Zahlungen durch Gebietsansässige an Empfänger in Serbien und Montenegro genehmigungspflichtig (§ 69k Abs. 3 AWV).

373 Zur Frage der Rechtmäßigkeit eines solchen Vorgehens siehe unten D.III.2.b.bb. (2).

374 S/RES/942 (1994) vom 23.9.1994, dt. Übersetzung in VN 1994, S. 225ff.

375 Gemeinsamer Standpunkt vom 10.10.1994 (94/672/GASP).

376 Verordnung (EG) des Rates Nr. 2471/94 vom 10.10.1994, ABl. L 266/1 vom 15.10.1994.

377 Ziff. 11 und 12 der S/RES/942 (1994).

Im Zusammenhang mit den bewaffneten Auseinandersetzungen in der nach Unabhängigkeit strebenden serbischen Provinz Kosovo begann eine neue Welle von Sanktionen<sup>378</sup>; diesmal beschloss die EU jedoch selbständige – d.h. nicht auf entsprechende UN-Resolutionen zurückgehende<sup>379</sup> – Sanktionen auf der Grundlage der Art. 60, 301 EG (=Art. 73g, 228a EGV a.F.).<sup>380</sup> Im Juni 1998 wurden die Auslandsguthaben der Regierungen der Bundesrepublik Jugoslawien und der Republik Serbien eingefroren; ferner durften keiner dieser beiden Regierungen Guthaben direkt oder indirekt bereitgestellt oder für sie verfügbar gemacht werden.<sup>381</sup> Im Juli 1998 erging das Verbot von Neuinvestitionen in der Republik Serbien, das das Verbot, Gelder oder andere finanzielle Anlagen an den Staat bzw. die Regierung der Bundesrepublik Jugoslawien und der Republik Serbien sowie sich in letzterer aufhaltende oder dort tätige (juristische) Personen zu transferieren, beinhaltete, sofern diese Finanzmittel zur Herstellung einer dauerhaften wirtschaftlichen Verbindung mit der Republik Serbien transferiert wurden.<sup>382</sup> Die beiden vorerwähnten Maßnahmen wurden ein Jahr später aufgehoben. Der Rat beschloss angesichts der fortdauernden schwerwiegenden Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts, den Geltungsbereich des bisherigen Rechtsrahmens zu erweitern, um den Druck auf die Regie-

---

378 Die vorstehend erwähnten Sanktionsmaßnahmen wurden zum 1. Oktober 1996 endgültig aufgehoben, vgl. dazu etwa S/RES/1022 (1995) zur Suspendierung der Sanktionen gegen Serbien/Montenegro und gegen die bosnischen Serben; endgültige Aufhebung mit Wirkung zum 1. Oktober 1996 durch S/RES/1074 (1996) vom 1.10.1996, umgesetzt durch Verordnung (EG) Nr. 2382/1996 vom 9.12.1996, ABl. L 328/1 vom 18.12.1996; Aufhebung des § 69k AWW durch 40. ÄndV zur AWW.

379 Allerdings hatte die Gemeinschaft auch bei Serbien/Montenegro von Anfang an eine Führungsrolle eingenommen: Erst nachdem diese ein mit Jugoslawien bestehendes Kooperationsabkommen ausgesetzt hatte, kam es zu Wirtschaftssanktionen der Vereinten Nationen. Vgl. dazu im Einzelnen Friese, *Kompensation von Embargoschäden*, S. 31f.

380 Vgl. dazu auch Gramlich, in: Wolfgang/Ehlers/Lechleitner (Hrsg.), *Risikomanagement im Exportkontrollrecht*, S. 135 (148).

381 Verordnung (EG) Nr. 1295/98 des Rates vom 22.6.1998, ABl. L 178/33 vom 23.6.1998, zur Umsetzung des Gemeinsamen Standpunktes 98/326/GASP vom 7.5.1998, ABl. L 143/1 vom 14.5.1998.

382 Verordnung (EG) Nr. 1607/1998 des Rates vom 24.7.1998, ABl. L 209/16 vom 25.7.1998 (Berichtigung: ABl. L 254/36 vom 16.9.1998), zur Umsetzung des Gemeinsamen Standpunktes 98/374/GASP vom 8.6.1998, ABl. L 165/1 vom 10.6.1998. Adressaten waren unter anderem sich in der Republik Serbien aufhaltende oder dort ansässige Personen, juristische Personen, die in der Republik Serbien Geschäfte tätigten, dort eingetragen waren oder nach dortigem Recht gegründet wurden, juristische Personen, die Eigentum oder Mehrheitsbesitz der vorgenannten Regierungen oder Personen waren, sowie Personen die im Namen der Vorgenannten handelten.

rungen Jugoslawiens und Serbiens auszuweiten.<sup>383</sup> Die zentralen Bestimmungen der vorherigen Verordnungen wurden in die neue Verordnung Nr. 1294/1999 übernommen.<sup>384</sup> Die Restriktionen wurden aber von Guthaben<sup>385</sup> auf – den nach der Legaldefinition finanzielle Vermögenswerte oder wirtschaftliche Vorteile jeder Art umfassenden Begriff<sup>386</sup> der – Gelder erstreckt und die Definition der Regierung der Bundesrepublik Jugoslawien bzw. der Republik Serbien erheblich ausgeweitet. Erfasst waren nunmehr auch die Unternehmen, Einrichtungen etc., die Eigentum dieser Regierungen waren oder von ihnen kontrolliert wurden, sowie die Personen, die in ihrem Namen oder zu ihren Gunsten handelten. Wesentliche Änderung gegenüber dem bisherigen Rechtsregime war in diesem Zusammenhang auch, dass der Adressatenkreis nunmehr ausdrücklich namentlich bestimmt wurde, also im Anhang der Verordnung Listen von Personen, Unternehmen und Einrichtungen aufgestellt wurden, die von den Restriktionen betroffen waren.<sup>387</sup> Dazu

---

383 Verordnung (EG) Nr. 1294/1999 des Rates vom 15.6.1999, ABl. L 153/63 vom 19.6.1999; siehe dazu auch Vorschlag der Kommission für diese Verordnung vom 18.5.1999, KOM (1999) 249 endg.; vorab erging der gemeinsame Standpunkt 1999/318/GASP vom 10.5.1999, ABl. L 123/1 vom 13.5.1999.

384 Der maßgebliche Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 1295/98, der das Einfrieren der Auslandsguthaben regelte, wurde zu Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 1294/99. Die Vorschrift über das Verbot von Neuinvestitionen in der Republik Serbien (Artikel 1 der Verordnung (EG) Nr. 1607/1998) wurde in geänderter Form in Artikel 4 der Verordnung Nr. 1294/99 übernommen: Dieser untersagt jeden Neuerwerb oder die Erweiterung einer Beteiligung oder des Eigentums an oder der Kontrolle über Immobilien, Gesellschaften, Unternehmen, Einrichtungen oder Körperschaften, sofern diese ihren Sitz oder ihre Niederlassung in der Republik Serbien haben bzw. dort belegen oder eingetragen sind oder ihren Sitz haben oder – falls dies nicht zutrifft – im Eigentum oder unter der Kontrolle der Regierung der Bundesrepublik Jugoslawien oder der Regierung der Republik Serbien stehen. Modifikationen gegenüber der Vorläuferregelung waren auch Änderungen bei Reichweite und Ausgestaltung der Ausnahmen, beim Verfahren und den Voraussetzungen für einen Dispens durch die Kommission.

385 „Guthaben jeder Art, einschließlich Zinserträge, Dividenden oder sonstiger Erträge aus solchen Guthaben“ (Art. 1 Ziff. 3 Verordnung (EG) Nr. 1295/98 des Rates vom 22.6.1998, ABl. L 178/33 vom 23.6.1998).

386 Art. 1 Ziff. 3 Verordnung (EG) Nr. 1294/99. Die Definition der Gelder entspricht insoweit wörtlich der später in den Taliban-Verordnungen Nr. 467/2001 und 881/2002 verwandten Definition, die des Einfrierens zudem auch der der allgemeinen Terroristen-Verordnung Nr. 2580/2001.

387 Anhang I enthielt alle Personen, die tatsächlich oder vorgeblich für die Regierung der Bundesrepublik Jugoslawien oder die Regierung der Republik Serbien bzw. in deren Auftrag handelten (Art. 2 Abs. 1), Anhang II eine Liste von Gesellschaften, Unternehmen, Einrichtungen oder Körperschaften, die ihre Niederlassung oder ihren Sitz außerhalb des Staatsgebiets der BR Jugoslawien hatten bzw. dort eingetragen waren,

gehörten nicht nur Präsident Milosevic und seine Minister, sondern auch seine Familie, zahlreiche Militärangehörige, mehr als hundert „regimenahe Personen, die mit ihren Aktivitäten Präsident Milosevic unterstützen“<sup>388</sup> sowie zahlreiche Unternehmen und Einrichtungen, die den ins Visier genommenen Regierungen zugerechnet wurden. Erstmals wurde damit eine auf die Artikel 60 und 301 EG gestützte Verordnung (allein) auf ausdrücklich genannte Einzelpersonen erstreckt.

Nach den demokratischen Wahlen im September 2000, bei denen Kostunica zum neuen Präsidenten der Bundesrepublik Jugoslawien gewählt worden war, beschränkte die EU die Finanzsanktionen auf Milosevic und natürliche Personen seines Umfeldes.<sup>389</sup> Aus Gründen der Transparenz erging eine neue Verordnung<sup>390</sup>. Anhang I der inhaltlich unveränderten Bestimmungen enthielt nun eine 13-seitige „Liste der [natürlichen] Personen, deren Gelder eingefroren und denen keine Gelder mehr bereitgestellt werden“. Die Kommission war zuständig für die Änderungen der Liste, jeweils auf der Grundlage von Ratsbeschlüssen zur Änderung des zugrundeliegenden Gemeinsamen Standpunktes<sup>391</sup>. Seit 2001 galten die Finanzsanktionen nur noch gegenüber Milosevic und Personen seines näheren Umfeldes.<sup>392</sup>

---

die im Eigentum oder unter der Kontrolle der Regierung der BR Jugoslawien oder der Regierung der Republik Serbien standen (Art. 2 Abs. 2). Vgl. dazu auch die Definitionen von „Regierung der Bundesrepublik Jugoslawien“ und „Regierung der Republik Serbien“ in Art. 1 Nr. 1 und 2. Die Definition wurde in der Verordnung (EG) Nr. 723/2000 des Rates vom 6.4.2000, ABl. L 86/1 vom 7.4.2000, weiter präzisiert und ausgeweitet, indem etwa alle Personen erfasst wurden, die „tatsächlich oder vorgeblich für die vorstehenden Stellen oder in deren Auftrag“ handelten.

388 So die Überschrift über diese Personengruppe im Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 1294/1999.

389 Siehe die Gemeinsamen Standpunkte 2000/599/GASP vom 6.10.2000, ABl. L 261/1 sowie 2000/696/GASP vom 10.11.2000, ABl. L 287/2.

390 Verordnung (EG) Nr. 2488/2000 des Rates vom 10.11.2000, ABl. L 287/19 vom 14.11.2000.

391 Gemeinsamer Standpunkt vom 10.11.2000 (2000/696/GASP), ABl. L 287/2 vom 14.11.2000.

392 Verordnung (EG) Nr. 1205/2001 vom 19.6.2001, ABl. L 163/14 vom 20.6.2001; siehe auch Verordnung (EG) des Rates Nr. 1763/2004 vom 11.10.2004, ABl. L 315/14 vom 14.10.2004; aktualisiert durch Verordnungen (EG) der Kommission Nr. 295/2005 vom 22.2.2005, ABl. L 50/5 vom 23.2.2005, Nr. 607/2005 vom 18.4.2005, ABl. L 100/17 vom 20.4.2005, Nr. 830/2005 vom 30.5.2005, ABl. L 137/24 vom 31.5.2005, Nr. 1208/2005 vom 27.7.2005, ABl. L 197/19 vom 28.7.2005, Nr. 1636/2005 vom 6.10.2005, ABl. L 261/20 vom 7.10.2005, Nr. 23/2006 vom 9.1.2006, ABl. L 5/8 vom 10.1.2006, Nr. 68/2006 vom 16.1.2006, ABl. L 11/11 vom 17.1.2006.

### cc. Libyen

Um die Erfüllung der von den USA, Großbritannien und Frankreich an Libyen gestellten Forderungen (u.a. Auslieferung der mutmaßlichen libyschen Geheimdienstmitarbeiter und Attentäter, Herausgabe von Beweismaterial, Verpflichtung zur Beendigung der Unterstützung des Terrorismus) im Zusammenhang mit der Explosion von Flugzeugen über dem schottischen Lockerbie 1988 und über der Sahara 1989 zu erzwingen, die Libyen trotz (unverbindlicher) Aufforderung durch die Resolution 731 (1992)<sup>393</sup> des Sicherheitsrates verweigerte, verhängte der Sicherheitsrat der UN mit der Resolution 748 (1992)<sup>394</sup> ein Embargo gegen Libyen.<sup>395</sup> Es wurde später durch die Resolution 883 (1993) verschärft und auch auf den Bereich des Kapital- und Zahlungsverkehrs erstreckt.<sup>396</sup> Alle Gelder und finanziellen Ressourcen der Regierung oder amtlicher Stellen Libyens sowie jeglicher Unternehmen im Eigentum oder unter Kontrolle des libyschen Staates sollten eingefroren werden. Weiterhin sollten die Staaten sicherstellen, dass diesen auch keine Gelder oder finanziellen Ressourcen zur Verfügung gestellt wurden. Die Umsetzung wurde zum ersten Anwendungsfall der neuen Bestimmung des damaligen Art. 228a EGV.<sup>397</sup> Der Rat (der EU) nahm zunächst einen Gemeinsamen Standpunkt an, in dem er pauschal auf die Resolution verwies<sup>398</sup>, und verabschiedete eine Woche später (als EG-Rat) unter Bezugnahme hierauf EG-Verordnungen.<sup>399</sup> Die Verordnung Nr. 2375/1993 verbot unter anderem die Erfüllung von Zahlungs- und anderen Ansprüchen im Zusammenhang mit Verträgen und Geschäften, deren Durchführung durch die Resolution und mit ihr in Verbindung stehende Beschlüsse berührt wurden. Da Art. 73g EGV noch nicht in Kraft getreten war<sup>400</sup>, wurde das in der Resolution

393 Vom 21. Januar 1992.

394 S/RES/748 (1992) vom 31.3.1992.

395 Umgesetzt durch Verordnung (EG) Nr. 945/92 vom 14.4.1992, ABl. L 101/53 vom 15.4.1992 (nach vorherigen Konsultationen im Rahmen der EPZ); siehe allg. zum Libyen-Embargo Heiter, RIW 1997, 365ff.; Stein, AVR 1993, 206ff.; Harder, AW-Prax 1998, 163; Ipsen, VN 40 (1992), 41ff.; Bieneck, AW-Prax 2002, 429f.; Mohr, Demokratie und Recht, 305ff. Schon 1986 hatte der US-Präsident Ronald Reagan unter Verweis auf die terroristischen Aktivitäten Gaddafis das Einfrieren aller libyschen Vermögenswerte angeordnet (siehe dazu Fuchs, IPRax 1990, 260ff.).

396 Vom 11.11.1993.

397 Vgl. dazu auch Krenzler, in: Verhandlungen des 60. Deutschen Juristentages, Q 37 (Q 48f.).

398 Ratsbeschluss 93/614/GASP vom 22.11.1993, ABl. L 295/7 vom 22.11.1993.

399 Verordnungen (EG) Nr. 3274/93 vom 29.11.1993, ABl. L 295/1 vom 30.11.1993 und Nr. 2375/93 vom 29.11.1993, ABl. L 295/4 vom 30.11.1993.

400 Er trat gemäß Art. 73 a EGV a.F. am 1.1.1994 in Kraft.

883 (1993) vorgesehene Einfrieren von Vermögenswerten durch mitgliedstaatliche Rechtsvorschriften umgesetzt.<sup>401</sup>

**dd. Haiti, Birma/Myanmar, Angola**

In Haiti, Birma/Myanmar und Angola kam es aufgrund von innerstaatlichen Vorgängen – Sturz des demokratisch gewählten Präsidenten Aristide durch eine Militärjunta in Haiti, systematische Menschenrechtsverletzungen und Verhinderung der Entwicklung zur Demokratie durch das Militärregime in Birma/Myanmar sowie Kämpfe zwischen Regierungstruppen und Einheiten der UNITA<sup>402</sup> in Angola – zu finanziellen Sanktionsmaßnahmen gegenüber der jeweiligen Führungselite und ihren Familien.

Im Fall Haitis veranlasste der Sicherheitsrat neben Erdöl- und Waffenembargos das Einfrieren aller Auslandskonten dieses Staates, wobei dies in einem weiten Sinne zu verstehen ist: Auf der Grundlage der Resolutionen 841 (1993)<sup>403</sup>, 873 (1993)<sup>404</sup> und 917 (1994)<sup>405</sup> wurden nicht nur alle Konten gesperrt, auf welche die haitianischen Machthaber Zugriff hatten, sondern umfassend Gelder und Finanzmittel etwa auch der Angehörigen des Militärs und ihrer Familien eingefroren. Die Umsetzung erfolgte in Europa durch Gemeinsame Standpunkte<sup>406</sup> und EG-Verordnungen.<sup>407</sup> Allerdings beschränkte sich der Rat im Bereich des Einfrierens von – in der Resolution selbst aufgelisteten – Geldern und Finanzmitteln auf die Verabschiedung einer auf Art. 73 g gestützten Empfehlung, in der er die Mitgliedstaaten zur Koordination mit der Kommission aufforderte und die betroffenen Gelder

---

401 In Deutschland durch § 69n AWW, eingefügt durch 31. ÄndV zur AWW vom 14.12.1993, BA nZ Nr. 239 vom 21.12.1993, 10937; siehe dazu auch Heiter, RIW 1997, 365ff. Verboten waren gem. § 69n Abs. 1 Nr. 1 bis 3 AWW Verfügungen über Konten und Depots bei gebietsansässigen Kreditinstituten und über vermögenswerte Ansprüche Libyens und seiner amtlichen Stellen, sämtlicher (auch gebietsansässiger) Unternehmen im Eigentum des libyschen Staates oder unter seiner Kontrolle sowie von Personen, die als Beauftragte der vorgenannten Stellen und Unternehmen tätig wurden.

402 Die Abkürzung steht für Uniao Nacional para a Independencia Total de Angola.

403 S/RES/841 (1993) vom 16.6.1993, suspendiert durch S/RES/861 (1993) vom 27.8.1993, wiedereingesetzt durch S/RES/873 (1993) vom 13.10.1993.

404 Vom 13.10.1993.

405 Vom 6.5.1994.

406 Beschluss 94/315/GASP vom 30.5.1994, ABl. L 139/10 vom 2.6.1994.

407 Verordnung (EG) Nr. 1608/93 vom 24.6.1993, ABl. L 155/2 vom 26.6.1993; Verordnungen (EG) Nr. 1263/1994 und 1264/1994 vom 30.5.1994, ABl. L 139/1 und 4 vom 2.6.1994.

näher bezeichnete.<sup>408</sup> Die Empfehlung definierte u. a. „Gelder und Finanzmittel“ und enthielt weitere detaillierte Regelungen. In Deutschland ergingen zunächst Anordnungen nach § 2 Abs. 2 AWG, ehe insoweit § 69o in die AWW<sup>409</sup> eingefügt wurde.<sup>410</sup>

Hinsichtlich Birma/Myanmar verhängte die Europäische Union – ohne vorherigen Beschluss des UN-Sicherheitsrates – 1996 erstmals restriktive Maßnahmen<sup>411</sup>, die 1998 verschärft wurden.<sup>412</sup> Da an der Militärherrschaft festgehalten wurde und eine Entwicklung zu mehr Demokratie nicht erkennbar war, beschloss die EU im Jahr 2000 in einem Gemeinsamen Standpunkt weitergehende Beschränkungen, wie das Einfrieren von Auslandsguthaben bestimmter hochrangiger Politiker und Militärs.<sup>413</sup> Die zur Umsetzung ergangene Verordnung sah neben dem Einfrieren von Auslandsguthaben bestimmter, im Anhang einzeln aufgeführter Personen und ihrer Familien – z.B. führende Mitglieder des „Staatsrates für Frieden und Entwicklung“, ehemalige Mitglieder des SLORC (State Law and Order Restoration Council), führende Angehörige des Militärs, der Regierung oder der Sicherheitskräfte, ihre Ehefrauen, Kinder und Enkelkinder – das Verbot vor, ihnen Gelder direkt oder indirekt zur Verfügung zu stellen oder zugute kommen zu lassen.<sup>414</sup> Die Kommission war zuständig für Änderungen der Namensliste im Anhang, wobei sie hierzu die Aktualisierungsbeschlüsse zum Gemeinsamen Standpunkt zu berücksichtigen hatte.

---

408 Empfehlung des Rates über die Einstellung bestimmter Handels- und Finanzbeziehungen zu Haiti vom 30.5.1994 (94/313/EG), ABl. L 139/7 vom 2.6.1994.

409 32. VO zur Änderung der AWW vom 25.3.1994, BANz. Nr. 62 vom 30.3.1994, 3593.

410 Siehe zur Rechtmäßigkeit eines solchen Vorgehens noch unten D.III.2.b.bb.(2).

411 Insb. ein Waffenembargo, vgl. Gemeinsamer Standpunkt des Rates 96/635/GASP, ABl. L 287/1 vom 8.11.1996.

412 Insb. mit einem Verbot der Erteilung von Einreise- und Transitvisa für hochrangige Politiker und Militärs sowie ihre Familienangehörigen, vgl. Gemeinsamer Standpunkt des Rates 98/612/GASP, ABl. L 291/1 vom 30.10.1998.

413 Gemeinsamer Standpunkt vom 26.4.2000 (2000/346/GASP), ABl. L 122/1 vom 24.5.2000.

414 Verordnung (EG) Nr. 1081/2000 des Rates vom 22.5.2000, ABl. L 122/29 vom 24.5.2000, aufgehoben und ersetzt durch Verordnung (EG) Nr. 798/2004 des Rates vom 26.4.2004 (ABl. L 125/4 vom 28.4.2004), die aber erneut das Einfrieren von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen der im Anhang Aufgeführten (Regierungsmitglieder und mit ihnen verbundene Personen, Organisationen und Einrichtungen) und das Verbot, ihnen Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung zu stellen, enthält (Art. 6).

Nachdem bereits 1993 ein Ölembargo gegen die UNITA in Angola verhängt worden war<sup>415</sup>, um den dortigen Bürgerkrieg zu beenden, setzte der Sicherheitsrat ab 1997 weitere Sanktionen fest, um die UNITA zu veranlassen, ihren Verpflichtungen aus den Abkommen im Friedensprozess und aus den Resolutionen des Sicherheitsrates nachzukommen.<sup>416</sup> Die Umsetzung erfolgte in der EU durch Gemeinsame Standpunkte<sup>417</sup>, auf deren Grundlage EG-Verordnungen<sup>418</sup> verabschiedet wurden. Mit der Verordnung Nr. 1705/1998 wurden auch Finanzsanktionen gegen die UNITA erlassen.<sup>419</sup> Alle Gelder und finanziellen Mittel, die der UNITA oder hohen Beamten der Organisation oder ihren erwachsenen Familienangehörigen gehörten, die im Anhang genannt waren, wurden eingefroren. Auch durften ihnen weder direkt noch indirekt Gelder oder finanzielle Mittel bereitgestellt werden. Die Kommission wurde ermächtigt, unter Rückgriff auf die Vorarbeit des UN-Sanktionsausschusses die Namenslisten im Anhang zu ändern.

### **ee. Finanzsanktionen nach dem 11. September**

Wenngleich die in den Jahren 2002 und später im Rahmen von UN und EU ergangenen Finanzsanktionen für die Entwicklung der hier zu untersuchenden Terrorismusbekämpfungsmaßnahmen keine Rolle spielen, sind sie doch für die Einordnung und Auslegung letzterer von Bedeutung. Um Entwicklungslinien von den Resolutionen 1267 (1999) bis 1390 (2002) sowie 1373 (2001) und den Verordnungen Nr. 2580/2001 und Nr. 881/2002 aufzuzeigen und weitere Anhaltspunkte für deren Einordnung zu gewinnen, sollen hier beispielhaft<sup>420</sup> die Sanktionen in den Fällen Simbabwe und Iraks betrachtet werden.

---

415 S/RES/864 (1993) vom 15.9.1993; umgesetzt durch Verordnung (EWG) Nr. 2967/93 des Rates vom 25.10.1993, ABl. L 268/1ff. vom 29.10.1993.

416 S/RES/1127 (1997) vom 28.8.1997, 1130 (1997) vom 29.9.1997, 1173 (1998) vom 12.6.1998, 1176 (1998) vom 24.6.1998. Endgültige Aufhebung durch S/RES/1448 (2002) vom 9.12.2002.

417 Gemeinsamer Standpunkt 97/759/GASP vom 30.10.1997, ABl. L 309/8 vom 12.11.1997; Gemeinsamer Standpunkt 98/425/GASP vom 3.7.1998, ABl. L 190/1 vom 4.7.1998.

418 Verordnung (EG) Nr. 2229/97 vom 30.10.1997, ABl. L 309/1 vom 12.11.1997; Verordnung (EG) Nr. 1705/1998 vom 28.7.1998, ABl. L 215/1 vom 1.8.1998.

419 Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 1705/1998 vom 28.7.1998, ABl. L 215/1 vom 1.8.1998.

420 Zu den zahlreichen weiteren Sanktionen und zum jeweils gegenwärtigen Stand vgl. etwa die aktuellen Übersichten des BAFA ([www.ausfuhrkontrolle.info](http://www.ausfuhrkontrolle.info)) und des Servicezentrums Finanzsanktionen der Deutschen Bundesbank ([www.bundesbank.de/finanzsanktionen/finanzsanktionen.php](http://www.bundesbank.de/finanzsanktionen/finanzsanktionen.php)).

Als Reaktion auf die großen Unruhen, verbunden mit massiven Menschenrechtsverletzungen seitens der Regierung in Simbabwe, nahm der Rat – erneut ohne vorherige UN-Resolution – im Februar 2002 einen Gemeinsamen Standpunkt über restriktive Maßnahmen an<sup>421</sup> und verabschiedete eine diesen umsetzende Verordnung.<sup>422</sup> Die Verordnung Nr. 310/2002 enthält unter anderem Finanzsanktionen gegen Regierungsmitglieder und andere Personen mit hochrangigen Staatsfunktionen, denen man Angriffe auf die Demokratie, die Missachtung der Menschenrechte sowie die Untergrabung des Rechtsstaatsprinzips vorwirft. Sämtliche Gelder, andere finanzielle Vermögenswerte oder wirtschaftliche Ressourcen bestimmter im Anhang aufgeführter Regierungsmitglieder Simbawwes sowie mit ihnen verbundener Personen, Organisationen oder Einrichtungen werden danach eingefroren. Zudem dürfen diesen Personen – angefangen beim Präsidenten Robert Mugabe über verschiedene seiner Minister bis zu Militärs und dem Polizeichef – auch keine Vermögenswerte bereitgestellt werden.<sup>423</sup> Die Formulierung dieses Tatbestands entspricht weitgehend, die der Definitionen der verwandten Begriffe sogar gänzlich denen in der Terrorismusverordnung Nr. 2580/2001. Auch die Ausnahmetatbestände sind ähnlich.<sup>424</sup> Maßgeblich für die Aufnahme auf die Liste ist die Beteiligung an Handlungen, die die Demokratie, die Achtung der Menschenrechte und die Rechtsstaatlichkeit in Simbabwe ernsthaft untergraben.<sup>425</sup> Die Änderung der Liste obliegt der Kommission, die auf der Grundlage von Beschlüssen des Rats (der EU) zur Änderung des Anhangs zum Gemeinsamen Standpunkt Verordnungen zur Änderung des Anhangs der Verordnung Nr. 310/2002 erlässt.<sup>426</sup>

Ähnliche Sanktionen ergingen im Zusammenhang mit dem Irak. Durch die Resolution 1483 (2003) beschloss der Sicherheitsrat, dass die bisherigen umfassenden Wirtschaftssanktionen im wesentlichen nicht mehr angewandt werden, aber Sanktionen insbesondere gegen den früheren Präsidenten Saddam Hussein und andere hohe Amtsträger seines Regimes verhängt

---

421 Gemeinsamer Standpunkt des Rates vom 18.2.2002 über restriktive Maßnahmen gegen Simbabwe (2002/145/GASP), ABl. L 50/1 vom 21.2.2002.

422 Verordnung (EG) Nr. 310/2002 des Rates vom 18.2.2002 über bestimmte restriktive Maßnahmen gegenüber Simbabwe, ABl. L 50/4 vom 21.2.2002; siehe dazu auch den Vorschlag der Kommission für diese Verordnung vom 11.02.2002, KOM (2002) 88 endgültig.

423 Verordnung Nr. 310/2002, Art. 2.

424 Verordnung Nr. 310/2002, Art. 4 und 5.

425 Gemeinsamer Standpunkt 2002/145/GASP, Art. 4 Abs. 1.

426 Art. 5 des Gemeinsamen Standpunktes 2002/145/GASP sowie Art. 8 der Verordnung (EG) Nr. 310/2002; die Geltungsdauer der Sanktionen wurde mehrfach verlängert (vgl. etwa Verordnung (EG) Nr. 313/2003 des Rates vom 18.2.2003, ABl. L 46/6).

werden sollten.<sup>427</sup> Das Einfrieren von Vermögenswerten der Vorgenannten war allerdings als erste Phase eines Prozesses vorgesehen, an dessen Ende die Überführung der Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen in den „Entwicklungsfonds für Irak“ stehen sollte.<sup>428</sup> Auf der Grundlage eines Gemeinsamen Standpunktes<sup>429</sup> verabschiedete der Rat der EG die Verordnung Nr. 1210/2003<sup>430</sup>, die zugleich die seit 1996 geltende Embargoverordnung Nr. 2465/1996<sup>431</sup> aufhob.<sup>432</sup> Nach Art. 4 der Verordnung werden alle Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen der früheren irakischen Regierung oder der vom Sanktionsausschuss benannten und in Anhang III aufgeführten staatlichen Organe, Unternehmen oder Einrichtungen dieser Regierung, die am 22. Mai 2003 außerhalb des Irak belegen waren, eingefroren. Dies gilt auch für alle Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen, die im Eigentum von vom Sanktionsausschuss benannten und in Anhang IV aufgeführten Personen stehen oder sich in deren Besitz befinden, so etwa von Saddam Hussein, hohen Amtsträgern seines Regimes, ihren unmittelbaren Familienangehörigen sowie ihnen zuzurechnenden juristischen Personen, Einrichtungen und Organisationen. Ihnen dürfen auch weder Gelder noch wirtschaftliche Ressourcen direkt oder indirekt zur Verfügung gestellt werden oder zugute kommen. Die Kommission wurde erneut ermächtigt, die Anhänge mit den Namenslisten auf der Grundlage von Entscheidungen des UN-Sicherheitsrates bzw. des Sanktionsausschusses zu ändern.

#### **d. Praxis des Sicherheitsrates im Bereich der Friedenssicherung**

Die aus dem vorstehenden Abschnitt erkennbare verstärkte Embargopraxis der Vereinten Nationen seit den 1990er Jahren steht im Zusammenhang mit der Entwicklung der weltpolitischen Lage. Mit dem Ende des Kalten Krieges endete auch die bisherige Praxis der Vetoeinlegung ständiger Mitglieder des UN-Sicherheitsrates<sup>433</sup>, mit der Folge, dass es zu einer starken Zunahme von UN-Sanktionen nach dem VII. Kapitel der Satzung der Vereinten Na-

---

427 S/RES/1483 (2003) vom 22.5.2003.

428 Vgl. Art. 1 Nr. 6, Art. 6 der Verordnung.

429 2003/495/GASP vom 7.7.2003, ABl. L 169/72 vom 8.7.2003.

430 Vom 7.7.2003, ABl. L 169/6 vom 8.7.2003.

431 Siehe dazu oben B II.2.c.aa.

432 Geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1799 (2003) des Rates vom 13.10.2003, ABl. L 264/12 vom 15.10.2003, wobei die hier relevanten Bestimmungen im wesentlichen unverändert blieben.

433 Während des Kalten Krieges konnten sich die fünf ständigen Sicherheitsratsmitglieder und Vetomächte regelmäßig nicht einigen; vgl. hierzu etwa Fink, Kollektive Friedenssicherung, S. 30ff.

tionen (SVN)<sup>434</sup> kam. Voraussetzung dafür ist gem. Art. 39 SVN die Feststellung einer Bedrohung des Weltfriedens oder der internationalen Sicherheit. Der folgende Überblick soll sich aber nicht nur auf Sanktionsmaßnahmen erstrecken, sondern umfassend die Praxis des Sicherheitsrates im Bereich der Friedenssicherung erörtern, um hieraus Schlüsse auf die hier zu untersuchenden Terrorismusmaßnahmen ziehen zu können<sup>435</sup>, bei denen der Sicherheitsrat ebenfalls auf der Grundlage des Art. 39 SVN tätig geworden ist.

Bei der Frage, ob der Weltfrieden im Sinne von Art. 39 SVN bedroht ist, hat der Sicherheitsrat zunächst stets auf die dem traditionellen Friedensbegriff<sup>436</sup> immanente Zwischenstaatlichkeit einer Bedrohungslage abgestellt. Wenngleich er schon zu Anfang seiner Sanktionstätigkeit vielfach in internen Konflikten tätig geworden ist, hat er aber sein Intervenieren stets (zumindest auch) mit konkreten zwischenstaatlichen – etwa Nachbarstaaten betreffenden – Auswirkungen der innerstaatlichen Vorgänge begründet. So stand im Falle des Rhodesien-Embargos die Gefahr internationaler bewaffneter Auseinandersetzungen in der Region im Raum<sup>437</sup>, in der Südafrika-Resolution wurde neben den massiven Menschenrechtsverletzungen des Apartheidsystems auf die Bedrohung der Nachbarstaaten<sup>438</sup>, im Fall der Iraksanktionen im Zusammenhang mit dem militärischen Vorgehen gegen die kurdische Bevölkerung im Nordirak auch auf die internationalen Auswirkungen in Form von grenzüberschreitenden Flüchtlingsströmen und Grenzzwischenfällen<sup>439</sup> abgestellt. Auch in mehreren Fällen von binnenstaatlichen Bürger-

434 BGBl. II 1973, 431, in der Fassung vom 28.8.1980 (BGBl. II 1980, 1252).

435 Vgl. etwa zur Praxis als Auslegungsmerkmal für die UN-Charta unten D I.1.b. und 2.b.bb.(1)(d).

436 Zum Friedensbegriff siehe näher unten D.I.2.b.bb.(2).

437 Neben der Verweigerung des Selbstbestimmungsrechts des rhodesischen Volkes und den schweren Menschenrechtsverletzungen. Siehe insb. S/RES/418 vom 4.11.1977; dazu im einzelnen Lailach, Die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit als Aufgabe des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, S. 62ff; anders Gading, Der Schutz grundlegender Menschenrechte durch militärische Maßnahmen des Sicherheitsrates, S. 98f., und Bauer, Effektivität und Legitimität, S. 193, die allein die inneren Verhältnisse als Grund für die Feststellung des Sicherheitsrates ansehen.

438 Siehe dazu ausführlich Lailach, Die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit als Aufgabe des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, S. 67ff., diesmal weitgehend in Übereinstimmung mit Gading, Der Schutz grundlegender Menschenrechte durch militärische Maßnahmen des Sicherheitsrates, S. 99ff. und Bauer, Effektivität und Legitimität, S. 193f.

439 S/RES/688 (1991); siehe dazu im einzelnen, insbesondere zur Diskussion darüber, in welcher Sachlage der Sicherheitsrat die Friedensbedrohung erblickt hat: Lailach, Die

kriegen (z.B. Jugoslawien<sup>440</sup>, Liberia<sup>441</sup>) nahm der Sicherheitsrat mit Blick auf die möglichen Auswirkungen auf Nachbarstaaten eine Friedensbedrohung an.

Im folgenden – etwa in Somalia<sup>442</sup>, Haiti<sup>443</sup>, Ruanda<sup>444</sup> oder Angola<sup>445</sup> – hat der Sicherheitsrat seine Tätigkeit auf interne Konflikte ausgeweitet, die

---

Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit als Aufgabe des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, S. 72ff, und Gading, Der Schutz grundlegender Menschenrechte durch militärische Maßnahmen des Sicherheitsrates, S.102 ff.

440 Vgl. S/RES/713 (1991) vom 25.9.1991: „*The Security Council, [...], Deeply concerned by the fighting in Yugoslavia, which is causing a heavy loss of human life and material damage, and by the consequences for the countries of the region, in particular in the border areas of neighbouring countries, Concerned that the continuation of this situation constitutes a threat to international peace and security,...*“. Ähnlich auch Resolution S/RES/721 (1991) vom 27.11.1991. Die Situation änderte sich mit der Anerkennung der unabhängigen Staaten Bosnien-Herzegowina, Kroatien und Slowenien und deren Aufnahme in die Vereinten Nationen im Mai 1992, weil somit nicht mehr ein Bürgerkrieg in Jugoslawien, sondern eine internationale bewaffnete Auseinandersetzung auf dem Gebiet der ehemaligen Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien vorlag, auf dem sich mittlerweile mehrere unabhängige Staaten gebildet hatten. Vgl. etwa S/RES/757 (1992) vom 30.5.1992.

441 Vgl. S/RES/788 (1992) vom 19.11.1992.

442 S/RES/733 (1992), 746 (1992), 751 (1992), 794 (1992). Allerdings stellte der Sicherheitsrat erst in der Resolution 794 (1992) allein auf die Lage der Bevölkerung in Somalia als Friedensbedrohung ab. In der Resolution 733 (1992) wurde die „Situation in Somalia“ angeführt, insbesondere der durch den Konflikt herbeigeführte hohe Verlust an Menschenleben und Sachwerten. Daneben wies der Sicherheitsrat allerdings auch auf die Auswirkungen auf Stabilität und Frieden in der Region hin, allerdings ohne dies näher zu erläutern. In den folgenden Resolutionen 746 (1992) und 751 (1992) wurde auf das Ausmaß des menschlichen Leidens und „die Situation in Somalia“ Bezug genommen, so dass nicht deutlich klar ist, ob der Sicherheitsrat die interne Situation in Somalia als Friedensbedrohung charakterisierte. In der Resolution 794 (1992) stellte der Sicherheitsrat hingegen ausdrücklich fest, dass das Ausmaß der menschlichen Tragödie, die noch weiter verschärft werde durch die Hindernisse, die der Verteilung der humanitären Hilfsgüter in den Weg gelegt würden, eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstelle.

443 Auch hier bezog sich der Sicherheitsrat bei der Feststellung der Friedensbedrohung zunächst aber nicht allein auf die landesinternen Verhältnisse (Nichtwiedereinsetzung von Präsident Aristide, humanitäre Krisensituation), sondern auch noch auf deren internationale Auswirkungen durch die Fluchtbewegungen in die Nachbarstaaten. In der späteren Resolution 917 (1994) vom 6.5.1994 stellte der Sicherheitsrat dann aber nur noch auf die landesinternen Verhältnisse als Friedensbedrohung ab: die Nichtverwirklichung des Ziels der Staatengemeinschaft, die Demokratie in Haiti wiederherzustellen sowie die massiven Menschenrechtsverletzungen in dem Land. Von Auswirkungen auf Nachbarstaaten war nicht mehr die Rede. Es ging – neben den

nicht die Gefahr bargen, auf Nachbarstaaten überzugreifen, diese zu einem Eingreifen zu bewegen oder in sonstiger Weise – etwa durch große Flüchtlingsströme – negativ zu betreffen.<sup>446</sup> Eine Friedensbedrohung sah er hier also bei fehlenden Auswirkungen auf andere Staaten allein in den landesinternen Verhältnissen, die etwa durch massive Menschenrechtsverletzungen geprägt waren.

Der Sicherheitsrat ist ferner im weiteren Umfeld von Konflikten tätig geworden. Unter Berufung auf Kapitel VII hat er die United Nations Compensation Commission (UNCC) zur Durchsetzung von Schadensersatzansprüchen gegen den Irak als Verursacher der Friedensbedrohung eingerichtet<sup>447</sup> sowie die Tribunale für das ehemalige Jugoslawien<sup>448</sup> und für Ruanda<sup>449</sup> ge-

---

massiven Menschenrechtsverletzungen und der Zerstörung demokratischer Strukturen – insbesondere darum, dass das unter Vermittlung des Sondergesandten der Vereinten Nationen zustande gekommene Abkommen von Governors Island, das unter anderem die Rückkehr Aristides vorsah, missachtet worden und auch der „United Nations Mission in Haiti (UNMIH)“ die Landung in Haiti verweigert worden war, und damit insgesamt die Effektivität und Autorität der Organe der Vereinten Nationen in Frage gestellt wurde. Siehe dazu Lailach, Die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit als Aufgabe des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, S. 119f.

444 Der Sicherheitsrat bezeichnete das Ausmaß der humanitären Krise im Land in Folge der blutigen Auseinandersetzungen zwischen Hutu und Tutsi als Friedensbedrohung. Vgl. S/RES/929 (1994) vom 22.6.1994, in der der Sicherheitsrat auch nicht – anders als etwa in seiner Resolution S/RES/918 (1994) vom 17. Mai 1994 – die Flüchtlingsströme in Nachbarstaaten als internationale Auswirkung erwähnte; siehe dazu ausführlich Gading, Der Schutz grundlegender Menschenrechte durch militärische Maßnahmen des Sicherheitsrates, S. 121ff.

445 S/RES/864 (1993) vom 15.9.1993: Friedensbedrohung durch die infolge der militärischen Aktionen der UNITA entstandene Situation: schwerwiegende humanitäre Notlage, Verletzung des Friedensvertrages mit internationalen Überwachungsmechanismen.

446 Siehe dazu auch Dicke, in: Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen, S. 711 (718); Herdegen, FS Bernhardt, 103ff. (115ff.); kritisch dazu Schilling, AVR 1995, 67 (91).

447 S/RES/687 (1991) vom 3.4.1991. Dieses Unterorgan des Sicherheitsrates wickelte Schadensersatzansprüche von über 2,6 Millionen Klägern (Einzelpersonen, Unternehmen, Staaten) im Zusammenhang mit der völkerrechtswidrigen Besetzung Kuwaits durch Irak ab. Siehe dazu Hellmann, Das Irak-Embargo als Schadensursache, S. 199ff.; Bruha/Krajewski, VN 1998, 13 (14).

448 S/RES/808 (1993) vom 22.2.1993 und 827 (1993) vom 25.5.1993; siehe zum Sicherheitsrat als Gerichtsgründer Partsch, VN 1994, 11ff.

449 S/RES/955 (1994) vom 8.11.1994.

schaffen. Bei der umstrittenen Errichtung dieser Gerichtshöfe<sup>450</sup> sah er in den jeweiligen Resolutionen die Friedensbedrohung nicht in der allgemeinen Situation vor Ort oder etwaigen Auswirkungen von Völkerrechtsverletzungen auf den Fortgang der bewaffneten Konflikte, sondern allein in den schwerwiegenden Verletzungen grundlegender Normen des humanitären Völkerrechts – durch Individuen.

Die Praxis des Sicherheitsrates erstreckte sich auch auf das Umfeld des internationalen Terrorismus. Schon in den 1970er und 1980er Jahren hatte der Sicherheitsrat sich mit der Bekämpfung des internationalen Terrorismus befasst<sup>451</sup> – allerdings ohne eine konkrete Entscheidung über das Vorliegen einer Bedrohung des Weltfriedens oder Maßnahmen nach Kapitel VII zu treffen.<sup>452</sup> Während beim Sicherheitsrat zunächst noch Bedenken bestanden, ob der internationale Terrorismus eine Friedensgefährlichkeit im Sinne von Art. 39 SVN begründe<sup>453</sup>, hat er Anfang der 1990er Jahre dann zumindest in der Weigerung Libyens, die beiden der Bombenattentate verdächtigen libyschen Staatsangehörigen an Großbritannien oder die USA auszuliefern, eine Friedensbedrohung gesehen und Sanktionen verhängt.<sup>454</sup> Der Sicherheitsrat betonte zwar in den Präambeln der Resolutionen jeweils die Bedeutung der Unterdrückung des internationalen Terrorismus für den Weltfrieden, kennzeichnete jedoch allein die Unterstützung desselben durch Libyen bzw. sodann die Missachtung der Forderungen aus vorherigen Resolutionen, nicht aber die Terroranschläge selbst, als Friedensbedrohung.<sup>455</sup> Auch wenn er damit Akte des internationalen Terrorismus nicht allgemein zu einer Friedensbedrohung „hochgestuft“ hat<sup>456</sup>, hat er im Ergebnis jedenfalls staatlich

---

450 Dazu auch Bruha/Krajewski, VN 1998, 13 (16).

451 Vgl. etwa die beiden Resolutionen zur Luftpiraterie S/RES/286 (1970) vom 9.9.1970 („Hijacking of aircraft“), in der allerdings nicht explizit vom Terrorismus die Rede ist, und S/RES/635 (1989) vom 14.6.1989 („Marking of plastic or sheet explosives for the purpose of detection“), in der „acts of terrorism“ mehrfach erwähnt, aber nicht als Bedrohung für den Weltfrieden charakterisiert werden.

452 Siehe dazu die vorhergehende Fußnote; dazu auch Finke/Wandscher, VN 2001, 168 (170).

453 So hatte es die Vollversammlung im Zusammenhang mit Libyen in ihrer Resolution 46/51 („Measures to eliminate international terrorism“) noch vermieden, einen Bezug zu Frieden und internationaler Sicherheit herzustellen. Es war lediglich von negativen Konsequenzen des Terrorismus auf die internationalen Beziehungen die Rede.

454 S/RES/731 vom 21.1.1992, S/RES/748 (1992) vom 31.3.1992, S/RES/883 (1993) vom 11.11.1993; siehe dazu auch Stein, AVR 31 (1993), 206 (210).

455 Vgl. etwa Präambel der Resolution 883 (1993); kritisch dazu Mohr, DuR 1992, 305 (307 und 313).

456 So aber Herdegen, Die Befugnisse des UN-Sicherheitsrates, S. 13.

unterstützte Terrorakte auf eine Stufe mit militärischen Akten eines Staates gestellt.<sup>457</sup>

Ähnlich war die Vorgehensweise nach dem Mordanschlag auf den ägyptischen Präsidenten Mubarak in Addis Abeba im Juli 1995, in dessen Folge der Sicherheitsrat den Sudan mit der Resolution 1044 (1996)<sup>458</sup> aufforderte, die drei Tatverdächtigen an Äthiopien auszuliefern und die Unterstützung terroristischer Aktivitäten zu unterlassen. Unter Verwendung einer mit den Libyen-Resolutionen identischen Formulierung in der Präambel wies er zunächst auf die Bedeutung der Unterdrückung des internationalen Terrorismus für den Weltfrieden hin und hielt sodann fest, dass die Unterstützung terroristischer Aktivitäten, die unterlassene Auslieferung der Attentäter etc. eine Friedensbedrohung konstituierten.<sup>459</sup> Die erlassenen Sanktionen, die sich allerdings nicht auf den finanziellen Bereich erstreckten, wiesen – parallel zu den hier zu untersuchenden – auch einen personenbezogenen Charakter auf. Die Mitgliedstaaten wurden unter anderem aufgefordert, die Ein- und Durchreise sudanesischer Regierungsvertreter und Militärs zu beschränken.<sup>460</sup>

In der Folgezeit forderte der Sicherheitsrat mit der nach den ersten Taliban-Resolutionen erlassenen Resolution 1269 (1999) die Staaten auf, durch Kooperation und Koordination die Vorbereitung und Finanzierung terroristischer Handlungen mit allen rechtmäßigen Mitteln zu verhüten und zu unterbinden. Zur Begründung hieß es, die Unterdrückung von internationalen terroristischen Handlungen stelle einen wesentlichen Beitrag zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit dar. Der Sicherheitsrat ging zwar noch nicht davon aus, dass Terrorismus unterschiedslos als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit anzusehen ist<sup>461</sup> und stellte wiederum eher auf die aktive und passive Unterstützung von Terroristen durch Staaten ab. Diese sowie die Libyen- und Sudan-Resolutionen haben aber deutlich gemacht, dass der Sicherheitsrat seine in sachlicher und funktioneller Hinsicht immer weiter ausgedehnte Zuständigkeit nicht nur zum Schutz der Menschenrechte, zur Beilegung ethnischer Konflikte oder zur Gründung von Gerichtshöfen gegeben sah, sondern auch im Bereich des internationalen Terrorismus. Auch in der Erklärung „Verantwortung des Si-

---

457 Lailach, Die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit als Aufgabe des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, S. 78.

458 Vom 31. Januar 1996.

459 Vgl. S/RES/1044 (1996) vom 31.1.1996, S/RES/1054 (1996) vom 26.4.1996.

460 S/RES/1054 (1996) vom 26.4.1996; umgesetzt durch Gemeinsamen Standpunkt 94/165/GASP, ABl. L 75/1 vom 17.3.1994.

461 So auch Häußler, ZRP 2001, 537 (538).

cherheitsrates im Hinblick auf die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“<sup>462</sup>, die anlässlich des ersten Zusammentreffens des Sicherheitsrates auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs am 31. Januar 1992, zehn Tage nach der ersten Libyen-Resolution, abgegeben wurde<sup>463</sup>, wird ausgeführt, dass die Abwesenheit von Krieg und militärischen Konflikten zwischen Staaten allgemein noch nicht den Weltfrieden und die internationale Sicherheit garantierten. Die Mitglieder betonten, dass die internationale Gemeinschaft Akte des internationalen Terrorismus wirksam unterbinden müsse und bezogen damit Akte des internationalen Terrorismus in den Tatbestand der Friedensbedrohung im Sinne von Art. 39 SVN ein.<sup>464</sup> Inzwischen nimmt die Bekämpfung des Terrorismus einen – auch quantitativ – bedeutenden Platz im Rahmen der friedenssichernden Aktivitäten des UN-Sicherheitsrates ein.<sup>465</sup>

### 3. Fazit

Der – inzwischen zwar in verschiedenen Rechtsakten begrifflich umrissene, aber letztlich bis heute nicht einheitlich definierte – Terrorismus hat sich gewandelt und mit ihm auch die erforderlichen Maßnahmen seiner Bekämpfung

---

462 Erklärung des Präsidenten vom 31. Januar 1992, UN-Dok. S/23500, dt. Übersetzung in VN 1992, 66 (s. auch UN Document S/PV. 3046 vom 31. Januar 1992, abgerufen von <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/PRO/N92/601/98/PDF/N9260198.pdf?OpenElement> (10.3.2006)).

463 In diesem Sinne auch Ipsen, VN 1992, 41 (42).

464 So auch Ipsen, VN 1992, 41 (42); zurückhaltender Lailach, Die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit als Aufgabe des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, S. 130.

465 Vgl. nur S/RES/1438 (2002) vom 14.10.2002 (Bombenanschläge in Bali); S/RES/1440 (2002) vom 24.10.2002 (Geiselnahme in Moskau); S/RES/1450 (2002) vom 13.12.2002 (Terrorakte in Kenia); S/RES/1465 (2003) vom 13.2.2003 (Bombenanschlag in Bogota); S/RES/1516 (2003) vom 20.11.2003 (Anschläge in Istanbul); S/RES/1530 (2004) vom 11.3.2004 (Attentate in Madrid). Als Reaktion auf die Terroranschläge in London verabschiedete der Sicherheitsrat unter Bezugnahme unter anderem auf die Resolution 1373 (2001) die Resolution 1624 (2005) vom 14.9.2005, mit der die UN-Mitgliedstaaten aufgefordert wurden, jede Art von Anstiftung zu terroristischen Umtrieben in ihrem Land strafrechtlich zu verfolgen und allen Personen die Zuflucht zu verweigern, die zu Terrorakten aufrufen oder anstiften. Über die Resolutionen zu konkreten Terroranschlägen hinaus siehe aber auch die Resolution 1566 (2004) vom 8.10.2004 mit einer Art Definition des Terrorismus oder die Resolution 1540 (2004) vom 28.4.2004, mit der die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, Terroristen, Waffenschmuggler und sonstige „nicht-staatliche Akteure“ daran zu hindern, an Massenvernichtungswaffen oder Materialien und Technologie zu deren Herstellung zu gelangen.

fung. Da die Staaten es nicht mehr (nur) mit einer situativ, personell und zeitlich bestimmbareren konkreten Gefahr zu tun haben, sondern mit einer Vielzahl einzelner, unsichtbarer und unbekannter Risikoquellen, helfen die „alten Rezepte“ der Bekämpfung primär mit den Mitteln des Strafrechts nur bedingt.<sup>466</sup> General- und Spezialprävention schlagen weitgehend fehl, wenn terroristische Aktionen verursacht werden durch „Märtyrer“, die in der Glaubensgewissheit handeln, ins Paradies zu schauen. Die Abwehr terroristischer Gefahren muss sich deshalb – abgesehen von den allenfalls sehr langfristig zu erzielenden (strukturellen) Veränderungen der Quellen des neuen Terrorismus – vor allem auf den präventiven Bereich erstrecken<sup>467</sup> und bedarf darüber hinaus der internationalen Kooperation. Dass es jedenfalls nicht fern liegt, dass die Vereinten Nationen sich einerseits dem internationalen Terrorismus zuwenden sowie andererseits personenbezogene Maßnahmen erlassen, verdeutlicht die bisherige Praxis des Sicherheitsrates. Die Darstellung der staatenbezogenen, im wesentlichen auf Sicherheitsratsbeschlüsse zurückgehenden Sanktionen hat den Vorbildcharakter für die UN-Resolutionen und EG-Verordnungen gegen Terroristen gezeigt. Beginnend mit den Sanktionen gegen Jugoslawien bzw. bestimmte Teilrepubliken sind nicht nur deutliche Parallelen erkennbar, sondern zunehmend sogar wortgleiche Tatbestände, Definitionen oder auch Systematiken zu finden – etwa die Erstreckung der Maßnahmen auf im Anhang namentlich genannte Individuen, die Rat und/oder Kommission (teilweise unter Rückgriff auf die Vorarbeit von UN-Sanktionsausschüssen) bestimmen.

---

466 Denninger, StV 2002, 96.

467 In diesem Sinne auch Nehm, NJW 2002, 2665 (2670).



## C. Auslegung und Einordnung

Während die Resolutionen des Sicherheitsrates nur an die Staaten, nicht an Individuen gerichtet sind, entfalten die EG-Verordnungen – im Gegensatz zu den Gemeinsamen Standpunkten – unmittelbar rechtliche Wirkung auch für Private (Art. 249 Abs. 2 EG). Die Auslegung, also die Bestimmung von Inhalt und Reichweite der Regelungen, soll deshalb auf die Tatbestände der EG-Verordnungen beschränkt werden – die nationalen Regelungen mit einem ohnehin engeren Regelungsbereich und bloßem Übergangscharakter spielen in der Praxis seit Jahren keine Rolle mehr. Wenn der materielle Gehalt der gegen die (mutmaßlichen) Terroristen ergriffenen Maßnahmen feststeht, kann eine rechtssystematische Einordnung vorgenommen werden. Hier soll der Versuch einer Zuordnung zu herkömmlichen Rechtsbegriffen bzw. -kategorien unternommen werden.

### I. Auslegung der EG-Verordnungen

Im sogenannten Interlaken-Prozess<sup>468</sup>, einer jeweils im März 1998 und 1999 in Interlaken in der Schweiz durchgeführten Konferenzreihe zu Finanzsanktionen mit Vertretern der Vereinten Nationen und verschiedener Regierungen, Banken und der Wissenschaft, die Erkenntnisse für gezieltere sowie effizientere Sanktionen erarbeiten sollte, wurden immer wieder der Mangel an Definitionen und die Ungenauigkeit und Vieldeutigkeit mancher Begriffe als ein Problem (unter vielen) bei der wirksamen Anwendung von Finanzsanktionen beklagt.<sup>469</sup> Die effektive Umsetzung von UN-Sanktionen in den Staaten setze voraus, dass eine einfache Sprache benutzt werde, Fachbegriffe definiert und alle Einzelheiten, wie etwa Ausnahmeregelungen, detailliert geregelt würden. Schließlich sei zu erwägen, für Finanzsanktionen standardisierte Texte zu benutzen, so dass nicht jedes neue Sanktionsregime eine

---

468 „Expert Seminar on targeting UN financial sanctions“ jeweils im März 1998 und 1999 in Interlaken (Schweiz), Konferenzreihe mit Vertretern der UNO, der Regierungen, der Wissenschaft, der Banken, die einen Dialog führten mit dem Ziel, Erkenntnisse für gezieltere sowie effizientere Sanktionen zu erarbeiten; vgl. die Berichte im Internet unter [www.smartsanctions.ch](http://www.smartsanctions.ch) (17.4.2005) bzw. [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) (17.4.2005). Daran schlossen sich weitere Seminare zu gezielten Sanktionen an (Bonn-Berlin-Prozess sowie Stockholm-Prozess).

469 Vgl. dazu etwa Burri, Expert Seminar on targeting UN financial sanctions, 1998, S. 18.

neue Erfindung sei.<sup>470</sup> In der Tat wiesen die Sanktionstexte der Vereinten Nationen vor allem zu Beginn der 1990er Jahre erhebliche Unterschiede, aber auch Ungenauigkeiten in der Wortwahl auf<sup>471</sup>, was sodann aufgrund unterschiedlicher Interpretationen und fehlender Definitionen zu einer nicht immer einheitlichen Umsetzung in den Mitgliedstaaten geführt hat.<sup>472</sup> Während in der EU gleichförmige Regelungen erst etwa gegen Ende der 1990er Jahre zur Anwendung kommen, hat sich in den USA schon spätestens seit dem Irak-Embargo eine einheitliche Formel in den Executive Orders zu Finanzsanktionen herausgebildet: „All property and interests in property of the Government of \_\_\_ are blocked.“<sup>473</sup>

## 1. Auslegungsmaßstäbe

Die Resolutionen des Sicherheitsrates verpflichten die Mitgliedstaaten, die beschlossenen Beschränkungsmaßnahmen durch entsprechende nationale Bestimmungen umzusetzen. Die Mitgliedstaaten der EU sind ihrer Verpflichtung zur Umsetzung der Resolutionen durch gemeinsame Rechtsakte von EG und EU nachgekommen. Unabhängig von der Frage, ob insofern überhaupt eine (völkerrechtliche) Bindungswirkung besteht<sup>474</sup>, ist bei der Auslegung der unmittelbar anwendbaren EG-Verordnungen der Wortlaut der Resolutionen ein zu berücksichtigendes Auslegungskriterium. Denn es war Absicht der Gemeinschaft, die Resolutionen (anstelle einzelstaatlicher Regelungen) umzusetzen. Die Verordnungen verweisen nicht nur auf die Resolutionen, sondern entsprechen ihnen auch in ihrem Wortlaut weitgehend.<sup>475</sup> Auch die im Rahmen der GASP ergangenen Beschlüsse der Mitgliedstaaten (Gemeinsame Standpunkte) können insoweit zur Auslegung herangezogen werden, weil die EG-Verordnungen ihrer Umsetzung dienen. Dies hat der EuGH in seinem Urteil in der Rechtssache *Bosphorus* zwar nicht explizit ausgeführt, er hat aber im Rahmen der Ermittlung von Kontext und Zielen der Verordnung auf den EPZ-Beschluss der Mitgliedstaaten verwiesen. Ins-

---

470 Jeker, Chairman's Report, Expert Seminar on targeting UN financial sanctions, 1998, S. 29 (33).

471 Vgl. hierzu den Textvergleich verschiedener UN-Sanktionen bei Jeker, Lessons Learned and Definitions, Expert Seminar on targeting UN financial sanctions, 1998, S. 67 (68), sowie bei Newcomb, Expert Seminar on targeting UN financial sanctions, 1999, S. 29ff.

472 Newcomb, Expert Seminar on targeting UN financial sanctions, 1999, S. 29 (31f.).

473 Newcomb, Expert Seminar on targeting UN financial sanctions, 1999, S. 29 (32).

474 Siehe dazu unten D.II.1.b.

475 Zum Problem der Verweisung auf die Sicherheitsratsbeschlüsse (statt diese abzuschreiben/zu übernehmen): Ress, Das Handelsembargo, S. 175; siehe dazu auch Brandl, AVR 38 (2000), 376 (392).

besondere hat der Gerichtshof allerdings Wortlaut und Gegenstand der zugrundeliegenden Resolution zur Bestimmung der Tragweite und damit zur Gewinnung von Anhaltspunkten für die Auslegung der EG-Embargoverordnung herangezogen.<sup>476</sup> Auch in späteren Entscheidungen hat er bei der Auslegung von EG-Embargoverordnungen auf Wortlaut und Sinn der zugrundeliegenden UN-Resolution zurückgegriffen<sup>477</sup> – und letztere als Auslegungsgrenze bestimmt.<sup>478</sup>

Bei der Auslegung der EG-Verordnungen gelten im übrigen die allgemeinen Auslegungsgrundsätze. Nach der Rechtsprechung des EuGH sind bei der Auslegung einer Gemeinschaftsvorschrift sowohl ihr Wortlaut als auch ihr Kontext und ihre Ziele zu berücksichtigen.<sup>479</sup> Was die unterschiedlichen Sprachfassungen angeht, so entfaltet grundsätzlich jede für sich Gültigkeit. Denn nach Art. 4 der Verordnung Nr. 1 (sog. Sprachen-Verordnung)<sup>480</sup> werden Verordnungen in allen Amtssprachen veröffentlicht und sind damit in allen Amtssprachen verbindlich – für den Vertrag selbst regelt dies Art. 314 EG, wobei Art. 33 Abs. 3 WÜV<sup>481</sup> bereits allgemein bestimmt, dass die Vertragsbegriffe in jedem authentischen Text die gleiche Bedeutung haben. Der EuGH hat aber mehrfach festgestellt, dass die Notwendigkeit einer einheitlichen Auslegung der Gemeinschaftsverordnungen die isolierte Betrachtung nur einer Sprachfassung einer Vorschrift ausschließt; sie gebiete es vielmehr, die Vorschrift im Lichte der anderen Sprachfassungen auszulegen und anzuwenden.<sup>482</sup>

---

476 EuGH, Urteil vom 30.7.1996 - Rs. C-84/95 (Bosphorus Airways/Minister für Transport) -, Slg. 1996, I-3953, Rn. 13; dazu Ress, Das Handelsembargo, S. 142.

477 Vgl. etwa EuGH, Urteil vom 27.2.1997 - Rs. C-177/95 (Ebony Maritime SA) -, EuZW 1997, 344, Rn. 20, 31; EuGH, Urteil vom 9.3.2006 - Rs. C-371/03 (Aulinger/Deutschland) -, DVBl. 2006, 690.

478 Vgl. EuGH, Urteil vom 9.3.2006 - Rs. C-371/03 (Aulinger/Deutschland) -, DVBl. 2006, 690: „Die VO Nr. 1432/92 darf daher nicht so ausgelegt werden, dass sie im Widerspruch zu den Bestimmungen der Resolution 757 (1992) steht.“

479 EuGH, Urteil vom 21.2.1984 - Rs. 337/82 (St. Nikolaus Brennererei) -, Slg. 1984, 1051, Rn. 10; Urteil vom 17.10.1995 - Rs. C-83/94 (Leifer) -, Slg. 1995, I-3231, Rn. 22; Urteil vom 30.7.1996 - Rs. C-84/95 (Bosphorus) -, Slg. 1996, I-3953, Rn. 11.

480 Verordnung Nr. 1 des EWG-Rates zur Regelung der Sprachenfrage für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, ABl. B 17/385 vom 6.10.1958.

481 Wiener Übereinkommen vom 23.5.1969 über das Recht der Verträge, abgedruckt in BGBl. II 1985, 927.

482 Vgl. etwa EuGH, Urteil vom 27.2.1997 - Rs. C-177/95 (Ebony Maritime SA) -, EuZW 1997, 344, Rn. 30 m.w.N.; siehe dazu auch Abele, EuZW 1997, 347, der auf damit im Zusammenhang stehende Probleme der Rechtssicherheit hinweist.

## 2. Auslegung

Der Auslegung der jeweiligen Verordnungsbestimmungen soll ein Textvergleich der entsprechenden Beschränkungen bei staatterichteten Sanktionen vorangestellt werden. Sodann werden die in den Verordnungen enthaltenen Begriffsbestimmungen – soweit vorhanden – vorgestellt und untersucht. Fehlen solche oder reichen sie nicht aus, bedarf es eigenständiger Analysen von Inhalt und Reichweite der Regelungen. Soweit möglich, soll all dies für die Verordnungen Nr. 2580/2001 (sonstige Terroristen) und Nr. 881/2002 (Bin Ladin, Al Qaida, Taliban) gemeinsam geschehen. Nur bei Bedarf, also etwa bei unterschiedlichen Formulierungen oder Definitionen, erfolgt eine differenzierte Betrachtung.

### a. Sachlicher Anwendungsbereich

Der sachliche Anwendungsbereich der EG-Verordnungen erstreckt sich dem Wortlaut nach auf das Einfrieren von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen, im Fall der Verordnung Nr. 2580/2001 zusätzlich von finanziellen Vermögenswerten, und daneben auf das Verbot, diese zur Verfügung bzw. bereitzustellen. Die Verordnung Nr. 2580/2001 enthält ferner ein Verbot von Finanzdienstleistungen. Beide Sanktionsregime erfassen auch Umgehungshandlungen, sehen allerdings auf der anderen Seite auch Ausnahmen vor.

#### aa. Gelder, finanzielle Vermögenswerte, wirtschaftliche Ressourcen

Die Begriffe Gelder (funds), finanzielle Vermögenswerte (financial assets) und wirtschaftliche Ressourcen (economic resources) zur Umschreibung der vom Einfrieren sowie dem Bereitstellungsverbot betroffenen Objekte sind nicht neu, wenngleich eine Einheitlichkeit der Bezeichnungen in den bisherigen Sanktionsregimen nicht feststellbar ist. Es liegen aber auch keine Anhaltspunkte dafür vor, dass je nach Verwendung bestimmter Begriffe unterschiedlich weitreichende Maßnahmen getroffen werden sollten. Das Begriffstrio der Verordnung Nr. 2580/2001 findet bereits in der Rhodesien-Resolution 253 (1968) Verwendung, die sich auf „any funds for investment or any other financial or economic resources“ erstreckte.<sup>483</sup> Die Irak-Resolution 661 (1990)<sup>484</sup> nennt wie die Jugoslawien-Resolution 757 (1992)<sup>485</sup> „any funds or any other financial or economic resources“. Nach der UN-Resolution 820 (1993)<sup>486</sup> waren nur „funds, including any funds derived from property“ einzufrieren, um die Behörden Restjugoslawiens von aus-

---

483 S/RES/253 (1968) vom 29.5.1968, Ziff. 4.

484 S/RES/661 (1990) vom 6.8.1990, Ziff. 4.

485 S/RES/757 (1992) vom 30.5.1992, Ziff. 5.

486 S/RES/820 (1993) vom 17.4.1993, Ziff. 21.

wärtigen Finanzierungsquellen abzuschneiden. Die Libyen-Resolution 883 (1993) bezeichnet die erfassten Vermögensgegenstände mit „funds or other financial resources (including funds derived or generated from property)“<sup>487</sup>. Bei den Haiti-Resolutionen ging es zunächst um „funds, including any funds derived from property“<sup>488</sup>, in der Resolution 917 (1994) dann um „funds and financial resources“<sup>489</sup>. Auch die Angola-Resolutionen<sup>490</sup> sowie die erste Taliban-Resolution<sup>491</sup> verwenden die Begriffe „funds and financial resources“, die zweite Taliban-Resolution hinsichtlich des Einfrierens wiederum „funds and other financial assets“.<sup>492</sup> Bei der Umsetzung der UN-Sanktionsresolutionen ergeben sich ebenfalls terminologische Unterschiede. So finden in den USA im Embargobereich stets die gleichen Begriffe Verwendung: „property and interests in property“, die jeweils sehr weit definiert werden.<sup>493</sup> In der Gemeinschaftspraxis, die sich wegen der Änderungen des EG-Vertrages erst seit 1994 auch auf Finanzsanktionen erstreckte, ist diese Einheitlichkeit nicht erkennbar. In der Jugoslawien-Verordnung Nr. 2471/1994 nennt der Rat „Gelder oder andere finanzielle Anlagen oder Ressourcen“<sup>494</sup>, später ist auch vom Einfrieren von „Guthaben“ die Rede.<sup>495</sup> Durch die EG-Verordnung Nr. 1705/1998 werden alle „Gelder und finanziellen Mittel“ der UNITA in Angola eingefroren.<sup>496</sup> Die im Zusammenhang mit dem Embargo gegen Birma/Myanmar ergangene EG-Verordnung Nr. 1081/2000 verwendet nur den Begriff Gelder, subsumiert hierunter im Rahmen der Definition aber auch finanzielle Vermögenswerte oder wirtschaftliche Vorteile jeder Art.<sup>497</sup>

Die in der UN-Praxis insgesamt vorherrschenden Begrifflichkeiten „funds and financial resources“ greift der Sicherheitsrat in den hier maßgeblichen Resolutionen nicht auf. Sowohl die Resolution 1373 (2001) als auch – unter Aufgabe der bisherigen Terminologie in den Resolutionen 1267 (1999) und 1333 (2000) – die Resolution 1390 (2002) erstrecken die Verbote auf „funds

---

487 S/RES/883 (1993) vom 11.11.1993, Ziff. 3.

488 S/RES/841 (1993) vom 16.6.1993, Ziff. 8.

489 S/RES/917 (1994) vom 6.5.1994, Ziff. 4.

490 S/RES/1173 (1998) vom 12.6.1998, Ziff. 11.

491 S/RES/1267 (1999) vom 15.10.1999, Ziff. 4.

492 S/RES/1333 (2000) vom 19.12.2000, Ziff. 8.

493 Vgl. hierzu unter Bezugnahme auf die Executive Order 12724 bezügl. Irak ausführlich Newcomb, Expert Seminar on targeting UN financial sanctions, 1999.

494 Vom 10.10.1994, ABl. L 266/1 vom 15.10.1994, Art. 1 Nr. 3 und 4, Art. 6.

495 So etwa Verordnung (EG) Nr. 1295/1998 vom 22.6.1998, ABl. L 178/33 vom 23.6.1998.

496 Verordnung (EG) Nr. 1705/1998 vom 28.7.1998, ABl. L 215/1.

497 Art. 2 Abs. 1 und 3 der Verordnung Nr. 1081/2002 vom 22.5.2000, ABl. L 122/29 vom 23.5.2000.

and other financial assets or economic resources“. Sowohl im Gemeinsamen Standpunkt 2001/930/GASP<sup>498</sup> als auch in der EG-Verordnung Nr. 2580/2001 werden die Bezeichnungen wortgetreu übernommen. Art. 2 Abs. 1 der Verordnung Nr. 881/2002 nennt hingegen nur Gelder und wirtschaftliche Ressourcen. Dies wäre letztlich unerheblich, wenn inhaltlich keine Unterschiede bestünden.

Art. 1 der Verordnung Nr. 2580/2001 enthält eine (einheitliche) Begriffsbestimmung über Gelder, andere finanzielle Vermögenswerte und wirtschaftliche Ressourcen:

„Gelder, andere finanzielle Vermögenswerte und wirtschaftliche Ressourcen“ sind Vermögenswerte jeder Art, unabhängig davon, ob sie materiell oder immateriell und beweglich oder unbeweglich sind und wie sie erworben wurden, sowie Rechtsdokumente und Urkunden in jeder Form, auch in elektronischer oder digitaler Form, zum Nachweis des Eigentums oder der Beteiligung an diesen Vermögenswerten, unter anderem Bankkredite, Reiseschecks, Bankschecks, Zahlungsanweisungen, Anteile, Wertpapiere, Obligationen, Wechsel und Akkreditive.

Demgegenüber enthält die Verordnung Nr. 881/2002 getrennte Definitionen für „Gelder“ und für „wirtschaftliche Ressourcen“. Nach Art. 1 bezeichnet der Ausdruck:

1. „Gelder“ finanzielle Vermögenswerte oder wirtschaftliche Vorteile jeder Art einschließlich von – aber nicht beschränkt auf – Bargeld, Schecks, Geldforderungen, Wechsel, Geldanweisungen oder andere Zahlungsmittel, Guthaben bei Finanzinstituten oder anderen Einrichtungen, Guthaben auf Konten, Schulden oder Schuldverschreibungen, öffentlich und privat gehandelte Wertpapiere und Schuldtitel einschließlich Aktien und Anteilen, Wertpapierzertifikate, Obligationen, Schuldscheine, Optionsscheine, Pfandbriefe, Derivate; Zinserträge, Dividenden oder andere Einkünfte oder Wertzuwächse aus Vermögenswerten; Kredite, Rechte auf Verrechnung, Bürgschaften, Vertragserfüllungsgarantien oder andere finanzielle Zusagen; Akkreditive, Konnossemente, Sicherungsübereignungen, Dokumente zur Verbriefung von Anteilen an Fondsvermögen oder anderen Finanzressourcen und jedes andere Finanzierungsinstrument für Ausfuhren;
2. „wirtschaftliche Ressourcen“ Vermögenswerte jeder Art, unabhängig davon, ob sie materiell oder immateriell und beweglich oder unbeweglich

---

498 ABl. L 344/90 vom 28.12.2001.

sind, die keine Gelder sind, aber für den Erwerb von Geldern, Waren oder Dienstleistungen verwendet werden können.

Nach dieser weiten Definition des Begriffs Gelder (funds) sind die finanziellen Vermögenswerte insgesamt unter diesen Begriff zu subsumieren. Die an der Vorgängerverordnung Nr. 467/2001 geäußerte Kritik, der dort neben dem der Gelder verwandte Begriff der „anderen Finanzmittel“ habe neben der umfassenden Weite des Begriffs Gelder keine eigenständige Bedeutung<sup>499</sup>, ist damit obsolet. Die Verordnung Nr. 2580/2001 stellt demgegenüber den Begriff der „anderen finanziellen Vermögenswerte“ neben den der Gelder und sieht ersteren als Oberbegriff an. Da beide Verordnungen ausgehend von ihren Legaldefinitionen „Vermögenswerte jeder Art, unabhängig davon, ob sie materiell oder immateriell und beweglich oder unbeweglich sind“ erfassen, wirken sich die begrifflichen Unterschiede, auch die gesonderte Definition der wirtschaftlichen Ressourcen in der Verordnung Nr. 881/2002 inhaltlich nicht aus.<sup>500</sup> Dass in der Verordnung Nr. 2580/2001 ferner Rechtsdokumente und Urkunden zum Nachweis des Eigentums oder der Beteiligung an diesen Vermögenswerten erfasst werden, bringt ebenfalls keinen inhaltlichen Unterschied mit sich. Denn diese fallen, wenn sie schon nicht nach der dortigen Auflistung unter „Gelder“ im Sinne von Art. 1 Nr. 1 der Verordnung Nr. 881/2002 gefasst werden können (so etwa Wertpapiere und Akkreditive), jedenfalls unter Nr. 2, weil sie für den Erwerb von Geldern, Waren oder Dienstleistungen verwendet werden können. Da die erwähnte Aufzählung in Art. 1 Nr. 1 der Verordnung Nr. 881/2002 nur beispielhaft ist („einschließlich von – aber nicht beschränkt auf“), spielt es ebenfalls im Ergebnis keine Rolle, dass eine solche jedenfalls in dieser umfangreichen Form in der Verordnung Nr. 2580/2001 fehlt.

Insgesamt hätte also – schon aus Gründen der Übersichtlichkeit und Transparenz für den Normanwender – für den europäischen Ordnungsgeber nichts näher gelegen, als die schon in der Verordnung Nr. 2580/2001 eingeführte Definition auch in der späteren Verordnung Nr. 881/2002 zu übernehmen, weil nicht erkennbar ist, dass eine unterschiedliche inhaltliche Reichweite beabsichtigt war (die tatsächlich auch nicht gegeben ist). Dies gilt umso mehr, als dann eine Kongruenz mit dem internationalen Übereinkommen zur Verhinderung der Finanzierung des Terrorismus hergestellt wä-

---

499 Bieneck, AW-Prax 2002, 253 (255).

500 Das BAFA geht in seinem Terrorismus-Merkblatt (Stand 15.6.2006, S. 7, abrufbar unter [www.ausfuhrkontrolle.info](http://www.ausfuhrkontrolle.info)) – ohne weitere Prüfung – davon aus, dass hinsichtlich der Verbote und Beschränkungen in der Verordnung Nr. 2580/2001 dasselbe gilt wie in der Verordnung Nr. 881/2002.

re. Die Definition der Gelder („funds“), anderen finanziellen Vermögenswerte („other financial assets“) und wirtschaftlichen Ressourcen („economic resources“) in der Verordnung Nr. 2580/2001 entspricht nämlich exakt dem Wortlaut der – damit weit über den Wortsinn hinausgehenden<sup>501</sup> – Definition von Geldern („funds“) in Artikel 1 des Internationalen Übereinkommens zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus.<sup>502</sup> An dieses hat sich im Übrigen wohl auch Großbritannien angelehnt, auch wenn vom Wortlaut (nicht aber vom Inhalt her) abweichend im *Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001* vom 14. Dezember 2001 „funds“ als „financial assets and economic benefits of any kind“ definiert werden.<sup>503</sup> Auch die in den USA verwandten Begriffe „property and interests in property“ bedeuten im übrigen inhaltlich keinen Unterschied.<sup>504</sup> Im Interlaken-Prozess verstand man in einer eigens hierfür eingesetzten Arbeitsgruppe hingegen „assets“ als Oberbegriff für „any funds or financial resources“ sowie zahlreiche andere Ressourcen wie etwa Patente, Verträge, Lizenzen, Versicherungspolicen oder Goodwill.<sup>505</sup> Die Definitionen sämtlicher „assets“ ähneln dann aber in weiten Teilen den aus den hier zu untersuchenden Verordnungen bekannten Begriffsbestimmungen.

Inhaltlich sind die Beschränkungsmaßnahmen also sehr weit gefasst. Vermögenswerte jeder Art, alles was schon für sich einen finanziellen Vermögenswert darstellt oder aber für den Erwerb von Geldern, Waren oder Dienstleistungen verwendet werden kann, soll erstens eingefroren und zweitens den Gelisteten nicht mehr von Dritten zur Verfügung gestellt werden dürfen. Damit erstreckt sich der Anwendungsbereich der Verordnungen letztlich auf alles, was den Gelisteten auf irgendeine Weise Finanzierungsmittel verschafft. Erfasst werden alle Vorteile, die zur Erzielung von Geldern, Waren

---

501 Kritisch hierzu Lavallo, ZaöRV 60 (2000), 491 (496f).

502 International Convention for the suppression of the financing of terrorism, United Nations, 9.12.1999; Artikel 1 Abs. 1: „Funds means assets of every kind, whether tangible or intangible, movable or immovable, however acquired, and legal documents or instruments in any form, including electronic or digital, evidencing title to, or interest in, such assets, including, but not limited to, bank credits, travellers cheques, bank cheques, money orders, shares, securities, bonds, drafts, letters of credit.“; siehe ausführlich dazu oben B.II.2.b.bb.

503 *Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001* (amending the *Terrorism Act 2000* vom 20.7.2000, 2000 Chapter 11), Part 2 (freezing orders), Sect. 5 (6).

504 Vgl. die Wiedergabe der Definitionen bei Newcomb, *Expert Seminar on targeting UN financial sanctions*, 1999, S. 29 (32).

505 Annex 2 des Abschlussberichts, *Expert Seminar on targeting UN financial sanctions*, 1999, S. 91.

oder Dienstleistungen eingesetzt werden können.<sup>506</sup> Insbesondere durch den Begriff der wirtschaftlichen Ressourcen werden Lücken bei der Erfassung der wirtschaftlichen Grundlagen, die noch unter dem Regelungsregime der Verordnung Nr. 467/2001 bestanden<sup>507</sup>, geschlossen, etwa mit Blick auf Rechte an beweglichen und unbeweglichen Sachen, Anteile an Gesellschaften und sonstigen Personenvereinigungen sowie immaterielle Vermögenswerte. Der Begriff der wirtschaftlichen Ressourcen ist also nicht auf körperliche Gegenstände beschränkt, sondern erfasst alles, was gegen Entgelt veräußert oder überlassen werden kann und auch alle Dokumente, die einen Warenwert verkörpern oder Rechte an Waren oder Forderungen (wie z.B. Lagerscheine) verbrieften.<sup>508</sup>

Diese weite Auslegung entspricht auch dem Sinn und Zweck der Bestimmungen, eine völlige Abriegelung der Terroristen von allen möglichen Finanzierungsquellen zu erreichen, um so ihre Aktivitäten einzudämmen und künftige Terroranschläge zu verhindern. Eine weite Auslegung steht damit auch im Einklang mit den Zielen von UN-Resolutionen und Gemeinsamen Standpunkten, den Gelisteten den Zugriff auf materielle Ressourcen abzuschneiden. Wenn im Hinblick auf die hier zu untersuchenden Regelungen von Einschränkungen des Kapital- und Zahlungsverkehrs oder von Finanzsanktionen gesprochen wird, so ist dies im Hinblick auf diese weite Auslegung der erfassten Vermögensgegenstände daher zu kurz gegriffen. Erfasst werden jegliche Vermögensgegenstände, so dass etwa auch der bloße Warenverkehr eingeschränkt wird.

Zu dieser weiten Auslegung kommt hinzu, dass umfassend alle Vermögenswerte erfasst werden, die der Verfügungsgewalt der Gelisteten unterliegen. Während in der Verordnung Nr. 467/2001 – dem Vorläufer der Verordnung Nr. 881/2002 – darauf abgestellt wurde, dass die Gelder und anderen Finanzmittel den Gelisteten „gehören“, werden nach Art. 2 Abs. 1 der Verordnung Nr. 881/2002 und gleichlautend nach Art. 2 Abs. 1 a) der Verordnung Nr. 2580/2001 alle Vermögenswerte eingefroren, die einer im Anhang aufgeführten Person „gehören oder in deren Eigentum stehen oder von ihr verwahrt werden“. Es reicht also aus, dass sie ihrer Verfügungsgewalt unterliegen.<sup>509</sup>

---

506 Vgl. BAFA-Terrorismus-Merkblatt (Stand 15.6.2006), S. 5.

507 Vgl. dazu Bieneck, AW-Prax 2002, 253 (255).

508 Vgl. BAFA-Terrorismus-Merkblatt (Stand 15.6.2006), S. 5.

509 So auch BAFA, Terrorismus-Merkblatt (Stand 21.11.2005), S. 4.

## bb. Einfrieren

Die erste Maßnahme der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung in den hier zu untersuchenden Verordnungen ist das Einfrieren der materiellen Ressourcen. In der Verordnung Nr. 881/2002 heißt es in Art. 2 Abs. 1: Alle Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen „werden eingefroren“ („shall be frozen“). Die Formulierung hinsichtlich des Einfrierens entspricht der in Art. 2 Abs. 1 der Verordnung Nr. 2580/2001. Sie geht zurück auf die in den UN-Resolutionen 1373 (2001) und 1390 (2002) enthaltene Verpflichtung der Staaten, Vermögenswerte einzufrieren („all states shall freeze“). Der Begriff fand in UN-Sanktionen erstmals in der Jugoslawien-Resolution 820 (1993) Verwendung, in der alle Staaten aufgefordert wurden, sie sollten Personen und Körperschaften in ihrem Hoheitsgebiet verpflichten, entsprechende Gelder des Zielstaates einzufrieren („to freeze them to ensure that they are not made available directly or indirectly to or for the benefit of“).<sup>510</sup> Zuvor beschränkten sich die Aufforderungen im Bereich finanzieller Beschränkungen allein auf ein Bereitstellungsverbot von Finanzmitteln („shall not make available“ und „shall prevent their nationals from making available“).<sup>511</sup> Die Libyen-Resolution 883 (1993) stellt das Einfrieren neben das Bereitstellungsverbot, verknüpft aber beide miteinander: „shall freeze such funds and financial resources and ensure that neither they nor any other funds and financial resources are made available“.<sup>512</sup> Die Haiti-Resolutionen stimmen hinsichtlich des Einfrierens hingegen mit dem Wortlaut der Jugoslawien-Resolution 820 (1993) überein<sup>513</sup>, während etwa die Angola-Resolution 1173 (1998) wiederum eher der Libyen-Resolution angeglichen ist.<sup>514</sup> Die Taliban-Sanktionen 1267 (1999) und 1333 (2000) übernehmen ebenfalls die Libyen-Terminologie. Dem folgend stellt ihre Nachfolgeresolution 1390 (2002) das Einfrieren von Vermögenswerten neben die Verpflichtung sicherzustellen, dass weder diese noch irgendwelche anderen Vermögenswerte den Gelisteten zur Verfügung gestellt werden. Die UN-Resolution 1373 (2001) – insoweit ohne Vorbild in der Praxis des Sicherheitsrates – trennt hingegen klar, auch durch die Bildung zweier Abschnitte, zwischen beiden Maßnahmen. Das Einfrieren ist also eine eigenständige Verpflichtung neben der wei-

---

510 S/RES/820 (1993) vom 17.4.1993, Ziff. 21.

511 So etwa in S/RES/253 (1968) vom 29.5.1968, Ziff. 4 (Rhodesien); S/RES/661 (1990) vom 6.8.1990, Ziff. 4 (Irak); S/RES/757 (1992) vom 30.5.1992, Ziff. 5 (Jugoslawien).

512 S/RES/883 (1993) vom 11.11.1993.

513 S/RES/841 (1993) vom 16.6.1993, Ziff. 8 und S/RES/917 (1994) vom 6.5.1994, Ziff. 4.

514 S/RES/1173 (1998) vom 12.6.1998, Ziff. 11.

teren, den Staatsangehörigen zu verbieten, Vermögenswerte den Gelisteten verfügbar zu machen.

Dieser Systematik folgt auch die Verordnung Nr. 2580/2001. Art. 1 Nr. 2 dieser Verordnung enthält zum Einfrieren folgende Begriffsbestimmung<sup>515</sup>:

„Einfrieren von Geldern, anderen finanziellen Vermögenswerten und wirtschaftlichen Ressourcen“ ist die Verhinderung jeglicher Form von Bewegungen, Transfers, Veränderungen, Verwendung von Geldmitteln und Handel mit ihnen, die deren Volumen, Beträge, Belegenheit, Eigentum, Besitz, Eigenschaften oder Zweckbestimmung verändern oder andere Veränderungen bewirken, mit denen eine Nutzung der Mittel einschließlich der Vermögensverwaltung ermöglicht wird.

In der Verordnung Nr. 881/2002 wird zwischen dem Einfrieren von Geldern und dem Einfrieren von wirtschaftlichen Ressourcen differenziert. Die Definition des ersteren entspricht jedoch inhaltlich und fast wörtlich – in der deutschen Übersetzung beruht der einzige Unterschied auf einer unterschiedlichen Übertragung des englischen Wortes „use“ (Nutzung/Verwendung), im Englischen findet sich lediglich eine unterschiedliche Satzkonstruktion<sup>516</sup> – der des Einfrierens in der Verordnung Nr. 2580/2001.

„Einfrieren von Geldern“ wird in der Verordnung Nr. 881/2002 definiert als

die Verhinderung jeglicher Form von Bewegungen, Transfers, Veränderungen, Verwendung von Geldmitteln und Handel mit ihnen, die deren Volumen, Beträge, Belegenheit, Eigentum, Besitz, Eigenschaften, Zweckbestimmung verändern oder andere Veränderungen bewirken, mit denen

---

515 Englischer Wortlaut: „‘Freezing of funds, other financial assets and economic resources’ means the prevention of any move, transfer, alteration, use of or dealing with funds in any way that would result in any change in their volume, amount [...] or other change that would enable the funds to be used, including portfolio management.“

516 Art. 1 Nr. 2 Verordnung Nr. 2580/2001 (Hervorhebungen durch die Verf.): „‘Freezing of funds, other financial assets and economic resources’ means the prevention of any move, transfer, alteration, use of or dealing with funds in any way that would result in any change in their volume, amount, location, ownership, possession, character, destination or other change that would enable the funds to be used, including portfolio management.“ Art. 1 Nr. 3 Verordnung 881/2002: „‘Freezing of funds’ means preventing any move, transfer, alteration, use of or dealing with funds in any way that would result in any change in their volume, amount, location, ownership, possession, character, destination or other change that would enable the use of the funds, including portfolio management.“

eine Verwendung der Gelder einschließlich der Vermögensverwaltung ermöglicht wird.

„Einfrieren von wirtschaftlichen Ressourcen“ wird umschrieben als

die Verhinderung ihrer Verwendung für jeden Erwerb von Geldern, Waren oder Dienstleistungen, einschließlich von – aber nicht beschränkt auf – den Verkauf, das Vermieten oder das Verpfänden dieser Ressourcen.

Beide Definitionen – des Einfrierens von Geldern und von wirtschaftlichen Ressourcen – stellen im Kern darauf ab, dass eine Verwendung, eine Nutzung der Vermögenswerte verhindert werden soll. Die weiteren Ausführungen enthalten letztlich nur Umschreibungen der Möglichkeiten der Verwendung. Insoweit ergibt sich auch kein inhaltlicher Unterschied zur Verordnung Nr. 2580/2001 mit ihrer einheitlichen Begriffsbestimmung, die ebenfalls auf die Verhinderung der Nutzung von Mitteln abstellt.

Die verwendeten Definitionen des Einfrierens stellen eine Fortentwicklung der früheren Begriffsbestimmung, etwa in Art. 1 Nr. 3 der Jugoslawien-Verordnung Nr. 2471/1994<sup>517</sup> oder Art. 2 Abs. 3 lit. b der Angola-Verordnung Nr. 1705/1998<sup>518</sup> dar, die auf die „Verhinderung jeglicher Form von Veränderungen“ abstellt, „die die Möglichkeit für eine Nutzung bietet“. Die Definition der Verordnung Nr. 2580/2001 entspricht aber beispielsweise der schon in Art. 1 Nr. 4 der Jugoslawien-Verordnung Nr. 1294/1999 festgelegten Begriffsbedeutung<sup>519</sup>, gleiches gilt für die Verordnung Nr. 881/2002 hinsichtlich der Definition in Art. 2 Abs. 3 der Gemeinschaftsverordnung Nr. 1081/2000 bezüglich Birma/Myanmar.<sup>520</sup> Auch die Ähnlichkeiten zur Definition des Einfrierens, auf die man sich im Interlaken-Prozess verständigte, sind unverkennbar: „To freeze assets means that the assets may not be moved, transferred, altered, used or dealt with in any way that would result in any change in their volume, amount, location, ownership, possession or character.“<sup>521</sup>

Im Zusammenhang mit Finanzembargos gegen Staaten ist der Begriff des Einfrierens also lange geläufig und bereits gemeinschaftsrechtlich definiert, im deutschen Zivil- oder Strafrecht etwa existiert aber kein solches Rechts-

---

517 Vom 10.10.1994, ABl. L 266/1 vom 15.10.1994.

518 Vom 28.7.1998, ABl. L 215/1 vom 30.7.1998.

519 Vom 15.6.1999, ABl. L 153/63 vom 19.6.1999.

520 Vom 22.5.2000, ABl. L 122/29 vom 24.5.2000.

521 Interlaken 2 – Bericht, Annex 2, Expert seminar on targeting UN financial sanctions, 1999, S. 91.

institut. Wie die mit dem Einfrieren angestrebte Verhinderung der Nutzung von materiellen Ressourcen bewirkt wird, ist dem Wortlaut der Verordnungen nicht zu entnehmen und auch aus den bisherigen staatenbezogenen Finanzsanktionen nicht abzuleiten. Geht von den Rechtsakten selbst eine Art Beschlagnahmewirkung aus, bedarf es eines weiteren Verwaltungshandelns oder fordern die Verordnungen lediglich Dritte zum Tätigwerden – zum Verhindern des Zugriffs auf Vermögenswerte – auf?

Der Begriff des Einfrierens beruht auf der Übersetzung aus dem Englischen – das Verb „to freeze“ bezeichnet in der englischen Rechtssprache den Vorgang der Anordnung gegenüber einer Person, Gelder nicht zu bewegen oder Vermögenswerte nicht zu veräußern.<sup>522</sup> Die *freezing order*, besser bekannt als *Mareva injunction*, geht auf eine Entscheidung des Court of Appeal aus dem Jahre 1975 zurück<sup>523</sup>, die inzwischen im Supreme Court Act kodifiziert ist.<sup>524</sup> Das Gericht kann während eines schwebenden Verfahrens (bei entsprechenden Erfolgsaussichten) dem Beklagten per *Mareva injunction* verbieten, Handel mit seinen Vermögenswerten zu treiben; erfasst sind Verfügungen über den Gegenstand, der Verkauf, die Verpfändung oder auch Belastung eines Vermögenswertes.<sup>525</sup> Die *order* hindert den verpflichteten Beklagten also, seine Vermögenswerte zu bewegen oder zu verwenden. Es soll so sichergestellt werden, dass der Kläger – erhält er schließlich im gerichtlichen Verfahren den erstrebten Titel gegen den Beklagten – diesen mangels Masse nicht vollstrecken kann, weil der Beklagte inzwischen sein Geld ausgegeben oder fortgeschafft hat.<sup>526</sup> Kennzeichnen der *Mareva injunction* ist ihr vorübergehender Charakter.<sup>527</sup> Vermögenswerte werden also, vergleichbar dem deutschen Arrestbefehl, zur Sicherung von (etwaigen) Forderungen eines Gläubigers eingefroren. Dementsprechend ergeht die Verfügung nur in Ausnahmefällen gegen das gesamte Vermögen des Schuldners, sondern ist im Regelfall auf die streitgegenständliche Summe begrenzt.<sup>528</sup> Jedenfalls müssen dem Schuldner Mittel für den notwendigen Lebensbedarf belassen

---

522 PONS Rechtswörterbuch: freeze: to order a person not to move money or not to sell assets.

523 *Mareva Compania Naviera SA v. International Bulkcarriers SA* (1975) 2 Lloyd's Rep. 509 (1980), 1 All E.R. 213 (C. A.), zitiert nach Zander, *Cases and Materials on the English legal system*, S. 92f.

524 Supreme Court Act 1981, s. 37, vgl. Martin, *Modern Equity, Injunctions*, S. 809.

525 Vgl. Zander, *Cases and Materials on the English legal system*, S. 93.

526 Sims, *English Law and Terminology*, Chapter 9, S. 98; Martin, *Modern Equity, Injunctions*, S. 808.

527 S. dazu auch Martin, *Modern Equity, Injunctions*, S. 808.

528 Martin, *Modern Equity, Injunctions*, S. 811; Zander, *Cases and Materials on the English legal system*, S. 93.

werden; regelmäßig werden auch Zahlungen im gewöhnlichen Geschäftsverkehr erlaubt.<sup>529</sup> Gegenstand ist normalerweise eine bestimmte Geldsumme, regelmäßig auf einem Konto. Es können aber auch andere Vermögensgegenstände „eingefroren“ werden. Die Verfügung verbietet lediglich dem Schuldner, das Vermögen zu bewegen oder zu verwenden, gibt aber dem Gläubiger keinerlei Rechte hinsichtlich des Vermögensgegenstandes.<sup>530</sup> Dritte hingegen, etwa die das Konto führende Bank, sind insofern an die gerichtliche Anordnung gebunden, als sie Verfügungen über den Vermögensgegenstand nicht unterstützen oder geschehenlassen dürfen.<sup>531</sup> Im britischen *common law* existiert das Institut der *freezing injunction* auch im Strafrecht. Vor dem Strafverfahren können die vom Beschuldigten mutmaßlich durch die Tat erlangten Vermögenswerte – durch eine vom Zivilgericht erlassene „injunction“ – eingefroren werden.<sup>532</sup>

Das Einfrieren als Terrorismusbekämpfungsmaßnahme erfolgt im Unterschied zur *Mareva injunction* und zum dinglichen Arrest – der Beschlagnahme des Schuldnervermögens zur Sicherung der Zwangsvollstreckung in das Vermögen des Schuldners – aber nicht im privaten Interesse und insbesondere nicht infolge Verhängung durch die Gerichte, sondern aufgrund einer gesetzlichen, auf eine völkerrechtliche Maßnahme zurückgehenden Regelung. Entsprechend wurde das Embargo früher auch schon als völkerrechtliche Beschlagnahme bezeichnet.<sup>533</sup> Dass eine ähnliche Wirkung beabsichtigt ist, zeigen die Definitionen des „Einfrierens“. Wie der Arrest und die in Vollzug des Arrestes getroffenen Vollstreckungsmaßnahmen, die zur Beschlagnahme der Gegenstände führen, soll auch das Einfrieren verhindern, dass der Betreffende vorhandene Vermögenswerte beiseite schafft. Der Zugriff auf die Vermögenswerte soll verhindert werden. Allerdings dient das Einfrieren lediglich der vorübergehenden – wenngleich möglicherweise längerfristigen – Zugriffsverweigerung. Ähnlich wie das Schiffsembargo<sup>534</sup> bezweckt auch das Einfrieren von Vermögenswerten keine Änderung der Eigentumsverhältnisse.

Fraglich ist jedoch, wie diese Wirkung im einzelnen erzielt wird. Es fehlt an einer gerichtlichen Anordnung des Einfrierens gegenüber dem einzelnen. Stattdessen regelt eine EG-Verordnung, dass Vermögenswerte eingefroren

---

529 Martin, *Modern Equity, Injunctions*, S. 814; Zander, *Cases and Materials on the English legal system*, S. 93.

530 Martin, *Modern Equity, Injunctions*, S. 814.

531 Martin, *Modern Equity, Injunctions*, S. 815.

532 Vgl. Zander, *Cases and Materials on the English legal system*, S. 211f.

533 Vgl. Lindemeyer, *Schiffsembargo und Handlsembargo*, S. 31.

534 Siehe dazu unten C.II.1.b.

werden. Dass die Sperrwirkung unmittelbar von der Verordnung ausgeht, die damit an die Stelle eines Gerichtsbeschlusses, einer *freezing order* tritt, ergibt sich schon aus dem Wortlaut. Denn es wird die Wortwahl „werden eingefroren“ getroffen, nicht: sind einzufrieren. Die Vermögenswerte namentlich bestimmter Individuen werden durch die Verordnung eingefroren, d.h. von der Verordnung selbst geht eine Verbotswirkung für die Zielpersonen aus, ihre Vermögenswerte zu verwenden. Sämtliche Verfügungen sind aufgrund der Verordnung verboten, es dürfen keine Vermögensbestandteile auf einen anderen Inhaber oder in eine andere Form als bisher innerhalb des Vermögens des Verfügenden übertragen werden.<sup>535</sup> Insoweit ist die Wirkung identisch mit den US-amerikanischen Bestimmungen, in denen unmittelbar der Begriff „blocked“, also gesperrt, verwendet wird.<sup>536</sup> In den USA entspricht es ständiger Praxis, das Einfrieren („blocking action“) wie folgt zu definieren: „no property oder interests in property may be transferred, paid, exported, withdrawn or otherwise dealt in“, wobei der Begriff „transfer“ außerordentlich weit definiert wird.<sup>537</sup>

Dafür, dass die Verbots- und Sperrwirkung nur unmittelbar von der Verordnung ausgeht, könnte man neben dem Wortlaut des Tatbestandes („werden eingefroren“, „all states shall freeze“) auch die Systematik anführen, die das Einfrieren als Maßnahme neben dem weiteren, an die der eigenen Hoheitsgewalt Unterworfenen gerichteten Verbot, Mittel verfügbar zu machen („make available“), vorsehen. Dass der Begriff „Einfrieren“ jedoch mehr umfasst als eine durch die unmittelbar geltende Verordnung gegenüber den gelisteten Personen und Organisationen angeordnete besondere Art von Beschlagnahme, zeigen die genaue Analyse der Definition des Einfrierens sowie insbesondere der Blick auf die Regelung über die Haftung in Art. 6 der Verordnung Nr. 881/2002. Das Einfrieren wird nicht umschrieben als ein aufgrund der Regelung in der Verordnung bestehender Zustand, sondern als aktive Tätigkeit – als Verhinderung jeglicher Form der Verwendung der Mittel. Darauf stellten auch schon die bereits erwähnten früheren Begriffsbestimmungen in der Gemeinschaft ab. Daraus folgt: Die Anordnung des Einfrierens von Geldern bedeutet nicht nur ein Verbot an die in der Liste Aufgeführten, die Gelder zu verwenden, sondern zugleich ein Gebot an Dritte, eine Verwendung dieser Gelder zu verhindern. Nur so ist die Regelung des Art. 6 der Verordnung Nr. 881/2002 verständlich, die eine Haftung von Personen, Gruppen etc. vorsieht, die infolge von Nachlässigkeit zu Unrecht

---

535 So die Definition von Heiter zum Libyen-Embargo in RIW 1997, 365 (367).

536 Siehe dazu bereits oben C.I.; vgl. etwa Executive Order 13224 vom 23.9.2001.

537 Definition des OFAC, zitiert nach Newcomb, Expert seminar on targeting UN financial sanctions, 1999, S. 29 (33).

Gelder, finanzielle Vermögenswerte und wirtschaftliche Ressourcen einfrieren.

Diese – gleichermaßen auch der Verordnung Nr. 2580/2001 zuzuschreibende – Wirkung des Einfrierens geht auch konform mit der oben beschriebenen *freezing injunction* des englischen Rechts, nach der auch Dritte, etwa die kontoführende Bank, keinen Zugriff auf die Vermögenswerte ermöglichen dürfen. Auch der britische *Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001* führt zum Inhalt einer – vom Finanzministerium erlassenen – *freezing order* aus: „A freezing order is an order which prohibits persons from making funds available to or for the benefit of a person or persons specified in the order.“<sup>538</sup> Kern der *order* ist also das an Dritte gerichtete Verbot, den in der Verfügung benannten Personen Vermögenswerte verfügbar zu machen oder zu Gute kommen zu lassen. Dies war in früheren UN-Resolutionen noch deutlicher, die dem Einfrieren den Zweck zuschrieben und es sodann mit dem Gebot verknüpften, den Zielsubjekten keine Vermögenswerte verfügbar zu machen.

Der Begriff des Einfrierens in den Verordnungen Nr. 2580/2001 und Nr. 881/2002 ist damit insgesamt funktional sehr weit im Sinne einer Vermögenssperre auszulegen<sup>539</sup>. Verboten sind damit Dritten etwa die Entgegennahme von Geldern im Rahmen von Verträgen, die Herausgabe von Vermögensgegenständen, die im Eigentum von Terroristen stehen, an die Terroristen (wobei dieser Fall auch unter das Bereitstellungsverbot<sup>540</sup> gefasst werden könnte) und wohl auch unter der Verordnung Nr. 881/2002 beispielsweise die Auszahlung von Bankguthaben oder die Neuanlage von Geldern (Vermögensverwaltung der Gelder gemäß Art. 1 Nr. 2 der Verordnung) durch Banken. Damit sind letztlich auch bestimmte Finanzdienstleistungen – wenn auch nicht in umfassender Weise – von der Verordnung umfasst, obwohl die Verordnung Nr. 881/2002 anders als Art. 2 Abs. 2 der Verordnung Nr. 2580/2001 kein Verbot von Finanzdienstleistungen enthält. Den Gelisteten selbst ist jede Verwendung der Gelder und jeder Umgang damit untersagt. Nicht verboten ist damit aber die Verwendung eingefrorener wirtschaftlicher Ressourcen wie das Wohnen im eigenen Haus, das Fahren eines eigenen Kraftfahrzeuges oder der Verbrauch von Dingen laufenden Bedarfs – solange dies nicht einer wirtschaftlichen Aktivität gleichkommt (wie etwa

---

538 *Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001* vom 14.12.2001 (amending *Terrorism Act 2000* vom 20.7.2000, 2000 Chapter 11), Part 2 (freezing orders), Sect. 5 (1).

539 Bieneck, AW-Prax 2002, 253 (255).

540 Siehe dazu sogleich cc.

die Nutzung des eigenen Autos als Taxi).<sup>541</sup> Davon geht auch die von der EU als Ratsgremium eingesetzte „Gruppe der Referenten für Außenbeziehungen (Sanktionen)“ in ihren unverbindlichen Empfehlungen aus und betont das Ziel des Einfrierens wirtschaftlicher Ressourcen, die Verhinderung ihrer Verwendung als Parallel- oder Ersatzwährung. Die Gruppe weist auch zu Recht darauf hin, dass das Einfrieren die Behörden etwa auch nicht berechtigt, Bargeld einzuziehen, das eine gelistete Person mit sich führt, wenngleich selbstverständlich verhindert werden muss, dass dieses Geld verwendet wird.<sup>542</sup>

### cc. Bereitstellungsverbot

Neben dem Einfrieren enthalten die Verordnungen ein Bereitstellungsverbot. Nach Art. 2 Abs. 1 b) der Verordnung Nr. 2580/2001 werden weder direkt noch indirekt Gelder, andere finanzielle Vermögenswerte und wirtschaftliche Ressourcen für eine in der Liste aufgeführte Person, Vereinigung oder Körperschaft oder zu ihren Gunsten bereitgestellt („made available“). Verordnung Nr. 881/2002 enthält gesonderte Tatbestände für Gelder und wirtschaftliche Ressourcen. Nach Art. 2 Abs. 2 dürfen Gelder den Gelisteten weder direkt noch indirekt zur Verfügung gestellt werden oder zugute kommen. Nach Abs. 3 dürfen ihnen weder direkt noch indirekt wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder zugute kommen, wodurch diese Personen, Gruppen oder Organisationen Gelder, Waren oder Dienstleistungen erwerben könnten. Wenn sich diese Verbotsnormen – abgesehen von der Aufgliederung der Tatbestände in der Verordnung Nr. 881/2002 – auf den ersten Blick als unterschiedliche Regelungen, jedenfalls als verschieden formulierte Tatbestände (werden nicht für X oder zu ihren Gunsten bereitgestellt/ dürfen nicht zur Verfügung gestellt werden oder zugute kommen) darstellen, so ergibt sich ein anderes Bild beim Blick auf die englischen Fassungen, die hinsichtlich des Kerns wörtlich übereinstimmen. In Art. 2 Abs. 2 der Verordnung Nr. 881/2002 (Hervorhebungen durch die Verfasserin) heißt es: „No funds shall be made available, directly or indirectly, to, or for the benefit of, a natural or legal person, group or entity designated by the Sanctions Committee and listed in Annex I.“ Art. 2 Abs. 1 b) der Verordnung 2580/2001 führt aus: „No funds, other financial assets and economic resources shall be made available, directly or indirectly, to, or for the

541 So auch EuG, Urteil vom 12.7.2006 - Rs. T-253/02 (Ayadi) -, Rn. 126.

542 Gruppe der Referenten für Außenbeziehungen, „Bewährte Praktiken der EU für die wirksame Umsetzung restriktiver Maßnahmen“ vom 28.11.2005, Dokument 15115/05, C.IV.a) und V.a).  
(<http://register.consilium.eu.int/pdf/de/05/st15/st15115.de05.pdf>, 7.8.2006).

benefit of, a natural or legal person, group or entity included in the list referred to in paragraph 3“. Eine wörtliche Übereinstimmung zeigt sich auch beim Vergleich der französischen Texte: „ne doivent pas être mis, directement ou indirectement, à la disposition ni utilisés au bénéfice des personnes“ (Verordnung Nr. 2580/2001) und „ne doit pas être mis, directement ou indirectement, à la disposition ni utilisé au bénéfice des personnes“ (Verordnung Nr. 881/2002).

Wie bereits zu den Auslegungsmaßstäben ausgeführt, gilt einerseits die Verbindlichkeit der Normtexte in jeder Vertragssprache, andererseits aber das Gebot, die Vorschrift im Lichte der anderen Sprachfassungen auszulegen und anzuwenden, um so eine einheitliche Auslegung einer Gemeinschaftsverordnung zu erreichen. Mit Blick auf die englischen und französischen Texte spricht hier deshalb alles für eine gleiche Auslegung beider Sanktionsregime, was das Bereitstellungsverbot angeht. Berücksichtigt man ferner die Tatsache, dass in der Gemeinschaft trotz der Grundkonzeption der Gleichrangigkeit der Texte die Normtexte in den meisten Sprachen als Übersetzungen – zumeist noch unter erheblichen Zeitdruck – fertiggestellt werden<sup>543</sup>, sowie Sinn und Zweck und Entstehungsgeschichte der Verordnungen Nr. 2580/2001 und Nr. 881/2002, so kann inhaltlich kein Unterschied bestehen.<sup>544</sup>

Darüber hinaus ist die deutsche Fassung der Verordnung Nr. 2580/2001 „werden nicht bereitgestellt“ missverständlich, weil damit der Eindruck erweckt wird, staatliche Stellen würden den Terroristen keine Mittel mehr bereitstellen. Jedenfalls ist für den angesprochenen Rechtsadressaten, also für jedermann, der dem Geltungsbereich der Verordnung unterliegt<sup>545</sup>, nicht ohne weiteres auf den ersten Blick erkennbar, dass es sich damit um ein an ihn (als Dritten) gerichtetes Verbot handelt, Terroristen Vermögenswerte zur Verfügung zu stellen. Ob man „to make available“ mit „zur Verfügung stellen“ oder „bereitstellen“ übersetzt, ist jedoch unerheblich. Genauso ist es eine Geschmacks-, aber keine inhaltliche Frage, ob man die Wendung „to or for the benefit of“ mit „für (die in den Listen aufgeführten) oder zu ihren

---

543 Siehe hierzu auch Hammer-Strnad, Das Bestimmtheitsgebot als allgemeiner Rechtsgrundsatz des Europäischen Gemeinschaftsrechts, S. 170 m.w.N. zu Klagen der Generalanwälte über die schlechte Qualität der Texte.

544 Davon geht offensichtlich auch das BAFA in seinem Terrorismus-Merkblatt (Stand 21.11.2005) – ohne weitere Prüfung – aus, in dem es hinsichtlich der Verbote und Beschränkungen in der Verordnung Nr. 2580/2001 auf die Ausführungen zur Verordnung Nr. 881/2002 (S. 7) verweist.

545 Vgl. dazu unten C.I.2.b. und c.

Gunsten“ oder „dürfen (den Gelisteten) nicht zur Verfügung gestellt werden oder zugute kommen“ übersetzt.

Begriffsbestimmungen des Bereitstellungsverbots („make available“) finden sich in keiner der beiden Verordnungen. In der UN-Resolution 1373 (2001) heißt es, die Staaten sollten ihren Staatsangehörigen oder allen Personen und Institutionen in ihrem Hoheitsgebiet untersagen, Gelder etc. unmittelbar oder mittelbar zum Nutzen von Terroristen zur Verfügung zu stellen (prohibit „from making any funds [...] available [...] for the benefit of persons who“). Die Verwendung des Verbs „make available“ findet sich auch in den Resolutionen 1267 (1999) (ensure that they are not „made available [...] to or for the benefit of“), 1333 (2000) („made available [...] directly or indirectly for the benefit of“) und 1390 (2002) („made available, directly or indirectly for such persons’ benefit“), sowie in zahlreichen Sanktionsmaßnahmen gegen Staaten seit Ergehen der ersten Wirtschaftssanktionen gegen Rhodesien<sup>546</sup> – ohne dass sich jedoch eine genaue Definition herausgebildet hätte.

In der Sache kann es – unter Berücksichtigung von Sinn und Zweck der Verbotsnormen – nur darum gehen, möglichst weitgehend<sup>547</sup> allen Dritten zu untersagen, den Gelisteten Vermögenswerte zukommen zu lassen. Neben die durch das Einfrieren bewirkte Vermögenssperre tritt eine Zahlungssperre<sup>548</sup> bzw. noch weitergehender eine Zuwendungssperre. Denn erfasst werden sämtliche Transaktionen, die die Gelisteten mit Mitteln ausstatten, die diese für den Erwerb von Geldern, Waren oder Dienstleistungen verwenden können, mit denen sie wiederum ihre Terrornetzwerke pflegen, ausbauen oder Anschläge finanzieren könnten. Die Aufnahme der Formulierungen „to or for the benefit of“ sowie „directly or indirectly“ gibt eine weite Auslegung dieses Verbots vor. Untersagt werden sollen letztlich alle Akte, die die Terroristen mit Vermögenswerten versorgen, solche für sie verfügbar machen, sei es mittelbar oder unmittelbar. Das Bereitstellungsverbot erstreckt sich damit auch auf Waren, beinhaltet neben dem Verbot von Finanztransfers also auch ein aus der klassischen Exportkontrolle bekanntes Ausfuhrverbot – was sich hier allerdings nicht auf ein konkretes Land, sondern auf bestimmte Personen (unter Umständen sogar im Inland) bezieht.

---

546 S/RES/253 (1968) vom 29.5.1968, Ziff.4; zu Begriffsverwendungen in weiteren UN-Resolutionen siehe bereits oben C.I.2.a.bb.

547 Auch Bieneck, AW-Prax 2002, 253 (255), plädiert für eine weite Auslegung.

548 Vgl. zu diesen Begriffen Bieneck, Handbuch Außenwirtschaftsrecht, § 14 Rn. 54, 56.

Beispiele<sup>549</sup> für ein direktes Bereitstellen von Geldern und sonstigen Vermögenswerten sind Zahlungen beim Einkauf von Waren, bei Werkverträgen, Kooperationen mit Universitäten und Firmen, bei der Rücknahme von Waren oder Preisnachlässen, aber auch der Beschäftigung von Mitarbeitern, Praktikanten, Studenten. Auch der Verkauf von Forderungen ist hierzu zu rechnen. Wirtschaftliche Ressourcen werden bereitgestellt durch die Übertragung von Know-how, Patenten, Lizenzen, zum Beispiel im Rahmen von Kooperationen oder Güterlieferungen. Man wird auch jede Gebrauchsüberlassung von Gegenständen ausreichen lassen müssen, eine Übereignung ist nicht erforderlich, wenn beispielsweise die (auch nur vorübergehende) Nutzung einer Sache einen finanziellen Wert darstellt oder einen solchen verschaffen kann. Eine mittelbare Bereitstellung ist insbesondere dann gegeben, wenn die Vermögenswerte Dritten zur Verfügung gestellt werden, die zur Weitergabe an die Gelisteten bereit und in der Lage sind.<sup>550</sup> Zur indirekten Bereitstellung gehören konkret etwa die Beschäftigung von Subunternehmen und Dienstleistern oder die Lieferung von Waren. Verboten ist es auch, im Rahmen eines Drei-Personen-Verhältnisses auf Anweisung einer gelisteten Person einem Dritten Waren oder Gelder zuzuwenden und durch diese Zuwendung die Schulden der gelisteten Person beglichen.<sup>551</sup> Probleme ergeben sich bei externen Dienstleistern wie einer Gebäudereinigungsfirma, die unter Umständen eine Putzhilfe beschäftigt, zu der zwar juristisch gesehen kein Rechtsverhältnis besteht, die aber indirekt Geld bekommt.<sup>552</sup> Während hier – etwa über entsprechende Vereinbarungen mit den Dienstleistungsunternehmen, in denen diese über ihre gesetzliche Verpflichtung hinaus vertraglich zur Überprüfung verpflichtet werden – eine indirekte Bereitstellung von Geldern an Gelistete noch verhinderbar erscheint, dürfte dies bei noch weiteren Kausalketten, die über noch überschaubare Dreiecksgeschäfte hinausgehen, schwierig erscheinen.

Vor diesem Hintergrund wird man für das – grundsätzlich weit zu fassende – indirekte Bereitstellen von Vermögenswerten nicht jede Kausalität ausreichen lassen können. Man wird – jedenfalls im Hinblick auf die (über § 34 Abs. 4 des Außenwirtschaftsgesetzes auch strafrechtlichen) Folgen eines Verstoßes gegen die Verbote in den maßgeblichen Verordnungen – eine Art Adäquanzkriterium fordern müssen. Jedenfalls soweit der am Anfang der

---

549 Vgl. hierzu Moritz, in: Ehlers/Wolffgang/Lechleitner (Hrsg.), Risikomanagement im Exportkontrollrecht, S. 191.

550 Bieneck, AW-Prax 2002, 348 (349).

551 BAFA-Terrorismus-Merkblatt (Stand 21.11.2005), S. 5.

552 Moritz, in: Ehlers/Wolffgang/Lechleitner (Hrsg.), Risikomanagement im Exportkontrollrecht, S. 191.

Kette befindliche „Geldgeber“ weder wusste noch nach allgemeiner Lebenserfahrung damit rechnen konnte und musste und ihm auch nicht anderweitig normativ zuzurechnen ist, dass seine Mittel – durch die Hände vieler Dritter – letztlich an Terroristen gelangen, ist ein strafrechtlich relevantes Verhalten zu verneinen. Ein bloß passives Geschehenlassen von finanziellen Unterstützungshandlungen zugunsten von Terroristen durch Personen, die tatsächlich und/oder rechtlich in der Lage wären, dies zu unterbinden, kann nicht unter das Bereitstellungsverbot gefasst werden.<sup>553</sup> Die deutsche Fassung der Verordnung Nr. 881/2002, die auch ein Zugutekommenlassen verbietet, legt dies zwar nahe. Allerdings wird im englischen ausschließlich das aktive Verb „make available“ verwendet, worunter bloße Unterlassungshandlungen nach dem Wortsinn nicht gefasst werden können. Das gilt ebenso für das französische „ne doit pas être mise“.

Verboten wird allerdings nicht das der Bereitstellung zugrundeliegende Rechtsgeschäft oder eine Vorbereitungshandlung, sondern nur der tatsächliche Vorgang, also das Verfügbarmachen finanzieller oder wirtschaftlicher Ressourcen selbst. Das Bereitstellen ist so zu verstehen, dass die Mittel den Terroristen tatsächlich zugänglich gemacht werden. Deshalb wird man etwa die häusliche Versorgung mit Gas, Strom, Wasser und Telefon als erlaubt ansehen müssen, weil diese Leistungen Verbrauchscharakter haben und nicht dazu benutzt werden können, Gelder, Güter oder Dienstleistungen zu erwerben.<sup>554</sup> Auch ist eine Bank durch das Bereitstellungsverbot nicht gehindert, Gelder, die von einer dritten Partei (verbotswidrig) zur Gutschrift auf einem eingefrorenen Konto überwiesen worden sind, dem gesperrten Konto gutzuschreiben.<sup>555</sup> Ferner wird das bloße Sammeln von Geldern, die für terroristische Handlungen verwendet werden, als vorgelagerte Handlung – was die Staaten nach Nr. 1 b) der Resolution 1373 (2001) unter Strafe stellen sollen – noch nicht erfasst.<sup>556</sup> Denn Terroristen zur Verfügung gestellte Vermögenswerte sind nicht notwendigerweise Objekt einer vorherigen Sammlung.<sup>557</sup> Das unterscheidet die Vermögenssperren im übrigen auch

---

553 So Bieneck, AW-Prax 2002, 348 (349) zur Verordnung Nr. 881/2002, allerdings allein unter Bezugnahme auf die deutsche Übersetzung mit „zugute kommen lassen“.

554 So auch Empfehlungen der Gruppe der Referenten für Außenbeziehungen, „Bewährte Praktiken der EU für die wirksame Umsetzung restriktiver Maßnahmen“ vom 28.11.2005, Dokument 15115/05, C.V.b) 49.  
(<http://register.consilium.eu.int/pdf/de/05/st15/st15115.de05.pdf>, 7.8.2006).

555 C.IV.b) der „Bewährten Praktiken der EU für die wirksame Umsetzung restriktiver Maßnahmen“ vom 28.11.2005 (s. vorherige Fn.).

556 So auch Peterke, Humanitäres Völkerrecht 2001, 217 (220).

557 Laval, ZaöRV 60 (2000), 491 (498).

vom Regelungsbereich des Internationalen Übereinkommens zur Verhinderung der Finanzierung des Terrorismus, das zwischen zwei Tatbeständen unterscheidet, dem Bereitstellen („provision“) und dem Sammeln („collection“) von Vermögenswerten.

Ebenso werden bei Rechtsgeschäften der bloße Vertragsabschluss oder sonstige Vorbereitungshandlungen nicht erfasst. Die zugrundeliegenden Verträge sind wirksam, die vertraglich vereinbarten Leistungen dürfen aber nicht erbracht werden.<sup>558</sup> Denn nur die Bereitstellung von Ressourcen, also von (jeglichen) Vermögenswerten, die – anknüpfend an die Definition in Art. 1 Ziff. 2 der Verordnung Nr. 881/2002 – für den Erwerb von Geldern, Waren oder Dienstleistungen verwendet werden können, ist untersagt. Weil dem Terrorismus die materielle Grundlage entzogen werden soll, der bloße vertragliche Anspruch aber keinen finanziellen Vorteil bedeutet, wenn die Erfüllung dem Dritten untersagt ist, ist Anknüpfungspunkt allein der Realakt, der materielle Transfer, etwa die Zahlung des Kaufpreises oder die Lieferung von Waren. Insofern ergibt sich auch nichts anderes aus der Tatsache, dass in Art. 2 Abs. 3 der Verordnung Nr. 881/2002 der Nachsatz angefügt wird, „wodurch diese Personen, Gruppen oder Organisationen Gelder, Waren oder Dienstleistungen erwerben könnten“. Bei isolierter Betrachtung könnte man zwar auch bloße Vertragsabschlüsse darunter fassen; das Bereitstellungsverbot bezieht sich allerdings nur auf Vermögenswerte und auch der – weiteste – Begriff der wirtschaftlichen Ressourcen umfasst nur solche Vermögenswerte, die für den Erwerb von Geldern, Waren oder Dienstleistungen verwendet werden können. Der erwähnte angefügte Nachsatz hat damit insoweit keine eigenständige Bedeutung. Die gesonderte Regelung für wirtschaftliche Ressourcen in Art. 2 Abs. 3 der Verordnung geht also nicht weiter als das im einheitlichen Art. 2 Abs. 1 b der Verordnung Nr. 2580/2001 enthaltene Bereitstellungsverbot. Dass der bloße Vertragsabschluss durch die Verordnungen nicht verboten wird, verdeutlicht auch die systematische Auslegung. Aus der Benennung von Vertragserfüllungsgarantien in der Definition der erfassten Vermögenswerte in Art. 1 Ziff. 1 der Verordnung Nr. 881/2002 kann man ableiten, dass der bloße vertragliche Leistungsanspruch nicht erfasst wird. Der Frage, inwiefern zivilrechtlich die Regelungen in den Terrorismusverordnungen, die sich gegen das Erfüllungsgeschäft richten, auch zur Nichtigkeit des Verpflichtungsgeschäftes führen<sup>559</sup>,

---

558 Siehe zu vergleichbaren Ausgestaltungen beim Embargo Ress, Das Handelsembargo, S. 245.

559 Davon wird bei nach Inkrafttreten der Verordnungen abgeschlossenen Verträgen nach § 306 BGB wohl auszugehen sein, wonach ein auf eine unmögliche Leistung gerichteter Vertrag nichtig ist. So auch Oeter, IPRax 1996, 73 (76). Schwieriger ist die Si-

soll hier ebenso nicht weiter nachgegangen werden wie den zivilrechtlichen Konsequenzen der Sanktionen insgesamt, die allerdings als in Deutschland unmittelbar geltende EG-Verordnungen grundsätzlich als gesetzliche Verbote gem. § 134 BGB einzuordnen sind.<sup>560</sup>

#### **dd. Erbringung von Finanzdienstleistungen**

Anders als die Verordnung Nr. 881/2002 erstreckt Art. 2 Abs. 2 der Verordnung Nr. 2580/2001 die finanziellen Restriktionen ausdrücklich auch auf die Erbringung von Finanzdienstleistungen für Gelistete oder zu ihren Gunsten. Dieses Verbot geht auf die Resolution 1373 (2001) zurück, die – anders als die Resolution 1390 (2002) – den Staaten nicht nur aufgibt, die Bereitstellung von Geldern, finanziellen Vermögenswerten und wirtschaftlichen Ressourcen, sondern auch von finanziellen oder anderen verwandten Dienstleistungen („financial or other related services“) zu untersagen.

Art. 1 Nr. 3 der Verordnung Nr. 2580/2001 definiert umfangreich, was von dem Verbotstatbestand erfasst wird:

„Finanzdienstleistungen“ sind alle Dienstleistungen finanzieller Art, einschließlich aller Versicherungsdienstleistungen und versicherungsbezogenen Dienstleistungen und aller Bank- und sonstigen Finanzdienstleistungen (ausgenommen Versicherungsdienstleistungen):

##### *Versicherungsdienstleistungen und versicherungsbezogene Dienstleistungen*

- i) Direktversicherung (einschließlich Mitversicherung):
  - A) Lebensversicherung,
  - B) Sachversicherung;
- ii) Rückversicherung und Folgerückversicherung;
- iii) Versicherungsvermittlung wie Leistungen von Versicherungsmaklern und -agenturen;

---

tuation bei Altverträgen; bei länger dauernden Wirtschaftssanktionen, deren Ende ungewiss ist, wird man aber wohl die vorübergehende Unmöglichkeit der Vertragserfüllung (z. B. Lieferung von Waren, Bezahlung der Waren durch Terroristen) der (nachträglichen) dauernden Unmöglichkeit gleichstellen müssen (siehe dazu Ress, S. 246; Bittner, RIW 1994, 458 (460ff)).

560 Palandt-Heinrichs § 134 Rn. 13; Oeter, IPRax 1996, 73 (76); Ress, Das Handelsembargo, S. 245f.; zu zivilrechtlichen Fragen und Folgen eines Embargos auch Hummer, FS Everling, S. 511 (525); Bittner, RIW 1994, 458ff.

- iv) Versicherungsbezogene Hilfsdienstleistungen wie Beratung, Versicherungsmathematik, Risikobewertung und Schadensregulierung.

*Bank- und sonstige Finanzdienstleistungen (ausgenommen Versicherungsdienstleistungen)*

- v) Annahme von Spar- und sonstigen rückzahlbaren Einlagen;
- vi) Ausreichung von Krediten jeder Art, einschließlich Verbraucherkredit, Hypothekenkredit, Factoring und Finanzierung von Handelsgeschäften;
- vii) Finanzleasing;
- viii) sämtliche Zahlungs- und Überweisungsdienstleistungen einschließlich Kredit- und Scheckkarten, Reiseschecks und Bankwechsel;
- ix) Bürgschaften und Verpflichtungen;
- x) Geschäfte für eigene und für Kundenrechnung an Börsen, im Schalterverkehr oder in sonstiger Form mit Folgendem:
  - A. Geldmarkttitel (einschließlich Schecks, Wechsel, Einlagenzertifikate)
  - B. Devisen,
  - C. derivative Instrumente, darunter Futures und Optionen,
  - D. Wechselkurs- und Zinstitel einschließlich Swaps, Kurssicherungsvereinbarungen,
  - E. begehbare Wertpapiere,
  - F. sonstige begehbare Titel und Finanzanlagen einschließlich ungeprägtes Gold;
- xi) Beteiligung von Emissionen von Wertpapieren jeder Art einschließlich Übernahme und Platzierung von Emissionen als (öffentlicher oder privater) Finanzmakler sowie Erbringung von Dienstleistungen im Zusammenhang mit derartigen Emissionen;
- xii) Geldmaklergeschäfte;
- xiii) Vermögensverwaltung wie Kassenhaltung und Bestandsverwaltung, alle Formen von kollektivem Anlagemanagement, Pensionsfondsverwaltung, Depotverwahrung, Auftrags- und treuhänderische Verwaltung;
- xiv) Saldenausgleichs- und Verrechnungsdienstleistungen im Zusammenhang mit Finanzanlagen einschließlich Wertpapieren, derivativen Instrumenten und sonstigen begehbaren Instrumenten;

- xv) Bereitstellung und Übermittlung von Finanzinformationen, Verarbeitung von Finanzdaten und dazugehöriger Datenträger von Erbringern anderer Finanzdienstleistungen;
- xvi) Beratungs-, Vermittlungs- und sonstige Zusatzfinanzleistungen in Bezug auf sämtliche unter den Ziffern v) bis xv) aufgeführte Tätigkeiten einschließlich Kreditauskunft und Bonitätsprüfung, Anlage- und Vermögensbestandsanalyse und -beratung, Beratung über Akquisition, Unernehmensumstrukturierung und -strategien.

Hierbei handelt es sich um eine abschließende Aufzählung, weil die Auflistung der mit einem Doppelpunkt beendeten, vorangestellten allgemeinen Definition folgt und Formulierungen wie „unter anderem“, „beispielsweise“, „insbesondere“ fehlen. Angesichts der überaus umfänglichen Definition stellt sich allerdings die Frage, ob das beabsichtigte Ziel dieser Ausführlichkeit, das Verbot weit zu fassen, nicht besser durch eine kurze und knappe Begriffsbestimmung ohne die anschließende (auch noch abschließende) Aufzählung verschiedenster Versicherungs- und Bankgeschäfte erreicht worden wäre. Was für die Überregulierung des Rechtssystems allgemein gilt, trifft auch hier zu: Wird zu viel und zu detailliert geregelt, geht erstens der Überblick verloren und treten zweitens regelmäßig (etwa aufgrund wirtschaftlicher, gesellschaftlicher oder rechtlicher Änderungen) Fälle auf, die nicht geregelt sind und mangels generell und abstrakt ausgestalteter Regelungen nicht erfasst werden können. Die vorstehende Kritik wird man aber wohl nicht (allein) an den gemeinschaftsrechtlichen Verordnungsgeber richten dürfen, denn er hat sich nur angelehnt an die Anlage zu Finanzdienstleistungen zum Allgemeinen Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS), dessen Begriffsbestimmung zu Finanzdienstleistungen er nicht nur systematisch, sondern sogar wörtlich übernommen hat.<sup>561</sup>

Ein ausdrückliches Verbot von (finanziellen) Dienstleistungen fehlt in der Verordnung Nr. 881/2002. Es stellt sich daher die Frage, ob diese vom Einfrieren und vom Bereitstellungsverbot bezüglich wirtschaftlichen Ressourcen erfasst werden. Diese schon für das Jugoslawien-Embargo diskutierte Frage der Auslegung des Begriffs der wirtschaftlichen Ressourcen wird durch die Definition dieses Begriffs in Art. 1 Ziff. 2 der Verordnung Nr. 881/2002 nicht eindeutig geklärt.<sup>562</sup> Der BGH hatte in seiner Bustransport-Entscheidung zum Jugoslawien-Embargo<sup>563</sup> den Begriff der wirtschaftlichen

---

561 Allgemeines Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen, Anlage zu Finanzdienstleistungen, Ziff. 5, BGBl. 1994 II, 1643 (1660).

562 Bieneck, AW-Prax 2002, 348 (349).

563 BGH, Urteil vom 21.4.1995 - 1 StR 700/94 -, wistra 1995, S. 224, mit Anm. Bieneck.

Ressourcen in einem *obiter dictum* mit „Gelder und jegliche wirtschaftliche Mittel“ umschrieben, also eng ausgelegt.<sup>564</sup> Der weit gefasste Begriff des Einfrierens in den Verordnungen Nr. 2580/2001 und Nr. 881/2002 schließt allerdings automatisch bestimmte Finanzdienstleistungen ein, etwa die Auszahlung von Bankguthaben, Überweisungen oder die (Neu-)Anlage von Geldern durch Banken, die als Vermögensverwaltung von Geldern unter die Legaldefinitionen fallen, ferner die Auszahlung einer im Schadensfall zustehenden Summe durch die Versicherung oder die Verpfändung einer Sache des Gelisteten durch den Pfandleiher.

Der Begriff der wirtschaftlichen Ressourcen, die nicht zur Verfügung gestellt werden dürfen, ist zwar nicht auf körperliche Gegenstände beschränkt, auch können die Gelisteten durch Dienstleistungen im Sinne des Art. 2 Abs. 3 der Verordnung Nr. 881/2002 Gelder, Waren oder Dienstleistungen erwerben. Die Definitionen in beiden Regelungsregimen gehen allerdings von einer wirtschaftlichen Ressource als Vermögenswert aus. Die Ressource selbst muss als Vermögenswert für den Erwerb von Geldern, Waren oder Dienstleistungen verwendet werden können. Das ist bei reinen Dienstleistungen wie Versicherungsdienstleistungen oder etwa (bloßen) Beratungsdienstleistungen von Banken, die von Art. 2 Abs. 2 der Verordnung Nr. 2580/2001 erfasst werden, hingegen nicht der Fall. Da die Dienstleistung selbst kein Vermögenswert ist und nicht als solche in einen umgewandelt werden kann, ferner anders als etwa eine Urkunde auch nicht den unmittelbaren Zugriff auf einen Vermögenswert verschafft, unterfallen solche reinen Dienstleistungen daher nicht dem Geltungsbereich der Verordnung Nr. 881/2002. Ebenso wie das Verbot der Bereitstellung wirtschaftlicher Ressourcen erfasst auch das – sogleich zu erörternde – Umgehungsverbot nicht vollumfänglich Finanz- und Versicherungsdienstleistungen.<sup>565</sup> Es verbleibt deshalb dabei, dass im Geltungsbereich der Verordnung Nr. 2580/2001 sämtliche – weit verstandenen – Finanzdienstleistungen verboten sind, im Geltungsbereich der Verordnung Nr. 881/2002 hingegen nur diejenigen, die durch das Einfrieren erfasst werden oder aber selbst einen Vermögenswert verkörpern.

### **ee. Umgehungshandlungen**

Die vorstehende Auslegung hat gezeigt, dass die Verbote weit gefasst sind. Die Wirkung wird zusätzlich dadurch verstärkt, dass auch Umgehungshandlungen verboten sind. Nach Art. 4 Abs. 1 der Verordnung Nr. 881/2002 ist

---

564 Bieneck, AW-Prax 2002, 348 (349).

565 So auch Gramlich, in: Ehlers/Wolffgang/Lechleitner (Hrsg.), Risikomanagement im Exportkontrollrecht, S. 135 (177).

die wissentliche und beabsichtigte Beteiligung an Tätigkeiten, deren Ziel oder Folge direkt oder indirekt die Umgehung des Art. 2 ist, untersagt. Die Bestimmung entspricht Art. 3 Abs. 2 der Verordnung Nr. 2580/2001. Damit sind die Regelungen wegen des Zusatzes „wissentlich und beabsichtigt“ zwar weniger weitgehend also noch in der Verordnung Nr. 467/2001<sup>566</sup>, es ist aber nicht eindeutig, ob die fahrlässige Beteiligung nunmehr erlaubt, d.h. insbesondere nicht mehr (in Deutschland über § 34 Abs. 4 des Außenwirtschaftsgesetzes) strafbar sein soll – die Vorsatzelemente beziehen sich nach dem Wortlaut nur auf die Beihilfe-Tathandlung, nicht den Taterfolg – und ob es sich dabei um kumulative subjektive Voraussetzungen handeln soll.<sup>567</sup> Der Wortsinn des Begriffs Umgehung setzt allerdings wohl die direkt vorsätzliche Teilnahme an Umgehungshandlungen voraus.<sup>568</sup>

#### **ff. Ausnahmen und Befreiungen**

Beide Regelungsregime sehen Ausnahmen und Befreiungsmöglichkeiten von den Sanktionen vor, die im Kern auf humanitären Erwägungen beruhen.

Die Verordnung Nr. 2580/2001 enthält folgende Bestimmungen:

##### *Artikel 5*

- (1) Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b) gilt nicht für die Gutschrift fälliger Zinsen auf den eingefrorenen Konten. Diese Zinsen werden ebenfalls eingefroren.
- (2) Die im Anhang aufgeführten zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten können unter Bedingungen, die sie zur Verhinderung der Finanzierung terroristischer Handlungen für zweckdienlich erachten, spezifische Genehmigungen erteilen für
  1. die Verwendung eingefrorener Gelder innerhalb der Gemeinschaft zur Deckung der Grundbedürfnisse einer in der Liste nach Artikel 2 Absatz 3 aufgeführten natürlichen Person oder ihrer Familienmitglieder, insbesondere Zahlungen für Lebensmittel, Arzneimittel, die Miete oder Hypothek für die Familienwohnung und Gebühren und Honorare für ärztliche Behandlungen der Familienmitglieder;
  2. Zahlungen von eingefrorenen Konten für folgende Zwecke:

---

566 Vgl. dazu Bieneck, AW-Prax 2002, 253 (256).

567 Vgl. dazu Bieneck, AW-Prax 2002, 348 (350).

568 Vgl. dazu Bieneck, AW-Prax 2002, 348 (350).

- a) Zahlung innerhalb der Gemeinschaft von Steuern, Pflichtversicherungsprämien und Gebühren für öffentliche Versorgungsleistungen wie Gas, Wasser, Strom und Telekommunikation und
  - b) Zahlung von Kontoführungsgebühren an ein Finanzinstitut in der Gemeinschaft;
3. Zahlungen an eine in der Liste nach Artikel 2 Absatz 3 aufgeführte Person, Körperschaft oder Gruppierung aufgrund von Verträgen, Vereinbarungen oder Verpflichtungen, die vor Inkrafttreten dieser Verordnung geschlossen bzw. eingegangen wurden, sofern diese Zahlungen auf ein eingefrorenes Konto in der Gemeinschaft geleistet werden.
- (3) Genehmigungsanträge werden bei der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats gestellt, in dessen Hoheitsgebiet die Gelder, sonstigen Vermögenswerte oder wirtschaftlichen Ressourcen eingefroren sind.

#### *Artikel 6*

- (1) Unbeschadet der Bestimmungen des Artikels 2 und zum Schutz der Interessen der Gemeinschaft, die auch die Interessen der Bürger und Gebietsansässigen umfassen, können die zuständigen Behörden eines Mitgliedstaats spezifische Genehmigungen erteilen für
- die Freigabe eingefrorener Gelder, sonstiger Vermögenswerte oder wirtschaftlicher Ressourcen
  - die Bereitstellung von Geldern, sonstigen Vermögenswerten oder wirtschaftlichen Ressourcen für eine in der Liste nach Artikel 2 Absatz 3 aufgeführte Person, Körperschaft oder Gruppierung oder
  - die Erbringung von Finanzdienstleistungen für eine solche Person, Körperschaft oder Gruppierung.

nachdem gemäß Absatz 2 Konsultationen mit anderen Mitgliedstaaten, dem Rat und der Kommission stattgefunden haben.

Durch Verordnung Nr. 561/2003 fügte der Rat in die Verordnung Nr. 881/2002 Art. 2a ein, der folgendes vorsieht:

- (1) Artikel 2 gilt nicht für Gelder und wirtschaftliche Ressourcen, wenn
- a) eine der in Anhang II aufgeführten zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten auf Antrag einer betroffenen natürlichen oder juristi-

schen Person entscheidet, dass diese Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen

- i) für Grundaussgaben, namentlich für die Bezahlung von Nahrungsmitteln, Mieten oder Hypotheken, Medikamenten und medizinischer Behandlung, Steuern, Versicherungsprämien und Gebühren öffentlicher Versorgungseinrichtungen notwendig sind;
  - ii) ausschließlich der Bezahlung angemessener Honorare und der Rückerstattung von Ausgaben im Zusammenhang mit der Bereitstellung rechtlicher Dienste dienen;
  - iii) ausschließlich der Bezahlung von Gebühren oder Kosten für die routinemäßige Verwaltung eingefrorener Gelder oder wirtschaftlicher Ressourcen dienen oder
  - iv) für die Deckung außerordentlicher Aufgaben erforderlich sind, und
- b) der Sanktionsausschuss von dieser Entscheidung in Kenntnis gesetzt wurde und
- c)
- i) der Sanktionsausschuss gegen eine Entscheidung gemäß Buchstabe a) Ziffern i), ii) oder iii) nicht innerhalb von 48 Stunden nach ihrer Notifizierung Einspruch erhebt, oder
  - ii) der Sanktionsausschuss eine Entscheidung gemäß Buchstabe a) Ziffer iv) billigt.
- (2) Personen, die die Regelungen gemäß Absatz 1 in Anspruch nehmen möchten, stellen einen entsprechenden Antrag bei der in Anhang II aufgeführten zuständigen Behörde des betreffenden Mitgliedstaats. [...]
- (3) [...]
- (4) Artikel 2 Absatz 2 gilt nicht für
- a) die Gutschrift fälliger Zinsen oder sonstige Erträge der eingefrorenen Konten,
  - b) fällige Zahlungen aufgrund von Verträgen, Vereinbarungen oder Verpflichtungen, die vor dem Datum entstanden sind, ab dem diese Konten denjenigen Resolutionen des Sicherheitsrates der VN unterliegen, die sukzessive durch die Verordnung (EG) Nr. 337/2000,

die Verordnung Nr. 467/2001 bzw. diese Verordnung umgesetzt werden.

Zinsen sowie sonstige Erträge und Zahlungen werden in der gleichen Weise wie das Konto, dem sie gutgeschrieben werden, ebenfalls eingefroren.

Ohne auf die Unterschiede zwischen beiden Regelungsregimen in allen Details einzugehen, seien doch einige herausgearbeitet. In beiden Fällen gilt eine Ausnahme hinsichtlich der Gutschrift fälliger Zinsen auf den eingefrorenen Konten, die sodann ebenfalls eingefroren werden. Während das Bereitstellungsverbot nach Art. 2a Abs. 4 b) der Verordnung Nr. 881/2002 ebenso nicht gilt für fällige Zahlungen aufgrund von Verträgen, Vereinbarungen oder Verpflichtungen, die vor dem Datum entstanden sind, ab dem diese Konten den Resolutionen des Sicherheitsrates unterliegen, sieht die Verordnung Nr. 2580/2001 insoweit in Art. 5 Abs. 2 Ziff. 3 nur eine Genehmigungsmöglichkeit vor. Außerdem findet sich dort ein anderes Begriffsverständnis des Altvertrages: Erfasst sind Zahlungen aufgrund von Verträgen, die vor Inkrafttreten der Verordnung Nr. 2580/2001 geschlossen wurden. Maßgeblicher Zeitpunkt ist also nicht (erst) die Aufnahme in die Liste. Vor Verabschiedung der Verordnung Nr. 561/2003 galt ausnahmslos Art. 9 der Verordnung Nr. 881/2002, wonach die Verordnung ungeachtet etwaiger Rechte und Pflichten gilt, die sich aus vor ihrem Inkrafttreten unterzeichneten internationalen Übereinkünften, geschlossenen Verträgen oder erteilten Lizenzen oder Genehmigungen ergeben.

In allen übrigen Bereichen, also etwa bezüglich Grundausgaben/-bedürfnissen, Steuern oder Gebühren öffentlicher Versorgungseinrichtungen ist vor allem das unterschiedlich ausgestaltete Verfahren hervorzuheben. Bei dem Personenkreis der Verordnung Nr. 881/2002 – deren humanitäre Ausnahmen mit den Ziffern ii) bis iv) weiter gehen als Art. 5 Abs. 2 der Verordnung Nr. 2580/2001, insbesondere eine Generalklausel der erforderlichen Deckung außerordentlicher Ausgaben enthalten – ist stets die Konsultation des Sanktionsausschusses erforderlich, der binnen 48 Stunden keinen Einspruch erheben darf bzw. im Fall der Deckung außerordentlicher Ausgaben die Entscheidung der mitgliedstaatlichen Behörde ausdrücklich billigen muss. Im Bereich der Verordnung Nr. 2580/2001 können die zuständigen nationalen Behörden hingegen autonom entscheiden. Nur im Bereich des Art. 6, der – wiederum weitergehender als das Regelungsregime der Verordnung Nr. 881/2002 – allgemein eine Freigabe eingefrorener finanzieller Ressourcen und die Bereitstellung von Vermögenswerten erlaubt, bedarf es einer Abstimmung mit anderen Stellen, nämlich der vorherigen Konsultationen mit

den Mitgliedstaaten, dem Rat und der Kommission. Inhaltliche Kriterien für eine Bewilligung oder Ablehnung eines Antrages nach dieser Norm, die wohl vor allem im Interesse Dritter an Ausnahmegenehmigungen steht, fehlen weitgehend; genannt ist nur die Zielrichtung: „zum Schutz der Interessen der Gemeinschaft, die auch die Interessen der Bürger und Gebietsansässigen umfassen“.<sup>569</sup> Diese Begriffe bieten den Behörden einen großen Auslegungsspielraum, der von Gerichten nur begrenzt überprüfbar sein wird.

Die wichtigste Ausnahmebestimmung dürfte die Genehmigungsmöglichkeit für Grundaussgaben (Art. 2a Abs. 1 a) i) der Verordnung Nr. 881/2002) bzw. Grundbedürfnisse (Art. 5 Abs. 2 Ziff. 1 der Verordnung Nr. 2580/2001) sein. Erstere war auch Gegenstand eines Gerichtsverfahrens vor dem Gericht erster Instanz.<sup>570</sup> Das EuG führte in seiner Entscheidung zu Recht aus, die Verwendung des Wortes „namentlich“ deute darauf hin, dass die „Grundaussgaben“ nicht abschließend aufgelistet würden, sondern die Subsumtion unter diesen Begriff den nationalen Behörden – unter Überwachung des Sanktionsausschusses – überlassen sei.<sup>571</sup> Ähnliches gilt auch für die Verordnung Nr. 2580/2001, in denen die Grundbedürfnisse ebenfalls nur beispielhaft aufgezählt werden, wie das Wort „insbesondere“ deutlich macht.

Fraglich ist allerdings, ob zur Deckung dieses grundlegenden Lebensbedarfes nur eingefrorene oder auch von Dritten bereitgestellte Gelder verwendet werden dürfen. Der Kläger im soeben erwähnten Klageverfahren vor dem EuG hatte geltend gemacht, ihm sei infolge seiner Aufnahme auf die Terrorliste die Anmietung eines Taxi-Fahrzeuges ebenso verwehrt wie die Entgegennahme von Kundenzahlungen, weil es sich dabei um die Bereitstellung von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen im Sinne dieser Vorschrift handeln würde.<sup>572</sup> Das EuG stellte sich auf den Standpunkt, das Bereitstellungsverbot gelte in diesem Fall nicht: Der Erwerb von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen durch die Betroffenen solle nicht als solcher verhindert werden. Die Regelungen schrieben nur das Einfrieren dieser Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen vor und verhinderten deren Bereitstellung

---

569 Zur Frage, ob insoweit eine Ermessensreduzierung zugunsten der Antragsteller anzunehmen ist, siehe unten E.II.1.c.bb.; Gramlich, in: Ehlers/Wolffgang/Lechleitner (Hrsg.), Risikomanagement im Exportkontrollrecht, S. 135 (179), befürchtet, dass über diese unbestimmten Kriterien sachfremde Erwägungen einfließen könnten, dies jedenfalls wahrscheinlicher sei als bei der Interpretation des Begriffs „außerordentliche Ausgaben“ in Art. 2a der Verordnung Nr. 881/2002 (idF der Verordnung Nr. 561/2003).

570 EuG, Urteil vom 12.7.2006 - Rs. T-253/02 (Ayadi).

571 EuG, Urteil vom 12.7.2006 - Rs. T-253/02 (Ayadi) -, Rn. 119.

572 EuG, Urteil vom 12.7.2006 - Rs. T-253/02 (Ayadi) -, Rn. 100.

oder Nutzung zugunsten der Betroffenen lediglich für den Fall, dass diese Handlungen nicht zu strikt persönlichen Zwecken erfolgen.<sup>573</sup> Dies widerspricht hingegen dem Wortlaut von Art. 2 der jeweiligen Verordnungen, wonach ausnahmslos die Bereitstellung sämtlicher wirtschaftlicher Ressourcen untersagt wird, ohne dass es auf den Zweck derselben bzw. die beabsichtigte Nutzung ankäme. Die Lösung wird in diesen Fällen – ein Verweis der Betroffenen auf Sozialhilfe wird man schon aus fiskalischen Gründen für unsinnig halten müssen – daher eine andere sein müssen: Art. 2a Abs. 1 a) i) der Verordnung Nr. 881/2002 erlaubt die Genehmigung solcher Bereitstellungen für Grundaussgaben. Die Bestimmung könnte etwa so ausgelegt werden, dass die zuständige nationale Behörde einem Gelisteten die Anmietung eines Taxis sowie die Entgegennahme von Zahlungen im Rahmen eines bestimmten Gewerbes bis zur Höhe des Existenzminimums erlaubt und im übrigen vorsieht, dass Zahlungen einem eingefrorenen Konto gutzuschreiben sind.<sup>574</sup> Auch das EuG führte aus, jedenfalls könnten eine Zulassung als Taxifahrer, die Anmietung eines Kraftfahrzeuges als wirtschaftliche Ressource sowie die Berufseinkünfte unter Bedingungen, die die zuständige nationale Behörde oder der Sanktionsausschuss festzulegen habe, vom Einfrieren freigestellt werden.<sup>575</sup> Anders sieht dies nach Art. 5 Abs. 2 Ziff. 1 der Verordnung Nr. 2580/2001 aus. Der Wortlaut der Bestimmung erlaubt eindeutig nur die Verwendung eingefrorener Gelder für Grundbedürfnisse. Da dies aber nicht ausreichend sein wird, wenn jemand über keine Ersparnisse mehr, aber über die Möglichkeit der laufenden Einnahmeerzielung verfügt, wird man in diesen Fällen eine Genehmigung nach Art. 6 Abs. 1 in Betracht ziehen müssen, die mit detaillierten Bedingungen versehen werden müsste. Allerdings müsste ferner genau kontrolliert werden, welche Einkünfte ein abhängig oder selbständig Beschäftigter hat und inwieweit diese auf eingefrorene Konten eingezahlt werden. Ähnlich wies das EuG darauf hin, es obliege den nationalen Behörden, die am besten zur Berücksichtigung der besonderen Umstände des Einzelfalls in der Lage seien, eine solche Ausnahmegenehmigung zu überwachen und Kontrollen etwa daraufhin durchzuführen, ob die Berufseinkünfte des Klägers aus der Ausübung seiner Tätigkeit

---

573 EuG, Urteil vom 12.7.2006 - Rs. T-253/02 (Ayadi) -, Rn. 127ff.

574 In diese Richtung gehen auch die Empfehlungen der Gruppe der Referenten für Außenbeziehungen, „Bewährte Praktiken der EU für die wirksame Umsetzung restriktiver Maßnahmen“ vom 28.11.2005, Dokument 15115/05, C.VI.52.  
(<http://register.consilium.eu.int/pdf/de/05/st15/st15115.de05.pdf>, 7.8.2006).

575 EuG, Urteil vom 12.7.2006 - Rs. T-253/02 (Ayadi) -, Rn. 131.

als Taxifahrer nicht etwa die Grenze dessen überschritten, was zur Deckung seiner Grundaussgaben notwendig sei.<sup>576</sup>

Angesichts der Vielzahl von möglichen Fallgestaltungen soll die Auslegung der Tatbestandsvoraussetzungen für die Ausnahmegenehmigungen hiermit ihr Bewenden haben. Davon abgesehen stellt sich beim Blick auf Art. 5 und 6 der Verordnung Nr. 2580/2001 bzw. Art. 2a der Verordnung Nr. 881/2002 aber die grundlegende Frage, ob Antragsteller einen Anspruch auf den begehrten Verwaltungsakt haben oder aber die Erteilung der Genehmigung im Ermessen der Bundesbank bzw. des BAFA steht. Nach dem Wortlaut der Art. 5 und 6 der Verordnung Nr. 2580/2001 steht die Erteilung der Ausnahmegenehmigungen jeweils im Ermessen. Dies gilt auch nach dem englischen Wortlaut: „the competent authorities [...] may grant specific authorisations“. Auch sprechen Sinn und Zweck des Art. 5 Abs. 2, der im wesentlichen grundrechtsveranlasst ist und humanitäre Zwecke verfolgt, sowie die enumerative und detailliert geregelte Fassung der Tatbestandsvoraussetzungen nicht generell für eine gebundene Entscheidung.<sup>577</sup> Angesichts der hohen Intensität etwaiger Gefährdungen durch Terroristen müssen die Behörden in besonders gelagerten Einzelfällen die Möglichkeit haben, ungeachtet der Grundrechtsrelevanz aus besonderen Erwägungen sogar die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen abzulehnen. Vielfach wird jedoch sowohl aufgrund der EG-Grundfreiheiten als auch der Grundrechte eine Ermessensreduzierung auf Null und damit ein Anspruch auf die begehrte Genehmigung anzunehmen sein. Dies gilt auch für Art. 6 der Verordnung Nr. 2580/2001, wobei hier schon die weit gefasste Tatbestandsvoraussetzung des Schutzes der Interessen der Gemeinschaft reichlich Raum für Einzelfall-erwägungen der Behörde lässt. Ferner ist zu berücksichtigen, dass es für eine positive Entscheidung Konsultationen mit anderen Mitgliedstaaten, dem Rat und der Kommission bedarf und nach entsprechenden Absprachen untereinander die Versagung einer Genehmigung regelmäßig wohl nicht mehr in Betracht kommen wird.

---

576 EuG, Urteil vom 12.7.2006 - Rs. T-253/02 (Ayadi) -, Rn. 132.

577 Gramlich, in: Ehlers/Wolffgang/Lechleitner (Hrsg.), Risikomanagement im Exportkontrollrecht, S. 135 (175, FN. 175) führt aus, ausgehend von Art. 56 EG könnte erwogen werden, dass bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen ein Rechtsanspruch auf Bewilligung beantragter Ausnahmen besteht; vgl. zur grundfreiheitskonformen Auslegung des Sekundärrechts Ehlers, in: Ehlers (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 7 Rn. 35.

Der Wortlaut des Art. 2a der Verordnung Nr. 881/2002, der – auch im englischen Vertragstext<sup>578</sup> – anders gefasst ist, ermöglicht hingegen insoweit keine eindeutigen Schlüsse auf einen Ermessensspielraum oder eine gebundene Entscheidung. Der Antragsteller stellt dort einen Antrag, die Regelung nach Absatz 1 in Anspruch zu nehmen. Diese gilt, wenn die zuständige Behörde entscheidet. Daraus ist jedenfalls nichts dafür erkennbar, dass die Behörde bei Vorliegen der Voraussetzungen antragsgemäß zu entscheiden hat. Deshalb gelten hier die gleichen Erwägungen wie im Rahmen der Verordnung Nr. 2580/2001.

### **b. Räumlicher Geltungsbereich**

Die hier untersuchten Verordnungen beinhalten keine umfassende Verhinderung des Zugriffs von (mutmaßlichen) Terroristen auf finanzielle Ressourcen. Denn sie sind in ihrem Anwendungsbereich räumlich beschränkt. Nach Art. 10 der Verordnung Nr. 2580/2001 ergibt sich folgender Geltungsbereich der Verbotsnormen:

Diese Verordnung gilt

1. im Gebiet der Gemeinschaft einschließlich ihres Luftraums,
2. an Bord der Flugzeuge und Schiffe, die der Hoheitsgewalt der Mitgliedstaaten unterstehen,
3. für sich anderswo aufhaltende Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzen,
4. für nach dem Recht eines Mitgliedstaates gegründete oder eingetragene juristische Personen, Vereinigungen oder Körperschaften,
5. für juristische Personen, Vereinigungen oder Körperschaften, die in der Gemeinschaft tätig sind.

Ein Blick auf die englischen Verordnungstexte<sup>579</sup> verdeutlicht, dass die entsprechende Bestimmung in Art. 11 der Verordnung Nr. 881/2002 identisch

---

578 „Article 2 shall not apply to funds or economic resources where: any of the competent authorities of the Member States, as listed in Annex II, has determined, upon a request made by an interested natural or legal person, that these funds or economic resources are: (i) necessary to cover basic expenses [...]“

579 „This regulation shall apply 1. within the territory of the Community, including its airspace, 2. on board an aircraft or any vessel under the jurisdiction of a Member State, 3. to any person elsewhere who is a national of a Member State, 4. to any legal person, group or entity incorporated or constituted under the law of a Member State, 5. to any legal person, group or entity doing business within the Community.“

ist. Soweit dort also in der deutschen Fassung – anders als in Nr. 4 der Verordnung Nr. 2580/2001 – nach dem Recht eines Mitgliedstaats gegründete, nicht auch (alternativ) eingetragene juristische Personen, Vereinigungen oder Körperschaften genannt sind,<sup>580</sup> sind hierin schon deshalb, aber auch aufgrund der nach Sinn und Zweck gebotenen weiten Auslegung, keine inhaltlichen Unterschiede zu sehen. Dies gilt im übrigen auch für die deutsche Fassung der in beiden Texten enthaltenen englischen Begriffe „group or entity“ als „Gruppe oder Organisation“.

Diese Vorschrift über den räumlichen Geltungsbereich wirkt sich sowohl auf die Gelisteten als auch auf die adressierten Dritten aus. Vermögenswerte von Terroristen bzw. terroristischen Organisationen oder ihnen zuzuordnenden Körperschaften, die weder die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzen noch sich im Gemeinschaftsgebiet aufhalten bzw. nach hiesigem Recht gegründet oder in der EU tätig sind, werden durch die Verordnung nicht umfassend eingefroren. Bei diesem Adressatenkreis sind etwa nur Bankguthaben oder sonstige Vermögenswerte erfasst, die im Gemeinschaftsgebiet belegen sind, weil dann wiederum die hier ansässigen Banken und sonstigen Dritten (als Adressaten) ihnen die Verwendung nicht ermöglichen dürfen. Dritte unterliegen der Verpflichtung zum Einfrieren und dem Bereitstellungsverbot nur dann, wenn sie die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzen oder aber in der Gemeinschaft tätig sind. Damit sind insoweit also nur die der Souveränität der EG unterliegenden Personen und Unternehmen Adressaten der Regelungen.

Die vorstehend aufgezeigten Beschränkungen des Geltungsbereichs der Maßnahmen folgen aus allgemeinen staats- und völkerrechtlichen Grundsätzen und der damit zusammenhängenden begrenzten Regelungsbefugnis der Staaten über Auslandssachverhalte. Völkerrechtlich darf der Staat nur Vorgänge regeln, die mit ihm in einer Beziehung stehen, die eine gewisse Nähe und Beziehung zu dem eigenen Herrschaftsbereich aufweisen.<sup>581</sup> In Anknüpfung an die jellinekschen Wesenselemente eines Staates (Staatsgebiet, Staatsvolk, Staatsgewalt) gilt als völkerrechtlich ausreichende Beziehung die Territorialhoheit (Jurisdiktion im eigenen Hoheitsgebiet), die Personalhoheit (Jurisdiktion über eigene Staatsangehörige) sowie in engen Grenzen der Schutz wichtiger Staatsinteressen (Jurisdiktion zum Schutz der eigenen Si-

---

580 „... für jede nach dem Recht eines Mitgliedstaats gegründete juristische Person, Gruppe oder Organisation“.

581 Ress, Das Handelsembargo, S. 30; Meng, EuZW 1997, 423 (426f.).

cherheit).<sup>582</sup> Grundsätzlich sind Gesetze in ihrem räumlichen Anwendungsbereich auf den Raum beschränkt, in dem der Normgeber die Gebietshoheit hat.<sup>583</sup> Darüber hinaus darf der Staat das Verhalten seiner eigenen Staatsangehörigen im Ausland regeln.<sup>584</sup> Dem entspricht das deutsche AWG, das in § 1 vom Territorialitätsprinzip (Wirtschaftsverkehr mit fremden Wirtschaftsgebieten) ausgeht und darüber hinaus gem. § 7 Abs. 3 AWG das Personalitätsprinzip (Deutsche in fremden Wirtschaftsgebieten)<sup>585</sup> einbezieht. Schließlich kann ein Staat kraft des Schutzprinzips bei wichtigen Staatsinteressen beispielsweise einen von Ausländern im Ausland gesetzten Tatbestand wie Hochverrat mit Strafe bedrohen, wobei im Interesse eines friedlichen zwischenstaatlichen Verkehrs insofern Zurückhaltung geboten ist.<sup>586</sup> Sog. extraterritoriale Regelungen, die an einen im Ausland stattfindenden Vorgang anknüpfen und deren Rechtsfolgen innerhalb oder außerhalb des Territoriums des handelnden Staates wirksam werden<sup>587</sup>, sind also unzulässig. Während die EU bei wirtschaftlichen Sanktionen gegen Drittstaaten dies stets beachtet hat<sup>588</sup>, haben die USA, etwa Anfang der 80er Jahre mit dem Erdgas-Röhren-Embargo oder zuletzt mit den sog. Helms-Burton-Gesetzen zur Isolierung Fidel Castros in Kuba<sup>589</sup> extraterritoriale Regelungen erlassen.<sup>590</sup>

---

582 Meng, Extraterritoriale Jurisdiktion im öffentlichen Wirtschaftsrecht, S. 500; Ress, Das Handelsembargo, S. 30; Seidl-Hohenveldern, Völkerrecht, Rn. 1366f.; Neuss, Handelsembargos zwischen Völkerrecht und IPR, S. 78ff; Janik, Sensitive Waren und Dienstleistungen im Lichte des europäischen Gemeinschaftsrechts, S. 64f.

583 Blumenwitz, FS Schlochauer, S. 25 (27).

584 Seidl-Hohenveldern, Völkerrecht, Rn. 1370.

585 Vgl. dazu etwa Wolfgang/Simonsen-Beutel, Kommentar Außenwirtschaftsrecht, § 7 Rn. 18f.

586 Seidl-Hohenveldern, Völkerrecht, Rn. 1374.

587 Ress, Das Handelsembargo, S. 29/30; Meng, Extraterritoriale Jurisdiktion im öffentlichen Wirtschaftsrecht, S. 73ff.

588 Hölscher, Die Reform des US-Exportkontrollrechts, S. 164.

589 „Kubanisches Freiheits- und demokratisches Solidaritätsgesetz“ vom 12.3.1996, benannt nach den Hauptbefürwortern Helms (Senat) und Burton (Repräsentantenhaus); vgl. dazu Reinmuth, Das U.S. Embargo gegen Kuba und internationales Recht, S. 52ff.

590 Vgl. zur extraterritorialen Jurisdiktion in der US-amerikanischen Sanktionsgesetzgebung Meng, EuZW 1997, 423ff; ders., ZaöRV 57 (1997), 269ff; Gramlich, Außenwirtschaftsrecht, S. 26f., weist allerdings darauf hin, dass nicht nur die USA immer wieder zur extraterritorialen Rechtsetzung greifen, sondern auch Stellen der Europäischen Gemeinschaften in dieser Weise tätig geworden sind. Zu allgemeinen Fragen der extraterritorialen Rechtsanwendung siehe auch Meng, ZaöRV 44 (1984), 675ff.;

Auch bei den hier zu untersuchenden Verordnungen hat die Gemeinschaft ihre Regelungsbefugnis nicht überschritten. Die vorliegend in Art. 10 bzw. 11 der Verordnungen Nr. 2580/2001 und Nr. 881/2002 vorgenommene Beschränkung des Regelungsbereiches nach dem Territorialitäts- und Personalitätsprinzip, die bereits in der Resolution 1373 (2001) („ihren Staatsangehörigen oder in ihrem Hoheitsgebiet“) vorgegeben wird, entspricht völkerrechtlichen Maßstäben. Sie ist darüber hinaus mit Blick auf die Effektivität von Sanktionen bei der Umsetzung von UN-Resolutionen auch grundsätzlich unproblematisch, weil andere UN-Mitglieder die jeweiligen Beschränkungsmaßnahmen ebenfalls in ihr nationales Recht umsetzen müssen.

### **c. Persönlicher Anwendungsbereich**

Adressaten der Regelungen sind die in den Listen Aufgeführten sowie alle Dritten, die ihnen Vermögenswerte zur Verfügung stellen bzw. ihre eigenen (d.h. der Terroristen) Vermögenswerte zugänglich machen wollen. Soweit in der Verordnung Nr. 881/2002, etwa in Art. 2 und 11, auf der Seite der Terroristen durchgängig von den vom Sanktionsausschuss benannten natürlichen oder juristischen Personen, Gruppen oder Organisationen, in der Verordnung Nr. 2580/2001 insoweit von natürlichen oder juristischen Personen, Vereinigungen oder Körperschaften (vgl. Art. 2 und 10) die Rede ist, sind auch diese unterschiedlichen Formulierungen nicht auf unterschiedlich beabsichtigte Anwendungsbereiche, sondern allein auf ungenaue Übersetzungen zurückzuführen. In den englischen Texten werden jeweils die Begriffe „natural or legal person, group or entity“ verwendet.

Jeder, dessen persönliche Eigenschaften mit denen einer auf der Liste aufgeführten Person übereinstimmen – bei Aliasnamen oder alternativ genannten Geburtsdaten oder Wohnanschriften muss jeweils ein Treffer ausreichen –, unterfällt den Beschränkungsmaßnahmen. Bezugspunkt der Verbote ist etwa gemäß Art. 2 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 eine „in der Liste nach Art. 2 Abs. 3 aufgeführte natürliche oder juristische Person, Vereinigung oder Körperschaft“. Dabei muss es unerheblich sein, wenn etwa bis auf wenige Identifizierungsmerkmal sämtliche Angaben übereinstimmen und – auch weil ein Ermittlungsverfahren läuft – alles dafür spricht, dass es sich um die dort aufgeführte Person handelt. Denn die Verbote stellen auf die gelistete Person, Vereinigung oder Körperschaft ab; die Angabe der persönlichen Daten in den Listen dient allein der Erleichterung der Identifikation.

---

Lübbig, Die Verfolgung illegaler Exporte, S. 65ff.; Ebert, Rechtliche Beschränkungen des Technologietransfers, S. 302ff.

Fraglich ist allerdings, wie „Dubletten“, also Fälle von Personenverwechslungen einzuordnen sind. Nach dem Wortlaut kommt es nicht darauf an, ob es sich bei der Person, der man etwas zur Verfügung stellen möchte und deren Merkmale mit den in der Liste genannten übereinstimmen, um die dort tatsächlich gemeinte, des Terrorismus verdächtige Person handelt. Allerdings sprechen Sinn und Zweck sowie Entstehungsgeschichte dafür, die Vorschriften so auszulegen, dass sie nicht eingreifen, wenn tatsächlich ein Fall gegeben sein sollte, in dem sämtliche Identifikationsmerkmale auch auf jemanden zutreffen, bei dem keinerlei Anhaltspunkte für einen Terrorismusverdacht gegeben sind, bei dem alle Umstände, etwa auch das Fehlen eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens, gegen eine Zugehörigkeit zum Terrorismus sprechen. Davon geht wohl auch das bereits erwähnte EU-Ratsgremium aus, das in seinen „Bewährten Praktiken der EU für die wirksame Umsetzung restriktiver Maßnahmen“ ein eigenes Kapitel über den Umgang mit Beschwerden für Personenverwechslungen aufgenommen hat.<sup>591</sup> Die Referentengruppe hält es nicht für ausgeschlossen, dass in manchen Fällen die Vermögenswerte einer Person oder Vereinigung eingefroren werden, die nicht das geplante Ziel der restriktiven Maßnahmen war. Haben Kreditinstitute, Unternehmen oder sonstige Dritte Zweifel, ob es sich bei einem Kunden tatsächlich um eine Zielperson der Sanktionen handelt, sollten sie zunächst die ihnen verfügbaren Quellen heranziehen, um die Identität näher aufzuklären, können dann aber auch an die zuständigen mitgliedstaatlichen Behörden mit der Bitte um Überprüfung herantreten.<sup>592</sup>

Der persönliche Anwendungsbereich erstreckt sich ferner nicht auf alle Bin Ladin oder sonstigen Terrorgruppen zuzurechnende Individuen oder, allgemeiner, alle Terroristen überhaupt, sondern nur auf die, die auf Listen namentlich genannt sind. Diese gelten dann als dem Terrorismus zugehörig. Die Vermögenswerte nicht gelisteter mutmaßlicher Terroristen werden nicht eingefroren und ihnen dürfen solche auch weiterhin – bis zur Aufnahme auf die Liste – zur Verfügung gestellt werden. Diese Regelungstechnik der namentlichen Bestimmung von Adressaten findet sich in der Sanktionspraxis seit Ende der 1990er Jahre. So wurden etwa 1998 die Vermögenswerte von in einer Liste genannten hohen Beamten der UNITA nebst Familienangehö-

---

591 Gruppe der Referenten für Außenbeziehungen, „Bewährte Praktiken der EU für die wirksame Umsetzung restriktiver Maßnahmen“ vom 28.11.2005, Dokument 15115/05, A.II. (<http://register.consilium.eu.int/pdf/de/05/st15/st15115.de05.pdf>, 7.8.2006).

592 So auch A.II.11. und 13. der „Bewährten Praktiken der EU für die wirksame Umsetzung restriktiver Maßnahmen“. Die Arbeitsgruppe empfiehlt ferner, der Fall solle im Rat erörtert bzw. ggf. dem Sanktionsausschuss vorgelegt werden, wenn die zuständigen Behörden nicht feststellen können, ob eine Personenverwechslung vorliegt.

rigen eingefroren.<sup>593</sup> Die Verordnung Nr. 1294/1999<sup>594</sup> über das Einfrieren von Geldern und ein Investitionsverbot betreffend die Bundesrepublik Jugoslawien erstreckte sich auf die Regierungen der Bundesrepublik Jugoslawien und der Republik Serbien, die sehr weitgehend definiert wurden; anwendbar waren die Restriktionen aber nur hinsichtlich der in den Anhängen der Verordnung namentlich Genannten. Nach Art. 2 Abs. 1 etwa galt jede in Anhang I der Verordnung aufgeführte Person als Person, die tatsächlich oder vorgeblich für die Regierung der Bundesrepublik Jugoslawien oder die Regierung der Republik Serbien bzw. in deren Auftrag handelt. Allerdings sah Art. 2 Abs. 3 vor, dass in den Fällen, in denen jemand begründete Beweise dafür hat, dass eine Person, ein Unternehmen etc. unter die Begriffsbestimmung „Regierung der Bundesrepublik Jugoslawien“ oder „Regierung der Republik Serbien“ fällt, diese aber nicht in den Anhängen aufgeführt ist, vor der Aufnahme jedweder kommerziellen Transaktion oder Aktivität im Sinne der Verordnung mit dieser Person etc. die betreffenden Beweise den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zu unterbreiten. Halten diese nach einer Prüfung die Beweise für unzureichend oder können sie nicht innerhalb von fünf Arbeitstagen nach Vorlage der Beweise schriftlich bestätigen, dass die beabsichtigte Transaktion oder Aktivität aufgrund dieser Verordnung verboten ist, gilt die Transaktion oder Aktivität nicht als dieser Verordnung zuwiderlaufend. Eine solche Verpflichtung, ein Geschäft zunächst bis zu einer behördlichen Prüfung auszusetzen, existiert in den Terrorismusverordnungen nicht. Insbesondere lässt sie sich nicht aus den allgemeinen Informationspflichten (vgl. Art. 4 der Verordnung Nr. 2580/2001, Art. 5 der Verordnung Nr. 881/2002), auch nicht im Zusammenhang mit den Umgehungsklauseln, ableiten, die sich nur auf die existierenden Verbote (die sich nur auf Gelistete erstrecken) beziehen können. Denn anders als bei der „Vorreiter“-Verordnung Nr. 1294/1999 fehlt eine Verknüpfung der Informationspflichten mit konkreten Geschäften.

Da also Anknüpfungspunkt hinsichtlich der (mutmaßlichen) Terroristen allein die Aufnahme auf die Liste ist, diese aber hinsichtlich des Personenkreises der Verordnung Nr. 881/2002 von den Vereinten Nationen erstellt, in der EG-Verordnung in Bezug genommen und deshalb von der Kommission lediglich abgeschrieben wird, besteht insoweit kein Auslegungsbedarf bei der Verordnung. Dies gilt auch für die Verordnung Nr. 2580/2001, die ebenfalls den persönlichen Anwendungsbereich auf die in der Liste Aufgeführten erstreckt.

---

593 Verordnung (EG) Nr. 1705/1998 vom 28.7.1998, ABl. L 215/1 vom 1.8.1998.

594 Vom 15.6.1999, ABl. L 153/63 vom 19.6.1999.

Spielräume ergeben sich allerdings bei der Erstellung der sonstigen Terroristenlisten durch den Rat gem. Art. 2 Abs. 3 der Verordnung Nr. 2580/2001. Der auch hier anwendbare Art. 1 Abs. 4 des Gemeinsamen Standpunktes 2001/930/GASP<sup>595</sup> legt die Voraussetzung für eine Aufnahme auf die Liste fest und fordert entweder das Vorliegen ernsthafter und schlüssiger Beweise oder Indizien und einen darauf fußenden Beschluss der zuständigen Behörde über die Aufnahme von Ermittlungen oder die Strafverfolgung wegen einer terroristischen Handlung (oder des Versuchs, der Teilnahme oder der Erleichterung einer solchen) oder bereits eine Verurteilung für derartige Handlungen. Es ist also entweder bereits ein Strafurteil oder zumindest ein Beschluss über die Aufnahme (strafrechtlicher) Ermittlungen erforderlich. Ferner wird man die Bestimmung so auslegen müssen, dass jemand nach einem das Strafverfahren beendenden Freispruch – auch wenn dieser aus Mangel an Beweisen erfolgt – von der Liste zu streichen ist, es sei denn es findet ein neues Ermittlungsverfahren statt.

Die Definition der terroristischen Handlung in Art. 1 Abs. 3 des Gemeinsamen Standpunktes 2001/931/GASP<sup>596</sup> stellt auf eine Strafbarkeit nach nationalem Recht ab. Für die Einstufung einer Handlung als Straftat ist das Recht des Staates maßgebend, in welchem ein Tatort der Handlung liegt oder die schädigenden Folgen eingetreten sind.<sup>597</sup> Insoweit stellt sich allerdings das Problem, dass das Strafrecht grundsätzlich in den Bereich der mitgliedstaatlichen Zuständigkeit fällt und die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede aufweisen. Wer verdächtigt wird und was Straftaten sind oder welche Anforderungen an den Beginn eines Ermittlungsverfahrens zu stellen sind, ist in den Mitgliedstaaten nicht einheitlich geregelt. Nach deutschem Recht etwa ist gem. § 152 Abs. 2 StPO Voraussetzung für die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens, dass zureichende tatsächliche Anhaltspunkte für eine Straftat vorliegen, wobei nicht nur der Staatsanwaltschaft ein Beurteilungsspielraum zukommt<sup>598</sup>, sondern nach der Rechtsprechung schon entferntere Verdachtsgründe für die Aufnahme der Ermittlungen genügen, wenn sie es nach kriminalistischer Erfahrung als möglich er-

---

595 Gemeinsamer Standpunkt 2001/930/GASP vom 27.12.2001, ABl. L 344/93 vom 28.12.2001.

596 Vgl. dazu oben B.II.1.b.

597 Bieneck, AW-Prax 2002, 253 (257).

598 BVerfG, Beschluss vom 8.11.1983 - 2 BvR 1138/83 -, NJW 1984, 1451 (1452); BGH, Urteil vom 18.6.1970 - III ZR 95/68 -, NJW 1970, 1543 (1544).

scheinen lassen, dass eine verfolgbare Straftat vorliegt.<sup>599</sup> Erforderlich ist allerdings der Anfangsverdacht einer konkreten Straftat.<sup>600</sup>

Eine deutliche Vereinheitlichung, eine Angleichung der Definition der terroristischen Straftaten, einschließlich der Straftaten im Zusammenhang mit terroristischen Vereinigungen<sup>601</sup>, hat in Europa immerhin die im Zusammenhang mit der Schaffung des Europäischen Haftbefehls<sup>602</sup> zu sehende Einführung der sogenannten (materiell) harmonisierten Straftatbestände im Bereich des Terrorismus bewirkt. So nennt der Rahmenbeschluss des Rates zur Terrorismusbekämpfung – in inhaltlicher Übereinstimmung mit der Definition der terroristischen Handlung in Art. 1 Abs. 3 des Gemeinsamen Standpunktes 2001/931/GASP – enumerativ Kriterien für die Einstufung von Straftaten als terroristisch und gibt den Mitgliedstaaten ferner auf, das Anführen einer terroristischen Vereinigung und die Beteiligung an den Handlungen einer solchen (auch durch jegliche Art der Finanzierung mit dem Wissen, dass diese Beteiligung zu den strafbaren Handlungen der terroristischen Vereinigung beiträgt) unter Strafe zu stellen.<sup>603</sup>

Der Kreis der Dritten wird durch die Fassung des Verbotstatbestandes in der Fassung, dass ihnen (den Gelisteten) Vermögenswerte nicht zur Verfügung gestellt werden dürfen („no funds shall be made available to“), nicht bestimmt, Nach Sinn und Zweck der Verbotsnormen sowie dem aus dem *effet utile*-Grundsatz abzuleitenden Prinzip der weitmöglichsten Geltung kann aber insoweit nur jedermann gemeint sein, gleich in welcher Rechtsform die wirtschaftliche Tätigkeit erfolgt. Dass natürliche oder juristische Personen, Vereinigungen oder Körperschaften erfasst werden, folgt für Usama Bin Ladin und Verbündete auch aus der Haftungsfreistellungsklausel (Art. 6) oder der Festlegung des Anwendungsbereiches (Art. 10), die jeweils diese vier Subjekte nennt. Dies gilt in gleicher Weise für die übrigen Terroristen, wo sich eine entsprechende Formulierung in Art. 11 (Anwendungsbereich) findet.

---

599 BVerfG, Beschluss vom 27.7.1993 - 2 BvR 1553/93 -, NJW 1994, 783.

600 Siehe zu dieser Problematik im Zusammenhang mit den neuen Terroristen, insbesondere den Schläfern, etwa Denninger, StV 2002, 96.

601 Vgl. die 6. Begründungserwägung des Rahmenbeschluss des Rates vom 13.6.2002 zur Terrorismusbekämpfung (2002/475/JI), ABl. L 164/3 vom 22.6.2002.

602 Beschluss des Rates der EU vom 13.6.2002, ABl. L 190/1 vom 18.7.2002; siehe dazu Deiters, ZRP 2003, 359.

603 Rahmenbeschluss des Rates vom 13.6.2002 (2002/475/JI), ABl. L 164/3 vom 22.6.2002. Die Umsetzungsverpflichtung der Staaten endete bereits am 31. Dezember 2002 (Art. 11 Abs. 1).

#### **d. Zeitlicher Anwendungsbereich – Einbeziehung von Altverträgen**

Die Verordnungen gelten jeweils ab ihrem Inkrafttreten. Erfasst werden damit auch grundsätzlich bereits zuvor abgeschlossene Verträge, die nunmehr nicht mehr erfüllt werden dürfen. Die Erstreckung auf solche sog. Altverträge bedarf keiner ausdrücklichen Regelung.<sup>604</sup> Enthält eine Beschränkungsmaßnahme keine Aussage zu Altverträgen, ist vielmehr grundsätzlich davon auszugehen, dass diese Verträge von ihr umfasst werden.<sup>605</sup>

Vor Verabschiedung der – erstmals gewisse Ausnahmebestimmungen aus humanitären Gründen einführenden – Verordnung Nr. 561/2003 galt die Verordnung Nr. 881/2002 umfassend für alle Altverträge. Sie gilt gem. Art. 9 ausdrücklich ungeachtet etwaiger Rechte und Pflichten, die sich aus vor ihrem Inkrafttreten unterzeichneten internationalen Übereinkünften, geschlossenen Verträgen oder erteilten Lizenzen oder Genehmigungen ergeben. Gemäß Art. 2a Abs. 4 Satz 1 b) gilt nunmehr das Bereitstellungsverbot nicht für „fällige Zahlungen aufgrund von Verträgen, Vereinbarungen oder Verpflichtungen, die vor dem Datum entstanden sind, ab dem diese Konten denjenigen Resolutionen des Sicherheitsrates der VN unterliegen, die sukzessive durch die Verordnung (EG) Nr. 337/2000, die Verordnung (EG) Nr. 467/2001 bzw. diese Verordnung umgesetzt werden“. Allerdings werden diese Zahlungen gem. Art. 2a Abs. 4 Satz 2 in der gleichen Weise wie das Konto, dem sie gutgeschrieben werden, eingefroren. Demgegenüber sieht die Verordnung Nr. 2580/2001 nur die Möglichkeit einer Ausnahmegenehmigung für Zahlungen an Gelistete aufgrund von Verträgen, Vereinbarungen oder Verpflichtungen, die vor Inkrafttreten der Verordnung geschlossen bzw. eingegangen wurden, vor, sofern diese Zahlungen auf ein eingefrorenes Konto in der Gemeinschaft geleistet werden (Art. 5 Abs. 2 Ziff. 3).

Das Begriffsverständnis von den, von den vorgenannten Ausnahmen abgesehen, erfassten sog. Altverträgen bedarf jedoch näherer Betrachtung. Grundsätzlich sind „bereits abgeschlossene Verträge“ solche, die bei Inkrafttreten der Verordnung existierten. Allerdings ist vorliegend die besondere Konstruktion der Beschränkungsmaßnahmen zu berücksichtigen: Verboten sind Handlungen in Bezug auf bestimmte, namentlich genannte Personen. Das hat zur Folge, dass das Verbot der Verfügbarmachung finanzieller Ressourcen – für Dritte und die Gelisteten selbst – jeweils erst mit Aufnahme des Betroffenen auf die Liste gilt. Vor diesem Hintergrund sind die Verord-

---

604 Vgl. für das deutsche Recht Hocke/Berwald/Maurer/Friedrich, Hauptteil I, AWG, § 3 Anm. 5; s. auch Putzier, Die Ermächtigungen des Außenwirtschaftsgesetzes, S.34; Neumann, Internationale Handelsembargos und privatrechtliche Verträge, S. 180.

605 So auch Hocke/Berwald/Maurer/Friedrich, AWG § 2 Anm. 5 für das deutsche AWG.

nungsbestimmungen hinsichtlich beider Regelungsregime zu kritisieren. Die Verordnung Nr. 2580/2001 versteht unter Altverträgen solche, die vor ihrem Inkrafttreten geschlossen wurden. Maßgeblicher Zeitpunkt ist nach dem Wortlaut also nicht (erst) die Aufnahme auf die Liste. Schließt aber etwa ein deutsches Unternehmen mit einem Geschäftspartner nach Inkrafttreten dieser Verordnung einen Vertrag, ehe diese Person einige Zeit später auf die EG-Liste gelangt, so entspricht es Sinn und (Schutz-)Zweck dieser Bestimmung, dass in solchen Fällen ebenfalls Zahlungen (auf dann eingefrorene Konten) geleistet werden dürfen.

Etwas anderes gilt für das Sanktionsregime der Verordnung Nr. 881/2002. Abgesehen davon, dass die dortige Ausnahmevorschrift des Art. 2 a Abs. 4 b) schon gänzlich unverständlich ist, weil die Verordnung Nr. 337/2000 durch die Verordnung Nr. 467/2001 und diese wiederum durch die Verordnung Nr. 881/2002 aufgehoben wurde und weil (anders als früher beim reinen Talibansanktionsregime) nicht mehr Konten, sondern Individuen den Maßnahmen der Resolutionen unterliegen, erscheint das – mit der Norm wohl beabsichtigte – Abstellen auf die Aufnahme auf die Listen des UN-Sanktionsausschusses rechtlich fragwürdig. Dies mag man zwar mit Vertrauensschutzgesichtspunkten begründen, die ab diesem Zeitpunkt nicht mehr greifen können; rechtlich problematisch ist es aber deshalb, weil es sich bei der dem Sicherheitsrat zuzurechnenden Erstellung der Listen durch den Sanktionsausschuss lediglich um völkerrechtliche Maßnahmen handelt, die dem einzelnen gegenüber keinerlei Wirkung entfalten.

### 3. Ergebnis

Der genaue Blick auf die unmittelbar geltenden Verordnungen hat verdeutlicht, dass – von wenigen Ausnahmen (etwa bei den Finanzdienstleistungen) abgesehen – die Anwendungsbereiche der Verordnungen Nr. 2580/2001 und Nr. 881/2002 in sachlicher und räumlicher Hinsicht überwiegend deckungsgleich sind. Ferner ist deutlich geworden, dass die herkömmliche Ausfuhrkontrolle mit den Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus eine neue Qualität erreicht: Nicht nur Lieferungen in bestimmte, unter Embargo stehende Länder sind verboten, sondern weltweit können Geschäfte und Kontakte zu einzelnen Personen und Organisationen untersagt sein. Erfasst sind dabei auch Inlandsgeschäfte, also Transfers innerhalb von Deutschland oder auch der EU. Betroffen ist ferner der Einfuhrbereich, bei dem sich Zahlungsverpflichtungen in der Regel aus Kauf- und Lieferverträgen zur Einfuhr von Waren und Gütern ergeben. Auch geht es nicht nur um Beschränkungen des Kapital- und Zahlungsverkehrs, also nicht nur die Finanzierung des Terrorismus im engeren Sinne, sondern die Verhinderung jeglicher mate-

rieller Unterstützung. Betrachtet man den weiten Anwendungsbereich, der sich vor allem durch den Begriff der wirtschaftlichen Ressourcen auf der einen und das Bereitstellungsverbot auf der anderen Seite ergibt, läuft dies faktisch auf ein Totalembargo in Bezug auf die Gelisteten hinaus.

## II. Begriffliche und systematische Einordnung

Nicht zuletzt der Blick auf die Finanzsanktionen gegen Staaten hat verdeutlicht, dass es große Parallelen zwischen den staatengerichteten Embargos und den individualbezogenen Maßnahmen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus gibt. Die Tatbestände der Verbotsnormen entsprechen sich inhaltlich, teilweise sogar (fast) wörtlich, nur die Zielsubjekte sind andere. Dies wirft die Frage nach dem rechtssystematischen Standort der hier zu untersuchenden Anti-Terrorismusmaßnahmen auf. Sind sie in die Reihe der Embargos, der klassischen Maßnahmen des Außenwirtschaftsrechts einzuordnen, sind sie Sanktionen, gehören sie eher dem Strafrecht oder aber dem Gefahrenabwehrrecht an oder entziehen sie sich gar jeglicher Einordnung in bekannte Schubladen? Die Bestimmung der Stellung im begrifflichen und juristischen System schafft nicht nur Klarheit über den Charakter der Maßnahmen, sondern ermöglicht auch die Zuordnung zu Rechtsgrundlagen und ist Grundlage für die Prüfung der Rechtmäßigkeit der getroffenen Maßnahmen.

### 1. Wirtschaftssanktion – Embargo – Boykott

Das Begriffstrio Wirtschaftssanktion, Embargo, Boykott wird in juristischen Abhandlungen immer wieder genannt, wenn es um Beschränkungen des Außenwirtschaftsverkehrs geht. Die Auffassungen reichen vom Versuch der klaren Definition und Abgrenzung bis zur Ablehnung jeglicher Definition mit der Begründung, dass es sich nicht um juristische Begriffe handle. In der anglo-amerikanischen und französischen Literatur fehlt regelmäßig eine genaue terminologische Unterscheidung der Begriffe; sie werden vielfach synonym verwendet, wobei der Begriff Sanktion besonders häufig, der des Embargos eher selten gebraucht wird.<sup>606</sup> Während deutsche Autoren recht

---

606 So sieht etwa Combacau, in: Bernhardt (Hrsg.), *Encyclopedia*, Bd. 2, S. 59, das Embargo als möglichen Teil eines Boykotts an und Smits, *FS Hahn*, S. 245 (258), bezeichnet die auf UN-Resolutionen zurückgehenden Sanktionen der Gemeinschaft bezüglich Irak, Libyen, Haiti, (Ex-)Jugoslawien bzw. Teilen davon etc. synonym als „boycotts“, „embargoes“ und „sanctions“; vgl. dazu Stenger, *Das Handelsembargo im Außenwirtschaftsrecht*, S. 3 m.w.N.; Reinmuth, *Das U.S. Embargo gegen Kuba und internationales Recht*, S. 1; Mittag, *Handelsembargo und Entschädigung*, S. 4

einheitlich den Boykottbegriff von den anderen beiden Kategorien abgrenzen, gilt dies für die Abgrenzung des Embargos zur Sanktion nicht gleichermaßen. Zum Teil wird bei Fehlen eines völkerrechtlichen Deliktes nur von einem Embargo, nicht von einer Wirtschaftssanktion gesprochen<sup>607</sup>; wohl überwiegend wird aber der Sanktionsbegriff als Oberbegriff verwendet, unter den beispielsweise – als wohl bedeutendste Kategorie – auch Embargos fallen.<sup>608</sup>

### a. Sanktion

Oftmals ist im Zusammenhang mit den untechnisch mitunter als Vermögenssperren bezeichneten individualbezogenen Beschränkungen von (Finanz-)Sanktionen gegen Terroristen die Rede. Nachfolgend ist zu klären, ob die hier zu untersuchenden Maßnahmen zutreffend als Sanktionen bezeichnet werden können – und damit diese Arbeit auch zu Recht den ausgewählten Titel trägt.

#### aa. Allgemeiner Sanktionsbegriff

Der Begriff Sanktion geht auf die lateinischen Begriffe *sanctio* (Heilung, Weihe, Billigung, Unverletzlichkeitserklärung, Strafandrohung) und *sancire*

---

m.w.N.; Neumann, Internationale Handelsembargos und privatrechtliche Verträge, S. 29; Bockslaff, Das völkerrechtliche Interventionsverbot als Schranke außenpolitisch motivierter Handelsbeschränkungen, S. 21, Fn. 16 m.w.N.

607 So Mittag, Handelsembargo und Entschädigung, S. 8, und Stenger, Das Handelsembargo im Außenwirtschaftsrecht, S. 13: Soll nur auf ein politisch missliebiges Verhalten reagiert werden, handelt es sich nur um ein Embargo, nicht um eine Wirtschaftssanktion.

608 Petersmann, ZVglRWiss 80 (1981), 1 (10): Handelsembargo als vorherrschende Form internationaler Wirtschaftssanktionen; Schneider, Wirtschaftssanktionen, S. 35 (m.w.N.); Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 21f.; Kimms, Die Kapitalverkehrsfreiheit im Recht der EU, S. 197; Meng, ZaöRV 42 (1982), 780 (789); Burkard, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, S. 72; Bockslaff, Das völkerrechtliche Interventionsverbot als Schranke außenpolitisch motivierter Handelsbeschränkungen, S. 18; Beutel, in: Wolfgang/Simonsen (Hrsg.), AWR-Kommentar, Embargos, Rn. 1, führt aus, in der Vergangenheit sei der Begriff des Embargos im weiteren Sinne als Gesamtheit aller außenwirtschaftlichen Beschränkungen verstanden worden, heute werde er vorwiegend im engeren Sinne als politisch motiviertes Verbot der Ausfuhr bestimmter Waren in bestimmte Länder aufgefasst; Ress, Das Handelsembargo, S. 12, hält beide Begriffe für weitgehend austauschbar. Zu Wirtschaftssanktionen, die sich dem Embargobegriff schwerlich oder gar nicht zuordnen lassen, wie etwa die Kündigung von Handelsverträgen, die Reduzierung einseitig gewährter Einfuhr- und Ausfuhrkontingente oder Ausfuhrbeschränkungen für sicherheitsempfindliche Güter vgl. Meng, ZaöRV 42 (1982), 780 (790).

(heiligen, unverbrüchlich festsetzen) zurück.<sup>609</sup> Die römische Rechtssprache bezeichnet mit *sanctio legis* den Schlussteil eines Gesetzes, der dessen Verbindlichkeit insbesondere durch die Androhung von Rechtsnachteilen für den Fall des Zuwiderhandelns festlegt.<sup>610</sup> Eine einheitliche Verwendung des Sanktionsbegriffs – auch im juristischen Sinne – existiert nicht.<sup>611</sup> In der allgemeinen Rechtslehre wird als Sanktion eine gesetzlich für den Fall der Nichtbefolgung einer Rechtsnorm vorgesehene Zwangsmaßnahme<sup>612</sup> oder die mit einer rechtlichen Regelung verbundene Rechtsfolge bezeichnet, die jener zur effektiven Geltung verhelfen soll<sup>613</sup> – also etwa eine Strafbarkeit bei Übertretung der Norm. Eine Sanktion ist damit allgemein gesprochen eine Maßnahme zur Sicherung der Rechtsgeltung.<sup>614</sup>

### **bb. Völkerrechtlicher Sanktionsbegriff**

Während man im Gemeinschaftsrecht unter Sanktionen vor allem hoheitliche Reaktionen auf Verstöße von Marktteilnehmern oder Mitgliedstaaten gegen das Gemeinschaftsrecht versteht<sup>615</sup>, existiert im Völkerrecht keine allgemeingültige Definition dieses rechtlich vieldeutigen Begriffs.<sup>616</sup> Dies und die vielfältigen Begriffsbestimmungen in der Literatur hängen damit zusammen, dass in keinem maßgeblichen Text des internationalen Rechts dieser Begriff positivrechtlich vorgegeben wird.<sup>617</sup> Der Sanktionsbegriff reicht von dem klassischen rechtspositivistischen Verständnis der Sanktion als strafende Reaktion auf ein rechtswidriges Verhalten bis hin zur Interpretation der zwangsweisen Korrektur eines der Völkerrechtsordnung zuwiderlaufenden Verhaltens.<sup>618</sup>

Teilweise werden unter Sanktionen alle Arten von Retorsionen, Repressalien und sonstigen (Zwangs-)Maßnahmen eines oder mehrerer Völkerrechtssubjekte gefasst, die gegen unfreundliche Akte anderer Völkerrechtssubjekte

---

609 „Sanktion“ in: Brockhaus Enzyklopädie in 24 Bänden, Bd. 19, Rut-Sch 1992.

610 Kindhäuser, in: Görres-Gesellschaft, Staatslexikon, „Sanktion“, 998 (999).

611 Stenger, Das Handelsembargo im Außenwirtschaftsrecht, S. 12.

612 Brockhaus Enzyklopädie in 24 Bänden, Bd. 19, Rut-Sch 1992.

613 Creifelds, Rechtswörterbuch, „Sanktion“, S. 1134.

614 Kindhäuser, in: Görres-Gesellschaft, Staatslexikon, „Sanktion“, bezeichnet dies als den rechtstheoretischen Sanktionsbegriff.

615 Siehe dazu Prieß, in: Hemmnisse und Sanktionen in der EU (Tagungsband EFA), S. 46ff., 50f.

616 Siehe hierzu auch Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 9; Beyerlin, Sanktionen, in: Wolf- rum (Hrsg.), Handbuch VN, S. 721, Rn. 1, Ziff. 98.

617 Combacau, in: Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia, Bd. 4, „Sanctions“, S. 311.

618 Vgl. Leiß, Interventionen des Sicherheitsrates bei innerstaatlich begangenen Menschenrechtsverletzungen, S. 48.

zur Rechtsdurchsetzung ergriffen werden (weiter Sanktionsbegriff).<sup>619</sup> Danach genügt jedes „unerwünschte“, lediglich nachteilige Verhalten als Anlass für Wirtschaftssanktionen,<sup>620</sup> die dann jegliche Maßnahmen mit der Zielrichtung, das geltende Recht zu bewahren, einschließen.<sup>621</sup> Wirtschaftssanktionen in diesem Sinne sind Maßnahmen zur Beschränkung des Handels mit einem bestimmten Land aus politischen Gründen.<sup>622</sup> Zum Teil werden aber auch nur Maßnahmen einbezogen, die als Reaktion auf ein völkerrechtswidriges Verhalten des anderen Völkerrechtssubjektes ergehen (enger Sanktionsbegriff).<sup>623</sup> Diese Definition der Sanktion als Zwangsmaßnahmen von Staaten oder internationalen Organisationen gegenüber einem völkerrechtswidrig handelnden Völkerrechtssubjekt entspricht dem klassischen Verständnis von einer Sanktion als Möglichkeit der Rechtsdurchsetzung und erkennt einen Zusammenhang an zwischen dem Eintritt einer Bedingung (Rechtsverletzung) und dem Inkrafttreten einer Rechtsfolge, womit der Sanktion als mögliche Konsequenz eines Verhaltens eine psychologische Wirkung zukommt.<sup>624</sup> Ferner sind neuere Entwicklungen im Völkerrecht erkennbar, den Sanktionsbegriff nur für Fälle vertikaler Rechtsdurchsetzung zu reservieren und damit nur Maßnahmen darunter zu fassen, die von internationalen Organisationen nach Maßgabe der jeweiligen Satzung ihren Mitgliedern gegenüber zur Rechtsetzung ergehen.<sup>625</sup>

Gemeinsam ist allen völkerrechtlichen Definitionen, dass es um die Reaktion auf ein vorheriges Verhalten eines anderen Völkerrechtssubjektes geht bzw. dass Sanktionen die Völkerrechtsordnung gewährleisten sollen<sup>626</sup>, dass also der Zielstaat durch die Androhung oder Zufügung von Nachteilen zur Einstellung seines missbilligten Verhaltens veranlasst werden soll. Damit ist die Sanktion, auch wenn dieser Begriff eine Vergeltung für die Nichteinhaltung von Regeln impliziert, von ihrer Zielrichtung her nicht repressiv oder strafend, sondern hat den Charakter einer Zwangsmaßnahme, mit der Druck

619 Petersmann, ZVglRWiss 80 (1981), 1 (10); Ress, Das Handelsembargo, S. 11.

620 Schneider, Wirtschaftssanktionen, S. 32.

621 Vgl. dazu Combacau, in: Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia, Bd. 4, „Sanctions“, S. 312.

622 Sánchez Rydelski, RIW 1995, 803.

623 Klein, AVR 30 (1992), 101 (104); Stenger, Das Handelsembargo im Außenwirtschaftsrecht, S. 12f.; so wohl auch Combacau, in: Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia, Bd. 4, „Sanctions“, S. 312ff.; Osteneck, ZEuS 103 (104); vgl. den Überblick bei von Schenk, ZaöRV 29 (1969), 257 (258ff.) m.w.N.

624 Combacau, in: Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia, Bd. 4, „Sanctions“, S. 312.

625 So Osteneck, Die Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen durch die europäische Gemeinschaft, S. 9ff., m.w.N.

626 Mittag, Handelsembargo und Entschädigung, S. 8.

zur Verhaltensänderung ausgeübt werden soll.<sup>627</sup> Weiterhin ist Kern jeden Sanktionsbegriffs, dass es sich um eine Maßnahme handelt, deren Initiative und Durchführung ein hoheitlicher Charakter zukommt.<sup>628</sup>

### **cc. Sanktionsbegriff und VII. Kapitel der UN-Charta**

Allerdings werden fast durchgängig, auch von den UN-Organen, nicht nur Kollektivmaßnahmen in internationalen Organisationen gegen eines der Mitglieder<sup>629</sup>, sondern sämtliche Maßnahmen nach Art. 39ff. SVN als Sanktion bezeichnet – auch wenn in der UN-Charta der Begriff „sanction“ an keiner Stelle vorkommt.<sup>630</sup> Die oben beschriebene Zielrichtung von Sanktionen, den Adressaten unter Druck zum richtigen Kurs des Handelns zurückkehren zu lassen, entspricht dem Sinn und Zweck der Maßnahmen nach Art. 39 SVN. Die Sanktionen sind – entsprechend dem klassischen Sanktionsbegriff – keine Strafen, sondern internationale Beugemaßnahmen, die darüber hinaus andere Staaten von der Verletzung ihrer völkerrechtlichen Pflichten abschrecken sollen.<sup>631</sup> Sie sollen mit ihrem Zwang bewirken, dass die Adressaten ihr friedensbrechendes oder -bedrohendes, nicht im Einklang mit ihren Verpflichtungen im Rahmen der UN-Charta stehendes Verhalten ändern.

Die vom Sicherheitsrat nach Artikel 41 SVN beschlossenen wirtschaftlichen Maßnahmen sind nicht stets Sanktionen im engeren Sinne, weil sie die Reaktion auf eine Bedrohung bzw. einen Bruch des Weltfriedens oder der internationalen Sicherheit, nicht aber notwendigerweise (wenn auch regelmäßig) Reaktion auf einen Rechtsbruch sind.<sup>632</sup> Sie sind auch nicht in erster Linie gemäß dem herkömmlichen (weiten) völkerrechtlichen Sanktionsbegriff Maßnahmen der Rechtsbewahrung und -durchsetzung, sondern primär auf die tatsächliche Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit ausgerichtet, wengleich dies in der Regel die Einstellung eines völkerrechtswidrigen Verhaltens bedingt. Im Sicherheitssystem der Charta ist deshalb auch eine präventive Funktion der verhängten Maßnahmen angelegt, das Verhalten des (potentiellen) Rechtsbrechers so zu beeinflussen,

---

627 Combacau, in: Bernhardt (Hrsg.), *Encyclopedia*, Bd. 4, „Sanctions“, S. 314; Osteneck, *ZEuS* 1998, 103 (104).

628 Vgl. Schneider, *Wirtschaftssanktionen*, S. 28.

629 Vgl. dazu Combacau, in: Bernhardt (Hrsg.), *Encyclopedia*, Bd. 4, „Sanctions“, S. 312.

630 Lapidoth, *AVR* 1992, 114.

631 Kulessa/Starck, *Frieden durch Sanktionen?*, S. 4; siehe dazu auch unten C.II.3.

632 Oette, *Wirtschaftssanktionen*, S. 11; siehe dazu näher unten D I.2.b.bb.(5).

dass er darauf verzichtet, vom geregelten, normierten und rechtmäßigen Verhalten abzuweichen.<sup>633</sup>

#### **dd. Terrorismusbekämpfung durch Sanktionen?**

Sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Organe der Vereinten Nationen bezeichnen die mit den Resolutionen 1373 (2001) und 1390 (2002) beschlossenen Maßnahmen wie die staatengerichteten Unterbrechungen des Wirtschaftsverkehrs im Rahmen des VII. Kapitels der Charta als Sanktionen. Auch der durch die Resolution 1267 (1999) errichtete Sicherheitsratsausschuss, der noch heute die Namenslisten aufstellt, nennt sich „Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee“<sup>634</sup> und ordnet sich damit in die Reihe der in Bezug auf zahlreiche Länder tätigen Sanktionsausschüsse ein. Auch in der juristischen Literatur sowie bei den involvierten Behörden ist vielfach von (Wirtschafts-)Sanktionen gegen den Terrorismus die Rede.<sup>635</sup>

Mit den Maßnahmen zur Austrocknung finanzieller Ressourcen von Terroristen geht es zwar zum einen weniger um eine – durch wirtschaftlichen Druck zu erzielende – Verhaltensbeeinflussung, sondern um die Verhinderung von Terroranschlägen und noch weitergehend letztlich um das Zerschlagen von Terrororganisationen und -netzwerken.<sup>636</sup> Zum anderen fehlt es auch an einem Völkerrechtssubjekt, dem ein Völkerrechtsverstoß oder zumindest ein aus völkerrechtlicher Sicht zu missbilligendes Verhalten im eigentlichen Sinne vorgeworfen werden könnte.<sup>637</sup> Auch wenn sich die Maßnahmen deshalb unter den bisherigen völkerrechtlichen Sanktionsbegriff nicht fassen lassen, erscheint es bei weiter Auslegung des Sanktionsbegriffs aber noch vertretbar, sie als Sanktionen zu bezeichnen. Sie dienen der Bekämpfung des internationalen Terrorismus und damit der Bekämpfung eines Phänomens, das nicht nur den Weltfrieden bedroht, sondern dessen Akteure auch in vielerlei Hinsicht gegen geltende Normen verstoßen. Letztlich geht es daher zumindest auch um die Sicherung der Rechtsgeltung und damit bei weiter Fassung des (allgemeinen) Sanktionsbegriffs um Sanktionen. Auch

633 Siehe zum ganzen Bauer, Effektivität und Legitimität, S. 32ff.

634 Homepage des Komitees: <http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267Template.htm> (12.3.2006).

635 Vgl. etwa Damrosch, *Houston Journal of International Law*, 22 (1999), 63 (64); Bartelt/Zeitler, *EuZW* 2003, 712; Gramlich, in: Ehlers/Wolffgang/Lechleitner (Hrsg.), *Risikomanagement im Exportkontrollrecht*, S. 135; Tietje/Hamelmann, *JuS* 2006, 299; Deutsche Bundesbank Monatsbericht April 2003, S. 73, ebenso das der Bundesbank zugehörige Servicezentrum Finanzsanktionen.

636 Vgl. Gramlich, in: Ehlers/Wolffgang/Lechleitner (Hrsg.), *Risikomanagement im Exportkontrollrecht*, S. 135 (180f.).

637 Vgl. hierzu näher unten D.I.2.b.bb.(5).

wenn dies weder dem traditionellen Begriff der Sanktion als Rechtsfolge eines Rechtsverstoßes noch dem der Wirtschaftssanktion als Zwangsmaßnahme zur Beeinflussung des Verhaltens eines Staates entspricht, erscheint die Verwendung des Sanktionsbegriffes hier auch deshalb vertretbar, weil es gängiger (Rechts-)Praxis entspricht, die Maßnahmen des Sicherheitsrates nach Kapitel VII der Charta und die zu ihrer Umsetzung erlassenen unmittelbar wirksamen Rechtsakte als Sanktionen zu bezeichnen.

### **ee. Finanzsanktionen/Wirtschaftssanktionen**

Der Begriff der Wirtschaftssanktion meint traditionellerweise Zwangsmaßnahmen, die das Verhalten eines anderen Staates beeinflussen sollen, indem in die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Staaten eingegriffen wird.<sup>638</sup> Es handelt sich um kollektive nichtmilitärische Zwangsmaßnahmen, die einen Bezug zu wirtschaftlichen Tätigkeiten haben<sup>639</sup>, die den Wirtschaftsverkehr verbieten oder beschränken.<sup>640</sup> Dem entspricht Art. 301 EG, der von der Einschränkung, Aussetzung und vollständigen Einstellung der Wirtschaftsbeziehungen der Gemeinschaft zu einem oder mehreren Drittstaaten spricht.<sup>641</sup> Wirtschaftssanktionen sind also hoheitliche Maßnahmen, durch die der Wirtschaftsverkehr zwischen Akteuren aus unterschiedlichen Staaten bzw. über staatliche Grenzen hinweg beeinträchtigt wird.<sup>642</sup> Einen Ausschnitt daraus stellen Finanzsanktionen dar, die an Zahlungen oder Kapitalbewegungen anknüpfen und das Ziel verfolgen, Geldtransfers und/oder die hierfür erforderlichen Finanzdienstleistungen zu be- oder verhindern.<sup>643</sup> Sie zielen darauf ab, die für Waren- und Dienstleistungen geschuldeten monetären Gegenleistungen unmöglich zu machen oder zumindest zu erschweren und damit auch diese Leistungen selbst zu ver- oder behindern.<sup>644</sup> Im Rahmen des Interlaken-Prozesses<sup>645</sup> sind Finanzsanktionen definiert worden als

---

638 Siehe hierzu etwa Meng, *ZaöRV* 57 (1997), 269 (271ff.).

639 Vgl. Starck, *Die Rechtmäßigkeit von UNO-Wirtschaftssanktionen*, S. 26.

640 Gramlich, in: Ehlers/Wolfgang/Lechleitner (Hrsg.), *Risikomanagement im Exportkontrollrecht*, S. 135 (136).

641 Pitschas, *Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der EG und ihrer Mitgliedstaaten*, S. 195f.

642 Burkard, *Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU*, S. 72; Gramlich, in: Ehlers/Wolfgang/Lechleitner (Hrsg.), *Risikomanagement im Exportkontrollrecht*, S. 135 (136).

643 Vgl. Deutsche Bundesbank Monatsbericht, April 2003, S. 73 (76).

644 Gramlich, in: Wolfgang/Ehlers/Lechleitner (Hrsg.), *Risikomanagement im Exportkontrollrecht*, S. 135 (136f.).

645 „Expert Seminar on targeting UN financial sanctions“ jeweils im März 1998 und 1999 in Interlaken (Schweiz), Konferenzreihe mit Vertretern der UNO, der Regierungen, der Wissenschaft, der Banken, die einen Dialog führten mit dem Ziel, Er-

Maßnahmen, die darauf abzielen, alle finanziellen Ressourcen einzufrieren und zu verhindern, dass zusätzliche finanzielle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.<sup>646</sup> Sie werden abgegrenzt von Handelssanktionen – die gemeinsam mit ihnen unter den Oberbegriff der Wirtschaftssanktionen zu subsumieren seien –, weil die *financial sanctions* im Unterschied zu *trade sanctions* auf den monetären Aspekt der Wirtschaft fokussiert seien.<sup>647</sup>

Hiervon ausgehend erscheint die im Zusammenhang mit den hier zu untersuchenden Maßnahmen aufgekommene Verwendung des Begriffs Finanzsanktionen<sup>648</sup> als zu eng. Denn es geht – anders als in den Anordnungen des deutschen Bundeswirtschaftsministeriums – nicht nur um Beschränkungen des Kapital- und Zahlungsverkehrs, sondern es werden etwa auch wirtschaftliche Ressourcen eingefroren oder die Lieferung von Waren verboten.<sup>649</sup> Ziel der Maßnahmen ist zwar die Verhinderung der Finanzierung des Terrorismus. Dies soll jedoch erreicht werden, in dem nicht nur auf einen monetären Aspekt abgestellt, sondern in einem umfassenderen Ansatz die Bereitstellung jeglicher nicht nur finanzieller, sondern auch materieller Ressourcen<sup>650</sup> untersagt wird. Der Begriff der Wirtschaftssanktionen ist daher treffender, weil er in umfassender Weise wirtschaftliche Beschränkungen erfasst. Er sollte deshalb auch für die Sperren terroristischer Ressourcen durch die UN-Resolutionen und EG-Verordnungen verwendet werden, um so ihren weiten Anwendungsbereich auch begrifflich zu verdeutlichen.

#### **ff. Intelligente Sanktionen**

Weiterhin wird für zielgruppenorientierte Maßnahmen insbesondere seit dem Interlaken-Prozess der Begriff der gezielten („targeted“) oder auch in-

---

kenntnisse für gezieltere sowie effizientere Sanktionen zu erarbeiten; vgl. die Berichte im Internet unter [www.smartsanctions.ch](http://www.smartsanctions.ch) (17.4.2005) bzw. [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) (17.4.2005). Daran schlossen sich weitere Seminare zu gezielten Sanktionen an (Bonn-Berlin-Prozess sowie Stockholm-Prozess).

646 Vgl. Jeker, *Lessons Learned and Definitions*, Expert Seminar on targeting UN financial sanctions, 1998, S. 67.

647 Vgl. Jeker, *Lessons Learned and Definitions*, Expert Seminar on targeting UN financial sanctions, 1998, S. 67 (68).

648 So etwa Tietje/Hamelmann, *JuS* 2006, 299; Gramlich, in: Wolfgang/Ehlers/Lechleitner (Hrsg.), *Risikomanagement im Exportkontrollrecht*, S. 135.

649 Zur Auslegung der Vorschriften siehe oben C.I.2.

650 Vgl. auch Lavalle, *ZaöRV* 60 (2000), 491 (497), zum Titel des internationalen Übereinkommens zur Bekämpfung der Finanzierung terroristischer Aktivitäten, denn es gehe nicht um „financing“, sondern um „material assistance“.

telligenten Sanktionen („smart sanctions“) verwendet.<sup>651</sup> Danach handelt es sich bei gezielten Sanktionen um Maßnahmen, die sich entweder direkt gegen einzelne, benannte Personen, Unternehmen und Organisationen richten oder die faktisch (z.B. Restriktionen des Handels mit Diamanten, Öl und Waffen, Reiserestriktionen, Flugverkehrsbeschränkungen) in besonderem Maße die Elite eines Landes betreffen.<sup>652</sup> Unter „targeted financial sanctions“ wird das Einfrieren von Vermögenswerten bestimmter bezeichneter Individuen, Unternehmen oder Regierungen verstanden, die in besonderem Maße zur Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit beitragen – auch hier ist an die Eliten eines Landes gedacht.<sup>653</sup> Adressaten sind also spezifische Individuen und Unternehmen in den Zielstaaten von Sanktionen<sup>654</sup>, die für die Friedensbedrohung verantwortlich sind und deren Verhaltensänderung bezweckt wird. Durch die größere Zielgenauigkeit von Sanktionen („targeting of sanctions“), die Beschränkung auf einen bestimmten (in der Regel namentlich genannten) Personenkreis sollen – vor dem Hintergrund von Erfahrungen mit umfassenden Wirtschaftssanktionen etwa im Irak – die negativen humanitären Auswirkungen umfassender Sanktionen auf die Zivilbevölkerung des Zielstaates sowie wirtschaftliche Folgen für dritte Länder vermieden werden.<sup>655</sup> Die gezielten Sanktionen sind damit letztlich Ausfluss des Verhältnismäßigkeitsprinzips: Zur Verwirklichung des Ziels, Druck auf Machthaber auszuüben, sind sie das mildere (und im übrigen auch wohl wirksamere) Mittel als umfassende Sanktionen gegen die gesamte Bevölkerung.

Die Taliban-Sanktionen waren zu Zeiten, als diese Gruppe Afghanistan noch faktisch beherrschte, solche intelligenten Sanktionen.<sup>656</sup> So betonte auch der Vertreter der Vereinigten Staaten in der Sicherheitsratssitzung anlässlich der erstmaligen Verabschiedung von konkreten Wirtschaftssanktionen gegen die

---

651 So auch bei Bartelt/Zeitler, EuZW 2003, 712ff.; Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 16f; EuG, Urteil vom 21.9.2005 - T-301/01 -, Rn. 113.

652 Vgl. etwa Burri, Introductory paper, Expert Seminar on targeting UN financial sanctions, 1998, S. 11; Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 17.

653 Vgl. etwa Burri, Introductory paper, Expert Seminar on targeting UN financial sanctions, 1998, S. 11.

654 Jeker, Chairman's Report, Expert Seminar on targeting UN financial sanctions, 1999, S. 5 (10).

655 EuG, Urteil vom 21.9.2005 – Rs. T-306/01 (Ahmed Ali Yusuf, Al Barakaat International Foundation) -, Rn. 113; Jeker, Chairman's Report, Expert Seminar on targeting UN financial sanctions, 1998, S. 29 (30); Kulesa, Aus Politik und Zeitgeschichte, B 16-17/98, April 1998, 31 (36-37); Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 16 und 492ff.

656 EuG, Urteil vom 21.9.2005 – Rs. T-306/01 (Ahmed Ali Yusuf, Al Barakaat International Foundation) -, Rn. 113, 122.

Taliban mit der Resolution 1267 (1999), dass die Sanktionen begrenzt und gezielt gegen die Ressourcen der Taliban gerichtet seien und in keiner Weise die Menschen Afghanistans treffen würden.<sup>657</sup> Auch bei den hier zu untersuchenden Antiterrormaßnahmen handelt es sich zwar insofern um gezielte Sanktionen, als die Maßnahmen selektiv sind und etwa Finanzressourcen namentlich gelisteter Terroristen eingefroren werden. Insofern sind Adressaten nicht ganze Staaten und deren Bevölkerungen, sondern lediglich Personen, die des Terrorismus verdächtigt werden und die damit als Friedensstörer bzw. -gefährder eingeordnet werden. Nur wenn man „intelligente Sanktionen“ allgemein als Maßnahmen gegen individuelle Adressaten oder enge Adressatenkreise versteht, ist der Begriff hier anwendbar.<sup>658</sup>

Angesichts der Begründung der *smart sanctions* – Schutz der Zivilbevölkerung, größere Effektivität – erscheint die Bezeichnung der Sanktionen gegen Terroristen als intelligente Sanktionen aber unpassend. Denn wegen des besonderen Sachverhaltes – es fehlt jeglicher Zusammenhang der Friedensbedrohung mit einem bestimmten Land oder Gebiet – kommen gar keine anderen Maßnahmen in Betracht, weil es eine Zivilbevölkerung dieses Terrorregimes (anders als bei staatengerichteten Embargos) nicht gibt. Ausschlaggebend für die personenbezogenen Maßnahmen waren vorliegend nicht Konzepte über intelligente Sanktionen, sondern die gewandelte Bedrohungslage, bei der nunmehr nichtstaatliche Akteure den Weltfrieden bedrohen.<sup>659</sup> Darüber hinaus sind umfassend alle Dritten (gleichfalls als Adressaten!) betroffen, die den Terroristen deren Vermögenswerte zugänglich machen oder sonstige Mittel bereitstellen wollen. Dies mag man grundsätzlich als mit (finanziellen) Sanktionen notwendigerweise verbundene Erscheinung bezeichnen – wenn es lediglich um das Einfrieren von Vermögenswerten geht, was (wie bei der Auslegung ausgeführt) eine Zugriffsverhinderung der Terroristen auf ihr Vermögen einschließt. Vorliegend wird aber zugleich umfassend Dritten untersagt, Vermögenswerte und jegliche wirtschaftliche Ressourcen – die die Empfänger zu Geld machen könnten – bereitzustellen.

---

657 S/PV.4051 (4051st meeting, 15.10.1999): „It ist important to remember that these sanctions are limited and that they are targeted very specifically to limit the resources of the Taliban authorities. These sanctions in no way harm the people of Afghanistan, and we will work with the sanctions review committee to implement them in a way that does not hinder the provision of humanitarian assistance to the Afghan people.“

658 So Bartelt/Zeitler, EuZW 2003, 712ff., die von – so der Titel des Aufsatzes – „Intelligente[n] Sanktionen“ zur Terrorismusbekämpfung sprechen. Ohne Begründung sprechen auch Tietje/Hamelmann, JuS 2006, 299, von *smart* bzw. *targeted sanctions*.

659 Ähnlich Gramlich, in: Ehlers/Wolffgang/Lechleitner (Hrsg.), Risikomanagement im Exportkontrollrecht, S. 135 (180).

Hierbei geht es auch nicht etwa allein um reine Unterstützungshandlungen von Terrorsympathisanten, sondern auch beispielsweise um das deutsche Unternehmen Meier, das langjährige Geschäftsbeziehungen mit einem gelisteten Unternehmen unterhält und nunmehr zur Vertragserfüllung eine Lieferung oder Geldzahlung tätigen möchte oder auf eine – nur Zug-um-Zug gewährte – Zulieferung oder Zahlung wartet.

## **b. Embargo**

Der Begriff des Embargos wird im Zusammenhang mit den Anti-Terrorismusmaßnahmen nur selten – etwa vom Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle („Länder unabhängige Embargomaßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus“<sup>660</sup>) – verwendet. Ob dies allein mit dem internationalen Sprachgebrauch und dabei vor allem der Bezeichnung der Kapitel VII-Maßnahmen des Sicherheitsrates als Sanktionen zusammenhängt, oder aber intensiver Reflektion des unter Umständen nicht passenden Embargobegriffs geschuldet ist, soll im folgenden untersucht werden.

### **aa. Allgemeine Begriffsbestimmung**

Obgleich das Embargo bis heute breite Anerkennung und häufige praktische Anwendung erfährt, existieren weitreichende begriffliche und inhaltliche Unklarheiten über den Embargobegriff.<sup>661</sup> Der Begriff stammt von dem spanischen Wort *embargar* (= hindern, sperren, pfänden, anhalten, beschlagnahmen) ab.<sup>662</sup> Entsprechend dieser Bedeutung verstand man ursprünglich unter einem Embargo die Zurückhaltung und Beschlagnahme fremder Handelsschiffe durch einen Staat, um auf den Flaggenstaat Druck auszuüben und ihn zu einem bestimmten (politischen) Verhalten zu veranlassen.<sup>663</sup> Das klassische Embargo des Völkerrechts ist also das Schiffsembargo.<sup>664</sup> Erst zu Beginn des 19. Jahrhunderts wurde der Begriff zum ersten Mal – im amerikanischen *Embargo Act* von 1807<sup>665</sup> – auch auf die staatlich angeordnete Unterbrechung des Warenaustausches zwischen Wirtschaftsobjekten in ver-

---

660 So der Titel des Terrorismusmerkblatts vom 15.6.2006 (abrufbar unter [www.ausfuhrkontrolle.info](http://www.ausfuhrkontrolle.info)).

661 Zu den Ursachen siehe Hasse, Theorie und Politik des Embargos, S. 105; Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 21.

662 Hasse, Theorie und Politik des Embargos, S. 2.

663 Lindemeyer, Schiffsembargo und Handelsembargo, S. 29 m.w.N.; so auch Brockhaus Enzyklopädie in 24 Bänden, Band 6, DS-EW, 1. Nachtrag 1987.

664 Ausführlich dazu Lindemeyer, Schiffsembargo und Handelsembargo, S. 29ff.

665 Siehe dazu Lindemeyer, Schiffsembargo und Handelsembargo, S. 218.

schiedenen Staaten angewandt.<sup>666</sup> Inhalt war damit nicht mehr die unmittelbare Schädigung fremder Staatsbürger durch Vorenthaltung ihres Eigentums, sondern die Beeinträchtigung des Außenhandels mit einem anderen Staat, der auch durch die eigenen Staatsangehörigen abgewickelt wird.<sup>667</sup> Wenn- gleich die napoleonische Kontinentalsperre gegen England Anfang des 19. Jahrhunderts Meilenstein in der Entwicklung des Embargos war, erlangte es seine eigentliche Bedeutung erst mit der Entwicklung der internationalen Arbeitsteilung und den Wirtschaftskriegsmaßnahmen der Alliierten während des ersten Weltkrieges, deren Erfolge auch zu seiner Verankerung in der Völkerbundsatzung führten.<sup>668</sup>

Das Embargo kann – über diese Merkmale besteht im wesentlichen Einig- keit – definiert werden als staatliche Beschränkung des Außenwirtschafts- verkehrs, die aus außenpolitischen Gründen gegenüber einem bestimmten Staat getroffen wird, um durch wirtschaftliche Diskriminierung und Schädigung dessen politische Verhaltensweisen zu beeinflussen.<sup>669</sup> Erstens muss es sich also um einen staatlichen Eingriff in den Wirtschaftsverkehr mit einem anderen Staat in Gestalt eines Befehls des Staates an seine Bürger handeln, den Handel mit allen Angehörigen des zu schädigenden Staates abubrechen

---

666 Die amerikanischen Regierungen scheuten die Risiken eines Krieges gegen weit überlegene Gegner und versuchten deshalb, England und Frankreich durch wirtschaftlichen Druck zu einer Änderung ihrer Politik gegenüber dem amerikanischen Handel zu bewegen. Siehe dazu Lindemeyer, Schiffsembargo und Handelsembargo, S. 214ff.

667 Lindemeyer, Schiffsembargo und Handelsembargo, S. 224.

668 So fand auch das Finanzembargo dort seinen Ursprung, wenn es in Artikel 16 der Völkerbundsatzung heißt, die Mitglieder seien verpflichtet, gegenüber einem Staat, der entgegen der Völkerbundsatzung zum Kriege schritt, unverzüglich alle Handels- und Finanzbeziehungen abubrechen, ihren Staatsangehörigen jeden Verkehr mit den Staatsangehörigen des vertragsbrüchigen Staates zu untersagen und alle finanziellen, Handels- und persönlichen Verbindungen zwischen den Staatsangehörigen dieses Staates und jedes anderen Staates abzuschneiden. Wann allerdings ein Kriegszustand im Sinne des Art. 16 vorlag, der automatisch zu Wirtschaftssanktionen führen sollte, darüber kam es zwischen den Mitgliedstaaten nie zu einer Einigung. Siehe hierzu Hasse, Theorie und Politik des Embargos, S. 58.

669 Siehe etwa Kausch, in: Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia, Bd. 2, „Embargo“, S. 58; Lindemeyer, RIW/AWD 1981, 10; ders., Schiffsembargo und Handelsembargo, S. 183; Hasse, Theorie und Politik des Embargos, 21, 105ff; Ress, Das Handelsembargo, S. 7; Bockslaff, Das völkerrechtliche Interventionsverbot als Schranke außenpolitisch motivierter Handelsbeschränkungen, S. 20. Streit besteht etwa darüber, ob es sich um eine Maßnahme in Friedenszeiten handeln muss; verneinend Bockslaff, ebd., S. 21.

oder in bestimmter Weise einzuschränken.<sup>670</sup> Zweitens ist das Embargo der Einsatz wirtschaftlicher Mittel, um außenpolitische Ziele zu erreichen.<sup>671</sup> Es ist in Abgrenzung zu rein innerstaatlichen – beispielsweise protektionistischen, umweltschützenden oder gesundheitsschützenden – Maßnahmen eine außenpolitisch motivierte Handelsbeschränkung.<sup>672</sup> Drittes wesentliches Merkmal des Embargos ist sein diskriminierender Charakter: Ein begrenzter Adressatenkreis wird differenziert behandelt, die Handelsbeziehungen zu den übrigen Staaten bestehen unverändert fort.<sup>673</sup> Viertens schließlich bedarf es eines finalen oder auch subjektiven Elementes: Die Unterbrechung des normalen kommerziellen Waren- und Leistungsverkehrs muss als Druckmittel eingesetzt werden, um das politische Verhalten des gegnerischen Staates zu beeinflussen und ein bestimmtes zukünftiges Verhalten zu erzielen.<sup>674</sup> Als fünftes Kennzeichen wird häufig noch die Inkaufnahme wirtschaftlicher Nachteile des verhängenden Staates genannt<sup>675</sup>, die das Embargo als an die eigenen Gebietsunterworfenen gerichtetes Verbot<sup>676</sup> geradezu zwangsläufig mit sich bringt.<sup>677</sup>

---

670 Lindemeyer, Schiffsembargo und Handelsembargo, S. 183.

671 Hasse, Theorie und Politik des Embargos, S. 105.

672 Bockslaff, Das völkerrechtliche Interventionsverbot als Schranke außenpolitisch motivierter Handelsbeschränkungen, S. 18ff., insb. S. 20, 21; siehe dazu im einzelnen Lindemeyer, Schiffsembargo und Handelsembargo, S. 189.

673 Schneider, Wirtschaftssanktionen, S. 32; siehe dazu im einzelnen Lindemeyer, Schiffsembargo und Handelsembargo, S. 202ff.

674 h.M., siehe etwa Hasse, Theorie und Politik des Embargos, S. XX und S. 2; Lindemeyer, Schiffsembargo und Handelsembargo, S. 205; a.A. Stenger, Das Handelsembargo im Außenwirtschaftsrecht, S.7; Nach Lindemeyer, Schiffsembargo und Handelsembargo, S. 206 ff., müssen die Absicht der Schädigung und der Willensbeeinflussung nicht unbedingt primäre Ziele bei der Verhängung des Embargos sein. Sie könnten auch nur notwendige Folge sein und würden dann als solche um des außenpolitischen Zieles willen billigend in Kauf genommen.

675 Siehe etwa Lindemeyer, Schiffsembargo und Handelsembargo, S. 209f.; Neumann, Internationale Handelsembargos und privatrechtliche Verträge, S. 33; kritisch Stenger, Das Handelsembargo im Außenwirtschaftsrecht, S. 7.

676 Lindemeyer, Schiffsembargo und Handelsembargo, S. 210.

677 Anders Stenger, Das Handelsembargo im Außenwirtschaftsrecht, S. 7, wonach eigene wirtschaftliche Nachteile dadurch zu verhindern seien, dass der verhängende Staat sicherstelle, dass Ausweich- und Ersatzmärkte für die Waren gefunden würden, deren Ein- oder Ausfuhr in Zukunft beschränkt werden sollten. Ob allerdings – durch ein Embargo stets betroffene – Geschäftsbeziehungen durch neue äquivalent ersetzt werden können, darf jedoch bezweifelt werden.

### bb. Terrorismussanktionen als Embargo?

Die Terrorismusvorschriften erfüllen als staatliche Beschränkungsmaßnahmen das erste Merkmal des Embargobegriffs. Allen anderen Begriffsmerkmalen des Embargos ist aber eine Voraussetzung gemeinsam, an der es bei den Vermögenssperren gegen Terroristen fehlt: Bisher versteht man unter einem Embargo die Ausübung wirtschaftlichen Drucks gegenüber einem anderen Völkerrechtssubjekt und damit eine Maßnahme, die in Form der Beschränkung des Wirtschaftsverkehrs zwischen Staatsräumen gegen einen anderen Staat gerichtet ist und diesen zu einer Verhaltensänderung veranlassen soll.<sup>678</sup> Dieses Wesensmerkmal der Ausrichtung gegen und Einwirkung auf einen Staat war auch dem bis Mitte des 19. Jahrhunderts weit verbreiteten Schiffsembargo immanent, mit dem die Vermögenssperren gegen Terroristen ansonsten einiges gemeinsam haben. Eines der kennzeichnenden Merkmale des Schiffsembargos ist das Provisorische der Beschlagnahme fremden Eigentums. Diese lässt die Eigentumsverhältnisse unberührt, zielt nicht auf Konfiskation des Schiffes, sondern lässt das Schiff nach einer entsprechenden Verhaltensänderung des Zielstaates die Fahrt fortsetzen.<sup>679</sup> Es geht um die Stilllegung, nicht die Ingebrauchnahme.<sup>680</sup> Auch bei dem Einfrieren der Vermögenswerte, die sich auf Konten oder in sonstiger Weise im Gebiet des verhängenden Staates (bzw. der EU) befinden, geht es um eine (vorübergehende) Arretierung, die die Eigentumsverhältnisse unverändert lässt. Allerdings dient der Zugriff auf fremdes Vermögen anders als beim Schiffsembargo nicht dazu, sich ein Faustpfand zur Durchsetzung von Ansprüchen gegenüber Staaten zu verschaffen. Geschädigt und unter Druck gesetzt werden sollen ferner im Unterschied zu den beim Schiffsembargo unschuldig getroffenen Schiffseignern die (mutmaßlichen) Friedensstörer selbst.

Vorliegend ist eine heterogene Gruppe Zielsubjekt, deren gemeinsames Merkmal nicht die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Staat, sondern der Terrorismusverdacht, allenfalls die Zugehörigkeit zu verschiedenen terroristischen Organisationen oder Netzwerken ist. Diese Personenbezogenheit der Beschränkungen unterscheidet nicht nur die hier zu untersuchenden Maßnahmen von allen bisher im Bereich der Wirtschaftssanktionen getrof-

---

678 Hasse, *Theorie und Politik des Embargos*, S. 113; Epping, in: Heintze (Hrsg.), *Von der Koexistenz zur Kooperation*, S. 89 (90); siehe dazu auch Janik, *Sensitive Waren und Dienstleistungen im Lichte des europäischen Gemeinschaftsrechts*, S. 28; Stenger, *Das Handelsembargo im Außenwirtschaftsrecht*, S. 4.

679 Siehe dazu Lindemeyer, *Schiffsembargo und Handelsembargo*, S. 30.

680 Lindemeyer, *Schiffsembargo und Handelsembargo*, S. 176.

fenen Maßnahmen, sondern wird im weiteren Verlauf dieser Untersuchung in vielerlei Hinsicht Gegenstand der rechtlichen Analyse sein. Sie zeigt sich auch in folgendem Unterschied zum Schiffsembargo: Adressaten der Terrorbekämpfungsmaßnahmen können unter Umständen auch eigene Staatsangehörige sein – so etwa der französische Staatsangehörige libyscher Herkunft mit der Einbindung in eine Al-Qaida-Zelle. Insofern fehlt es dann sogar am Zugriff auf das Eigentum eines fremden Staatsbürgers. Darüber hinaus geht es nicht nur um eine Beschlagnahme, also um ein Einfrieren von Vermögenswerten, sondern mit dem allgemeinen Bereitstellungsverbot um umfassende Wirtschaftssanktionen.

Nur wenn man allein auf die spanische Ursprungsbedeutung des Anhaltens, Sperrens, Beschlagnahmens abstellt und die weitere Entwicklungsgeschichte des Embargobegriffs ausblendet, lassen sich die Vermögenssperren als Embargo bezeichnen. Schließlich hat sich auch der Embargobegriff parallel zum Wandel seiner Erscheinungsformen im Laufe der Jahrhunderte immer wieder gewandelt und einen neuen Inhalt erhalten. Problematisch ist insofern aber ferner, dass die subjektiven Merkmale – Schädigung eines anderen Staates aus außenpolitischen Motiven – bisher stets unverändert blieben<sup>681</sup> und vieles dafür spricht, sie als wesensimmanent zu betrachten. Das finale Element der Ausrichtung auf die Beeinflussung des Willensbildungsprozesses und damit auf ein bestimmtes zukünftiges Verhalten<sup>682</sup>, das von der Herbeiführung des Kriegsendes (etwa durch Unterbrechung des Nachschubs von Kriegsmaterial) bis zur Erzwingung der Rückkehr zu den Rechtsprinzipien internationaler Organisationen der kollektiven Sicherheit wie den Vereinten Nationen<sup>683</sup> reichen kann, ist bei den hier zu untersuchenden Maßnahmen allenfalls schwach ausgeprägt. Der primäre Zweck besteht nicht darin, die Terroristen zu einem bestimmten politischen Verhalten zu bewegen. Kennzeichnend ist vielmehr das Präventivziel dieser Maßnahmen: Durch Vermögenssperren sollen zukünftige Terroranschläge abgewendet werden, indem ihre Finanzierung, Planung und schließlich Durchführung verhindert wird. Die finanziellen Beschränkungen sollen nicht in erster Linie auf den Willen einwirken und das politische Verhalten der Terroristen ändern – ein solches Unterfangen sehen die Staaten wohl zu Recht als nicht erfolgsversprechend an. Vielmehr wirken die Maßnahmen in tatsächlicher, faktischer Hinsicht. Ohne finanzielle Mittel kann man keine Terroristen aus-

---

681 Hasse, *Theorie und Politik des Embargos*, S. 107f.

682 Bockslaff, *Das völkerrechtliche Interventionsverbot als Schranke außenpolitisch motivierter Handelsbeschränkungen*, S. 22; Mittag, *Handelsembargo und Entschädigung*, S. 10.

683 Lindemeyer, *Schiffsembargo und Handelsembargo*, S. 354.

bilden, Netzwerke schaffen, Sprengstoffe erwerben und damit letztlich keine Terroranschläge ausführen. Indem die finanziellen Ressourcen der Terrornetzwerke ausgetrocknet werden, werden auch – so das Ziel – letztere selbst stillgelegt. Dies unterscheidet die hier zu untersuchenden Vermögenssperren von dem Embargo als primär reaktivem Instrument<sup>684</sup> des Außenwirtschaftsrechts.

Allerdings sind die finanziellen Beschränkungsmaßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus mit den Intentionen eines Waffenembargos vergleichbar, durch das eine Beendigung des Krieges herbeigeführt werden soll. Die Verhängung eines Ausfuhrverbots von Kriegsmaterial soll die Kriegführenden zwingen, den Krieg mangels Nachschub von Gerät und Ersatzteilen abzubrechen oder einer Friedenslösung zuzustimmen.<sup>685</sup> Dem Adressaten eines Waffenembargos sollen vorrangig die Mittel zur Fortsetzung der kriegerischen Auseinandersetzungen vorenthalten werden, während beim herkömmlichen Embargo wirtschaftlicher Druck auf den Adressaten ausgeübt wird, der ihn zur Änderung seines friedensstörenden Verhaltens bewegen soll.<sup>686</sup> Da Waffenembargos in erster Linie einer Reduzierung des akuten militärischen Konfliktpotentials dienen<sup>687</sup>, fehlt es auch hier an der Absicht der Willensbeeinflussung (jedenfalls als wesentlichem Merkmal). Eine Schädigung ist aber auch beim Waffenembargo gegeben. Deshalb und wegen der dahinterstehenden nicht nur sicherheits-, sondern regelmäßig auch außenpolitischen Zielsetzung werden auch solche Waffenausfuhrverbote als Embargos bezeichnet.<sup>688</sup> Auch mit den Antiterrorismusmaßnahmen soll – insoweit vergleichbar mit dem Waffenembargo – das akute, im weitesten Sinne militärische Konfliktpotential wenn auch wohl nicht gänzlich beseitigt, so aber zumindest reduziert werden. Durch Verhinderung des Zugriffs auf finanzielle Ressourcen sollen den Terroristen die Mittel zur Fortführung ihres Terrorkampfes entzogen oder jedenfalls spürbar reduziert werden.

Insgesamt erscheint es deshalb vor allem wegen gewisser Parallelen zum Schiffs- und Waffenembargo sowie der Nähe zur etymologischen Herkunft des Begriffes vertretbar, die Maßnahmen bei einer Ausdehnung des bisherigen Embargobegriffs als Embargo zu bezeichnen – auch wenn sie personen-

---

684 Siehe dazu Janik, Sensitive Waren und Dienstleistungen im Lichte des europäischen Gemeinschaftsrechts, S. 45f.

685 Lindemeyer, Schiffsembargo und Handelsembargo, S. 205.

686 Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 15 (Fn. 37).

687 Ress, Das Handelsembargo S. 110.

688 Lindemeyer, Schiffsembargo und Handelsembargo, S. 206f.; Neumann, Internationale Handelsembargos und privatrechtliche Verträge, S. 42.

bezogen und nicht staatengerichtet sind sowie nicht primär eine Verhaltensänderung durch Ausübung wirtschaftlichen Drucks erzwingen wollen.

### c. Boykott

Während im angelsächsischen sowie im internationalen Recht der Begriff Boykott für eine Fülle verschiedener Maßnahmen gebraucht wird und eine einheitliche Terminologie fehlt, wird jedenfalls im deutschen Rechtskreis – dies zeigt auch § 4a der Außenwirtschaftsverordnung (AWV)<sup>689</sup> – unter einem Boykott überwiegend eine Maßnahme Privater verstanden.<sup>690</sup> Kennzeichnend ist die private Initiative für die Beschränkung des Wirtschaftsverkehrs, den Abbruch wirtschaftlicher Beziehungen mit einem bestimmten Land und das Fehlen staatlicher Anordnung.<sup>691</sup> Dies entspricht auch der Herkunft des Begriffs, der zurückgeht auf den irischen Gutsverwalter Charles Boycott. Dieser wurde 1880 wegen seiner Rücksichtslosigkeit und Härte von Pächtern, Arbeitskräften, Geschäftsleuten und schließlich der Bevölkerung wirtschaftlich isoliert. Von da an verstand man unter Boykott eine Maßregelung bestimmter Personen oder Personengruppen durch wirtschaftliche Isolation. Im Unterschied zum Embargo erfolgt der Abbruch der Wirtschaftsbeziehungen beim Boykott also aufgrund von selbständigen, freiwilligen Entschlüssen privater Wirtschaftssubjekte, ohne dass der Staat direkt eingreift.<sup>692</sup> Entscheidendes Abgrenzungskriterium zum Embargo ist damit die fehlende staatliche Anordnung – auch beim Boykott mögen die Handelsbeziehungen zwischen zwei Staaten beeinträchtigt werden, dies beruht

---

689 Danach ist die Abgabe einer Erklärung im Außenwirtschaftsverkehr, durch die sich ein Gebietsansässiger an einem Boykott gegen einen anderen Staat beteiligt (Boykott-Erklärung), verboten.

690 So auch Lindemeyer, Schiffsembargo und Handelsembargo, S. 185 und S. 226ff.; Gornig, JZ 1990, 113 (115); Gramlich, in: Wolfgang/Ehlers/Lechleitner (Hrsg.), Risikomanagement im Exportkontrollrecht, S. 135 (137). Zum Boykottbegriff im einzelnen siehe auch Hasse, Theorie und Politik des Embargos, S. 109ff.; Garçon, Handelsembargen der Europäischen Union auf dem Gebiet des Warenverkehrs gegenüber Drittstaaten, S. 36 ff.; zur Abgrenzung zum Embargo siehe Bockslaff, Das völkerrechtliche Interventionsverbot als Schranke außenpolitisch motivierter Handelsbeschränkungen, S. 21 m.w.N. Teilweise wird unter Bezugnahme auf das Charaktermerkmal der Massenbewegung bei einer einzelstaatlichen Maßnahme vom Embargo, bei kollektiven Embargos vom (Staaten-)Boykott gesprochen, so etwa Neumann, Internationale Handelsembargos und privatrechtliche Verträge, S. 39f.

691 Ress, Das Handelsembargo, S. 8/9.

692 Hasse, Theorie und Politik des Embargos, S. 109ff.; Neumann, Internationale Handelsembargos und privatrechtliche Verträge, S. 39.

dann aber auf privater Initiative.<sup>693</sup> Zudem handelt es sich in diesen Fällen um einen vorrangig importorientierten Abbruch der Wirtschaftsbeziehungen zu einem Staat.

Gleichwohl wird vertreten, dass Maßnahmen eines Staates gegen einzelne ausländische Firmen einen Boykott darstellen. Die Verhängung eines Außenhandelsverbotes gegen einzelne sei lediglich ein Boykott, da beim Embargo das Verbot gegen einen anderen Staat gerichtet sei.<sup>694</sup> Die Vorgehensweise der Arabischen Liga, ausländische Unternehmen in Drittländern durch Einsatz von schwarzen Listen zu veranlassen, keinen Handel mit dem Gegner Israel zu treiben und sich dazu durch Abgabe sog. Boykott-Erklärungen zu verpflichten, wurde häufig als Boykott – auch als Sekundär-Boykott, weil sich damit der Exporteur dem Boykott der arabischen Länder gegenüber Israel anschließt<sup>695</sup> –, teilweise aber auch als Embargo bezeichnet.<sup>696</sup>

Ungeachtet der Personenbezogenheit der Beschränkungen ist bei den Terrorismussanktionen die Verwendung des Boykottbegriffs abzulehnen, weil es angesichts der hoheitlichen Verbotsnormen am „privaten“ Charakter fehlt.

## 2. Außenwirtschaftsrecht

Die Terrorismussanktionen werden immer wieder dem Außenwirtschaftsrecht zugeordnet. Der Wortsinn des Begriffs „Außenwirtschaftsrecht“ kann viele Sachverhalte abdecken. So kann man – sicher zu weit gefasst – alle Sachverhalte mit Auslandsberührungen erfassen oder – bei weitem zu eng – nur die staatlichen Vorschriften darunter subsumieren, die die Einfuhr, Durchfuhr oder Ausfuhr von Sachen regeln.<sup>697</sup> Versuche, das Außenwirtschaftsrecht einzugrenzen, bewegen sich zwischen diesen beiden Polen. Kennzeichen des Außenwirtschaftsrechts ist zunächst die Anknüpfung an den Auslandsbezug der kontrollierten Tatbestände, vor allem an die grenz-

---

693 Bockslaff, Das völkerrechtliche Interventionsverbot als Schranke außenpolitisch motivierter Handelsbeschränkungen, S. 20; insb. in Amerika wird jedoch der Begriff „boycott“ auch für staatliche Maßnahmen verwendet, siehe dazu Bockslaff, Das völkerrechtliche Interventionsverbot als Schranke außenpolitisch motivierter Handelsbeschränkungen, S. 21 (Fn 16).

694 Hasse, Theorie und Politik des Embargos, S. 113.

695 Altmann, Außenwirtschaft für Unternehmen, S. 614.

696 Neumann, Internationale Handelsembargos und privatrechtliche Verträge, S. 37ff. (insb. S. 39); siehe dazu auch Krumpholz, NJW 1993, 113f.

697 Vgl. hierzu Hocke/Berwald/Maurer/Friedrich, AWG, Hauptteil I, Einführung (Kommentar), S. 4.

überschreitende Wirtschaftstätigkeit.<sup>698</sup> Zum Außenwirtschaftsrecht zählen also die Normen, die den Wirtschaftsverkehr mit dem Ausland<sup>699</sup>, Tatbestände mit Auslandsbeziehung<sup>700</sup> regeln. Sie sind derart außenbezogen, dass sie sich auf die Beschaffungs- und/oder Absatztätigkeit von Waren und immateriellen Gütern, die Staats- oder Zollgrenzen überschreitet, auswirken.<sup>701</sup> Darüber hinaus ist das Außenwirtschaftsrecht der Teil des Wirtschaftsverwaltungsrechts, der sich mit der Regelung des Außenwirtschaftsverkehrs befasst.<sup>702</sup> Bestimmte politische Interessen des Staates bzw. der Gemeinschaft werden gegenüber dem Ausland bzw. (bei der EG) Drittländern durch öffentlich-rechtliche Vorschriften geregelt.<sup>703</sup> Insgesamt ist bei einem umfassenden Verständnis Außenwirtschaftsrecht die gesamte hoheitliche Reglementierung der grenzüberschreitenden Wirtschaftsbeziehungen.<sup>704</sup> Dabei erstreckt sich der Geltungsbereich der jeweiligen außenwirtschaftsrechtlichen Regelungen nur auf die der Jurisdiktion des jeweiligen Normgebers unterliegenden Sachverhalte.<sup>705</sup> Insofern ist zu differenzieren zwischen der beim Warenverkehr regelmäßigen Anknüpfung an grenzüberschreitende Transaktionen (territorialer Ansatz) auf der einen und dem personalen Ansatz, der grundsätzlich bei Dienstleistungs-, Kapital- und Zahlungsverkehrsbestimmungen gilt und auf die Verhinderung eines wirtschaftlichen Austausches zwischen In- und Ausländern abzielt, auf der anderen Seite.<sup>706</sup>

---

698 Hocke/Berwald/Maurer/Friedrich, AWG, § 1 Anm. 2; Reuter, Außenwirtschafts- und Exportkontrollrecht, Rn. 5 (S. 4).

699 So etwa Putzier, Ermächtigungen des Außenwirtschaftsrechts, S. 1 und 5.

700 Garcke, Der Anwendungsbereich des öffentlichen Außenwirtschaftsrechts, S. 1.

701 Janik, Sensitive Waren und Dienstleistungen im Lichte des europäischen Gemeinschaftsrechts, S. 28-29; vgl. hierzu auch Remien, *RabelsZ* 1990, 431 (433ff.).

702 Bryde, in: Achterberg/Püttner/Würtenberger, *Besonderes Verwaltungsrecht*, § 5 Rn. 1; Lux, *ZfZ* 1990, 194; Reuter, Außenwirtschafts- und Exportkontrollrecht, S. 1.

703 Vgl. Hocke/Berwald/Maurer/Friedrich, AWG, Hauptteil I, Einführung (Kommentar), S. 4f., der allerdings eine formelle Abgrenzung vornimmt und unter Außenwirtschaftsrecht im engeren Sinne nur die in AWG und der AWW angesiedelten Regelungsbereiche zählt. Zum Außenwirtschaftsrecht im weiteren Sinne zählten auch alle Rechtsnormen, die zwar ebenfalls außenwirtschaftsrechtlich relevante Sachverhalte aus wirtschafts-, sicherheits- oder außenpolitischen Gründen regelten, aber formell nicht im AWG und der AWW angesiedelt seien.

704 Wolfgang, in: Wolfgang/Simonsen, *Kommentar Außenwirtschaftsrecht*, Einleitung Rn. 6.

705 Vgl. hierzu bereits oben C I.2.b.

706 Vgl. hierzu Hocke/Berwald/Maurer/Friedrich, AWG, Hauptteil I, Einführung (Kommentar), S. 26f.; der gegenständliche Ansatz beim Verkehr mit Auslandswerten und Gold ist vorliegend irrelevant.

Ausgehend von der Zielrichtung der Vorschriften ist zwischen Außenwirtschaftsrecht im weiteren Sinne – alle Vorschriften, die den Wirtschaftsverkehr mit fremden Staaten/Gebieten reglementieren – und dem im engeren Sinne zu unterscheiden, das sich auf die nichttarifären Maßnahmen aus handels- und wirtschaftspolitischen sowie außen- und sicherheitspolitischen Gründen beschränkt und Maßnahmen nicht-wirtschaftlicher Art (wie z.B. aus Gründen des Gesundheits- oder Umweltschutzes, der inneren Sicherheit oder des lautereren Wettbewerbs) ausschließt.<sup>707</sup> Beim Außenwirtschaftsrecht im engeren Sinne geht es also im Kern um außenhandelspolitische Beschränkungen.<sup>708</sup> Diese Unterscheidung nach der Zielsetzung folgt im übrigen der deutschen Gesetzessystematik und zeigt damit den prägenden Einfluss insbesondere des AWG auf Begriff und Grenze des Außenwirtschaftsrechts.<sup>709</sup>

Der Eingriff in den Wirtschaftsverkehr, wenn auch nicht mit Staaten, sondern mit bestimmten Individuen, und die sicherheits- und außenpolitische Zielsetzung legen eine Zuordnung der Terrorismussanktionen zum Außenwirtschaftsrecht nahe. Allerdings fehlt es bei ihnen in vielen Fällen an dem grenzüberschreitenden Charakter oder zumindest einem Austausch zwischen In- und Ausländern. Nur wenn Vermögen von Nicht-EU-Gebietsansässigen bei Banken in der EU eingefroren werden und den EU-Gebietsansässigen untersagt wird, ihnen Vermögenswerte zur Verfügung zu stellen, wird in internationale Sachverhalte und damit in den Außenwirtschaftsverkehr beschränkend eingegriffen. Insofern kann von Außenwirtschaftsrecht gesprochen werden, auch wenn es hier nicht in seiner klassischen Form mit Beschränkungen gegen ein Land zur Anwendung kommt.<sup>710</sup> Anders stellt sich die Situation dar, wenn etwa der saudiarabische Staatsangehörige sich zu Geschäftszwecken zeitweilig in Europa aufhält, ein somalischer mutmaßlicher Terrorist inzwischen schwedischer Staatsbürger und in Schweden ansässig ist oder ein Unternehmen mit Geschäftssitz in der EU gelistet wird. Insofern fehlt es dann an dem für die Zuordnung zum Außenwirtschaftsver-

---

707 Siehe hierzu Wolfgang, in: Wolfgang/Simonsen, Kommentar Außenwirtschaftsrecht, Einleitung, Rn. 2ff.; ders., in Witte/Wolfgang, Handbuch des Zollrechts, Rn. 944f. (S. 264).

708 Grabitz/von Bogdandy/Nettesheim, Europäisches Außenwirtschaftsrecht, S. 347.

709 Bryde, in: Achterberg/Püttner/Würtenberger, Besonderes Verwaltungsrecht, § 5 Rn. 4; vgl. zur Anknüpfung an AWG und AWVauch Hocke/Berwald/Maurer/Friedrich, AWG, Hauptteil I, Einführung (Kommentar), S. 4.

710 So, ohne weitere Begründung, im Ergebnis auch Bieneck, AW-Prax 2002, 253, der allerdings den Begriff des Außenwirtschaftsrechts insgesamt auf die Vermögenssperren gegen Terroristen anwendet.

kehr maßgeblichen Auslandsbezug. Während beim Saudi, der in der EU Ware an- und verkauft, eine Beziehung zum fremden Wirtschaftsraum in der Person eines Beteiligten gegeben ist (Gebietsfremder), liegt in den beiden anderen Fällen kein notwendigerweise auslandsbezogenes Verbot, also die Beschränkung des Wirtschaftsverkehrs mit fremden Wirtschaftsgebieten oder aber mit Gebietsfremden, sondern ein inlandsbezogenes Handelshemmnis vor. Dies gilt auch in den Fällen, in denen Wirtschaftsverkehr zwischen Gebietsfremden innerhalb der EU stattfindet.<sup>711</sup> Hier könnte allenfalls insoweit ein internationaler Sachverhalt im Sinne des Außenwirtschaftsrecht konstruiert werden, in dem man – abweichend bzw. weitergehend als im herkömmlichen Sinne – auf die Einbindung in internationale Terrororganisationen abstellt.

Insgesamt ist die Subsumtion der Beschränkungsmaßnahmen unter das Außenwirtschaftsrecht angesichts des vielfach fehlenden, den Begriff aber kennzeichnenden, grenzüberschreitenden bzw. Auslandsbezuges problematisch. Auch eine Zuordnung zum Begriff der Exportkontrolle ist irreführend, weil dieser ebenso einen Bezug zu Drittstaaten voraussetzt, an dem es vorliegend wegen der Individualbezogenheit der Beschränkungen, die das Verbot auch bestimmter Binnengeschäfte mit sich bringt, fehlt.

### **3. Strafrechtliche Maßnahmen – Gefahrenabwehr**

Mitunter wird die Aufnahme von Individuen auf die Terrorlisten als „quasi gerichtliche Verurteilung“ bezeichnet<sup>712</sup> und es ist von einer Bestrafung der Terroristen<sup>713</sup> die Rede. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, was die Vermögenssperren eigentlich ihrem Rechtscharakter nach sind: Strafrechtliche Maßnahmen oder solche der Gefahrenabwehr? Die Terrorismusbekämpfung kann, allgemein gesprochen, an drei Stellen anknüpfen: Es kann erstens um die Verhütung von Taten gehen, zweitens die Aufklärung begangener Akte und drittens die Fahndung nach (identifizierten) gesuchten Terroristen nebst anschließender Strafverfolgung und -vollstreckung.

Der Zugriff auf Vermögenswerte ist auch aus dem Strafrecht bekannt. Im deutschen Strafgesetzbuch sind die Rechtsinstitute des Verfalls (§ 73 StGB) und der Einziehung (§ 74 StGB) vorgesehen. Die Strafprozessordnung enthält Vorschriften über die Sicherstellung und Beschlagnahme (vgl. §§ 111b

---

711 Vgl. dazu Ebert, Rechtliche Beschränkungen des Technologietransfers, S. 86.

712 So Möllers, FAZ vom 15.2.2006, Nr. 39, S. 39.

713 Gramlich, in: Ehlers/Wolffgang/Lechleitner (Hrsg.), Risikomanagement im Exportkontrollrecht, S. 135 (180).

ff. StPO) – zur Sicherung für einen späteren Verfall oder eine Einziehung<sup>714</sup>, bei einem schon vorliegenden Strafurteil auch wegen einer Geldstrafe oder der voraussichtlich entstehenden Kosten des Strafverfahrens (vgl. § 111d StPO, Sicherstellung durch dinglichen Arrest). Zugegriffen wird hier auf das für eine rechtswidrige Tat oder aus ihr Erlangte (§ 73 Abs. 1 Satz 1 StGB)<sup>715</sup> bzw. die durch eine vorsätzliche Straftat hervorgebrachten oder zu ihrer Begehung oder Vorbereitung gebrauchten oder bestimmten Gegenstände. Letztlich geht es in beiden Fällen um die Abschöpfung der Vermögensvorteile aus Straftaten. Voraussetzung ist aber die Begehung einer Straftat. Eine Einziehung ist gem. § 74 Abs. 2 Nr. 2 StGB auch zulässig, wenn die Gegenstände zwar nicht dem Täter/Teilnehmer gehören oder zustehen, aber die Allgemeinheit gefährden oder die Gefahr besteht, dass sie der Begehung rechtswidriger Taten dienen werden.

Beim Blick auf die Vermögenssperren in Bezug auf gelistete Personen zeigen sich maßgebliche Unterschiede. Hier geht es nicht darum, dass verurteilten Terroristen Vermögensvorteile aus Terrorakten entzogen werden. Das Einfrieren ist von seiner Zielrichtung her auch nicht die Vorbereitungsmaßnahme zu einem späteren Eigentumsverlust. Es fehlt aber nicht nur an einer bereits vorliegenden bzw. zumindest bevorstehenden Verurteilung, sondern auch an dem strafrechtlichen Charakter der Maßnahme.<sup>716</sup> Es reicht schon ein bloßer Verdacht – bei der EG-Verordnung Nr. 2580/2001 auf gesicherter Beweisgrundlage. Der Zugriff auf das Vermögen soll nur blockiert werden, nicht aber die Zuordnung der Vermögensmassen zu den bestimmten Personen oder Gruppen geändert werden. Ferner geht es um die tatsächliche, praktische Verhinderung von Terrorakten, indem mutmaßliche Terroristen von jeglichen Finanzquellen abgeschnitten werden. Ziel ist also weder die Abschöpfung der Vermögensvorteile aus Straftaten noch eine irgendwie ge-

---

714 Es müssen Gründe für die Annahme vorhanden sein, dass die Voraussetzungen für den Verfall oder die Einziehung der Gegenstände vorliegen (vgl. § 111b Abs. 1 Satz 1 StPO).

715 Die Wirkung des Verfalls ist gem. § 73 e StGB der Eigentumsübergang auf den Staat. Der Verfall scheidet aber gem. § 73 Abs. 1 Satz 2 StGB regelmäßig bei den Taten aus, bei denen es einen individuellen Verletzten gibt, weil der Verfall nach dieser Vorschrift nicht gilt, soweit dem Verletzten aus der Tat ein Anspruch erwachsen ist, dessen Erfüllung dem Täter/Teilnehmer den Wert des aus der Tat Erlangten entziehen würde. Insofern sehen die §§ 111b StPO ein Sicherstellungs- und Beschlagnahmeverfahren auch als Zurückgewinnungshilfe für den Verletzten vor (§ 111 b Abs. 5 StPO).

716 So aber Gramlich, in: Ehlers/Wolffgang/Lechleitner (Hrsg.), Risikomanagement im Exportkontrollrecht, S. 135 (180), der von einer strafrechtlichen Verurteilung von Individuen spricht.

artete Bestrafung – auch wenn der einzelne die gravierenden Auswirkungen einer Listung als Strafe empfinden mag.

Hier wird auch der Unterschied zum Regelungsbereich des Übereinkommens zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus deutlich<sup>717</sup>: Maßnahmen des Einfrierens nach Art. 8 des Abkommens sind im strafrechtlichen Zusammenhang zu sehen. Nicht das Vermögen von unter Terrorismusverdacht stehenden Personen soll eingefroren werden, sondern nur solche Gelder, die für Terrorakte benutzt wurden, dafür bestimmt waren oder aus ihnen Erlöse wurden. Die Einziehung ist hier als Folge der Straftat „Terrorismusfinanzierung“ gedacht. Unter Strafe gestellt wird die Mittelbereitstellung oder -beschaffung – und dies nur, wenn sie mit dem Vorsatz verbunden ist, die Gelder für Terrorakte zu verwenden oder mit dem Wissen, dass sie für die Handlungen verwendet werden sollen.

Bei dem Einfrieren terroristischer Ressourcen geht es hingegen um die Verhütung zukünftiger Terrorakte. Es handelt sich damit um die erste Stufe der Terrorismusbekämpfung, die klassischerweise zum Aufgabenspektrum der Polizei gehört. Es geht um Gefahrenabwehr, Gefahrenprävention. Anders als bei Strafen, die sich auf ein vergangenes, abgeschlossenes Geschehen beziehen, sind die vorliegenden Maßnahmen darauf gerichtet, eine Gefahr – die von den Zielsubjekten ausgehende Bedrohung –, ein aktuelles Handeln oder Unterlassen zu bekämpfen, nicht aber Vergangenes im Sinne einer Vergeltungsmaßnahme zu ahnden bzw. Vermögensvorteile aus begangenen Straftaten abzuschöpfen. Durch das Sperren der finanziellen Ressourcen sollen Terroranschläge verhindert und – noch weitergehend – letztlich die Terrororganisationen und -netzwerke zerschlagen werden.<sup>718</sup> Teilweise – insbesondere bei bisher noch nicht durch Beteiligung an konkreten (vergangenen oder zukünftigen) terroristischen Aktivitäten in Erscheinung getretenen gelisteten Individuen aus der Zielgruppe Bin Ladin/Al Qaida – wird insofern nicht einmal die Stufe der klassischen Gefahrenabwehr erreicht, als kein konkreter Sachverhalt eine Gefahr oder einen Anfangsverdacht im Sinne des klassischen Polizeirechts sichtbar werden lässt.<sup>719</sup> Hier gelten nicht die Anforderungen des Art. 1 Abs. 4 des Gemeinsamen Standpunktes 2001/930/

---

717 Siehe dazu oben B.II.2.b.bb.

718 Vgl. Gramlich, in: Ehlers/Wolffgang/Lechleitner (Hrsg.), Risikomanagement im Exportkontrollrecht, S. 135 (180f.).

719 So die kritischen Ausführungen von Denninger auf dem Symposium anlässlich der Verabschiedung von H.P. Bull und H. Rittstieg am 31.5.2002 in Hamburg, vgl. Glöckner, NJW 2002, 2692 (2693).

GASP<sup>720</sup> (zumindest ein auf ernsthaften und schlüssigen Beweisen/ Indizien fußender Beschluss der zuständigen Behörde über die Aufnahme von Ermittlungen oder die Strafverfolgung wegen einer terroristischen Handlung), sondern zum Adressatenkreis zählen Usama Bin Ladin, Mitglieder der Al-Qaida-Organisation und der Taliban sowie andere mit ihnen verbundene Personen, Organisationen, Gruppen. Ist hier eine Gefahr noch nicht konkretisiert, geht es um reine Prävention.

Die Zuordnung zum Gefahrenabwehrrecht verdeutlicht auch der Blick auf den Charakter von Sanktionsmaßnahmen des Sicherheitsrates nach dem VII. Kapitel der Charta: Dabei geht es nicht um die Würdigung des Unwerts des friedensstörenden Verhaltens, sondern die Geschehnisse werden nur insoweit berücksichtigt, als es für die Festlegung der Gegenmaßnahmen erforderlich erscheint. Nach der Charta löst das friedensbedrohende oder -störende Verhalten nur die Zuständigkeit des Sicherheitsrates zur Friedenssicherung aus; bei der Festlegung der zu ergreifenden Maßnahmen geht es allein um die für die Zukunft angestrebte Friedensordnung.<sup>721</sup> Teilweise wird zwar angenommen, der Wirtschaftssanktion komme auch ein strafendes Element zu.<sup>722</sup> Dies vermag bei einem Blick auf die UN-Charta jedoch nicht zu überzeugen.<sup>723</sup> Sanktionen nach Artikel 41 UN-Charta haben keinen Strafcharakter, denn die Maßnahmen sollen lediglich dazu dienen, den Weltfrieden zu wahren bzw. wiederherzustellen. Vom Friedensstörer ausgehende Gefahren für den Weltfrieden sollen abgewendet oder auch bestimmte binnenstaatliche Verhältnisse (etwa in Haiti oder Simbabwe) geändert werden. In all diesen Fällen geht es um eine Korrektur bestehender Zustände, nicht um Vergeltung. Sanktionen des Sicherheitsrates bezwecken also lediglich eine zukünftige Verhaltensänderung des Adressaten und sind ein zur Erreichung dieses Ziels eingesetztes Druckmittel.<sup>724</sup> Den Strafcharakter von Maßnahmen nach Art. 41 SVN verneinte auch der Generalsekretär ausdrücklich und wurde insofern vom Sicherheitsrat bestätigt. Letzterer führte aus, er stimme überein, dass Gegenstand der Wirtschaftssanktionen nicht die Bestrafung, sondern die Verhaltensänderung des Landes oder der Partei sei,

---

720 Gemeinsamer Standpunkt 2001/930/GASP vom 27.12.2001, ABl. L 344/93 vom 28.12.2001.

721 Siehe dazu Starck, Die Rechtmäßigkeit von UNO-Wirtschaftssanktionen, S. 73 ff.

722 Schneider, Wirtschaftssanktionen, S. 33; Stein, AVR 1992, 38 (42); Beyerlin, Sanktionen, in: Wolfrum (Hrsg.), Handbuch VN, S. 721, Ziff. 98, Rn. 1.

723 So auch Lapidoth, AVR 1992, 114; Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 12; Beyerlin, Sanktionen, in: Wolfrum (Hrsg.), Handbuch VN, S. 722, Ziff. 98, Rn. 3.

724 Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 12.

die den Weltfrieden und die internationale Sicherheit bedrohten.<sup>725</sup> Der Präventionsgedanke ist seit etwa der Mitte der 1990er Jahre sogar in den Vordergrund des Konzepts der Friedenssicherung – die Förderung und Festigung des Friedens einschließlich – gerückt.<sup>726</sup>

Ungeachtet aller negativen Konsequenzen für die Gelisteten sind die Maßnahmen deshalb ihrem Charakter nach dem Gefahrenabwehrrecht, nicht dem Strafrecht zuzuordnen. Wenn ausgeführt wird, wer auf der Liste stehe, sei „von einem politischen Gremium quasi gerichtlich verurteilt“<sup>727</sup> und werde bestraft<sup>728</sup>, so sind solche Äußerungen mit Blick auf die rechtssystematische Einordnung der Maßnahmen irreführend.

#### 4. Ergebnis

Die vor allem zur Bekämpfung des sog. neuen Terrorismus erlassenen Beschränkungsmaßnahmen entziehen sich einer einfachen Zuordnung zu herkömmlichen begrifflichen und rechtssystematische Kategorien. Sie können zwar als Sanktionen oder auch als Embargo bezeichnet werden – aber nur bei weiter Auslegung dieser Termini über den bisherigen Begriffsinhalt hinaus. Der Begriff der Finanzsanktionen ist angesichts der umfassenden Einschränkungen des Wirtschaftsverkehrs mit den Gelisteten allerdings zu eng, mangels privater Veranlassung der Maßnahmen handelt es sich auch nicht um einen Boykott. Da in vielerlei Hinsicht auch Binnensachverhalte erfasst werden, passt die Zuordnung zum Außenwirtschaftsrecht nicht. Die Anwendung des Sanktionsbegriffs darf nicht den Blick darauf verstellen, dass es sich inhaltlich primär um Präventivmaßnahmen zur Verhinderung zukünftiger Terroranschläge und damit zur Wahrung der internationalen Sicherheit und des Weltfriedens handelt, die damit dem internationalen Gefahrenabwehrrecht und nicht dem Strafrecht zuzuordnen sind.

---

725 A/50/60-S/1995/1, 25.1.1995 (Positionspapier des Generalsekretärs: Supplement to an Agenda for Peace); S/PRST/1995/9, Seite 3 (Stellungnahme des Sicherheitsrates).

726 Dicke, in: Bundesakademie für Sicherheitspolitik, *Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen*, S. 711 (714f.).

727 Möllers, FAZ vom 15.2.2006, Nr. 39, S. 39.

728 Gramlich, in: Ehlers/Wolffgang/Lechleitner (Hrsg.), *Risikomanagement im Exportkontrollrecht*, S. 135 (180).

## D. Rechtmäßigkeit der Regelungen

Staatsangehörige Schwedens, Saudi-Arabiens, Tunesiens und Libyens sowie eine in Schweden ansässige Organisation machten in ihren Klageverfahren vor dem Europäischen Gericht erster Instanz (EuG) zahlreiche Einwände gegen die Rechtmäßigkeit der Terrorismussanktionen im allgemeinen und ihre Aufnahme auf die Liste zur Verordnung Nr. 881/2002 im besonderen geltend. Das EuG wies – bisher nicht rechtskräftig – ihre Nichtigkeitsklagen allesamt als unbegründet ab<sup>729</sup> und befasste sich in seinen Urteilen im Rahmen seiner Zuständigkeit mit vielen Fragen der Rechtmäßigkeit der Sanktionen – neben der Frage der EG-Kompetenz vor allem mit der Vereinbarkeit mit den Grundrechten.<sup>730</sup> Erfolg hatte hingegen die Nichtigkeitsklage der iranischen Volksmudjaheddin, soweit sie sich gegen den EG-Ratsbeschluss richtete, der das Verbleiben der Organisation auf der Liste zur Verordnung Nr. 2580/2001 betraf: Das EuG entschied, der Beschluss verletze die Verteidigungsrechte, die Begründungspflicht und das Recht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz.<sup>731</sup> Unter Berücksichtigung der in diesen Entscheidungen angesprochenen Aspekte, aber weit darüber hinaus, sollen im folgenden sowohl die UN-Resolutionen als auch die EU- und EG-Rechtsakte, ferner die bundesdeutschen Anordnungen, möglichst umfassend auf ihre Rechtmäßigkeit überprüft werden. Denn dieses neue Instrument der Terrorismusbekämpfung einerseits und des Völker-, aber auch Europarechts andererseits wirft eine Vielzahl von zum Teil aus anderen Zusammenhängen bekannten, zum Teil gänzlich neuen Rechtsfragen auf.

### I. UN-Resolutionen

Die UN-Resolutionen 1373 (2001) und 1390 (2002) wurden auf Kapitel VII, Art. 39 und 41 SVN gestützt. Die Vorschriften des VII. Kapitels übertragen dem Sicherheitsrat die Befugnis, Zwangsmaßnahmen zur Sicherung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu beschließen. Nach Art. 24 Abs. 1 SVN trägt der Sicherheitsrat die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Die Handlungs-

---

729 EuG, Urteil vom 21.9.2005 - Rs. T-306/01 (Ahmed Ali Yusuf, Al Barakaat International Foundation) -, Slg. 2005, II-3533; EuG, Urteil vom 21.9.2005 - Rs. T-315/01 (Kadi) -, Slg. 2005, II-3649; EuG, Urteile vom 12.7.2006 - Rs. T- 253/02 (Ayadi) und T-49/04 (Hassan).

730 Umfassend dazu siehe unten E.

731 EuG, Urteil vom 12.12.2006 - Rs. T-228/02 (Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran).

strumente reichen von wirtschaftlichen Zwangsmaßnahmen bis zu Militäreinsätzen. Gemäß Art. 39 SVN stellt der Sicherheitsrat eine Bedrohung oder einen Bruch des Friedens oder das Vorliegen einer Angriffshandlung fest. Nach Art. 41 SVN kann der Sicherheitsrat beschließen, welche Maßnahmen zu ergreifen sind, um seinen Beschlüssen nach Art. 39 SVN Wirksamkeit zu verleihen. Als Beispiel hierfür nennt Art. 41 SVN die vollständige oder teilweise Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen. Während sich die Feststellung nach Art. 39 SVN der Tatbestandsseite zuordnen lässt, betrifft die Entscheidung über die Wahl des Mittels zur Wahrung des Weltfriedens nach Art. 41 SVN die Rechtsfolgenseite. Die Maßnahmen werden – und wurden auch hier – vom Sicherheitsrat in Form von Resolutionen beschlossen, die an die Mitgliedstaaten gerichtet sind. Diese formellen Rechtsakte begründen eine rechtliche Beziehung zwischen den Mitgliedstaaten und den Vereinten Nationen: Erstere sind gem. Art. 25 und 48 der Charta verpflichtet, die vom Sicherheitsrat gemäß Art. 41 SVN beschlossenen Maßnahmen auszuführen.

Weil es sich bei den Anschlägen des internationalen Terrorismus um Taten von Individuen und nicht um das Handeln staatlicher Organe handelt, stellt sich die grundsätzliche Frage, ob das Völkerrecht, das traditionell nur zwischenstaatliche Beziehungen regelt, überhaupt anwendbar ist, ob der Sicherheitsrat also im Rahmen der Charta der Vereinten Nationen tätig werden durfte. Wenn damit die Frage der Rechtmäßigkeit der UN-Resolutionen aufgeworfen wird, setzt dies denklogisch die Existenz materiell-rechtlicher Bindungen des Sicherheitsrates voraus. Ob der Sicherheitsrat bei seinen Maßnahmen zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit rechtlichen Bindungen unterliegt und welche das sind, wird von der Völkerrechtswissenschaft insbesondere seit den Klagen Libyens<sup>732</sup> und Bosnien-Herzegowinas<sup>733</sup> vor dem Internationalen Gerichtshof (IGH) diskutiert.<sup>734</sup> Die zunehmenden Aktivitäten des Sicherheitsrates, die mitunter im

---

732 Rechtsstreit Libyens mit Großbritannien und mit den USA; siehe IGH, Order vom 14.4.1992 - Case Concerning Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention Arising from the Aerial Incident at Lockerbie: Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom -, ICJ Reports 1992, 3ff., sowie IGH, Order vom 14.4.1992 - Libyan Arab Jamahiriya v. U.S.A -, ICJ Reports, 1992, 114ff.; siehe dazu Martenczuk, Rechtsbindung und Rechtskontrolle des Weltsicherheitsrates, S.21ff.

733 Rechtsstreit zwischen Bosnien-Herzegowina und Restjugoslawien, vgl. IGH, ICJ Reports 1993, 3ff. und 325ff.; siehe dazu Martenczuk, Rechtsbindung und Rechtskontrolle des Weltsicherheitsrates, S.24ff.

734 Siehe hierzu etwa Reisman, AJIL 87 (1993), 83ff., Alvarez, AJIL 90, 1ff., Franck, AJIL 86, 519ff., Gowlland-Debbas, AJIL 88 (1994), 643ff.; Dupuy, FS Bernhardt, 41ff.; Herdegen, FS Bernhardt, 103ff.; Schilling, AVR 1995, 67 ff.; Bauer, Effektivität und Legitimität, S. 223f.; Starck, Die Rechtmäßigkeit von UNO-Wirtschafts-

Verdacht standen, weniger im Interesse der Staatengemeinschaft, denn im Interesse einiger seiner Mitglieder (vor allem der ‚P-5‘, der fünf ständigen Mitglieder) zu liegen, setzten einen Prozess des Nachdenkens über die Grenzen der Befugnisse dieses Hauptorgans der Vereinten Nationen in Gang.<sup>735</sup> Dabei geht es letztlich um die Reichweite der Tätigkeit des Sicherheitsrates zur Sicherung des Weltfriedens im Verhältnis zur staatlichen Souveränität der UN-Mitglieder. Es stellt sich die Frage, inwiefern die Charta als Ausdruck des Willens der Mitgliedstaaten die rechtlichen Freiräume begrenzt, die die Staaten dem Sicherheitsrat für die Erfüllung seines Mandates zuerkennen wollen und inwieweit dem Sicherheitsrat eine Einschätzungsprärogative zukommt.

Die Frage nach der rechtlichen Bindung des Sicherheitsrates und den Grenzen seines Tätigwerdens, die zunächst – vor die Klammer gezogen – allgemein erörtert werden soll (siehe dazu unten 1.), stellt sich sodann auf verschiedenen Ebenen der weiteren Untersuchung in besonderer Weise: Ist auch die Feststellung der Friedensbedrohung juristisch zu beurteilen, was sind die Voraussetzungen und Grenzen für die Feststellung einer Friedensbedrohung im Sinne von Art. 39 SVN, und wie weit reicht ein etwaiger Einschätzungsspielraum des Sicherheitsrates (unten 2.)? Inwieweit sind die Kompetenzen des Rates jenseits der Schwelle des Art. 39 SVN begrenzt, d.h. welche Maßnahmen darf er treffen und wo liegen die Grenzen seines Handlungsermessens auf der Rechtsfolgenseite (3. a und b)? Und schließlich: Verletzen die beschlossenen Maßnahmen völkerrechtliche Grundsätze oder die Menschenrechte (3.c)? Dass sich die Sicherheitsratsmitglieder bei der Verabschiedung der Resolution 1373 (2001) am 28. September 2001 all dieser Probleme bewusst waren und die „pioneering nature“<sup>736</sup> ihrer Entscheidung erkannt haben, darf angesichts der Umstände – der Verabschiedung dieser Resolution im Schnellverfahren nach dem Schock des 11. September 2001 – bezweifelt werden.<sup>737</sup>

---

sanktionen, S. 22f.; Graefrath, EJIL 1993, S. 184ff.; Tomuschat, *The Review of the International Commission of Jurists* 48 (1992), 38ff.; Martenczuk, *Rechtsbindung und Rechtskontrolle des Weltsicherheitsrates*, S. 120ff.; Herbst, *Rechtskontrolle des UN-Sicherheitsrates*, S. 119ff.

735 Bruha/Krajewski, VN 1998, 13 (14).

736 Szasz, AJIL 2002, 901 (905).

737 Der Entwurf der am 28. September 2001 verabschiedeten Resolution wurde von den Vereinigten Staaten nach Absprache mit den übrigen Ständigen Mitgliedern erst am 27. September 2001 dem Sicherheitsrat vorgelegt, womit die vorab nicht vom Inhalt in Kenntnis gesetzten zehn nichtständigen Mitglieder nur über eine äußerst knapp

Von der Prüfung der rechtlichen Bindung des Sicherheitsrates zu trennen ist die hier auszuklammernde – ohnehin nur für den Fall existierender Grenzen des Handelns des Sicherheitsrates zu stellende – Frage der gerichtlichen Kontrolle des Handelns des Sicherheitsrates durch den Internationalen Gerichtshof (IGH).<sup>738</sup> Denn zum einen steht den von den hier gegenständlichen Sanktionsmaßnahmen betroffenen Individuen – anders als Zielsubjekten wie Libyen oder Bosnien-Herzegowina – der Klageweg zum IGH ohnehin nicht offen.<sup>739</sup> Zum anderen setzt die Anerkennung materiell-rechtlicher Bindungen des Sicherheitsrates weder zwingend eine bindende Entscheidung des IGH noch überhaupt das Vorhandensein von Kontroll- oder Sanktionsmechanismen voraus.<sup>740</sup> Die Frage nach der Reichweite der Kompetenzen des Sicherheitsrates ist vielmehr der potentiellen Überprüfung der Resolutionen des Sicherheitsrates durch den IGH vorgeordnet.<sup>741</sup>

## 1. Rechtliche Bindung des Sicherheitsrates

Der Sicherheitsrat ist nicht nur ein kaum demokratisches, sondern vor allem ein primär politisches Organ. Dies kommt in besonderer Weise in seiner Zusammensetzung, dem Vetorecht der ständigen Mitglieder, den weitreichenden Befugnissen und der fehlenden Pflicht zur Durchführung eines justizförmigen Verfahrens zum Ausdruck. Aus der politischen Natur folgt aber nicht zwingend eine Bindungslosigkeit in rechtlicher Hinsicht<sup>742</sup>, wie auch aus dem politischen Charakter rechtlich geregelter Fragen nicht auf Justizabilitätsfreiräume geschlossen werden kann<sup>743</sup>.

### a. Bindung an die Charta

Gem. Art. 24 Abs. 1 SVN übertragen die Mitglieder dem Sicherheitsrat die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit und erkennen an, dass der Sicherheitsrat bei der Wahrnehmung der sich aus dieser Verantwortung ergebenden Pflichten in ihrem Na-

---

bemessene Nachdenkens- und Prüfungsfrist verfügten (siehe dazu auch Finke/Wandscher, VN 2001, 168 (171)).

738 Siehe dazu unten E II.1.c.cc. Zum IGH selbst siehe Simma, DRiZ 2006, 181ff.

739 Siehe hierzu im einzelnen unten E II.1.a.

740 Starck, Die Rechtmäßigkeit von UNO-Wirtschaftssanktionen, S. 24 und 140; Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 432.

741 Herdegen, FS Bernhardt, S. 103 (106).

742 Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 218.

743 IGH, Advisory Opinion vom 28.5.1948 - Conditions of admission of a state to membership in the UN -, ICJ Reports 1948, 57 (63); IGH, Jurisdiction vom 26.11.1984 - Nicaragua v. USA -, ICJ Reports 1984, 392 (436ff); siehe dazu auch Herdegen, FS Bernhardt, S. 103 (106f.).

men handelt. Bei der Erfüllung „dieser Pflichten“ handelt der Sicherheitsrat nach Art. 24 Abs. 2 SVN im „Einklang mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen“, die wiederum in Art. 1 und 2 der Charta niedergelegt sind. Die Charta selbst – das lässt sich ferner aus den Artikeln 2 und 25 SVN ableiten – setzt also den Befugnissen des Sicherheitsrates Schranken.<sup>744</sup> Der Sicherheitsrat kann nur die Rechte und Befugnisse ausüben, die ihm in der Satzung eingeräumt werden. Er muss sich einerseits bei der Verwirklichung der vertraglich festgelegten Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen innerhalb der ihm übertragenen Befugnisse und andererseits bei der Ausübung seiner Befugnisse an die Ziele und Grundsätze der Charta halten.

Diese Grundsätze über die Bindungen des Sicherheitsrates an die Charta ergeben sich nicht nur aus dieser selbst, sondern darüber hinaus aus allgemeinen Erwägungen. Die Befugnisse, die einer internationalen Organisation und deren Organen zur Erfüllung ihrer Aufgaben durch den sie konstituierenden Vertrag übertragen werden, sind von den jeweiligen Mitgliedstaaten delegiert. Auch wenn also die Mitgliedstaaten den Vereinten Nationen spezifische Kompetenzen übertragen haben, bleibt die Völkerrechtssubjektivität der UN abgeleitet. Die Existenz des Sicherheitsrates als Organ der Vereinten Nationen beruht auf der Charta der Vereinten Nationen, dem diese konstituierenden völkerrechtlichen Vertrag. Deshalb kann er – wie die Organisation insgesamt – nur soweit wirksam handeln, wie die Staaten Kompetenzen übertragen bzw. sich dazu verpflichtet haben.<sup>745</sup> Die spezifischen Kompetenzen entfalten damit zugleich ermächtigende und begrenzende Wirkung – so wie der Sicherheitsrat seine Befugnisse aus der Charta ableitet, ist er auch an deren Bestimmungen gebunden<sup>746</sup>. Weil die Staaten den Vereinten Nationen und ihren Organen die Kompetenz übertragen haben, bindende Entscheidungen und Zwangsmaßnahmen gegenüber den Mitgliedern zu erlassen, muss sich das Handeln des Organs Sicherheitsrat innerhalb der ihm übertragenen Ermächtigung halten<sup>747</sup>, d.h. den – wenn auch weitgezogenen – Kompetenz- und Aufgabenrahmen der Charta einhalten.<sup>748</sup> Denn die Mit-

744 So auch Starck, Die Rechtmäßigkeit von UNO-Wirtschaftssanktionen, S. 142; Eick, ZRP 2004, 200; Bauer, Effektivität und Legitimität, S. 213.

745 Frowein, ZaöRV 2002, 879 (886); Herdegen, Die Befugnisse des UN-Sicherheitsrates, S. 9; Starck, Die Rechtmäßigkeit von UNO-Wirtschaftssanktionen, S. 139; Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 216; Delbrück, in: Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, Art. 24 Rn. 11; Martenczuk, Rechtsbindung und Rechtskontrolle des Weltsicherheitsrates, S. 128; Bruha/Krajewski, VN 1998, 13 (14).

746 Bruha/Krajewski, VN 1998, 13 (16).

747 Siehe ausführlich dazu Gading, Der Schutz grundlegender Menschenrechte durch militärische Maßnahmen des Sicherheitsrates, S.54ff.

748 Delbrück, in: Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, Art. 24 Rn. 11.

gliedstaaten haben dem Sicherheitsrat weder die Befugnis übertragen, frei von rechtlichen Beschränkungen zu agieren, noch wollten sie sich einem von ihrem Willen gänzlich unabhängig agierenden Regime unterstellen<sup>749</sup> und damit ihre Souveränität derart aufgeben, dass ein von ihnen geschaffenes Organ nicht einmal an den Gründungsvertrag selbst gebunden sein soll.<sup>750</sup> Vielmehr verdeutlicht die Bezugnahme auf die Achtung des Völkerrechts (etwa in Art. 1 Ziff. 1 SVN oder der Präambel), dass sich die Mitglieder der Vereinten Nationen als Rechtsgemeinschaft empfinden – und damit nicht eine (allein) auf Machtpolitik, sondern auf dem geltenden Recht beruhende Ordnung geschaffen haben.<sup>751</sup>

Der Sicherheitsrat kann somit auf der Grundlage von Kapitel VII Verpflichtungen der Staaten nur im Rahmen der Charta festlegen, unterliegt damit bei seiner Tätigkeit zur Wahrung des Weltfriedens rechtlichen Grenzen und kann sein Handeln nicht beliebig steuern.<sup>752</sup> Auch eine Vielzahl von Richtern des IGH hat ausdrücklich eine Bindung an die Charta angenommen<sup>753</sup> und der IGH hat in seiner Rechtsprechung zumindest implizit anerkannt, dass der Sicherheitsrat rechtlichen Grenzen aus der Charta unterliegt.<sup>754</sup> Ob man diese Bindung an die Charta schon als konstitutionell bezeichnen kann<sup>755</sup>, was eine Einordnung der Satzung als Verfassung impliziert, erscheint allerdings insofern fraglich, als es sich bei ihr um einen völkerrechtlichen Vertrag handelt, der insbesondere weder supranationale noch Kompetenz-Kompetenzen enthält.

---

749 Starck, Die Rechtmäßigkeit von UNO-Wirtschaftssanktionen, S. 181.

750 Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 218.

751 Bruha/Krajewski, VN 1998, 13 (16).

752 So die wohl h.M., vgl. etwa Bauer, Effektivität und Legitimität, S. 211; Herdegen, Die Befugnisse des UN-Sicherheitsrates, S. 9f.; Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 216; Delbrück, in: Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, Art. 24 Rn. 11; Starck, Die Rechtmäßigkeit von UNO-Wirtschaftssanktionen, S. 181; so im Ergebnis wohl auch Frowein, ZaöRV 2002, 879 (886).

753 Dissenting opinion Judge Fitzmaurice zur advisory opinion des IGH vom 21.6.1971 zu „Legal consequences for states of the continued presence of South Africa in Namibia notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)“, ICJ Reports 1971, 210 (279f.); Dissenting opinions von Judge Bedjaoui zur order des IGH vom 14. April 1992 im Fall Libyen v. United Kingdom und v. USA, ICJ Reports 1992, 33 (45) und 143 (155), jeweils Ziff. 25, und von Judge Weeramantry, ICJ Reports 1992, 50 (61) und 160 (171).

754 IGH, advisory opinion vom 20.7.1962 - Certain expenses of the United Nations -, ICJ Reports 1962, 151 (168).

755 So Bruha/Krajewski, VN 1998, 13 (17), die die Charta als Verfassungsordnung ansehen (S. 16).

Im übrigen besteht ein Bedürfnis einer Gebundenheit des Sicherheitsrats materiell-rechtlicher Art auch deshalb, weil die verfahrensrechtliche Schranke des Vetorechtes<sup>756</sup> – ungeachtet der Frage, ob man es nach dem Ende des Kalten Krieges ohnehin als bedeutungslos ansieht<sup>757</sup> – jedenfalls vorliegend keine Wirkung entfalten dürfte. Ursprünglich war das Vetorecht vorgesehen als entscheidendes Korrektiv im Hinblick auf die Machtfülle des Sicherheitsrates, d.h. ein Instrument der Sicherung staatlicher Eigeninteressen gegenüber den weitreichenden Befugnissen und damit auch gegen Machtexzesse des Sicherheitsrates.<sup>758</sup> Der Ausgangspunkt dieser Überzeugung ist aber die Annahme, die unterschiedliche politische Interessenlage der fünf ständigen Mitglieder werde missbräuchliches Tätigwerden zuverlässig verhindern.<sup>759</sup> Vorliegend handelt es sich jedoch um personenbezogene Terrorismusbekämpfungsmaßnahmen, die Individuen betreffen und nicht auf einen bestimmten Staat bezogen sind. Der Schutz von Individualrechten kann durch das Vetorecht als Instrument zur Sicherung staatlicher (Eigen-)Interessen kaum gewährleistet werden. Allenfalls könnten die Staaten zu verhindern suchen, dass der Sicherheitsrat (auf der Rechtsfolgenseite) Maßnahmen anordnet, die dem Bereich der originären Staatstätigkeit unterfallen und bei denen die Mitgliedstaaten sich ihre Entscheidungsbefugnis vorbehalten und insofern ihre Souveränität schützen wollen.

### **b. Auslegung der Charta**

Zur Feststellung, ob sich der Sicherheitsrat noch im Rahmen seiner ihm von den Mitgliedstaaten übertragenen Befugnisse gehalten hat, ist die Charta auszulegen. Dieses Recht zur Auslegung kommt zwar vorrangig dem Sicherheitsrat zu, weil die Auslegung der Befugnisnormen in Satzungen internationaler Organisationen in erster Linie Sache der hierdurch ermächtigten Organe ist.<sup>760</sup> Ungeachtet der dem Sicherheitsrat schon wegen seiner politi-

---

756 Das Zustandekommen von Beschlüssen des Sicherheitsrates setzt Einstimmigkeit der fünf Großmächte USA, Großbritannien, Frankreich, Russland und China voraus. Zwischen 1945 und 1990 verhinderten insgesamt 279 Vetos ständiger Mitglieder Beschlüsse des Sicherheitsrates; vgl. Eitel, Verhandlungen des Deutschen Juristentages, Bd. II/1, Sitzungsberichte, Q 9.

757 Siehe dazu Bauer, Effektivität und Legitimität, S. 208f.; Schilling, AVR 1995, 67 (80f.).

758 So auch Herdegen, Die Befugnisse des UN-Sicherheitsrates, S. 7f.

759 Bauer, Effektivität und Legitimität, S. 208; Simma/Brunner, in: Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, Art. 27 Rn. 111.; Heintze, in: Heintze (Hrsg.), Von der Koexistenz zur Kooperation, S. 67 (70).

760 Vgl. Herdegen, FS Bernhardt, 103 (109f.); Ress, Das Handelsembargo, S. 51; Starck, Rechtmäßigkeit von UNO-Wirtschaftssanktionen, S. 181.

schen Natur und seiner Funktion als „Hauptfriedenswahrer“ generell zukommenden Einschätzungsprärogative steht der Sicherheitsrat weder außerhalb des Rechts noch über dem Recht<sup>761</sup>. Seine Befugnisse enden grundsätzlich dort, wo er sich nicht mehr im Rahmen seiner abgeleiteten Kompetenzen bewegt. Aus der Bindungswirkung der Charta für den Sicherheitsrat folgt, dass dieser sich bei der Auslegung der Voraussetzungen für sein Tätigwerden an den mittels anerkannter Auslegungskriterien ermittelten Inhalt und Gehalt der Vorschrift halten muss.<sup>762</sup> Dort, wo es sich nicht mehr um eine Auslegung der Charta nach den anerkannten Auslegungsgrundsätzen handelt, überschreitet der Sicherheitsrat seine Kompetenzen. Das heißt, der Sicherheitsrat handelt *ultra vires*, wenn seine Erwägungen keinerlei Bezug mehr auf die seinem Handeln zugrundeliegenden Bestimmungen nimmt oder auch einen insofern allgemein bestehenden Konsens der Mitgliedstaaten, durch den die Charta authentisch fortgebildet wird, nicht berücksichtigt.<sup>763</sup>

Eine Bindung an geltende Gesetze und Prinzipien bei der Auslegung wird inzwischen auch aus dem Legalitätsprinzip, der Bindung an die *rule of law*<sup>764</sup> hergeleitet.<sup>765</sup> Wenngleich auf der Weltebene die institutionelle Ausgestaltung dieses rechtsstaatlichen Prinzips, das der EGMR dem gemeinsamen Erbe der europäischen Verfassungsstaaten entnimmt, noch fehlt, so sind immerhin erste Teilelemente der *rule of law* – wie etwa das Primat des Rechts vor der Politik sowie ein Mindestmaß an Rechtssicherheit mit vorausehbaren richterlichen Entscheidungen – erkennbar.<sup>766</sup> Auch haben sich alle Teilnehmer des Treffens der Staats- und Regierungschefs der Sicherheitsratsmitglieder am 31. Januar 1992 in New York zu diesem Prinzip bekannt.<sup>767</sup>

---

761 Tomuschat, EuGRZ 2002, 535 (544).

762 So auch Martenczuk, Rechtsbindung und Rechtskontrolle des Weltsicherheitsrates, S. 143ff.; Herdegen, FS Bernhardt, S. 103 (111), der bei einer Auslegung über die etablierten Auslegungskriterien hinaus die Schwelle zur Rechtsfortbildung überschritten sieht, was er allerdings bei einem entsprechenden Konsens der Mitgliedstaaten für zulässig hält; vgl. auch Ress, in: Bieber/Ress (Hrsg.), Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts, S. 49 (63).

763 Starck, Rechtmäßigkeit von UNO-Wirtschaftssanktionen, S. 181.

764 Vgl. dazu bereits Delbrück, in: Akkerman (Hrsg.), Declarations of Principles, S. 73 (76f.).

765 Gading, Der Schutz grundlegender Menschenrechte durch militärische Maßnahmen des Sicherheitsrates, S. 67; siehe hierzu auch Schilling, AVR 1995, 67 (81).

766 Kotzur AVR 40, 454 (466).

767 Erklärung des Präsidenten vom 31. Januar 1992, UN-Dok. S/23500, dt. Übersetzung in VN 1992, 66 (s. auch UN Document S/PV. 3046 vom 31. Januar 1992, abgerufen

Die Auslegung richtet sich nach den völkerrechtlich anerkannten Kriterien für die Auslegung völkerrechtlicher Verträge, die in dem Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (WÜV)<sup>768</sup> kodifiziert wurden.<sup>769</sup> Die Interpretationsregeln des Übereinkommens entfalten zwar gem. Art. 4 des Übereinkommens keine Rückwirkung und gelten damit nur für Gründungs-urkunden einer internationalen Organisation, die nach dem Inkrafttreten der Wiener Konvention gebildet wurden, was bei den Vereinten Nationen nicht der Fall ist. Jedoch ist anerkannt, dass es sich bei den Art. 31 bis 33 der Konvention um völkerrechtliches Gewohnheitsrecht handelt.<sup>770</sup> Nach Art. 31 Abs. 1 WÜV ist ein Vertrag nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes auszulegen. Es müssen also Wortlaut, systematische Stellung sowie Ziel und Zweck der Regelung berücksichtigt werden.

Ausgangspunkt der Auslegung ist der Wortlaut. Ihm kommt jedoch nach Art. 31 WÜV kein Vorrang gegenüber der systematischen und der teleologischen Methode zu. Vielmehr ist die Wortlautauslegung Teil eines einheitlichen Vorgangs unter Anwendung aller Auslegungsmethoden, wie im übrigen auch die Überschrift des Art. 31 WÜV („Allgemeine Auslegungsregel“) zeigt.<sup>771</sup> Bei der systematischen Auslegung<sup>772</sup> geht es um die Stellung der Norm oder des Begriffs im Zusammenhang des Vertragstextes, also um den Kontext, in den der Rechtssatz eingebettet ist, der sich nicht nur auf den Artikel oder Abschnitt, sondern auf den Vertrag in seiner Gesamtheit erstreckt<sup>773</sup>. Nach Art. 31 Abs. 1 WÜV ist ein Vertrag – allgemeinen Grundsätzen entsprechend – auch im Lichte seines Zieles und Zweckes auszulegen. Die teleolo-

---

von [http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/PRO/N92/601/98/PDF/N9260198.pdf](http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/PRO/N92/601/98/PDF/N9260198.pdf?OpenElement) (10.3.2006)). Siehe dazu Gading, Der Schutz grundlegender Menschenrechte durch militärische Maßnahmen des Sicherheitsrates, S. 65 m.w.N.

768 Wiener Übereinkommen vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge; abgedruckt im BGBl. II 1985, 927.

769 So auch Gading, Der Schutz grundlegender Menschenrechte durch militärische Maßnahmen des Sicherheitsrates, S. 43; zur Heranziehung der Auslegungskriterien des WÜV siehe Ress, in: Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, Auslegung, Rn. 8 und 9.; Martenczuk, Rechtsbindung und Rechtskontrolle des Weltsicherheitsrates, S. 51.

770 Ress, in: Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, Auslegung, Rn. 8.

771 Heintschel v. Heinegg, in: Ipsen, Völkerrecht, § 11 Rn. 12, S. 142; Ress, in: Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, Auslegung, Rn. 10.

772 Ress, in: Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, Auslegung, Rn. 37.

773 Heintschel v. Heinegg, in: Ipsen, Völkerrecht, § 11 Rn. 9, S. 141; Ress, in: Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, Auslegung, Rn. 37.

gische Auslegung<sup>774</sup> stellt auf Ziel und Zweck des Vertrages ab, wie er sich aus der Regelung selbst ergibt.<sup>775</sup> Das WÜV geht letztlich von einem objektiven Ansatz aus<sup>776</sup>; entscheidend ist nicht die Erforschung des historischen Parteiwillens, sondern der Vertragstext als Grundlage der Ermittlung von Ziel und Zweck des Vertrages.<sup>777</sup> Damit ist auch der Weg frei für eine dynamische, nicht auf den historisch gewollten Sinn begrenzte – und damit für Begriffswandlungen offene – Auslegung<sup>778</sup>, für die insbesondere der Charakter der Charta spricht, die multilateraler Vertrag und Satzung einer auf Dauer angelegten internationalen Organisation<sup>779</sup> zugleich ist.

Das bei der UN-Charta erforderliche dynamisch-objektive Vertragsverständnis unter Loslösung von der Historie kommt auch in der Berücksichtigung der Praxis des Sicherheitsrates als eigenständiges Element der Auslegung zum Ausdruck.<sup>780</sup> Nach Art. 31 Abs. 3 b WÜV ist jede spätere Übung bei der Anwendung des Vertrags, aus der die Übereinstimmung der Vertragsparteien über seine Auslegung hervorgeht, zu berücksichtigen. Die Bedeutung der Praxis der Vertragsdurchführung nach Vertragsabschluss als Erkenntnisquelle der Auslegung<sup>781</sup> ergibt sich bereits daraus, dass sie ein gesichertes und feststellbares Indiz dafür darstellt, wie die Parteien den Vertrag einvernehmlich verstehen.<sup>782</sup> Die Praxis des Sicherheitsrates ist damit nicht nur als eine Interpretation der betreffenden Regelungen wichtiges Element bei der Auslegung der Normen der Charta<sup>783</sup>, sondern auch als Ab-

---

774 Ress, in: Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, Auslegung, Rn. 34ff.

775 Heintschel v. Heinegg, in: Ipsen, Völkerrecht, § 11 Rn. 10, S. 141.

776 Heintschel v. Heinegg, in: Ipsen, Völkerrecht, § 11 Rn. 5, S. 139; so auch Martenczuk, Rechtsbindung und Rechtskontrolle des Weltsicherheitsrates, S. 52, für die Auslegung der Charta.

777 Heintschel v. Heinegg, in: Ipsen, Völkerrecht, § 11 Rn. 15, S. 143; siehe auch Bleckmann, EuR 1979, 239; Meyer, Jura 1994, 455.

778 Vgl. hierzu Seidl-Hohenveldern/Stein, Völkerrecht, Rn. 356, 336.

779 Vg. zu diesem Argument gegen eine Heranziehung des subjektiven Elementes auch Ress, in: Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, Auslegung, Rn. 25.

780 Ress, in: Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, Auslegung, Rn. 27.

781 Dafür: Lailach, Die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit als Aufgabe des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, S. 37; Fink, Kollektive Friedenssicherung, S. 38f.; Meng, ZaöRV 42 (1982), 780 (791); kritisch dazu Ipsen, VN 40 (1992), 41 (42), der es ablehnt, aus der Praxis induktiv eine Begriffsbestimmung zu gewinnen.

782 Heintschel v. Heinegg, in: Ipsen, Völkerrecht, § 11 Rn. 14, S. 143; so auch Martenczuk, Rechtsbindung und Rechtskontrolle des Weltsicherheitsrates, S. 55.

783 Heintze, in: Heintze (Hrsg.), Von der Koexistenz zur Kooperation, S. 67 (73); Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 212f.; Fink, Kollektive Friedenssicherung, S. 39.

bild der Vertragswirklichkeit<sup>784</sup> Ausdruck einer dynamischen Auslegung.<sup>785</sup> Die Feststellung einer einvernehmlichen Praxis erweist sich zwar beim Sicherheitsrat deshalb als problematisch, weil dort nicht alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen vertreten sind.<sup>786</sup> Jedoch dürfte dieses Bedenken ausgeräumt sein, wenn – wie im übrigen auch hinsichtlich der hier zu untersuchenden UN-Resolutionen<sup>787</sup> – die Praxis durch die Generalversammlung einstimmig begrüßt wird oder anderweitig erkennbar ist, dass sie einer allgemeinen Übereinstimmung der Mitgliedstaaten entspricht.<sup>788</sup>

Demgegenüber kommt der Entstehungsgeschichte, den vorbereitenden Arbeiten (*travaux préparatoires*) und damit auch dem Willen der ursprünglichen Gründungsmitglieder, die ohnehin nur einen kleinen Teil der derzeitigen Mitglieder ausmachen, auch wegen der gebotenen dynamischen Auslegung der Charta lediglich nachrangige Bedeutung zu.<sup>789</sup> Im übrigen spricht auch Art. 32 WÜV insoweit von ergänzenden Auslegungsmitteln.<sup>790</sup>

### c. Bindung und Effektivität der Friedenssicherung

Der Sicherheitsrat ist also an die Bestimmungen der Charta gebunden und hat darüber hinaus bei der Auslegung die anerkannten Auslegungskriterien zu berücksichtigen. Insoweit ist sein Handeln rechtlich überprüfbar. Dieses Verständnis der Rolle des Sicherheitsrates und der juristischen (nicht zwingend gerichtlichen) Überprüfbarkeit seines Handelns schädigt auch nicht die

784 Gading, Der Schutz grundlegender Menschenrechte durch militärische Maßnahmen des Sicherheitsrates, S. 93f. m.w.N.

785 Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 212; ähnlich auch Herdegen, Die Befugnisse des UN-Sicherheitsrates, S. 14.

786 Nach Art. 23 Abs. 1 i.V.m. Art. 27 Abs. 2 und 3 SVN entscheidet der Sicherheitsrat mit qualifizierter Mehrheit (Zustimmung von mindestens neun Mitgliedern) seiner 15 Mitglieder (fünf ständige und zehn gewählte); hierzu auch Lailach, S. 37f.; Ress, in: Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, Auslegung, Rn. 30.

787 Vgl. etwa Resolution 56/88 der Generalversammlung vom 12.12.2001.

788 Bei der Festlegung des Stellenwertes der Praxis als Auslegungsfaktor sollte man allerdings berücksichtigen, dass, je höher man ihn einordnet, desto mehr sich die Möglichkeit reduziert, Entscheidungen des Sicherheitsrates auf ihre Rechtmäßigkeit zu überprüfen, weil der Sicherheitsrat durch seine Praxis selbst seine Kompetenz bestimmen könnte (Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 213; Martenczuk, Rechtsbindung und Rechtskontrolle des Weltsicherheitsrates, S. 56f.).

789 So auch Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 207 und 215.

790 Die vorbereitenden Arbeiten und die Umstände des Vertragsabschlusses können herangezogen werden, um die sich unter Anwendung des Art. 31 ergebende Bedeutung zu bestätigen oder die Bedeutung zu bestimmen, wenn die Auslegung nach Art. 31 sie mehrdeutig oder dunkel lässt oder zu einem offensichtlich sinnwidrigen oder unvernünftigen Ergebnis führt.

Bindungskraft der Resolutionen des Sicherheitsrates für die Mitgliedstaaten und damit die Effektivität der Friedenssicherung. Im Gegenteil: Nur eine behutsame Inanspruchnahme der Gestaltungsprärogative kann die Legitimität des Sicherheitsrats und seines Eingreifens auf Dauer bewahren.<sup>791</sup> Die These, der Sicherheitsrat sei an die Charta und bei ihrer Auslegung grundsätzlich an Wortlaut, systematischen Zusammenhang sowie Sinn und Zweck gebunden, besagt noch nichts darüber, ob die Mitgliedstaaten den Resolutionen Einwände entgegensetzen können, die sich auf Zweifel an der richtigen Auslegung gründen.<sup>792</sup>

Allerdings widerspräche eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten auch zur Befolgung rechtswidriger Maßnahmen ihrer Souveränität – ihnen könnten bei der Übertragung der Kompetenzen auf die Vereinten Nationen und den Sicherheitsrat unvorhersehbare Pflichten auferlegt werden – und ließe die Anerkennung rechtlicher Grenzen für das Handeln des Sicherheitsrates ins Leere laufen. Auch ist Art. 25 SVN, wonach die Mitglieder der Vereinten Nationen die Beschlüsse des Sicherheitsrates „im Einklang mit der Charta“ durchführen, dahingehend auszulegen, dass nur entsprechend den Zuständigkeits- und Verfahrensbestimmungen der Charta gefasste Beschlüsse Bindungswirkung entfalten<sup>793</sup>, der Sicherheitsrat also im Rahmen seiner sachlichen Zuständigkeit handeln muss.<sup>794</sup> Dagegen wird von den Befürwortern einer Lehre der ausnahmslos bindenden Beschlüsse nach Art. 39, 41 SVN zwar eingewandt, eine solche Auffassung untergrabe die Effektivität des Systems der kollektiven Sicherheit.<sup>795</sup> Dieser Einwand dürfte in der politischen Praxis jedoch letztlich nicht durchgreifen, auch wenn sich als Konsequenz der hier vertretenen Auffassung jeder Mitgliedstaat unter Berufung auf Rechtsgründe einer Befolgung des Beschlusses entziehen kann. Denn

---

791 S.dazu auch Herdegen, Die Befugnisse des UN-Sicherheitsrates, S. 15; ders. FS Bernhardt, S. 103 (119).

792 Allgemein zur Befugnis der Mitgliedstaaten, sich mit befreiender Wirkung auf die Rechtswidrigkeit von Rechtsakten des Sicherheitsrates zu berufen, vgl. Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 464ff.; Schilling, AVR 1995, 67 (93ff.). Herdegen (Die Befugnisse des UN-Sicherheitsrates, S. 38) plädiert für eine Befreiung der Mitgliedstaaten von der Pflicht zur Befolgung bei offensichtlichen Kompetenzüberschreitungen des Sicherheitsrates; durch dieses Evidenzkriterium werde Rechtssicherheit gewährleistet.

793 Delbrück, in: Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, Art. 25 Rn. 17f. (auch m.w.N. zum Streitstand).

794 Lagoni, in: Wolfrum, Handbuch Vereinte Nationen, Kap. 94 Rn. 12; Schilling, AVR 1995, 67 (95); Martenczuk, Rechtsbindung und Rechtskontrolle des Weltsicherheitsrates, S. 163; a.A. etwa Hellmann, Das Irak-Embargo als Schadensursache, S. 9.

795 Hellmann, Das Irak-Embargo als Schadensursache, S. 9 m.w.N.

zum einen erhöht die rechtliche Bindung des Sicherheitsrates an die Charta und die anerkannten Grundsätze zu ihrer Auslegung die Akzeptanz seiner Entscheidungen. Auch sind etwaige Interpretationskonflikte weniger schwerwiegend als eine weitgehende Entrechtlichung der Vereinten Nationen.<sup>796</sup> Und zum anderen dürfte eine Nichtbeachtung missliebiger Sicherheitsratsentscheidungen schon aus politischen Gründen kein Staat leichtfertig wagen; darüber hinaus begibt er sich damit in die Gefahr, selbst Ziel von Beschlüssen nach Art. 41 SVN zu werden. Stellt sich gar eine Mehrheit der Mitgliedstaaten gegen einen Sicherheitsratsbeschluss – was angesichts der mangelnden repräsentativen Zusammensetzung des Sicherheitsrates durchaus möglich ist –, spricht hingegen viel dafür, dass die Rechtsgründe nicht nur vorgeschoben sind, sondern der Sicherheitsratsbeschluss objektiv betrachtet rechtswidrig ist.<sup>797</sup> Letztlich können die rechtlichen Bindungen des Sicherheitsrates – soviel sei von der folgenden Untersuchung vorweggenommen – seinen großen Gestaltungsspielraum, der sich aus seiner primären Verantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit rechtfertigt, ohnehin nur teilweise einschränken und insbesondere die Sehnsucht nach klar konturierten, gerichtlich voll überprüfbaren Kompetenzschränken nicht befriedigen.<sup>798</sup>

## 2. Feststellung nach Art. 39 SVN

Grundlage und (Tatbestands-)Voraussetzung aller bindenden Maßnahmen, die der Sicherheitsrat nach Kapitel VII beschließen kann, ist die gem. Art. 39 SVN vom Sicherheitsrat zu treffende Feststellung, dass eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt. Diese Feststellung muss allerdings nicht ausdrücklich erfolgen. In der Praxis verweist der Sicherheitsrat häufig pauschal auf das VII. Kapitel und bringt damit inzident zum Ausdruck, dass ein Friedensbruch, eine Friedensgefährdung oder eine Angriffshandlung vorliegen, was auch als ausreichend anzusehen ist.<sup>799</sup> Es müsste also hier eine solche Feststellung vorliegen. Ist sie gegeben, stellt sich die Frage ihrer Überprüfbarkeit. Sie hängt davon ab, ob man die Feststellung nach Art. 39 SVN als eine rechtlich an die Erfüllung eines bestimmten Tatbestandes gebundene Entscheidung des Sicherheitsrates ansieht oder ob man ihm insofern eine derart weite Einschätzungsprerogative einräumt, dass er die Feststellung treffen kann, wann immer er es für opportun hält.

796 Martenczuk, Rechtsbindung und Rechtskontrolle des Weltsicherheitsrates, S. 163.

797 Schilling, AVR 33 (1995), 67 (106).

798 Herdegen, Die Befugnisse des UN-Sicherheitsrates, S. 39.

799 Vgl. Ress, Das Handelsembargo, S. 48 m.w.N.

### a. Vorliegen einer Feststellung nach Art. 39 SVN

In der als unmittelbare Reaktion auf den 11. September 2001 verabschiedeten Resolution 1368 (2001) hat der Sicherheitsrat ausdrücklich festgestellt, dass er „diese Handlungen, wie alle anderen Handlungen des internationalen Terrorismus“ als eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit betrachtet. Er hat sich dabei zwar nicht explizit auf Kapitel VII der Charta bezogen. In der Resolution 1373 (2001) hat er diese Feststellung aber erneut bekräftigt („*Reaffirming further* that such acts, like any act of international terrorism, constitute a threat to international peace and security“) und dann unter Bezugnahme auf Kapitel VII der Charta den Maßnahmenkatalog verabschiedet, der auch die hier zu untersuchenden Restriktionen einschließt.

Auch in der Usama Bin Ladin und Al Qaida betreffenden Resolution 1390 (2002) betont der Sicherheitsrat, dass Akte des internationalen Terrorismus eine Bedrohung des Weltfriedens darstellten, und verurteilt das Al-Qaida Netzwerk und andere assoziierte Terrorgruppen für die vielfältigen, kriminellen, terroristischen Akte, die darauf zielten, den Tod von unzähligen unschuldigen Zivilisten und die Zerstörung von Eigentum zu verursachen. Der Sicherheitsrat bestätigte ferner die Resolution 1333 (2000), in der er – wie auch in der vorherigen Resolution 1267 (1999)<sup>800</sup> – bekräftigt hatte, dass die Unterdrückung des internationalen Terrorismus essentiell für die Erhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit sei.<sup>801</sup> Es liegt daher sowohl bei den Beschlüssen des Sicherheitsrates, die Usama Bin Ladin und Al Qaida betreffen, als auch bei den generell gegen den Terrorismus gerichteten Resolutionen eine Feststellung im Sinne von Art. 39 SVN vor.

### b. Rechtmäßigkeit der Feststellungen des Sicherheitsrates

Hieran anknüpfend stellt sich nunmehr die Frage, ob die zugrundeliegenden Umstände die Feststellung einer Bedrohung bzw. eines Bruchs des Weltfriedens rechtfertigten, ob also die Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 39 SVN gegeben waren. Bisher war eine Störung des Weltfriedens nur bei Handlungen von Staaten, *de-facto*-Staaten – Regimen, die ein Teilgebiet eines Staates dauerhaft mit der Absicht beherrschen, die Regierungsgewalt

---

800 Vom 15.10.1999.

801 „The Security Council, ... determining that the failure of the Taliban authorities to respond to the demands in paragraph 13 of resolution 1214 (1998) and in paragraph 2 of resolution 1267 (1999) constitutes a threat to international peace and security, ...“ Artikel 2 der Resolution 1267 (1999) forderte die Auslieferung Usama Bin Ladins.

im Gesamtstaat zu erlangen<sup>802</sup> – bzw. bei den durch Regierungen oder auf andere Weise hervorgerufenen Zuständen (etwa Bürgerkriegen) in einem Staat festgestellt worden.<sup>803</sup> In den Taliban-Resolutionen 1267 (1999) und 1333 (2000) stellte der Sicherheitsrat auf das Unterlassen der Taliban, den zuvor an sie gerichteten Forderungen des Sicherheitsrats nachzukommen und damit neben den Zuständen im von einer *de-facto*-Regierung beherrschten Afghanistan auch auf die Missachtung der Vereinten Nationen ab. Mit der darauf fußenden Annahme einer Friedensbedrohung bewegte er sich noch auf bekanntem, zuvor bereits beschrittenem Terrain der Tätigkeit gegenüber (quasi-)staatlichen Akteuren.<sup>804</sup> Demgegenüber hat er im Fall der als Reaktion auf den 11. September 2001 verabschiedeten Resolutionen 1368 und 1373 (2001) und der die dortigen Feststellungen aufnehmenden und wiederholenden Resolution 1390 (2002) mit der Bezugnahme auf Handlungen einzelner und auf ein abstraktes Phänomen („alle Akte des internationalen Terrorismus“) völkerrechtliches Neuland betreten. Deshalb widmet sich die folgende Untersuchung primär diesen Resolutionen, auf die auch die derzeit geltenden EG-Verordnungen Nr. 2580/2001 und Nr. 881/2002 zurückgehen.

Zwar hat unbestreitbar das afghanische Regime der Taliban, wie der Sicherheitsrat auch in seinen diesbezüglichen Resolutionen festgestellt hat, die Al-Qaida-Kämpfer unterstützt, indem es sie in seinem Territorium (insbesondere in Ausbildungslagern) hat operieren lassen. Gleichwohl sind deshalb nicht die Anschläge des 11. September 2001 den Taliban dergestalt zurechenbar, dass sie als eigentliche Verursacher der Friedensbedrohung anzusehen sind.<sup>805</sup> Dies hat schon der Sicherheitsrat mit dem Abstellen seiner Formulierung auf die Anschläge selbst und nicht – wie zuvor in den Taliban-Resolutionen oder auch im Falle Libyens<sup>806</sup> – auf die Unterstützung von Terroristen durch Staaten (bzw. *de-facto*-Staaten) deutlich gemacht. Der anderen Bewertung durch die NATO, bei der der Nordatlantikrat die Beistandspflicht seiner Mitglieder gegenüber den USA wegen der völkerrechtlichen

802 Vgl. zu diesem Begriff Frowein, Das *de-facto*-Regime im Völkerrecht, (insb. S. 6 und 52); Verdross/Simma, Universelles Völkerrecht, §§ 404ff.

803 Siehe dazu den obigen Überblick zur Praxis des Sicherheitsrates (B.II.2.d.).

804 Die Missachtung von Resolutionen des Sicherheitsrates konstituiert grundsätzlich eine Friedensbedrohung. Vgl. dazu Lailach, Die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit als Aufgabe des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, S. 201.

805 Tomuschat, EuGRZ 2002, 535 (544), sieht die Frage nach der Dichte der Verbindungslinien zwischen den Terroranschlägen und dem Taliban-Regime in den Resolutionen 1368 und 1373 (2001) unbeantwortet.

806 Siehe dazu oben B.II.2.c.cc. und d.

Zurechenbarkeit der Terrorakte zu dem quasi-staatlichen Talibanregime annehm, soll hier – auch im Hinblick auf die andere Interessenlage des Bündnisses – nicht weiter nachgegangen werden.<sup>807</sup>

Mit der Charakterisierung terroristischer Anschläge einzelner als Bedrohung für den Weltfrieden stellt sich die Frage nach einer Subsumtion unter Art. 39 SVN in besonderer Weise. Denn sie kommt nur in Betracht, wenn auch Anschläge des internationalen Terrorismus bzw. die dadurch verursachten Zustände eine Gefährdung des Friedens und der internationalen Sicherheit im Sinne des Art. 39 SVN darstellen, wenn auch Friedensgefährdungen durch nichtstaatliche Akteure von der Regelung erfasst werden und wenn schließlich der Sicherheitsrat auch zur Bekämpfung abstrakter Phänomene wie das des internationalen Terrorismus tätig werden darf.

#### **aa. Beschränkungen der Feststellungsbefugnis**

Die grundsätzliche Anerkennung rechtlicher Grenzen des Sicherheitsrates bei seiner Tätigkeit besagt noch nichts über die Reichweite dieser Begrenzung im einzelnen. Im Rahmen des Art. 39 SVN bedarf es einer Bewertung einer konkreten Situation durch den Sicherheitsrat. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, inwieweit die Feststellungsbefugnis des Sicherheitsrates beschränkt ist oder, aus der umgekehrten Blickrichtung formuliert, wieweit ein etwaiger Interpretationsspielraum<sup>808</sup> im Rahmen des Art. 39 SVN reicht. Ist die Feststellung eine rechtlich gebundene Entscheidung oder liegt eine Bedrohung des Friedens im Sinne des Art. 39 SVN immer dann vor, wenn der Sicherheitsrat dies (konstitutiv) feststellt? Die Frage nach der Reichweite eines auch als Konkretisierungskompetenz<sup>809</sup> bezeichneten Spielraums des Sicherheitsrates stellt sich im Rahmen des Art. 39 SVN in zwei Richtungen: Zum einen geht es um die Begriffsbestimmung (die materielle Konkretisierung) der unbestimmten Rechtsbegriffe des Art. 39 SVN,

---

807 Vgl. hierzu im einzelnen Häußler, ZRP 2001, 537 (540f.).

808 Die Rechtsnatur des Gestaltungsspielraum ist in der Völkerrechtswissenschaft nicht geklärt (vgl. dazu auch Herdegen, FS Bernhardt, S. 103 (108), der den Begriff der autoritativen Konkretisierungsbefugnis wählt). Die Verwendung von Begrifflichkeiten in der völkerrechtlichen Debatte über den Handlungsspielraum des Sicherheitsrates im Rahmen des Art. 39 SVN lässt insbesondere keine Orientierung an den aus dem deutschen Verwaltungsrecht bekannten rechtsdogmatischen Ansätzen erkennen (vgl. dazu auch Leiß, Interventionen des Sicherheitsrates bei innerstaatlich begangenen Menschenrechtsverletzungen, S. 29). Siehe dazu näher sogleich.

809 So Herdegen, FS Bernhardt, S. 103ff.

zum anderen um einen Subsumtionsspielraum bei der Sachverhaltswürdigung.<sup>810</sup>

Die Gründerstaaten der Vereinten Nationen wollten dem Sicherheitsrat einen möglichst offenen Tatbestand an die Hand geben. Prägend waren die (negativen) Erfahrungen des dezentralisierten Völkerbund-Systems, in dem der Rat keine verbindlichen Entscheidungen treffen, sondern nur Empfehlungen zu damit letztlich im einzelstaatlichen Ermessen stehenden Sanktionsmaßnahmen durch die Mitgliedstaaten abgeben konnte.<sup>811</sup> Vor diesem Hintergrund sollte bei den Vereinten Nationen ein Rat geschaffen werden, der über weite, nicht zu sehr eingeschränkte Kompetenzen zur Friedenswahrung verfügte.<sup>812</sup>

Entstanden ist so eine Trias von alternativen Tatbeständen – Angriffshandlung, Friedensbruch, Friedensbedrohung. Das Vorliegen einer dieser drei Eingriffsvoraussetzungen reicht für ein Tätigwerden des Sicherheitsrates aus. Diese tatbestandliche Konstruktion mit nur einer Eingriffsvoraussetzung, die Verwendung dieser unbestimmten Rechtsbegriffe, das damit verbundene Bedürfnis fortschreitender Konkretisierung<sup>813</sup> und dabei insbesondere die Weite des Begriffs der Friedensbedrohung – im Vergleich zum Friedensbruch und erst recht zum Angriffskrieg<sup>814</sup> der unschärfste und weiteste<sup>815</sup>, bis heute nicht klar definierte Begriff<sup>816</sup> – sprechen für einen weiten Spielraum des Sicherheitsrates.<sup>817</sup> Nach dem in der Satzung zum Ausdruck gekommenen Sinn und Zweck dieser unbestimmten Rechtsbegriffe sollte die nähere Konkretisierung der Eingriffsvoraussetzungen und damit die ab-

810 Herdegen, FS Bernhardt, S. 103 (109) spricht insoweit von „interpretativer“ und „sachverhaltsbezogener“ Konkretisierung; zu dieser Differenzierung s. auch Leiß, Interventionen des Sicherheitsrates bei innerstaatlich begangenen Menschenrechtsverletzungen, S. 30.

811 Bauer, Effektivität und Legitimität, S. 48; Ress, Das Handelsembargo, S. 44f; zu den Art. 39ff. SVN als Reaktion auf die unbefriedigenden Erfahrungen mit dem Sanktionssystem des Völkerbundes auch Frowein, in: Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, Art. 39 Rn. 2.

812 Frowein, in: Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, Art. 39 Rn. 2; Hasse, Theorie und Politik des Embargos, S. 122.

813 Herdegen, FS Bernhardt, S. 103.

814 Siehe hierzu etwa Frowein, in: Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, Art. 39 Rn. 12ff; Ress, Das Handelsembargo, S. 48; zum Begriff der Angriffshandlung vgl. etwa Resolution der Generalversammlung GA/RES/3314 (XXIX) vom 14.12.1974.

815 Frowein, in: Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, Art. 39 Rn. 17.

816 Fischer, in: Ipsen, Völkerrecht, § 60 Rn. 8.

817 In diese Richtung auch Petersmann, ZVglRWiss 80 (1981), 1 (18).

schließende Entscheidung über die Frage der Friedensbedrohung dem politischen Organ Sicherheitsrat überlassen bleiben.<sup>818</sup> Die Unbestimmtheit der tatbestandlichen Voraussetzungen war deshalb aus Sicht der Gründungsmitglieder notwendige Konsequenz der politischen Konzeption des Sicherheitsrates.<sup>819</sup> Ansonsten vertrauten sie auf die politischen *checks and balances*, die den Entscheidungsprozess des Sicherheitsrates besonders im Hinblick auf das Vetorecht der ständigen Mitglieder ausmachen, um ein hohes Maß an Effektivität und eine politisch angemessene, aber auch von der Gesamtheit der wichtigsten Akteure getragene Reaktion zu erreichen.<sup>820</sup>

Aus diesen Gründen besteht deshalb insgesamt Einigkeit, dass dem Sicherheitsrat bei der tatsächlichen und rechtlichen Bewertung im Rahmen der Feststellung nach Art. 39 SVN ein erheblicher Spielraum zukommt. Es stellt sich allerdings die Frage, wie weit dieser Spielraum reicht.

Die Subsumtion eines konkreten Sachverhaltes unter rechtliche Kriterien ist in hohem Maße eine Einzelfallentscheidung und bedarf der Bewertung einer Situation. Ein Konfliktfall ist zu analysieren, Zukunftsprognosen und Wahrscheinlichkeitsurteile sind anzustellen, die Situation ist politisch einzuschätzen. Die sachverhaltsbezogene Konkretisierung einer Friedensbedrohung ist vor allem eine Bewertung tatsächlicher Umstände und damit ureigene Aufgabe des politischen Gremiums Sicherheitsrat. Deshalb kommt dem Sicherheitsrat – auch unter Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte und der Intention des Art. 39 SVN – ein Einschätzungs- und Prognosespielraum in der Sachverhaltswürdigung zu.<sup>821</sup> Er kommt einem sachverhaltsbezogenen, rechtlich nur in engen Grenzen überprüfbar Beurteilungsspielraum des deutschen Rechts, wie er etwa für bestimmte Prognoseentscheidungen angenommen wird, nahe.<sup>822</sup> Ein Handeln *ultra vires* kann hier aber in Fällen angenommen werden, in denen der Sicherheitsrat seine Meinung über den als Friedensbedrohung eingeordneten Sachverhalt auf unzutreffender tatsächlicher Grundlage gebildet hat.<sup>823</sup>

---

818 Herdegen, Die Befugnisse des UN-Sicherheitsrates, S. 8; ders. FS Bernhardt, S. 103 (107f.); Schilling, AVR 1995, 67 (79).

819 Leiß, Interventionen des Sicherheitsrates bei innerstaatlich begangenen Menschenrechtsverletzungen, S. 28.

820 Delbrück, in: Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, Art. 24 Rn. 1; Aston, ZaöRV 2002, 257 (270).

821 Vgl. statt aller Herdegen, Die Befugnisse des UN-Sicherheitsrates, S. 14f., 24.

822 Vgl. Leiß, Interventionen des Sicherheitsrates bei innerstaatlich begangenen Menschenrechtsverletzungen, S. 33.

823 Kadelbach, JZ 1993, 1134 (1141).

Während also im wesentlichen Einigkeit über ein Kognitionsprivileg<sup>824</sup> des Sicherheitsrates bei der Erfassung der tatsächlichen Umstände besteht, ist umstritten, ob und inwieweit die Befugnis zur normativen, materiellen Konkretisierung des Begriffs der Friedensbedrohung Grenzen unterliegt. Vor dem Hintergrund der oben angeführten Argumente für einen weiten Handlungsspielraum des Sicherheitsrates wird von verschiedenen Autoren angenommen, der Sicherheitsrat habe einen unbegrenzten Gestaltungsspielraum, unterliege hierbei also keinen rechtlichen Grenzen; die Interpretation des Art. 39 SVN komme (autoritativ) allein ihm zu.<sup>825</sup> Teilweise ist auch von einem Ermessensspielraum die Rede.<sup>826</sup> Dabei wird jedoch mitunter nicht nur verkannt, dass dieser Begriff der Rechtsfolgenseite zuzuordnen ist, es sich bei der Feststellung nach Art. 39 SVN aber um die Tatbestandsseite handelt, sondern auch, dass ein Ermessen ausgehend von der deutschen Verwaltungsrechtsdogmatik Grenzen unterliegt und die Behörde etwa von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung entsprechenden Weise Gebrauch machen muss (vgl. § 114 Satz 1 VwGO).<sup>827</sup> Wer von einem Ermessensspielraum spricht, kann also jedenfalls keine unbeschränkte Feststellungsbefugnis des Sicherheitsrates annehmen.<sup>828</sup>

Die Befürworter eines unbegrenzten Interpretationsspielraums – da sich aus der Verwendung der verschiedenen Begrifflichkeiten für einen Spielraum des Sicherheitsrates keine präzisen Aussagen über Inhalt und Grenzen desselben entnehmen lassen, sei dieser Begriff als Oberbegriff gewählt – führen an, mit der Befugnis zu verbindlichen Entscheidungen nach dem VII. Kapitel i.V.m. Art. 25 SVN nähmen die Auslegungen, die der Sicherheitsrat im Zusammenhang mit solchen Entscheidungen vornehme, an deren Bin-

---

824 Herdegen, FS Bernhardt, S. 103 (108).

825 So etwa Verdross, *Völkerrecht*, S. 652; Freudenschuss, *Austrian Journal of Public International Law* 46 (1993), S. 1 (39); Ipsen, *VN* 40 (1992), S. 41 (42); Kelsen, *The Law of the United Nations*, S. 294ff., 727; Reisman, *AJIL* 1993, 83 (93f.); Lapidoth, *AVR* 1992, 114 (115); zweifelnd Hailbronner, in: Delbrück (Hrsg.), *Allocation of Law Enforcement Authority in the International System*, S. 73ff.; s. auch Stein, *AVR* 1993, 206 (217ff.).

826 So etwa Sánchez Rydelski, *RIW* 1995, 803 (804); Beutel, in: Wolfgang/Simonsen, *Kommentar Außenwirtschaftsrecht, Embargos*, Rn. 3.; Aston, *ZaöRV* 2002, 257 (270).

827 Vgl. dazu auch Gading, *Der Schutz grundlegender Menschenrechte durch militärische Maßnahmen des Sicherheitsrates*, S. 42, die deshalb den Begriff des „freien Beliebens“ wählt.

828 So erkennt auch Aston, *ZaöRV* 2002, 257 (270ff.), der diesen Begriff verwendet, rechtliche Grenzen an.

dungswirkung teil.<sup>829</sup> Eine Bedrohung des Weltfriedens im Sinne des Art. 39 SVN liege immer dann vor, wenn der Sicherheitsrat dies feststelle.<sup>830</sup> Ihm steht nach *Kelsen* das Recht zu, „to create new law“<sup>831</sup>. Schließt man sich dieser Auffassung an, hängt die Rechtmäßigkeit des Handelns des Sicherheitsrates auf der Grundlage von Art. 39 SVN nicht von der Beachtung des materiellen Rechts ab. Der Feststellung kommt konstitutive Wirkung zu. Die Verneinung rechtlicher Grenzen bei der Feststellung nach Art. 39 SVN wird damit begründet, dass es sich um eine bewusste Entscheidung der Verfasser der Charta handle, dem Sicherheitsrat die Befugnis zur dynamischen Interpretation des Begriffs der Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit im Rahmen seiner Feststellungsbefugnis zuzuerkennen.<sup>832</sup> Es komme dem Rat zu, den offenen Vertragsbegriff der Bedrohung des Weltfriedens unter Berücksichtigung der konkreten örtlichen und zeitlichen Begriffswandlungen unter Anwendung der Auslegungsmethoden jeweils neu auszufüllen.

Den Verfechtern der autoritativen Konkretisierungsbefugnis des Sicherheitsrates ist zuzugeben, dass die von ihnen angeführten Argumente es erfordern, dem Sicherheitsrat bei der Interpretation des Art. 39 SVN einen gewissen Primat, einen Vorrang bei der Ausfüllung seiner Kompetenzen einzuräumen. Dieser wirkt sich insbesondere bei der sachverhaltsbezogenen Konkretisierung aus. Seine Kompetenz zur Konkretisierung in materieller Hinsicht kann jedoch nicht unbegrenzt sein. Gegen die Zubilligung einer unbegrenzten autoritativen Konkretisierung durch den Sicherheitsrat, d.h. die Verneinung rechtlicher Grenzen im Rahmen des Art. 39 SVN, sprechen folgende Argumente.

Art. 39 SVN öffnet den Anwendungsbereich für Maßnahmen des Sicherheitsrates, die für alle Staaten rechtsverbindlich sind. Die Ansicht von einer konstitutiven Feststellungsbefugnis des Sicherheitsrates nimmt dem Begriff der Friedensbedrohung aber jede regulatorische Funktion für das Vorgehen des Sicherheitsrates.<sup>833</sup> Dies ist im Hinblick auf die besondere Struktur der Art. 39, 41 SVN nicht vertretbar: Sobald der Sicherheitsrat festgestellt hat,

---

829 Heintschel v. Heinegg, in: Ipsen, *Völkerrecht*, § 11 Rn. 3, S. 139.

830 Ipsen, VN 1992, S. 41 (42)

831 Kelsen, *The law of the United Nations*, S. 737.

832 Martenczuk, *Rechtsbindung und Rechtskontrolle des Weltsicherheitsrates*, S. 68f. und S. 146ff., weist demgegenüber aber zutreffend nach, dass etwa der auf der Konferenz von San Francisco angenommene Bericht über die Frage der Auslegung der Charta nicht von einer autoritativen Interpretation durch die Organe der Vereinten Nationen ausging.

833 Schilling, AVR 1995, 67 (79).

dass eine Friedensbedrohung vorliegt, eröffnet sich ihm ein weites Spektrum an Handlungsmöglichkeiten, das etwa im Fall des Art. 41 SVN nicht durch weitere Voraussetzungen für nichtmilitärische Sanktionsmaßnahmen begrenzt ist. Aus dem Zusammenspiel der geringen normativen Dichte sowie der Unbestimmtheit der Begriffe im Tatbestand einerseits und dem weiten Handlungsermessen auf der Rechtsfolgenseite andererseits ergibt sich deshalb ein außerordentlich großes Gestaltungspotential des Sicherheitsrates.<sup>834</sup>

Die rechtlich unbegrenzte Feststellungsbefugnis würde den Sicherheitsrat ferner zu einem Organ *supra legem* machen.<sup>835</sup> Er könnte rein politisch determiniert und rechtlich ungebunden, unter Umständen sogar gegen den souveränen Willen der Staaten – die dem Sicherheitsrat nur insoweit Kompetenzen übertragen haben, als er im Rahmen der Charta handelt – aber zugleich gem. Art. 25 SVN für die Staaten rechtsverbindlich Recht setzen.<sup>836</sup> Eine solche Entrechtlichung nimmt Entscheidungen des Sicherheitsrates nicht nur viel von ihrer Überzeugungskraft<sup>837</sup>, sondern birgt im übrigen auch die Gefahr, dass er sich dem Ergreifen von Zwangsmaßnahmen durch die Vermeidung einer Feststellung nach Art. 39 SVN entzieht.<sup>838</sup> Die fehlende Anerkennung rechtlicher Grenzen im Rahmen des Art. 39 SVN und damit die Annahme einer Delegation unbegrenzter Machtbefugnisse an den Sicherheitsrat wäre mit der souveränen Gleichheit der Staaten (vgl. Art. 2 Abs. 1 SVN) nicht vereinbar.<sup>839</sup> Verneinte man durch die Annahme einer konstitutiven Feststellungsbefugnis des Sicherheitsrates auch jegliche materiell-rechtliche Bindungen, könnten den Mitgliedstaaten im Widerspruch zum Souveränitätsgrundsatz Pflichten auferlegt werden, die sie nicht mit dem Beitritt zu den Vereinten Nationen voraussehbar übernommen haben.<sup>840</sup> Eine rein politische Feststellung einer Bedrohung des Friedens, die ihre Grundlage allein in den formellen Befugnissen des Sicherheitsrates hätte, ohne dass ihr materiell eine Friedensbedrohung zugrunde läge, rechtfertigte nicht das Treffen wirksamer Kollektivmaßnahmen und damit eine Durchbrechung der staatlichen Souveränität zur Erfüllung der Ziele der Vereinten

---

834 Herdegen, Die Befugnisse des UN-Sicherheitsrates, S. 5-6.

835 Aston, ZaöRV 2002, 257 (271).

836 Schilling, AVR 1995, 67 (80); Aston, ZaöRV 2002, 257 (271).

837 Vgl. dazu auch Martenczuk, Rechtsbindung und Rechtskontrolle des Weltsicherheitsrates, S. 150f.

838 Bauer, Effektivität und Legitimität, S. 76.

839 Aston, ZaöRV 2002, 257 (271f.).

840 So Schilling, AVR 1995, 67 (70); ähnlich die Ausführungen des BVerfG im Maastricht-Urteil vom 12.10.1993 - 2 BvR 2134, 2159/92 -, BVerfGE 89, 155 (insb. 187ff.).

Nationen nach Art. 1 Ziff. 1 SVN.<sup>841</sup> Insofern ist auch zu berücksichtigen, dass die einzige verfahrensmäßige Bindung des Sicherheitsrates, der Veto-Mechanismus nach Art. 27 Abs. 3 SVN, mit dem Ende des Kalten Krieges faktisch jede Wirkung eingebüßt hat – was in Fällen von personenbezogenen Sanktionen ohnehin gilt.<sup>842</sup> Schließlich steht auch die angestrebte Entwicklung der Vereinten Nationen hin zu einer Rechtsgemeinschaft<sup>843</sup> bzw. die zunehmende Anerkennung des Konzeptes der *rule of law* auch in internationalen Organisationen<sup>844</sup> einer rein politischen, also rechtlich ungebundenen Entscheidung des Sicherheitsrates im Rahmen des Art. 39 SVN entgegen.

Unter Berücksichtigung dieser Besonderheiten des Art. 39 SVN sowie der allgemeinen Erwägungen zur rechtlichen Bindung des Sicherheitsrates<sup>845</sup> unterliegt der Sicherheitsrat deshalb auch bei der Feststellung im Rahmen des Art. 39 SVN rechtlichen Bindungen. Er verfügt zwar über einen weiten Einschätzungsspielraum bei der Sachverhaltswürdigung und darf ferner Art. 39 SVN im Sinne einer dynamischen Interpretation konkretisieren, muss sich dabei aber an die Maßstäbe anerkannter Auslegungsmethoden halten.<sup>846</sup> Er genießt bei der Definition seiner Kompetenzen zwar einen gewissen Primat<sup>847</sup>, kann aber deshalb nicht nach freiem Belieben einen Fall des Art. 39 SVN feststellen, wenn die zu beurteilende Situation nach dem Wortlaut, dem systematischen Zusammenhang und der Intention der Charta nicht unter den mit dieser Vorschrift erfassten Tatbestand fällt, weil er sich dann – ungeachtet seines Einschätzungsspielraumes insbesondere bei der Sachverhaltswürdigung – nicht mehr im Rahmen seiner Befugnisse hält. Die Feststellung nach Art. 39 SVN ist also rechtlich an die Erfüllung eines bestimmten Tatbestandes gebunden; es ist entsprechend anerkannter Auslegungskriterien zu untersuchen, ob sie mit Wortlaut und Telos der Norm, der Systematik der Satzung und der späteren Praxis des Sicherheitsrates vereinbar ist.<sup>848</sup>

Problematisch erweist sich insofern, dass die Übergänge zwischen bloßer Interpretation und darüber hinausgehender Rechtsfortbildung fließend

---

841 Schilling, AVR 1995, 67 (85).

842 Siehe dazu oben D.I.1.a.

843 Vgl. hierzu Schilling, AVR 1995, 67 (81ff.).

844 Siehe dazu oben D.I.1.b.

845 Siehe dazu oben D.I.1.a.

846 So auch Leiß, Interventionen des Sicherheitsrates bei innerstaatlich begangenen Menschenrechtsverletzungen, S. 31.

847 Siehe hierzu auch IGH, advisory opinion vom 20.7.1962 - Certain expenses of the United Nations -, ICJ Reports 1962, 151 (168).

848 So im Ergebnis auch Schilling, AVR 1995, 67 (83).

sind.<sup>849</sup> Bewegt sich der Sicherheitsrat aber durch eine Auslegung, die nicht mehr oder kaum noch auf anerkannte Auslegungskriterien zurückgeführt werden kann, über die deshalb hoch anzusetzende Schwelle zur Rechtsfortbildung hinweg, ist dies zwar im Interesse einer dynamischen Normanwendung nicht von vornherein unzulässig. Angesichts der vorstehenden Ausführungen kann man eine solche Rechtsfortbildung gerade wegen der besonderen Systematik des VII. Kapitels bei Art. 39 SVN nur in engen Grenzen zulassen: Da der Sicherheitsrat seine Befugnisse aus einer Kompetenzübertragung durch die Mitgliedstaaten ableitet, muss die Rechtsfortbildung noch einen Bezug zu den Begriffsmerkmalen des Art. 39 SVN aufweisen und insbesondere von einem Konsens der Mitgliedstaaten – etwa bestätigt durch eine spätere Praxis im Sinne von Art. 31 Abs. 3 b WÜV – getragen sein.<sup>850</sup> Eine rechtsfortbildende Interpretation durch den Sicherheitsrat ist also nur gerechtfertigt, wenn von einer ausdrücklichen oder stillschweigenden Übereinstimmung der anderen Organe und Mitgliedstaaten hinsichtlich der neuen Interpretation ausgegangen werden kann.<sup>851</sup>

#### **bb. Einhaltung der rechtlichen Grenzen**

Der Sicherheitsrat müsste sich bei seiner Feststellung in den Resolutionen 1368 (2001), 1373 (2001) und 1390 (2002), dass die Anschläge des 11. September 2001 sowie alle Akte des internationalen Terrorismus eine Bedrohung des Weltfriedens darstellen, innerhalb der ihm gesetzten rechtlichen Grenzen seines Einschätzungsspielraums gehalten haben. Anhaltspunkte für die Verletzung von Verfahrensvorschriften sind nicht ersichtlich. Auch wenn das generelle Thema der Terrorbekämpfung zuvor als Angelegenheit der Generalversammlung betrachtet wurde<sup>852</sup>, fallen die beschlossenen Maßnahmen angesichts der subsidiären Verantwortung der Generalversammlung für die Friedenssicherung<sup>853</sup> in den Zuständigkeitsbereich des Sicherheitsrates<sup>854</sup> – soweit eine Friedensbedrohung im Sinne des Art. 39 SVN vorliegt. Dies setzt insbesondere grundsätzlich voraus, dass auch das Handeln nichtstaatli-

---

849 Siehe dazu auch Leiß, Interventionen des Sicherheitsrates bei innerstaatlich begangenen Menschenrechtsverletzungen, S. 32f.

850 Vgl. dazu Herdegen, FS Bernhardt, S. 103 (111f.), der aber wohl allein eine Akzeptanz der anderen Hauptorgane und der Mitgliedstaaten ausreichen lässt (Akzeptanzelement) und an den Nachweis derselben keine allzu hohen Anforderungen stellt.

851 Vgl. Leiß, Interventionen des Sicherheitsrates bei innerstaatlich begangenen Menschenrechtsverletzungen, S. 32.

852 Rosand, AJIL 2003, 333.

853 Vgl. Petersmann, ZVglRWiss 1981, 1 (18); Verdross/Simma, Universelles Völkerrecht, § 126, S. 92.

854 Siehe dazu auch noch näher unten D.I.2.b.bb.(4).

cher Akteure eine Friedensbedrohung konstituieren kann. Sodann stellen sich noch konkrete Einzelfragen – ob ein (erforderlicher?) internationaler Bezug vorliegt, ob die Schwelle zu einer Friedensbedrohung überschritten war bzw. der Sicherheitsrat seinen Spielraum bei der Sachverhaltswürdigung eingehalten hat, ob auch abstrakte Phänomene ihn zum Handeln ermächtigen und ob eine Friedensbedrohung stets eine Völkerrechtsverletzung voraussetzt.

Da eine überzeugende allgemeingültige Definition der Friedensbedrohung nicht existiert<sup>855</sup>, sondern der Begriff wandelnden völkerrechtlichen und politischen Anschauungen der internationalen Gemeinschaft unterliegt<sup>856</sup>, soll der Versuch einer Definition nicht unternommen werden. Stattdessen soll dieser Begriff jeweils mit Blick auf die verschiedenen Einzelaspekte ausgelegt werden.

### **(1) Friedensbedrohung durch nichtstaatliche Akteure**

An der Annahme des Sicherheitsrates, dass auch nichtstaatliche Akteure – Terroristen verschiedenster Staatsangehörigkeit, die sich keinem Staat zu rechnen lassen – im Sinne des Art. 39 SVN den Weltfrieden bedrohen können, könnte man bei erstem Hinsehen insbesondere deshalb Zweifel hegen, weil es sich bei ihnen – anders als bei Staaten – grundsätzlich nicht um Völkerrechtssubjekte handelt. Nur diese aber sind an das Völkerrecht gebunden. Die von nichtstaatlichen Akteuren begangenen terroristischen Anschläge könnten daher möglicherweise nicht in den Geltungsbereich des Völkerrechts fallen.<sup>857</sup> Ausgeblendet bleibt hier zunächst der später zu erörternde Gesichtspunkt, dass der Sicherheitsrat sich mit seinen Feststellungen, dass alle Anschläge des internationalen Terrorismus eine Friedensbedrohung konstituieren, auf ein abstraktes Phänomen losgelöst vom konkreten Einzelfall – den Anschlägen des 11. September 2001 bzw. allgemein den Aktivitäten von Bin Ladin, Al Qaida und den Taliban – bezogen hat.<sup>858</sup>

#### **(a) Wortlaut**

Nach Art. 39 SVN stellt der Sicherheitsrat fest, ob eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt; er gibt Empfehlungen ab oder beschließt, welche Maßnahmen auf Grund der Art. 41 und 42 zu

---

855 So auch Ipsen, VN 1992, 41 (42). Zu den Friedensbegriffen siehe näher unten (2).

856 Leiß, Interventionen des Sicherheitsrates bei innerstaatlich begangenen Menschenrechtsverletzungen, S. 40.

857 Heintze, in: Hirschmann/Gerhard (Hrsg.), Terrorismus als weltweites Phänomen, S. 217 (218).

858 Siehe dazu unten D.I.2.b.bb.(4).

treffen sind, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen. Nach dem Wortlaut dieser Bestimmung ist es nicht erforderlich, dass die Bedrohung des Weltfriedens oder der internationalen Sicherheit von einem bestimmten Staat ausgeht oder diesem zugerechnet werden kann. Der Wortlaut knüpft an einen bestimmten Zustand an, der den Weltfrieden bedroht, nicht an die Ursache dieser Situation.<sup>859</sup> Anders als zu Zeiten des Völkerbundes, als ausdrückliche Voraussetzung für den Abbruch aller Handels- und Finanzbeziehungen nach Art. 16 der Satzung war, dass ein Staat entgegen der Völkerbundsatzung zum Kriege schritt<sup>860</sup>, setzt der Tatbestand des Art. 39 SVN nach dem Wortlaut nicht ein Handeln eines Staates voraus.<sup>861</sup> Liegt eine Friedensbedrohung nach dem Wortlaut des Art. 39 SVN unabhängig davon vor, wodurch sie ausgelöst wurde, darf der Sicherheitsrat auch bei durch Private verursachten Gefahren für den Weltfrieden tätig werden. Denn allein der nunmehr bestehende Zustand, nicht aber seine Verursachung ist maßgeblich. Zwar hat der Sicherheitsrat im Fall der Resolutionen 1368 (2001) und 1390 (2002) die Anschläge des 11. September 2001 selbst und alle Akte des internationalen Terrorismus als Bedrohung des Weltfriedens bezeichnet und anders als in vielen Sicherheitsresolutionen nicht auf einen bestimmten friedensbedrohenden Zustand (die Situation in einem bestimmten Land, die menschenrechtswidrigen Zustände in einem Bürgerkriegsgebiet etc.) abgestellt. Hält man es aber nach Auslegung des Wortlauts für unbeachtlich, wer Verursacher des (welt-)friedensbedrohenden Zustandes ist, so besteht bei grammatikalischer Auslegung kein Zweifel daran, dass der Sicherheitsrat auch bei nichtstaatlichen friedensgefährdenden Akten auf der Grundlage des Art. 39 SVN tätig werden durfte.

### **(b) Systematik**

Bei der Auslegung des Art. 39 SVN nach der ihm im Zusammenhang zukommenden Bedeutung ist zunächst der größere Zusammenhang zu berücksichtigen: Der Sicherheitsrat ist im Rahmen der Charta der Vereinten Nationen tätig geworden, einem völkerrechtlichen Vertrag zwischen Staaten. Da das Völkerrecht traditionell nur zwischenstaatliche Beziehungen regelt, es vorliegend aber nicht um das Handeln von staatlichen Organen, sondern von Individuen geht, könnte dies aus systematischen Gründen einer Anwendbarkeit des Art. 39 SVN entgegenstehen. Allerdings ist das Individuum zuneh-

---

859 Siehe im einzelnen dazu Lailach, Die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit als Aufgabe des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, S. 185.

860 Dazu Starck, Die Rechtmäßigkeit von UNO-Wirtschaftssanktionen, S. 35f.

861 Schilling, AVR 1995, 67 (87).

mend als Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten anerkannt.<sup>862</sup> Es kann sich auf völkerrechtlich begründete Menschenrechte berufen und ist Gegenstand und Adressat von Völkerstrafrecht, zunächst nur bei den UN-Kriegsverbrechertribunalen, sodann auch nach dem Statut des Internationalen Strafgerichtshofs. Der Regelungsinhalt von Völkerrecht geht über die Regelung zwischenstaatlicher Beziehungen hinaus. Dass der Sicherheitsrat sich nur völkerrechtlicher Regelungen bedienen und damit nur Staaten gegenüber Recht setzen kann – wie er auch vorliegend den Staaten die Umsetzung der personenbezogenen Maßnahmen aufgegeben hat – besagt noch nichts darüber, dass für das internationale Friedenssicherungsrecht nur staatliche Handlungen von Bedeutung sein können.

Bei einem engeren Blick auf den Normzusammenhang ist die Stellung des Art. 39 SVN im VII. Kapitel der Satzung über „Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen“, also dem Abschnitt über kollektive Zwangsmaßnahmen, in Rechnung zu stellen. Nach Art. 40 Satz 1 SVN kann der Sicherheitsrat, um einer Verschärfung der Lage vorzubeugen, die beteiligten Parteien auffordern, den von ihm für notwendig oder erwünscht erachteten vorläufigen Maßnahmen Folge zu leisten. Die Verwendung der Formulierung „beteiligten Parteien“ könnte den Schluss nahe legen, dass die Bedrohung des Weltfriedens von Parteien, was dann wohl nur Staaten sein können, ausgehen muss. Ein eindeutiger Rückschluss von dieser Bestimmung, die Maßnahmen im Vorfeld des Art. 39 SVN vorsieht, auf das Verständnis des Begriffs der Friedensbedrohung lässt sich allerdings nicht ziehen. Das gilt genauso für Art. 41 SVN, der die Rechtsfolgenseite des Art. 39 SVN betrifft. Diese Bestimmung nennt als Beispiel für Zwangsmaßnahmen die Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen oder den Abbruch diplomatischer Beziehungen, die beide einen Staat als Zielsubjekt der Sanktionen voraussetzen. Zum einen sind diese Maßnahmen aber nur beispielhaft aufgezählt und zum anderen wohl den historischen Gegebenheiten geschuldet – die Gründer der Vereinten Nationen werden nur Friedensbedrohungen durch Staaten vor Augen gehabt haben. Auch aus Art. 41 SVN lassen sich deshalb keine systematischen Schlüsse dahingehend ziehen, eine Friedensbedrohung setze zwingend einen staatlichen Zusammenhang voraus.

Das VII. Kapitel ist ferner in gewisser Weise die Fortsetzung des VI. Kapitels, das die friedliche Streitbeilegung durch den Sicherheitsrat bei zwischenstaatlichen Streitigkeiten betrifft, ihn aber nicht zu Sanktionen ermächtigt. Zwangsmaßnahmen – als nächste Stufe auf dem Weg zu Sicherheit und

---

862 Krajewski, KritJ 2001, 363 (365).

Frieden – kann der Sicherheitsrat ausschließlich auf der Grundlage des VII. Kapitels verhängen. Das verdeutlicht, dass die Regelungen der Charta darauf ausgerichtet sind, Frieden zwischen Staaten zu erhalten und zu schaffen. Dass sich die Befugnis des Sicherheitsrates hierin erschöpft, kann aber aus der systematischen Stellung des Art. 39 SVN nicht geschlossen werden.

Bei der systematischen Auslegung ist ferner die Stellung des VII. Kapitels im Gesamtgefüge der Charta zu berücksichtigen. Es dient der Umsetzung der in Art. 1 Ziff. 1 SVN genannten Ziele, die wiederum nach den Grundsätzen des Art. 2 SVN angestrebt werden. Hier ist insbesondere der Zusammenhang des Art. 39 SVN zum Gewaltgebot des Art. 2 Ziff. 4 SVN von Bedeutung. Vielfach wird Art. 39 SVN als Kehrseite des völkerrechtlichen Gewaltverbotes bezeichnet.<sup>863</sup> Entsprechend der mit der Errichtung der Vereinten Nationen verfolgten Idee eines Weltfriedens stehe im Zentrum der Satzung in materieller Hinsicht das bedingungslose Verbot des Einsatzes militärischer Gewalt in den internationalen Beziehungen (Art. 2 Ziffer 4) und in formeller Hinsicht das in Kapitel VII der Charta vorgesehene Verfahren, das in den Art. 41 und 42 SVN Instrumente zu ihrer Abwehr bereitstelle.<sup>864</sup>

Fraglich ist aber, welches Verhältnis genau zwischen den Normen des VII. Kapitels und Art. 2 Ziff. 4 SVN besteht, ob also die Satzung durch das Sanktionssystem des VII. Kapitels nur oder auch das Gewaltverbot sichert. Teilweise wird ein derart enger Zusammenhang angenommen, dass Kapitel VII SVN das Ausführungskapitel zu Art. 2 Ziff. 4 SVN darstelle, und infolgedessen gefordert, dass eine Bedrohung des Weltfriedens nur bei einer rechtswidrigen Androhung oder bereits erfolgten Anwendung von Gewalt im Sinne von Art. 2 Nr. 4 SVN vorliege; entsprechend korrespondiere Kapitel VI mit Art. 2 Ziff. 3 SVN.<sup>865</sup> Eine derartige Beschränkung der Bedrohung im Sinne des Art. 39 SVN auf Fälle der Verletzung des Art. 2 Ziff. 4 SVN hätte zur Folge, dass die Feststellung nach Art. 39 SVN sich nur auf staatliches und *de-facto*-staatliches Verhalten bzw. die dadurch geschaffenen Zustände beziehen und Maßnahmen nach dem Kapitel VII der Charta sich nur gegen Staaten (Völkerrechtssubjekte) richten dürften, weil das Gewalt-

863 Bruha, AVR 2002, 383 (393).

864 Dicke, Die Vereinten Nationen, in: Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen, S. 711f.; Hasse, Theorie und Politik des Embargos, S. 205.

865 So etwa Arntz, Der Begriff der Friedensbedrohung in Satzung und Praxis der Vereinten Nationen, S. 28, 35, 44, 64.

verbot des Art. 2 Ziffer 4 sich ebenfalls nur an Völkerrechtssubjekte richtet, nicht aber die Gewaltsausübung durch Private noch gegen Private erfasst.<sup>866</sup>

Sicher ist die Durchsetzung des Gewaltverbots wesentlicher Zweck des VII. Kapitels. Das Gründungskonzept der Vereinten Nationen war darauf angelegt, nach dem Scheitern des Völkerbundes und den Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges ein System kollektiver Sicherheit zu schaffen, das die Anwendung von Gewalt als Mittel zur Durchsetzung einzelstaatlicher Interessen wirksam verhindern sollte. Es sollten „künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges“ bewahrt und zu diesem Zweck Grundsätze angenommen und Verfahren eingeführt werden, „die gewährleisten, dass Waffengewalt nur noch im gemeinsamen Interesse angewendet wird“, wie es in der Präambel heißt. Die Annahme einer inhaltlichen Bestimmung des Tatbestandes der Friedensbedrohung durch das Gewaltverbot des Art. 2 Ziff. 4 SVN beruht aber auf der tradierten Vorstellung des (engen) negativen Friedensbegriffs<sup>867</sup> – des Friedens als die Abwesenheit von organisierter Gewaltanwendung zwischen Staaten. Dass das VII. Kapitel sich jedoch ausschließlich auf die Durchsetzung des Art. 2 Ziff. 4 SVN bezieht – und damit der Begriff des Weltfriedens reduziert ist auf die Abwesenheit internationaler bewaffneter staatlicher Gewalt –, lässt sich der Charta nicht entnehmen.

Die Vorschriften des VII. Kapitels, und damit auch Art. 39 SVN, dienen vielmehr allgemein der Durchsetzung aller in Art. 1 Ziff. 1 SVN genannten Ziele nach den Grundsätzen des Art. 2 SVN. Ferner ist zu berücksichtigen, dass am Ende des Art. 39 SVN als Ziel der Maßnahmen dieses Kapitels nicht die Durchsetzung des Gewaltverbots, sondern die Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit genannt wird. Art. 2 Ziff. 4 SVN benutzt den Begriff „threat of force“, Art. 39 SVN den des „threat to the peace“, so dass die Vorschriften verschiedene Ausgangspunkte haben. Der Inhalt der Begriffe in Art. 39 SVN ist auch weiter als derjenige des zwischenstaatlichen Gewaltverbots in Art. 2 Ziff. 4 SVN, da dieses Verbot nur die Drohung mit Gewalt oder den Gebrauch von Gewalt, die Tatbestände des Art. 39 SVN aber auch andere Friedensbrüche und Bedrohungen umfassen.<sup>868</sup> Im übrigen zeigt der Blick auf die oben dargestellte Praxis des Sicherheitsrates, dass der Sicherheitsrat selbst die Verlet-

---

866 Bothe, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, S. 597 (Rn. 11); weiter allerdings Bruha, AVR 2002, 383 (397f.).

867 Leiß, Interventionen des Sicherheitsrates bei innerstaatlich begangenen Menschenrechtsverletzungen, S. 121. Zum Friedensbegriff des Art. 39 SVN siehe näher sogleich.

868 Verdross/Simma, Universelles Völkerrecht, § 234, S. 144; Kelsen, The Law of the United Nations, S. 727.

zung des Gewaltverbotes nicht als Voraussetzung der Friedensbedrohung angesehen hat, indem er rein innerstaatliche Verhältnisse als Friedensbedrohung qualifiziert hat.<sup>869</sup>

Ein Vorgehen gemäß Art. 39 SVN ist deshalb insgesamt bei systematischer Auslegung des Art. 39 SVN nicht auf die Fälle einer durch Staaten verursachten Friedensbedrohung beschränkt.

### (c) Sinn und Zweck

Es müsste dem – im Text zum Ausdruck gekommenen – Sinn und Zweck des Art. 39 SVN unter Berücksichtigung des Gesamtzusammenhangs der Charta entsprechen, dass eine Friedensbedrohung auch bei keinem Staat zu-rechenbaren, terroristischen Anschlägen einzelner – wie denen des 11. September 2001 – festgestellt wird.

Ziel und Zweck der Satzung der Vereinten Nationen insgesamt ergeben sich insbesondere aus den Art. 1 und 2 SVN, aber auch aus der Präambel. Hauptziel ist die in der Präambel und in Art. 1 Nr. 1 SVN genannte Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, um „künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges zu bewahren“. Diesem Ziel dient neben dem im VI. Kapitel geregelten Verfahren zur friedlichen Streitbeilegung insbesondere das im VII. Kapitel verankerte System der kollektiven Sicherheit.<sup>870</sup> Als weitere Hauptaufgabe neben der Friedenssicherung ist auch der Menschenrechtsschutz zu sehen, der zwar nicht als explizites eigenständiges Ziel aufgeführt wird, aber in verschiedenen Vorschriften der Charta (etwa in Art. 1 Nr. 3, Art. 55 lit. c, Art. 76 lit. c SVN) anklingt.<sup>871</sup> Ziel der Tätigkeit des Sicherheitsrates nach Art. 39 SVN ist die Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, womit zugleich das in Art. 1 Ziff. 1 SVN genannte oberste Ziel der Vereinten Nationen sowie die ihm in Art. 24 SVN zugeschriebene Aufgabe aufgegriffen wird. Der Sicherheitsrat ist danach Hauptverantwortlicher für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Ziel der Schaffung der Vereinten Nationen im allgemeinen und des VII. Kapitels im besonderen und Aufgabe des Sicherheitsrates nach Art. 24 SVN ist also die Abwendung von Gefährdungen und Störungen des Weltfriedens, unabhängig von ihrer Ursache.

Nach dem der teleologischen Auslegung zuzuordnenden Prinzip des *effet utile* (Effektivitätsgrundsatz im engeren Sinne) muss der Begriff der Frie-

869 Damit fehlte es aber an einer grenzüberschreitenden Gewaltanwendung, die einen Verstoß gegen Art. 2 Ziff. 4 SVN hätte darstellen können; siehe dazu oben B.II.2.d.

870 Epping, in: Ipsen, Völkerrecht, § 32 Rn. 11.

871 Epping, in: Ipsen, Völkerrecht, § 32 Rn. 14; siehe dazu näher unten D.I.3.d.

densbedrohung so ausgelegt werden, dass das Gestaltungsziel und der Regelungszweck des Vertrags bestmöglich erreicht werden und damit der intendierte Nutzeffekt eintritt.<sup>872</sup> Deshalb kann es im Rahmen des Art. 39 SVN nur darauf ankommen, dass der Sicherheitsrat immer dann tätig wird, wenn dies zur Gewährleistung der Weltfriedensordnung erforderlich ist. Woraus die Gefährdung dieser herrührt und wer die Friedensbedrohung verursacht hat, ob ein zwischenstaatlicher Aspekt gegeben ist, kann deshalb nicht relevant sein für die Frage, ob der Sicherheitsrat einschreiten darf.<sup>873</sup> Entscheidend muss vielmehr sein, ob materiell eine Situation gegeben ist, die wegen hinreichender Friedensgefährdung eine Anwendung des Instrumentariums der kollektiven Friedenssicherung erforderlich macht.<sup>874</sup> Allein ein weniger formell an die Staatlichkeit als vielmehr materiell an die Intensität einer Friedensbedrohung anknüpfendes Verständnis des Begriffs der Friedensbedrohung in Art. 39 SVN ermöglicht dem Sicherheitsrat die Gewährleistung des Weltfriedens.<sup>875</sup> Nach dem Sinn und Zweck des VII. Kapitels muss die Friedensbedrohung also nicht einem Staat – oder wenigstens einem *de-facto*-Regime mit (begrenzter) Völkerrechtssubjektivität – zurechenbar sein.<sup>876</sup> Der Friedensbegriff kann von einem staatlichen Bezug gelöst werden, weil die nicht-staatliche Gewaltausübung ähnliche Dimensionen wie die staatliche erreichen kann und zugleich das staatliche Gewaltmonopol gegen diese Art von privater Gewaltausübung nur noch eingeschränkten Schutz verleiht.<sup>877</sup>

Eine restriktive Auslegung des Art. 39 SVN – und damit der Ausschluss von Friedensgefährdungen durch nichtstaatliche Akteure – blendete neue Bedrohungsszenarien aus, würde ferner den Sicherheitsrat in seiner Rolle als Hauptverantwortlichen für die Erhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit schwächen<sup>878</sup> und damit dem Grundsatz des *effet utile* widersprechen. Gerade weil das Völkerrecht in seiner Auslegung und Fortentwicklung der Veränderung der Lebenssachverhalte Rechnung tragen muss, ist eine Interpretation der Bestimmungen der Charta im Lichte des

---

872 Zum Grundsatz des *effet utile* vgl. Heintschel v. Heinegg, in: Ipsen, Völkerrecht, § 11 Rn. 16, S. 144; Seidl-Hohenveldern/Stein, Völkerrecht, Rn. 348f.; Ress, in: Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, Auslegung, Rn. 35.

873 So auch Schilling, AVR 1995, 67 (90).

874 Ähnlich Bruha, AVR 2002, 383 (398).

875 So Kotzur, AVR 2002, 454 (471) für die Angriffshandlung im Sinne von Art. 51 SVN.

876 Kotzur, AVR 2002, 454 (471).

877 Krajewski, KritJ 2001, 363 (370).

878 Dazu Ress, Das Handelsembargo, S. 52.

Wirklichkeitswandels vonnöten.<sup>879</sup> Nicht mehr allein Staaten bedrohen den Weltfrieden. Allein die Abwesenheit von Krieg und militärischen Konflikten zwischen Staaten sind im 21. Jahrhundert nicht mehr ausreichend für eine Gewährleistung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit.<sup>880</sup> Mit seiner Reaktion auf die von privaten terroristischen Akteuren ausgehende primäre Gefahr und damit der Loslösung der Feststellung einer Gefährdung des Friedens im Sinne des Art. 39 SVN von staatlicher Verwicklung hat der Sicherheitsrat – richtigerweise – dem Wandel der Gefährdungssituation Rechnung getragen.<sup>881</sup> Anschläge vom Ausmaß des 11. September 2001 kommen in ihrer Wirkung, d.h. materiell, einem bewaffneten Angriff auf einen Staat gleich.<sup>882</sup> Da Kern und Begrenzung der Befugnis des Sicherheitsrates in seiner Verpflichtung zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit begründet liegen, schließt diese Aufgabe deshalb auch die Bekämpfung des – von nichtstaatlichen Akteuren ausgehenden – internationalen Terrorismus ein.<sup>883</sup> Der internationale Terrorismus, der sich in den Anschlägen des 11. September 2001 realisiert hat, stellt eine der gravierenden Bedrohung unserer Zeit für Frieden und Souveränität der Staaten sowie das friedliche und sichere Zusammenleben von Menschen dar. Die Anschläge des 11. September waren auch ein Angriff auf „the very spirit of international law“<sup>884</sup>.

Für eine Subsumtion terroristischer Handlungen nichtstaatlicher Akteure unter Art. 39 SVN spricht schließlich unter Berücksichtigung des Ziels dieser Vorschrift noch ein weiterer Gesichtspunkt. Solche Terrorakte bergen die Gefahr militärischer Gegenmaßnahmen durch die angegriffenen oder anderweitig in besonderer Weise betroffenen Staaten. Würde der Sicherheitsrat in solchen Situationen nicht tätig werden, schadete dies nicht nur seiner Autorität in dieser Funktion, sondern könnte unter Umständen auch dazu führen, dass die Mitgliedstaaten dies als Vorwand nutzen, Selbsthilfe zu üben,

---

879 Bruha, AVR 2002, 383 (390); Kotzur, AVR 2002, 454 (471).

880 Als der britische Premierminister Major in seiner Eigenschaft als Präsident des Sicherheitsrates 1992 in seiner Erklärung vom 31. Januar 1992, UN-Dok. S/23500, dt. Übersetzung in VN 1992, 66 (s. auch UN Document S/PV. 3046 vom 31. Januar 1992, abgerufen von <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/PRO/N92/601/98/PDF/N9260198.pdf?OpenElement> (10.3.2006)) genau diese Feststellung traf, hatte er allerdings nicht den Terrorismus im Blick – ihm ging es um ökonomische, soziale, humanitäre und ökologische Umstände.

881 Bruha, AVR 2002, 383 (391).

882 Bruha, AVR 2002, 383 (394).

883 Szasz, AJIL 2002, 901 (904).

884 Hongju Koh, Harvard International Law Journal 2002, 23 (25).

was unter Umständen eine Aushöhlung des Gewaltverbotes bedeutete.<sup>885</sup> Befürchtete Auswirkungen solcher Gegenmaßnahmen können ebenso den Weltfrieden bedrohen. So hat es der Sicherheitsrat zuvor in Fällen massiver Menschenrechtsverletzungen ausreichen lassen, dass die Gefahr gewaltsamer Gegenmaßnahmen anderer Staaten bestand.<sup>886</sup>

Die friedens- und sicherheitsbedrohende Dimension von Anschlägen des (nichtstaatlichen) internationalen Terrorismus rechtfertigt mithin – ausgehend vom Sinn und Zweck des Art. 39 SVN – die Annahme des Sicherheitsrates, dass auch nichtstaatliche Akteure den Weltfrieden bedrohen können.<sup>887</sup>

#### **(d) Praxis**

Die als ergänzendes Auslegungskriterium heranzuziehende bisherige Übung des Sicherheitsrates<sup>888</sup> hat zwar nicht für klare Konturen des Begriffs der Friedensbedrohung gesorgt.<sup>889</sup> Bereits zuvor hatte der Sicherheitsrat aber den internationalen Terrorismus als Friedensbedrohung bezeichnet, wenn er auch lediglich die staatliche Unterstützung von Terrorakten bzw. die Weigerung der Staaten, den Terrorismus zu bekämpfen, unter Art. 39 SVN subsumierte.<sup>890</sup> Daraus kann zwar nicht unmittelbar auf die rechtliche Einordnung nichtstaatlicher terroristischer Aktivitäten geschlossen werden, weil deren Akteure anders als Staaten grundsätzlich keine an Völkerrecht gebundene Völkerrechtssubjekte sind.<sup>891</sup> Allerdings verdeutlicht die Praxis der Errichtung der Tribunale für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda, dass nach Ansicht des Sicherheitsrates nicht nur das Verhalten von Völkerrechtssubjekten, sondern auch das von Individuen eine Bedrohung des Weltfriedens darstellen kann. Denn indem er davon ausging, dass die Klärung individueller strafrechtlicher Verantwortung dem Weltfrieden und der internationalen Sicherheit dient, brachte er zugleich zum Ausdruck, dass auch individuelles Verhalten Gegenstand seiner Tätigkeit zur Sicherung dieser Rechtsgüter sein kann. Auch die Sanktionen gegen den Sudan sowie gegen die Taliban enthielten mit der Zielrichtung auf Regierungsmitglieder sowie

---

885 Ress, Das Handelsembargo, S. 52; Herdegen, FS Bernhardt, 103 (114); Seidel AVR 1995, 21 (59).

886 Vgl. hierzu auch Herdegen, FS Bernhardt, S. 103 (115).

887 So im Ergebnis auch Krajewski, KritJ 2001, 363 (367).

888 Vgl. oben B.II.2.d.

889 Siehe dazu auch Bauer, Effektivität und Legitimität, S. 75.

890 Siehe hierzu auch Krajewski, KritJ 2001, 363 (368f.).

891 Heintze, in: Hirschmann/Gerhard (Hrsg.), Terrorismus als weltweites Phänomen, S. 217 (218).

Angehörige des Militärs personenbezogene Regelungen – wenngleich hier noch ein (quasi-)staatlicher Zusammenhang gegeben war.

Insgesamt sind die hier zu untersuchenden Resolutionen mit ihren Feststellungen einer Friedensbedrohung deshalb eine schlüssige Fortführung des in der Praxis zum Ausdruck kommenden Verständnisses des Begriffs der Friedensbedrohung, bei dem sich insbesondere der Friedensbegriff weit über die enge Definition des Friedens als Abwesenheit zwischenstaatlicher Gewalt hinaus entwickelt hat.<sup>892</sup> Was die Anerkennung einer Friedensbedrohung durch nichtstaatliche Akteure angeht, hat sich im übrigen inzwischen bereits eine entsprechende konsistente Praxis entwickelt, in der anlässlich zahlreicher Terroranschläge die Feststellungen aus den Resolutionen 1368 und 1373 (2001) aufgegriffen wurden. Diese einstimmig angenommenen Resolutionen sind also nicht nur von der Generalversammlung akzeptiert worden<sup>893</sup>, sondern auch in der Folgezeit vom Sicherheitsrat mehrfach bestätigt worden. In zahlreichen späteren, anlässlich verschiedener Terroranschläge weltweit erlassenen Resolutionen führte der Sicherheitsrat unter Bezugnahme auf die Resolution 1373 (2001) aus, er betrachte „diese Handlungen, wie jeden Akt des (internationalen) Terrorismus, als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“.<sup>894</sup> Dass der mit der Resolution 1373 (2001) eingeleitete Paradigmenwechsel inzwischen fester Bestandteil der Praxis des Sicherheitsrates geworden ist, zeigt auch die ausdrückliche Anerkennung nichtstaatlicher Akteure als Zielsubjekte von UN-Resolutionen. Mit der Resolution 1540 (2004) etwa werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, Terroristen, Waffenschmuggler und sonstige „nicht-staatliche Akteure“ daran zu hindern, an Massenvernichtungswaffen oder Materialien und Technologie zu deren Herstellung zu gelangen.<sup>895</sup>

### (e) Entstehungsgeschichte

Die ohnehin nur hilfswise heranzuziehende historische Auslegung kann vorliegend mangels eines unklaren oder mehrdeutigen, offensichtlich sinnwidrigen oder unvernünftigen Auslegungsergebnisses allenfalls zur Bestätigung des mit Hilfe der anderen Auslegungsregeln gefundenen Ergebnisses

892 So auch Krajewski, *KritJ* 2001, 363 (367).

893 Vgl. Resolution 56/88 der Generalversammlung vom 12.12.2001.

894 S/RES/1438 (2002) vom 14.10.2002 (Bombenanschläge in Bali); S/RES/1440 (2002) vom 24.10.2002 (Geiselnahme in Moskau); S/RES/1450 (2002) vom 13.12.2002 (Terrorakte in Kenia); S/RES/1465 (2003) vom 13.2.2003 (Bombenanschlag in Bogota); S/RES/1516 (2003) vom 20.11.2003 (Anschläge in Istanbul); S/RES/1530 (2004) vom 11.3.2004 (Attentate in Madrid).

895 S/RES/1540 (2004) vom 28.4.2004; siehe dazu auch Eick, *ZRP* 2004, 200 (202).

herangezogen werden.<sup>896</sup> Der Blick auf die vorbereitenden Arbeiten zur Charta der Vereinten Nationen bestätigt das zuvor gefundene Ergebnis zwar nicht ausdrücklich, steht ihm aber jedenfalls nicht entgegen. Zwar spricht die Verwendung des Wortes „Krieg“ in zwei Kommissionsberichten auf der Gründungskonferenz in San Francisco im Juni 1945 dafür, dass die Staaten – insbesondere vor dem Hintergrund des zweiten Weltkriegs – unter Frieden die Abwesenheit von Krieg verstanden haben. Allerdings war schon in Dumberton Oaks<sup>897</sup>, bei den Verhandlungen der Vereinigten Staaten, der UdSSR, Großbritanniens und Chinas über die Satzung der geplanten Weltorganisation 1944 das klare Ziel vorhanden, dem Sicherheitsrat ein möglichst weites Ermessen zuzugestehen und seine Kompetenzen möglichst wenig einzuschränken.<sup>898</sup> Auch auf der Konferenz in San Francisco war klar erkennbar, dass – insbesondere durch die Großmächte – das freie Ermessen des Sicherheitsrats geschützt werden sollte. So lehnten sie etwa die Definition der Angriffshandlung in der Charta ab.<sup>899</sup> Die vorbereitenden Arbeiten geben zwar keinen Hinweis darauf, ob nach Ansicht der Gründungsmitglieder auch Handlungen nichtstaatlicher Akteure den Weltfrieden bedrohen können. Der erkennbare Wille, den Sicherheitsrat in möglichst vielen Situationen handlungsfähig zu machen und dementsprechend auch etwa die Voraussetzungen des Art. 39 SVN nicht näher zu definieren, spricht aber dafür, dass der Sicherheitsrat eine Friedensbedrohung auch bei terroristischen Anschlägen wie denen des 11. September 2001 feststellen können sollte.

#### **(f) Ergebnis**

Zwar ging man bei Abfassung der Satzung im Jahr 1945 – etwas anderes konnte man sich wohl auch gar nicht vorstellen – davon aus, dass ein (bewaffneter) Angriff auf einen Staat von einem anderen ausgeht und dadurch der Weltfrieden bedroht wird. Dies hat aber weder im Wortlaut des Art. 39 SVN noch in seiner systematischen Stellung seinen Niederschlag gefunden. Es war auch nicht beabsichtigt, denn man wollte dem Sicherheitsrat die Reaktionsmöglichkeit auf verschiedenste Situationen offen halten; er ist nach der Satzung im allgemeinen und dem Sinn und Zweck des Art. 39 SVN im besonderen umfassend für die Sicherung des Weltfriedens zuständig. Bei Betrachtung von Wortlaut, systematischem Zusammenhang sowie Sinn und

---

896 Siehe zu dieser Funktion der historischen Auslegung Gading, *Der Schutz grundlegender Menschenrechte durch militärische Maßnahmen des Sicherheitsrates*, S. 166 m.w.N.

897 Vgl. „Proposals for the Establishment of a General International Organisation“.

898 Frowein, in: Simma (Hrsg.), *Charta der Vereinten Nationen*, Art. 39 Rn. 2.

899 Siehe dazu Gading, *Der Schutz grundlegender Menschenrechte durch militärische Maßnahmen des Sicherheitsrates*, S. 170f.

Zweck des Art. 39 SVN und unter Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte sowie der bisherigen Praxis des Sicherheitsrates können daher auch Handlungen nichtstaatlicher Akteure, wie etwa terroristische Angriffe, die zu vergleichbaren Zuständen wie friedensbedrohende Handlungen eines Staates führen, unter die Vorschrift gefasst werden.<sup>900</sup> Nur wenn der Sicherheitsrat auch in diesen Fällen tätig wird, kann er seiner Aufgabe als Verantwortlicher für die Bewahrung und Sicherung des Weltfriedens gerecht werden.<sup>901</sup> Alles andere würde der tatsächlichen Bedrohungslage und der Ordnungsfunktion des Völkerrechts nicht gerecht.<sup>902</sup>

## (2) Internationaler Bezug des Friedensbegriffes

Zuvor ist bereits festgestellt worden, dass der Friedensbegriff von einem staatlichen Bezug gelöst und materiell verstanden werden muss, weil die nichtstaatliche Gewaltausübung ähnliche Dimensionen wie die staatliche erreichen kann. Ebenso wie die bereits verschiedentlich in dieser Untersuchung aufgezeigte kontinuierliche Ausdehnung des Anwendungsbereichs des VII. Kapitels bedeutet auch dies, dass der traditionelle negative Friedensbegriff – Frieden als Abwesenheit eines gewaltsamen Konfliktes zwischen zwei oder mehreren Staaten<sup>903</sup> – nur noch den Kern des derzeitigen Friedensverständnisses im Rahmen des VII. Kapitels erfasst, das sich ansonsten in Richtung der Herstellung eines „positiven Friedens“ erweitert hat<sup>904</sup> – ohne dass allerdings bisher geklärt wäre, wie ein solcher positiver Friedensbegriff abstrakt und exakt zu definieren ist.<sup>905</sup> Der Verzicht auf das Erfordernis der zwischenstaatlichen Gewalt wirft allerdings die Frage auf, ob ein zwischenstaatlicher Zusammenhang für die Feststellung nach Art. 39 SVN gänzlich entbehrlich ist oder aber es zumindest noch eines gewissen internationalen Bezuges bedarf.

Zwar spricht der erste Halbsatz des Art. 39 SVN nur von einer Bedrohung oder einem Bruch des Friedens. Aus dem Normzusammenhang, insbesonde-

900 Frowein, FAZ vom 23.7.2003, Nr. 168, S. 6; auch Krajewski, KritJ 2001, 363, und Tomuschat, DÖV 2006, 357 (358) bejahen eine Bedrohung der internationalen Sicherheit durch die Anschläge des 11. September 2001.

901 So im Ergebnis auch Eick, ZRP 2004, 200 (202), der zur Begründung auf die entsprechenden Resolutionen des Sicherheitsrates verweist.

902 Bruha, AVR 2002, 383 (390).

903 Frowein, in: Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, Art. 39 Rn. 6.

904 Herdegen, Die Befugnisse des UN-Sicherheitsrates, S. 6 und 13f.; Bruha/Krajewski, VN 1998, 13 (16); a.A. Martenczuk, Rechtsbindung und Rechtskontrolle des Weltfriedensrates, S. 224ff., der am engen, negativen Friedensbegriff festhält.

905 Vgl. dazu näher Gading, Der Schutz grundlegender Menschenrechte durch militärische Maßnahmen des Sicherheitsrates, S. 83 m.w.N.

re der Zusammenschau mit dem zweiten Halbsatz, in dem von Maßnahmen zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit die Rede ist, ergibt sich aber, dass „Frieden“ im Sinne des Art. 39, 1. HS SVN „Weltfrieden“ bzw. „internationale Sicherheit“ bedeutet und es daher eines internationalen Bezuges bedarf.<sup>906</sup> Dies folgt auch aus Sinn und Zweck des Art. 39 SVN, der im Zusammenhang mit der Aufgabe des Sicherheitsrates zu sehen ist, die internationale Sicherheit und den Weltfriedens zu gewährleisten. Der Verzicht auf das Erfordernis eines (bewaffneten) zwischenstaatlichen Konfliktes bei der Definition der Friedensbedrohung und die Hinwendung zu einem auf die Gestaltung eines positiven Friedens gerichteten Begriff vermag deshalb nichts daran zu ändern, dass die Feststellung nach Art. 39 SVN eines im weitesten Sinne überstaatlichen Bezuges bedarf. Dieser ist immer dann zu verneinen, wenn es allein um eine innere Angelegenheit im Sinne von Art. 2 Ziff. 7 SVN geht. Entscheidendes Kriterium ist damit nicht mehr der zwischenstaatliche, sondern der nicht allein innerstaatliche Charakter eines Konfliktes.<sup>907</sup> (Nur) vor diesem Hintergrund lässt sich im übrigen auch das Eingreifen des Sicherheitsrates in den innerstaatlichen Konflikten in Haiti, Somalia oder auch in Ruanda rechtfertigen.

Als elementaren Bezug zum ursprünglichen Friedensbegriff, der vom Risiko eines bewaffneten Konfliktes zwischen Staaten ausging, wird man aber für das Vorliegen eines Friedensbruchs stets einen Sachverhalt fordern müssen, bei dem eine physische Bedrohung völkerrechtlich geschützter Rechtsgüter von hohem Rang vorliegt, bei dem die destabilisierende Wirkung der eines gewaltsamen zwischenstaatlichen Konfliktes vergleichbar ist.<sup>908</sup> Eine Friedensbedrohung kann daher angenommen werden, wenn das bedrohte Rechtsgut einen hohen Stellenwert hat, eine gewisse Intensität der Gefährdung oder Verletzung vorliegt und die Krisensituation eine destabilisierende Wirkung für die Region oder die Völkergemeinschaft insgesamt hat.<sup>909</sup> Insofern schließt sich auch wieder der Kreis zu dem bereits konstatierten Erfordernis eines internationalen Bezuges des Sachverhaltes.

### **(3) Sachverhaltsbezogene Konkretisierung**

Dass durch Handlungen nichtstaatlicher Akteure ausgelöste Zustände in bestimmten Fällen eine Friedensbedrohung im Sinne des Art. 39 SVN konsti-

---

906 So auch Dederer, JZ 2004, 421 (422f.).

907 So auch Martenczuk, Rechtsbindung und Rechtskontrolle des Weltsicherheitsrates, S. 232. In diese Richtung wohl auch Bruha/Krajewski, VN 1998, 13 (16).

908 Herdegen, Die Befugnisse des UN-Sicherheitsrates, S. 15f.; Aston, ZaöRV 2002, 257 (288).

909 Herdegen, Die Befugnisse des UN-Sicherheitsrates, S. 18.

tuieren können, dass es hierzu aber eines internationalen Bezuges sowie hochrangiger Rechtsgutsgefährdungen mit destabilisierenden Auswirkungen bedarf, ist soeben festgestellt worden. Nunmehr ist die Frage zu beantworten, ob bei Erlass der Resolutionen 1368 bzw. 1373 (2001) und 1390 (2002) ein Sachverhalt vorlag, der den Sicherheitsrat zur Feststellung einer Friedensbedrohung berechtigte.

In diesem Zusammenhang ist es von Bedeutung, ob die Schwelle überschritten war, ab der eine Friedensbedrohung angenommen werden kann und ob dies nur der Fall ist, wenn die Gefahr besteht, dass die Situation sich zu einem Friedensbruch fortentwickelt, der Situation mithin die Gefahr des zukünftigen Eintritts eines Friedensbruchs immanent sein muss.<sup>910</sup> Dies ist dem Wortlaut des Art. 39 SVN hingegen nicht zu entnehmen. Er stellt die Friedensbedrohung als eigenständige Tatbestandsalternative neben den Friedensbruch und den Angriffskrieg. Auch nach dem Sinn und Zweck der Vorschrift ist von einem hohen Maß präventiver Befugnisse des Sicherheitsrates auszugehen, weshalb die Bedrohung nicht auf bloße Grenzfälle eines Friedensbruchs begrenzt sein kann.<sup>911</sup> Der Sicherheitsrat unterscheidet in seiner Praxis die beiden Begriffe ebenso nicht nach der Qualität der Situation bzw. danach, welches Stadium einer Krise vorliegt, sondern inhaltlich. Einen Friedensbruch stellt er nur dann fest, wenn eindeutig ein internationaler bewaffneter Konflikt zwischen zwei oder mehr Staaten oder staatsähnlichen Gebilden ausgetragen wird. Für Zustände wie etwa (internationalisierte) Bürgerkriege verwendet er stets den Begriff der Friedensbedrohung.<sup>912</sup>

Zum Zeitpunkt der Feststellung nach Art. 39 SVN muss aber ein Punkt erreicht sein, von dem an die Situation<sup>913</sup> das Stadium der Friedensbedrohung erreicht, weil, der Intensität nach vergleichbar mit einem zwischenstaatlichen Konflikt, Rechtsgüter von hohem Rang physisch bedroht werden. All

---

910 Lailach, Die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit als Aufgabe des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, S. 186.

911 Vgl. Aston, ZaöRV 2002, 257 (277), m.w.N.; Frowein, in: Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, Art. 39 Rn. 23; Martenczuk, Rechtsbindung und Rechtskontrolle des Weltsicherheitsrates, S. 237.

912 Lailach, Die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit als Aufgabe des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, S. 146f.; Schilling, AVR 1995, 67 (68, Fn. 4). In der jüngeren Zeit, ob in den Resolutionen zu Haiti oder dem Kosovo, hat der Sicherheitsrat sich ausschließlich des Merkmals der Friedens- und Sicherheitsbedrohung bedient (vgl. dazu auch Krajewski, KritJ 2001, 363 (367)).

913 Lailach, Die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit als Aufgabe des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, S. 187, 195, fordert insoweit eine konkrete Spannungslage.

dies erfordert es, dass der Sicherheitsrat eine Prognose über künftige Geschehensabläufe vornimmt, was wiederum eine Sachverhaltswürdigung voraussetzt. In diesem Bereich der sachverhaltsbezogenen Konkretisierung des Art. 39 SVN kommt dem Sicherheitsrat aber ein besonders weiter (Beurteilungs-)Spielraum zu. Nur bei einer grob fehlerhaften Einschätzung von Tatsachenmaterial und einer offensichtlich falschen Prognose wird man insofern eine Rechtswidrigkeit annehmen können.

Das ist vorliegend nicht der Fall. Die Würdigung des Sachverhaltes, die Einschätzung der vom internationalen Terrorismus ausgehenden Gefahren und eine darauf aufbauende Zukunftsprognose, dass die Anschläge des 11. September 2001 die internationale Sicherheit und den Weltfrieden beeinträchtigen, dass bei ungehinderter Weiterentwicklung mit weiteren Angriffen, auch anderer Terrororganisationen, zu rechnen ist, dass Anschläge des internationalen Terrorismus ähnlich destabilisierend wirken können wie zwischenstaatliche gewaltsame Auseinandersetzungen, ist nicht zu beanstanden.

Insbesondere hat der Sicherheitsrat, indem er Anschläge des internationalen Terrorismus als Friedensbedrohung eingeordnet hat, einen überstaatlichen Bezug hergestellt. Welcher Art (terroristische) Gewalttaten oder durch sie ausgelöste Zustände sein müssen, um eine Bedrohung des Weltfriedens und/oder der internationalen Sicherheit mit Blick auf den geforderten internationalen Bezug zu begründen<sup>914</sup>, bedarf deshalb keiner weiteren Vertiefung. Terrorakte, die von einem weltweit operierenden terroristischen Netzwerk wie der Al Qaida verübt werden, und ihre Folgen haben klare internationale Bezüge.<sup>915</sup> Dies folgt nicht nur aus den Auswirkungen dieser Anschläge, sondern auch aus der Bedrohungslage, die insbesondere der sog. neue Terrorismus mit sich bringt. Den Akteuren von Al Qaida fehlt jeglicher nationale oder lokale Bezug, sie agieren nicht in einem innerstaatlichen, regionalen Konflikt, sondern weltweit – mit gravierenden, einem gewaltsamen zwischenstaatlichen Konflikt vergleichbaren Auswirkungen nicht nur für Leib und Leben der Opfer. Handlungs- und „Erfolgs“-Ort ist nicht ein einziger Staat, Täter und Opfer sind nicht allein Angehörige dieses Staates. Adressaten dieses Terrorismus sind alle westlich orientierten Nationen, aber auch die Staaten der islamischen Welt, die nicht ihr Fundament in der von den Al-Qaida-Terroristen geforderten radikalen Weise auf den Islam gründen.

Der Sicherheitsrat hat auch nicht offensichtlich verkannt, dass es einer Gefährdung hochrangiger Rechtsgüter und destabilisierender Auswirkungen

---

914 Vgl. dazu Dederer, JZ 2004, 421 (422).

915 So auch Dederer, JZ 2004, 421 (423).

bedarf, die denen eines zwischenstaatlichen Konfliktes vergleichbar sind. Gerade das Al-Qaida-Netzwerk – dies dürften die obigen Ausführungen zum neuen Terrorismus gezeigt haben<sup>916</sup> – stellt eine der gravierenden, mitunter kriegsgleichen Bedrohungen unserer Zeit dar. Die Anschläge des 11. September 2001 haben – nimmt man dazu noch die schon vorher begangenen Anschläge in den Blick – die erheblichen gegenwärtigen und zukünftigen Gefahren des internationalen Terrorismus für den Frieden in der Welt verdeutlicht und bilden damit die erforderliche physische Bedrohung von hochrangigen Rechtsgütern. Betroffene Staaten und ihre Verbündeten planten als Reaktion auf die Attentate Interventionen (etwa in Afghanistan), womit sogar die Gefahr einer Eskalation der Situation hin zu einer internationalen bewaffneten Auseinandersetzung verbunden war. Es wurden ferner nicht nur Gefahren behauptet, sondern diese konnten aufgrund der aktuellen und der geheimdienstlichen Erkenntnisse plausibel dargelegt werden.<sup>917</sup>

#### **(4) Abstraktes Phänomen als Friedensbedrohung**

Der Sicherheitsrat hat zwar die Anschläge des 11. September 2001 zum Anlass für sein Einschreiten genommen. Er hat jedoch in den Resolutionen 1368 und 1373 (2001) nicht nur diese, sondern (wie auch in der Resolution 1390 (2002)) alle Anschläge des internationalen Terrorismus – ohne zeitliche oder geographische Begrenzung – als Friedensbedrohung bezeichnet. Mit dieser Feststellung hat der Sicherheitsrat eine über den konkreten Anlass hinausgehende Bewertung von Terrorakten als generell friedensbedrohend getroffen.<sup>918</sup> Damit griff er erstmalig in seiner Geschichte zu der Feststellung, dass ein abstraktes Phänomen – das des internationalen Terrorismus – als solches den Weltfrieden und die internationale Sicherheit im Sinne des Art. 39 SVN bedroht und stellte sodann – im Rahmen des Art. 41 SVN – ein detailliertes Regelwerk zu seiner Bekämpfung auf, das in Ermangelung einer geographischen oder zeitlichen Begrenzung Geltung über den konkreten Fall des 11. September 2001 beansprucht.<sup>919</sup> Dies verleiht den Resolutionen generell-abstrakten und damit legislativen Charakter. Denn bei einem Abstellen auf alle Anschläge des internationalen Terrorismus fehlt es, anders als bei den staatenbezogenen Embargos, an einem Bezug zu einem konkreten Fall.

916 Vgl. B.II.1.c.

917 So wohl auch Frowein, FAZ vom 23.7.2003, Nr. 168, S. 6.

918 Kritisch, ohne jedoch eine klare Antwort zu liefern, Finke/Wandscher, VN 2001, 168 (172). Siehe dazu auch Krajewski, KritJ 2001, 363 (369).

919 Aston, ZaöRV 2002, 257 (258).

Es stellt sich daher die Frage, ob das hierin zum Ausdruck kommende Gefahrenverständnis bei einer Auslegung des Art. 39 SVN noch in den Kompetenzbereich des Sicherheitsrates fällt. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, als diese Feststellung auf der Tatbestandsebene jedenfalls mitursächlich ist für die gesetzgeberisch anmutenden Regelungen auf der Rechtsfolgenseite. Denn die Maßnahmen richten sich – jedenfalls im Bereich der Resolution 1373 (2001) – an eine unbestimmte Gruppe von Zielsubjekten und unterscheiden sich damit von den länderbezogenen Sanktionen, die wegen ihres Bezugs zu einem länderspezifischen Einzelfall konkreter Natur sind. Mangels Bezugs zu einem konkreten Sachverhalt, bei dessen positiver Veränderung die Maßnahmen automatisch ein Ende finden, fehlt es auch an einer zeitlichen Begrenzung der Terrorismussanktionen. Die Frage ist damit, ob es dem Sicherheitsrat im Rahmen des Art. 39 SVN erlaubt ist, ein abstraktes Phänomen als tatbestandsmäßig einzustufen, um damit die Basis für seine Bekämpfung auf der Rechtsfolgenseite zu schaffen.

Durch die Einordnung des internationalen Terrorismus als generell friedensbedrohend wollte der Sicherheitsrat dieses Phänomen präventiv grundlegend bekämpfen. Dass der Sicherheitsrat über präventive Befugnisse verfügt, zeigt die Zulässigkeit seiner Tätigkeit nach Art. 39 SVN bereits bei einer Friedensbedrohung. Der Sicherheitsrat soll friedenswahrende Maßnahmen treffen können, die einen offenen Friedensbruch oder eine Angriffshandlung gar nicht mehr eintreten lassen.<sup>920</sup> Die Frage ist jedoch, ob die einem Einschreiten nach dieser Tatbestandsvariante immanenten präventiven Befugnisse so weit reichen, dass der Sicherheitsrat losgelöst vom konkreten Fall allgemein für die Zukunft eine Friedensbedrohung auf der Grundlage eines bestimmten Phänomens feststellen darf.<sup>921</sup> Dem könnte entgegengehalten werden, es gehöre nicht zum Aufgabenbereich des Sicherheitsrates, unabhängig von einer konkreten Spannungslage etwa langfristig-strukturelle Vorsorge gegen Störungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu treffen.<sup>922</sup>

Aus dem Wortlaut mit seinen drei Tatbestandsalternativen ergibt sich keine Eingrenzung der dem Begriff der Friedensbedrohung immanenten präventiven Befugnisse. Im Gegenteil: Die Friedensbedrohung setzt als einzige Tatbestandsvariante nicht das Vorliegen eines internationalen Konfliktes vor-

---

920 Leiß, Interventionen des Sicherheitsrates bei innerstaatlich begangenen Menschenrechtsverletzungen, S. 2 und S. 40.

921 Vgl. hierzu insbesondere Aston, ZaöRV 2002, 257 (277).

922 Lailach, Die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit als Aufgabe des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, S. 284.

aus.<sup>923</sup> Erforderlich ist allerdings eine Bedrohung. Die eine Bedrohung darstellende Situation birgt die Gefahr des zukünftigen Eintritts eines unerwünschten Ereignisses, im Fall des Art. 39 SVN der Störung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Vor diesem Hintergrund kann grundsätzlich schon dann eine Friedensbedrohung angenommen werden, wenn die Gefahr einer internationalen bewaffneten Auseinandersetzung zunimmt.<sup>924</sup> Diese Voraussetzungen sind auch bei bloßen abstrakten Phänomenen gegeben, die allein ihrem Wesen nach in nicht absehbarer Zeit zu einem internationalen Konflikt führen können.

Bei systematischer Analyse ergibt sich zwar einerseits, dass der Katalog der auf der Grundlage des Art. 39 SVN möglichen Maßnahmen in den Art. 40 bis 42 SVN allein auf konkrete Situationen zugeschnitten ist. Andererseits ist die Aufzählung in Art. 41 SVN nur beispielhaft und ermöglicht deshalb keinen eindeutigen Rückschluss auf den Gehalt des Art. 39 SVN. Allerdings zeigt der Vergleich mit der in Kapitel VI vorausgesetzten Situation, deren bloße Fortdauer geeignet ist, die Wahrung des Weltfriedens zu gefährden, dass die präventive Dimension des Begriffs der Friedensbedrohung in Art. 39 SVN jedenfalls nicht grenzenlos sein kann.<sup>925</sup>

Bei Betrachtung von Sinn und Zweck des Art. 39 SVN ist die Aufgabe des Sicherheitsrates, Bedrohungen des Friedens „zu verhüten“ (Art. 1 Abs. 1 SVN) und den Weltfrieden zu wahren (Art. 24 und 39 SVN) zu berücksichtigen. Diese Funktion begründet eine allgemeine präventive Dimension der Friedenssicherung. Der Sicherheitsrat darf nach inzwischen herrschender Auffassung auf der Grundlage der Art. 39, 41 SVN präemptiv und präventiv handeln<sup>926</sup>, solange er dabei im Einklang mit dem durch die UN-Charta vorgegebenen, übergreifenden Ziel der Sicherung des Weltfriedens handelt. Dem würde aber eine Auslegung des Begriffs der Friedensbedrohung nicht gerecht, die den Sicherheitsrat auf die Rolle „einer von Konflikt zu Konflikt eilenden Feuerwehr beschränken würde“<sup>927</sup>. Diese präventive Funktion verdeutlicht auch seine Irak-Praxis, bei der er vorbeugende Regelungen zur Verhinderung zukünftiger Friedensbedrohungen erlassen hat: Obwohl der Irak am 27. Februar 1991 seine Truppen vollständig aus dem besetzten Kuwait abgezogen und damit die Forderung des Sicherheitsrates aus der Reso-

923 Leiß, Interventionen des Sicherheitsrates bei innerstaatlich begangenen Menschenrechtsverletzungen, S. 2.

924 So Schilling, AVR 1995, 67 (90) m.w.N.

925 Aston, ZaöRV 2002, 257 (278); Martenczuk, Rechtsbindung und Rechtskontrolle des Weltsicherheitsrates, S. 234f.

926 Eick, ZRP 2004, 200 (202) m.w.N.

927 Aston, ZaöRV 2002, 257 (280).

lution 660 (1990)<sup>928</sup> erfüllt hatte, verhängte der Sicherheitsrat mit der Resolution 687 (1991)<sup>929</sup> weitere Maßnahmen gegen den Irak. Darin machte er deutlich, dass er trotz der Erfüllung des Ziels der ursprünglichen Resolutionen davon ausging, dass der Irak auch in Zukunft eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstelle, die er nicht durch bloße Herstellung des *status quo ante*, sondern durch darüber hinausgehende Maßnahmen abwenden wollte.<sup>930</sup> Es ging dem Sicherheitsrat hier also darum, nicht nur kurzfristig die internationale Sicherheit und Ordnung wiederherzustellen, sondern – wie auch bei den Terrorismussanktionen – als längerfristig planende Ordnungsmacht zukünftige Bedrohungen des Friedens zu verhindern.<sup>931</sup> Da der Frieden dauerhaft gewahrt werden soll, erscheinen Maßnahmen, die auch präventive Zwecke verfolgen, geradezu unerlässlich.

Vergleichbar mit der bereits erörterten Frage, ob auch nichtstaatliche Akteure den Weltfrieden bedrohen können, gilt auch hier, dass zwar die Gründerstaaten – die allein zwischenstaatliche Konflikte im Blick hatten – keinen derartigen präventiven Einsatz des Sicherheitsrates vor Augen hatten, Sinn und Zweck des Art. 39 SVN aber eine weite, dynamische Auslegung gebieten. Sollte es sich erweisen, dass abstrakte Phänomene, bei deren Realisierung hochrangige Rechtsgüter in hohem Maße beeinträchtigt werden, den Weltfrieden bedrohen, so muss der Sicherheitsrat auch insofern (präventiv) eingreifen können. Wegen der Besonderheiten des (internationalen) Terrorismus und des terroristischen Anschlägen stets innewohnenden Überraschungsmoments gebietet gerade der Grundsatz des *effet utile* eine umfassende präventive Tätigkeit des Sicherheitsrates. Ein bloßes Reagieren auf erfolgte Terroranschläge bekämpft das Phänomen nicht ausreichend und genügt insbesondere der Aufgabe des Sicherheitsrates, den Weltfrieden zu wahren, nicht.

Schließlich ist noch ein weiteres Argument zu berücksichtigen. Der Sicherheitsrat hat nicht losgelöst von einem konkreten Fall beschlossen, ein bestimmtes Phänomen zu bekämpfen. Der Beschluss genereller Anti-Terrorismusprogramme erscheint in der Tat problematisch, wenn jeglicher Bezug zu einer konkreten friedensbedrohenden Situation fehlt.<sup>932</sup> Sind allerdings die Maßnahmen als notwendige Ergänzung friedenssichernder Maßnahmen in

---

928 Vom 2.8.1990.

929 Vom 3.4.1991.

930 Vgl. dazu im einzelnen Bauer, Effektivität und Legitimität, S. 200. Es ging u. a. um frühere Einsätze chemischer Waffen und Berichte über Bestrebungen, Material für ein Kernwaffenprogramm zu erwerben.

931 Bauer, Effektivität und Legitimität, S. 201.

932 Bruha, AVR 2002, 383 (392).

konkreten Fällen anzusehen, hält sich der Sicherheitsrat noch im Rahmen seiner Befugnisse. Die Resolution 1373 (2001) erging aus konkretem Anlass – den Terroranschlägen des 11. September 2001. Die daraufhin beschlossenen präventiven Maßnahmen zur Verhinderung weiterer Terroranschläge, mit denen nicht nur den Drahtziehern des 11. September 2001, sondern auch ihren Verbündeten, Unterstützern, Anhängern, aber auch ihren potentiellen Nachfolgern – mit Blick auf derart friedensbedrohende Anschläge – der Zugriff auf finanzielle Ressourcen verwehrt wird, weisen also einen Bezug zu einem konkreten Ereignis auf, in dem sich die Gefahren des internationalen Terrorismus für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit realisiert und konkretisiert haben. Der Sicherheitsrat hat also einen Einzelfall, die Anschläge des 11. September 2001, zum Anlass genommen, im Rahmen des Art. 39 SVN tätig zu werden und sich deshalb im Rahmen seiner Befugnisse gehalten. Dies gilt auch für die Resolution 1390 (2002), in der der Sicherheitsrat zum einen den Bezug zu diesen Anschlägen herstellt und die zum anderen als Fortentwicklung der Taliban-Sanktionspraxis Bezüge zu den zuvor in diesem Zusammenhang festgestellten Friedensbedrohungen aufweist.

Schließlich kann dem Sicherheitsrat auch nicht vorgeworfen werden, durch präventive und regulierende Tätigkeit in den Zuständigkeitsbereich der anderen Organe der Vereinten Nationen vorzudringen. Zwar sind Generalversammlung, Wirtschafts- und Sozialrat sowie Generalsekretär im Sinne einer langfristigen Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen des friedlichen Zusammenlebens für die strukturelle Sicherung des internationalen Friedens zuständig. Dass die Aufgabe des Sicherheitsrates, den Weltfrieden zu wahren, nur auf die kurzfristige Aufrechterhaltung der internationalen Sicherheit und Ordnung beschränkt sei<sup>933</sup>, lässt sich aber aus den oben genannten Gründen der Charta nicht entnehmen. Gegenüber dem Sicherheitsrat als Hauptverantwortlichem für die Wahrung des Weltfriedens ist die Generalversammlung nur subsidiär für die Friedenssicherung zuständig.<sup>934</sup>

### **(5) Friedensbedrohung ohne Völkerrechtsverletzung**

In der Regel besteht eine Friedensbedrohung in der schwerwiegenden Verletzung von völkerrechtlichen Pflichten. Dies könnte zu dem Schluss verleiten, eine Friedensbedrohung setze notwendig auch eine vorherige Völker-

933 So aber wohl Bauer, Effektivität und Legitimität, S. 206f. m.w.N.

934 Vgl. Petersmann, ZVglRWiss 1981, 1 (18); Verdross/Simma, Universelles Völkerrecht, § 126, S. 92.

rechtsverletzung voraus.<sup>935</sup> An der fehlt es bei nichtstaatlichen Akteuren regelmäßig, weil diese grundsätzlich mangels Völkerrechtssubjektivität nicht an das Völkerrecht gebunden sind.

Auch wenn die klassische Lehre, die nur Staaten als Völkerrechtssubjekte und Menschen als bloße Objekte des Völkerrechts betrachtete, inzwischen Korrekturen erfahren hat und das Völkerrecht das Individuum zumindest in einzelnen Regelungsbereichen unmittelbar oder mittelbar unter Verdrängung der Mediatisierung durch den Staat berechtigen oder verpflichten kann, so kommt eine Pflichtenträgerschaft bisher nur in zwei Fällen in Betracht: bei völkerrechtlich fixierten Straftatbeständen sowie im Rahmen der in internationalen bewaffneten Konflikten anwendbaren Normen des humanitären Völkerrechts.<sup>936</sup> Ungeachtet der Tatsache, dass es ohnehin fragwürdig ist, terroristische Gruppen – unter dem Gesichtspunkt „Aufständische“ („insurgent groups“) – als Völkerrechtssubjekte anzusehen<sup>937</sup> und dies in besonderem Maße für Al-Qaida-Terroristen ohne verfestigte Organisationsstruktur im herkömmlichen Sinne und vor allem ohne Verbindung zu einem bestimmten Territorium<sup>938</sup> gilt, lag weder vor noch mit den Anschlägen des 11. September 2001 ein internationaler bewaffneter Konflikt vor, der (humanitär-)völkerrechtliche Verpflichtungen der Terroristen hätte begründen können.<sup>939</sup> Nicht jeder einzelne Gewaltakt ist ein bewaffneter Konflikt, der nach seinem Wortsinn ohnehin grundsätzlich die Beteiligung zweier Seiten voraussetzt.<sup>940</sup>

Auch beeinträchtigt der Terrorismus zwar die Rechte auf Leben, Freiheit und Würde des einzelnen, die in Art. 3 und 5 der Allgemeinen Erklärung der

---

935 So etwa Leiß, Interventionen des Sicherheitsrates bei innerstaatlich begangenen Menschenrechtsverletzungen, S. 68f.; Stein, AVR 1993, 206 (223).

936 Heintschel v. Heinegg, in: Ipsen, Völkerrecht, § 7 Rn. 1ff.

937 Vgl. hierzu Finke/Wandscher, VN 2001, 168 (172); ablehnend, allerdings aus der Perspektive einer anderen Zeit: Oppermann, FS Schlochauer, S. 495 (503f.), der betont, es könne gerade nicht darum gehen, dem Terroristen einen rechtssubjektiven Locus Standi auf der Ebene des Internationalen Rechts zu geben. Nach Heintze, in: Hirschmann/Gerhard (Hrsg.), Terrorismus als weltweites Phänomen, S. 217 (225), fallen Terroristen, die – anders als beispielsweise die Guerilla in Kolumbien – auf psychisch intendierte Folgen abzielen, grundsätzlich nicht in den Regelungsbereich, da es beim internationalen bewaffneten Konflikt um physische Auswirkungen von Gewaltanwendungen gehe.

938 Stahn, ZaöRV 2002, 183 (189), begründet hiermit die Verneinung der Anwendung humanitären Völkerrechts.

939 Bruha, AVR 2002, 383 (416).

940 Heintze, in: Hirschmann/Gerhard (Hrsg.), Terrorismus als weltweites Phänomen, S. 217 (225).

Menschenrechte (AEMR)<sup>941</sup> sowie in Art. 6 und 7 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR)<sup>942</sup> verankert sind. Nichtstaatliche Akteure sind jedoch keine an solche völkerrechtlichen Menschenrechtsbestimmungen gebundenen Völkerrechtssubjekte, weshalb terroristische Handlungen einzelner keine Menschenrechtsverletzungen darstellen können. Dieser aus grundsätzlichen Erwägungen folgende Schluss kann auch nicht unter Berufung auf Art. 30 AEMR entkräftet werden, wonach weder Staaten, Gruppen oder einzelne darauf hinwirken dürfen, die in der Erklärung aufgelisteten Rechte abzuschaffen.<sup>943</sup> Es geht bei terroristischen (Real-)Akten auch schon gar nicht um eine „Abschaffung“ in diesem Sinne, sondern allenfalls um eine Verletzung, an der es aber mangels Pflichtenstellung der Akteure fehlt.

Es stellt sich daher die Frage, ob das Fehlen einer Völkerrechtsverletzung der Zielsubjekte der Resolutionen 1373 (2001) und 1390 (2002) der Feststellung einer Friedensbedrohung im Sinne des Art. 39 SVN entgegensteht. Der Sicherheitsrat hat zwar früher beim Ergreifen der Maßnahmen regelmäßig – gewissermaßen als Vorsichtsmaßnahme – den Anlass für die Beschränkungsmaßnahmen als Verletzung internationalen Rechts bezeichnet.<sup>944</sup> Sowohl nach dem Wortlaut der Vorschrift als auch nach ihrem Sinn und Zweck setzt Art. 39 SVN aber nicht zwingend einen (Völker-)Rechtsverstoß voraus.<sup>945</sup> Denn die Vorschriften des VII. Kapitels dienen nicht der Ahndung von Rechtsbrüchen, sondern der Gefahrenabwehr. Zielsetzung des VII. Kapitels ist daher nicht die Repression und die Bestrafung von Völkerrechtsverletzungen – der Sicherheitsrat ist ein politisches und kein judikativ-strafendes Organ.<sup>946</sup> Die Auffassung, nur völkerrechtswidriges Verhalten stelle eine Friedensbedrohung dar, beruht auf der – der Charta nicht zu entnehmenden<sup>947</sup> – Vorstellung, die Friedensbedrohung müsse von einem Mitglied (dem Störer) ausgehen.<sup>948</sup> Art. 39 SVN stellt hingegen nicht auf ein Handeln ab, sondern lediglich auf das Vorliegen eines friedensbedrohenden

---

941 Resolution 217 der Generalversammlung der VN vom 10.12.1948.

942 Vom 19.12.1966, abgedruckt in BGBl. II 1973, S. 1533 (Zustimmungsgesetz zum IPBPR).

943 So aber wohl Heintze, in: Hirschmann/Gerhard (Hrsg.), Terrorismus als weltweites Phänomen, S. 217 (228f.).

944 Combacau, in: Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia, Bd. 4, „Sanctions“, S. 314.

945 Verdross/Simma, Universelles Völkerrecht, § 234, S. 144; Combacau, in: Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia, Bd. 4, „Sanctions“, S. 314; Dicke/Rengeling, Die Sicherung des Weltfriedens durch die Vereinten Nationen, S. 82.

946 S. dazu auch Bruha, in: Wolfrum, Handbuch Vereinte Nationen, Kap. 103, Rn. 1.

947 Vgl. hierzu oben DI 2.b.bb.(1).

948 Schilling, AVR 1995, 67 (88).

Zustandes. Aber auch wenn man auf ein Verhalten abstellt, kann dieses auch ohne sonstige Rechtsverletzung friedensbedrohend und deshalb tatbestandsmäßig im Sinne des Art. 39 SVN sein.

Dass es vorliegend nicht auf eine Völkerrechtsverletzung ankommen kann, ergibt sich ferner daraus, dass auch nichtstaatliche Akteure den Weltfrieden bedrohen können. Die Verletzung von Völkerrechtspflichten ist nach einer solchen Auslegung der Friedensbedrohung kein konstituierendes Merkmal dieses Begriffs.<sup>949</sup> Denn das teilweise Verlangen nach einer vorliegenden Völkerrechtsverletzung liegt in der staatlichen Souveränität begründet<sup>950</sup>, d.h. es betrifft die Frage, ob der Sicherheitsrat auch gegen völkerrechtsgemäßes Handeln einschreiten und durch seine Maßnahmen in innere Angelegenheiten eingreifen darf.<sup>951</sup> Nichtstaatliche Akteure unterliegen aber – das haben auch die vorstehenden Ausführungen gezeigt – grundsätzlich mangels (umfassender) Völkerrechtssubjektivität keinen völkerrechtlichen Pflichten, die sie verletzen könnten.

Im übrigen ist die politisch motivierte Gewaltanwendung nichtstaatlicher Gruppen, wenn sie Zivilisten und unbewaffnete politische Gegner zum Ziel ihrer Gewaltanwendung machen, ein von der Staatengemeinschaft zu ächtendes Verbrechen gegen die Menschlichkeit, weil es die Menschenrechte unschuldiger Dritter den Zielen eines politischen Kampfes zum Opfer bringt.<sup>952</sup> Bei Terrorakten der Dimension des 11. September 2001 liegt jedenfalls eine hinreichende Schwere der Tat vor, die eine Einordnung als Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Sinne des Art. 7 Abs. 1 IStGH-Statut rechtfertigt.<sup>953</sup> Da die Jurisdiktion aber gem. Art. 11 Abs. 1 des Statuts auf Taten beschränkt ist, die nach Inkrafttreten des Statuts begangen wurden<sup>954</sup>, fehlt es insofern allerdings an einem Völkerrechtsverstoß, der zu einer Bestrafung der Täter führen könnte.

---

949 So auch Herdegen, Die Befugnisse des UN-Sicherheitsrates, S. 20; Schilling, AVR 1995, 67 (88).

950 Vgl. Stein, AVR 1993, 206 (223).

951 Zu diesem Zusammenhang vgl. Herdegen, Die Befugnisse des UN-Sicherheitsrates, S. 20f.

952 Oeter, AVR 2002, 422 (431).

953 Hummrich, DRiZ 2004, 193, Krajewski, KritJ 2001, 363 (365f.); Tomuschat, EuGRZ 2002, 535 (536); ders., DÖV 2006, 357 (367); Cassese, EJIL 2001, 993, der insoweit auch auf die entsprechenden Aussagen des UN-Generalsekretärs Annan und der UN-Hochkommissarin für Menschenrechte, Robinson, verweist.

954 Krajewski, KritJ 2001, 363 (366). Für das Inkrafttreten ist gem. Art. 126 die Ratifikation des im Vertrag von Rom 1999 geregelten Statuts durch 60 Staaten erforderlich, die am 11. September 2001 noch nicht gegeben war.

## cc. Ergebnis

Bei seiner Feststellung in den Resolutionen 1368 (2001) und 1390 (2002), dass die Anschläge des 11. September 2001, wie alle Akte des internationalen Terrorismus, eine Bedrohung des Weltfriedens darstellen, und der damit verbundenen Auslegung des Art. 39 SVN hat der Sicherheitsrat sich im Rahmen seiner Befugnisse aus der Charta bewegt, die ihm gesetzten Grenzen seines Einschätzungsspielraums beachtet und folglich rechtmäßig gehandelt.

## 3. Maßnahmen nach Art. 41 SVN

Die Feststellung einer Friedensbedrohung eröffnet dem Sicherheitsrat auf der Rechtsfolgende die Möglichkeit, Maßnahmen nach Art. 41 SVN zu beschließen, um seinen Beschlüssen nach Art. 39 SVN Wirksamkeit zu verleihen. Als Beispiel hierfür nennt Art. 41 SVN die vollständige oder teilweise Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen. Vorliegend hat der Sicherheitsrat die Staaten verpflichtet, Vermögenswerte von Terroristen einzufrieren und Dritten zu untersagen, ihnen solche zur Verfügung zu stellen.

Hinsichtlich des Al Qaida-Adressatenkreises lässt der Sicherheitsrat seit der Resolution 1333 (2000)<sup>955</sup> durch den als Nebenorgan gem. Art. 29 SVN eingesetzten Sanktionsausschuss<sup>956</sup> auf UN-Ebene die Namenslisten der betroffenen Terroristen zusammenstellen. Weil der Sicherheitsrat den rechtlichen Rahmen des Ausschusses festlegt, die übertragenen Befugnisse jederzeit zurücknehmen und begrenzen und damit die Tätigkeit kontrollieren kann, sind die Entscheidungen des Sanktionsausschusses ihm zuzurechnen.<sup>957</sup>

Die vom Sicherheitsrat und seinem Sanktionsausschuss getroffenen Maßnahmen müssten rechtmäßig sein. Ausgehend von den oben dargelegten allgemeinen Grundsätzen und im Anschluss an die Ausführungen zu Art. 39 SVN gilt auch im Rahmen des Art. 41 SVN der Grundsatz, dass der Sicherheitsrat zwar über einen weiten Spielraum verfügt, bei seinem Handeln aber Grenzen unterliegt. Selbst die Befürworter einer autoritativen Feststellungsbefugnis des Sicherheitsrates im Rahmen des Art. 39 SVN befürworten teilweise jedenfalls eine Überprüfung dahingehend, ob die angeordneten Maßnahmen im Sinne des Art. 41 SVN der Wahrung des Weltfriedens dienen.<sup>958</sup>

---

955 Vom 19.12.2000.

956 Vgl. dazu oben B.I.5.c.

957 Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 23.

958 So etwa Ipsen, VN 1992, 41 (42), der zwar dem Sicherheitsrat eine nicht überprüfbare Feststellungsbefugnis im Rahmen des Art. 39 SVN zuerkennt, hinsichtlich der

### **a. Auswahl des Mittels**

Der Sicherheitsrat hat sich in den maßgeblichen Resolutionen entschieden, die Mitgliedstaaten zu Wirtschaftssanktionen gegen Terroristen zu verpflichten. Er gibt damit den Staaten auf, bestimmte Maßnahmen gegen Individuen zu ergreifen, die er allerdings so detailliert vorgibt, dass die Mitgliedstaaten die Resolutionen im wesentlichen nur noch „abschreiben“ können. Hinsichtlich des Al-Qaida-Adressatenkreises werden die Zielsubjekte sogar vom Sanktionsausschuss namentlich bezeichnet, so dass den Mitgliedstaaten nur noch in Randbereichen ein Umsetzungsspielraum bleibt. Auch richten sich die von den Staaten zu ergreifenden personenbezogenen Maßnahmen, die weder zeitlich noch geographisch begrenzt sind, an eine unbestimmte Vielzahl von Personen (Terroristen sowie Dritte) in einer unbestimmten Vielzahl von Fällen. Zusammen mit den in der Resolution 1373 (2001) weiter vorgegebenen Maßnahmen erscheint das Regelwerk in der Tat wie eine „Querschnittskonvention zur Bekämpfung des Terrorismus“<sup>959</sup>.

#### **aa. Sanktionen gegen Individuen**

Es stellt sich deshalb zunächst die Frage, ob der Sicherheitsrat auf der Grundlage des Art. 41 SVN die Staaten zur Ergreifung von Maßnahmen verpflichten darf, die sich gegen durch abstrakte Kriterien bestimmte und bei der Resolution 1390 (2002) sogar namentlich bezeichnete Individuen richten, die keinen Bezug zu einem Staat haben. Dass nichtstaatliche Akteure eine Friedensbedrohung im Sinne von Art. 39 SVN begründen können, sagt nämlich noch nichts darüber aus, ob der Sicherheitsrat auch die von ihm ergriffenen Maßnahmen – auch als „Individualsanktionen“ bezeichnet<sup>960</sup> – treffen durfte. Darüber hinaus ist zu prüfen, ob der Sicherheitsrat beim Al-Qaida-Adressatenkreis auch noch den Personenkreis namentlich festlegen durfte. Diese Frage warfen auch die schwedischen Kläger, die sich auf den Listen des Sanktionsausschusses und folglich auch der Verordnung Nr. 881/2002 wiedergefunden hatten, in dem Gerichtsverfahren vor dem europäischen Gericht erster Instanz auf: Da sich die Charta der Vereinten Nationen ausschließlich an Staaten richte und für den einzelnen weder Rechte noch Pflichten begründe, sei die Frage erlaubt, ob die UN-Mitgliedstaaten

---

beschlossenen Maßnahmen jedoch eine juristische Beurteilung grundsätzlich für sinnvoll erachtet; siehe hierzu auch Schilling, AVR 1995, 67 (98, Fn. 194 m.w.N.).

959 Aston, ZaöRV 2002, 257 (258).

960 Peterke, Humanitäres Völkerrecht 2001, 217 (218).

an die Entscheidungen des Sicherheitsrats gebunden seien, mit denen Sanktionen gegen Usama Bin Ladin und seine Verbündeten verhängt würden.<sup>961</sup>

Nach Art. 41 SVN kann der Sicherheitsrat beschließen, welche Maßnahmen – unter Ausschluss von Waffengewalt – zu ergreifen sind, um seinen Beschlüssen Wirksamkeit zu verleihen; er kann die Mitglieder der Vereinten Nationen auffordern, diese Maßnahmen durchzuführen (Satz 1). Sie können die vollständige oder teilweise Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen, des Eisenbahn-, See- und Luftverkehrs, der Post-, Telegraphen- und Funkverbindungen sowie sonstiger Verkehrsmöglichkeiten und den Abbruch der diplomatischen Beziehungen einschließen (Satz 2). Der Wortlaut ist bewusst weit gehalten. Der Sicherheitsrat wird zur Verabschiedung sämtlicher Maßnahmen zur Umsetzung der Beschlüsse nach Art. 39 SVN ermächtigt. Die Maßnahmen müssen geeignet sein, seinen Beschlüssen nach Art. 39 SVN Wirksamkeit zu verleihen, d.h. sie müssen die Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zum Ziel haben. Das Rechtsfolgeermessen des Sicherheitsrates reicht also nur so weit, wie diese Maßnahmen der Abwendung einer Friedensbedrohung und damit der Aufrechterhaltung und Wiederherstellung des Weltfriedens dienen.<sup>962</sup> Eine Begrenzung auf Maßnahmen gegenüber Staaten bzw. gegenüber den Bewohnern eines bestimmten Staates ist dem Wortlaut des Art. 41 SVN nicht zu entnehmen. Auch aus Satz 2 ergibt sich nichts anderes. Er nennt zwar als mögliche Maßnahmen die Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen und den Abbruch der diplomatischen Beziehungen, die nur zu Staaten bestehen können, was für die Zulässigkeit allein von Maßnahmen gegenüber Staaten sprechen könnte. Allerdings ist die Aufzählung in Art. 41 SVN allein beispielhaft („können einschließen“) und nimmt keine Handlungsformen aus dem Kreis zulässiger Optionen aus. Die Vorschrift räumt dem Sicherheitsrat also schon nach ihrem Wortlaut hinsichtlich Zeitpunkt, Umfang und Wahl der Mittel der Maßnahmen einen weiten Ermessensspielraum ein.<sup>963</sup>

Dass der Sicherheitsrat grundsätzlich alle Maßnahmen erlassen kann, die geeignet sind, die festgestellte Störung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu beheben<sup>964</sup>, entspricht auch dem systematischen Zusammenhang zu Art. 39 SVN sowie Sinn und Zweck des Art. 41 SVN unter

---

961 EuG, Urteil vom 21.9.2005 – Rs. T-306/01 (Ahmed Ali Yusuf, Al Barakaat International Foundation) -, Rn. 204.

962 Herdegen, FS Bernhardt, S. 103; Ipsen, VN 1992, 41 (42); Schilling, AVR 1995, 67 (98, Fn. 194).

963 Ress, Das Handelsembargo, S. 53.

964 Starck, Die Rechtmäßigkeit von UNO-Wirtschaftssanktionen, S. 25.

besonderer Berücksichtigung des Effektivitätsgrundsatzes. Der Sicherheitsrat ist bei der Festlegung der Rechtsfolgen in erster Linie an die den Sanktionen nach den Art. 39 und 41 SVN zugedachte Funktion – Wahrung oder Wiederherstellung des Friedens – gebunden. Die nach Art. 41 SVN zu verhängenden Maßnahmen sollen damit vor allem der Aufhebung des im konkreten Fall vom Sicherheitsrat als Ursache der Friedensstörung identifizierten Zustandes dienen.<sup>965</sup> Es besteht eine spiegelbildliche Beziehung zwischen den auslösenden Faktoren des Art. 39 und den finalen Begriffen des Art. 41 SVN.<sup>966</sup> Regelmäßig geht es darum, eine Änderung des Verhaltens des Zielstaates bzw. die Anpassung seiner Politik an die Forderungen des Sicherheitsrates zu erreichen. So war es etwa das erklärte Ziel der Sanktionen gegen Libyen und den Sudan, die Unterstützung terroristischer Aktivitäten zu beenden. Bedrohen Individuen – nichtstaatliche terroristische Akteure – den Weltfrieden, so erscheint es vor dem Hintergrund der den Sanktionen in den Art. 39 und 41 SVN zugedachten Funktion nicht nur zweckmäßig, sondern sogar geboten, gegen diese selbst vorzugehen, um diesen Frieden zu wahren bzw. wiederherzustellen. Ausreichend ist vor dem Hintergrund des von der UN-Charta vorgegebenen, übergreifenden Ziels der Sicherung des Weltfriedens insofern, dass der Adressat der Sanktionen faktisch dazu in der Lage ist, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu bedrohen<sup>967</sup> – und deshalb auch in der Lage ist, die Friedensbedrohung aufzuheben. Werden der vom Sicherheitsrat durch die Maßnahmen nach Art. 41 SVN zu sichernde Weltfrieden und die internationale Sicherheit durch ein konkretes Verhalten eines nichtstaatlichen Akteurs beeinträchtigt, so verlangt das Interesse der Staatengemeinschaft an der Wiederherstellung bzw. Wahrung des Friedens eine Einwirkung auf gerade diese Individuen. Die hier zu untersuchenden Maßnahmen dienen – ungeachtet der Grundsatzfrage, ob es sich dabei inhaltlich um Identisches handelt<sup>968</sup> – auch sowohl der Wahrung des

---

965 Starck, Die Rechtmäßigkeit von UNO-Wirtschaftssanktionen, S. 63.

966 So Herdegen, FS Bernhardt, S. 103 (107) zu Art. 42 SVN.

967 So im Ergebnis auch Klein, AVR 30 (1992), 101 (104).

968 So Dicke/Rengeling, Die Sicherung des Weltfriedens durch die Vereinten Nationen, S. 23, die von einem tautologischen Verhältnis sprechen; anders Lailach, Die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit als Aufgabe des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, S. 249ff., der annimmt, ein Zustand des Weltfriedens müsse nicht einhergehen mit einem Zustand internationaler Sicherheit; so könne es etwa einen labilen Frieden geben, der mit großer Wahrscheinlichkeit in absehbarer Zeit zusammenbrechen werde, so dass zwar objektive, aber keine subjektive Sicherheit bestehe (S. 250); Wolfrum, in: Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, Art. 1 Rn. 4, geht von unterschiedlichen, wenn auch verwandten und überschneiden-

Weltfriedens – bei einem weit verstandenen Friedensbegriff – als auch der internationalen Sicherheit. Die verbindliche Anordnung von Maßnahmen gegen Privatpersonen ist die konsequente Fortführung der Annahme einer Friedensbedrohung durch private Akteure.<sup>969</sup>

Dieses Auslegungsergebnis wird durch die Praxis des Sicherheitsrates<sup>970</sup> bestätigt. Nicht nur das Vorgehen gegen Nichtmitgliedstaaten – so aus Sicht des Sicherheitsrates etwa in der Jugoslawien-Resolution 757 (1992)<sup>971</sup> – aus Gründen des universellen Anspruchs des Prinzips der kollektiven Sicherheit im Rahmen der Vereinten Nationen<sup>972</sup>, sondern insbesondere die Errichtung der internationalen Strafgerichtshöfe<sup>973</sup> hat gezeigt, dass der Sicherheitsrat in seiner friedenswahrenden Tätigkeit nicht auf Völkerrechtssubjekte beschränkt ist. Die Begründung der Jugoslawien- und Ruanda-Tribunale hat im übrigen ebenso die fehlende Beschränkung auf bestimmte Handlungsformen demonstriert wie die Einsetzung der United Nations Compensation Commission (UNCC) zur Durchsetzung von Schadensersatzansprüchen gegen den Irak<sup>974</sup>.

Während der Sicherheitsrat mithin im Rahmen des VII. Kapitels seine Maßnahmen grundsätzlich gegen nichtstaatliche Akteure richten durfte, erweist sich allerdings die konkrete Festlegung der Adressaten durch den Sicherheitsratsausschuss bei den Al-Qaida-Angehörigen als problematisch. Denn hier hat der Sicherheitsrat sich partiell zum Exekutivorgan<sup>975</sup> aufgeschwun-

---

den Konzepten aus, wobei sich der Grad der inhaltlichen Überschneidung danach richtet, wie weit der Begriff „Frieden“ gefasst werde.

969 So im Ergebnis auch Bruha, AVR 2002, 383 (392).

970 Siehe dazu oben B.II.2.d.

971 Im Fall der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien/Montenegro), die sich zwar selbst als identisch mit dem ehemaligen Jugoslawien ansah, was – so der Sicherheitsrat in der Resolution 757 (1992) – nicht auf allgemeine Zustimmung in den Vereinten Nationen traf, ergingen aus seiner Sicht Sanktionen gegen einen nicht anerkannten Staat.

972 Vgl. Hasse, Wirtschaftliche Sanktionen als Mittel der Außenpolitik (Rhodesien-Embargo), S. 80; Ress, Das Handelsembargo, S. 75.

973 S/RES/808 (1993) vom 22.2.1993 und 827 (1993) vom 25.5.1993 (Jugoslawien); S/RES/955 (1994) vom 8.11.1994 (Ruanda).

974 S/RES/687 (1991) vom 3.4.1991. Dieses Unterorgan des Sicherheitsrates wickelte Schadensersatzansprüche von über 2,6 Millionen Klägern (Einzelpersonen, Unternehmen, Staaten) im Zusammenhang mit der völkerrechtswidrigen Besetzung Kuwaits durch Irak ab. Siehe dazu Hellmann, Das Irak-Embargo als Schadensursache, S. 199ff.; Bruha/Krajewski, VN 1998, 13 (14).

975 Zur Tätigkeit des Sicherheitsrates als Exekutivorgan bei Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung auch Tomuschat, DÖV 2006, 357 (358).

gen, dem regelmäßig die Umsetzung allgemeiner Regelungen, d.h. die Anwendung abstrakter Kriterien auf den konkreten Fall zukommt. Insoweit verbleibt den Mitgliedern der Vereinten Nationen überhaupt kein eigener Handlungsspielraum mehr, der ihnen bei den sonstigen Terroristen durch die Individualisierung des Adressatenkreises zukommt. Sie haben dort demgemäß auch die Möglichkeit, durch die Festlegung der Eingriffsschwelle, d.h. durch die Bestimmung der Voraussetzungen für die Anwendbarkeit der Maßnahmen, etwa die Beachtung ihres jeweiligen Grundrechtsstandards sicherzustellen. Anders stellt sich die Situation aber dar, wenn der Sicherheitsrat einem Verwaltungsakt ähnlich – jedenfalls auf der einen Seite, für die Dritten gilt dies ja nicht – die genauen Adressaten festlegt. Die konkreten Listen sind insoweit nicht mit länderspezifischen Embargos vergleichbar, die die Gebietsansässigen des Zielstaates (und mit ihnen in Kontakt stehende Dritte) betreffen. Denn vorliegend erfolgt nicht eine der Exekutive zukommende Subsumtion unter den Begriff des Terrorismus, also eine konkrete Einzelfallprüfung, sondern der Adressatenkreis ist insoweit individualisiert und abschließend festgelegt.

Weil hier bereits auf Ebene der Vereinten Nationen die Adressaten zwingend festgelegt werden und die Staaten völkerrechtlich verpflichtet sind, dies so umzusetzen, können sie etwa nicht mehr selbständig überprüfen, ob der diesen Personen gemachte Vorwurf der Anhängerschaft/Unterstützung von Al Qaida berechtigt ist bzw. auf hinreichenden Verdachtsmomenten fußt. Daraus ergeben sich Grundrechts- und vor allem Rechtsschutzprobleme hinsichtlich der unmittelbar wirksamen Umsetzungsakte, auf die noch einzugehen sein wird. Demgegenüber könnte man allerdings Effektivitätsgründe – nur ein weltweites Vorgehen gegen eine bestimmte Person sichert die volle Wirksamkeit der Maßnahmen zur Finanzierungsbekämpfung des Terrorismus – und damit das Ziel der Friedenssicherung anführen. Letztlich wird man die (Völker-)Rechtmäßigkeit der getroffenen Maßnahmen aufgrund des weiten Ermessensspielraums des Sicherheitsrates gerade auf der Rechtsfolgenseite, der ihm grundsätzlich alle Maßnahmen erlaubt, die der Sicherung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit dienen, noch bejahen müssen; zu kritisieren ist das Vorgehen gegen namentlich benannte Personen im Rahmen der Resolution 1390 (2002) aber gleichwohl.

### **bb. Erlass generell-abstrakter Regeln**

Mit der Bejahung einer Kompetenz des Sicherheitsrates zu personenbezogenen Maßnahmen ist die Frage noch nicht beantwortet, ob der Sicherheitsrat auch generell-abstrakte und damit Regelungen legislativen Charakters erlassen durfte. Von der Resolution 1373 (2001) werden alle (mutmaßlichen) Terroristen erfasst. Auch die Resolution 1390 (2002) hinsichtlich des Al-Qaida-

Netzwerkes erstreckt sich nicht nur auf die Attentäter des 11. September 2001 oder auf konkret in Anschläge verstrickte oder solcher verdächtiger Personen oder Gruppen. Das Besondere an den Resolutionen ist damit, dass sie und die in ihr den Mitgliedstaaten aufgegebenen Maßnahmen Geltung über den konkreten Fall hinaus beanspruchen. Den Mitgliedstaaten wurde nicht nur aufgegeben, anlässlich der Anschläge des 11. September 2001 einen bestimmten Personenkreis freiheitsbeschränkenden Maßnahmen zu unterwerfen. Sie wurden vielmehr verpflichtet, die finanziellen Ressourcen aller Terroristen auszutrocknen. Der Sicherheitsrat hat also insoweit präventive Maßnahmen zur Vorbeugung künftiger Terrorakte gegen eine unbestimmte Vielzahl von Adressaten ergriffen.

Dass der Sicherheitsrat im Rahmen des Art. 39 SVN auch zur Bekämpfung abstrakter Phänomene tätig werden darf, ist bereits festgestellt worden.<sup>976</sup> Nunmehr stellt sich allerdings die Frage, wie weit die Kompetenzen des Sicherheitsrates im Rahmen des Art. 41 SVN reichen und ob er sich etwa auch dann im Rahmen der Charta hält, wenn er sogenannte Vorfeldmaßnahmen trifft.<sup>977</sup> Dem Sicherheitsrat müssten also nach Art. 41 SVN gefahrenabwehrrechtliche legislative Kompetenzen zukommen.

Herkömmliche staatenorientierte Sanktionsmaßnahmen sind insoweit konkret, als sie auf eine bestimmte Situation in einem Land oder eine konkrete zwischenstaatliche Auseinandersetzung bezogen sind und damit naturgemäß auslaufen, sobald diese Konflikte beendet sind. Demgegenüber sind die Resolutionen 1373 (2001) und 1390 (2002), wenngleich veranlasst durch die Anschläge des 11. September 2001, nicht – vergleichbar den auf die Beseitigung eines konkreten Zustandes gerichteten Embargos – spezifisch auf diese bezogen. Das heißt, es fehlt jede explizite oder implizite zeitliche oder geographische Begrenzung<sup>978</sup>, aber auch jede Einschränkung des Adressatenkreises, weshalb der Sicherheitsrat letztlich vergleichbar einem (Rahmen-/Richtlinien-) Gesetzgeber neues zwingendes, abstrakt-generelles internationales Recht geschaffen hat.<sup>979</sup>

Schon nach dem Wortlaut des Art. 41 SVN darf der Sicherheitsrat alle Maßnahmen treffen, die seinen Beschlüssen nach Art. 39 SVN Wirksamkeit verleihen. Sie dürfen sich also gerade auch auf den präventiven Bereich erstrecken, ohne dabei gegen den – polizeirechtlich gesprochen – Störer ge-

976 Siehe dazu oben D.I.2.b.bb.(4).

977 Vgl. Peterke, *Humanitäres Völkerrecht* 2001, 217 (218).

978 Szasz, *AJIL* 2002, 901 (902).

979 Tomuschat, *EuGRZ* 2002, 535 (537); Peterke, *Humanitäres Völkerrecht* 2001, 217 (221); Finke/Wandscher, *VN* 2001, 168 (172).

richtet sein zu müssen<sup>980</sup>. Der Wortlaut des Art. 41 SVN bietet allerdings keinen Aufschluss über legislative Kompetenzen des Sicherheitsrates. Insbesondere ist Art. 41 SVN, der lediglich eine beispielhafte Aufzählung enthält, nicht zu entnehmen, dass der Erlass generell-abstrakter Regeln nicht zu den vom Sicherheitsrat zur Wahrung des Weltfriedens zulässigerweise zu erlassenden Maßnahmen zählt. Systematische Gründe sprechen eher gegen eine solche Kompetenz des Sicherheitsrates. Denn die Zuständigkeit der Generalversammlung als Plenarorgan für die fortschreitende Entwicklung des Völkerrechts und dessen Kodifizierung (vgl. Art. 13 Abs. 1 a SVN) wahrt in besonderer Weise wegen der Beteiligung aller Mitgliedstaaten den Grundsatz der souveränen Gleichheit der Mitgliedstaaten (Art. 2 Abs. 1 SVN) und aus Gründen der fehlenden bindenden Rechtsetzungsbefugnis auch demokratische Erfordernisse – die jeweiligen Maßnahmen bedürfen der innerstaatlichen Ratifizierung.<sup>981</sup> Beim Sicherheitsrat, der über die Rechtsmacht zu rechtsverbindlichen Beschlüssen verfügt, fehlt es nicht nur an der repräsentativen Zusammensetzung, sondern auch an der – für Legislativakte eigentlich konstitutiven – demokratischen Legitimität.

Der Sinn und Zweck des Art. 41 SVN unter besonderer Berücksichtigung des Effektivitätsgrundsatzes spricht jedoch dafür, dem Sicherheitsrat umfassende Befugnisse zur Abwendung von Gefahren für den Weltfrieden zuzubilligen. Die hier getroffenen abstrakt-generellen Regelungen entsprechen der Art der festgestellten Friedensbedrohung.<sup>982</sup> Dadurch, dass der Sicherheitsrat auf der Tatbestandsebene alle Anschläge des internationalen Terrorismus als Friedensbedrohung eingestuft hat, hat er sichergestellt, dass die gegen alle internationalen Terroristen gerichteten Regelungen auf der Rechtsfolgenseite erforderlich sind, um dem Beschluss nach Art. 39 SVN zur Wirksamkeit zu verhelfen. Die hier den Staaten auferlegten Verpflichtungen waren aufgrund der Besonderheiten einer bestimmten Gefahr – hier des sog. neuen Terrorismus – erforderlich, damit eine Feststellung nach Art. 39 SVN nicht wirkungslos bleibt. Damit gelten für die Bejahung einer Befugnis zu abstrakt-generellen Regelungen im wesentlichen die Argumente, die oben bereits für eine Kompetenz des Sicherheitsrates zur Bekämpfung abstrakter Phänomene im Rahmen des Art. 39 SVN angeführt wurden.<sup>983</sup> Soll der Sicherheitsrat seiner Aufgabe als Weltfriedensbewahrer gerecht werden, bedarf es Maßnahmen, die das Phänomen internationaler Terrorismus wirksam bekämpfen. Daran fehlte es, wenn der Sicherheitsrat immer

---

980 Schilling, AVR 1995, 67 (88, 93).

981 Aston, ZaöRV 2002, 257 (281).

982 Aston, ZaöRV 2002, 257 (269).

983 Vgl. oben D.I.2.b.bb.(4).

nur in Reaktion auf bestimmte Terroranschläge bezüglich bestimmter – wenn auch weit gefasster – Täterkreise Maßnahmen erlassen dürfte.

Der Sicherheitsrat hat schließlich ohnehin aus diesen besonderen sowie den mehrfach ausgeführten allgemeinen Erwägungen auch im Rahmen des Art. 41 SVN einen weiten Ermessensspielraum, solange die Maßnahmen im Zusammenhang mit der Sicherung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit stehen.<sup>984</sup> Schließlich ist insoweit – unter dem Stichwort „Praxis“ – auch zu berücksichtigen, dass die Gesamtheit der Mitgliedstaaten dem Sicherheitsrat nach dem 11. September diese Rechtsmacht nicht etwa aberkannte, sondern gerade auch die Generalversammlung die Resolutionen des Sicherheitsrates bestätigte.<sup>985</sup>

Auch die inhaltlich überaus detaillierte Ausgestaltung der von den Staaten zu ergreifenden Maßnahmen dient der Weltfriedenssicherung. Der Kritik am internationalen Ersatzgesetzgeber Sicherheitsrat<sup>986</sup> kann entgegengehalten werden, dass dies nicht nur Wortlaut sowie Sinn und Zweck des Art. 41 SVN erlauben, sondern der Effektivitätsgrundsatz eine solche Vorgehensweise gebietet. Denn nur durch übereinstimmende Regularien in den Staaten können die Finanzquellen der Terroristen bestmöglich ausgetrocknet werden. Im übrigen ist die materielle Konkretheit der Regelungen nichts Neues gegenüber zahlreichen staatenorientierten Wirtschaftsembargos, in denen der Sicherheitsrat seinen Mitgliedern aufgab, der Bevölkerung bestimmte Handlungen zu untersagen.

### **b. Persönlicher Anwendungsbereich**

Die Beschränkungsmaßnahmen richten sich gegen eine Vielzahl von Personen. Dass der Sicherheitsrat die Staaten zu Maßnahmen gegen eine unbestimmte Vielzahl von (mutmaßlichen) Terroristen verpflichtet hat, ist angesichts der vorstehenden Ausführungen nicht zu beanstanden. Da er zur Bekämpfung des Terrorismus vorliegend generell-abstrakte, gefahrenabwehrrechtliche Maßnahmen festgelegt hat und festlegen durfte, ist die Zielgruppe zulässigerweise nicht auf diejenigen beschränkt, denen die Anschläge von New York und Washington zurechenbar sind. Erkennt man dem Sicherheitsrat die Befugnis zu, sich derart einem abstrakten Phänomen zuzuwenden, ist er als Konsequenz daraus auch befugt, die Sanktionsmaßnahmen auf der

984 So, wenn auch mit einiger Kritik, im Ergebnis auch Aston, ZaöRV 2002, 257 (284).

985 Vgl. etwa Resolution 56/88 der Generalversammlung vom 12.12.2001.

986 Vgl. etwa Müller, FAZ vom 22.11.2003, Nr. 272, S. 8, FAZ vom 23.10.2004, Nr. 248, S. 1, FAZ vom 3.9.2005, Nr. 205, S. 10; Peterke, Humanitäres Völkerrecht 2001, 217 (221); Finke/Wandscher, VN 2001, 168 (172); Tomuschat, EuGRZ 2002, 535 (537).

Grundlage des Art. 41 SVN auf alle (mutmaßlichen) internationalen Terroristen zu erstrecken.

Nach Nr. 1 c) der Resolution 1373 (2001) sind Zielsubjekt allerdings alle „Personen, die terroristische Handlungen begehen, zu begehen versuchen oder sich an der Begehung beteiligen oder diese erleichtern, sowie von Institutionen, die unmittelbar oder mittelbar im Eigentum oder unter der Kontrolle dieser Personen stehen und von Personen und Institutionen, die im Namen oder auf Anweisung dieser Personen handeln.“ Da damit alle Terroristen erfasst werden, stellt sich die Frage des internationalen Bezuges, der Bedrohung des Weltfriedens durch diese Personen. Bei dem Kreis der Al-Qaida-Zugehörigen ergibt sich dieser Bezug schon aus der Internationalität dieses weltweiten Terrornetzwerkes, sowohl hinsichtlich der Akteure als auch der Ziele. Bei Akteuren wie der ETA, der IRA etc., die lokal agieren und allein lokale Ziele verfolgen und bei denen man – jedenfalls bisher – wohl nicht annehmen kann, dass ihre Aktionen die internationale Sicherheit und den Weltfrieden gefährden, ist der internationale Bezug aber nicht erkennbar. Die Wahrung des nationalen (Staats-)Friedens ist nicht Bestandteil der Friedenssicherungsaufgabe der Vereinten Nationen – zumindest solange nicht, als der internationale Friede dadurch nicht tangiert wird.<sup>987</sup> Diese Terrorgruppen sind seit Jahrzehnten aktiv, werden primär einzelstaatlich (mit wechselnden, teilweise mäßigem Erfolg) bekämpft, stellen aber keine den Al-Qaida-Terroristen vergleichbare internationale Bedrohung dar. Zwar hat der Sicherheitsrat in seiner bisherigen Praxis Friedensbedrohungen auch bei allein binnenstaatlichen Vorgängen wie innerstaatlichen Menschenrechtsverletzungen angenommen, sich dabei aber auf besonders gravierende Fälle beschränkt, bei denen wegen ihres Ausmaßes und ihrer Intensität eine Bedrohung des Weltfriedens angenommen wurde. So schwerwiegend beispielsweise der Terrorismus der ETA in Spanien im Einzelfall sein mag, eine Bedrohung des internationalen Friedens vermag er nicht zu konstituieren. Da dem Sicherheitsrat aber im Rahmen des Kapitels VII nur die Bekämpfung solcher Bedrohungen zukommt, ist er im Rahmen des Art. 41 SVN auch auf Maßnahmen gegen solche Personen beschränkt, die den Weltfrieden und die internationale Sicherheit bedrohen können.<sup>988</sup>

Da sich die Maßnahmen auf der Rechtsfolgenseite aber auf die Feststellung des Sicherheitsrates nach Art. 39 SVN, Anschläge des internationalen Terrorismus bedrohten den Weltfrieden, beziehen, kann die Verpflichtung der

---

987 Leiß, Interventionen des Sicherheitsrates bei innerstaatlich begangenen Menschenrechtsverletzungen, S. 65.

988 So im Ergebnis auch Bassiouni, Harvard International Law Journal, Vol. 43, 83 (93).

Mitgliedstaaten chartakonform ausgelegt werden. Sie sind deshalb nur zu Maßnahmen gegen solche Akteure völkerrechtlich verpflichtet, die den Weltfrieden und die internationale Sicherheit bedrohen. Weil der Sicherheitsrat bei der Umsetzung der Resolution 1373 (2001) den Mitgliedstaaten auch die namentliche Festlegung der Zielsubjekte überlassen hat, er also in diesem Bereich nicht selbst Terrorlisten aufstellt, ist eine solche chartakonforme Auslegung auch möglich. Dies hat zur Folge, dass der Sicherheitsrat bei einer solchen Auslegung auch im Rahmen des Art. 41 SVN insgesamt innerhalb seiner Befugnisse gehandelt hat.

### c. Vereinbarkeit mit Rechtsgrundsätzen der Charta

Die nach dem Vorstehenden mit Art. 41 SVN vereinbaren Maßnahmen des Sicherheitsrates müssten, um nicht als *ultra vires* eingestuft zu werden, auch mit den übrigen Chartabestimmungen vereinbar sein.

#### aa. Beachtung der staatlichen Souveränität

Insoweit stellt sich zunächst die Frage, ob der Sicherheitsrat bei seinem Beschluss der Maßnahmen nach Art. 41 SVN die staatliche Souveränität ausreichend beachtet hat. Der Grundsatz der einzelstaatlichen Souveränität findet nicht nur im Interventionsverbot<sup>989</sup>, einem der konstitutiven Grundprinzipien der Völkerrechtsordnung<sup>990</sup>, dessen Schutzgut die Souveränität eines Staates ist<sup>991</sup>, seinen Ausdruck, sondern ist auch in zahlreichen Vorschriften der Charta verankert. Die Vereinten Nationen setzen sich gem. Art. 1 Ziff. 2 SVN unter anderem für auf der Achtung vor dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker beruhende Beziehungen zwischen den Nationen ein. Diese Formulierung greift Art. 55 SVN erneut auf. Nach Art. 2 Ziff. 7 SVN sind die Vereinten Nationen nicht befugt, in Angelegenheiten einzugreifen, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören, und die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, solche Angelegenheiten einer Regelung auf Grund dieser Charta zu unterwerfen. Den Organen der Vereinten Nationen ist es also nicht gestattet, in den den Staaten

---

989 Siehe hierzu Fischer, in: Ipsen, Völkerrecht, Rn. 50ff.; Epping, in: Heintze (Hrsg.), Von der Koexistenz zur Kooperation, S. 89 (106); Bryde, FS Schlochauer, S. 227ff.; Bockslaff, Das völkerrechtliche Interventionsverbot als Schranke außenpolitisch motivierter Handelsbeschränkungen, S. 28ff. Zur Bedeutung des Interventionsverbots für Handelsembargos vgl. Neuss, Handelsembargos zwischen Völkerrecht und IPR, S. 34ff.; Neumann, Internationale Handelsembargos und privatrechtliche Verträge, S. 98ff.; Gornig, JZ 1990, 113 (116ff.).

990 Bryde, FS Schlochauer, S. 227 (228).

991 Gornig, JZ 1990, 113 (116ff.); vgl. dazu Puttler, Völkerrechtliche Grenzen von Export- und Reexportverboten, S. 71.

zur Regelung vorbehaltenen Bereich der *domestic jurisdiction* einzugreifen.<sup>992</sup> Nach Art. 2 Ziff. 1 SVN schließlich beruht die Organisation auf dem Grundsatz der souveränen Gleichheit aller ihrer Mitglieder. Bei einem Konzept der kollektiven Sicherheit wie dem der Vereinten Nationen bleiben die Staaten als souveräne und gleiche Einzelsubjekte erhalten.

Da der Sicherheitsrat aber zugleich für die Wahrung der internationalen Sicherheit und des Weltfriedens Sorge zu tragen hat, kann der den friedensbewahrenden Befugnissen des Sicherheitsrates nach Kapitel VII der Charta gegenüberstehende Begriff der staatlichen Souveränität nur als relativer Begriff verstanden werden.<sup>993</sup> Beide Rechtsgüter, Friedenssicherung und Souveränität, sind gleichermaßen zu verwirklichen. Da sie aber in einem antithetischen Verhältnis stehen, ist im Wege der Auslegung nach dem Grundsatz der praktischen Konkordanz ein Ausgleich zwischen ihnen zu suchen.<sup>994</sup> Auch wenn der Begriff der Souveränität ständigem Wandel unterworfen ist und durch neuere Entwicklungen des Völkerrechts fortlaufend neu definiert wird<sup>995</sup>, wird man allerdings einen unantastbaren Kernbereich der inneren Souveränität der Mitglieder annehmen müssen.<sup>996</sup> Die inhaltlich unabdingbaren Souveränitätsrechte und ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehörenden Angelegenheiten müssen unantastbar bleiben. Als traditioneller Bestandteil der Vorbehaltssphäre gelten der weitestgehende Eingriffsbereich der staatlichen Rechtsordnung, das Strafverfolgungs- und Strafrecht<sup>997</sup> sowie die grundlegenden Fragen der Bestimmung der Verfassungs- und Wirtschaftsordnung, des politisch-sozialen und des kulturellen Systems.<sup>998</sup> Von Bedeutung ist der Gesichtspunkt der staatlichen Souveränität insbesondere bei innerstaatlichen (friedensbedrohenden) Vorgängen. In diesem Sinne kommt dem in Art. 2 Ziff. 7 SVN verankerten Interventionsverbot auch allein die Funktion einer Kompetenzzuweisung zwischen den Vereinten Nationen und dem jeweiligen Mitgliedstaat zu – es ist also aus-

---

992 Bockslaff, Das völkerrechtliche Interventionsverbot als Schranke außenpolitisch motivierter Handelsbeschränkungen, S. 47.

993 Schilling, AVR 1995, 67 (69).

994 Schilling, AVR 1995, 67 (77).

995 Bruha/Krajewski, VN 1998, 13 (15).

996 Vgl. dazu auch Petersmann, ZVglRWiss 80 (1981), 1 (9).

997 Siehe dazu Ipsen, VN 1992, 41 (45).

998 Garçon, Handelsembargen der Europäischen Union auf dem Gebiet des Warenverkehrs gegenüber Drittstaaten, S. 178.

schließlich auf das Verhältnis zwischen den Vereinten Nationen und dem betroffenen Staat anwendbar.<sup>999</sup>

Die Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung nach Art. 41 SVN bezwecken zwar nicht einen Eingriff in die inneren Angelegenheiten eines Landes (etwa aufgrund binnenstaatlicher Vorgänge). Der Kernbereich der Souveränität könnte aber insoweit angetastet sein, als der Sicherheitsrat mit seiner quasi-legislativen Betätigung – der Verhängung detaillierter, abstrakt-genereller Maßnahmen gegen Individuen – und teilweise sogar zugleich exekutiven Betätigung – der namentlichen Festlegung des Adressatenkreises durch den Sanktionsausschuss bei Bin Ladin, Al Qaida, Taliban – in den klassischen Bereich einzelstaatlicher Tätigkeit (aller Mitgliedstaaten) vorgedrungen ist.

Das Interventionsverbot kann nur betroffen sein, wenn es sich bei den Maßnahmen um eine Einmischung in Angelegenheiten der Einzelstaaten handelt, die ihrer alleinigen staatlichen Zuständigkeit unterliegen und nicht Gegenstand völkerrechtlicher Regelungen sind. Die grundsätzlich völkerrechtlich einschränkbaren Souveränitätsrechte sind hinsichtlich ihres Inhalts vom jeweiligen Umfang der völkerrechtlich vereinbarten Rechte und Pflichten abhängig.<sup>1000</sup> Hier hat der Sicherheitsrat zwar detaillierte, abstrakt-generelle – und hinsichtlich des Al-Qaida-Netzwerkes auch personell vorgegebene – Maßnahmen erlassen. Jedoch konnte zum einen wegen der Friedensbedrohung durch den internationalen Terrorismus eine grundsätzliche Zuständigkeit angenommen werden und zum anderen wurden die oben genannten exklusiven einzelstaatlichen Bereiche nicht tangiert. Darüber hinaus wird man im Hinblick auf die Wurzeln des Interventionsverbotes, welches früher lediglich die Androhung oder Anwendung militärischer Gewalt erfasste und insbesondere die Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Landes durch Sanktionen gegen dieses selbst verhindern sollte, ein Eingreifen in die Vorbehaltssphäre alleiniger staatlicher Zuständigkeit erheblichen Ausmaßes<sup>1001</sup> fordern müssen. Das kann aber allein wegen des abstrakt-generellen Charakters der Regelungen oder wegen des kaum noch vorhandenen Umsetzungsspielraums der Mitgliedstaaten bei den personenbezogenen Maßnahmen nicht angenommen werden.

---

999 Bockslaff, Das völkerrechtliche Interventionsverbot als Schranke außenpolitisch motivierter Handelsbeschränkungen, S. 47.

1000 Petersmann, ZVglRWiss 80 (1981), 1 (8).

1001 Garçon, Handelsembargen der Europäischen Union auf dem Gebiet des Warenverkehrs gegenüber Drittstaaten, S. 178, fordert sogar ein Ausmaß, dass sie mit der Intensität militärischer Gewalt noch vergleichbar erscheint.

Schließlich ist auch die Souveränität der Staaten, deren Nationalität die Ge- listeten des Al-Qaida-Sanktionsregimes besitzen oder auf deren Gebiet sie sich aufhalten, nicht beeinträchtigt. Zwar steht der Annahme, dies sei eine Intervention in ihre inneren Angelegenheiten, nicht entgegen, dass der Si- cherheitsrat den internationalen Terrorismus unter Art. 39 SVN subsumier- te.<sup>1002</sup> Denn es ist bereits festgestellt worden, dass der Sicherheitsrat bei sei- nem Handeln Grenzen aus der Charta und damit auch Grenzen, die sich aus dem Interventionsverbot ergeben, unterliegt. Es fehlt aber deshalb an einer Beeinträchtigung der staatlichen Souveränität, weil es sich bei der Friedens- bedrohung und damit auch bei den Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung nicht um allein innerstaatliche Angelegenheiten handelt.

### **bb. Verhältnismäßigkeit**

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, bei dem es um die Rechtmäßigkeit der Verbindung eines angestrebten Ziels mit dem zu seiner Erreichung ein- gesetzten Mittel geht, ist inzwischen als allgemeines Prinzip des Völker- rechts anerkannt, nachdem er zunächst vor allem für das gewohnheitsrecht- liche Selbstverteidigungsrecht sowie bei der Anwendung von Repressalien galt.<sup>1003</sup> Fraglich ist allerdings seine Verankerung in der UN-Charta bzw. seine Bindungswirkung für den Sicherheitsrat bei der Verhängung von Maß- nahmen gem. Art. 41 SVN.<sup>1004</sup>

Bereits die Systematik des VII. Kapitels der Charta lässt eine Orientierung am Verhältnismäßigkeitsprinzip erkennen. Die Art. 40 bis 42 SVN enthalten ein abgestuftes Sanktionssystem in einer Reihenfolge zunehmender Intensi- tät, beginnend mit den mildereren Mitteln (Art. 40 SVN, vorläufige Maßnah- men) bis hin zu den einschneidendsten (Art. 42 SVN, militärische Maßnah-

---

1002 So aber Gramlich, in: Ehlers/Wolffgang/Lechleitner (Hrsg.), Risikomanagement im Exportkontrollrecht, S. 135 (183).

1003 Kotzur, AVR 2002, 454 (476); Verdross/Simma, Universelles Völkerrecht, § 1343, S. 911; Frowein, in: Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, Art. 42 Rn. 11; Partsch, EuGRZ 1991, 469 (471); Bruha/Krajewski, VN 1998, 13 (15); Gading, Der Schutz grundlegender Menschenrechte durch militärische Maßnahmen des Sicher- heitsrates, S. 222f.; Bauer, Effektivität und Legitimität, S. 230.

1004 Vgl. Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 261 m.w.N.; dafür: Herdegen, Die Befugnisse des UN-Sicherheitsrates, S. 30; Bruha/Krajewski, VN 1998, 13 (17); für Art. 42 auch Frowein, in: Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, Art. 42 Rn. 11; ablehnend Lorinser, Bindende Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Na- tionen zur Friedenssicherung und Überprüfung durch den Internationalen Gerichtshof, S. 48.

men).<sup>1005</sup> Dementsprechend legt Art. 42 SVN als Voraussetzung für die Anwendung militärischer Maßnahmen fest, dass der Sicherheitsrat der Auffassung ist, Maßnahmen nach Art. 41 würden unzulänglich sein oder hätten sich bereits als unzulänglich erwiesen. Darauf, dass der Sicherheitsrat bei der Verhängung der Maßnahmen der jeweiligen Stufe dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz unterliegt, deuten die Formulierungen in den Art. 40 und 42 SVN hin. Nach Art. 40 SVN kann der Sicherheitsrat die Parteien auffordern, den von ihm für „notwendig“ erachteten vorläufigen Maßnahmen Folge zu leisten. In Art. 42 SVN ist von „erforderlichen Maßnahmen“ die Rede. Zwar zeigt der Wortlaut des Art. 40 SVN, dass es im Ermessen des Sicherheitsrates steht, über die Notwendigkeit der Maßnahmen zu entscheiden. Das ist aber lediglich Ausdruck des dem Sicherheitsrat gewährten weiten Einschätzungsspielraums und bedeutet nicht, dass die Erforderlichkeit keine Grenze für das Handeln des Sicherheitsrates darstellt.<sup>1006</sup> Daraus lässt sich insgesamt schließen, dass bei Zwangsmaßnahmen des Sicherheitsrates die eingesetzten Mittel nicht außer Verhältnis zum angestrebten Zweck stehen sollen. Der Sicherheitsrat muss also abwägen, ob der Einsatz der Sanktionen in einem vernünftigen Verhältnis zum angestrebten Ziel der Sanktionen steht.<sup>1007</sup> Die konkreten Umstände des Einzelfalles beeinflussen damit im Rahmen einer Abwägung die rechtliche Beurteilung.<sup>1008</sup>

Eine absolute Grenze der Handlungsbefugnis des Sicherheitsrates bedeutet der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz aber nicht. Denn gerade die Frage der Eignung und Erforderlichkeit einer bestimmten Sanktion erfordert eine tatsächliche Prognose und die Prüfung der Angemessenheit einer Maßnahme eine Bewertung, hinsichtlich derer dem Sicherheitsrat ein weiter Einschätzungsspielraum zukommt.<sup>1009</sup> Die Abwägung zwischen dem angestrebten Ziel und dem dazu eingesetzten Mittel und damit der Ausgleich des Spannungsverhältnisses zwischen dem bewirkten Eingriff und seinen Folgen einerseits sowie der Sicherung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit andererseits ist nach der Charta gerade Aufgabe des Sicherheitsrates. Insbesondere fallen diejenigen Elemente der Abwägung, die Zweckmäßigkeitserwägungen betreffen, aufgrund der politischen Natur der Entscheidung des Sicherheitsrats in seinen ausschließlichen Bewertungsspiel-

---

1005 Starck, Die Rechtmäßigkeit von UNO-Wirtschaftssanktionen, S. 177; Herdegen, Die Befugnisse des UN-Sicherheitsrates, S. 30.

1006 Frowein, in: Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, Art. 42 Rn. 11.

1007 Bauer, Effektivität und Legitimität, S. 231.

1008 Bruha/Krajewski, VN 1998, 13 (17).

1009 Herdegen, Die Befugnisse des UN-Sicherheitsrates, S. 30.

raum.<sup>1010</sup> Aus dem weiten Spielraum, den Art. 41 SVN dem Sicherheitsrat einräumt, sowie der hohen Bedeutung des Ziels der Friedenssicherung folgt, dass der Sicherheitsrat den Konflikt zugunsten der Friedenssicherung auflösen kann und die von ihm verhängten Maßnahmen grundsätzlich nicht die Schwelle der fehlenden Verhältnismäßigkeit übersteigen.<sup>1011</sup> Die Überprüfung der getroffenen Maßnahme am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz kann sich daher im Sinne einer Vertretbarkeits- oder Evidenzkontrolle<sup>1012</sup> nur darauf erstrecken, ob der Sicherheitsrat dieses Prinzip offensichtlich unberücksichtigt gelassen hat. Insgesamt bedeutet der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit damit nur eine schwache normative Steuerung des Sicherheitsrates bei seinem Handlungsermessen.<sup>1013</sup>

Eine solche evidente Verletzung liegt hier aber nicht vor. Es ist kein Fall gegeben, in dem die Sanktionsmaßnahmen offensichtlich ungeeignet, nicht erforderlich oder ihre Auswirkungen – sowohl für die Souveränität der Staaten<sup>1014</sup> als auch für die betroffenen Individuen – offensichtlich unangemessen im Verhältnis zum Ziel der Maßnahmen sind. Das Ziel der Beschränkungsmaßnahmen, die Finanzressourcen der Terroristen auszutrocknen, kann nicht offensichtlich durch die Maßnahmen nicht erreicht werden, so dass die Tauglichkeit des Mittels nicht von vornherein ausgeschlossen erscheint. Es drängte sich auch kein anderes, weniger einschneidendes, ebenso wirksames Mittel auf. Der Sicherheitsrat hat sich auf das (vorübergehende) Einfrieren von Geldern beschränkt statt die Vermögenswerte insgesamt den Terroristen zu entziehen und darüber hinaus Ausnahme- und Befreiungsmöglichkeiten vorgesehen sowie den Betroffenen zumindest über einen entsprechenden Mechanismus im Sanktionsausschuss die Möglichkeit eingeräumt, über den Heimatstaat auf eine Streichung von der UN-Liste hinzuwirken.<sup>1015</sup> Insgesamt steht die Intensität der Beeinträchtigung von Individualrechten insbesondere unter Berücksichtigung des hohen Grades der Friedensgefährdung durch internationale Terrornetzwerke nicht offensichtlich außer Verhältnis zum Ziel der Sicherung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit.

---

1010 Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 267.

1011 Starck, Die Rechtmäßigkeit der UNO-Wirtschaftssanktionen, S. 174, 183.

1012 So Starck, Die Rechtmäßigkeit der UNO-Wirtschaftssanktionen, S. 181f.

1013 Herdegen, Die Befugnisse des UN-Sicherheitsrates, S. 30f.

1014 Vgl. zu diesem Gesichtspunkt Bruha/Krajewski, VN 1998, 13 (17).

1015 Guidelines of the Committee for the conduct of its work (Leitlinien für die Arbeit des Ausschusses), verabschiedet am 7.11.2002 und geändert am 10.4.2003 und am 21. Dezember 2005, [www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267\\_guidelines.pdf](http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267_guidelines.pdf). (25.3.2006).

### cc. Grundsatz von Treu und Glauben/ Willkürverbot

Die vom Sicherheitsrat verhängten Sanktionen dürften ferner nicht gegen den Grundsatz von Treu und Glauben, der seine Ausprägung als Willkür- und Rechtsmissbrauchsverbot erfährt, verstoßen<sup>1016</sup>. Nach Art. 2 Ziff. 2 SVN erfüllen alle Mitglieder nach Treu und Glauben die Verpflichtungen, die sie mit dieser Charta übernehmen. Der Wortlaut erstreckt die Bindung an diesen Grundsatz zwar allein auf die Mitgliedstaaten. Der Sicherheitsrat dürfte aber wegen der Zielrichtung der an die Organisation Vereinte Nationen gerichteten Vorschrift ebenfalls hieran gebunden sein und damit einer weiteren Schranke der zulässigen Ermessensausübung bei der Verhängung kollektiver Zwangsmaßnahmen unterliegen.<sup>1017</sup> Das Willkürverbot lässt sich dogmatisch auch damit begründen, dass die Gründer der Vereinten Nationen dem Sicherheitsrat keine Befugnis zu diskriminierenden oder rational nicht mehr nachvollziehbaren Maßnahmen verleihen wollten.<sup>1018</sup> Der Sicherheitsrat darf seine Kompetenzen nicht zu einem sachfremden Zweck oder aus sachfremden Motiven, d.h. aus anderen Gründen als zum Zweck der Friedenssicherung, einsetzen.<sup>1019</sup> Dafür fehlen vorliegend jedoch jegliche Anhaltspunkte.

### d. Vereinbarkeit mit den Menschenrechten

Die Untersuchung der Vereinbarkeit der getroffenen Maßnahmen mit den Menschenrechten setzt – neben der sogleich zu erörternden Bindung des Sicherheitsrates an die Menschenrechte – zunächst die Feststellung voraus, dass der Sicherheitsrat mit seinen im Einklang mit Art. 39, 41 der UN-Charta beschlossenen Sanktionen überhaupt völkerrechtliche Normen (außerhalb der Charta) verletzen kann. Denn nach herkömmlichem Verständnis erfüllen Beschlüsse des Sicherheitsrates nach Art. 41 SVN grundsätzlich eine Rechtfertigungsfunktion – sie rechtfertigen Verstöße gegen völkerrechtliche Regeln durch Sanktionsmaßnahmen.<sup>1020</sup> Diese konstitutive Legalisie-

1016 Zur Bindung des Sicherheitsrates an das Willkürverbot vgl. Herdegen, Die Befugnisse des UN-Sicherheitsrates, S. 31.

1017 Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 291; so wohl auch Delbrück, in: Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, Art. 24 Rn. 11.

1018 Herdegen, Die Befugnisse des UN-Sicherheitsrates, S. 31.

1019 Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 292f.; entsprechende Vorwürfe ergingen im Fall der Sanktionen gegen Libyen, wo den Vereinigten Staaten der Missbrauch des Sicherheitsrates zu unilateralen Zwecken gegenüber Libyen vorgeworfen wurde, sowie gegen den Irak, wo teilweise in den Sanktionsmaßnahmen strafende Elemente ausgemacht wurden (nicht nur der Sicherheitsrat, S/PRST/1995/9, auch einzelne Delegierte haben dies ausdrücklich bestritten).

1020 Siehe dazu etwa Ress, Das Handelsembargo, S. 25, 75; Lindemeyer, Schiffsemparago und Handelsemparago, S. 147, 176; Petersmann, ZVglRWiss 1981, 1 (11, 17f.).

rungswirkung<sup>1021</sup> des Sicherheitsratsbeschlusses, die aus der völkervertraglichen Bindung der Mitgliedstaaten an die Satzung der Vereinten Nationen – mit Vorrang vor allen anderen vertraglichen Bindungen (Art. 103 SVN) – resultiert, bedeutet jedoch nichts anderes, als dass im Verhältnis der Staaten untereinander etwaige Völkerrechtsverstöße gegenüber dem Verletzerstaat gerechtfertigt sind. Der Zielstaat einer Embargoresolution des Sicherheitsrates nach Art. 41 SVN kann gegenüber den in Ausführung dieser Resolution durch die Einzelstaaten verhängten Maßnahmen nicht einwenden, es liege eine Völkerrechtsverletzung vor, und darf deshalb auch keine Repressalien ergreifen. Diese Legalisierungswirkung, die auf die *ex-ante*-Verpflichtung der Mitgliedstaaten zurückgeht, den gegen sie gerichteten Sanktionen nicht den Einwand der Völkerrechtswidrigkeit entgegenzuhalten<sup>1022</sup>, greift deshalb nur im Verhältnis der Mitgliedstaaten untereinander ein und vermag Völkerrechtsverletzungen durch individualbezogene UN-Sanktionen nicht auszuschließen.

#### **aa. Bindung des Sicherheitsrates an die Menschenrechte**

Dass der Sicherheitsrat durch die Charta selbst sowie wegen seiner Stellung als Organ der – nur aufgrund übertragener Kompetenzen völkerrechtlich handlungsfähigen – Vereinten Nationen in seinem Handeln rechtlichen Grenzen unterliegt, ist bereits festgestellt worden. Fraglich ist jedoch, ob sich dies auch auf Vorschriften außerhalb der Charta wie die Menschenrechte erstreckt. Grundsätzlich sind internationale Organisationen und ihre Organe an das Völkerrecht gebunden.<sup>1023</sup> Dies gilt demnach auch für den Sicherheitsrat als Organ der Vereinten Nationen<sup>1024</sup>, sofern sich nicht aus der Auslegung der Bestimmungen der Charta anderweitige Schlüsse ziehen lassen.<sup>1025</sup> Denn eine Bindung reicht nur soweit, wie die betreffenden völker-

---

1021 So etwa Schneider, Wirtschaftssanktionen, S. 115.

1022 Ress, Das Handelsembargo, S. 71; Klein, AVR 30 (1992), 101 (106).

1023 Seidl-Hohenveldern/Loibl, Das Recht der internationalen Organisationen, § 3 Rn. 0303.

1024 IGH, advisory opinion vom 21.6.1971 - Legal consequences for states of the continued presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970) -, ICJ Reports 1971, 210 (294): „This is a principle of international law [...] and the Security Council is as much subject to it (for the UN is itself a subject of international law) as any of its individual member States are.“

1025 Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 220.

vertrags- oder -gewohnheitsrechtlichen Regelungen ihrer Natur nach inhaltlich auf ihn anwendbar sind.<sup>1026</sup>

### **(1) Herleitung einer Bindung an Menschenrechte**

Ausgangspunkt der Überlegungen zu Bestehen und Umfang derartiger Bindungen des Sicherheitsrates an das allgemeine Völkerrecht ist die Charta. Art. 41 SVN selbst ist keine Aussage zu materiell-rechtlichen Bindungen des Sicherheitsrates an Vorschriften außerhalb der Satzung zu entnehmen.<sup>1027</sup> Nach Art. 24 Abs. 2 SVN handelt der Sicherheitsrat bei der Erfüllung seiner Pflichten im Einklang mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen. Diese sind in den Art. 1 und 2 der Satzung niedergelegt. Art. 1 Abs. 1 SVN legt eine Bindung an die Grundsätze (d.h. nicht an das gesamte Völkerrecht) der Gerechtigkeit und des Völkerrechts fest – allerdings ausdrücklich nur für Maßnahmen der Vereinten Nationen zur friedlichen Streitbeilegung nach dem VI. Kapitel. Für die Maßnahmen nach dem VII. Kapitel fehlt eine entsprechende Regelung. Eine Bindung des Sicherheitsrates an das Völkerrecht wird hierdurch jedoch nicht grundsätzlich ausgeschlossen.<sup>1028</sup> Darüber hinaus wird aus der Präambel sowie aus Art. 1 Ziff. 1 allgemein deutlich, dass die Vereinten Nationen sich als eine Rechtsgemeinschaft verstehen.<sup>1029</sup>

Art. 103 SVN, wonach die Verpflichtungen aus der Charta Vorrang haben, wenn sich die Verpflichtungen von Mitgliedern der Vereinten Nationen aus dieser Charta und ihre Verpflichtungen aus anderen internationalen Übereinkünften widersprechen, erlaubt keinen Schluss auf eine fehlende Bindung des Sicherheitsrates an das Völkerrecht. Die Vorschrift bezieht sich allein auf die zwischenstaatlichen Vertragspflichten der Mitgliedstaaten; die UN-Charta geht aber davon aus, dass die vor ihrem Inkrafttreten geltenden Normen des allgemeinen Völkerrechts sowie die völkerrechtlichen Verträge und die allgemeinen Rechtsgrundsätze grundsätzlich weitergelten.<sup>1030</sup> Es ist daher unzutreffend, wenn etwa Rat und Kommission im Rahmen des Gerichtsverfahrens bezüglich der EG-Verordnung Nr. 881/2002 die mit Grund-

---

1026 Seidl-Hohenveldern/Loibl, Das Recht der internationalen Organisationen, Rn. 0303ff.; Bleckmann, ZaöRV 37 (1977), 107 (113ff); Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 295.

1027 Starck, Die Rechtmäßigkeit von UNO-Wirtschaftssanktionen, S. 141.

1028 Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 223.

1029 Stein, AVR 1993, 206 (228); Leiß, Interventionen des Sicherheitsrates bei innerstaatlich begangenen Menschenrechtsverletzungen, S. 34f.; Bruha/Krajewski, VN 1998, 13 (16).

1030 Verdross/Simma, Universelles Völkerrecht, § 374, S. 221, und § 94, S. 75.

rechtsverletzungen begründeten Rechtmäßigkeitseinwendungen der auf den Terroristen aufgeführten Kläger unter anderem damit beiseite schieben, Art. 103 SVN schaffe einen „Rechtmäßigkeitseffekt“.<sup>1031</sup> Diese Vorschrift regelt nur aus der Perspektive der Mitgliedstaaten eine Art Normenhierarchie.<sup>1032</sup> Die Regelung räumt der – sonst gleichrangigen – Satzung einschließlich den auf ihrer Grundlage ergehenden Beschlüssen des Sicherheitsrates einen Vorrang gegenüber anderen vertraglichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten ein.<sup>1033</sup> Auf eine fehlende Bindung des Sicherheitsrates an sämtliches Völkerrecht bei seiner Tätigkeit nach den Art. 39 ff. SVN kann hieraus aber nicht geschlossen werden. Die Resolutionen genießen sowohl nach dem Wortlaut, als auch nach Sinn und Zweck des Art. 103 SVN nicht gegenüber sämtlichen entgegenstehenden völkerrechtlichen Normen Vorrang.<sup>1034</sup>

Zur Bindung des Sicherheitsrates an das Völkerrecht im allgemeinen findet sich in der Charta insgesamt keine eindeutige (insbesondere keine bejahende) Aussage. Es bleibt daher bei der grundsätzlichen Annahme, dass der Sicherheitsrat als Organ einer internationalen Organisation bei seiner Tätigkeit dem Völkerrecht unterliegt, wenn nicht chartarechtliche Besonderheiten – etwa das oberste Gebot der Friedenssicherung – Abweichungen erfordern. Fraglich ist aber, ob sich aus der Satzung, die über die Bindung des Sicherheitsrates an das allgemein Völkerrecht keine ausreichenden Anhaltspunkte enthält, nicht jedenfalls eine ausdrückliche Bindung an die Menschenrechte ergibt.<sup>1035</sup>

Zu den nach Art. 24 Abs. 2 SVN vom Sicherheitsrat zu beachtenden Zielen und Grundsätzen gehört nach der Aufzählung in Art. 1 SVN auch die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten. Gemäß Art. 1 Nr. 3 SVN setzen sich die Vereinten Nationen das Ziel, „eine internationale Zusammenarbeit herbeizuführen, um [...] die Achtung vor den Menschenrech-

---

1031 EuG, Urteil vom 21.9.2005 - T-306/01 -, Rn. 207.

1032 Bernhardt, in: Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, Art. 103 Rn. 6, 10; Ress, Das Handelsembargo, S. 60; s. auch IGH, Order vom 14. April 1992 - Case Concerning Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention Arising from the Aerial Incident at Lockerbie: Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom -, ICJ Reports 1992, 3 (15).

1033 Ress, Das Handelsembargo, S. 61; Verdross/Simma, Universelles Völkerrecht, § 94.

1034 So aber Neumann, Internationale Handelsembargos und privatrechtliche Verträge, S. 113, die annimmt, Embargos der Vereinten Nationen seien „zweifelloso völkerrechtsmäßig“ (S. 141).

1035 Dabei geht es nicht darum, ob Individuen sich (subjektiv-rechtlich) darauf berufen können, die Regelungen des Sicherheitsrates verstießen gegen ihre Menschenrechte. Siehe dazu sogleich unter bb.

ten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen“. Auch in der Präambel und in Art. 55 c SVN wird auf die Achtung der Menschenrechte verwiesen. Nach Art. 55 c SVN fördern die Vereinten Nationen die allgemeine Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, um jenen Zustand der Stabilität und Wohlfahrt herbeizuführen, der erforderlich ist, damit zwischen den Nationen friedliche und freundschaftliche Beziehungen herrschen. Zwar kommt diese Aufgabe nach Art. 60 SVN dem der Generalversammlung unterstehenden Wirtschafts- und Sozialrat zu. Art. 1 Ziff. 3 SVN erklärt die Förderung und Festigung der Achtung vor den Menschenrechten aber zu einem für die gesamten Vereinten Nationen verbindlichen Ziel.<sup>1036</sup> Aus der Pflicht zur Förderung folgt jedoch nicht automatisch eine Beschränkung der Kompetenzen des Sicherheitsrates durch die Menschenrechte und Grundfreiheiten.

Der unbestimmte Inhalt des Art. 1 Ziff. 3 SVN wurde durch die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR)<sup>1037</sup> und die im Dezember 1966 beschlossenen, aber erst 1976 in Kraft getretenen Internationalen Pakte über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR)<sup>1038</sup> sowie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPWSKR)<sup>1039</sup> konkretisiert. Allerdings sind die Vereinten Nationen selbst – anders als ihre Mitgliedstaaten – nicht Mitglied derartiger Kodifikationen. Die Vertragsstaaten verpflichten sich, die in den Pakten anerkannten Rechte zu achten und alle Vorkehrungen zu treffen, um die volle Verwirklichung der Rechte zu gewährleisten.<sup>1040</sup> Die konkrete Durchsetzung völkerrechtlich normierter Menschenrechte wird also primär als innerstaatliche Angelegenheit angesehen<sup>1041</sup> – mit dieser Begründung wurde auch die Einbeziehung einer Menschenrechtserklärung in die Charta – ein Vorschlag Panamas – auf der Konferenz von San Francisco abgelehnt.<sup>1042</sup> Von den vertraglichen Bindungen der Mitgliedstaaten kann aber schon wegen der Bestimmung des Art. 103 SVN nicht ohne weiteres auf eine Bindung der Vereinten Nationen geschlossen werden.<sup>1043</sup> Die Allgemei-

---

1036 So auch Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 238.

1037 Resolution 217 der Generalversammlung der VN vom 10.12.1948.

1038 Vom 19.12.1966, abgedruckt in BGBl. II 1973, S. 1533 (Zustimmungsgesetz zum IPBPR).

1039 Vom 19.12.1966, abgedruckt in BGBl. II 1973, S. 1569 (Zustimmungsgesetz zum IPWSKR).

1040 Vgl. jeweils die Art. 2 der Pakte.

1041 Schilling, Internationaler Menschenrechtsschutz, S. 30 Rn. 53.

1042 Siehe dazu Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 238 m.w.N.

1043 Ress, Das Handelsembargo, S. 60.

ne Erklärung der Menschenrechte ist ferner von ihrem Charakter her rechtlich unverbindlich; sie verleiht dem einzelnen keine Rechte und verpflichtet die Mitgliedstaaten nicht einmal rechtlich, deren Grundsätze in ihrem innerstaatlichen Recht zu verwirklichen.<sup>1044</sup> Da sie – mit einem weiten Regelungsgehalt (etwa mit einem Recht auf Arbeit und einem Recht auf bezahlten Urlaub) – also lediglich programmatische Grundsätze<sup>1045</sup> enthält und schon nach dem Willen der Urheber keine bindenden Verpflichtungen entstehen sollten, kann sie allenfalls hinsichtlich bestimmter grundlegender Bestimmungen durch tatsächliche, dauernde und konsequente Anwendungspraxis zum Gewohnheitsrecht erstarkt sein<sup>1046</sup>.

Allerdings lassen sich aus der mehrfachen Erwähnung der Menschenrechte in der Satzung der Vereinten Nationen sowie aus dem Sinn und Zweck der Charta unter besonderer Berücksichtigung der Funktion des Sicherheitsrates, für internationalen Frieden und Sicherheit zu sorgen, Argumente für eine Bindung des Sicherheitsrates an Menschenrechte herleiten. Die Menschenrechte gehören nicht nur zum Kern der Ziele und Prinzipien der Vereinten Nationen, die von der UNO im allgemeinen und dem Sicherheitsrat gem. Art. 24 Abs. 2 SVN bei der Erfüllung seines Mandats im besonderen zu beachten sind<sup>1047</sup>, sondern die Vereinten Nationen können auch ihr Mandat im Hinblick auf die in Art. 55 lit. c) SVN zum Ausdruck gebrachte Förderung des universellen Respekts und der Achtung der Menschenrechte nur dann sinnvoll und glaubwürdig ausfüllen, wenn sie für sich selbst die Menschenrechte und Grundfreiheiten anerkennen.<sup>1048</sup> Eine Friedenssicherung kann nur dann von anhaltendem Erfolg sein, wenn sie sich grundsätzlich an den Werten und Prinzipien orientiert, die Konsens der internationalen Staatengemeinschaft sind und an deren Beachtung und Einhaltung jeder Staat ein prinzipielles Interesse hat.<sup>1049</sup> Ausgehend von Art. 24 Abs. 2 Satz 2 SVN i.V.m. Art. 1 Abs. 3 SVN kann man auch nicht annehmen, dass der Sicherheitsrat durch seine Resolutionen Vertragsparteien zu einem menschenrechtsverletzenden Verhalten verpflichten kann.<sup>1050</sup> Ein Frieden ohne die

---

1044 Vgl. dazu Schilling, Internationaler Menschenrechtsschutz, S. 4f.

1045 Vgl. dazu Heintschel v. Heinegg, in: Ipsen, Völkerrecht, § 7 Rn. 10; Seidl-Hohenveldern/Stein, Völkerrecht, Rn. 946 und 1585.

1046 Partsch, in: Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, Art. 55 (c) Rn. 30, 33.

1047 Kulesa/Starck, Frieden durch Sanktionen?, S. 9; siehe dazu auch Verdross/Simma, Universelles Völkerrecht, § 97 und § 101.

1048 Starck, Die Rechtmäßigkeit der UNO-Wirtschaftssanktionen, S. 155.

1049 Leiß, Interventionen des Sicherheitsrates bei innerstaatlich begangenen Menschenrechtsverletzungen, S. 35.

1050 Bartelt/Zeitler, EuZW 2003, 712 (716).

Gewährleistung bestimmter materiell-rechtlicher Garantien, ohne Beachtung der Vielzahl von im Rahmen der Vereinten Nationen verabschiedeten und von der überwiegenden Zahl der Mitgliedstaaten ratifizierten sowie zugleich oder darüber hinaus als Völkergewohnheitsrecht anerkannten Menschenrechtskonventionen, ist auch offensichtlich nicht der von der Charta angestrebte Zustand.<sup>1051</sup>

Insgesamt ist daher eine Pflicht des Sicherheitsrates zur Beachtung der Menschenrechte anzunehmen.<sup>1052</sup> Im übrigen zeigt auch der Blick auf die Praxis des Sicherheitsrates, dass dieser sich grundsätzlich derart völkerrechtlich gebunden sieht.<sup>1053</sup> Der Sicherheitsrat selbst hat zwar im Rahmen seiner Sanktionsbeschlüsse nicht explizit auf die Menschenrechte Bezug genommen.<sup>1054</sup> Er hat den Menschenrechtsschutz aber insofern berücksichtigt, als er etwa in den Jugoslawien- und Haiti-Resolutionen Ausnahmen aus humanitären Gründen, beispielsweise für Propangas zum Kochen, Medikamente, Nahrungsmittel und andere lebenswichtige humanitäre Hilfsgüter<sup>1055</sup>, anerkannt hat oder in den Statuten der auf der Grundlage von Kapitel VII errichteten Tribunale für Jugoslawien und Ruanda die Rechte der beschuldigten Personen, die sich insbesondere aus Art. 14 IPBPR ergeben, gewährleistet hat<sup>1056</sup>.

## **(2) Umfang der Bindung an die Menschenrechte**

Die grundsätzlich bejahte Bindung des Sicherheitsrates an die Menschenrechte bedeutet aber unter Umständen einen Konflikt mit dem Ziel der Friedenssicherung. Es ist deshalb die Frage nach dem Umfang der Bindung zu stellen. Der Sicherheitsrat hat gem. Art. 24 Abs. 2 SVN sämtliche der in Art. 1 und 2 der Charta aufgeführten Ziele und Grundsätze zu berücksichtigen. Die Hauptaufgabe des Sicherheitsrates, den Weltfrieden zu sichern (vgl. Art. 1 Ziff. 1 SVN), kann es unter Umständen erfordern, dass der Sicherheitsrat sich über die Menschenrechte hinwegsetzt.<sup>1057</sup> Ein absoluter Vorrang der Friedenssicherung als das wesentliche Ziel der Vereinten Nationen – was auch die Nennung an erster Stelle in Art. 1 SVN zum Ausdruck bringt<sup>1058</sup> –

1051 Starck, Die Rechtmäßigkeit von UNO-Wirtschaftssanktionen, S. 173.

1052 Vgl. dazu auch Gramlich, in: Ehlers/Wolfgang/Lechleitner (Hrsg.), Risikomanagement im Exportkontrollrecht, S. 135 (183).

1053 Siehe dazu Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 228f. m.w.N., 239.

1054 Vgl. Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 257ff.

1055 S/RES/841 (1993) vom 16.6.1993; S/RES/820 (1993) vom 17.4.1993.

1056 S/RES/827 vom 25.5.1993 und S/RES/955 vom 8.11.1994 (Annex).

1057 Starck, Die Rechtmäßigkeit von UNO-Wirtschaftssanktionen, S. 175.

1058 Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 242, spricht insofern von einer Hierarchie der Ziele.

widersprüche aber dem Grundsatz des *effet utile*. Die Bestimmungen der Charta sind so auszulegen, dass die Ziele der Charta im größtmöglichen Umfang verwirklicht werden und damit im Wege einer harmonischen Auslegung soweit wie möglich in Einklang zu bringen sind.<sup>1059</sup> In diesem Sinne ist das (Spannungs-)Verhältnis zwischen der Achtung der Menschenrechte und der Wahrung des internationalen Friedens aufzulösen. Der Charta kann also grundsätzlich keine strikte Bindung des Sicherheitsrates an Menschenrechte entnommen werden, sondern nur eine Verpflichtung, diese zu berücksichtigen, soweit dies einer wirksamen Aufgabenerfüllung (d.h. Friedenssicherung) nicht entgegensteht. Bei der Berücksichtigung der Menschenrechte in der Abwägung mit der Verpflichtung des Sicherheitsrates zur Sicherung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit spielt der Grad der Friedensbedrohung eine besondere Rolle.<sup>1060</sup> Darüber hinaus kann unter Umständen eine Abwägung zwischen gegenläufigen Grundrechten in Betracht kommen – vorliegend etwa zwischen den Grundrechten der von den Sanktionen betroffenen Personen und denen der Opfer des Terrorismus, insbesondere deren Recht auf Leben, das zugleich in gewissem Umfang eine Schutzpflicht hinsichtlich lebensbedrohlicher Sachverhalte beinhaltet<sup>1061</sup>.

Die daraus folgende grundsätzliche Berechtigung des Sicherheitsrates, den Konflikt zwischen beiden Prinzipien zugunsten der Sicherung des Friedens und auf Kosten der Beachtung der Menschenrechte aufzulösen<sup>1062</sup>, unterliegt aber Grenzen. Da die Regelungskompetenzen des Sicherheitsrates ebenso wie die von ihm begründeten Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten vertraglicher Natur sind, hat der Sicherheitsrat als Minimalbestand und absolute Grenze seines Rechtsfolgeermessens das zwingende Völkerrecht, das der Disposition der Staaten entzogene *ius cogens*, zu beachten.<sup>1063</sup> Eine Abwägung sowie ein daraus folgendes Absehen von der Beachtung der Men-

---

1059 Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 241; Randelzhofer, in: Wolfrum, Handbuch Vereinte Nationen, Kap. 158, Rn. 8; Bruha/Krajewski, VN 1998, 13 (16f).

1060 Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 334 und 262.

1061 Vgl. dazu Kadelbach, Zwingendes Völkerrecht, S. 286 (289).

1062 Starck, Die Rechtmäßigkeit von UNO-Wirtschaftssanktionen, S. 175.

1063 Herdegen, Die Befugnisse des UN-Sicherheitsrates, S. 27; Bartelt/Zeitler, EuZW 2003, 712 (716); Leiß, Interventionen des Sicherheitsrates bei innerstaatlich begangenen Menschenrechtsverletzungen, S. 36; Möllers, FAZ vom 15.2.2006, Nr. 39, S. 39; Gasser, ZaöRV 56 (1996), 871(881); s. auch Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 234ff.

schenrechte zum Zweck der Friedenssicherung ist deshalb ausgeschlossen, wenn ihnen der Status des *ius cogens* zukommt.<sup>1064</sup>

Bei diesen zwingenden Normen des allgemeinen Völkerrechts handelt es sich zwar nur um Verpflichtungen der Staaten (untereinander) – es sollen grundlegende Normen der internationalen Gemeinschaft im Sinne einer Art internationalen Rechtsordnung verstärkt geschützt werden. Auch ist der Charta nichts für eine Bindung an das *ius cogens* zu entnehmen. Der Grundsatz des *ius cogens* ist aber auch auf internationale Organisationen – und damit grundsätzlich auch auf die Vereinten Nationen – anzuwenden.<sup>1065</sup> Der Sicherheitsrat, der seine Existenz und seine Befugnisse von den Mitgliedstaaten ableitet und kraft der ihm von ihnen übertragenen Kompetenz tätig wird, hat auch die für sie geltenden, nicht disponiblen Völkerrechtsnormen einzuhalten.<sup>1066</sup> Dementsprechend können auf der Grundlage der Charta als völkerrechtlichem Vertrag keine Maßnahmen erlassen werden, die gegen jene allgemein anerkannten und unabänderlichen Rechtsüberzeugungen der internationalen Staatengemeinschaft verstoßen.<sup>1067</sup> Aus den vorgenannten Gründen kann auch nicht unter Verweis auf die politische Funktion des Sicherheitsrates argumentiert werden, die Aufgabe des Sicherheitsrates sei die Aufrechterhaltung des Weltfriedens mit politischen Mitteln, die nicht notwendigerweise dem geltenden Recht entsprechen müssten.<sup>1068</sup> Auch unter Berufung auf Art. 103 SVN kann man von den Mitgliedstaaten nicht verlangen, dass sie zu etwas verpflichtet werden, dessen Befolgung aufgrund des entgegenstehenden *ius cogens* rechtlich unmöglich ist.<sup>1069</sup> Art. 103 SVN greift vielmehr im Konflikt zwischen Sicherheitsratsentscheidungen und *ius cogens* nicht ein, d.h. die Vorrangigkeit des zwingenden Rechts gegenüber jeglichem internationalem Recht erstreckt sich auch auf Resolutionen des Sicherheitsrates.<sup>1070</sup>

1064 Herdegen, Die Befugnisse des UN-Sicherheitsrates, S. 27f.; Starck, Die Rechtmäßigkeit von UNO-Wirtschaftssanktionen, S. 175; Kulessa/Starck, Frieden durch Sanktionen?, S. 9; Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 237.

1065 Bauer, Effektivität und Legitimität, S. 225f. m.w.N.; Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 231; Möllers, FAZ vom 15.2.2006, Nr. 39, S. 39.

1066 Bleckmann, ZaöRV 37 (1977), 107ff.; Starck, Die Rechtmäßigkeit von UNO-Wirtschaftssanktionen, S. 174. Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 233 m.w.N.

1067 Leiß, Interventionen des Sicherheitsrates bei innerstaatlich begangenen Menschenrechtsverletzungen, S. 44.

1068 So aber Seidl-Hohenveldern/Stein, Völkerrecht, Rn. 1717a.

1069 Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 233 m.w.N.

1070 *Separate Opinion* Judge Lauterpacht zur *order* des IGH vom 13.9.1993 - case concerning application of the convention on the prevention and punishment of the

Welche Menschenrechte der Sicherheitsrat zu beachten hat, bedarf einer näheren Untersuchung. Denn Inhalt und Umfang internationalen menschenrechtlichen Schutzes sind nicht absolut bestimmt. Wann und inwieweit es sich um anerkannte universelle Werte im Sinne eines kollektiven Menschenrechts handelt, ist vielfach umstritten und ständigem Wandel unterworfen.<sup>1071</sup> Auf der Basis multilateraler Verträge ist der Individualschutz auf globaler und regionaler Ebene ständig fortentwickelt worden; gleichwohl lässt das Vertragsgeflecht weder einen einheitlichen Standard erkennen noch erfasst es alle Staaten.<sup>1072</sup> Es stellt sich daher die Frage, ob und inwieweit sich ein Mindeststandard des Individualschutzes entwickelt hat, der völkerrechtlich<sup>1073</sup> gilt und inwieweit darüber hinaus Menschenrechte als *ius cogens* alle Staaten der Welt und deshalb auch den Sicherheitsrat unabdingbar binden.

Nach überwiegender Auffassung muss es sich beim *ius cogens* um Normen handeln, die im gemeinsamen Interesse aller Staaten gelten und tief im allgemeinen Rechtsbewusstsein verankert sind, sowie absolute Geltung aufweisen.<sup>1074</sup> Das Bundesverfassungsgericht definiert *ius cogens* als Grundsätze, die, für den Bestand des Völkerrechts unerlässlich, in der Rechtsüberzeugung der Staatengemeinschaft fest verwurzelt sind und deren Beachtung alle Mitglieder der Staatengemeinschaft verlangen können.<sup>1075</sup> Nach Art. 53 WÜV ist eine zwingende Norm des allgemeinen Völkerrechts eine Norm, die von der internationalen Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit als eine Norm angenommen und anerkannt wird, von der nicht abgewichen werden darf und die nur durch eine spätere Norm des allgemeinen Völkerrechts derselben Rechtsnatur geändert werden kann. Damit ein Menschenrecht zum *ius cogens* gezählt werden kann, bedarf es also der universellen Anerkennung – d.h. es muss einer Staatenpraxis und entsprechenden Rechtsüberzeugung entsprechen – sowie der Einstufung als zwingend seitens der internationalen Gemeinschaft, also eines Verbotes der Abweichung von der

---

crime of genocide, Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia (Serbia and Montenegro) -, ICJ Reports 1993, 407 (440).

1071 Tietje/Hamelmann, JuS 2006, 299 (301); vgl. allgemein zum Wesen und Umfang der Menschenrechte auch Leiß, Interventionen des Sicherheitsrates bei innerstaatlich begangenen Menschenrechtsverletzungen, S. 10ff.

1072 Heintschel v. Heinegg, in: Ipsen, Völkerrecht, § 46 Rn. 1.

1073 Kadelbach, Zwingendes Völkerrecht, S. 209, nennt durch Verträge konkretisiertes Gewohnheitsrecht als wahrscheinlichste Quelle zwingenden Rechts.

1074 Vgl. Verdross/Simma, Universelles Völkerrecht, § 526 m.w.N.

1075 BVerfG, Beschluss vom 7.4.1965 - 2 BvR 227/64 -, BVerfGE 18, 441 (449).

Norm.<sup>1076</sup> Zur Feststellung der letztgenannten Voraussetzung ist der Nachweis einer Akzeptanz (im Sinne einer Rechtsüberzeugung der Staaten) der Norm als zwingendes, unabänderliches Recht erforderlich.<sup>1077</sup>

Die generelle Fähigkeit von Menschenrechten, Bestandteil eines universell anerkannten und nicht derogierbaren Völkerrechts zu sein, ist angesichts ihrer grundlegenden universellen Bedeutung und nahezu weltweiten Akzeptanz grundsätzlich zu bejahen.<sup>1078</sup> Auch wird man die universelle Anerkennung bei den Menschenrechten im Hinblick auf die gemeinsam ausgearbeiteten und angenommenen Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen, der Bestätigung der Menschenrechte im Rahmen von Resolutionen der Vereinten Nationen und der Geltendmachung in der Staatenpraxis annehmen können.<sup>1079</sup> Ausgehend von den obigen Definitionen entsprechen aber bei weitem nicht alle Menschenrechte den Anforderungen des *ius cogens*. Die meisten universellen Völkerrechtsnormen sind nämlich dispositiver Natur.<sup>1080</sup> Ein für das *ius cogens* erforderlicher zwingender Mindeststandard liegt aber nur dann vor, wenn das jeweilige Menschenrecht als unerlässliche, d.h. derart fundamentale Norm angesehen wird, dass ein Abweichen von ihr verboten ist.<sup>1081</sup> Zwingende Menschenrechte sind deshalb nur Normen bzw. die Elemente der Normen, von denen auch im Fall des öffentlichen Notstandes oder des bewaffneten Konflikts nicht abgewichen werden darf.<sup>1082</sup>

In Anwendung der vorgenannten Kriterien werden zum *ius cogens* regelmäßig die sogenannten elementaren („fundamental“, „basic“)<sup>1083</sup> Menschenrechte<sup>1084</sup>, im einzelnen das Verbot der Sklaverei<sup>1085</sup>, das Verbot des Völker-

1076 Kadelbach, Zwingendes Völkerrecht, S. 208; Heintschel v. Heinegg, in: Ipsen, Völkerrecht, § 46 Rn. 1, § 50 Rn. 1.; siehe dazu auch Leiß, Interventionen des Sicherheitsrates bei innerstaatlich begangenen Menschenrechtsverletzungen, S. 162.

1077 Vgl. dazu Leiß, Interventionen des Sicherheitsrates bei innerstaatlich begangenen Menschenrechtsverletzungen, S. 165.

1078 Leiß, Interventionen des Sicherheitsrates bei innerstaatlich begangenen Menschenrechtsverletzungen, S. 162.

1079 Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 297.

1080 Verdross/Simma, Universelles Völkerrecht, § 528.

1081 Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 302; Kadelbach, Zwingendes Völkerrecht, S. 208.

1082 Starck, Die Rechtmäßigkeit von UNO-Wirtschaftssanktionen, S. 174; Bartelt/Zeitler, EuZW 2003, 712 (716).

1083 Vgl. kritisch zu diesem Begriff als Rechtskategorie Leiß, Interventionen des Sicherheitsrates bei innerstaatlich begangenen Menschenrechtsverletzungen, S. 164.

1084 Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 302ff.

1085 Vgl. dazu Leiß, Interventionen des Sicherheitsrates bei innerstaatlich begangenen Menschenrechtsverletzungen, S. 180; Kadelbach, Zwingendes Völkerrecht, S. 296f.; Ipsen, Völkerrecht, § 50 Rn. 6.

mords<sup>1086</sup>, das Recht auf Leben<sup>1087</sup>, das Folterverbot<sup>1088</sup> sowie das Rassendiskriminierungsverbot<sup>1089</sup> gerechnet. Zwingende Regelungen stellen aber weiterhin eine Ausnahme im Völkerrecht dar.<sup>1090</sup> Weitere Freiheitsrechte außer den vorgenannten, Grundfreiheiten wie etwa Religions- oder Meinungsfreiheit und erst recht die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte werden grundsätzlich nicht als zwingendes Völkerrecht angesehen.<sup>1091</sup> Denn sie sind ungeachtet ihrer Normierung in der AEMR, dem IPBPR und dem IPWSKR nicht absolut ausgestaltet.<sup>1092</sup> Art. 2 IPWSKR sieht sogar nur eine Verpflichtung der Vertragsstaaten vor, „unter Ausschöpfung aller [...] Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln [...] die volle Verwirklichung“ zu erreichen. Schrankenbestimmungen und Notstandsklauseln (vgl. Art. 4 Abs. 1 IPBPR oder Art. 29 Abs. 2 AEMR) gewährleisten erhebliche Spielräume – die nach Auffassung einiger gerade auch genutzt werden können, um die Standards der Behandlung von „Terroristen“ den Erfordernissen einer wirksamen Bekämpfung terroristischer Gewalt anzupassen.<sup>1093</sup>

Zusammenfassend ist also davon auszugehen, dass eine zwingende Bindung des Sicherheitsrates an Menschenrechte nur insoweit gegeben ist, als diese dem *ius cogens* zuzurechnen sind – was nur in geringem Umfang der Fall

---

1086 Vgl. die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes vom 9.12.1948, BGBl. II 1954, 730; siehe dazu auch Kadelbach, Zwingendes Völkerrecht, S. 276.

1087 Siehe hierzu Leiß, Interventionen des Sicherheitsrates bei innerstaatlich begangenen Menschenrechtsverletzungen, S. 170ff.; Kadelbach, Zwingendes Völkerrecht, S. 286ff.; Ipsen, Völkerrecht, § 50 Rn. 6.

1088 Kadelbach, Zwingendes Völkerrecht, S. 291ff.

1089 Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 321ff.; Kadelbach, Zwingendes Völkerrecht, S. 282.

1090 Tietje/Hamelmann, JuS 2006, 299 (301).

1091 So auch Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 327; Kadelbach, Zwingendes Völkerrecht, S. 305; der Status von *ius cogens* wird, vgl. Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 327f., allenfalls für das Recht auf Nahrung, d. h. die Freiheit vor Hunger, angenommen; a. A. Verdross/Simma, Universelles Völkerrecht, § 527; S. 332 sowie § 641 S. 413, der zum *ius cogens* die völkerrechtlich anerkannten fundamentalen, grundlegenden Menschenrechte zählt. Teilweise werden alle Menschenrechte, die in der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 aufgeführt sind, mit der Begründung hierzu gezählt, Menschenrechte seien nicht teilbar (vgl. dazu Partsch, in: Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, Art. 55 (c) Rn. 8). Über weitere zwingende Menschenrechtsnormen bestehen unterschiedliche Auffassungen (vgl. zu Inhalten zwingender Normen ausführlich Kadelbach, Zwingendes Völkerrecht, 210ff.).

1092 Kadelbach, Zwingendes Völkerrecht, S. 305.

1093 Oeter, AVR 2002, 422 (436); Kotzur, AVR 2002, 454 (477).

ist. Im übrigen hat der Sicherheitsrat andere Menschen-/Grundrechte zu berücksichtigen und eine Abwägung mit dem Ziel der Friedenssicherung vorzunehmen, weil insofern kein absoluter Vorrang weder der Friedenssicherung noch des Menschenrechtsschutzes angenommen werden kann. Insoweit kommt dem Sicherheitsrat aber ein weiter Ermessensspielraum zu, da die Entscheidung, welchen Grad und welche Intensität eine Friedensbedrohung erreicht hat und welche einschränkenden Maßnahmen zur Sicherung des Friedens erforderlich sind, eine Prognose- und Wertungsentscheidung darstellt. Eine die Rechtswidrigkeit begründende Ermessensüberschreitung kann nur dann angenommen werden, wenn der Sicherheitsrat eine grobe Fehlgewichtung zwischen Menschenrechtsschutz und Friedenssicherung vornimmt, d.h. wenn der Grad der Friedensbedrohung und der Beitrag der Wirtschaftssanktionen zur Beendigung derselben in einem krassen Missverhältnis zu der durch die Sanktionsmaßnahmen verursachten Beeinträchtigung von Menschenrechten stehen.<sup>1094</sup>

## **bb. Verletzung von Menschenrechten**

Nach den vorstehenden Ausführungen ist es grundsätzlich möglich, dass der Sicherheitsrat durch die Terrorismussanktionen Menschenrechte verletzt hat. Bevor erörtert wird, welche Menschenrechte insoweit im einzelnen in Betracht kommen, bedarf es zunächst einiger Vorüberlegungen zu einer solchen Prüfung.

### **(1) Vorüberlegungen**

Die Diskussion um Beachtung menschenrechtlicher Mindeststandards durch den Sicherheitsrat nahm ihren Ausgang mit Auswirkungen von Sanktionsmaßnahmen gegen Staaten auf die Zivilbevölkerung, etwa im Irak. Es ging also darum, ob der Sicherheitsrat diese Auswirkungen unter dem Stichwort „Beachtung des Völkerrechts, insbesondere von Menschenrechten“ bei der Verabschiedung von Resolutionen auf der Grundlage der Art. 39, 41 SVN einzustellen hatte. Wenn vorliegend die Frage der Verletzung von Menschenrechten durch den Sicherheitsrat gestellt wird, geschieht dies primär vor einem anderen Hintergrund. Die Mitgliedstaaten sind nicht nur zur Umsetzung der vom Sicherheitsrat inhaltlich sehr detailliert vorgegebenen Maßnahmen verpflichtet, sondern – teilweise sogar bereits namentlich bestimmte – Individuen sind Zielsubjekte und nicht lediglich von Wirtschaftssanktionen (gegen Staaten) mittelbar Betroffene.

---

1094 Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 269; zum Kriterium der Offensichtlichkeit oder Schwere s. auch Martenczuk, Rechtsbindung und Rechtskontrolle des Weltsicherheitsrates, S. 158ff. m.w.N.

Gleichwohl kann es auch vorliegend nur um die Beachtung von Menschenrechten als Teil einer objektiven (Völker-)Rechtsordnung, nicht aber um die Gewährleistung individueller Rechte aus Grundrechtsträgerperspektive gehen. Denn der einzelne kann sich nicht gegenüber dem Sicherheitsrat auf seine Menschenrechte berufen. Nach Art. 25 SVN werden allein die Mitgliedstaaten an die Beschlüsse des Sicherheitsrates gebunden, nicht auch deren Bürger. Sie wenden sich auch schon in ihrem Wortlaut („all states shall“) ausschließlich an die Mitgliedstaaten<sup>1095</sup>, die zu Maßnahmen gegenüber Individuen verpflichtet werden. Der Sicherheitsrat ist kein staatliches Organ; ihm wurden – anders als etwa der EG – keine Kompetenzen zur Ausübung staatlicher Gewalt gegenüber den Bürgern übertragen, sondern nur der Erlass bindender Entscheidungen gegenüber den Mitgliedstaaten<sup>1096</sup>, die die Rechtsstellung der natürlichen und juristischen Personen in den Mitgliedstaaten nicht verändern. Entsprechend allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätzen wird der einzelne erst aufgrund der innerstaatlichen Bestimmung über die Transformation von Völkerrecht verpflichtet.<sup>1097</sup> Regelungsbereich des Völkerrechts und auch der hier zu untersuchenden Resolutionen des Sicherheitsrates sind die Beziehungen zwischen Völkerrechtssubjekten und Regelungsgegenstand der individualbezogenen Normen ist allein das Verhalten der Völkerrechtssubjekte gegenüber den Individuen als dem Subjekt staatlicher Rechtsordnung.<sup>1098</sup> Die Resolutionen des UN-Sicherheitsrates wirken also nicht unmittelbar, sondern können nur nach dem jeweiligen innerstaatlichen Recht unmittelbare Geltung erlangen, da sie nach der Satzung die Mitgliedstaaten als solche binden, nicht aber deren Organe.<sup>1099</sup>

---

1095 Vgl. hierzu auch Siebelt, FS Hahn, 481 (494).

1096 Auch die Bundesrepublik hat den VN anlässlich ihres Beitritts keine Hoheitsrechte gem. Art. 24 Abs. 1 GG übertragen, sondern nur gem. Art. 24 Abs. 2 GG die deutschen Hoheitsrechte zugunsten der Vereinten Nationen beschränkt, der aber einen unmittelbaren rechtlichen Durchgriff auf die Bundesbürger nicht gestattet. Vgl. dazu Randelzhofer, in Maunz/Dürig, Art. 24 Abs. 2 GG, Rn. 28ff.

1097 Seidl-Hohenveldern/Stein, Völkerrecht, Rn. 937.

1098 Vgl. zum Regelungsbereich des Völkerrechts Heintschel v. Heinegg, in: Ipsen, Völkerrecht, 11. Kapitel, Rn. 1ff.

1099 Siehe dazu auch BGH, Urteil vom 21.4.1995 - 1 StR 700/94 -, NJW 1995, 2174 (2175). Eine Durchgriffswirkung der Beschlüsse des Sicherheitsrates gegenüber Individuen wird allerdings für den Sonderfall des internationalen Strafgerichtshofes für Jugoslawien diskutiert, der durch Resolution 827 (1993) eingerichtet wurde. So Herdegen, Die Befugnisse des UN-Sicherheitsrates, S. 32: Weil es um die Durchsetzung von individuellen Verhaltenspflichten unmittelbar kraft (humanitären) Völkerrechts gehe, sei die unmittelbare Inpflichtnahme von Einzelnen gerechtfertigt.

Dass die Gelisteten nicht unbeteiligte Dritte, sondern Teil der Friedensbedrohung sind, spielt für die Frage der Anwendbarkeit sowohl der zwingenden als auch der lediglich zu berücksichtigenden Menschenrechte keine Rolle. Denn die Anwendbarkeit von Rechten richtet sich nicht danach, was der einzelne sich hat zuschulden kommen lassen, der sich auf die menschenrechtlichen Gewährleistungen beruft.<sup>1100</sup> Im Gegenteil: Die Gelisteten sind besonders durch (über-)staatliche Maßnahmen betroffen und sind deshalb grundsätzlich in besonderem Maße schutzbedürftig. Das *ius cogens* zeichnet sich ohnehin dadurch aus, dass es nicht verwirkt werden kann.<sup>1101</sup> Darüber hinaus hat der Sicherheitsrat auch bei den nicht als zwingend eingeordneten Menschen- und Bürgerrechten eine eigenständige Pflicht zur Berücksichtigung derselben im Rahmen der Abwägung mit dem Ziel der Friedenssicherung, auch wenn die Sanktionsadressaten (die Terroristen) die Verhängung der Sanktionen durch die von ihnen bzw. ihrer Organisation verursachte Friedensbedrohung erst ausgelöst haben.<sup>1102</sup>

## (2) Eigentum

Vorstehend ist bereits ausgeführt worden, dass die wirtschaftlichen Rechte grundsätzlich nicht dem *ius cogens* zugerechnet werden können. Auch den Eingriff in eigentumsrechtlich geschützte Positionen verbietet das Völkerrecht nicht generell. Das Recht auf Eigentum wird nicht einmal in internationalen Verträgen zum Schutz der Menschenrechte garantiert. Es ist zwar in Art. 17 der unverbindlichen AEMR normiert. Art. 17 Absatz 2 AEMR verbietet aber nur den willkürlichen Entzug des Eigentums. In den beiden UN-Menschenrechtspakten wird das Eigentum nicht erwähnt.<sup>1103</sup> Zwar hat der Menschenrechtsausschuss aus dem in Art. 26 IPBPR verankerten allgemeinen Gleichheitssatz in Form eines Verbotes des übermäßigen Sonderopfers eine beschränkte Eigentumsgarantie entwickelt.<sup>1104</sup> Selbst wenn man immerhin dem Verbot willkürlicher Enteignung – auch weil mit dem Ende des Kommunismus das Argument entfallen ist, das Recht auf Eigentum habe international noch keine allgemeine Anerkennung gefunden<sup>1105</sup> – den Status

1100 Oeter, AVR 2002, 422 (433).

1101 Kadelbach, Zwingendes Völkerrecht, S. 64.

1102 Siehe hierzu auch Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 271f.

1103 Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 333; Ress, Das Handelsembargo, S. 22.

1104 Vgl. dazu Schilling, Internationaler Menschenrechtsschutz, S. 168 (Rn. 326).

1105 Vgl. dazu Dolzer, Eigentum, Enteignung und Entschädigung im geltenden Völkerrecht, 125ff.

von Völkergewohnheitsrecht zukommen lässt<sup>1106</sup>, erstreckt sich dieser Schutz des Eigentums nur auf die direkte Entziehung der Eigentumsrechte, d.h. auf zielgerichtete Eingriffe in die Rechts- oder Sachsubstanz oder die Untersagung, einzelne Eigentums- und Vertragsrechte auszuüben, nicht aber auf bloße Eigentumsbeeinträchtigungen.<sup>1107</sup>

Da aber weder das Eigentumsrecht im allgemeinen noch der Ausschnitt des Verbots willkürlicher Enteignung in der Völkerrechtsordnung zwingend ausgestaltet sind bzw. von der Völkerrechtsgemeinschaft als zwingend anerkannt wird, es nämlich nicht nur an einer Regelung in den – anders als die AEMR – verbindlichen Menschenrechtspakten<sup>1108</sup>, sondern darüber hinaus auch an einer absoluten Ausgestaltung und Anerkennung fehlt, bindet es den Sicherheitsrat nicht als unabdingbares *ius cogens*. Vor allem die ungleiche Akzeptanz des Eigentumsrechts in der Staatengemeinschaft steht einer Einordnung als zwingendes Recht entgegen.<sup>1109</sup> Auch das Bundesverfassungsgericht stellte jüngst in einer Entscheidung – zu den SBZ-Enteignungen der Jahre 1945 bis 1949 – fest, das Eigentum sei nicht Teil des universell geltenden zwingenden Völkerrechts.<sup>1110</sup> Der Eigentumsschutz bleibt damit hinter den Bestimmungen der EMRK, in deren Rahmen über Art. 1 des 1. Zusatzprotokolls das Eigentum umfassend geschützt ist, weit zurück.<sup>1111</sup>

Das Europäische Gericht erster Instanz hat in der ersten zu diesen Beschränkungsmaßnahmen ergangenen Hauptsacheentscheidung<sup>1112</sup> festgestellt, das Einfrieren verletze – nach dem für die Überprüfung zugrundegelegten Standard des universellen Schutzes der zum *ius cogens* gehörenden Menschenrechte – nicht die Grundrechte der Kläger. Es hat jedoch die Frage nicht klar beantwortet, inwieweit das Eigentumsrecht zum *ius cogens* zu rechnen ist. Das Gericht führte zunächst aus, die Ausnahme- und Befreiungsmöglichkeiten (Resolution 1452 (2002) bzw. Verordnung Nr. 561/2003) zeigten, dass

---

1106 Vgl. Ress, Das Handelsembargo, S. 22/23; Petersmann, ZVglRWiss 80 (1981), 1 (11); Neumann, Internationale Handelsembargos und privatrechtliche Verträge, S. 107.

1107 Gornig, JZ 1990, 113 (120).

1108 Nach Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 333, hat der Sicherheitsrat nur die nicht allein in der AEMR, sondern gleichzeitig auch den beiden Menschenrechtspakten geschützten Rechte zu beachten.

1109 Tietje/Hamelmann, JuS 2006, 299 (301); Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 333 Rn. 634; Petersmann, ZVglRWiss 80 (1981), 1 (11f.).

1110 BVerfG, Beschluss vom 26.10.2004 - 2 BvR 955/00 -, BVerfGE 112, 1 (27, 34ff.).

1111 Vgl. dazu auch Seidl-Hohenveldern/Stein, Völkerrecht, Rn. 1589.

1112 EuG, Urteil vom 21.9.2005 - Rs T-306/01 (Ahmed Ali Yusuf, Al Barakaat International Foundation) -.

die Maßnahmen weder bezweckten noch bewirkten, die genannten Personen einer inhumanen oder erniedrigenden Behandlung auszusetzen.<sup>1113</sup> Sofern die Achtung des Rechts auf Eigentum als Bestandteil der zwingenden Normen des allgemeinen Völkerrechts anzusehen wäre, könne ferner ausgehend von Art. 17 AEMR nur ein willkürlicher Entzug dieses Rechts als Verletzung des *ius cogens* betrachtet werden.<sup>1114</sup> Die ausführliche Begründung, warum die Kläger nicht willkürlich dieses Rechts beraubt worden seien, blieb dann aber nicht bei der Erwägung stehen, das angeordnete Einfrieren von Geldern sei eine bloße Sicherungsmaßnahme, die nicht in die Substanz des Rechts der Betroffenen am Eigentum eingreife<sup>1115</sup>, sondern geriet zu einer Art Rechtmäßigkeitsüberprüfung der Eigentumsbeeinträchtigungen. So fanden sich neben Verhältnismäßigkeitsüberlegungen, die insbesondere das grundlegende, im allgemeinen Interesse der Völkergemeinschaft liegende Ziel der Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung betonten, unter anderem Ausführungen zu Überprüfungsmechanismen der Sanktionsregelungen.

Diese Gesichtspunkte sind aber nach der hier vertretenen Auffassung systematisch der Frage zuzuordnen, ob der Sicherheitsrat bei der gebotenen Abwägung zwischen zu berücksichtigendem Eigentumsschutz einerseits und dem Gebot der Friedenssicherung andererseits sein Ermessen überschritten hat. Das ist hier – ungeachtet der Frage, ob es nicht ohnehin schon an einer willkürlichen Enteignung fehlt und ob der Eigentumsschutz überhaupt über diesen Bereich hinausgeht – zu verneinen. Denn angesichts des insoweit zu berücksichtigenden Rechtes potentieller Terroropfer auf Leben sowie des Grades und der Intensität der Friedensbedrohung durch den internationalen Terrorismus auf der einen sowie der Minimierung der Einschränkungen auf das – im Hinblick auf die Friedensbedrohung – erforderliche Maß auf der anderen Seite hat der Sicherheitsrat jedenfalls seinen Ermessensspielraum nicht überschritten.

### (3) Berufsfreiheit

Auch die Freiheit der Berufsausübung ist völkerrechtlich nicht anerkannt.<sup>1116</sup> Allein der rechtlich unverbindliche Art. 23 Ziff. 1 AEMR sowie der gleichfalls programmatische Art. 6 Abs. 1 IPWSKR schützen das Recht auf Arbeit. Zu den „geeigneten Schritten“, die die Staaten zum Schutze des Rechts aus Art. 6 Abs. 1 IPWSKR zu unternehmen haben, gehören aber nach Absatz 2 nur etwa Ausbildungsprogramme oder die Festlegung von Grundsätzen und

---

1113 Rn. 288ff. der Urteilsbegründung.

1114 Rn. 293 der Urteilsbegründung.

1115 Siehe zur Abgrenzung Enteignung/Ausgestaltung die europarechtliche Prüfung.

1116 So auch Schneider, Wirtschaftssanktionen, S. 100.

Verfahren zur Erzielung einer stetigen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung und einer produktiven Vollbeschäftigung unter Bedingungen, welche die politischen und wirtschaftlichen Grundfreiheiten des einzelnen schützen. Das Recht auf Arbeit löst sich damit in Programmsätze auf<sup>1117</sup> und beinhaltet – wenn überhaupt – wohl nur die Verhinderung von Massenarbeitslosigkeit.<sup>1118</sup> Inwiefern man hieraus auch ein Recht auf freie Berufswahl und sogar das Recht auf freie Berufsausübung ableiten können soll, ist nicht erkennbar.<sup>1119</sup> Das EuG prüfte zwar auf die Klage eines Gelisteten hin in umfassender Weise und unter Berücksichtigung seiner Rechtsprechung zu Sanktionen und Grundrechten die Berufsfreiheit.<sup>1120</sup> Gewissermaßen in Fortführung der soeben erwähnten Ausführungen zur Eigentumsfreiheit beantwortete es aber die Frage der Zugehörigkeit zum *ius cogens* nicht. Sie wurde nicht einmal aufgeworfen.

#### **(4) Gewährleistung humanitärer Standards**

Im Zusammenhang mit Wirtschaftssanktionsbeschlüssen des Sicherheitsrates ist immer wieder auf die Einhaltung eines Mindestmaßes an humanitären Standards für die betroffene Zivilbevölkerung hingewiesen worden. Art. 25 Abs. 1 AEMR und Art. 11 Abs. 1 IPWSKR schützen das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard und gewährleisten damit das Existenzminimum mit dem Recht auf Nahrung, Kleidung und Unterkunft.<sup>1121</sup> Art. 25 Abs. 1 AEMR und Art. 12 Abs. 1 IPWSKR gewährleisten das Recht auf Gesundheit und damit in ihrem Kernbestand wohl auch das Recht auf eine elementare Gesundheitsversorgung.<sup>1122</sup> Dem *ius cogens* wird man diese humanitären Rechte mangels absoluter Ausgestaltung aber wohl nicht zurechnen können. Art. 2 Abs. 1 IPWSKR enthält eine Verpflichtung der Staaten nur im Rahmen ihrer Möglichkeiten, nach Art. 11 Abs. 1 IPWSKR sind geeignete Schritte zur Verwirklichung des Rechtes zu ergreifen, Art. 12 IPWSKR spricht vom erreichbaren Höchstmaß und zu unternehmenden Schritten zur vollen Verwirklichung. Bei einem totalen Einfrieren aller finanziellen Ressourcen kommt aber eine Verletzung des – zwingenden – Rechtes auf Leben (vgl. Art. 6 Abs. 1 i.V.m. Artikel 4 Abs. 2 IPBPR) in Betracht.<sup>1123</sup> Hier hat

---

1117 Heintschel v. Heinegg, in: Ipsen, Völkerrecht, 10. Kapitel, § 44 Rn. 46.

1118 Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 337, erkennt eine Verpflichtung des Sicherheitsrates an, Wirtschaftssanktionen so auszugestalten und durchzuführen, dass diese nicht zu Massenarbeitslosigkeit führen.

1119 So aber wohl Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 337.

1120 EuG, Urteil vom 12.7.2006 – Rs. T-253/02 (Ayadi) -, Rn. 121ff.

1121 Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 335.

1122 Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 336.

1123 Bartelt/Zeitler, EuZW 2003, 712 (716).

aber der Sicherheitsrat aus humanitären Gründen Ausnahmebestimmungen in die maßgeblichen Resolutionen eingefügt und somit die Grundversorgung mit elementaren Gütern gewährleistet<sup>1124</sup> bzw. diese (im Fall der allgemeinen Terrorismusverordnung) nicht ausgeschlossen.

### **(5) Verletzung von Verfahrensgewährleistungen**

Materielle Menschen- bzw. Grundrechte werden nach dem Vorstehenden durch die UN-Resolutionen nicht verletzt. Danach verbleibt noch die Prüfung der Einhaltung etwaiger international gewährleisteter Verfahrensrechte. Insofern ist insbesondere an Verteidigungsrechte der durch den Sanktionsausschuss Gelisteten zu denken, vor allem an eine vorherige Anhörung, aber auch an nachträglichen Rechtsschutz und die Beachtung der Unschuldsvermutung.

In den Gerichtsverfahren vor dem Europäischen Gericht erster Instanz rügten mehrere Al Qaida zugerechnete Kläger die fehlende Anhörung vor ihrer Aufnahme auf die Terrorlisten. Insbesondere seien sie nicht über die Gründe und die Rechtfertigung der Sanktionen informiert worden. Zwar sieht die Resolution 1526 (2004) seit Januar 2004 immerhin zumindest eine Information der betroffenen Personen und Gruppierungen von der Listung durch die Staaten vor.<sup>1125</sup> Dabei handelt es sich allerdings um keine Verpflichtung, der Adressat dieser Informationsobliegenheit ist – auch nach der Änderung der „Ermutigung aller Staaten“ in eine „Aufforderung an die betreffenden Staaten“ durch die Resolution 1617 (2005)<sup>1126</sup> – unklar und eine vorherige Anhörung ersetzt dies natürlich nicht. Das Gericht hat jedoch zutreffend ausgeführt, dass keine zwingende Völkerrechtsnorm ersichtlich sei, die eine vorherige Anhörung der Betroffenen gebiete.<sup>1127</sup> Die Wahrnehmung internationaler exekutiver Aufgaben durch die UN, insbesondere den Sanktionsausschuss, verdeutlicht die Notwendigkeit eines internationalen Verwaltungsverfahrensrechtes<sup>1128</sup> – eine Frage des *ius cogens* ist dies allerdings nicht.

Für die also zuvor nicht angehörten Gelisteten stellt sich daher umso mehr die Frage nach effektiven Rechtsschutzmöglichkeiten. Auf der Ebene der

---

1124 Vgl. etwa Resolution 1452 (2002) vom 20.12.2002, Verordnung (EG) Nr. 561/2003 vom 27.3.2003, ABl. L 82/1 vom 29.3.2003.

1125 S/RES/1526 (2004) vom 30.1.2004, Ziff. 18.

1126 S/RES/1617 (2005) vom 29.7.2005, Ziff. 5.

1127 EuG, Urteil vom 21.9.2005 - Rs. T-306/01 (Ahmed Ali Yusuf, Barakaat International Foundation) -, vgl. Rn. 307 der Begründung. Gleichwohl folgt sodann eine umfassende Prüfung von Anhörungsrechten. Ähnlich EuG, Urteil vom 12.7.2006 – Rs. T-253/02 (Ayadi) -, Rn. 141.

1128 Tietje/Hamelmann, JuS 2006, 299 (302).

Vereinten Nationen existiert kein Gerichtshof, den Individuen unter Berufung auf Rechtsverletzungen durch UN-Resolutionen anrufen können. Zwar können Gelistete nach der Resolution 1390 (2002) über ihren Heimatstaat eine Überprüfung der Listen im Sanktionsausschuss nach einem formalisierten Verfahren auf der Grundlage der Leitlinien des Ausschusses einleiten.<sup>1129</sup> Der einzelne hat hier aber keine unmittelbaren Rechte, sondern ist vom diplomatischen Schutz seines Staates abhängig und darüber hinaus darauf angewiesen, dass der Ausschuss einstimmig beschließt, ihn von der Liste zu streichen.<sup>1130</sup> Es fehlt damit an einem unabhängigen internationalen Gericht, das in rechtlicher wie in tatsächlicher Hinsicht über Klagen einzelner gegen die UN-Resolutionen bzw. die Einzelfallentscheidungen des Sanktionsausschusses entscheiden könnte. Die Betroffenen können zwar auf staatlicher (bzw. europäischer) Ebene Rechtsschutz gegen die Umsetzungsakte, die überhaupt erst ihre Rechte verletzen können, suchen. Die gerichtliche Kontrolle stellt sich aber wegen der völkerrechtlichen Umsetzungsverpflichtungen der detaillierten (und teilweise personifizierten) Vorgaben möglicherweise als lückenhaft dar.<sup>1131</sup>

Der rechtlich unverbindliche Art. 8 AEMR gewährleistet jedermann das Recht eines effektiven Rechtsbehelfes bei der Verletzung fundamentaler Rechte – allerdings nur durch die nationalen Gerichte. Art. 9 und 14 IPBPR enthalten gewisse Mindeststandards für Personen, die wegen des Vorwurfs der Begehung einer Straftat festgenommen und angeklagt worden sind. Nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 IPBPR hat jedermann Anspruch darauf, dass über eine gegen ihn gerichtete strafrechtliche Anklage oder seine zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen durch ein zuständiges, unabhängiges, unparteiisches und auf Gesetz beruhendes Gericht in billiger Weise und öffentlich verhandelt wird. Selbst wenn man den dort – wie in Art. 6 Abs. 1 Satz 1 EMRK – verwandten Begriff der Streitigkeiten über *civil rights* auch auf verwaltungsgerichtliche Verfahren erstreckt<sup>1132</sup> und ferner aus den prozessualen Gewährleistungen eines *fair trial* – wie dies der EGMR bereits frühzeitig für die parallele Vorschrift des Art. 6 EMRK entschied<sup>1133</sup> – ein

---

1129 Vgl. Ziffer 8 der im November 2002 verabschiedeten und inzwischen zweimal geänderten Leitlinien (Guidelines) des Sanktionsausschusses für seine Tätigkeit: (vom 7. November 2002, geändert am 10. April 2003 und 21. Dezember 2005), [www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267\\_guidelines.pdf](http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267_guidelines.pdf). (25.3.2006).

1130 Im einzelnen dazu unten E.II.1.a.

1131 Siehe dazu ausführlich unten E.II.1.b.bb.(2), vgl. hierzu auch Urteil des EuG vom 21.9.2005 - Rechtssache T-306/01 -, Rn. 331ff. der Begründung.

1132 So wohl auch Schilling, Internationaler Menschenrechtsschutz, S. 184 (Rn. 356).

1133 Vgl. dazu Schilling, Internationaler Menschenrechtsschutz, S. 185 (Rn. 360).

Recht auf Zugang zum Gericht ableitet<sup>1134</sup>, ist aber jedenfalls nichts dafür erkennbar, dass es sich dabei um *ius cogens* handelt. Denn den Verfahrensgewährleistungen – und damit auch der Rechtsweggarantie – fehlt es an Derogationsklauseln und damit am Charakter zwingenden Rechts.<sup>1135</sup> Man kann die Rechtsschutzgarantie als menschenrechtliche Verpflichtung ansehen, zwingenden Charakter kann man ihr aber nicht zuschreiben.<sup>1136</sup> Denn bei einem Notstand, der das Leben der Nation bedroht, lassen sich die Rechte der Art. 9 und 14 IPBPR nach der allgemeinen Notstandsklausel des Art. 4 Abs. 1 IPBPR einschränken. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass dem Recht auf Zugang zu den Gerichten Einschränkungen aufgrund der Immunität internationaler Organisationen immanent sind. Dies erkannte auch das Gericht erster Instanz, nahm jedoch wohl, was mit Blick auf die Kriterien für die Annahme zwingenden Völkerrechts nicht vertretbar erscheint, gleichwohl eine Zurechnung des Rechts zum *ius cogens* vor.<sup>1137</sup>

Auch hinsichtlich der im Zusammenhang mit den Terrorismussanktionen immer wieder angeführten Unschuldsvermutung (vgl. Art. 14 Abs. 2 IPBPR) fehlen schon vertragstextlich jegliche Indizien dafür, dass der Rechtssatz als zwingende Norm akzeptiert wäre.<sup>1138</sup> Insoweit ist allerdings auch in Frage zu stellen, ob überhaupt ein Eingriff in die Unschuldsvermutung vorliegt – angesichts der Tatsache, dass es sich bei den vorliegenden Maßnahmen nicht um solche des Strafrechts, sondern der Gefahrenabwehr handelt, in denen es typischerweise an einem vollständig aufgeklärten Sachverhalt sowie erst recht einer strafrechtlichen Verurteilung fehlt.<sup>1139</sup>

Etwaige Mängel an effektivem Rechtsschutz, an einer Anhörung oder sonstigen verfahrensmäßigen Gewährleistungen vermögen demnach mangels Zuordnung dieser Rechte zum *ius cogens* keinen Völkerrechtsverstoß durch den Sicherheitsrat zu begründen. Dass der Sicherheitsrat die als Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips anerkannten und teilweise in den Menschenrechtskodifikationen verankerten – wenn auch nicht als zwingend ausgestalteten – Rechte bei einer Abwägung mit dem hochrangigen Ziel der Sicherung des

---

1134 Schilling, Internationaler Menschenrechtsschutz, S. 186 (Rn. 360) unter Bezugnahme auf den Menschenrechtsausschuss; so auch Kadelbach, Zwingendes Völkerrecht, S. 303f., der die prozessualen Rechte aus Art. 14 IPBPR allein auf Garantien des Beschuldigten im Strafverfahren bezieht, ihnen aber mangels Aufnahme in Derogationsklauseln den Charakter zwingenden Rechts abspricht.

1135 Vgl. dazu auch Kadelbach, Zwingendes Völkerrecht, S. 303f.

1136 So auch Tietje/Hamelmann, JuS 2006, 299 (301).

1137 EuG, Urteil vom 21.9.2005 - Rs. T-306/01 -, vgl. Rn. 343 der Begründung.

1138 Kadelbach, Zwingendes Völkerrecht, S. 303.

1139 Näheres zur Frage der Unschuldsvermutung siehe unten D.II.3.c.cc.(3)(c).

Weltfriedens durch die Bekämpfung des Terrorismus gänzlich außer Betracht gelassen und unter Überschreitung seines Ermessensspielraumes zu einem Ergebnis gekommen wäre, das seine Resolutionen als Handeln *ultra vires* erscheinen ließen, ist ebenfalls nicht erkennbar. Im Fall der sonstigen Terroristen verfügen die Mitgliedstaaten über einen Ermessensspielraum bei der Umsetzung, nehmen selbst die namentliche Bestimmung der Betroffenen vor und können auf nationaler (bzw. in Europa auf gemeinschaftlicher Ebene) die Einhaltung der Verfahrensgewährleistungen sicherstellen. Die von der Resolution 1390 (2002) Betroffenen sollen zumindest nachträglich von der Listung informiert werden und können dann versuchen, diese im Verfahren nach den Leitlinien des Sanktionsausschusses rückgängig machen zu lassen.

#### 4. Ergebnis

Mit den beschlossenen sogenannten Individualsanktionen hat der Sicherheitsrat Neuland betreten. Trotz einiger Bedenken sind sie – unter Beachtung der Einschätzungs- und Interpretationsspielräume des Sicherheitsrates – als rechtmäßig einzustufen. Insbesondere können auch nichtstaatliche Akteure den Weltfrieden bedrohen und dürfen deshalb Zielsubjekte von Maßnahmen im Rahmen des VII. Kapitels der UN-Charta sein. Bei aller Kritik am „Weltgesetzgeber Sicherheitsrat“ gibt es sogar Stimmen, die diesem neuen Instrument der Friedenswahrung – bei umsichtigem Gebrauch – einen hohen Nutzen für die Weltgemeinschaft zuschreiben, deren Fähigkeit, internationales Recht im Wege der traditionellen Prozesse zu schaffen, hinter den dringlichen Anforderungen des neuen Jahrtausends zurückgeblieben sei.<sup>1140</sup> Letzterem ist mit Blick auf das Finanzierungsübereinkommen von 1999, das wegen des schleppenden Prozesses der Ratifizierung in den Einzelstaaten erst Jahre später in Kraft trat, sicher zuzustimmen. Auf der anderen Seite ist insbesondere mit Blick auf die Individualrechte der vom Sanktionsausschuss namentlich benannten Adressaten kritisch zu hinterfragen, dass der Sicherheitsrat nunmehr in das Feld der eigentlich den Staaten vorbehaltenen konkreten, individuell veranlassten und individualbezogenen Maßnahmen vorgedrungen ist.<sup>1141</sup>

---

1140 Szasz, AJIL 2002, 901 (905). Auch Tomuschat, DÖV 2006, 357 (359), bejaht in diesem Zusammenhang die Zulässigkeit der Tätigkeit des Sicherheitsrates als rechtsetzende Instanz.

1141 Siehe hierzu noch einige Anmerkungen unten im die Arbeit abschließenden Ausblick (F.III.).

## II. EU- und EG-Rechtsakte

Die UN-Resolutionen wurden im Gebiet der Europäischen Union durch Rechtsakte im Rahmen von EU und EG umgesetzt. Zu Beginn der Arbeit ist bereits auf die Vielzahl der europäischen Umsetzungsakte hingewiesen worden: Gemeinsame Standpunkte der EU wurden in der Gemeinschaft durch Verordnungen und Beschlüsse des Rates, aber auch Verordnungen der Kommission umgesetzt. Dieses Nebeneinander von Normen unterschiedlicher Rechtsetzungsorgane liegt insbesondere in dem nach dem gegenwärtigen Stand der europäischen Integration vorherrschenden Nebeneinander von Kompetenzträgern begründet. Dies kommt hier insofern zum Tragen, als die (Außen-)Handelspolitik in den Zuständigkeitsbereich der EG fällt, die Außenpolitik als Ausdruck staatlicher Souveränität jedoch (noch) Kompetenz der Mitgliedstaaten und auf europäischer Ebene nur Bestandteil der intergouvernementalen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten ist<sup>1142</sup> – ursprünglich im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ), seit dem Maastrichter Unionsvertrag in der instrumentalisierten Form der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Wirtschaftssanktionen befinden sich an einer Schnittstelle der Kompetenzverteilung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten. Das Instrumentarium zählt zur gemeinschaftlichen Zuständigkeit der Handelspolitik, Motivation und Zielsetzung hingegen entspringen der in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten verbleibenden Außenpolitik.<sup>1143</sup> Dies hat vorliegend zur Folge, dass sowohl Regelungen im Rahmen der GASP als auch Gemeinschaftsakte vorliegen, die im folgenden zu untersuchen sind. Da die Beschränkungsmaßnahmen aber erst durch die unmittelbar wirkenden EG-Verordnungen für die Betroffenen verbindlich werden, liegt der Schwerpunkt der folgenden Untersuchung naturgemäß auf der Überprüfung dieser Rechtsakte.

---

1142 Zwar wird teilweise die *Pupino*-Entscheidung des EuGH (Urteil vom 16.6.2005 - Rs. C-105/03 (Maria Pupino) -, EuZW 2005, 433) dahingehend verstanden, sie sei ein erster Schritt zur grundsätzlichen Anerkennung von unmittelbarer Wirkung und Vorrang auch des EU-Vertrages und der auf seiner Grundlage ergangenen Rechtsakte gegenüber nationalem Recht (so Herrmann, EuZW 2005, 436ff.). Man wird aber mit Fetzner/Groß, EuZW 2005, 550f., festhalten können, dass der EuGH mit diesem Urteil keine Aufgabe der Unterscheidung zwischen intergouvernementalem EU-Recht und supranationalem EG-Recht einläuten wollte.

1143 Vgl. dazu auch Jürgens, Die gemeinsame Europäische Außen- und Sicherheitspolitik, S. 235.

## 1. Umsetzung der Resolutionen auf europäischer Ebene

Die Mitgliedstaaten, die gem. Art. 25 SVN an die vom Sicherheitsrat beschlossenen Resolutionen gebunden sind, sind gem. Art. 48 Abs. 1 SVN verpflichtet, alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um den Beschlüssen des Sicherheitsrates Wirksamkeit zu verleihen. Diese Pflicht – die allerdings weder justiziabel noch sanktionierbar ist – hat gem. Art. 103 SVN gegenüber ihren sonstigen Verpflichtungen Vorrang. Im Gebiet der Europäischen Union traten an die Stelle mitgliedstaatlicher Umsetzungsakte allerdings Regelungen der EG – auf der Grundlage von Beschlüssen im Rahmen der EU –, die die unmittelbare Wirkung herbeiführten. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob es völkerrechtlich überhaupt zulässig war, dass die Gemeinschaft anstelle der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen die Transformationsakte erließ. Daran anknüpfend ist zu untersuchen, ob und warum ggf. sogar eine Verpflichtung der Gemeinschaft zum Erlass dieser Umsetzungsakte bestand.

### a. Völkerrechtliche Zulässigkeit

Aus den Art. 52 bis 54 SVN, die Regelungen zu regionalen Abmachungen und Einrichtungen enthalten, ergibt sich nichts zur Frage, ob es zulässig ist, dass statt der Mitgliedstaaten eine von ihnen gegründete regionale Organisation die UN-Resolutionen umsetzt, die nicht formell Mitglied der Vereinten Nationen ist. In diesen Vorschriften werden regionale Maßnahmen zur Wahrung des Weltfriedens grundsätzlich zugelassen, allerdings mit Ausnahme von Zwangsmaßnahmen, die gem. Art. 53 Abs. 1 Satz 2 SVN ohne Ermächtigung des Sicherheitsrates nicht ergriffen werden dürfen. Da es vorliegend aber nicht um eigenständige Maßnahmen der EG (ohne vorherige Sicherheitsratsresolution) geht, kann dahinstehen, ob die Gemeinschaft überhaupt eine derartige Regionalorganisation darstellt und ob sie weiterhin bei der Verhängung von Wirtschaftssanktionen einer Autorisierung durch den Sicherheitsrat bedarf.<sup>1144</sup>

Vorliegend stellt sich allein die Frage, ob bei Vorliegen eines Sicherheitsratsbeschlusses die Europäische Gemeinschaft, die kein UN-Mitglied ist, anstelle ihrer Mitgliedstaaten die Resolution umsetzen darf. Nach Art. 48 Abs. 2 SVN werden die Beschlüsse des Sicherheitsrates von den Mitgliedern unmittelbar sowie durch Maßnahmen in den geeigneten internationalen Einrichtungen durchgeführt, deren Mitglieder sie sind. Damit sollen die

---

1144 Vgl. hierzu Garçon, Handelsembargen der Europäischen Union auf dem Gebiet des Warenverkehrs gegenüber Drittstaaten, S. 212ff; Stein, FS Bernhardt, S. 1129 (1139).

Mitgliedstaaten als Adressaten dieser Vorschrift nicht nur die Möglichkeit erhalten, ihren Verpflichtungen aus der Satzung bzw. aus Resolutionen auch im Rahmen von Organisationen nachzukommen. Vielmehr sind sie sogar gehalten, internationale Organisationen, denen sie angehören, in den Umsetzungsprozess der verhängten Maßnahmen mit einzubeziehen. Die Satzung verpflichtet also die UN-Mitglieder nicht, *in personam* zu handeln, sondern will die Durchführung einer Sanktion (auch allein) durch internationale Organisationen gerade ermöglichen<sup>1145</sup>, um durch ihre Einbindung in das UN-Friedenssicherungssystem dessen Effektivität zu erhöhen. Da die Gemeinschaft unter den Begriff der internationalen Einrichtungen im Sinne des Art. 48 Abs. 2 SVN fällt<sup>1146</sup>, ist die Umsetzung der UN-Resolutionen allein durch sie satzungsrechtlich zulässig.<sup>1147</sup> Keiner Erörterung bedarf vorliegend die Frage nach einer allgemeinen völkerrechtlichen Repressalienbefugnis internationaler Organisationen im allgemeinen sowie der Gemeinschaft im besonderen<sup>1148</sup>, die sich nur bei staatenbezogenen – weil an die Völkerrechtsverletzung eines anderen Völkerrechtssubjekts anknüpfenden – Repressalien stellt, die ferner nicht auf insoweit rechtfertigende UN-Resolutionen zurückgehen.<sup>1149</sup>

### **b. Bindungswirkung der UN-Resolutionen**

Nachdem zuvor festgestellt worden ist, dass eine Umsetzung der UN-Resolutionen durch die EG völkerrechtlich zulässig ist, stellt sich daran anknüpfend die Frage, ob eine Umsetzungsverpflichtung der Gemeinschaft besteht, oder, genereller gesprochen, ob eine internationale Organisation durch verpflichtende Beschlüsse einer anderen internationalen Organisation gebunden wird, wenn beide die gleichen Mitglieder haben, die Gesetzgebungskompetenzen in maßgeblichen Bereichen aber auf eine internationale Organisation übertragen wurden<sup>1150</sup>.

Art. 48 Abs. 2 SVN enthält nur eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, für eine Durchsetzung der Beschlüsse in internationalen Einrichtungen zu sorgen, etwa sich im Rahmen der Union durch Nutzung

---

1145 So im Ergebnis auch Osteneck, Die Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen durch die Europäische Gemeinschaft, S. 68f.

1146 Osteneck, ZEuS 1998, 103 (129).

1147 So auch Klein, AVR 30 (1992), 101 (108).

1148 Vgl. hierzu Kampf, RIW 1989, 792 (797); Stenger, Handelsembargo im Außenwirtschaftsrecht, S. 55; Cremer, in: Calliess/Ruffert, Art. 301 EGV Rn. 4f.

1149 Vgl. zur Rechtfertigungswirkung unmittelbar aus dem Satzungsrecht der Vereinten Nationen Cremer, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art. 301 Rn. 6.

1150 Vgl. dazu Bohr, EJIL 1993, 256 (257); zu dieser Problemlage auch EuG, Urteil vom 28.4.1998 - Rs. T-198/95 (Dorsch Consult) -, Slg. 1998, II-667.

der Handlungsmöglichkeiten der Art. 11ff. EU dafür einzusetzen, dass im dortigen institutionellen Rahmen die Grundlage für den Erlass einer Gemeinschaftsmaßnahme gelegt wird<sup>1151</sup>. Eine über die Erlaubnis zur Umsetzung der Sanktionen hinausgehende direkte Bindung der Organisation selbst kann man hieraus aber nicht schließen.<sup>1152</sup> Im Gegenteil: Da die Norm den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eröffnen soll, UN-Beschlüsse auch durch Maßnahmen in geeigneten supranationalen Organisationen umzusetzen, geht sie selbst davon aus, dass die betreffenden Einrichtungen selbst nicht gebunden sind.<sup>1153</sup>

Wie Art. 48 enthält auch Art. 25 SVN allein eine Verpflichtung der Mitglieder zur Beachtung und Umsetzung der nach Kapitel VII der Satzung gefassten Beschlüsse des Sicherheitsrates. Die EG selbst ist kein formelles Mitglied der Vereinten Nationen. Teilweise wird jedoch vertreten, sie sei – wie bezüglich des GATT vor Inkrafttreten des WTO-Vertrages 1995 angenommen<sup>1154</sup> – durch „Funktionsnachfolge“ in die vertraglichen Rechte und Pflichten der Mitgliedstaaten im Rahmen der Vereinten Nationen eingetreten.<sup>1155</sup> Dagegen spricht jedoch, dass die Gemeinschaft nicht – wie nach der

---

1151 Cremer, in: Calliess/Ruffert, Art. 301 EGV, Rn. 6.

1152 So auch Klein, AVR 30 (1992), 101 (108); Stein, Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, S. 18, und FS Bernhardt, S. 1129 (1140); Ress, Das Handelsembargo, S. 80; Schneider, Wirtschaftssanktionen, S. 229; Osteneck, ZEuS 1998, 103 (129).

1153 Klein, AVR 30 (1992), 101 (108); Hellmann, Das Irak-Embargo als Schadensursache, S. 14.

1154 Die EG ist selbst formell dem WTO-Übereinkommen beigetreten; bei alter Rechtslage wurde von einer Funktionsnachfolge der Gemeinschaft und damit einer Bindung an die Bestimmungen des GATT ausgegangen. Siehe dazu das Grundsatzurteil EuGH vom 15.12.1972 - Rs. 21-24/72 (International Fruit)-, Slg. 1972, 1219ff.; s. auch Ress, Das Handelsembargo, S. 188; siehe auch Pieper/Schollmeier, Jus 1989, 997 (999).

1155 So etwa Garçon, Handelsembargen der Europäischen Union auf dem Gebiet des Warenverkehrs gegenüber Drittstaaten, S. 230; Mestmäcker/Engel, Das Embargo gegen Irak und Kuwait, S. 52f.; Schneider, Wirtschaftssanktionen, S. 233ff.; wohl auch Tietje/Hamelmann, JuS 2006, 299 (301: partielle Funktionsnachfolge); a.A.: Stein, Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, S. 17; Osteneck, ZEuS 1998, 103 (109ff); Hellmann, Das Irak-Embargo als Schadensursache, S. 12; vgl. bereits Meier, RIW/AWD 1979, 247 (250). Unklar das EuG in seinem Terrorlisten-Urteil vom 21.9.2005 - T-306/01 (Yusuf) -, das einerseits ausführt, die Gemeinschaft sei keine Nachfolgerin in die Rechte und Pflichten ihrer Mitgliedstaaten im Sinne des Völkerrechts (Rn. 242), dann wiederum die International Fruit-Rechtsprechung zur GATT-Nachfolge analog anwendet (Rn. 245ff.), dabei aber insgesamt nur von einer lediglich gemeinschaftsrechtlichen Bindung auszugehen scheint (Rn. 254).

GATT-Rechtsprechung erforderlich<sup>1156</sup> – auf der Ebene der Vereinten Nationen die Aufgaben und Befugnisse der Mitgliedstaaten übernommen hat.<sup>1157</sup> Anders als beim GATT hat die EG im Rahmen der Vereinten Nationen keine vertrapartnergleiche Stellung völkerrechtlich ausgeübt und diese auch gemeinschaftsrechtlich nicht beansprucht. Denn ungeachtet ihrer Kompetenzen zur Verhängung von Wirtschaftssanktionen<sup>1158</sup> fällt die internationale Friedenssicherung als Kernaufgabe der Vereinten Nationen gerade nicht in den Kompetenzbereich der Gemeinschaft. Der Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik gehört vielmehr zur Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, die insoweit nur im Rahmen der EU intergouvernemental zusammenarbeiten. Damit fallen gerade nicht sämtliche Sachbereiche, die zu den Aufgaben der Vereinten Nationen gehören, gemeinschaftsintern in die Zuständigkeit der EG.<sup>1159</sup> Darüber hinaus verlangt die GATT-Rechtsprechung des EuGH ein ausdrückliches Auftreten der EG für ihre Mitgliedstaaten nach außen. Es ist aber ungeachtet der in jüngerer Praxis erfolgten Umsetzung der UN-Sanktionen durch die EG nicht erkennbar, dass die Gemeinschaft (bzw. ihre Organe) sich an die UN-Charta gebunden hält.<sup>1160</sup> Die Annahme eines Eintretens der EG in die satzungsrechtlichen Rechte und Pflichten der Staaten missachtete im übrigen, dass die Mitgliedschaft gem. Art. 4 Abs. 1 SVN nur Staaten offensteht, nicht auch supranationalen Organisationen.<sup>1161</sup>

Auch aus Art. 2 Ziff. 6 SVN, wonach die Vereinten Nationen dafür Sorge tragen, dass Staaten, die nicht Mitglieder der Vereinten Nationen sind, nach den in Art. 2 SVN aufgelisteten Grundsätzen handeln, kann – wenn überhaupt – schon nach dem Wortlaut allenfalls auf eine Bindung von Nichtmitgliedstaaten an Sanktionsbeschlüsse des Sicherheitsrates zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit geschlossen werden<sup>1162</sup>. Schließlich ergibt sich eine völkerrechtliche Bindungswirkung nicht aus Art.

1156 EuGH, Urteil vom 12.12.1972 - Rs. 21-24/72 (International Fruit)-, Slg. 1972, 1219ff.; vgl. dazu auch Petersmann, ZVglRWiss 80 (1981), 1 (26).

1157 Ress, Das Handelsembargo, S. 190; so bereits Meier, RIW/AWD 1979, 247 (250); a. A. Schneider, Wirtschaftssanktionen, S. 233ff.; Mestmäcker/Engel, Das Embargo gegen Irak und Kuwait, S. 53.

1158 Vgl. dazu im einzelnen unten D.II.3.a.

1159 Stein, Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, S. 19.

1160 Bohr, EJIL 1993, 256 (264f.); Hellmann, Das Irak-Embargo als Schadensursache, S. 12; Osteneck, ZEuS 1998, 103 (125ff.).

1161 Hellmann, Das Irak-Embargo als Schadensursache, S. 11.

1162 So auch Stein, FS Bernhardt, S. 1129 (1140); ders., Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, S. 20; a. A. Gilsdorf, in: Glaesner/Gilsdorf/Thürer/Hafner (Hrsg.), Außen- und sicherheitspolitische Aspekte des Vertrages von Maastricht, S. 33 (50, Fn. 27), der eine Bindung der EG unter Berufung auf Art. 2 Abs. 6 SVN bejaht.

103 SVN, weil daraus nur folgt, dass für die Mitgliedstaaten die Verpflichtungen aus der Charta Vorrang vor ihren sonstigen internationalen Verpflichtungen haben. Insgesamt ist daher eine völkerrechtliche Bindung der Gemeinschaft an die Resolutionen des Sicherheitsrates abzulehnen.<sup>1163</sup>

Aus gemeinschaftsrechtlichen Grundsätzen könnte sich aber eine interne Bindungswirkung der UN-Sanktionen für die EG ergeben, d.h. es könnte im Innenverhältnis gegenüber den Mitgliedstaaten der EG eine Verpflichtung der Gemeinschaft zur Umsetzung der UN-Resolutionen bestehen. Unterstellt man auch hier eine – später noch zu untersuchende – ausschließliche Kompetenz der Gemeinschaft für den Erlass der Terrorismussanktionen, so begründet das Auseinanderfallen von Befugnis (EG) und völkerrechtlicher Bindung (Mitgliedstaaten) die Gefahr, dass es den Mitgliedstaaten mangels Kompetenz nicht mehr möglich ist, eigenständig ihren Verpflichtungen aus Art. 25, 48 SVN nachzukommen.

Art. 3 Abs. 2 EU enthält das Gebot, für Kohärenz aller außenpolitischen Maßnahmen zu sorgen. Art. 302 EG regelt, dass die Kommission alle zweckdienlichen Beziehungen zu den Organen der Vereinten Nationen und ihrer Fachorganisationen hält. Nach Art. 307 EG bleiben völkerrechtliche Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, die vor Inkrafttreten des EG-Vertrages entstanden sind, unberührt. Mit dem daraus abzuleitenden (Anwendungs-)Vorrang des Völkerrechts im Fall von Kollisionen völkerrechtlicher Verträge mit dem Gemeinschaftsrecht<sup>1164</sup> ist die Vorschrift Ausdruck des völkerrechtlichen Grundsatzes der Einhaltung bestehender Verträge.<sup>1165</sup> Sie beinhaltet – neben der ausdrücklich geregelten Pflicht der Mitgliedstaaten, für eine Anpassung ihrer völkervertraglichen Bindungen an das Gemeinschaftsrecht Sorge zu tragen – zugleich die Verpflichtung der Gemeinschaftsorgane, es dem betreffenden Mitgliedstaat zu ermöglichen, seinen

---

1163 So auch EuG, Urteil vom 21.9.2005 - T-306/01 -, Rn. 242; EuG, Urteil vom 28.4.1998 - Rs. T-184/95 (Dorsch Consult) -, Slg. 1998, II-670 (694, Rn. 74); Petersmann, ZVglRWiss 1981, 1 (26); Bohr, EJIL 1993, 256 (265); Klein, AVR 30 (1992), 101 (109); Epping, Außenwirtschaftsfreiheit, S. 527; Stein, FS Bernhardt, S. 1129 (1139f.); Cremer, in: Calliess/Ruffert, Art. 301 EGV Rn. 6; a.A. Gilsdorf, in: Glaesner/Gilsdorf/Thürer/Hafner (Hrsg.), Außen- und sicherheitspolitische Aspekte des Vertrages von Maastricht, S. 33 (50, Fn. 27); Schneider, Wirtschafts-sanktionen, S. 233ff; Mestmäcker/Engel, Das Embargo gegen Irak und Kuwait, S. 53.

1164 Booß, in: Lenz/Borchardt, Art. 307 EGV Rn.3; Wolfgang, ZfZ 1996, 162 (166f); siehe dazu auch FG Hamburg, Beschluss vom 19.5.1995 - IV 119/95 H - EuZW 1995, 413 (Vorabentscheidungsersuchen); EuGH, Rs. C-182/95 (T.Port/HZA Hamburg-Jonas).

1165 Wolfgang, ZfZ 1996, 162 (166).

Verpflichtungen aus den früheren Übereinkünften nachzukommen.<sup>1166</sup> Aus Art. 10 EG – nach der Rechtsprechung des EuGH Ausdruck eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes – folgt eine Pflicht der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaftsorgane zur loyalen Zusammenarbeit (Gemeinschaftstreue).<sup>1167</sup> Daraus lässt sich ebenfalls eine Pflicht der Gemeinschaftsorgane ableiten, die Mitgliedstaaten nicht an der Erfüllung ihrer völkervertraglichen Verpflichtungen zu hindern, was etwa dazu führen kann, dass die EG-Organe den völkerrechtlichen Vertrag innergemeinschaftlich beachten müssen.<sup>1168</sup> Aus dem in Art. 307 EG verankerten Völkerrechtsgrundsatz des *pacta sunt servanda*, dem gemeinschaftsrechtlichen Bekenntnis zur UN-Satzung in der Präambel des EG-Vertrages, der Völkerrechtsfreundlichkeit des Vertrages<sup>1169</sup> sowie dem in Art. 10 EG enthaltenen Rechtsgrundsatz der gegenseitigen Rücksichtnahme ist deshalb insgesamt auf eine gemeinschaftsrechtliche Verpflichtung der EG(-Organe) zur Umsetzung der Sanktionsbeschlüsse des Sicherheitsrates zu schließen.<sup>1170</sup> Hat im Verhältnis EG/Mitgliedstaaten die Gemeinschaft die Kompetenz, muss sie die internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten berücksichtigen und ist damit indirekt an die Resolutionen des Sicherheitsrates gebunden.<sup>1171</sup> Es besteht daher eine mittelbare, mitgliedstaatlich vermittelte Bindungswirkung.<sup>1172</sup>

Eine solche (allein) gemeinschaftsrechtliche Bindung nimmt wohl auch das EuG an, wenn es in seinen Entscheidungen zu den Terrorlisten ausführt, die Gemeinschaft als solche sei, anders als ihre Mitgliedstaaten, nicht unmittelbar durch die Charta der Vereinten Nationen gebunden.<sup>1173</sup> Es sei jedoch da-

1166 EuGH, Urteil vom 14.10.1980 - Rs. 812/79 (Burgoa)-, Slg. 1980, 2787 (2803); so auch Ress, Das Handelsembargo, S. 193.

1167 EuGH, Urteil vom 2.2.1989 - Rs. 94/87 (Kommission/Deutschland)-, Slg. 1989, 175 (192); EuGH, Urteil vom 10.2.1983 - Rs. 230/81 (Luxemburg/Parlament)-, Slg. 1983, 255 (287 Rn. 37); EuGH, Urteil vom 14.11.1989 - Rs. 14/88 (Italien/Kommission) -, Slg. 1989, 3677 (3706, Rn. 20); EuGH, Beschluss vom 13.7.1990 - RS. C-2/88 (Zwartveld) -, Slg. 1990, I-3365 (3372, Rn. 17); siehe dazu ausführlich Jarass, Grundfragen der innerstaatlichen Bedeutung des EG-Rechts, S. 6ff.; ders. AöR 121 (1996), 173 (195).

1168 Osteneck, ZEuS 1998, 103 (117).

1169 Vedder, in: Grabitz/Hilf, Archivband II, Art. 234 EG (a.F.), Rn.11.

1170 So auch Ress, Das Handelsembargo, S. 193; Petersmann, ZVglRWiss 1981, 1 (26f.); Gilsdorf, in: Glaesner/Gilsdorf/Thürer/Hafner (Hrsg.), Außen- und sicherheitspolitische Aspekte des Vertrages von Maastricht, 33 (50, Fn. 27); Klein, AVR 30 (1992), 101 (109).

1171 Klein, AVR 30 (1992), 101 (109).

1172 Brandl, AVR 38 (2000), 376 (394f.).

1173 EuG, Urteil vom 21.9.2005 - Rs. T-306/01 (Yusuf und Al Barakaat) -, Rn. 242, Slg. 2005, II-3533.

von auszugehen, dass die Gemeinschaft die Verpflichtungen ihrer Mitgliedstaaten aufgrund der UN-Charta nicht verletzen dürfe und dass sie bei der Ausübung ihrer Befugnisse alle erforderlichen Bestimmungen erlassen müsse, um es ihren Mitgliedstaaten zu ermöglichen, diesen Verpflichtungen nachzukommen. Die Mitgliedstaaten seien zum Zeitpunkt des Abschlusses des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft an ihre Verpflichtungen aus der UN-Charta gebunden gewesen und hätten nicht durch eine untereinander geschlossene Vereinbarung sich von diesen völkerrechtlichen Verpflichtungen lösen können. Der Wille zur Beachtung der Verpflichtungen aus der UN-Charta sei in den Art. 297 und 307 EG zum Ausdruck gekommen. Soweit die Gemeinschaft aufgrund des EG-Vertrages Befugnisse übernommen habe, die zuvor von den Mitgliedstaaten im Anwendungsbereich der Charta der Vereinten Nationen ausgeübt worden seien, sei sie an die Bestimmungen dieser Charta gebunden.<sup>1174</sup> Die Mitgliedstaaten hätten durch Übertragung der Befugnisse auf die Gemeinschaft den Willen erkennen lassen, die Gemeinschaft unter Berücksichtigung des Art. 48 Abs. 2 SVN an die von ihnen aufgrund der Charta eingegangenen Verpflichtungen zu binden. Die Gemeinschaft sei daher nicht – wie von den Gemeinschaftsorganen geltend gemacht – nach dem allgemeinen Völkerrecht, sondern nach dem EG-Vertrag selbst verpflichtet gewesen, den fraglichen Resolutionen in ihrem Zuständigkeitsbereich Wirkung zu verleihen.

## **2. Gemeinsame Standpunkte der EU**

In beiden Regelungsregimen der gegen die Terroristen gerichteten Beschränkungsmaßnahmen sind zunächst Gemeinsame Standpunkte zur Umsetzung der UN-Resolutionen ergangen. Dies ist im Zusammenhang zu sehen mit der Wahl der Rechtsgrundlage für die Gemeinschaftsakte: Der Rat stützte seine Verordnungen auf die Artikel 60, 301 EG (in Verbindung mit Art. 308 EG). Diese Kompetenznormen, auf die bei der Untersuchung der EG-Verordnungen noch näher einzugehen sein wird, erfordern einen vorherigen Gemeinsamen Standpunkt, der ein Tätigwerden der Gemeinschaft vorsieht. Die Rechtmäßigkeit der hier ergangenen EU-Beschlüsse setzt voraus, dass die Maßnahmen in den Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik und damit in den originären Bereich der Zuständigkeit der EU fallen, die auch die richtige Handlungsform gewählt haben müsste. Ferner stellt sich die Frage nach Individualrechtsverletzungen durch die Beschlüsse der EU.

---

1174 EuG, Urteil vom 21.9.2005 - Rs. T-306/01 (Yusuf und Al Barakaat) -, Rn. 253, Slg. 2005, II-3533.

### a. Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

Der Zuständigkeitsbereich der Europäischen Union erstreckt sich nach Titel V des Vertrages über die Europäische Union auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Die GASP ist die Bündelung und Verbindung des außen- und sicherheitspolitischen Vorgehens der Mitgliedstaaten in institutionalisierter Form und nach einem bestimmten Verfahren.<sup>1175</sup> Auch wenn sie damit eine Fortentwicklung der vorherigen EPZ darstellt, ist sie weiter auf eine Politik zwischenstaatlichen Charakters angelegt, die die nationale Souveränität der Staaten wahrt. Die Verpflichtungen sind deshalb rein völkerrechtlicher Natur.<sup>1176</sup> Nur der Rat in seiner Doppelfunktion als Gremium der Regierungsvertreter der Mitgliedstaaten der EU und als Gemeinschaftsorgan<sup>1177</sup> bindet Gemeinschaft und zwischenstaatliche Zusammenarbeit im Rahmen der EU zusammen.<sup>1178</sup>

Nach Art. 11 EU erarbeitet und verwirklicht die Union eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die sich auf alle Bereiche der Außen- und Sicherheitspolitik erstreckt und unter anderem die Stärkung der Sicherheit der Union und die Wahrung des Friedens und die Stärkung der internationalen Sicherheit entsprechend den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen zum Ziel hat. Die GASP soll es der Union ermöglichen, auf der Bühne der internationalen Politik geschlossen aufzutreten, die Interessen gemeinsam zu wahren und ihre „Identität auf internationaler Ebene“ zu behaupten (vgl. Art. 2 EU), um zu gewährleisten, „dass der Einfluss der Union durch konzertiertes und konvergierendes Handeln möglichst wirksam zum Tragen kommt“ (Art. 16 EU).<sup>1179</sup> Sie ist damit das Resultat der Erkenntnis, dass das immer stärker in die Weltwirtschaft vordringende, als internationale Einheit auftretende und als solche angesehene Bündnis sich nicht auf den

---

1175 Pitschas, Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der EG und ihrer Mitgliedstaaten, S. 197; Lange, JZ 1996, 442 (445).

1176 Stein, EuR Beiheft 2/1995, 69; vgl. auch BVerfG, Urteil vom 12.10.1993 - 2 BvR 2134, 2159/92 -, BVerfGE 89, 155 (188ff.); Burghardt/Tebbe, EuR 1995, 1 (5), lassen hingegen offen, ob das Unionsrecht eine eigenständige Kategorie oder schlicht dem Völkerrecht zuzuordnen sei.

1177 Siehe dazu Garçon, Handelsembargen der Europäischen Union auf dem Gebiet des Warenverkehrs gegenüber Drittstaaten, S. 116 m.w.N.; Ress, Das Handelsembargo, S. 170ff.

1178 Stein, EuR Beiheft 2/1995, 69 (70, 74).

1179 Vgl. dazu auch Burghardt/Tebbe, EuR 1995, 1; Lange, JZ 1996, 442.

wirtschaftlichen Sektor – der Gemeinschaft – beschränken kann, sondern es auch in der Außenpolitik einer einheitlichen Linie bedarf.<sup>1180</sup>

Außenpolitik wird gemeinhin definiert als das Handeln des Staates nach außen zur Wahrung seiner Interessen gegenüber und Regelung seiner Beziehungen zu anderen Staaten, staatlichen Zusammenschlüssen und internationalen Organisationen.<sup>1181</sup> Unter Sicherheitspolitik versteht man die Politik, die ein Staat zur Achtung seiner Souveränität, seiner territorialen Integrität und seiner Verteidigung betreibt.<sup>1182</sup> Bei isolierter Betrachtung erscheint vorliegend die Zuordnung zur Sicherheitspolitik geboten. Denn die EU hat mit ihren Umsetzungsakten zu den UN-Resolutionen nicht die Beziehungen zu anderen Staaten geregelt. Gegenstand sind personenbezogene Maßnahmen des die Souveränität und territoriale Integrität beeinträchtigenden Terrorismus. Betroffen ist damit nicht das Verhältnis zu einem anderen Staat, sondern zu einer Vielzahl von – die Sicherheit gefährdenden – Individuen. Allerdings ist eine definitionsmäßig trennscharfe Abgrenzung der Außen- von der Sicherheitspolitik mangels klarer und sicherer Unterscheidung zwischen außenpolitischen und sicherheitspolitischen Erwägungen kaum möglich.<sup>1183</sup> Man kann sich auch auf den Standpunkt stellen, dass eine primär sicherheitspolitische Maßnahme spätestens wieder dann außenpolitischen Charakter gewinnt, wenn ein Staat als Akt der Solidarität im internationalen Interesse an supranationalen Sanktionen teilnimmt.<sup>1184</sup> Umgekehrt strebt Außenpolitik wiederum eine Verbesserung der internationalen Sicherheit an.<sup>1185</sup> Vielfach werden deshalb beide Aspekte – wie auch mit Titel V des Vertrages über die Europäische Union mit dem Stichwort GASP – zusammengefasst.<sup>1186</sup>

---

1180 Wolfgang, Öffentliches Recht und Europarecht, § 15, S. 205; Burghardt/Tebbe, EuR 1995, 1.

1181 Brockhaus, Enzyklopädie in 24 Bänden, Bd. 2, Apu-Bec, 1987; Hasse, Theorie und Politik des Embargos, S. 114; Janik S. 34; Lindemeyer, Schiffsembargo und Handelsembargo, S. 188.

1182 Janik, Sensitive Waren und Dienstleistungen im Lichte des europäischen Gemeinschaftsrechts, S. 33.

1183 EuGH, Urteile vom 17.10.1995 - Rs. C-70/94 (Werner) -, Slg. 1995, 3189 (Rn. 25f.), und Rs. C-83/94 (Leifer) -, Slg. 1995, 3235 (Rn. 26f.); vgl. dazu auch Reuter, RIW 1996, 719 (721).

1184 Janik, Sensitive Waren und Dienstleistungen im Lichte des europäischen Gemeinschaftsrechts, S. 35.

1185 Egger, „Dual-use“-Waren, S. 141.

1186 Janik, Sensitive Waren und Dienstleistungen im Lichte des europäischen Gemeinschaftsrechts, S. 31; Egger, „Dual-use“-Waren, S. 141; auch das AWG wird als Ins-

Die hier gegenständlichen Gemeinsamen Standpunkte der EU sind der derart zusammengefassten Außen- und Sicherheitspolitik und damit dem Zuständigkeitsbereich der EU zuzurechnen, weil sie in den Zielkatalog des Art. 11 Abs. 2 EU fallen: Sie dienen insbesondere dem gem. Art. 11 EU mit der GASP verfolgten Ziel der Wahrung des Friedens und der Stärkung der Sicherheit der Union sowie der internationalen Sicherheit. Darüber hinaus erstreckt sich die GASP gem. Art. 11 Abs. 1 Satz 1 auf alle Bereiche der Außen- und Sicherheitspolitik. Das Aufgabenfeld der GASP wird durch den EU-Vertrag also ausdrücklich nicht begrenzt.<sup>1187</sup> Auch die in Art. 11 Abs. 1 EU genannten materiellen<sup>1188</sup> Ziele sind derart weit und unscharf formuliert, dass sie wegen ihrer Diffusität einen von Beschränkungen weitgehend freien Handlungsspielraum eröffnen – alle außen- und sicherheitspolitischen Fragen können Gegenstand der GASP sein.<sup>1189</sup>

### **b. Gemeinsame Standpunkte als Handlungsform**

Vorliegend hat der Rat, der hier nicht in seiner Funktion als Organ der Gemeinschaft, sondern als Organ der Mitgliedstaaten für die intergouvernementale Zusammenarbeit tätig geworden ist, zur Umsetzung der UN-Resolutionen Gemeinsame Standpunkte erlassen. Dabei handelt es sich um eine mögliche Handlungsform, ein zulässiges Mittel im Rahmen der GASP. Gem. Art. 15 EU nimmt der Rat Gemeinsame Standpunkte an, mit denen das Konzept der Union für eine bestimmte Frage geographischer oder thematischer Art bestimmt wird. Hierunter lassen sich die Inhalte der Gemeinsamen Standpunkte 2001/930/GASP<sup>1190</sup> und 2001/931/GASP<sup>1191</sup> bzw. im Bereich Bin Ladin/Al Qaida/Taliban 2002/402/GASP<sup>1192</sup> über – unter anderem – die von der Gemeinschaft umzusetzende Sperrung finanzieller Ressourcen subsumieren. Der Beschluss über den Gemeinsamen Standpunkt muss gemäß Art. 23 EU einstimmig erfolgen. Die in Art. 23 Abs. 2 EU vorgesehene erweiterte Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit kam hier mangels einstimmig beschlossener gemeinsamer Strategie nicht in Betracht. Dies war vorliegend schon deshalb unproblematisch, weil alle Mitgliedstaaten der Gemeinschaft zugleich auch solche der Vereinten Nationen und da-

---

trument der Außen- und Sicherheitspolitik bezeichnet, siehe dazu etwa Epping, Außenwirtschaftsfreiheit, S. 1f.

1187 Burkard, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, S. 55.

1188 Vgl. dazu Pechstein/Koenig, Die Europäische Union, Rn. 262.

1189 Burkard, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, S. 56; s. auch Kaufmann-Bühler, in: Grabitz/Hilf, Art. 11 EUV, Rn. 21, 24.

1190 Vom 27.12.2001, ABl. L 344/90 v. 28.12.2001.

1191 Vom 27.12.2001, ABl. L 344/93 v. 28.12.2001.

1192 Vom 27.5.2002, ABl. L 139/4 vom 29.5.2002.

mit gem. Art. 25 und 48 Abs. 2 SVN zur Umsetzung der vom Sicherheitsrat beschlossenen Maßnahmen – ggf. unter Einschaltung internationaler Organisationen – verpflichtet sind.

### **c. Grundrechtsverletzungen durch Gemeinsame Standpunkte**

Der Vertrag über die Europäische Union betrifft die Zusammenarbeit der Staaten. In den dort geregelten Bereichen geht es deshalb, das wurde bereits ausgeführt, allein um eine Politik zwischenstaatlichen Charakters, die allenfalls (völkerrechtliche) Verpflichtungen der Staaten schafft.<sup>1193</sup> Unmittelbare Maßnahmen gegenüber den Bürgern sind deshalb nicht vorgesehen. Auch die Gemeinsamen Standpunkte sind nicht an Individuen adressiert. Vielmehr haben nach Art. 15 Satz 2 EU die Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen, dass ihre einzelstaatliche Politik mit den Gemeinsamen Standpunkten in Einklang steht. Sie besitzen damit zwar völkerrechtliche Verbindlichkeit für die Staaten der Union, aber keine unmittelbare Durchgriffswirkung auf das innerstaatliche Recht<sup>1194</sup> – und damit vergleichbar den UN-Resolutionen auch keine unmittelbare Wirkung gegenüber Individuen. Sie können deshalb grundsätzlich nicht in Individualrechte der Betroffenen eingreifen.

Soweit in den Gemeinsamen Standpunkten hinsichtlich sonstiger Terroristen im Anhang jeweils Namenslisten von Terroristen veröffentlicht werden<sup>1195</sup>, könnte gleichwohl allein diese Namensnennung einen Grundrechtseingriff bedeuten.<sup>1196</sup> Hinsichtlich des Taliban/Al-Qaida-Adressatenkreises ist dies nicht weiter von Bedeutung, weil die für die Anwendbarkeit der finanziellen Beschränkungsmaßnahmen konstitutiven Namenslisten nicht in Gemeinsame-

---

1193 Zwar wird teilweise die *Pupino*-Entscheidung des EuGH (Urteil vom 16.6.2005 - Rs. C-105/03 (Maria Pupino) -, EuZW 2005, 433) dahingehend verstanden, sie sei ein erster Schritt zur grundsätzlichen Anerkennung von unmittelbarer Wirkung und Vorrang auch des EU-Vertrages und der auf seiner Grundlage ergangenen Rechtsakte gegenüber nationalem Recht (so Herrmann, EuZW 2005, 436ff.). Man wird aber mit Fetzer/Groß, EuZW 2005, 550f., festhalten können, dass der EuGH mit diesem Urteil keine Aufgabe der Unterscheidung zwischen intergouvernementalem EU-Recht und supranationalem EG-Recht einläuten wollte.

1194 Streinz, Europarecht, Rn. 422b; Stein, EuR Beiheft 2/1995, 69 (71ff.).

1195 Gemeinsamer Standpunkt vom 27.12.2001 (2001/931/GASP), ABl. L 344 v. 28.12.2001, S. 93; Gemeinsamer Standpunkt vom 2.5.2002 (2002/340/GASP), ABl. L 116/75 v. 3.5.2002; Gemeinsamer Standpunkt vom 17.5.2002 (2002/462/GASP), ABl. L 160/32 v. 18.6.2002; Gemeinsamer Standpunkt vom 28.10.2002 (2002/847/GASP), ABl. L 295/1 v. 30.10.2002.

1196 So wohl Bröhmer, EuZW 2002, 353, ohne nähere Begründung.

men Standpunkten<sup>1197</sup>, sondern nur im Anhang der Verordnung Nr. 881/2002 des Rates<sup>1198</sup> und nachfolgend in Verordnungen der Kommission<sup>1199</sup> zu finden sind. Der Gemeinsame Standpunkt 2001/931/GASP gilt aber gem. Art. 1 Abs. 1 ausdrücklich für die im Anhang aufgeführten Personen, die an terroristischen Handlungen beteiligt sind (sonstige Terroristen). Zwar entfaltet er rechtlich betrachtet damit keine unmittelbare Wirkung<sup>1200</sup>, weil er noch einer weiteren Umsetzung bedarf – soweit er die GASP betrifft (Art. 2 und 3), durch EG-Rechtsakte über das Sperren der Vermögenswerte, soweit er sich auf die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit bezieht (Art. 4), durch nationale Rechtsakte. Gleichwohl könnte von den Gemeinsamen Standpunkten der gem. Art. 6 Abs. 2 EU an Grundrechte gebundenen EU eine – über die zu erlassenden unmittelbar wirksamen Eingriffsmaßnahmen hinausgehende – Grundrechtsbeeinträchtigung ausgehen.

So machten die im Gemeinsamen Standpunkt 2001/931/GASP der ETA zugerechneten Organisationen SEGI (baskische Jugendorganisation) und Gestoras Pro Amnistía – die allerdings nur unter Art. 4 fielen – in ihren Klagen vor dem EuG auf Schadensersatz und vor dem EGMR gegen diesen Gemeinsamen Standpunkt geltend, die Beschreibung ihrer Vereinigungen als terroristische Organisation greife in ihre Rechte auf Meinungs- und Vereinigungsfreiheit, auf effektiven Rechtsschutz und faires Verfahren ein, untergrabe die Unschuldsvermutung, gefährde ihr Vermögen und vorverurteile sie ohne die Möglichkeit einer Schadensersatzterlangung hierfür.<sup>1201</sup> Der EGMR hingegen wies die Klage mangels einer unmittelbaren und gegenwärtigen Rechtsbeeinträchtigung durch den Gemeinsamen Standpunkt als unzulässig ab. Der Gemeinsame Standpunkt sei nicht unmittelbar anwendbar und könne deshalb auch nicht die direkte Grundlage für Straf- oder Verwaltungsmaßnahmen darstellen. Es sei auch nicht hinreichend wahrscheinlich, dass konkrete Maßnahmen gegen sie ergriffen würden, insbesondere verleihe Art. 4 des Gemeinsamen Standpunktes den Staaten oder der EG keine neuen Befugnisse. Die bloße Aufnahme auf die Liste möge bloßstellend sein, sei je-

1197 Im Bereich dieses Regelungsregime ist nur der die allgemeinen Vorgaben der UN aufgreifende und auf die UN-Liste Bezug nehmende Gemeinsamer Standpunkt vom 27.5.2002 (2002/402/GASP), ABl. L 139/4 vom 29.5.2002, verabschiedet worden.

1198 ABl. L 139/9 v. 29.5.2002.

1199 Verordnungen (EG) der Kommission beginnend mit Nr. 951/2002 vom 3.6.2002, ABl. L 145/14 vom 4.6.2002; siehe im einzelnen (m.w.N.) dazu oben B.I.3.b.bb.

1200 So aber Bartelt/Zeitler, EuZW 2003, 712 (714).

1201 EuG, Beschlüsse vom 7.6.2004 - Rs. T-338/02 (SEGI) und T-333/02 (Gestoras Pro Amnistía) -, Slg. 2004, II-1647, bestätigt durch EuGH, Urteile vom 27.2.2007 - Rs. C-355/04 P (SEGI) und C-354/04 P (Gestoras Pro Amnistía); EGMR, Beschl. vom 23.5.2002 - Rs. 6422/02 (Segi) und 9916/02 (Gestoras Pro Amnistía).

doch viel zu geringfügig, um eine Menschenrechtsverletzung zu begründen, insbesondere erreiche dies nicht den Grad einer Anklage oder gar einer Feststellung der Schuld. Den Klägern sei gegen konkrete Maßnahmen auf der Grundlage des Gemeinsamen Standpunktes der Rechtsweg eröffnet.

Das EuG wies die auf die Gewährung von Ersatz der durch die Aufnahme auf die Liste erlittenen Schäden gerichteten Klagen ebenfalls ab<sup>1202</sup>, im Wesentlichen jedoch wegen eigener Unzuständigkeit, jedenfalls ohne auf die Problematik von Rechtsbeeinträchtigungen einzugehen. Es führte allerdings aus, dass es den Klägern an einem wirksamen Rechtsbehelf vor den Gemeinschaftsgerichten oder den nationalen Gerichten gegen die Aufnahme auf die Liste fehle. Insbesondere nütze es ihnen nichts, wenn sie den eventuellen Ersatz des angeblich durch die Aufnahme in den Anhang verursachten Schadens erlangen wollten. Das Gericht verneinte aber auch den von den Klägern geltend gemachten Verfahrensmissbrauch dadurch, dass der Rat durch das Tätigwerden im JI-Bereich dafür gesorgt habe, dass ihnen keine Rechtsschutzmöglichkeiten zukämen. Der Erlass von Art. 4 des Gemeinsamen Standpunktes 2001/931 allein auf der Grundlage von Art. 34 EU sei nicht mit den im EG-Vertrag enthaltenen gemeinschaftlichen Zuständigkeitsregelungen unvereinbar. Wenn das Parlament in seiner Entschließung vom 7. Februar 2002 die Wahl der JI-Rechtsgrundlage bedauert habe, so sei dies allein eine politische Kritik. Dass die auf der Grundlage von Art. 4 gelisteten Personen keinen gerichtlichen Rechtsbehelf vor dem Gemeinschaftsrichter hätten, stelle für sich genommen keine Verkennung der Zuständigkeiten der Gemeinschaft dar. Die Rechtsmittel, in denen die Kläger erneut auf die Rufschädigung, die eine zwangsläufige und unmittelbare Folge der Aufnahme in die Liste sei, verwiesen<sup>1203</sup>, blieben erfolglos.<sup>1204</sup>

Ausgehend von der deutschen Grundrechtsdogmatik ist das in der EGMR-Entscheidung zum Ausdruck kommende Verständnis des Gerichts, die bloße Aufnahme auf die Liste, die von den Klägern zu Recht als Brandmarkung empfunden wurde, sei bloß unangenehm, aber nicht grundrechtsrelevant, abzulehnen. Die Beschränkung des Grundrechtsschutzes auf die Abwehr von Eingriffen durch unmittelbar und rechtlich verbindlich wirkende Hoheitsakte wird der Bedeutung der Grundrechte im Sinne einer objektiven

---

1202 EuG, Beschlüsse vom 7.6.2004 - Rs. T-338/02 (SEGI) und T-333/02 (Gestoras Pro Amnistía) -, Slg. 2004, II-1647.

1203 Rechtsmittelschrift der Gestoras Pro Amnistía, Rs. C-354/04 P.

1204 EuGH, Urteile vom 27.2.2007 - Rs. C-355/04 P (SEGI) und C-354/04 P (Gestoras Pro Amnistía).

Werteordnung nicht gerecht.<sup>1205</sup> Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungs- und des Bundesverfassungsgerichts greifen deshalb Warnlisten von Bundesministerien (etwa die Bezeichnung als Jugendreligion oder die Nennung als Abfüller diethylenglykolhaltiger Weine) in die Grundrechte der namentlich Benannten ein.<sup>1206</sup> Die Grundrechte – etwa das Recht auf Ehre als Bestandteil des allgemeinen Persönlichkeitsrechts, die Berufsfreiheit oder die Religionsfreiheit – schützen den Bürger vor rechtswidrigen Beeinträchtigungen jeder Art. Eine Grundrechtsbeeinträchtigung kann nicht mit dem Argument verneint werden, es fehle an einem hoheitlichen Tätigwerden mit unmittelbarer und rechtsverbindlicher Wirkung.<sup>1207</sup> Vielmehr kann unter Berücksichtigung der Schutzfunktion des jeweiligen Grundrechts auch eine von einem staatlichen Handeln ausgehende bloß tatsächliche und/oder mittelbare Betroffenheit des Grundrechtsträgers einen Grundrechtseingriff bedeuten. Derartige Listen greifen nicht zuletzt wegen der in Anspruch genommenen Staatsautorität in die Grundrechte der Gelisteten ein, deren Tätigkeit als Gefahr für die Allgemeinheit bezeichnet wird. Die unter Umständen schwerwiegenden Folgen für sie – durch das (z.B. Kauf-)Verhalten der gewarnten Öffentlichkeit – sind dem Staat zurechenbar und wegen ihrer freiheitsmindernden Bedeutung als Grundrechtseingriffe zu behandeln.

Zwar handelt es sich bei den schwarzen Listen der Terroristen nicht um – nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts „zwangsläufig und unvermeidlich“ mit Grundrechtseingriffen verbundene – öffentliche Warnungen vor Terroristen. Der Gedanke der Brandmarkung durch öffentliche negative Äußerungen staatlicher Stellen und daraus resultierende geänderte Verhaltensweisen der Öffentlichkeit ihnen gegenüber gilt hier jedoch in gleicher Weise. Daneben bleibt – wie bei den Warnungen – die aus der Bezeichnung als „terroristisch“ resultierende Beeinträchtigung allein schon des Ansehens in den Augen anderer, das als Bestandteil des allgemeinen

---

1205 Vgl. BVerwG, Urteil vom 18.10.1990 - 3 C 2/88 -, BVerwGE 87, 37.

1206 Siehe etwa BVerwG, Urteil vom 23.5.1989 - 7 C 2/87 -, BVerwGE 82, 76 ff. zur Bezeichnung der „Transzendentalen Meditation“ als Jugendreligion in für die Öffentlichkeit bestimmten Informationen durch das Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit (gerechtfertigter Eingriff in Art. 2 Abs. 2 i.V.m. Art. 1 Abs. 1, Art. 4 GG), bestätigt durch BVerfG, Beschluss vom 15.8.1989 - 1 BvR 881/89 -, NJW 1989, 3269ff.; BVerwG, Urteil vom 18.10.1990 - 3 C 2/88 -, BVerwGE 87, 37ff. (zur Veröffentlichung einer Liste diethylenglykolhaltiger Weine mit Abfüllangabe durch den Bundesgesundheitsminister und dem gerechtfertigten Eingriff in Art. 12 GG).

1207 BVerwG, Urteil vom 18.10.1990 - 3 C 2/88 -, BVerwGE 87, 37.

Persönlichkeitsrechtes anzusehen ist.<sup>1208</sup> Die Grundrechtsrelevanz der Listung im Gemeinsamen Standpunkt 2001/931/GASP ist damit grundsätzlich zu bejahen, auch wenn derartige Grundrechtseingriffe naturgemäß gerechtfertigt werden können – insbesondere aus einer staatlichen Schutzpflicht für die Rechte Dritter (z.B. auf Leben und körperliche Unversehrtheit), wobei als Schranken-Schranke dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eine besondere Bedeutung zukommt. In diesem Zusammenhang ist auch die Argumentation des Bundesverwaltungsgerichts auf die vorliegende Problematik übertragbar, wegen des hohen Rangs der zu schützenden Rechtsgüter könne unter Umständen sogar, wie im Polizeirecht – schon der begründete Verdacht einer Gefahr ausreichen, um Schutzmaßnahmen zu rechtfertigen.<sup>1209</sup>

Diese hier angedeuteten Rechtsfragen – insbesondere die Frage der Zulässigkeit der Listungen in den Gemeinsamen Standpunkten im Hinblick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz –, aber auch die Grundfrage einer Grundrechtsbindung und -verantwortlichkeit der nicht supranationalen EU sollen vorliegend jedoch aus zwei Gründen nicht weiter vertieft werden. Zum einen besteht für die Annahme bzw. zumindest für die Geltendmachung einer (mittelbaren) Grundrechtsbeeinträchtigung hinsichtlich der vom Einfrieren der Vermögenswerte Betroffenen keine Notwendigkeit. Die Gemeinsamen Standpunkte hinsichtlich sonstiger Terroristen werden jeweils zeitgleich, nämlich durch am selben Tag gefasste Ratsbeschlüsse<sup>1210</sup>, in denen die in den Gemeinsamen Standpunkten aufgelisteten Personen und Vereinigungen in die Listen zur Verordnung (EG) Nr. 2580/2001<sup>1211</sup> aufgenommen werden, umgesetzt. Eine (besondere, ggf. zusätzliche) Beeinträchtigung durch die Gemeinsamen Standpunkte ist nicht erkennbar, weil die Betroffenen sich gegen die zeitgleich erlassenen unmittelbar geltenden Rechtsakte zur Wehr setzen können. Zum anderen ergeben sich die aufgezeigten Probleme der Grundrechtsbeeinträchtigungen durch die bloße Listung nur bei den sonstigen mutmaßlichen Terroristen mit rein innereuropäischem Wirkungskreis, wie z.B. den oben erwähnten Splittergruppen der ETA, bei de-

---

1208 Nach deutscher Grundrechtsdogmatik als sog. „äußere Ehre“, vgl. hierzu etwa BVerfG, Beschluss vom 15.8.1989 - 1 BvR 881/89 -, NJW 1989, 3269.

1209 BVerwG, Urteil vom 23.5.1989 - 7 C 2/87 -, BVerwGE 82, 76.

1210 Beschluss des Rates vom 27.12.2001 (2001/927/EG), ABl. L 344/83 vom 28.12.2001; Beschluss des Rates vom 2.5.2002 (2002/334/EG), ABl. L 116/33; Beschluss des Rates vom 17.6.2002 (2002/460/EG), ABl. L 160/26 vom 18.6.2002; Beschluss des Rates vom 28.10.2002 (2002/848/EG), ABl. L 295/12 vom 30.10.2002, Beschluss des Rates vom 12.12.2002 (2002/974/EG), ABl. L 337/85 vom 13.12.2002.

1211 ABl. L 344/70 v. 28.12.2001.

nen etwa mangels jedweder unmittelbarer Maßnahmen auf der Grundlage des Gemeinsamen Standpunktes die Brandmarkung durch die Aufnahme auf die Liste als (einzige) beeinträchtigende Maßnahme im Rahmen der EU verbleibt. Diese Besonderheiten ergeben sich aber allein daraus, dass Maßnahmen der EG zur Sperrung ihrer finanziellen Ressourcen nicht vorgesehen sind – ausgehend von der Auffassung, insoweit fehle die Gemeinschaftskompetenz. Da es bei diesem Adressatenkreis nur um Maßnahmen im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit (z.B. eine gegenseitige Unterstützung bei der Ermittlung) geht und diese nicht Gegenstand der vorliegenden Arbeit sind, soll es bei der obigen Andeutung der Probleme verbleiben.

### 3. Verordnungen der EG

Die entscheidenden Rechtsvorschriften bei den Anstrengungen, den (mutmaßlichen) Terroristen Zugriffsmöglichkeiten auf materielle Ressourcen zu verwehren, sind aus Sicht der Adressaten und damit der Rechtspraxis die gem. Art. 249 Abs. 2 EG unmittelbar wirksamen EG-Verordnungen Nr. 2580/2001 (sonstige Terroristen) und Nr. 881/2002 (Taliban, Bin Ladin, Al Qaida).

#### a. Kompetenz der Gemeinschaft

Der Rat stützte seine Verordnungen Nr. 2580/2001 und Nr. 881/2002 ausdrücklich auf die Art. 60, 301 EG und die sog. Ergänzungskompetenz des Art. 308 EG. Die Art. 60, 301 EG ermächtigen die Gemeinschaft auf der Grundlage von GASP-Beschlüssen der EU zu Eingriffen in die Wirtschaftsbeziehungen – nach Art. 60 Abs. 1 EG auch des Kapital- und Zahlungsverkehrs – zu dritten Ländern und lösen so die Frage nach einer Kompetenz der Gemeinschaft angesichts der außen- und sicherheitspolitischen Motivation von Wirtschaftssanktionen. Bei den (Finanz-)Sanktionen gegen Staaten hatte die Gemeinschaft früher auf der Grundlage des Art. 133 EG (Art. 113 EGV a.F.) gehandelt und nach Inkrafttreten dieser Vorschriften des Maastricht-Vertrages auf die Rechtsgrundlagen der Art. 60 EG (Art. 73g EGV a.F.) und 301 EG (Art. 228a EGV a.F.) zurückgegriffen.<sup>1212</sup> Letzteres gilt im übrigen auch für die finanziellen Beschränkungsmaßnahmen gegen Regierungsmitglieder (zum Beispiel in den Fällen Jugoslawiens<sup>1213</sup>, Birma/Myanmars<sup>1214</sup> oder Simbabwe<sup>1215</sup>). Im folgenden soll zunächst die Frage der Notwendig-

---

1212 Siehe dazu im einzelnen oben B.II.2.c.

1213 Verordnung (EG) Nr. 1294/99 vom 15.6.1999, ABl. L 153/63 vom 19.6.1999.

1214 Verordnung (EG) Nr. 1081/2000 vom 22.5.2000, ABl. L 122/29 vom 24.5.2000.

1215 Verordnung (EG) Nr. 310/2002 vom 18.2.2002, ABl. L 50/4 vom 21.2.2002.

keit einer Kompetenznorm und die Abgrenzung der Art. 60, 301 EG zu Art. 133 EG erörtert werden. Sodann folgt eine eigene Analyse der Kompetenz der Gemeinschaft für die Terrorismussanktionen, ehe auf die Urteile des EuG vom 21. September 2005 eingegangen wird, in denen das Gericht im Fall der Verordnung Nr. 881/2002 – wie der Rat – eine Kompetenz aus den Art. 60, 301 i.V.m. 308 EG angenommen hat.<sup>1216</sup>

#### **aa. Notwendigkeit einer Kompetenznorm**

Wegen der lediglich völkerrechtlichen Bedeutung von UN-Resolutionen können diese keine Ermächtigungsgrundlage für unmittelbar wirksame Umsetzungsakte darstellen.<sup>1217</sup> Darüber hinaus ist nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung – vom Europäischen Rat auch Prinzip der Zuweisung von Befugnissen (*Compétances d'attribution*) genannt – für jedes Tätigwerden der Gemeinschaftsorgane eine (ausdrückliche oder zumindest implizite) Kompetenzgrundlage im Vertrag erforderlich.<sup>1218</sup> Nach dem diesen Grundsatz deklaratorisch regelnden Art. 5 Abs. 1 EG wird die Gemeinschaft innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig. Gemäß Art. 249 Abs. 1 EG erlassen die Rechtsetzungsorgane „zur Erfüllung ihrer Aufgaben und nach Maßgabe des Vertrages“ die in der Norm aufgeführten Rechtsakte (etwa Verordnungen). Dass Rechtsetzungsbefugnisse der Gemeinschaftsorgane nur in dem Umfang bestehen, den der Gemeinschaftsvertrag sachlich vorzeichnet, verdeutlichen auch die Art. 3 Abs. 1 und Art. 4 Abs. 1 EG („nach Maßgabe dieses Vertrags“) sowie Art. 7 Abs. 1 Satz 2 EG („Jedes Organ handelt nach Maßgabe der ihm in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse.“). Im Unterschied zu Staaten, deren Legislativorgane aufgrund der umfassenden Verbandskompetenz des Staates und ihrer Organkompetenz grundsätzlich jede Materie gesetzlich regeln können, verfügen die Europäischen Gemeinschaften nicht über die Kompetenz, neue Kompetenzen zu begründen (sog. Kompetenz-Kompetenz).

Eine Kompetenznorm im EG-Vertrag ist für das Handeln der Organe der Gemeinschaft auch dann erforderlich, wenn die Mitgliedstaaten – im institutionellen Rahmen der EU – zuvor einstimmig zum Ausdruck gebracht ha-

---

1216 (Nicht rechtskräftige) Urteile des EuG vom 21.9.2005 in den Rechtssachen T-306/01 (Yusuf) und T-315/01 (Kadi).

1217 Vgl. Siebelt, FS Hahn, S. 481 (491 und 494); dazu auch Pieper/Schollmeier, Jus 1989, 997 (999).

1218 Streinz, Europarecht, Rn. 436; siehe hierzu ausführlich Jarass, AöR 121 (1996), 173 (174f.); Hammer-Strnad, Das Bestimmtheitsgebot als allgemeiner Rechtsgrundsatz des Europäischen Gemeinschaftsrechts, S. 30.

ben, bestimmte Regelungen treffen zu wollen. Daher vermögen auch Beschlüsse im Rahmen der GASP, die bei den Terrorismussanktionen die Gemeinschaft zum Handeln aufgefordert haben, an der im EG-Vertrag positivrechtlich verankerten Zuständigkeitsverteilung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten nichts zu ändern. Vielmehr darf nur dann auf die Instrumentarien, Verfahren und Institutionen der EG zurückgegriffen werden, wenn eine entsprechende Grundlage im Vertrag existiert, die die supranationale Kompetenz der Gemeinschaftsorgane begründet. Die Mitgliedstaaten sind zwar die Herren der Verträge. Dies eröffnet ihnen aber nicht die Möglichkeit, Gemeinschaftskompetenzen unter Umgehung des Vertragsänderungsverfahrens nach Art. 48 EU zu begründen.<sup>1219</sup> Vertragsänderungen sind nach Art. 48 EU von allen Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften zu ratifizieren und unterliegen damit den Zustimmungserfordernissen der nationalen Parlamente.<sup>1220</sup> Der EuGH hat in ständiger Rechtsprechung entschieden, dass abweichende Vereinbarungen der Mitgliedstaaten nicht als Vertragsänderungen qualifiziert werden können<sup>1221</sup>, der völkerrechtliche Ansatz einer vertragsändernden bzw. -ergänzenden Wirkung einer übereinstimmenden Praxis auf die Gemeinschaft also nicht übertragbar ist.<sup>1222</sup> Denn anders als im Völkerrecht, wo den Staaten als Normadressaten und Herren der Verträge zugleich die Befugnis zukommt, völkerrechtliche Regeln allein durch politischen Konsens mit entsprechendem Rechtsfolgenwillen auch außerhalb etwaiger Vertragsänderungsverfahren formlos zu ändern, wurde durch den EG-Vertrag eine mit Hoheitsgewalt ausgestattete Gemeinschaft geschaffen, die den Gemeinschaftsbürger unmittelbar verpflichten kann und deshalb einer staatsrechtlichen, parlamentarischen Legitimation seitens der Mitgliedstaaten bedarf.<sup>1223</sup>

Schon die bisher ausgeführten Gründe dafür, warum die Union die Gemeinschaft zu keinem Handeln ermächtigen kann<sup>1224</sup>, sprechen schließlich gegen die Auffassung, die EG-Sanktionsverordnungen seien aufgrund der vorge-schalteten GASP-Tätigkeit gar keine echten Verordnungen im Sinne des Art.

1219 Ress, Das Handelsembargo, S. 138.

1220 Rossi, in: Calliess/Ruffert, Art. 308 EGV, Rn. 2.

1221 EuGH, Urteil vom 8.4.1976 - Rs. 43/75 (Defrenne I) -, Slg. 1976, 455 (478); s. auch Urteil vom 3.2.1976 - Rs. 59/75 (Manghera) -, Slg. 1976, 91 (102). So auch die h.M. in der Lit., vgl. Vedder/Folz in: Grabitz/Hilf, Art. 48 EU Rn. 7.

1222 Vgl. EuGH, Urteil vom 23.2.1988 - Rs. 68/86 (Vereinigtes Königreich) -, Slg. 1988, 855 (898 Rn. 24).

1223 Bruha, DVBl. 1982, 674 (679f.); ähnlich Hellmann, Das Irak-Embargo als Schadensursache, S. 29.

1224 Siehe dazu auch Garçon, Handelsembargen der Europäischen Union auf dem Gebiet des Warenverkehrs gegenüber Drittstaaten, S. 118.

249 Abs. EG, sondern *actes mixtes* aus Verordnung und Beschluss im Rahmen der EU – die Vertreter im Rat beschließen die Verordnungen zugleich als Vertreter der Mitgliedstaaten als Völkerrechtssubjekte und als Teile eines Organs der Gemeinschaft – und damit werde die Zuständigkeitskonkurrenz zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten überwunden.<sup>1225</sup> Die Zeit- und Personengleichheit bei der Beschlussfassung, die Doppelfunktionalität des Rates, darf nicht dazu führen, die institutionell bestehende Trennung zwischen gemeinschaftlichem und intergouvernementalem Handeln im Rahmen der EU aufzulösen.<sup>1226</sup> Auch das Gebot der Kohärenz und Kontinuität (vgl. Art. 3 EU) hat nicht dazu geführt, dass Union und Gemeinschaft miteinander zu einer einheitlichen Rechtsordnung verschmolzen sind.<sup>1227</sup> So lässt etwa nach Art. 47 EU der EU-Vertrag den EG-Vertrag unberührt und setzt damit die grundsätzliche Trennung beider Rechtssysteme voraus.<sup>1228</sup> Ein gemeinsames Vorgehen von Mitgliedstaaten und Gemeinschaft ist schließlich im EG-Vertrag auch nicht vorgesehen.<sup>1229</sup>

#### **bb. Art. 133 EG**

Eine Kompetenz zur Verabschiedung der finanziellen Beschränkungsmaßnahmen könnte sich aus Art. 133 EG ergeben. Nach Abs. 1 der Vorschrift wird die gemeinsame Handelspolitik nach einheitlichen Grundsätzen gestaltet, nach Abs. 2 unterbreitet die Kommission dem Rat Vorschläge für die Durchführung der gemeinsamen Handelspolitik. Danach besteht also für die Außenhandelspolitik eine ausschließliche Gemeinschaftskompetenz.<sup>1230</sup> Vor Schaffung der Kompetenznormen Art. 60, 301 EG (Art. 73g und 228a EGV a.F.) durch den Maastricht-Vertrag<sup>1231</sup> wurden Embargoverordnungen überwiegend auf Art. 133 EG (Art. 113 EGV a.F.) gestützt. Dies stieß zwar in der Literatur anfangs – insbesondere vor dem Hintergrund, dass das Embargo zwar ein außenwirtschaftliches Instrument, aber ein außenpolitisches

---

1225 So aber Mestmäcker/Engel, Das Embargo gegen Irak und Kuwait, S. 28 und 75f. (allerdings zur alten Rechtslage mit vorgeschaltetem EPZ-Beschluss vor Inkrafttreten des Maastricht-Vertrages), um dem deutschen Staat die Embargofolgen zuzurechnen; vgl. dazu auch Mittag, Handelsembargo und Entschädigung, S. 39.

1226 Hellmann, Das Irak-Embargo als Schadensursache, S. 106.

1227 Burkard, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, S. 48.

1228 Streinz, EuZW 1998, 137 (140); Burkard, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, S. 49.

1229 Hellmann, Das Irak-Embargo als Schadensursache, S. 103.

1230 So die ständige Rechtsprechung des EuGH, vgl. die Nachweise bei Ress, Das Handelsembargo, S. 122.

1231 Vertrag über die Europäische Union vom 7.2.1992, in Kraft getreten am 1.11.1993 (Bekanntmachung vom 9.10.1993, BGBl. II S. 1947) bzw. bezüglich Art. 73 g EGV a.F. erst am 1.1.1994 (Art. 73 a EGV).

Sanktionsmittel ist und die Außenpolitik als Kern staatlicher Souveränität den Mitgliedstaaten vorbehalten war – nicht überall auf Zustimmung.<sup>1232</sup> Es hatte sich aber in den 1980er Jahren sowohl in weiten Teilen der Literatur, als auch bei den Organen der EG durchgesetzt, dass außenpolitisch motivierte Wirtschaftssanktionen auf Art. 133 EG gestützt werden können.<sup>1233</sup> Der EuGH führte hierzu etwa in der Rechtssache *Werner* aus, Ausfuhrbeschränkungen könnten dem Bereich des Art. 133 EG nicht mit der Begründung entzogen werden, mit ihnen würden außen- und sicherheitspolitische Zwecke verfolgt<sup>1234</sup> – der Doppelcharakter als auch sicherheits-/außenpolitische Maßnahmen ändere an der Zuordnung zur Handelspolitik nichts.<sup>1235</sup>

Vorliegend erscheint allerdings schon fraglich, ob Art. 133 EG überhaupt anwendbar ist, weil es sich um Sanktionen gegenüber Privatpersonen und Organisationen ohne Bezug zu einem Drittstaat handelt. Eine gemeinsame

---

1232 Kernpunkt der Debatte war die Auslegung des Begriffs der gemeinsamen Handelspolitik. Zum Teil wurde eine handelspolitische Regelung nur angenommen, wenn mit ihr unmittelbar wirtschaftspolitische Ziele verfolgt wurden (finale oder finalistische Theorie), so dass Wirtschaftssanktionen wegen ihrer primär außen- und sicherheitspolitischen Zielsetzung nicht unter Art. 133 EG fielen. Überwiegend wurde jedoch nicht auf die mit einer Maßnahme verfolgten Ziele, sondern darauf abgestellt, ob typische Instrumente der Handelspolitik benutzt wurden (instrumentale Theorie). Andere begründeten die Embargokompetenz der EG aus Art. 133 EG mit der Funktion der Vorschrift, die das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes außenwirtschaftlich absichern solle, so dass Wirtschaftsbeziehungen zu Drittstaaten nicht den Mitgliedstaaten überlassen bleiben könnten (so Ress, *Das Handelsembargo*, S. 126 m.w.N.). Zu Literatur- und Rechtsprechungsnachweisen siehe insgesamt Ress, *Das Handelsembargo*, S. 124 (Fn. 346) und S. 125ff.; siehe hierzu auch Bruha, DVBl. 1982, 674ff. (der allerdings im Ergebnis eine Kompetenz verneinte); Gilsdorf, in: Ress/Will (Hrsg.), *Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut* (Nr. 125), S. 1ff.; Kampf, RIW 1989, 792 (794f.); Maruhn, *ZaöRV* 54 (1994), 779 (782ff.); Stein, *Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik*, S. 31; Meng, *ZaöRV* 42 (1982), 780 (792ff.). Zum Begriff der Handelspolitik in Art. 133 EG siehe auch Bogdandy, *Jura* 1992, 407ff.

1233 Zur Zeit des Rhodesien-Embargos waren Rat und Kommission noch der Auffassung, dass außenpolitisch motivierte Maßnahmen im Außenhandelsbereich nicht auf Art. 113 a.F. EWGV gestützt und die Beschlüsse des Sicherheitsrates nicht von der EG durchgeführt werden dürften. Siehe dazu im einzelnen Brandl, AVR 38 (2000), 376 (382); Krenzler, in: *Verhandlungen des 60. Deutschen Juristentages*, Q 47.

1234 EuGH, Urteil vom 17.10.1995 - Rs. C-70/94 (*Werner*)-, Slg. 1995, 3189 (3223, Rn. 10f.).

1235 Reuter, RIW 1996, 719 (720), sieht hierin eine allgemeine Annäherung des EuGH an jene Auffassung, die für die Abgrenzung des Begriffs der Handelspolitik nicht auf Zweck oder Motiv einer Maßnahme, sondern auf deren Wirkung auf den Handelsverkehr mit Drittstaaten abstellt.

Handelspolitik im Sinne von Art. 133 EG wird die Gemeinschaft aber grundsätzlich wohl nur zu bzw. gegenüber Staaten betreiben können, weil nur zu ihnen Wirtschaftsbeziehungen bestehen können.<sup>1236</sup> Darüber hinaus dürften finanzielle Sanktionsmaßnahmen grundsätzlich – auch bei weiter Auslegung des Begriffs der Handelspolitik – den Anwendungsbereich des Art. 133 EG überschreiten.<sup>1237</sup> Dies lässt sich damit begründen, dass Maßnahmen wie das Einfrieren von Guthaben oder die Untersagung bestimmter Kapitaltransfers mangels Austauschverhältnisses nicht unter den Begriff der Handelspolitik im Sinne von Art. 133 EG zu subsumieren sind.<sup>1238</sup> Letztlich kommt es auf diese Fragen aber nicht an, wenn die nunmehr geltenden Art. 60, 301 EG ohnehin als *lex specialis* den Art. 133 EG verdrängen.

Ziel der Schaffung dieser Kompetenznormen für das Ergreifen von Wirtschaftssanktionen war es zunächst, die Diskussion um die (allgemeine) Embargokompetenz zu beenden<sup>1239</sup> und die Kohärenz des außenpolitischen und außenwirtschaftlichen Vorgehens der Union sicherzustellen<sup>1240</sup>. Zugleich sollte – als Reaktion auf die verstärkte Embargopraxis seit 1990 – eine spezielle Grundlage für die Umsetzung von Wirtschaftssanktionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen geschaffen werden. Darüber hinaus wollten die Mitgliedstaaten durch eine weite Fassung des Art. 301 EG (Aussetzung der Wirtschaftsbeziehungen) und die Einführung des Art. 60 EG (Maßnahmen auf dem Gebiet des Kapital- und Zahlungsverkehrs) der Gemeinschaft die Befugnis verleihen, die Sanktionen der Vereinten Nationen umfassend – unter Einschluss von Finanzsanktionen – umzusetzen.

Die Art. 60, 301 EG erweitern deshalb nicht nur die Kompetenzen der Gemeinschaft, sondern stellen auch die vorrangigen Bestimmungen gegenüber

---

1236 So wohl auch EuG, Urteil vom 21.9.2005 - Rs. T-306/01 (Yusuf und Al Barakaat) -, Rn. 140, Slg. 2005, II-3533.

1237 Vgl. Gilsdorf, in: Glaesner/Gilsdorf/Thürer/Hafner (Hrsg.), Außen- und sicherheitspolitische Aspekte des Vertrages von Maastricht, S. 33 (66).

1238 Vor Einführung der Art. 60, 301 EG fielen deshalb nach überwiegender Ansicht Finanzembargos in die nationale Kompetenz. Vgl. dazu Ress, Handelsembargo, S. 165 und 212; Kimms, Die Kapitalverkehrsfreiheit im Recht der EU, S. 198; Gilsdorf, in: Glaesner/Gilsdorf/Thürer/Hafner (Hrsg.), Außen- und sicherheitspolitische Aspekte des Vertrages von Maastricht, S. 33 (66); nach Oeter, IPRax 1996, 73 (75), galt dies auch für den Zahlungsverkehr.

1239 Vgl. dazu auch Stein, FS Bernhardt, S. 1129ff.

1240 Marauhn, ZaöRV 54 (1994), 779 (788); vgl. zum Begriff der Kohärenz und seiner rechtlichen Ausprägung im Rahmen von EU und EG Krenzler/Schneider, EuR 1994, 144 (145f.).

Art. 133 EG dar.<sup>1241</sup> Weil nunmehr ausdrücklich das Zusammenwirken von intergouvernementaler Zusammenarbeit im Rahmen der 2. Säule der EU (GASP) und Rechtsetzung im Rahmen des Gemeinschaftsrechtes im EG-Vertrag verankert und damit besondere Voraussetzungen für die außenpolitisch motivierten Einschränkungen von Wirtschaftsbeziehungen aufgestellt wurden, können Embargo- und ähnliche Maßnahmen nicht mehr im Rahmen des Art. 133 EG getroffen werden.<sup>1242</sup> Hieraus ergibt sich im übrigen, dass Art. 301 EG nicht nur für den Fall als *lex specialis* anzusehen ist, in dem ein GASP-Beschluss vorliegt, sondern auch in den – angesichts der ständigen Praxis allerdings bisher rein theoretischen – Fällen, in denen ein solcher fehlt und deshalb Art. 301 EG nicht zum Zuge kommt.<sup>1243</sup> Art. 133 EG greift allenfalls noch bei Maßnahmen wie handelspolitischen Exportbeschränkungen oder gemeinschaftlichen Ausfuhrkontrollen, die von vornherein nicht in den Anwendungsbereich des Art. 301 EG fallen.<sup>1244</sup>

### cc. Art. 60, 301 EG

Da also – schon aus systematischen Gründen – ein Rückgriff auf Art. 133 EG wegen der in beiden Regelungsregimen vorliegenden GASP-Beschlüsse ausscheidet, kommt von den speziellen Befugnisnormen allein die Rechts-

1241 So auch Epping, Außenwirtschaftsfreiheit, S. 528, der Art. 301 EG im Verhältnis zu Art. 133 EG als die speziellere Vorschrift bezeichnet, die ihren Anwendungsbereich in außenpolitisch motivierten Maßnahmen finde, die sich als unmittelbare Reaktionen auf außen- bzw. sicherheitspolitische Gegebenheiten darstellten; im Ergebnis ebenso Stein, FS Bernhardt, S. 1129 (1136). Für den Fall des Vorliegens eines GASP-Beschlusses ist die Spezialität wohl unstrittig, vgl. dazu Hummer, FS Everling, S. 511 (523), Ress, Das Handelsembargo, S. 180.

1242 Schneider, Wirtschaftssanktionen, S. 152f.; Cremer, in: Calliess/Ruffert, Art. 301 EGV, Rn. 16.

1243 Dafür spricht nicht nur der Normzweck des Art. 301 EG, durch Kodifizierung der bisherigen Rechtspraxis Rechtssicherheit im Bereich der Wirtschaftssanktionen festzuschreiben, sondern auch die Folge, dass Art. 301 EG auf die Funktion einer disponiblen Verfahrensvorschrift reduziert würde. Art. 301 EG ist nicht für den speziellen Fall konzipiert worden, dass ein GASP-Beschluss vorliegt, sondern als abschließende Regelung für alle Konstellationen, in denen die Gemeinschaft außenpolitisch motivierte Wirtschaftssanktionen verhängen will. Wie hier Schneider, Wirtschaftssanktionen, S. 153; Maruhn, ZaöRV 54 (1994), 779 (787); Burkard, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, S. 78f.; Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 105; Pitschas, Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der EG und ihrer Mitgliedstaaten, S. 195; a.A. Garçon, Handelsembargen der Europäischen Union auf dem Gebiet des Warenverkehrs gegenüber Drittstaaten, S. 130; Gilsdorf/Brandtner, in: Groeben/Schwarze, Art. 301 EG Rn. 10; und wohl auch Müller-Ibold, in: Lenz/Borchardt, Art. 301 EG Rn. 13.

1244 Cremer, in: Calliess/Ruffert, Art. 301 EG, Rn. 16.

grundlage der Art. 60, 301 EG in Betracht. Hierauf hat sich die Gemeinschaft bei den Terrorismusverordnungen auch gestützt – allerdings zusätzlich auf die sog. Ergänzungskompetenz des Art. 308 EG.

Ist in Gemeinsamen Standpunkten oder gemeinsamen Aktionen, die nach den Bestimmungen des Vertrags über die Europäische Union betreffend die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik angenommen worden sind, ein Tätigwerden der Gemeinschaft vorgesehen, um die Wirtschaftsbeziehungen zu einem oder mehreren dritten Ländern auszusetzen, einzuschränken oder vollständig einzustellen, so trifft der Rat gem. Art. 301 EG die erforderlichen Sofortmaßnahmen. Nach Art. 301, 2. HS EG ist (wie hier erfolgt) eine Entscheidung des Rates mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission erforderlich – das Europäische Parlament ist an der Verhängung gemeinschaftlicher Wirtschaftssanktionen nicht beteiligt.

Art. 60 Abs. 1 EG ist – als zusätzliche Ausnahmeregelung auf dem Gebiet des Kapital- und Zahlungsverkehrs aus politischen Gründen – eine Sonderregelung zu Art. 301 EG für den Fall von Finanzsanktionen. Die Norm ist zwar eine eigenständige Ermächtigungsgrundlage für den Bereich des Kapitalverkehrs, der einseitige Wertübertragungen zu Anlage- oder Investitionszwecken betrifft, und des Zahlungsverkehrs, der ein Gegenseitigkeitsverhältnis mit einer Dienstleistung oder einem Warentransfer voraussetzt<sup>1245</sup>, und damit *lex specialis* gegenüber Art. 301 EG.<sup>1246</sup> Sie ist aber eng mit dieser Vorschrift verzahnt: Falls ein Tätigwerden der Gemeinschaft in den in Artikel 301 vorgesehenen Fällen für erforderlich erachtet wird, kann der Rat nach dem Verfahren des Artikel 301 die notwendigen Sofortmaßnahmen auf dem Gebiet des Kapital- und Zahlungsverkehrs mit den betroffenen dritten Ländern ergreifen. Da die Tatbestandsvoraussetzungen sich damit nicht unterscheiden, können die Regelungen im folgenden gemeinsam behandelt werden.

Der Regelung des Art. 60 Abs. 1 EG hätte es angesichts der aus Art. 301 EG folgenden, sich auf die gesamten Wirtschaftsbeziehungen – und damit auch den Kapital- und Zahlungsverkehr – erstreckenden Kompetenz der Gemein-

---

1245 Vgl. zur Abgrenzung und zur Begriffsbestimmung des Kapital- und Zahlungsverkehrs EuGH, Urteil v. 31.1.1984 - Rs. 286/82 und 26/83 (Luisi und Carbone) -, Slg. 1984, 377 (404, Rn. 21); s. auch Wolffgang, Öffentliches Recht und Europarecht. S. 304; Ohler, WM 40 (1996), S. 1801f.

1246 Bröhmer, in: Calliess/Ruffert, Art. 60 EG Rn. 1; Ress/Ukrow, in: Grabitz/Hilf, Art. 60 EG, Rn. 2.; Müller-Ibold, in: Lenz/Borchardt, Art. 301 EG, Rn. 11; Cremer, in: Calliess/Ruffert, Art. 301 EG, Rn. 15.

schaft im übrigen nicht bedurft.<sup>1247</sup> Die Existenz der Vorschrift erklärt sich zum einen mit Blick auf ihren Abs. 2, der den Mitgliedstaaten unter im Vergleich mit Art. 297 EG weniger strengen Voraussetzungen einseitige Maßnahmen erlaubt<sup>1248</sup>, und zum anderen als Klarstellung, dass Wirtschaftsbeziehungen im Sinne des Art. 301 EG auch die Kapital- und Zahlungsbewegungen erfassen<sup>1249</sup> und Wirtschaftssanktionen in diesem Bereich nicht etwa deshalb ausgeschlossen sind, weil hier – anders als bei den weiteren Grundfreiheiten<sup>1250</sup> – eine Liberalisierung auch im Verhältnis zu Drittstaaten vorliegt.<sup>1251</sup> Soweit andere die Selbständigkeit des Art. 60 Abs. 1 EG darin sehen, dass der Rat im Unterschied zu Art. 301 EG Ermessen habe, ob er den GASP-Beschluss umsetze, ist dies aus noch zu erörternden Gründen<sup>1252</sup> abzulehnen.

### (1) Beschluss im Rahmen der GASP

Art. 301 EG setzt zunächst voraus, dass in Gemeinsamen Standpunkten oder gemeinsamen Aktionen, die nach den Bestimmungen des Vertrags über die Europäische Union betreffend die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik angenommen worden sind, ein Tätigwerden der Gemeinschaft vorgesehen ist. Die Vorschrift sieht damit ein zweistufiges Verfahren zweier selbständiger Rechtsakte im Rahmen von EU und EG vor, die aufeinander Bezug nehmen. Mit dieser Regelung wurde das in der bisherigen Praxis entstandene zweistufige Verfahren von politischer Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten (in Form von Beschlüssen im Rahmen der EPZ) auf der ersten und verbindlicher Normsetzung durch die Gemeinschaftsorgane auf der zweiten Stufe<sup>1253</sup> kodifiziert und damit zwar die außenpolitische Grundentscheidung den Mitgliedstaaten im Rahmen der GASP überlassen<sup>1254</sup>, gleich-

1247 Burkard, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, S. 75, Fn. 23; Gilsdorf/Brandtner, in: von der Groeben/Schwarze, Art. 301 EG, Rn. 18; Pitschas, Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der EG und ihrer Mitgliedstaaten, S. 196.

1248 Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 104 Rn. 217; Gilsdorf/Brandtner, in: von der Groeben/Schwarze, Art. 301 EG, Rn. 18; siehe dazu im Einzelnen unten D.III.1.

1249 Ress/Ukrow, in: Grabitz/Hilf, Art. 60 EG Rn. 2; Burkard, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, S. 75 Fn. 23.

1250 Siehe dazu im Einzelnen unten D.II.3.e.

1251 Bröhmer, in: Calliess/Ruffert, Art. 60 EG, Rn. 1.

1252 Siehe dazu unten D.II.3.cc.(2).

1253 Ob dies erforderlich war, war ebenfalls umstritten, wurde von der h.M. der Lit. aber befürwortet; vgl. dazu Ress, Das Handelsembargo, S. 136ff. m.w.N.; zu Praxis und Rechtsproblemen europäischer Wirtschaftssanktionen bis zum Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages auch Stein, FS Bernhardt, S. 1129 (1130ff.).

1254 Epping, Außenwirtschaftsfreiheit, S. 527.

zeitig aber auf die Instrumente und den Vorrang des EG-Rechts zugegriffen.<sup>1255</sup> In der Praxis läuft das Verfahren mittlerweile so ab, dass die Kommission dem Rat zeitgleich zum einen den Entwurf des zu beschließenden Gemeinsamen Standpunktes<sup>1256</sup> und zum anderen den Entwurf des Gemeinschaftsrechtsaktes (= die Verordnung) vorlegt. Der doppel funktionale Rat nimmt dann in der Regel GASP-Beschluss – in seiner Gestalt als Organ der in der EU zusammenarbeitenden Mitgliedstaaten – und Verordnung – als Gemeinschaftsorgan „Ministerrat“ – am gleichen Tag an.

Zum Tatbestand des Art. 301 EG gehört also das Vorliegen eines auf EU-Ebene getroffenen Beschlusses, mit der Folge, dass in den EG-Vertrag nicht nur eine faktische Voraussetzung aus einem anderen Rechtsbereich (dem Unionsrecht) aufgenommen wurde, sondern an diesen EU-Akt auch Rechtsfolgen im Bereich des EG-Vertrages geknüpft sind.<sup>1257</sup> Vorliegend hat die EU vor Erlass der Verordnungen jeweils einen Gemeinsamen Standpunkt verabschiedet: den Gemeinsamen Standpunkt 2002/402/GASP vom 27. Mai 2002<sup>1258</sup>, der der Verordnung Nr. 881/2002 vom gleichen Tag zugrunde liegt, sowie den Gemeinsamen Standpunkt 2001/931/GASP vom 27. Dezember 2001<sup>1259</sup>, auf den die Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 zurückgeht.

Nach dem Wortlaut des Art. 301 EG ist darüber hinaus erforderlich, dass darin ausdrücklich und hinreichend bestimmt ein Tätigwerden der Gemeinschaft vorgesehen ist.<sup>1260</sup> Sinn und Zweck der Regelung, das gemeinschaftliche Handeln mit der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Union zu verzahnen, in diesem Bereich also eine Kohärenz von EG- und EU-Akten sicherzustellen, können jedoch auch dafür angeführt werden, dass das bloße Vorliegen eines vorherigen Beschlusses der EU im Rahmen der GASP (Gemeinsame Aktion oder Gemeinsamer Standpunkt) ausreicht.<sup>1261</sup> Darauf kommt es vorliegend aber nicht an, da ohnehin in beiden Gemeinsamen Standpunkten ausdrücklich ein Tätigwerden der Gemeinschaft vorgesehen ist. Im Gemeinsamen Standpunkt 2002/402/GASP heißt es in Art. 3: „Im Rahmen der ihr durch den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemein-

---

1255 Cremer, in: Calliess/Ruffert, Art. 301 EG, Rn. 2.

1256 Gestützt auf das Vorschlagsrecht aus Art. 22 Abs. 1 EU.

1257 Hummer, FS Everling, S. 511 (524).

1258 ABl. L 139/4 vom 29.5.2002.

1259 ABl. L 344/93 vom 28.12.2001.

1260 So auch Cremer, in: Calliess/Ruffert, Art. 301 EG, Rn. 7.

1261 So Garçon, Handelsembargen der Europäischen Union auf dem Gebiet des Warenverkehrs gegenüber Drittstaaten, S. 118; a. A. Cremer, in: Calliess/Ruffert, Art. 301 EG, Rn. 7 und wohl auch Gilsdorf/Brandtner, in: von der Groeben/Schwarze, Art. 301 EG Rn. 6.

schaft übertragenen Zuständigkeiten ordnet die Europäische Gemeinschaft das Einfrieren der Gelder und sonstigen Vermögenswerte oder wirtschaftlichen Ressourcen der in Art. 1 genannten Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen an; stellt die Europäische Gemeinschaft sicher, dass Gelder, Vermögenswerte oder wirtschaftliche Ressourcen nicht [...] zur Verfügung gestellt werden.“ Eine ähnliche Regelung findet sich im Gemeinsamen Standpunkt 2001/931/GASP. Nach Art. 2 ordnet die Europäische Gemeinschaft im Rahmen der ihr durch den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft übertragenen Zuständigkeiten das Einfrieren der Gelder und sonstigen Vermögenswerte oder wirtschaftlichen Ressourcen der im Anhang aufgeführten Personen, Gruppen und Körperschaften an. In Art. 3 wird ausgeführt, die Europäische Gemeinschaft stelle sicher, dass den im Anhang Aufgeführten keine Gelder, Vermögenswerte oder wirtschaftliche Ressourcen oder Finanz- oder andere damit zusammenhängende Dienstleistungen unmittelbar oder mittelbar zur Verfügung gestellt würden.

Ob die EG-Verordnung sich ferner inhaltlich mit dem Gemeinsamen Standpunkt decken muss, ist umstritten. Gegen eine solche – von der sogleich zu erörternden, hier nicht relevanten Pflicht zum Tätigwerden zu unterscheidende – inhaltliche Bindung der EG an die Vorgaben des GASP wird angeführt, der Rat sei frei zu bestimmen, auf welche Art er die Vorgabe der GASP umsetze und welche die erforderlichen Sofortmaßnahmen seien.<sup>1262</sup> Die Konstruktion des Art. 301 EG überlässt zwar den Mitgliedstaaten – im Rahmen der zweiten Säule – den Impuls zur Ergreifung von Wirtschaftsanktionen, die Gemeinschaft soll hingegen über die erforderlichen Sofortmaßnahmen im einzelnen entscheiden.<sup>1263</sup> Die Gemeinschaftsmaßnahmen dürfen den vom vorangegangenen GASP-Beschluss gesetzten Rahmen aber nicht überschreiten.<sup>1264</sup> Sind im Rahmen der GASP entsprechende präzise Vorgaben gemacht worden, sind diese deshalb auch vom Rat – als Organ der Gemeinschaft – einzuhalten.<sup>1265</sup> Die EG-Organen dürfen nur konkretisieren, was der gemeinsame Standpunkt vorgibt, ohne eine eigene Außenpolitik zu

---

1262 Burkard, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, S. 88; so auch Gilsdorf/Brandtner, in: von der Groeben/Schwarze, Art. 301 EG Rn. 6ff.; Pechstein/Koenig, Die Europäische Union, Rn. 212, sehen hinsichtlich des „Ob“ die Zuständigkeit des Unionsrates, hinsichtlich des „Wie“ diejenige des EG-Ministerrates.

1263 Gilsdorf/Brandtner, in: von der Groeben/Schwarze, Art. 301 EG Rn. 7; Cremer, in: Calliess/Ruffert, Art. 301 EG, Rn. 2.

1264 So auch Cremer, in: Calliess/Ruffert, Art. 301 EG, Rn. 13, der dieses Erfordernis allerdings aus den „erforderlichen“ Sofortmaßnahmen ableitet.

1265 So wohl auch Müller-Ibold, in: Lenz/Borchardt, Art. 301 EGV, Rn. 8.

betreiben.<sup>1266</sup> Weil der GASP-Beschluss Tatbestandsmerkmal des Art. 301 EG ist, handelt die Gemeinschaft nur dann im Rahmen ihrer Kompetenz, wenn sie dessen Vorgaben einhält.

Vorliegend hat sich die Gemeinschaft mit ihren EG-Verordnungen an die Vorgaben der Gemeinsamen Standpunkte gehalten. Die Verordnung Nr. 881/2002 deckt sich mit den Vorgaben des Gemeinsamen Standpunktes 2002/402/GASP. Weder hier noch bei Erlass der Verordnung Nr. 2580/2001 auf der Grundlage des Gemeinsamen Standpunktes 2001/931/GASP hat die Gemeinschaft ihre Kompetenzen überschritten. Auch wenn beispielsweise in beiden Verordnungen Gelder, Vermögenswerte und wirtschaftliche Ressourcen, die den Gelisteten „gehören oder in ihrem *Eigentum* stehen oder von ihnen *verwahrt* werden“, eingefroren werden, und demgegenüber in beiden Gemeinsamen Standpunkten nur von den finanziellen Ressourcen „*der im Anhang aufgeführten (bzw. in Artikel 1 genannten) Personen, Gruppen*“ die Rede ist, so handelt es sich um eine zulässige Ausgestaltung des Regelungsspielraums, in dem die Vorgaben der EU konkretisiert werden. Insbesondere ermächtigt Art. 3 des Gemeinsamen Standpunktes 2001/931/GASP auch zur Beschränkung von Dienstleistungen.

## **(2) Exkurs: Verpflichtung der EG zum Tätigwerden**

Im Zusammenhang mit der inhaltlichen Bindung der Gemeinschaft an den GASP-Beschluss, die sich (wie hier) zum Handeln entschlossen hat, stellt sich die Frage, ob die Gemeinschaftsorgane grundsätzlich bei vorliegendem GASP-Beschluss zum Tätigwerden verpflichtet sind. Muss also die Kommission dem Rat einen entsprechenden Vorschlag machen und dieser Wirtschaftssanktionen verabschieden? Das EuG verneint diese Fragen: Die Gemeinschaft werde nicht aufgrund einer durch den Willen der Union oder der Mitgliedstaaten gebundenen Befugnis tätig, wenn der Rat wirtschaftliche Sanktionen auf der Grundlage der Art. 60, 301 EG verhängt.<sup>1267</sup>

Der Wortlaut des Art. 301 EG spricht für eine – von vielen als Ausnahme von der Regel, dass GASP-Beschlüsse die Gemeinschaft als solche nicht verpflichten können, bejahte<sup>1268</sup> – Verpflichtung der EG zum Tätigwerden

---

1266 Cremer, in: Calliess/Ruffert, Art. 301 EG, Rn. 13.

1267 EuG, Urteil vom 12.12.2006 - Rs. T-228/02 (OMPI) -, Rn. 106.

1268 Burkard, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, S. 87ff.; Pitschas, Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der EG und ihrer Mitgliedstaaten, S. 198; Pechstein/Koenig, Die Europäische Union, Rn. 212; Bröhmer, in: Calliess/Ruffert, Art. 60 EG, Rn. 2; Janik, Sensitive Waren und Dienstleistungen im Lichte des europäischen Gemeinschaftsrechts, S. 233; so wohl auch Grabitz/v. Bogdandy/Nettesheim, Europäisches Außenwirtschaftsrecht, S. 41.; a.A. Ress, Das Handelsembargo,

bei vorliegendem GASP-Beschluss. Ist in Gemeinsamen Standpunkten ein Tätigwerden der Gemeinschaft vorgesehen, „so trifft der Rat die erforderlichen Sofortmaßnahmen“. Nach Art. 60 EG „kann“ der Rat nach dem Verfahren des Artikels 301 die notwendigen Maßnahmen erlassen. Bei einer Orientierung allein am Wortlaut ergäbe sich also eine unterschiedliche Betrachtung, was zu Abweichungen bei Sanktionsmaßnahmen im Bereich des Art. 301 EG und im Bereich des Kapital- und Zahlungsverkehrs führen würde.<sup>1269</sup> Dies wird teilweise damit erklärt, Art. 60 EG solle die Bindung des Rates an den GASP-Beschluss im Bereich des Kapital- und Zahlungsverkehrs lockern, der Rat müsse also einen Beschluss nach Art. 301 EG in jedem Fall fassen, ob er zusätzlich den Kapital- und Zahlungsverkehr unterbrechen wolle, stelle Art. 60 Abs. 1 EG hingegen in sein Ermessen.<sup>1270</sup>

Der Sinn und Zweck des Art. 301 EG, eine Kohärenz zwischen gemeinschaftlichem Handeln und der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Union herzustellen<sup>1271</sup>, kann zwar für die Annahme einer Verpflichtung der Gemeinschaftsorgane zum Tätigwerden angeführt werden. Dass dies jedoch ein schwaches Argument ist, zeigt die Tatsache, dass dieses Bestreben umfassend für alle Sanktionen gelten muss. Ferner fordert das Kohärenzgebot keine Unter-, sondern nur eine Gleichordnung der Gemeinschaft.<sup>1272</sup> Trotz der Anbindung der Sanktionen an einen GASP-Beschluss sollte kein Hierarchieverhältnis zugunsten von GASP-Beschlüssen hergestellt werden, welches die diesbezüglichen Gemeinschaftsmaßnahmen zu

---

S. 164ff.; Schneider, Wirtschaftssanktionen, S. 143; Gilsdorf/Brandtner, in: von der Groeben/Schwarze, Art. 301 EG Rn. 7; Stein, EuR Beiheft 2/1995, 69 (74); Lange, JZ 1996, 442 (443); differenzierend Cremer, in: Calliess/Ruffert, Art. 301 Rn. 9–10, der eine aus dem Kohärenzgebot folgende grundsätzlich Pflicht der Kommission, einen Vorschlag zu unterbreiten annimmt, es sei denn das Gemeinschaftsinteresse stehe dem strikt entgegen; im Rat unterlägen die Mitgliedstaaten gewissen völkerrechtlichen Bindungen aus der Loyalitäts- und Förderungspflicht.

1269 Davon gehen etwa Burkard, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, S. 87, und Pitschas, Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der EG und ihrer Mitgliedstaaten, S. 198 und 200f., aus; Bröhmer, in: Calliess/Ruffert, Art. 60 EGV, Rn. 2, zieht hingegen den Schluss, weil den im Rahmen der GASP erlassenen Rechtsakten im Rahmen des Art. 60 EG keine schwächere Wirkung zukommen könne als im Rahmen des Art. 301 EG, bestehe in beiden Fällen wegen der Anbindung an die GASP kein Ermessensspielraum.

1270 So Pitschas, Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der EG und ihrer Mitgliedstaaten, S. 196 und 200f.

1271 Vgl. Geiger, Art. 301 EGV, Rn. 3; Garçon, Handelsembargen der Europäischen Union auf dem Gebiet des Warenverkehrs gegenüber Drittstaaten, S. 118.

1272 Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 109.

einem Formalakt herabstufte.<sup>1273</sup> Ansonsten drohte der Verlust der Eigenständigkeit der EG-Kompetenzen – den Gemeinschaftsorganen verbliebe nur noch die Bestimmung der technischen Einzelheiten der jeweils anzunehmenden Verordnung.<sup>1274</sup> Vor dem Hintergrund der institutionell getrennten Ausgestaltung von EU und EG kann auch nicht angenommen werden, durch Art. 301 EG werde der GASP ein Zugriff auf Gemeinschaftsorgane eröffnet und damit eine Verpflichtung der Kommission, dem Rat bei Vorliegen eines Gemeinsamen Standpunktes einen Vorschlag unterbreiten zu müssen<sup>1275</sup>, und eine Verpflichtung des Rates, einen entsprechenden Rechtsakt zu beschließen, geschaffen – davon geht aber wohl das EuG aus, das den Art. 60, 301 EG die Verleihung einer Befugnis an die Union entnimmt, über die Erforderlichkeit eines Tätigwerdens der Gemeinschaft zu entscheiden.<sup>1276</sup> Ungeachtet aller Integrationsfortschritte, die auch in der Rechtsprechung der Gemeinschaftsgericht ihren Niederschlag finden<sup>1277</sup>, operiert die EU (noch) intergouvernemental und kann daher grundsätzlich nur im Verhältnis zu den Staaten handeln, wohingegen die EG mit (durch die Staaten übertragenen) eigenen Kompetenzen ausgestattet ist, auf deren Grundlage sie eigenständig und (z.B. bei Verordnungen und Entscheidungen) unmittelbar gegenüber dem Bürger handeln kann. Deshalb sind die Gemeinschaftsorgane auch nicht aus dem EU-Vertrag an Gemeinsame Standpunkte gebunden, die – ungeachtet der Frage, ob aus Art. 15 Satz 2 EU<sup>1278</sup> im Unterschied zum zwingenden Charakter der gemeinsamen Aktion (vgl. Art. 14 Abs. 3

---

1273 Stein, EuR Beiheft 2/1995, 69 (74).

1274 Krenzler/Schneider, EuR 1994, 144 (152); Gilsdorf/Brandtner, in: von der Groeben/Schwarze, Art. 301 EG Rn. 7.

1275 Stein, EuR Beiheft 2/1995, 69 (79); a.A. Janik, Sensitive Waren und Dienstleistungen im Lichte des europäischen Gemeinschaftsrechts, S. 233; Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 104.

1276 EuG, Urteil vom 12.7.2006 - Rs. T-253/02 (Ayadi) -, Rn. 110.

1277 Vgl. dazu etwa die Pupino-Entscheidung des EuGH: Urteil vom 16.6.2005 – Rs. C-105/03 (Maria Pupino) -, EuZW 2005, 433. Über die Auslegung dieser Entscheidung besteht allerdings keine Einigkeit, vgl. etwa die Anmerkung von Herrmann, EuZW 2005, 436ff., einerseits (erster Schritt zur grundsätzlichen Anerkennung von unmittelbarer Wirkung und Vorrang auch des EU-Vertrages und der auf seiner Grundlage ergangenen Rechtsakte gegenüber nationalem Recht) sowie Fetzer/Groß, EuZW 2005, 550f., andererseits (fraglich, ob EuGH mit diesem Urteil tatsächlich eine Aufgabe der Unterscheidung zwischen intergouvernementalem EU-Recht und supranationalem EG-Recht einläuten wollte).

1278 Danach haben die Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen, dass ihre einzelstaatliche Politik mit den Gemeinsamen Standpunkten im Einklang steht.

EU) nur eine politische<sup>1279</sup> oder eine aus allgemeinen Grundsätzen abgeleitete (völker-)rechtliche Bindung<sup>1280</sup> folgt – nur die Mitgliedstaaten, nicht aber – dies lässt sich auch mit Art. 47 EU begründen – die Gemeinschaftsorgane binden.<sup>1281</sup> Gegen die Annahme einer rechtlichen Verpflichtung von Kommission und Rat zum Tätigwerden nach Art. 301 EG bei vorliegendem GASP-Beschluss spricht im übrigen auch die Tatsache, dass ein Ratsbeschluss mit qualifizierter Mehrheit erforderlich ist, was eine eigenständige Bedeutung dieses Ratsbeschlusses impliziert.<sup>1282</sup> Dass dieses Argument allein nicht durchschlagend ist, zeigt allerdings die Interpretation der Befürworter einer Bindung, die das fehlende Einstimmigkeitserfordernis für den Rat darin begründet sehen, dass es der Gemeinschaft obliege, die Sanktionen auszugestalten und deshalb umstritten sein könne, welche Sanktionsmaßnahmen im einzelnen erforderlich seien.<sup>1283</sup>

Schließlich lässt sich eine Bindung an den GASP-Beschluss auch nicht mit dem Argument begründen, bei einer Blockadehaltung der Kommission oder des Rates entstehe der Gemeinschaft außenpolitischer Schaden.<sup>1284</sup> Denn bei existierenden UN-Sanktionen ergibt sich aus allgemeinen gemeinschaftsrechtlichen Grundsätzen eine Pflicht der EG-Organe zum Tätigwerden<sup>1285</sup> – weshalb die Frage der Bindungswirkung aus Art. 301 EG insofern unerheblich ist. Eine Rolle spielt sie bei eigenständigen Embargos der Union, die nicht auf Resolutionen des UN-Sicherheitsrates zurückgehen, deren Nichtergehen dann aber regelmäßig auch keine außenpolitischen Schäden verursachen wird. Weil die Mitgliedstaaten im Fall von UN-Sanktionen schon kraft UN-Charta (Art. 25 SVN) zur Umsetzung – ggf. gem. Art. 48 Abs. 2

1279 So Stein, FS Bernhardt, S. 1129 (1136), der jedoch in EuR Beiheft 2/1995, 69 (74) von einer völkerrechtlichen Verpflichtung des Art. J2 Abs. 2 EUV (=Art. 15 Satz 3 EU) ausgeht, bei deren Nichtbeachtung völkerrechtliche Sanktionsmittel in Betracht kämen.

1280 Vgl. etwa Burkard, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, S. 68 f., 87f.; Pechstein/Koenig, Die Europäische Union, Rn. 233f.; Schweitzer/Hummer, Europarecht, Rn. 973; Streinz, Europarecht, Rn. 422b; siehe zu allgemeinen Loyalitätspflichten innerhalb der GASP gem. Art. 11 Abs. 2 EU auch Burghardt/Tebbe, EuR 1995, 1 (14).

1281 Vgl. Streinz, Europarecht, Rn. 422b; Cremer, in: Calliess/Ruffert, Art. 301 EG, Rn. 9; Burkard, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, S. 69 und 87.

1282 Schneider, Wirtschaftssanktionen, S. 146; ders. in: Grabitz/Hilf, Archivband II, Art. 228a EGV, Rn. 13; vgl. auch Ress, Das Handelsembargo, S. 172ff.

1283 Pitschas, Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der EG und ihrer Mitgliedstaaten, S. 198.

1284 So aber Burkard, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, S. 92.

1285 Siehe dazu oben D.II.1.b.

SVN unter Einschaltung internationaler Einrichtungen (hier: der EG) – verpflichtet sind, folgt aus Art. 307 EG, wonach der EGV dem UN-Sicherheitssystem nicht entgegenstehen soll, sowie aus dem Prinzip der Gemeinschaftstreue, dass die Pflichten der Mitgliedstaaten aus Art. 25, 48 SVN von den EG-Organen zu beachten sind.<sup>1286</sup> Die im Fall von Sanktionsresolutionen des Sicherheitsrates bestehende Verpflichtung der Gemeinschaftsorgane zum Tätigwerden folgt aber allein aus den mitgliedstaatlichen Verpflichtungen gem. Art. 25, 48 Abs. 2 SVN in Verbindung mit allgemeinen gemeinschaftsrechtlichen Grundsätzen und ergibt sich nicht aus einem GASP-Beschluss.

### **(3) Erforderliche Sofortmaßnahmen**

Sieht ein GASP-Beschluss ein Tätigwerden der Gemeinschaft vor, trifft der Rat nach Art. 301 EG die „erforderlichen Sofortmaßnahmen“.

#### **(a) Sofortmaßnahmen**

Bei der Frage, ob die vom Rat vorliegend beschlossenen Beschränkungsmaßnahmen „Sofortmaßnahmen“ im Sinne des Art. 301 EG sind, spielt insbesondere eine Rolle, ob und inwiefern der Begriff eine zeitliche Begrenzung der Maßnahmen beinhaltet.

Der Wortlaut spricht zunächst dafür, dass nur kurzfristige ergriffene, anlassbezogene Maßnahmen, die in einem engen zeitlichen Kontext zu einem bestimmten Verhalten oder Vorgang stehen, dem Anwendungsbereich der Vorschrift zuzuordnen sind, langfristig geplante Beschränkungen auf diese Vorschrift aber nicht gestützt werden können.<sup>1287</sup> „Sofortmaßnahmen“ sind nur solche, die eine kurzfristige Reaktion darstellen in Fällen, in denen schnelles Einschreiten erforderlich ist. Dies wird bestätigt durch einen Blick auf die englische und französische Sprachfassung. Sowohl die Formulierung „the Council shall take the necessary measures as a matter of urgency“ als auch die Verwendung der Begriffe „mesures urgentes“ zeigen, dass es um dringlich zu ergreifende Maßnahmen geht. Für den Ausschluss von Exportbeschränkungen, die kein zeitgebundenes plötzliches Vorgehen erfordern, sprechen neben der Entstehungsgeschichte auch Sinn und Zweck des Art. 301 EG, der der Gemeinschaft die einheitliche Verhängung von Wirtschaftssanktionen und dabei insbesondere die Umsetzung von UN-Embargos unter Wahrung der Kohärenz zwischen Union und Gemeinschaft ermöglichen

---

1286 Petersmann, ZVglRWiss 80 (1981), 1 (27).

1287 So auch Marauhn, ZaöRV 54 (1994), 779 (791); a.A. Gilsdorf/Brandtner, in: von der Groeben/Schwarze, Art. 301 EG, Rn. 5; Schneider, Wirtschaftssanktionen, S. 135; Cremer, in: Calliess/Ruffert, Art. 301 EG, Rn. 12.

soll. Bei diesen Sanktionen zur Sicherung des Weltfriedens handelt es sich typischerweise um krisenbedingte Dringlichkeitsmaßnahmen, weil mit ihnen in einem engen zeitlichen Zusammenhang auf eine bestimmte Handlung, Verhaltensweise oder einen Zustand reagiert werden soll, um diese(n) zu beenden, etwa um ein Völkerrechtssubjekt zu einer Änderung seiner Haltung zu bewegen.<sup>1288</sup>

Zwar kann man die Gewährleistung horizontaler Kohärenz im Sinne einer Übereinstimmung der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Union mit dem Gemeinschaftsverfahren auch dafür anführen, dass sämtliche (also auch sorgfältig geplante, längerfristige) außen- und sicherheitspolitischen Exportbeschränkungen hierauf gestützt werden können, die auf einen entsprechenden GASP-Beschluss zurückgehen.<sup>1289</sup> Abgesehen davon, dass dem Kohärenzgebot auch durch ein Verfahren außerhalb des Art. 301 EG genügt werden kann<sup>1290</sup>, widerspricht einer solchen Auffassung die Aufnahme des Tatbestandsmerkmals der „Sofortmaßnahmen“, der dringlichen Maßnahmen.<sup>1291</sup> Die Wirtschaftssanktionen im Sinne des Art. 301 EG sind politische Zwangsmittel, die eine Reaktion auf einen konkreten Anlass darstellen; demgegenüber verlangen sonstige Exportbeschränkungen, etwa zur Verhinderung der Verbreitung strategischer Waren, kein zeitgebundenes plötzliches Vorgehen.<sup>1292</sup> Das Wort „sofort“ meint im Ergebnis also nicht nur eine kurze Zeitspanne zwischen GASP-Beschluss und dessen Umsetzung durch den Rat<sup>1293</sup>, sondern in erster Linie das Erfordernis, auf eine bestimmte Situation (d.h. bei der Umsetzung von UN-Sanktionen etwa die Bedrohung der internationalen Sicherheit und des Weltfriedens) schnell reagieren zu müssen.<sup>1294</sup>

Die vorliegend getroffenen Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung haben zwar ihren Handlungsimpuls von konkreten Vorgängen erhalten und stellen

---

1288 Pitschas, Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der EG und ihrer Mitgliedstaaten, S. 195.

1289 So Garçon, Handelsembargen der Europäischen Union auf dem Gebiet des Warenverkehrs gegenüber Drittstaaten, S. 122; Schneider, in: Grabitz/Hilf, Archivband II, Art. 228a EGV, Rn. 5; ähnlich Cremer, in: Calliess/Ruffert, Art. 301 EG, Rn. 12.

1290 Burkard, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, S. 77.

1291 So mit Blick etwa auf die Dual-use-Verordnung auch Marauhn, ZaöRV 54 (1994), 779 (791); siehe dazu auch Epping, Außenwirtschaftsfreiheit, S. 6f.

1292 Burkard, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, S. 77.

1293 Ress, Das Handelsembargo, S. 168f; Schneider, in: Grabitz/Hilf, Archivband II, Art. 228a EGV, Rn. 5.

1294 Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 105; Burkard, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, S. 77; Marauhn, ZaöRV 54 (1994), 779 (790f.).

kurzfristige Reaktionen auf konkrete Verhaltensweisen etwa der Taliban oder die Anschläge des 11. September 2001 dar. Allerdings waren die jeweils kurzfristig verabschiedeten Sanktionsregime – das zeigt die Formulierung in der UN-Resolution 1373 (2001), alle Anschläge des internationalen Terrorismus bedrohten den Weltfrieden, auf besondere Weise – auf längere Zeit angelegt, galten und gelten sie doch der Bekämpfung des internationalen Terrorismus im allgemeinen und damit eines abstrakten Phänomens. Es stellt sich deshalb im Zusammenhang mit dem Begriff der Sofortmaßnahmen die Frage, ob das Wortglied „Sofort-“ sich nicht nur auf den Beginn bezieht, sondern auch für die Dauer der Maßnahmen Bedeutung hat, ob also Art. 301 EG insofern eine zeitliche Begrenzung der Maßnahmen vorsieht.

Teilweise wird angenommen, die EG könne nur vorläufige, aber keine endgültigen, langfristigen Maßnahmen treffen.<sup>1295</sup> Dies ergibt sich allerdings nicht aus dem Wortlaut. Vielmehr zeigen insbesondere die englische und die französische Sprachfassung, dass es allein um dringlich zu ergreifende Maßnahmen geht, ohne dass es darauf ankommt, wie lange sie gelten sollen.<sup>1296</sup> Für ein Abheben allein auf die Geschwindigkeit der Reaktion sprechen auch systematische Argumente: Wenn im EG-Vertrag von vorübergehenden oder Eilentscheidungen die Rede ist, steht – wie etwa im Rahmen von Art. 120 oder 134 EG – eine solche Eilzuständigkeit ausnahmsweise den Mitgliedstaaten zu, während der Gemeinschaft die Möglichkeit verbleibt, endgültige Entscheidungen zu treffen.<sup>1297</sup> Auch nach Art. 60 Abs. 2 EG haben die Mitgliedstaaten gerade nicht eine endgültige Kompetenz, sondern nur eine vorübergehende Ausfallzuständigkeit in dringenden Fällen („solange der Rat keine Maßnahmen nach Abs. 1 ergriffen hat“).<sup>1298</sup> Ferner wäre eine rein vorläufige Eilzuständigkeit der Gemeinschaft auch nicht mit Sinn und Zweck der Art. 60, 301 EG vereinbar, ein kohärentes Auftreten der Gemeinschaft nach außen zu gewährleisten, wenn ein solches zwar zu Beginn des Sanktionsstadiums, aber nicht dauerhaft gesichert wäre.<sup>1299</sup> Schließlich ist zu berücksichtigen, dass Wirtschaftssanktionen vielfach nur mittel-

---

1295 Schneider, in: Grabitz/Hilf, Archivband II, Art. 228a EGV, Rn. 5; Maruhn, ZaöRV 54 (1994), 779 (791).

1296 So auch Bröhmer, in: Calliess/Ruffert, Art. 60 EG, Rn. 5; Ress/Ukrow, in: Grabitz/Hilf, Art. 60 EG, Rn. 7; Burkard, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, S. 77; so wohl auch Cremer, in: Calliess/Ruffert, Art. 301 EG, Rn. 12, nach dem es entscheidend ist, dass die Wirtschaftsbeziehungen nur so lange beschränkt werden sollten, bis ein im Rahmen der GASP definiertes, also nicht rein handelspolitisches Ziel erreicht sei.

1297 Ress/Ukrow, in: Grabitz/Hilf, Art. 60 EG, Rn. 8.

1298 Siehe dazu auch Bröhmer, in: Calliess/Ruffert, Art. 60 EG, Rn. 3.

1299 Ress/Ukrow, in: Grabitz/Hilf, Art. 60 EG, Rn. 8.

oder langfristig ihre Wirkung entfalten können. Die Annahme einer nur vorübergehenden Kompetenz der Gemeinschaft für Wirtschaftssanktionen ließe diese weitgehend wirkungslos bleiben und widerspräche deshalb dem Grundsatz des *effet utile*.<sup>1300</sup> Man hätte sich im übrigen diese Auslegungsschwierigkeiten ersparen können, wäre man dem luxemburgischen Vertragsentwurf gefolgt, der formulierte, dass der Rat „unverzüglich geeignete Maßnahmen“ treffe.<sup>1301</sup>

Da das durch den Begriff „Sofortmaßnahmen“ implizierte zeitliche Element nicht in einer die Befugnis des Rates begrenzenden Weise zu verstehen ist, sondern allein auf die gebotene Geschwindigkeit der Reaktion abhebt, liegt bei den hier zu untersuchenden Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung ungeachtet ihrer voraussichtlich langen Geltungsdauer und dem Ziel der Bekämpfung eines abstrakten Phänomens eine Sofortmaßnahme im Sinne dieser Vorschrift vor. Es ging darum, die vom UN-Sicherheitsrat beschlossenen Maßnahmen – mit ungewisser, möglicherweise langer Dauer – gegen Terroristen möglichst bald umzusetzen. Um Terrorismusbekämpfung im finanziellen Bereich effektiv durchzuführen, war zügiges Handeln erforderlich, um den Adressaten den Zugriff auf ihre finanziellen Ressourcen umgehend und damit effektiv zu sperren. Im Fall der Resolution 1373 (2001) und des zu ihrer Umsetzung beschlossenen Gemeinsamen Standpunktes handelte es sich darüber hinaus um eine besonders kurzfristige Reaktion auf die Terroranschläge des 11. September.

### **(b) Erforderlichkeit**

Die getroffenen Sofortmaßnahmen müssten auch erforderlich gewesen sein. Mit dem Begriff der Erforderlichkeit in Art. 301 EG wird auf das allgemeine – zumindest in seinem Aspekt der Erforderlichkeit auch in Art. 5 Abs. 3 EG verankerte<sup>1302</sup> – Prinzip der Verhältnismäßigkeit Bezug genommen<sup>1303</sup>, das bei Beschränkungen des (auswärtigen) Handelsverkehrs insbesondere im Zusammenhang mit den regelmäßig betroffenen Grundrechten der Eigentumsfreiheit und der freien wirtschaftlichen Betätigung schon vor Schaffung der Art. 60, 301 EG anerkannt war.<sup>1304</sup> In Art. 60 EG wird der Begriff der

1300 Egger, „Dual-use“-Waren, S. 164.

1301 Vgl. dazu Ress/Ukrow, in: Grabitz/Hilf, Art. 60 EG, Rn. 5.

1302 Geiger, Art. 5 EGV, Rn. 13; Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 166.

1303 Kiemel, in: von der Groeben/Schwarze, Art. 60 EG, Rn. 6; Ress/Ukrow, in: Grabitz/Hilf, Art. 60 EG, Rn. 9; Schneider, Wirtschaftssanktionen, S. 136f.

1304 EuGH, Urteil vom 20.2.1979 - Rs. 122/78 (Buitoni) -, Slg. 1979, 677 (684f.); EuGH, Urteil vom 5.7.1977 - Rs. 114/76 - (Bela-Mühle) - Slg. 1977, 1211 (1220f.);

„notwendigen“ Maßnahmen verwendet, der jedoch inhaltlich identisch mit dem der „erforderlichen“ ist<sup>1305</sup>, was sich schon daraus ergibt, dass im englischen und französischen Text der Wortlaut von Art. 60 und Art. 301 EG identisch ist. Die Maßnahmen müssen also im Hinblick auf die mit der Durchführung der Sanktionen verfolgten politischen Ziele geeignet sein und dem Umfang und der Intensität nach notwendig, d.h. auf das notwendige Maß beschränkt sein.<sup>1306</sup> Die Erforderlichkeit gilt zum einen allgemein – die Sofortmaßnahmen dürfen die Wirtschaftsbeziehungen nicht stärker einschränken, als es das vorgegebene außenpolitische Ziel verlangt – und zum anderen individuell – die individuellen Marktteilnehmer dürfen nicht gleichheitswidrig oder übermäßig belastet werden.<sup>1307</sup> Von mehreren geeigneten Maßnahmen ist also die am wenigsten belastende zu wählen, wobei schließlich die auferlegten Belastungen in angemessenem Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen müssen.<sup>1308</sup>

Hinsichtlich der Verhältnismäßigkeitsprüfung ist allerdings zu berücksichtigen, dass den Gemeinschaftsorganen insoweit ein weitreichender Beurteilungs- und Prognosespielraum eingeräumt wird.<sup>1309</sup> Dies gilt vor allem mit Blick auf die Rechtsprechung des EuGH, der sogar bei individuellen Grundrechtsprüfungen – dort in zu kritisierender Weise vom konkreten Einzelfall losgelöster Prüfung<sup>1310</sup> – seine Kontrollkompetenz erheblich zurücknimmt.<sup>1311</sup> Eine beschränkte rechtliche Überprüfung der Verhältnismäßigkeit muss dann umso mehr im Bereich der Voraussetzungen des Art. 60, 301 EG

---

EuGH, Urteil vom 30.7.1996 - Rs. C-84/95 (Bosphorus)-, Slg. 1996, I-3953 (Rn. 19ff.), s. auch Schweitzer, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 75.

1305 So auch Bröhmer, in: Calliess/Ruffert, Art. 60 EG, Rn. 1.

1306 Kiemel, in: von der Groeben/Schwarze, Art. 60 EG, Rn. 6; Ress/Ukrow, in: Grabitz/Hilf, Art. 60 EG, Rn. 9.

1307 Cremer, in: Calliess/Ruffert, Art. 301 EG, Rn. 13.

1308 Vgl. insoweit allg. zum Verhältnismäßigkeitsgrundsatz EuGH, Urteil vom 11.7.1989 - Rs. 265/87 (Schräder) -, Slg. 1989, 2237 (2269f.).

1309 Bröhmer, in: Calliess/Ruffert, Art. 60 EG, Rn. 3; Ress/Ukrow, in: Grabitz/Hilf, Art. 60 EG, Rn. 9.

1310 Vgl. dazu ausführlich unten D.II.3.c. In seinem Urteil vom 29.4.1999 - Rs. C-293/97 (Nitratrichtlinie)-, Slg. 1999, I-2603 (Rn. 46-50, 57), verweist der EuGH im Rahmen der Grundrechtsprüfung bei der Prüfung des Eigentumsgrundrechts auf die allgemeine, vorab abstrakt durchgeführte Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Richtlinie; vgl. dazu Calliess, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten § 17 Rn. 31ff.; Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 166.

1311 Vgl. etwa EuGH, Urteil vom 5.10.1994 - Rs. C-280/93 (Bananen) -, Slg. 1994, I-4973 (Rn. 95); vgl. dazu auch Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 163ff.; Epping, Außenwirtschaftsfreiheit, S. 580; kritisch Schilling, EuZW 1991, 310 (311f.); Petersmann, EuZW 1997, 325 (329).

gelten, wo ein Typisierungsspielraum des Verordnungsgebers anzunehmen ist, der bei Erlass einer Verordnung nicht den konkreten Einzelfall, sondern die typischen Sanktionsadressaten und Wirtschaftsbeteiligten bei der Abwägung mit den Zielen der Sanktionen in den Blick nehmen muss. Ferner ist hier zu berücksichtigen, dass bei der Verhängung von Wirtschaftssanktionen, den Maßnahmen auf der Schnittstelle von Außen- und Handelspolitik, tatsächliche und politische Einschätzungen eine große Rolle spielen. Der EuGH billigt den zuständigen Organen im Bereich der Außenpolitik einen besonders weiten Gestaltungsspielraum zu.<sup>1312</sup> Dem außenpolitischen Gehalt von Verordnungen auf der Grundlage der Art. 60, 301 EG ist deshalb bei der (gerichtlichen) Beurteilung einer möglichen Rechtswidrigkeit Rechnung zu tragen.<sup>1313</sup>

Unter Anwendung dieser Maßstäbe handelt es sich bei der vorliegend beabsichtigten Verhinderung von Terroranschlägen im besonderen und der Bekämpfung des Terrorismus im allgemeinen durch restriktive Maßnahmen nicht nur um ein legitimes, sondern sogar um ein hochrangiges Ziel. Zum einen folgt dies daraus, dass die Staaten eine Schutzpflicht für das Leben und die Gesundheit ihrer Bürger trifft.<sup>1314</sup> Bereits in der Europäischen Konvention zur Bekämpfung des Terrorismus aus dem Jahr 1977 ist aus der EMRK die Verpflichtung zum Schutz der Bürger gegen terroristische Gewalttaten abgeleitet worden.<sup>1315</sup> Auch wenn der EuGH sich bislang nicht ausdrücklich zu solchen Schutzpflichten geäußert hat, enthält etwa das Recht auf Leben nicht nur nach der Rechtsprechung in einzelnen Mitgliedstaaten, sondern auch nach der des EGMR Schutzpflichten – der EGMR spricht von „positiven Pflichten“ – in Fällen von Gefährdungen durch Dritte.<sup>1316</sup> Zum anderen sind die Terrorismusbekämpfungsmaßnahmen Teil der Durchsetzung außen- und sicherheitspolitischer Interessen der (Staaten-)Gemeinschaft, mit der die Gemeinschaft zugleich den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aufgrund der Sanktionsbeschlüsse des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen nachkommt. Damit tragen sie zugleich im Rahmen der Ziele der UN-Resolutionen zur Sicherung des Welt-

---

1312 EuGH, Urteil vom 7.11.1985 - Rs. 53/84 (Adams II)-, Slg. 1985, 3595 (3600f., Rn. 15).

1313 Friese, *Kompensation von Embargoschäden*, S. 153.

1314 Rengeling/Szczekalla, *Grundrechte in der EU*, Rn. 409ff.; s. dazu auch Groß, *KritJ* 2002, 1 (7); Tomuschat, *DÖV* 2006, 357 (358).

1315 Ziff. 12; vgl. dazu Stein, *ZaöRV* 37 (1977), 668 (670).

1316 Vgl. schon EGMR, Urteil vom 13.6.1979 - 6833/74 (Marckx/B) – *EuGRZ* 1979, 454; siehe dazu Rengeling/Szczekalla, *Grundrechte in der EU*, Rn. 409 m.z.w.N. und Rn. 599.

friedens und der internationalen Sicherheit bei. Die Gemeinschaft verfolgt deshalb insgesamt mit dem Sperren der finanziellen Ressourcen von (mutmaßlichen) Terroristen Ziele, die im Interesse der Allgemeinheit liegen und dem Gemeinwohl dienen. Dies entspricht auch der bisherigen Gemeinschaftsrechtsprechung, die im Zusammenhang mit Embargos die Bedeutung der Umsetzung von UN-Resolutionen des Sicherheitsrates für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit betont.<sup>1317</sup> Im *Bosphorus*-Urteil etwa bejahte der EuGH unter Rückgriff auf die Sicherheitsratsresolutionen die Zweckdienlichkeit für das Allgemeinwohl unter Bezugnahme unter anderem auf die Beendigung des Kriegszustandes in der Region und der massiven Menschenrechtsverletzungen.<sup>1318</sup> Rat und Kommission machten in den Gerichtsverfahren gegen die Verordnung Nr. 881/2002 insoweit geltend, das allgemeine Interesse, das die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten an der Einhaltung der vom Sicherheitsrat auferlegten Verpflichtungen hätten, damit das Vermögen von Privatpersonen nicht zur Förderung des Terrorismus verwendet werden könne, könne im vorliegenden Fall nicht klarer sein.<sup>1319</sup>

Ungeachtet der Frage der Effektivität des Einfrierens von Vermögenswerten<sup>1320</sup> wird man diesen Vermögenssperren auch die abstrakte Untauglichkeit zur Verhinderung künftiger Terroranschläge und damit die generelle Geeignetheit zur Verfolgung dieses Ziels nicht absprechen können. Die Annahme, dass die Abriegelung der Finanzströme die terroristischen Organisationen und Einzelkämpfer schwächt und damit die vom Terrorismus ausgehenden Gefahren jedenfalls reduziert, erscheint vertretbar. Weil Terroranschläge nur mit finanzieller Unterstützung möglich sind – dies gilt in besonderem Maße für die befürchteten Anschläge mit ABC-Waffen – sind positive Auswirkungen der Maßnahmen auf die Abwehr der vom Terrorismus ausgehenden Gefahren zu bejahen.

Die weiter im Rahmen der Verhältnismäßigkeit zu prüfende Erforderlichkeit ist dann gegeben, wenn die Ziele nicht durch mildere Maßnahmen, d.h. mit weniger einschneidenden Beschränkungen der wirtschaftlichen Betätigung

---

1317 EuG, Urteil vom 28.4.1998 - Rs. T-184/95 (Dorsch Consult)-, Slg. 1998, II-667 (694, 698).

1318 EuGH, Urteil vom 30.7.1996 - Rs. C-84/95 (Bosphorus)-, Slg. 1996, I-3953, Rn. 21ff.

1319 EuG, Urteil vom 21.9.2005 - Rs. T-315/01 (Kadi)-, Rn. 169, Slg. 2005, II-3649.

1320 Siehe dazu näher unten F.II.3.

erreicht werden können.<sup>1321</sup> Hierfür ist eine Prognose über die Wirkungen verschiedener möglicher Mittel notwendig, die ebenfalls in weitem Umfang der gesetzgeberischen Einschätzungsprärogative unterliegt und bei der es gerade im Bereich der Gefahrenabwehr an verlässlichen Maßstäben fehlt.<sup>1322</sup> Im Zusammenhang mit dem Jugoslawien-Embargo machten zwei betroffene Firmen im einstweiligen Rechtsschutzverfahren geltend, es seien mildere Mittel (wie etwa ein System selektiver Exportverbote oder Exportgenehmigungsvorbehalte) in Betracht gekommen, um das angestrebte Ziel zu erreichen.<sup>1323</sup> Das Gericht hingegen sah, später vom EuGH bestätigt<sup>1324</sup>, angesichts des Regelungszusammenhangs – mit den angegriffenen Verordnungen sollte der Druck auf das Milosevic-Regime verschärft werden – keinen offensichtlichen Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Im übrigen hätten die Antragsteller nicht substantiiert vorgetragen, inwieweit die von ihnen vorgeschlagenen milderen Sanktionen praktikabel wären und mit dem spezifischen Regelungszweck, die bereits bestehenden Sanktionen weiter zu verschärfen und etwaige Schlupflöcher zu schließen, vereinbar sein könnten.<sup>1325</sup> Auch vorliegend gilt: Dass (und welche) andere(n) Mittel milderer Art offensichtlich das beabsichtigte Ziel der Terrorismusbekämpfung mit gleicher Wirksamkeit hätten erreichen können, lässt sich nicht verlässlich feststellen. Die selbstverständlich zahlreich vorhandenen anderen Bekämpfungsmöglichkeiten sind nicht in jedem Fall weniger beeinträchtigend – man denke nur an die immer wieder diskutierte präventive Sicherungsverwahrung – und gewährleisten jedenfalls nicht offensichtlich und schon gar nicht jeweils isoliert betrachtet einen effektiveren Schutz vor Terroranschlägen.

Bei der schließlich im Rahmen der Angemessenheitsprüfung gebotenen Abwägung zwischen den wirtschaftlichen Beschränkungen im allgemeinen sowie den Beeinträchtigungen der Rechte einzelner Wirtschaftsteilnehmer im besonderen einerseits und dem Eingriffszweck andererseits ist ebenfalls nicht erkennbar, dass der Ordnungsgeber seinen Gestaltungsspielraum überschritten hätte. Im Hinblick auf die hohe Bedeutung des Weltfriedens

---

1321 Vgl. hierzu schon EuGH, Urteil vom 11.11.1981 - Rs. 203/80 (Casati)-, Slg. 1981, 2595 (2618); EuGH, Urteil vom 18.3.1980 - Rs. 26 und 86/79 (Forges de Thy-Marcinelle et Monceau) -, Slg. 1980, 1083 (1093).

1322 Vgl. dazu Groß, KritJ 2002, 1 (7), m.w.N.

1323 EuG, Beschluss vom 2.8.2000 - Rs. T-189/00 R (Invest Import) -, Slg. II-2993 (Rn. 24).

1324 EuGH, Beschluss vom 13.11.2000 - Rs. C-317/00 P(R) (Invest Import) -, Slg. 2000, I-9541 (Rn. 62).

1325 EuG, Beschluss vom 2.8.2000 - Rs. T-189/00 R (Invest Import) -, Slg. II-2993 (Rn. 38).

und der internationalen Sicherheit, der durch den Terrorismus beeinträchtigten Rechtsgüter Leben, körperliche Unversehrtheit und Eigentum erweisen sich die Maßnahmen auch angesichts einschneidender Wirkungen insbesondere für die Gelisteten bei einer Abwägung als verhältnismäßig. Denn dem Ziel, den internationalen Frieden und die Souveränität der Staaten zu sichern (und hierzu den UN-Resolutionen nachzukommen), kommt besonderes Gewicht zu, demgegenüber bei der – im Rahmen der Art. 60, 301 EG allein vorzunehmenden generalisierenden Betrachtung – die Beeinträchtigung der Rechte der einzelnen (mutmaßlichen) Terroristen und mit ihnen in wirtschaftlichem Kontakt stehender Dritter hinzunehmen ist.

Im übrigen spricht, soweit es sich um die Umsetzung von Sanktionsbeschlüssen des Sicherheitsrates handelt, vieles dafür, dass die Art. 301, 60 EG grundsätzlich so auszulegen sind, wie es den Mitgliedstaaten die Erfüllung ihrer Verpflichtungen gem. Art. 25, 48 SVN ermöglicht.<sup>1326</sup> Auch aus diesem Grund wird man allenfalls offensichtlich unverhältnismäßige Maßnahmen als nicht von der Ermächtigungsgrundlage – die gerade als gemeinschaftsrechtliches Instrument zur Umsetzung von UN-Sanktionen geschaffen wurde – gedeckt ansehen können.

#### **(4) Wirtschaftsbeziehungen zu „dritten Ländern“**

Art. 301 EG setzt weiter voraus, dass das Tätigwerden der Gemeinschaft darauf gerichtet ist, die „Wirtschaftsbeziehungen“ zu einem oder mehreren „dritten Ländern“ auszusetzen, einzuschränken oder vollständig einzustellen. Der weit gefasst sachliche Anwendungsbereich umfasst – im Unterschied zum engeren Begriff der „Handelspolitik“ gem. Art. 133 EG – sämtliche Elemente von Wirtschaftsbeziehungen und damit die volle Bandbreite wirtschaftlicher Sanktionen<sup>1327</sup> einschließlich Einschränkungen des Kapital- und Zahlungsverkehrs – hier kommt aber die Sonderregelung des Art. 60 Abs. 1 EG zur Anwendung.<sup>1328</sup> Die Maßnahmen müssen sich aber auf die „Wirtschaftsbeziehungen zu einem oder mehreren dritten Ländern“ beziehen. Im Unterschied zu Sanktionen gegen Organisationen oder Personen, die – ohne Staatsgewalt im engeren Sinne auszuüben – einen Teil des Hoheitsgebiets oder den Regierungsapparat eines Drittlandes tatsächlich kontrollie-

---

1326 Bröhmer, in: Calliess/Ruffert, Art. 60 EG, Rn. 3.

1327 Siehe dazu auch Epping, Außenwirtschaftsfreiheit, S. 528; Burkard, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, S. 75; Cremer, in: Calliess/Ruffert, Art. 301 EG, Rn. 11.

1328 Siehe dazu im einzelnen oben D.II.3.a.cc.

ren<sup>1329</sup>, und auch anders als bei Maßnahmen gegen ehemalige Regierungsmitglieder und Personen ihres Umfeldes<sup>1330</sup>, fehlt bei den Terrorismussanktionen jegliche Anknüpfung an ein bestimmtes Land oder Gebiet. Einen Bezug zu einem Staat konnte man allenfalls bis zum Ende der Taliban-Herrschaft in Afghanistan etwa bei Bin Ladin oder bestimmten Al Qaida-Angehörigen wegen der engen Verbindung zu diesem *de-facto*-Regime noch konstruieren.<sup>1331</sup> Es stellt sich daher die Frage, ob die getroffenen Maßnahmen unter Art. 60, 301 EG, die die Gemeinschaft zu Eingriffen in die Wirt-

---

1329 Verordnung (EG) Nr. 310/2002 vom 18.2.2002, ABl. L 50/4 vom 21.2.2002 (Simbabwe); Verordnung (EG) Nr. 1705/1998 des Rates vom 28.7.1998, ABl. L 215/1 (UNITA/ Angola); Verordnung (EG) Nr. 1294/1999 des Rates vom 15.6.1999, ABl. L 153/63 und Nr. 723/2000 vom 6.4.2000, ABl. L 86/1 (Jugoslawien).

1330 Vgl. etwa die Sanktionen gegen Milosevic und Personen seines (insbesondere familiären) Umfelds (Verordnung (EG) Nr. 2488/2000 des Rates vom 10.11.2000, ABl. L 287/19 vom 14.11.2000). Allerdings ist auch hier die Frage zu stellen, ob und warum diese Maßnahmen gegen Personen ohne irgendwelche Regierungsverantwortung - Milosevic war abgewählt und durch Kostunica demokratisch ersetzt worden - auf Art. 60, 301 EG (Maßnahmen gegen „dritte Länder“) gestützt werden können. Ähnliches gilt für die Irak-Sanktionen seit 2003 (siehe dazu oben B.II.2.c. ee.). In diesen Fällen konnten die eingefrorenen Vermögenswerte – anders als etwa bei der UNITA in Angola – auch keinem amtierenden Regime im Sinne eines dritten Landes mehr zugute kommen (vgl. zu diesem Gesichtspunkt Bartelt/Zeitler, EuZW 2003, 712 (715)).

1331 Die Taliban stellten mit ihrem „Islamischen Emirat Afghanistan“ wohl ein Regime eines Drittstaates dar. Während wegen der engen Verbindung von Usama Bin Ladin zu diesem *de-facto*-Regime noch ein Staatsbezug im weitesten Sinne angenommen werden kann, lässt sich hingegen eine argumentative Begründung der Zugehörigkeit Al Qaidas zu dieser „Drittstaatsregierung“ jedenfalls bei der großen Mehrheit der Al-Qaida-Anhänger kaum finden, die lediglich weltweit lose vernetzt sind. Die Argumentation des EuG (Urteil vom 21.9.2005, Rs. T-306/01), die Maßnahmen der Verordnung Nr. 467/2001 hätten auch zur Aussetzung oder Einschränkung der Wirtschaftsbeziehungen zu einem Drittland gedient, weil davon auszugehen sei, dass Usama Bin Ladin als „graue Eminenz“ des Taliban-Regimes die wirkliche Macht in Afghanistan ausgeübt habe, und weil hinsichtlich Al Qaida allgemein bekannt sei, dass sie über zahlreiche militärische Ausbildungslager in Afghanistan verfügt und Tausende ihrer Mitglieder zwischen Oktober 2001 und Januar 2002 während der Intervention der internationalen Koalition an der Seite der Taliban gekämpft hätten, vermag deshalb nicht gänzlich zu überzeugen. Dies insbesondere deshalb, weil das EuG offensichtlich davon ausging, dass nur der von Afghanistan aus tätige internationale Terrorismus erfasst sei (Rn. 123), was angesichts des auch damals schon weit verzweigten Al-Qaida-Netzwerkes wohl nicht zutreffend sein dürfte.

schaftsbeziehungen zu dritten Staaten ermächtigen, subsumiert werden können.<sup>1332</sup> Hierzu ist die Norm auszulegen.

### (a) Auslegungsmaßstäbe

Für die Auslegung des EG-Vertrages gelten grundsätzlich die allgemeinen Auslegungsgrundsätze. Wenn auch der EuGH bei der Auslegung des Vertragsrechts die klassischen Auslegungsmethoden ausdrücklich eher selten bemüht, ist ihre Anwendung seinen Ausführungen durchaus zu entnehmen.<sup>1333</sup> Schon 1963 führte der Gerichtshof aus, die Tragweite der streitgegenständlichen Norm des EWG-Vertrages sei „vom Geist dieser Vorschriften, von ihrer Systematik, und von ihrem Wortlaut her“ zu bestimmen.<sup>1334</sup> Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut.<sup>1335</sup> Daneben ist die systematische Stellung zu den anderen Normen und der Gesamtheit der Regelungen von Bedeutung.<sup>1336</sup> Zentrale Bedeutung hat die teleologische Auslegung nach den Vertragszielen, der der Vorrang gegenüber Wortlaut und Systematik zukommt.<sup>1337</sup> Die Entstehungsgeschichte der Vertragsvorschrift spielt bei der Auslegung des Primärrechts keine Rolle – es ist also eine objektive Auslegung vorzunehmen, bei der der subjektive (ursprüngliche) Wille der Vertragsparteien und sogar der Vertragswortlaut hinter die Ziele des Vertrages zurücktreten.<sup>1338</sup> Die Auslegung hat dynamisch zu erfolgen, ist also zum einen auf eine Verwirklichung der Integrationsziele der Gemeinschaft auszurichten und zum anderen an die sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse

---

1332 Dafür wohl Ress/Ukrow, in: Grabitz/Hilf, Art. 60 EG, Rn. 4, allerdings ohne nähere Begründung, die sie nur für die Einbeziehung internationaler Organisationen geben (insb. Sinn und Zweck der Art. 60, 301 EG); bejahend zumindest für internationale Organisationen, aber auch Milosevic und die Taliban, ferner Weber, in: Lenz/Borchardt, Art. 60 EG, Rn. 2; bejahend auch für natürliche Personen und Gruppierungen ohne Auslandsbezug wohl auch Kiemel, in: von der Groeben/Schwarze, Art. 60 EG, Rn. 3; dagegen Gilsdorf/Brandtner, in: von der Groeben/Schwarze, Art. 301 EG, Rn. 4, die ausdrücklich Sanktionen gegenüber Einzelpersonen, wie etwa Milosevic oder Bin Ladin, vom Anwendungsbereich ausschließen.

1333 Vgl. schon grundlegend EuGH, Urteil vom 5.2.1963 - Rs. 26/62 (van Gend & Loos) -, Slg. 1963, 1 (24f); EuGH, Urteil vom 21.2.1973 - Rs. 6/72 (Continental) -, Slg. 1973, 215 (216 Ls. 10; 244 Rn. 22); siehe dazu auch Bleckmann, NJW 1982, 1177 (1178).

1334 EuGH, Urteil vom 5.2.1963 - Rs. 26/62 (van Gend & Loos) -, Slg. 1963, 1 (24).

1335 Meyer, Jura 1994, 455 (456).

1336 Meyer, Jura 1994, 455 (456); vgl. schon EuGH, Urt. vom 14.12.1962 - Rs. 2 und 3/62 (Kommission gegen Luxemburg und Belgien) -, Slg. 1962, 869 (881).

1337 Bleckmann, EuR 1979, 239 (242); siehe auch EuGH, Urteil vom 21.2.1973 - Rs. 6/72 (Continental) -, Slg. 1973, 215 (244ff.).

1338 Bleckmann, EuR 1979, 239 (241); ders. NJW 1982, 1177 (1178, 1181).

anzupassen.<sup>1339</sup> Nach dem Grundsatz des *effet utile* ist jede Bestimmung so auszulegen, dass ihr Zweck nach Möglichkeit erreicht wird, ihre „nützliche Wirkung“ sich entfalten kann.<sup>1340</sup> Die Praxis der Gemeinschaft hingegen – hier insbesondere die, Art. 60, 301 EG sehr weit zu fassen und etwa auch Maßnahmen gegen ehemalige Regierungsmitglieder darauf zu stützen – hat außer Betracht zu bleiben. Denn nach ständiger EuGH-Rechtsprechung kann eine bloße Praxis des Rates nicht von Vorschriften des Vertrages abweichen und folglich auch kein Präjudiz für künftige Fälle schaffen.<sup>1341</sup>

### **(b) Wortlaut**

Art. 301 EG setzt nach seinem eindeutigen Wortlaut Maßnahmen gegen dritte Staaten voraus.<sup>1342</sup> Auch der Begriff Wirtschaftsbeziehungen in diesem Sinne meint nach dem Wortsinn das wirtschaftliche Verhältnis Europas zu anderen Staaten, nicht aber zu Individuen. Nach dem Wortlaut kann auch ein Drittstaatsbezug nicht ausreichen, weil von Wirtschaftsbeziehungen *zu* dritten Ländern die Rede ist. Es geht also um die Außenhandelsbeziehungen der EG, weshalb Art. 301 EG die Gemeinschaft beispielsweise nicht zur Verhängung von Sanktionen gegenüber EG-Mitgliedstaaten berechtigt.<sup>1343</sup> Der EG-Vertrag sieht damit – anders als beispielsweise das schweizerische Embargogesetz, nach dessen Art. 1 Abs. 1 der Bund Zwangsmaßnahmen erlassen kann, um von der Organisation der Vereinten Nationen beschlossene und der Einhaltung des Völkerrechts dienende Sanktionen durchzusetzen<sup>1344</sup> – nach dem Wortlaut nur eine Kompetenz für Maßnahmen gegenüber (Dritt-)Staaten vor. Vorliegend geht es aber um die Unterbrechung des Wirtschaftsverkehrs mit internationalen Terrororganisationen, mit terrorverdächtigen Individuen und nicht mit Drittländern.

1339 Bleckmann, NJW 1982, 1177 (1180).

1340 Meyer, Jura 1994, 455 (457); EuGH, Urteil vom 6.10.1970 - Rs. 9/70 (Franz Grad) -, Slg. 1970, 825 (838, Rn. 5).

1341 Vgl. EuGH, Urteil vom 23.2.1988 - Rs. 68/86 (Vereinigtes Königreich/Rat) -, Slg. 1988, 855 (898 Rn. 24); Gutachten 1/94 des Gerichtshofes vom 15.11.1994, Slg. 1994, I-5267 (5403, Rn. 52).

1342 Zur Frage, ob auch Maßnahmen gegen die Mitgliedstaaten der EG darauf gestützt werden können, angesichts des eindeutigen Wortlauts verneinend Ress, Das Handelsembargo, S. 196: „Insofern ist der Wortlaut des Art. 301 eindeutig und lässt keinen Spielraum für eine Ausdehnung der Kompetenz auf Maßnahmen, die gegenüber Mitgliedstaaten zu ergreifen sind.“

1343 Osteneck, ZEuS 1998, 103 (111f.).

1344 Siehe dazu Weber, AW-Prax 2002, 304 (308).

### **(c) Systematik**

Art. 301 EG gehört zum Kapitel „Allgemeine und Schlussbestimmungen“ des EG-Vertrages und steht zwischen den Verfahrensregelungen zu Abkommen der Gemeinschaft mit dritten Staaten oder Organisationen (Art. 300 EG) sowie den Normen über Beziehungen zu internationalen Organisationen (Art. 302 EG), über die Zusammenarbeit mit dem Europarat (Art. 303 EG) und das Zusammenwirken mit der OECD (Art. 304 EG). Alle diese Vorschriften regeln also die Außenbeziehungen der Gemeinschaft<sup>1345</sup> und ihre internationale Rolle. Art. 301 EG wird damit auch deutlich abgegrenzt von den Vorschriften über die gemeinsame Handelspolitik (Art. 131ff. EG). Diese systematische Stellung des Art. 301 EG verdeutlicht zugleich seine Sonderrolle unter den im EG-Vertrag geregelten Kompetenzen der Gemeinschaft, die vor allem in dem Zusammenführen von Elementen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU mit denen der Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft begründet liegt. Die systematische Stellung kann einerseits als Indiz dafür gewertet werden, dass die Gemeinschaft auf der Grundlage des Art. 301 EG allein ihre Beziehungen zu dritten Staaten regeln kann. Andererseits liegt es aber nicht fern, die Stellung zwischen den Vorschriften über die Beziehungen zu internationalen Organisationen als Argument dafür anzuführen, dass Art. 301 EG der Umsetzung der GASP und darüber hinaus der (vollständigen) Umsetzung von Sanktionsmaßnahmen des UN-Sicherheitsrates dienen soll. Ein eindeutiges Ergebnis lässt sich deshalb mit der systematischen Auslegung nicht gewinnen.

### **(d) Sinn und Zweck**

Art. 301 EG soll eine Grundlage für gemeinschaftsrechtliche Ausführungsakte von im Rahmen der GASP beschlossenen Embargomaßnahmen schaffen. Soweit die Mitgliedstaaten durch Verabschiedung eines Gemeinsamen Standpunktes oder einer Gemeinsamen Aktion Maßnahmen im wirtschaftlichen Bereich mit außen- und sicherheitspolitischer Zielrichtung beschlossen haben, soll der Rat die unmittelbar wirksamen Ausführungsakte der Gemeinschaft erlassen können. Durch die Koppelung von GASP-Maßnahme und Gemeinschaftsinstrument sind die Art. 60, 301 EG das Scharnier zwischen der intergouvernementalen Außen- und Sicherheitspolitik der Union und der gemeinschaftlichen Wirtschaftspolitik und stellen damit eine Verbindung zwischen zweiter und erster Säule der EU her<sup>1346</sup>. Indem Wirtschaftssanktionen auf eine gemeinschaftsrechtliche Kompetenzgrundlage

---

1345 Vgl. dazu auch Janik, Sensitive Waren und Dienstleistungen im Lichte des europäischen Gemeinschaftsrechts, S. 232.

1346 Tietje/Hamelmann, JuS 2006, 299 (300).

gestellt, aber gleichzeitig von der Fassung eines GASP-Beschlusses abhängig gemacht werden, verbleibt den Mitgliedstaaten im Rahmen der zweiten Säule der Impuls für die Ergreifung von Wirtschaftssanktionen unter gleichzeitiger Möglichkeit der Nutzung der Instrumente und des Vorrangs des EG-Rechts.<sup>1347</sup>

Es geht also um die Herstellung von Kohärenz – und zwar nicht nur zwischen dem außenpolitischen und dem außenwirtschaftlichen Vorgehen von Union und Gemeinschaft (horizontale Kohärenz), sondern darüber hinaus auch zwischen der Union und den Mitgliedstaaten (vertikale Kohärenz).<sup>1348</sup> Bei der vorliegend für die Auslegung maßgeblichen horizontalen Kohärenz geht es um eine inhaltliche Abstimmung und Übereinstimmung im Verhältnis zwischen Union und EG, um die Verbindung des (handelspolitischen) Gemeinschaftshandelns mit den Maßnahmen der Union im Rahmen der GASP. In diesem Bereich der Außenpolitik soll ein unabgestimmtes, unter Umständen sogar widersprüchliches Handeln im Rahmen der verschiedenen Pfeiler und Politiken vermieden werden.<sup>1349</sup>

Betrachtet man dieses Ziel des Art. 301 EG, die Unionspolitik im Bereich der GASP hinsichtlich Wirtschaftssanktionen mit dem EG-Vertrag zu verknüpfen, so sprechen Sinn und Zweck der Vorschrift dafür, auch die individuellen Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung zu erfassen. Sie sind nach den obigen Ausführungen außen- und sicherheitspolitische Maßnahmen, die zugleich auf wirtschaftlichem Gebiet wirken. Entsprechend dem überkommenen Denken und der bisherigen politischen Situation ist nicht bedacht worden und konnte bei Verabschiedung des Maastricht-Vertrages wohl auch nicht damit gerechnet werden, dass Bedrohungen von internationaler Ordnung und Sicherheit (zunehmend) von nichtstaatlichen Akteuren ausgehen und dass sie dementsprechend Adressaten von wirtschaftlichen Sanktionsmaßnahmen des UN-Sicherheitsrates werden. Die Art. 60, 301 EG sollen aber nach ihrem Sinn und Zweck ein Gemeinschaftshandeln ermöglichen, wenn die Union, auf der Grundlage der Beschlüsse des UN-Sicherheitsrates, Maßnahmen außenwirtschaftlicher und -politischer Doppelnatur beschlossen hat. Dies dient auch der mit diesen Vorschriften beabsichtigten Herstellung von Kohärenz.

---

1347 Cremer, in: Calliess/Ruffert, Art. 301 EG, Rn. 2.

1348 Vgl. dazu Schneider, Wirtschaftssanktionen, S. 130.

1349 Krenzler/Schneider, EuR 1994, 144 (145ff.); Ress/Ukrow, in Grabitz/Hilf, Art. 60 EG, Rn. 6; Schneider, Wirtschaftssanktionen, S. 134; siehe zur Kohärenz ausführlich Garçon, Handelsembargen der Europäischen Union auf dem Gebiet des Warenverkehrs gegenüber Drittstaaten, S. 111 ff.

**(e) *Effet utile* und *implied powers***

Die teleologische Auslegung der Art. 60, 301 EG widerspricht also ihrem klaren und eindeutigen Wortlaut, der nur zu Eingriffen in die Wirtschaftsbeziehungen zu dritten Ländern ermächtigt. Anders als das insofern strengere Bundesverfassungsgericht<sup>1350</sup> geht der EuGH in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass die speziellen Befugnisse durch eine teleologisch-funktionale Auslegung voll auszuschöpfen sind, um ihnen zur „nützlichen Wirksamkeit“ (*effet utile*), zur vollen Sinnentfaltung zu verhelfen.<sup>1351</sup> Auch genießen der Sinn und Zweck Vorrang vor der Wortlautauslegung. Allerdings könnte einer Auslegung von EG-Kompetenzen über die eindeutige Wortlautgrenze hinaus das in Art. 5 EG verankerte Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung entgegenstehen.<sup>1352</sup> In der Literatur wird teilweise die Auffassung vertreten, bei klarem Wortlaut erübrigten sich alle weiteren Auslegungsbemühungen.<sup>1353</sup> So wird auch argumentiert, wegen des klaren Wortlauts und der grundsätzlich zu befolgenden engen Auslegung von Ausnahmenvorschriften seien auf der Grundlage der Art. 60, 301 EG nur Maßnahmen gegen Drittstaaten bzw. wegen des Begriffs „Länder“ auch gegen noch nicht völkerrechtlich als Staat anerkannte Gebiete, nicht aber etwa gegen internationale Organisationen zulässig.<sup>1354</sup> Demgegenüber ist eingewandt worden, eine unterschiedliche Behandlung würde dem Grundsatz der Kohärenz der von der Gemeinschaft als wesentlichem Teil der Union ergriffenen außenpolitischen Maßnahmen im Rahmen ihrer Außen- und Sicherheitspolitik widersprechen.<sup>1355</sup> Allerdings hat auch der EuGH verschiedentlich ausgeführt, bei klarem Wortlaut erübrige sich eine weitere sachliche Auseinander-

---

1350 Vgl. insbesondere auch BVerfG, Urteil vom 12.10.1993 - 2 BvR 2134, 2159/92 -, BVerfGE 89, 155 (210), wonach die Auslegung von Befugnisnormen, die sich zu sehr an der *effet-utile*-Maxime orientiere, für Deutschland keine Bindungswirkung habe. S. auch BVerfG, Beschluss vom 15.10.1996 - 1 BvL 44, 48/92 -, BVerfGE 95, 64 (93).

1351 EuGH, Urteil vom 6.10.1970 - Rs. 9/70 (Franz Grad) -, Slg. 1970, S. 825 (838, Rn. 5); siehe dazu auch Oppermann, Europarecht, Rn. 528f.

1352 So Bartelt/Zeitler, EuZW 2003, 712 (715).

1353 Bleckmann, Europarecht, Rn. 539; so wohl auch Oppermann, Europarecht, Rn. 682, unter Bezugnahme auf die Doktrin des *acte clair*. Für das deutsche Verfassungsrecht siehe BVerfG, Beschluss vom 15.10.1996 - 1 BvL 44, 48/92 -, BVerfGE 95, 64 (93), wonach ein Normverständnis, das mit dem Wortlaut nicht in Einklang zu bringen sei, durch verfassungskonforme Auslegung nicht gewonnen werden könne.

1354 Bröhmer, in: Calliess/Ruffert, Art. 60 EG, Rn. 4; Burkard, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, S. 75.

1355 Ress/Ukrow, in: Grabitz/Hilf, Art. 60 EG, Rn. 6.

setzung, komme eine andere Auslegung nicht in Betracht.<sup>1356</sup> Auch wenn damit nicht auf eine Anwendung des Satzes *in claris non fit interpretatio* – der im Gemeinschaftsrecht schon die fehlende Klarheit und Eindeutigkeit infolge der verschiedensprachigen verbindlichen Fassungen entgegensteht – geschlossen werden kann<sup>1357</sup>, ist für eine Auslegung gegen den Wortlaut allein aufgrund des Sinn und Zwecks nichts erkennbar.

Eine teleologische Auslegung unter Berücksichtigung des Grundsatzes des *effet utile*, die für die Annahme einer ausdrücklichen Gemeinschaftskompetenz nach Art. 301 EG einen (weit verstandenen) Drittstaatsbezug ausreichen lässt, erscheint angesichts des klaren Wortlauts eines Eingriffs in die „Wirtschaftsbeziehungen zu dritten Ländern“ (und nicht: „zu Angehörigen dritter Länder“) deshalb insgesamt zweifelhaft.<sup>1358</sup> Bei einer solchen Auslegung könnte man aber ohnehin eine Kompetenz nur für solche Personen annehmen, die Staatsangehörige oder Ansässige eines Drittstaates sind.<sup>1359</sup> Daran fehlt es aber beispielsweise bei den schwedischen Staatsangehörigen somalischer Abstammung, die wegen angeblicher Zugehörigkeit zu Al Qaida auf die UN-Liste gesetzt wurden und beim EuG vergeblich ihre Streichung zumindest von der EG-Liste durchzusetzen versuchten. Bei ihnen, die durch die Vereinten Nationen gelistet wurden, bestand zwar ein Zusammenhang zu einer internationalen Vereinigung, einem internationalen Netzwerk. Diesem fehlt jedoch jegliche staatliche Verfasstheit, jeder Bezug zu einem bestimmten Staat und deshalb jeder Anknüpfungspunkt für eine explizite Kompetenz nach dem Wortlaut des Art. 301 EG.<sup>1360</sup>

Wenn man aus den genannten Gründen eine ausdrückliche Ermächtigung der Art. 60, 301 EG zu personenbezogenen Maßnahmen gegenüber internationalen Terroristen innerhalb und außerhalb der EU verneint, schließt dies die Annahme einer Gemeinschaftskompetenz aber nicht automatisch aus und verkennt damit auch nicht die zentrale Bedeutung der teleologischen Auslegung. Die ausdrücklichen Befugnisse des EG-Vertrages können nämlich (über ihren Wortlaut und ihre Orientierung am *effet utile* hinaus) zusätz-

---

1356 EuGH, Urteil vom 1.4.1965 - Rs. 40/64 (Sgarlata) -, Slg. 1965, 295 (312); EuGH, Urteil vom 9.3.1978 - Rs. 79/77 (Kühlhaus Zentrum)-, Slg. 1978, S. 611 (619).

1357 Zuleeg, EuR 1969, 97 (100).

1358 Ablehnend auch Tietje/Hamelmann, JuS 2006, 299, die im Fall der Terrorismus-sanktionen den klaren Wortlaut der Art. 60, 301 EG als zwingende Interpretationsgrenze ansehen.

1359 So Deutsche Bundesbank Monatsbericht, April 2003, 73 (76), die den Drittstaatsbezug nur verneint, wenn der gewöhnliche (Wohn-)Sitz innerhalb der Grenzen der EU liegt.

1360 Anders wohl Deutsche Bundesbank Monatsbericht, April 2003, 73 (76).

lich stillschweigende Befugnisse, inhärente Zuständigkeiten implizieren, durch deren Ausübung das jeweils verfolgte Ziel erreicht werden kann. Nach der Lehre der *implied powers*<sup>1361</sup> verfügt die Gemeinschaft auch über solche Kompetenzen, die zur Verwirklichung der vertraglichen Zielsetzungen erforderlich sind, im Vertragstext aber nicht ausdrücklich niedergelegt sind<sup>1362</sup> – wenn nicht aus der Gesamtheit des Vertrages der Wille der Vertragspartner, die Souveränität der Staaten oder die Rechte der Individuen in diesem Bereich zu schützen, dagegen spricht.<sup>1363</sup> Die Bestimmungen der Gründungsverträge beinhalten nach dieser dem allgemeinen internationalen Organisationsrecht entlehnten Lehre im Zusammenhang mit den ausdrücklich gegebenen Gemeinschaftskompetenzen zugleich diejenigen Kompetenzen, bei deren Fehlen sie sinnlos wären oder nicht in vernünftiger und zweckmäßiger Weise zur Anwendung gelangen könnten.<sup>1364</sup> Es wird also ein Rückschluss von den in einem Vertrag explizit festgelegten Pflichten auf die nicht ausdrücklich aufgeführten, aber zur Pflichterfüllung notwendigen Rechte gezogen (*necessary implication*).<sup>1365</sup>

Die *implied powers* stehen in engem Zusammenhang mit dem Effektivitätsprinzip<sup>1366</sup> und ermöglichen neben diesem zusätzliche Ausdehnungen bei Erlass von sekundärem Gemeinschaftsrecht, ohne das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung zu verletzen.<sup>1367</sup> Vielmehr verleihen sie diesem „die-

---

1361 Grundlegend Nicolaysen, EuR 1966, 129ff; s. dazu auch Grabitz, in: Grabitz/Hilf, Archivband II, Art. 235 EGV, Rn. 40; Schwartz, in: von der Groeben/Schwarze, Art. 308 EG, Rn. 67ff.; zu impliziten Befugnissen auch EuGH, Gutachten 2/94 (Beitritt zur EMRK), Slg. 1996, I-1759 (1787, Rn. 25ff).

1362 Siehe dazu ausführlich Calliess, in: Calliess/Ruffert, Art. 5 EG, Rn. 13ff; in der Gemeinschaftsrechtsprechung anerkannt seit EuGH, Urteil vom 29.11.1956 - Rs. 8/55 (Fédération charbonnière de Belgique) -, Slg. 1955/56, 297 (311f.); s. auch EuGH, Urteil vom 9.7.1987 - Rs. 281/85 u.a. (Deutschland u.a./Kommission) -, Slg. 1987, 3245 (3253 Rn. 28); Heintschel v. Heinegg, in: Ipsen, Völkerrecht, § 11 Rn. 16, S. 144.

1363 Bleckmann, EuR 1979, 239 (244f.).

1364 So schon EuGH, Urteil vom 29.11.1956 - Rs. 8/55 (Fédération charbonnière de Belgique) -, Slg. 1955/56, 297 (311f.); Oppermann, Europarecht, Rn. 527; EuGH, Urteil vom 27.9.1988 - Rs. 165/87 (Kommission/Rat) -, Slg. 1988, 5545 (5560).

1365 Heintschel v. Heinegg, in: Ipsen, Völkerrecht, § 11 Rn. 16, S. 144; Nicolaysen, EuR 1966, 129 (135).

1366 Jarass, AöR 121 (1996), 173 (177, 180); Oppermann, Europarecht, Rn. 527ff. und 686; Pernice/Mayer, in: Grabitz/Hilf, Art. 220 EG, Rn. 46.

1367 Jarass, AöR 121(1996), 173 (176); Calliess, in: Calliess/Ruffert, Art. 5 EG, Rn. 13ff.; Oppermann, Europarecht, Rn. 527; kritisch zur Lehre der *implied-powers* Müller, Kapitalverkehrsfreiheit in der EU, S. 288; vgl. auch die Kritik an der dynamischen Erweiterung der bestehenden Verträge unter anderem durch den Gesichts-

jenige Geschmeidigkeit, welcher die EG zur angemessenen Erfüllung ihrer weitgespannten Aufgaben bedarf.<sup>1368</sup> Bei der Bestimmung der stillschweigenden Befugnisse ist die Frage zu stellen, welchen Zielen die betreffenden Einzelbestimmungen vernünftigerweise zu dienen bestimmt sind, wobei sich ergeben kann, dass eine bestimmte Einzelvorschrift Ziele anstrebt, die im generellen Zielkatalog des EG-Vertrages nicht enthalten sind.<sup>1369</sup> Es kommt insoweit nur darauf an, dass die europäischen Organe nicht negativ mit ihren Akten gegen die allgemeinen Vertragsziele und damit die Gemeinschaftsinteressen verstoßen.<sup>1370</sup> Diese *implied powers* sind im übrigen vorrangig gegenüber Art. 308 EG, weil bei ihnen die Zusatzkompetenz aus dem engen Sachzusammenhang mit einer bereits vorhandenen EG-Zuständigkeit und nicht, wie bei Art. 308 EG, aus den allgemeinen Vertragszielen abgeleitet wird.<sup>1371</sup>

Die Zielrichtung von Art. 301 EG ist bereits erläutert worden. Hier ist insbesondere seine Scharnierwirkung zur GASP der Union und seine Funktion als Kompetenz zur einheitlichen Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen und damit der Herstellung von Kohärenz zu betonen. Vor diesem Hintergrund schließt Art. 301 EG die Notwendigkeit ein, zur Umsetzung von GASP-Beschlüssen im Bereich „Wirtschaftssanktionen“ auch Beschränkungsmaßnahmen gegenüber Individuen zu erlassen, wenn und soweit diese Gegenstand der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sind. Dies ist Resultat der geänderten Bedrohungslage, in der Staaten nicht mehr die einzige Quelle von Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit sind und nichtstaatliche Akteure deshalb Maßnahmen der Außen- und Sicherheitspolitik auslösen. Was allerdings die rein EU-internen Terroristen angeht, also Personen mit Wohnsitz und Organisationen oder Vereinigungen mit Sitz im Gemeinschaftsgebiet, die auch keine Verbindung zu internationalen Terrororganisationen haben (z.B. IRA, ETA), so fehlt nicht nur der – nach der hier vertretenen Auffassung aber nicht entscheidende – Drittstaatsbezug<sup>1372</sup>, sondern vor allem der außenpolitische, für die Anwendung

---

punkt der *implied powers* durch das BVerfG, Urteil vom 12.10.1993 - 2 BvR 2134, 2159/92 -, BVerfGE 89, 155 (210).

1368 Oppermann, Europarecht, Rn. 530.

1369 Bleckmann, EuR 1979, 239 (245).

1370 Bleckmann, EuR 1979, 239 (250, 252), der von einer negativen Bindung spricht.

1371 Oppermann, Europarecht, Rn. 527. S. dazu auch Rossi, in Calliess/Ruffert, Art. 308 EG, Rn. 44; Schwartz, in: von der Groeben/Schwarze, Art. 308 EG, Rn.67ff.; EuGH, Urteil vom 26.3.1996 - Rs. 271/94 (Parlament./Rat) -, Slg. 1996, I-1689 (1714 Rn. 24).

1372 So Gramlich, in: Ehlers/Wolfgang/Lechleitner (Hrsg.), Risikomanagement im Exportkontrollrecht, S. 135 (181).

der 60, 301 EG maßgebliche Bezug. In allen Fällen, in denen – bei EU-Staatsangehörigkeit oder (Wohn-)Sitz – jeglicher Bezug zu einem über die EU hinausgehenden internationalen Terrornetzwerk fehlt, können aus den Art. 60, 301 EG abgeleitete stillschweigende Befugnisse nicht angenommen werden, weil hier eine Subsumtion unter den Begriff der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ausscheidet. Letztlich bedarf diese Frage aber keiner weiteren Erörterung, weil die Verordnung Nr. 2580/2001 sich nicht auf sie erstreckt.

Bedenken gegen die Anwendung der *implied powers* zur Begründung einer Kompetenz für Eingriffsmaßnahmen, die sich nicht unter den Wortlaut einer Befugnisnorm subsumieren lassen, könnten sich zwar mit Blick auf das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung ergeben. Bisherige Anwendungsbereiche der *implied powers* erstreckten sich auch auf andere Fälle, etwa die Schaffung von im Vertrag nicht vorgesehenen Hilfsorganen zur effektiven Bewältigung der Gemeinschaft zugewiesener Materien oder die Begründung von Außenkompetenzen der Gemeinschaft aus bestehenden Innenkompetenzen<sup>1373</sup>. Allerdings lässt sich auch der hier zu untersuchende Sachverhalt, bei dem dem direkten Zugriff auf eine Kompetenznorm, der nach ihrem Sinn und Zweck geboten wäre, nur ein – alten politisch-gesellschaftlichen Mustern geschuldeter – Wortlaut entgegensteht, unter die Grundsätze der *implied powers* fassen. Da deshalb die impliziten Befugnisse – ohne Verstoß gegen das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung – aus vertraglichen Bestimmungen abgeleitet werden, kann vorliegend auch nicht unter Hinweis auf Art. 52 Abs. 1 der Grundrechtecharta (Art. II-112 des Verfassungsvertrages<sup>1374</sup>) eingewandt werden, die Anwendung der *implied-powers*-Lehre sei fragwürdig, weil die Listung von Einzelpersonen grundrechtsrelevanten Charakter habe, was grundsätzlich eine klare gesetzliche Grundlage erfordere.<sup>1375</sup> Abgesehen davon, dass es sich dabei (noch) nicht um geltendes Recht handelt, kann ein solcher – wohl eher an der deutschen Wesentlichkeitstheorie orientierte – Schluss aus dieser Bestimmung jedenfalls nicht hergeleitet werden. Nach Art. II-112 des Verfassungsvertrages muss jede Einschränkung der Ausübung der in dieser Charta enthaltenen Rechte und Freiheiten gesetzlich vorgesehen sein. Diese Verankerung eines Gesetzesvorbehaltes steht aber der Ableitung einer mit einer primärrechtlichen Vorschrift implizierten Befugnis zum Erlass einer Verordnung, die

---

1373 Vgl. dazu Müller, Kapitalverkehrsfreiheit in der EU, S. 287.

1374 Vertrag über eine Verfassung für Europa, ABl. C 310/53 vom 16.12.2004.

1375 So aber Bartelt/Zeitler, EuZW 2003, 712 (715).

dann die gesetzliche Grundlage<sup>1376</sup> etwaiger Grundrechtseingriffe darstellt, nicht entgegen.

Schließlich steht der Ableitung implizierter Befugnisse aus Art. 60, 301 EG nicht entgegen, dass sich die Maßnahmen auch auf Transaktionen ohne grenzüberschreitendes Element erstrecken, etwa wenn ein schwedischer Staatsangehöriger mit schwedischem Wohnsitz auf den Al-Qaida-Listen steht. Dies ist Konsequenz der Auslegung der Kompetenzen und Folge der Strukturen des internationalen Terrorismus. Sieht man es als zulässig an, dass sich Maßnahmen auf der Grundlage stillschweigender Befugnisse aus Art. 60, 301 EG gegen internationale Terrornetzwerke richten, die Gegenstand der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sind, müssen sie sich auch gegen Einzelpersonen und Organisationen – gleich, wo sie sich befinden – richten können, die diesen angehören. Insoweit kann man auf die Begründung des EuG in dem Urteil zu den Terrorlisten verweisen, in dem das Gericht zu der Bejahung einer Kompetenz aus Art. 60, 301 EG für die Taliban-Verordnung Nr. 467/2001 ausführte<sup>1377</sup>, das Fehlen eines grenzüberschreitenden Bezuges sei irrelevant. Sehe man es als legitim an, die Finanzierungsquellen der Taliban und des von Afghanistan aus tätigen internationalen Terrorismus zum Versiegen zu bringen, hätten sie sich zwangsläufig sowohl auf internationale als auch auf rein innerstaatliche Transaktionen beziehen müssen, da letztere unter Berücksichtigung insbesondere der Freizügigkeit und des freien Kapitalverkehrs sowie der Intransparenz der internationalen Finanzkreisläufe ebenso wie erstere geeignet gewesen seien, zu einer solchen Finanzierung beizutragen.

#### **dd. Art. 308 EG**

Nach Art. 308 EG kann, soweit ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich erscheint, um im Rahmen des Gemeinsamen Marktes eines ihrer Ziele zu verwirklichen, der Rat für den Fall die geeigneten Vorschriften erlassen, dass sich Befugnisse nicht aus dem Vertrag ergeben. Auf die Anwendbarkeit des Art. 308 EG kommt es nicht mehr an, wenn man (wie hier) nach den Grundsätzen der *implied powers* eine spezielle vertragliche Kompetenz annimmt, weil die sogenannte Ergänzungskompetenz nur zur Anwendung kommen kann, wenn ausdrückliche oder implizite spezifische Befugnisse

---

1376 Vgl. zum Gesetzesbegriff im Sinne des Art. II-112 und dazu, dass Gesetze im herkömmlichen Sinne dem Gemeinschaftsrecht bisher fremd sind, Rengeling/Szczekalla, Grundrechte in der Europäischen Union, Rn. 456ff.

1377 EuG, Urteil vom 21.9.2005 - Rs. T-306/01 (Yusuf und Al Barakaat) -, Rn. 108ff., Slg. 2005, II-3533.

fehlen.<sup>1378</sup> Ob sich im übrigen aus Art. 308 EG für – nicht den *implied powers* aus Art. 60, 301 EG unterfallende – EU-interne Terroristen eine Zuständigkeit herleiten lässt, soll nicht weiter untersucht werden, weil hier keine entsprechenden gemeinschaftlichen Wirtschaftssanktionen ergangen sind.<sup>1379</sup>

Wer jedoch die vorstehend vertretene Annahme implizierter Befugnisse ablehnt, könnte auf Art. 308 EG als Kompetenznorm für die Beschränkungsmaßnahmen gegen Terroristen zurückgreifen wollen. Art. 308 EG räumt – im Einklang mit dem Prinzip der begrenzten Ermächtigung – neben den spezifisch ausgestalteten Kompetenznormen eine allgemeine Befugnis zur Zielverwirklichung ein.<sup>1380</sup> Voraussetzung für die Anwendbarkeit ist das Vorliegen einer Regelungslücke sowie die – durch die Verwirklichung eines Vertragszieles begrenzte – Notwendigkeit einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung.<sup>1381</sup> Eine Regelungslücke liegt vor, wenn man die Art. 60, 301 EG auf individualbezogene Sanktionen gegen nichtstaatliche Akteure nicht für anwendbar hält. Fraglich ist aber die Erforderlichkeit zur Verwirklichung eines Vertragszieles. Art. 308 EG erfasst (sowohl nach seinem Wortlaut als auch nach seinem Sinn und Zweck) nur solche Ziele, die der Gemeinschaft durch den EG-Vertrag vorgegeben werden. Innerhalb des EG-Vertrages ist umstritten, ob Ziele im Sinne dieser Vorschrift nur die in Art. 2 EG genannten Aufgaben der Gemeinschaft („Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und einer Wirtschafts- und Währungsunion“, „Durchführung der in den Artikeln 3 und 4 genannten gemeinsamen Politiken und Maßnahmen“) sowie die der Gemeinschaft in Art. 3 und 4 zugewiesenen Tätigkeitsbereiche sind<sup>1382</sup>, oder ob auch die in Art. 2 EG erwähnten Vorgaben<sup>1383</sup> sowie darüber

---

1378 So auch Rossi, in Calliess/Ruffert, Art. 308 EG, Rn. 44; Schwartz, in: von der Groeben/Schwarze, Art. 308 EG, Rn.67ff.; EuGH, Urteil vom 26.3.1996 - Rs. 271/94 (Parlament./Rat) -, Slg. 1996, I-1689 (1714 Rn. 24).

1379 Offen gelassen von Gramlich, in: Ehlers/Wolfgang/Lechleitner (Hrsg.), Risikomanagement im Exportkontrollrecht, S. 135 (181).

1380 Kritisch hierzu Rossi, in Calliess/Ruffert, Art. 308 EG, Rn. 4.

1381 Ress, Das Handelsembargo, S. 197; Pieper/Schollmeier, Jus 1989, 997 (999), Kampf, RIW 1989, 792 (797).

1382 Grabitz, in: Grabitz/Hilf, Archivband II, Art. 235 EGV, Rn. 12ff.; Geiger, Art. 308 EGV, Rn. 5.

1383 So wohl die h.M. (Bleckmann, Europarecht, Rn. 794; Oppermann, Europarecht Rn. 525; Schwartz, in von der Groeben/Schwarze, Art. 308 EG, Rn. 96ff; Rossi, in Calliess/Ruffert, Art. 308 EG, Rn. 18) unter Berufung auf den EuGH, der in seinem Urteil vom 4.4.1974 - Rs. 167/73 (Kommission ./ Frankreich) -, Slg. 1974, 359 (370, Rn. 24), als Vertragsziele im Sinne von Art. 74 EWGV die Artikel 2 und 3 benennt.

hinaus sogar die in der Präambel genannten Ziele<sup>1384</sup> erfasst werden. Gegen eine Berücksichtigung der Präambel spricht jedoch, dass dadurch Art. 308 EG über Gebühr ausgedehnt und insbesondere die Abgrenzung zur Vertragsänderung erschwert wird und darüber hinaus eine Präambel grundsätzlich allenfalls einen Auslegungsmaßstab für die vertraglichen Bestimmungen darstellen kann.<sup>1385</sup>

Die Bekämpfung des Terrorismus ist keines der Gemeinschaftsziele, das in den Art. 2, 3 und 4 EG – oder in der Präambel – genannt wird.<sup>1386</sup> Das Ziel der hier zu untersuchenden Terrorismusbekämpfungsmaßnahmen, die Sicherung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, gehört gerade nicht zu den Aufgaben der EG, sondern zu denen der Mitgliedstaaten und den intergouvernementalen der EU, die sich das Ziel gesetzt hat, den Bürgern in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ein hohes Maß an Sicherheit zu bieten. Ziele des EU-Vertrages können aber schon wegen der institutionellen Trennung sowie des Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung nicht berücksichtigt werden.<sup>1387</sup> Deshalb kann auch nicht etwa auf Art. 11 EU als eine „Brücke“ zu den Gemeinschaftskompetenzen<sup>1388</sup> zurückgegriffen werden. Sicherheits- und außenpolitische Fragen fallen – abgesehen von dem Ausnahmefall der Art. 60, 301 EG, der durch den erforderlichen Impuls durch die GASP zudem eingeschränkt ist – gerade nicht in den Bereich des EG-Vertrages. Dass die innere und äußere Sicherheit der Mitgliedstaaten nicht zum Kompetenzbereich der Gemeinschaft gehören, zeigen im Übrigen auch die *ordre-public*-Vorbehalte in den Art. 30, 39 Abs. 3, 55, 46 Abs. 1 EG. Stellt man auf die sicherheits- und außenpolitische Begründung der Beschränkungsmaßnahmen gegen Terroristen ab, fehlt es hinsichtlich dieser, nach dem Vertrag über die EU der nationalen Souveränität vorbehaltenen Bereiche an der Verwirklichung eines gemeinschaftsrechtlichen Vertragszieles.

Eine andere Betrachtung könnte sich ergeben, wenn man für die Frage der Verwirklichung eines Vertragszieles im Sinne des Art. 308 EG nicht allein die Hauptzielrichtung der Beschränkungsmaßnahmen (Bekämpfung des Terrorismus im Rahmen der Außen- und Sicherheitspolitik) zum Maßstab näh-

---

1384 Bejahend Bleckmann, Europarecht, Rn. 789; Pieper/Schollmeier, Jus 1989, 997 (999); Schwartz, in: von der Groeben/Schwarze, Art. 308 EG, Rn. 96ff.

1385 Rossi, in: Calliess/Ruffert, Art. 308 EG, Rn. 19; Geiger, Art. 308 EG, Rn. 5; Grabitz, in: Grabitz/Hilf, Archivband II, Art. 235 EGV, Rn. 26.

1386 So auch Bartelt/Zeitler, EuZW 2003, 712 (715).

1387 Rossi, in: Calliess/Ruffert, Art. 308 EG, Rn. 14.

1388 So aber Gramlich, in: Ehlers/Wolfgang/Lechleitner (Hrsg.), Risikomanagement im Exportkontrollrecht, S. 135 (181) für den Kreis um Bin Ladin.

me, sondern auf Charakter und Inhalt der Maßnahmen abstellte. Hier könnte man eine Zuordnung zum Ziel der Verwirklichung der Gemeinsamen Handelspolitik des Art. 3 b EG erwägen, in dem man vorliegend gemeinschaftliche Maßnahmen als erforderlich zur Sicherung einheitlicher Bedingungen im gemeinsamen Markt betrachtete. In diese Richtung geht die Verordnungs begründung, die auf die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen abstellte. Dahinter steckte wohl die vom Vereinigten Königreich in den Verfahren vor dem EuG wiedergegebene – vom EuG als „lakonisch“ bezeichnete<sup>1389</sup> – Argumentation, die individuelle Umsetzung durch die Mitgliedstaaten anstelle von Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene hätte zwangsläufig zu unterschiedlichen Auslegungen geführt, die zu Diskrepanzen im Bereich des freien Kapitalverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten und damit zur Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen geführt hätten.<sup>1390</sup> Unabhängig davon, dass die behauptete Gefahr unterschiedlicher Regelungen in den Mitgliedstaaten zweifelhaft ist, weil alle kraft Völkerrechts zur Umsetzung der detaillierten UN-Resolutionen verpflichtet waren, würde durch eine Zuordnung zum Ziel der Verwirklichung der Gemeinsamen Handelspolitik zweierlei außer Acht gelassen: Durch die Schaffung der Art. 301, 60 EG sollte eine eigene Embargokompetenz der Gemeinschaft geschaffen und damit der Rückgriff auf Art. 133 EG ausgeschlossen werden.<sup>1391</sup> Fasste man die Sanktionen nunmehr unter die Gemeinsame Handelspolitik, bedeutete dies letztlich jedoch nichts anderes als doch wieder eine Anwendung von Art. 133 EG. Dies hätte weiterhin zur Folge, dass insofern das eigens für die Verhängung von Wirtschaftssanktionen in Art. 301, 60 EG kodifizierte Verfahren der Zweistufigkeit des Vorgehens von EU und EG entbehrlich würde. Die Gemeinschaft könnte bei einer solchen Auslegung des Art. 308 EG ohne vorgeschaltetes Tätigwerden der Union Verordnungen verabschieden. Ob deshalb Art. 308 EG auch in all den Fällen nicht anwendbar ist, in denen ein Gemeinsamer Standpunkt existiert, der die Verhängung von Handelsembargos vorsieht, bedarf keiner abschließenden Bewertung.<sup>1392</sup>

Entscheidend ist vorliegend, dass die außen- und sicherheitspolitischen Ziele den Zweck der Maßnahmen ausschließlich prägen. Dass in irgendeiner Weise ein gemeinschaftsspezifisches Ziel berührt ist, kann die Anwendbarkeit

---

1389 EuG, Urteil vom 21.9.2005 - Rs. T 306/01 (Yusuf und Al Barakaat) -, Rn. 138, Slg. 2005, II-3533.

1390 EuG, Urteil vom 21.9.2005 - Rs. T 306/01 (Yusuf und Al Barakaat) -, Rn. 104, Slg. 2005, II-3533.

1391 Siehe dazu oben D.II.3.a.bb.

1392 Dafür Garçon, Handelsembargen der Europäischen Union auf dem Gebiet des Warenverkehrs gegenüber Drittstaaten, S. 134; Bartelt/Zeitler, EuZW 2003, 712 (715).

des Art. 308 EG nicht eröffnen.<sup>1393</sup> Ließe man die innergemeinschaftlichen Wirkungen der Sanktionsmaßnahmen, die zu einer Anwendungsgleichheit führen, ausreichen, hieße dies im Extremfall, dass alle Bereiche des öffentlichen Lebens, von denen wirtschaftliche Reflexe ausgehen, über Art. 308 EG in die Kompetenz der EG fielen.<sup>1394</sup> Art. 308 EG stellt gerade auf die Erforderlichkeit zur Zielverwirklichung ab, so dass es nicht ausreichen kann, dass die Maßnahme, der allein eine außenpolitische Motivation zugrunde liegt, beispielsweise den Handel betrifft. Damit unterscheidet sich Art. 308 EG auch von Art. 133 EG, mit der Folge, dass die Rechtsprechung zur Einordnung von Wirtschaftssanktionen unter die Handelspolitik nicht übertragbar ist. Der EuGH hatte auch außenpolitisch motivierte Handelsbeschränkungen unter Art. 133 EG gefasst, weil die Abgrenzung der handelspolitischen Gemeinschaftszuständigkeiten nicht nach der handelspolitischen Zielsetzung der Maßnahmen, sondern nach deren Gegenstand und Auswirkungen auf Zollunion und Außenhandel vorzunehmen sei.<sup>1395</sup> Im Unterschied zu Art. 133 EG kommt es im Rahmen des Art. 308 EG aber gerade auf die Notwendigkeit der streitigen Maßnahmen für eines der Ziele der Gemeinschaft an. Anders als im Rahmen des Art. 133 EG kann deshalb nicht auf das zur Verfügung stehende und genutzte Instrumentarium abgestellt werden, sondern sind die Motive seiner Verwendung in den Vordergrund zu stellen. Während es also für die Annahme einer Kompetenz nach Art. 133 EG unerheblich war, dass die EG über das Instrumentarium, aber nicht über die Motive verfügte<sup>1396</sup>, ist dies im Rahmen des Art. 308 EG gerade der Grund für eine Verneinung der Kompetenz.

Diese Auffassung, dass Art. 308 EG (für sich genommen) keine ausreichende Rechtsgrundlage für den Erlass der Verordnung darstellt, teilte auch das EuG in seinen Urteilen zu den Bin-Ladin-Listen und folgte damit nicht den Versuchen von Rat und Kommission, unter Verweis auf verschiedene der in Art. 2 und 3 EG genannten Aufgaben und Ziele eine Kompetenz der Gemeinschaft zu begründen.<sup>1397</sup> Das Ziel der Schaffung einer gemeinsamen Handelspolitik (Art. 3 Abs. 1 b EG) sei nicht einschlägig, weil es nicht um die Wirtschaftsbeziehungen der Gemeinschaft zu einem Drittland gehe. Es

---

1393 So aber Garçon, *Handelsembargen der Europäischen Union auf dem Gebiet des Warenverkehrs gegenüber Drittstaaten*, S. 82.

1394 So bereits Bruha, DVBl. 1982, 674 (682), zu Versuchen, die Embargokompetenz nach altem Recht über Art. 235 EWGV a.F. (= Art. 308 EG) zu konstruieren.

1395 Vgl. dazu oben D.II.3.a.bb.; siehe auch Petersmann, ZVglRWiss 80 (1981), 1 (20).

1396 Vgl. dazu Stein, *Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik*, S. 32.

1397 EuG, Urteil vom 21.9.2005 - Rs. T 306/01 (Yusuf und Al Barakaat) -, Rn. 134ff., Slg. 2005, II-3533; siehe dazu sogleich unter ee.

könne auch nicht davon ausgegangen werden, dass die angefochtene Verordnung tatsächlich dazu beitrage, der Gefahr von Hemmnissen für den freien Kapitalverkehr oder von spürbaren Wettbewerbsverzerrungen vorzubeugen (Art. 3 Abs. 1 c und g EG).<sup>1398</sup> Es sei weder erkennbar, dass sich die Verordnung gegen die Betroffenen als Unternehmen im Sinne der Wettbewerbsregeln des EG-Vertrags richte, noch, inwiefern der Wettbewerb zwischen den Unternehmen durch die Umsetzung der Resolution 1390 (2002) beeinträchtigt werden könne. Soweit die Kommission aus der Präambel des EG-Vertrags ein allgemeines Ziel der Gemeinschaft abgeleitet habe, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu verteidigen, könne dem nicht gefolgt werden.<sup>1399</sup> Auch wenn die Gemeinschaft bei ihrem Handeln im Bereich ihrer eigenen Zuständigkeiten sich von dem Ziel der Union leiten lassen müsse, „den mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaften eingeleiteten Prozess der europäischen Integration auf eine neue Stufe“ zu heben (Präambel des EU-Vertrages), genüge dies nicht als Begründung für den Erlass von Maßnahmen nach Artikel 308 EG in Bereichen, in denen die Gemeinschaft nur über marginale und im Vertrag abschließend aufgezählte Zuständigkeiten verfüge. Insbesondere erlaubten die Koexistenz der Union und der Gemeinschaft als integrierte, aber verschiedene Rechtsordnungen, sowie das konstitutionelle Gefüge der Pfeiler keinen Rückgriff auf Artikel 308 EG, um dem Fehlen einer für die Verwirklichung eines Zieles der Union erforderlichen Zuständigkeit der Gemeinschaft abzuhelpen. Denn sonst könne die Gemeinschaft stets tätig werden, um die Ziele der GASP oder auch der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen zu erreichen.

#### **ee. Art. 60, 301 i.V.m. 308 EG – Die Lösung des EuG**

In den zuvor bereits mehrfach angesprochenen Entscheidungen des EuG zur Verordnung Nr. 881/2002 kam das Gericht zum Ergebnis, dass sich die Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft für die Verordnung, wie in der Verordnungsbegründung zugrundegelegt, aus Art. 301, 60, 308 EG ergebe.<sup>1400</sup> Die Kläger hatten geltend gemacht, die Art. 60, 301 EG ermächtigten nur zu Maßnahmen gegenüber Drittländern, nicht aber gegenüber Privatper-

---

1398 EuG, Urteil vom 21.9.2005 - Rs. T 306/01 (Yusuf und Al Barakaat) -, Rn. 141ff., Slg. 2005, II-3533.

1399 EuG, Urteil vom 21.9.2005 - Rs. T 306/01 (Yusuf und Al Barakaat) -, Rn. 153ff., Slg. 2005, II-3533.

1400 EuG, Urteile vom 21.9.2005 - Rs. T-306/01 (Yusuf und Al Barakaat) und T-315/01 (Kadi) -, Slg. 2005, II-3533 (Yusuf und Al Barakaat), II-3649 (Kadi); ausführlich dazu unten E.I. Diese Auffassung bestätigte das EuG in seinen Urteilen vom 12.7.2006, siehe etwa Rs. T-253/02 (Ayadi), Rn. 87ff.

sonen, die zumal als Angehörigen eines Mitgliedstaates in diesem wohnten. Art. 308 EG sei – isoliert gesehen oder in Verbindung mit den Artikeln Art. 60, 301 EG – nicht einschlägig, weil die Verordnung nicht zur Verwirklichung eines Zieles des EG-Vertrages diene, sondern nur zur Verwirklichung von Zielen im Bereich der GASP, die unter den EU-Vertrag fielen.<sup>1401</sup>

### (1) Argumentation des EuG

Das EuG argumentierte, der Wortlaut der Art. 60, 301 EG schließe den Erlass restriktiver Maßnahmen unmittelbar gegenüber Einzelpersonen oder Organisationen – unabhängig davon, ob sie in der Gemeinschaft ansässig seien – nicht aus, soweit sie darauf zielten, die Wirtschaftsbeziehungen zu einem oder mehreren Drittländern auszusetzen, einzuschränken oder vollständig einzustellen. Ebenso wie es zulässig sei, dass sich wirtschaftliche oder finanzielle Sanktionen speziell gegen die Machthaber eines Drittlands richteten, müssten sie sich auch gegen Einzelpersonen und Organisationen – gleich wo sie sich befänden – richten können, die mit diesen Machthabern verbündet seien.<sup>1402</sup> Weil bei der Verordnung Nr. 881/2002 jeder Zusammenhang zwischen den Sanktionen und dem Hoheitsgebiet oder dem Regime eines Drittlandes fehle, stellten hier die Art. 60 und 301 EG allerdings für sich genommen keine ausreichende Rechtsgrundlage dar.<sup>1403</sup> Denn die Bestimmungen forderten ausdrücklich einen Bezug zu „dritten Ländern“. Wenn das Regime, das in dem fraglichen Drittland herrschte, nicht mehr existiere – wie hier das Taliban-Regime – bestehe kein hinreichender Zusammenhang zwischen den Personen und Organisationen und einem Drittland mehr. Auch Art. 308 EG stelle für sich genommen keine ausreichende Rechtsgrundlage für den Erlass der Verordnung dar.<sup>1404</sup>

Der Rat habe aber seine Verordnung zu Recht auf Art. 308 i.V.m. Art. 60 und 301 EG gestützt.<sup>1405</sup> Das EuG bestätigte zwar nicht die Auffassung der Beklagten, das mit der Verordnung verfolgte Ziel sei eines des EG-Vertrages, weil es um den Schutz des freien Kapitalverkehrs in der Gemein-

1401 EuG, Urteil vom 21.9.2005 - Rs. T-306/01 (Yusuf und Al Barakaat) -, Rn. 80ff., Slg. 2005, II-3533; EuG, Urteil vom 21.9.2005 - Rs. T-315/01 (Kadi) -, Rn. 84, Slg. II-3649.

1402 Rn. 108ff. des Urteils in der Rs. T-306/01. Obwohl der Rechtsstreit, soweit er die durch die Verordnung Nr. 881/2002 aufgehobene Verordnung Nr. 467/2001 betraf, in der Hauptsache erledigt war, führte das EuG mit dieser Begründung zunächst zur Verordnung Nr. 467/2001 aus, sie könne – wie geschehen – auf Art. 60, 301 EG gestützt werden.

1403 Rn. 125ff. des Urteils in der Rs. T-306/01.

1404 Rn. 134ff. des Urteils in der Rs. T-306/01; siehe dazu bereits oben D.II.3.a.dd.

1405 Rn. 158ff. des Urteils in der Rs. T-306/01.

schaft und die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen gegangen sei.<sup>1406</sup> Die Art. 60 und 301 EG, so das EuG, seien ganz besondere Bestimmungen des Vertrages, weil sie ausdrücklich ein Handeln der Gemeinschaft nicht zur Verwirklichung eines der im EG-Vertrag festgelegten Ziele, sondern eines der durch Art. 2 EU der Union speziell zugewiesenen Ziele (GASP) vorsähen. Das Tätigwerden der Gemeinschaft sei somit in Wirklichkeit ein Tätigwerden der Union auf der Grundlage des Gemeinschaftspfeilers. Ebenso wie sich die im EG-Vertrag vorgesehenen Befugnisse als unzureichend erweisen könnten, um den Gemeinschaftsorganen ein Tätigwerden zur Verwirklichung eines der Ziele der Gemeinschaft zu ermöglichen, so könnten sich auch die in den Art. 60, 301 EG vorgesehenen Befugnisse zur Verhängung wirtschaftlicher und finanzieller Sanktionen in Form der Aussetzung oder Einschränkung der Wirtschaftsbeziehungen zu Drittländern als unzureichend erweisen, um es den Gemeinschaftsorganen zu ermöglichen, das unter den EU-Vertrag fallende Ziel der GASP zu verwirklichen, für das diese Bestimmungen speziell in den EG-Vertrag aufgenommen worden seien. Verlange ein GASP-Beschluss der Union von der Gemeinschaft die Verhängung von Sanktionen, die über die in den Art. 60 und 301 EG vorgesehenen Maßnahmen hinausgingen, sei der Rückgriff auf die ergänzende Rechtsgrundlage des Art. 308 EG aufgrund des in Art. 3 EU aufgestellten Kohärenzerfordernisses gerechtfertigt. Der Kampf gegen den internationalen Terrorismus und dessen Finanzierung gehöre unbestreitbar zu den in Art. 11 EU festgelegten Zielen der Union im Rahmen der GASP. Der Rückgriff auf Art. 308 EG zur Vervollständigung der Befugnisse der Art. 60 und 301 EG sei aufgrund der Erwägung gerechtfertigt, dass die Staaten heutzutage nicht mehr als die einzige Quelle von Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit angesehen werden könnten. Ebenso wenig wie die Völkergemeinschaft könnten auch die Union und ihr Gemeinschaftspfeiler daran gehindert sein, sich diesen neuen Bedrohungen dadurch anzupassen, dass wirtschaftliche und finanzielle Sanktionen nicht nur gegen Drittländer, sondern auch gegen verbündete Personen, Gruppen, Unternehmen oder Organisationen, die im Bereich des internationalen Terrorismus tätig seien oder in anderer Weise den Weltfrieden und die internationale Sicherheit gefährdeten, verhängt würden.

## **(2) Kritik**

Die – das zeigt die Argumentation, die Gemeinschaft müsse sich neuen Bedrohungslagen anpassen können – ergebnisorientierte Lösung des Gerichts,

---

<sup>1406</sup> Vgl. Rn. 85ff. (Ausführungen des Rates) und Rn. 98ff. (Ausführungen der Kommission) im Verfahren T-306/01.

den Anwendungsbereich der Art. 60, 301 EG im Rahmen des Antiterrorkampfes durch Rückgriff auf Art. 308 EG auf die Verhängung von Sanktionen gegenüber Privatpersonen ohne Drittstaatsbezug auszudehnen, vermag nicht zu überzeugen. Es fehlt zunächst an einer Auslegung der Art. 60, 301 EG, die beim Wortlaut stehen bleibt. Ausführungen zu *implied powers* fehlen ebenso<sup>1407</sup> wie zur Frage der Anwendbarkeit des Art. 308 EG – dessen isolierte Anwendung das Gericht ausdrücklich ablehnte – neben speziellen Befugnissen. Die überzeugende Argumentation zu neuen Bedrohungslagen durch nichtstaatliche Akteure und zur Notwendigkeit, den Beschlüssen des UN-Sicherheitsrates und der EU im Rahmen der GASP zu ihrer Bekämpfung nachzukommen, wie dies der Wortlaut des Art. 60, 301 EG gegenüber Drittländern vorsehe, hätte zutreffenderweise zur Annahme implizierter Befugnisse aus diesen Kompetenznormen führen müssen.

Die kumulative Anwendung von Art. 60, 301 und 308 EG ist abzulehnen. Zwar wird eine ergänzende Heranziehung des Art. 308 EG vereinzelt grundsätzlich mit der Begründung für zulässig gehalten, Art. 308 EG sei nur anzuwenden, „soweit“ die zur Zielverwirklichung erforderlichen Befugnisse im Vertrag nicht vorgesehen seien.<sup>1408</sup> Demgegenüber ist jedoch einzuwenden, dass Art. 308 EG schon dem Wortlaut nach subsidiär ist<sup>1409</sup> und dies auch seinem Sinn und Zweck entspricht. Diese Subsidiarität kann nur dazu führen, dass entweder eine spezielle Befugnisnorm vorhanden ist oder aber (als *aliud*) auf Art. 308 EG zurückzugreifen ist – Art. 308 EG füllt nicht andere, unzulängliche Befugnisnormen auf, sondern ersetzt sie.<sup>1410</sup> Für eine solche Ansicht spricht auch, dass bei einer kumulativen Anwendung sich Fragen des Verfahrens und damit Probleme bei der Organkompetenz, aber auch grundsätzliche Fragen der Verbandskompetenz stellen können.<sup>1411</sup>

Die Lösung des EuG ist auch mit Blick auf das Prinzip der begrenzten Einzelmächtigung bedenklich, wenn das Gericht Art. 60 und 301 EG nicht für ausreichend hält und letztlich im Rahmen des Art. 308 doch auf Ziele der Union zurückgreift. Wenn, wie das EuG annimmt, die Befugnisse aus den Art. 60, 301 EG unzureichend sind, um Ziele der GASP zu verwirklichen, dann fehlt es an einer Gemeinschaftskompetenz. Denn – so hatte das Gericht zuvor zutreffend ausgeführt – Art. 308 EG verschafft nur Kompetenzen im

---

1407 Dies gilt auch für Tietje/Hamelmann, JuS 2006, 299, die vom Verneinen einer ausdrücklichen Kompetenzgrundlage in den Art. 60, 301 EG ebenfalls sogleich zur Prüfung des Art. 308 EG übergehen.

1408 Grabitz, in: Grabitz/Hilf, Archivband II, Art. 235 EGV, Rn. 48, 53.

1409 Bartelt/Zeitler, EuZW 2003, 712 (715).

1410 So auch Schwartz, in: von der Groeben/Schwarze, Art. 308 EG, Rn.73.

1411 Rossi, in Calliess/Ruffert, Art. 308 EG, Rn. 50.

Rahmen der Ziele der Gemeinschaft. Die Union kann insbesondere nicht durch einen GASP-Beschluss Gemeinschaftskompetenzen schaffen. Hinter dem Rückgriff auf die Ziele des EU-Vertrages steckt letztlich die auch ange-deutete Auffassung des Gerichts, die Verordnung sei formal eine außen- und sicherheitspolitisch motivierte Wirtschaftssanktion der Union. Dies sowie das erkennbare Bestreben des Gerichts, die Grenzen zwischen Unions- und Gemeinschaftsrecht aufzulösen<sup>1412</sup>, ist aber wegen der nach wie vor bestehenden institutionellen Trennung von EG und EU äußerst problematisch.<sup>1413</sup>

Überzeugender ist es daher, die vom EuG angeführten teleologischen Gesichtspunkte nicht für eine Verknüpfung der Art. 60, 301 mit Art. 308 EG zu nutzen, sondern für eine Auslegung der Art. 60, 301 EG im Sinne stillschweigender Befugnisse, um so neben der neuen Bedrohungslage auch dem Kohärenzgebot des Art. 3 EU sowie dem Ziel des Vertrages gerecht zu werden, durch die Sanktionskompetenz eine Verbindung zwischen der ersten Säule des EG-Rechts und der zweiten Säule, der GASP der EU, herzustellen.

#### **ff. Exkurs: Zuständigkeit nach dem Verfassungsvertrag**

Nach dem Vertrag über eine Verfassung für Europa<sup>1414</sup>, dessen Zukunft nach den gescheiterten Verfassungsreferenden derzeit offen ist, stellt sich die Rechtslage ungleich klarer dar. Insbesondere verzichten die Kompetenznormen für Wirtschaftssanktionen auf den bisher nach dem Wortlaut der Art. 60, 301 EG erforderlichen Bezug zu dritten Staaten und sorgen damit für Klarheit und Transparenz der Kompetenzordnung. Artikel III-160 enthält eine umfassende Bestimmung hinsichtlich Beschränkungen des Kapital- und Zahlungsverkehrs, bei der die Lehren aus den Erfahrungen mit den hier untersuchten Verordnungen Nr. 2580/2001 und 881/2002 unverkennbar sind. Die Norm lautet wie folgt<sup>1415</sup>:

Sofern dies notwendig ist, um die Ziele des Artikels III-257<sup>1416</sup> in Bezug auf die Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus und damit verbundenen Aktivitäten zu verwirklichen, wird durch Europäisches Gesetz ein Rahmen für Verwaltungsmaßnahmen in Bezug auf Kapitalbewegungen und Zahlungen geschaffen, wozu das Einfrieren von Geldern, finanziellen Vermögens-

---

1412 Tietje/Hamelmann, JuS 2006, 299 (300), begrüßen dies.

1413 Siehe dazu bereits oben D.II.3.a.aa.

1414 Abgedruckt im ABl. C 310/1ff. vom 16.12.2004.

1415 S. 68 im ABl. C 310 vom 16.12.2004.

1416 Enthält allgemeine Bestimmungen zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (ABl. C 301/113 vom 16.12.2004).

werten oder wirtschaftlichen Erträgen gehören kann, deren Eigentümer oder Besitzer natürliche oder juristische Personen, Gruppierungen oder nichtstaatliche Einheiten sind.

Zur Durchführung des in Absatz 1 genannte Europäischen Gesetzes erlässt der Rat auf Vorschlag der Kommission Europäische Verordnungen oder Beschlüsse.

In den Rechtsakten nach diesem Artikel müssen die erforderlichen Bestimmungen über den Rechtsschutz vorgesehen sein.

Artikel III-322<sup>1417</sup>, der mit „restriktive Maßnahmen“ überschrieben ist, enthält auf den ersten Blick zunächst weitgehend die Bestimmung des derzeitigen Art. 301 EG. Es bestehen aber nicht nur durch Neuerungen in dem Verfassungsvertrag bedingte verfahrensrechtliche Besonderheiten<sup>1418</sup>, sondern auch das Tatbestandselement der „Sofortmaßnahmen“ ist entfallen: Der Rat erlässt nunmehr die erforderlichen Europäischen Verordnungen oder Beschlüsse. Ein weiterer wesentlicher Unterschied besteht darin, dass die Norm sich nicht mehr allein auf die Wirtschaftsbeziehungen bezieht, sondern auf die „Wirtschafts- und Finanzbeziehungen“ und insofern Art. 60 und 301 EG zusammengefasst werden. Insbesondere ist Artikel III-160 nicht an die Stelle des Art. 60 EG getreten, sondern enthält eine eigenständige Ermächtigungsgrundlage für ein Gesetz, das den Rahmen für das Sperren finanzieller Ressourcen von Individuen schaffen soll. In Art. III-322 Abs. 2 ist nunmehr sogar eine eigene Kompetenzgrundlage für nichtstaatliche Akteure geschaffen worden:

Sieht ein nach Kapitel II erlassener Europäischer Beschluss dies vor, so kann der Rat nach dem Verfahren des Absatzes 1 restriktive Maßnahmen gegen natürliche oder juristische Personen sowie Gruppierungen oder nichtstaatliche Einheiten erlassen.

Neue Auslegungsschwierigkeiten dürfte aber allein schon die mit der Wortwahl implizierte gebundene Entscheidung bei Drittstaaten („erlässt der Rat“) und Ermessensentscheidung bei Individuen („kann der Rat erlassen“) mit sich bringen, zumal nicht ersichtlich ist, warum bei einem vorliegenden Europäischen Beschluss nach Kapitel II bei nichtstaatlichen Akteuren Ermes-

---

1417 S. 146 im ABl. C 310 vom 16.12.2004.

1418 An die Stelle des Beschlusses im Rahmen der GASP tritt ein „nach Kapitel II erlassener Europäischer Beschluss“; der Rat erlässt seine Rechtsakte auf gemeinsamen Vorschlag des Außenministers der Union und der Kommission mit qualifizierter Mehrheit und unterrichtet hierüber das Europäische Parlament.

sen, bei Staaten aber eine Verpflichtung zur Verhängung von Sanktionen bestehen soll. Ferner sieht Art. III-322 wie Art. III-160 Abs. 3 vor, dass in den Rechtsakten Bestimmungen über den Rechtsschutz vorgesehen sein müssen.

### **gg. Ergebnis**

Die Art. 60, 301 EG bieten auf Grund ihres eindeutigen Wortlautes keine ausdrückliche, aber ausgehend von ihrem Sinn und Zweck eine implizierte Befugnis zur Verhängung der Wirtschaftssanktionen gegen die gelisteten Terroristen nach den Grundsätzen der *implied powers*. Demgegenüber lässt sich eine solche Kompetenz weder isoliert aus Art. 308 EG noch aus dieser Vorschrift in Verbindung mit den Art. 60, 301 EG ableiten. Die Kompetenzschwierigkeiten bei der Verhängung von gemeinschaftsrechtlichen Wirtschaftssanktionen gegen Individuen bestünden nicht mehr, wenn die Europäische Verfassung in Kraft träte.

### **b. Richtige Handlungsform**

Mangels näherer Einschränkung in den Art. 301, 60 EG sind für die Verhängung von Wirtschaftssanktionen alle Handlungsformen des Art. 249 EG – Verordnung, Richtlinie, Entscheidung, Empfehlungen und Stellungnahmen – zulässig.<sup>1419</sup> Die Gemeinschaft hat hier für die Beschränkungsmaßnahmen die Handlungsform der unmittelbar wirkenden Verordnung gewählt. Die Ratsverordnung Nr. 2580/2001 wird ergänzt durch Beschlüsse des Rates, die die jeweiligen aktuellen Namenslisten enthalten. Im Fall von Bin Ladin/Al Qaida enthält die Ratsverordnung Nr. 881/2002 bereits im Anhang eine Liste, die durch Verordnungen der Kommission geändert wird. Ob hier ausgehend von ihrem Inhalt die richtigen, d.h. die rechtlich zulässigen Handlungsformen gewählt wurden, soll im folgenden untersucht werden.

#### **aa. Ratsverordnung**

Die Personenbezogenheit der Rechtsakte, deren Wirkung sich auf konkret benannte Individuen erstreckt, wirft die Frage auf, ob die Gemeinschaft durch Verordnungen handeln durfte. Die namentliche Bezeichnung der Terroristen – in der Verordnung Nr. 881/2002 selbst, im Fall der sonstigen Terroristen in den der Verordnung Nr. 2580/2001 zugehörigen Ratsbeschlüssen – legt auf den ersten Blick eher die Rechtsform der Entscheidung nahe.

Eine Verordnung hat gem. Art. 249 Abs. 2 EG allgemeine Geltung, ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. Sie legt fest, was für eine nicht näher begrenzte Zahl von Adressaten Recht

---

1419 Cremer, in: Calliess/Ruffert, Art. 301 EG, Rn. 11.

sein soll. Eine Verordnung ist auf objektiv zu bestimmende Sachverhalte anwendbar und entwickelt ihre Rechtswirkung gegenüber allgemein und abstrakt bezeichneten Personengruppen. Es wird also nicht ein einzelner konkreter Sachverhalt geregelt, sondern der Normbefehl abstrakt tatbestandlich umschrieben.<sup>1420</sup> Aufgrund des abstrakt-generellen Regelungsgehaltes – sie gilt für eine unbestimmte Vielzahl von Fällen und Personen – hat die Verordnung normativen Charakter und ist daher mit einem deutschen Gesetz im materiellen Sinne vergleichbar. Da sie die materiellen Bedingungen eines Gesetzes erfüllt, ist sie in allen ihren Teilen verbindlich.<sup>1421</sup> Im Unterschied dazu ist eine Entscheidung gem. Art. 249 Abs. 4 EG nur für ihre Adressaten („diejenigen, die sie bezeichnet“) in allen ihren Teilen verbindlich. Der Adressatenkreis ist also nicht generell, sondern individuell bestimmt.<sup>1422</sup> Im Unterschied zur abstrakten Regelung der Verordnung trifft die Entscheidung daher – vergleichbar mit dem Verwaltungsakt im Sinne des § 35 S. 1 VwVfG – eine konkrete Regelung eines Einzelfalles.<sup>1423</sup> Maßgeblich für die Abgrenzung von Verordnung und Entscheidung ist deshalb die Bestimmung der/des Adressaten des Rechtsaktes: Ist ein von vornherein feststehender, nicht mehr erweiterbarer Adressatenkreis erfasst, ist von einer individuellen Entscheidung auszugehen; ist eine Regelung nicht auf eine begrenzte Zahl namentlich bezeichneter oder doch bestimmbarer Adressaten anwendbar, sondern auf in ihrer Gesamtheit und abstrakt umrissene Personenkreise, handelt es sich um eine Verordnung, also einen Rechtsakt mit allgemeiner Geltung.<sup>1424</sup> Ist die Maßnahme nach ihrer Zweckbestimmung aufgrund eines objektiven Tatbestands rechtlicher oder tatsächlicher Art anwendbar, sind die Adressaten etwa allein nach gattungsmäßigen Merkmalen bestimmt, steht der Einstufung eines Rechtsaktes als Verordnung auch nicht die Tatsache entgegen, dass sich die betroffenen Personen nach der Anzahl oder sogar namentlich bestimmen lassen.<sup>1425</sup>

---

1420 Wolffgang, Öffentliches Recht und Europarecht, S. 260.

1421 Streinz, Europarecht, Rn. 378.

1422 Streinz, Europarecht, Rn. 413.

1423 So auch P.Stelkens/U.Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, § 35 Rn. 250b und d.

1424 EuGH, Urteil vom 14.12.1962 - Rs. 19 bis 22/62 (Fédération nationale de la boucherie en gros u.a.) -, Slg. 1962, 1003 (1020); EuGH, Urteil vom 11.7.1968 - Rs.6/68 (Zuckerfabrik Watenstedt) -, Slg. 1968, 611 (621); EuGH, Urteil vom 31.5.2001 - Rs. C-41/99 P (Sadam Zuccherifici) -, Slg. 2001, I-4239 (4259, Rn. 24).

1425 EuGH, Urteil vom 11.7.1968 - Rs.6/68 (Zuckerfabrik Watenstedt) -, Slg. 1968, 611 (621); EuGH, Urteil vom 30.9.1982 - Rs. 242/81 (Roquette Frères) -, Slg. 1982, 3213 (3230, Rn. 6); EuGH, Urteil vom 29.6.1993 - Rs. C-298/89 (Gibraltar./Rat) -, Slg. 1993, I-3605 (3654, Rn. 17); vgl. dazu auch Streinz, Europarecht, Rn. 414, 533; Wolffgang, Öffentliches Recht und Europarecht, S. 261.

Bei der Beantwortung der Frage, ob die Gemeinschaft hier mit der Verordnung die zutreffende Rechtsform gewählt hat oder aber eine Entscheidung im Gewande einer Verordnung ergangen ist, ist zu differenzieren. Mit Blick auf die Erstreckung des Anwendungsbereichs auf namentlich genannte Individuen haben die Maßnahmen Entscheidungscharakter. Ungeachtet dieser namentlichen Individualisierungen beschränkt sich der Adressatenkreis aber nicht auf die Gelisteten. Die Ratsverordnungen sind nicht nur für die in ihnen Bezeichneten verbindlich. Vielmehr sind Adressaten – das hat die Auslegung gezeigt – auch und gerade alle der gemeinschaftlichen Hoheitsgewalt unterliegende, nicht bezeichnete Dritte. Sie müssen die Verwendung der Mittel der Gelisteten durch diese verhindern (einfrieren) und dürfen ihnen keine Vermögenswerte zukommen lassen (Bereitstellungsverbot). Insofern ist der Adressatenkreis nur abstrakt und allgemein bestimmt: Der Regelungsgehalt der Verordnungen erstreckt sich auf alle, die Gelisteten finanzielle Ressourcen verfügbar machen (wollen), und damit letztlich auf alle, die in wirtschaftliche Beziehungen zu den Gelisteten treten. Da der Adressatenkreis somit insgesamt nicht individualisierbar ist – anders wäre dies etwa, wenn es sich bei den Verordnungen allein um ein Einfrieren im Sinne einer Beschlagnahme des Vermögens der Gelisteten handelte – hätte gar keine Entscheidung ergehen dürfen. Damit weisen die Verordnungen Nr. 2580/2001 und 881/2002 ihrem Inhalt nach generell-abstrakten Regelungsgehalt auf, in dem sie für objektiv bestimmte Situationen gelten und Rechtswirkungen für allgemein und abstrakt umrissene Personengruppen entfalten.

Zu diesem Ergebnis ist auch das Gericht erster Instanz in seinem Urteil vom 21. September 2005 in der Rechtssache T-306/01 gekommen. Die Kläger hatten vorgetragen, da die angefochtene Verordnung unmittelbar in die Rechte des einzelnen eingreife und die Anwendung individueller Sanktionen vorschreibe, habe sie keine allgemeine Geltung und verstoße daher gegen Art. 249 EG.<sup>1426</sup> Die von der Verordnung erfassten Personen und Einrichtungen ergäben sich nicht aus einem abstrakt bestimmten Personenkreis. Der Sache nach handele es sich nicht um eine Verordnung, sondern um ein Bündel von Einzelfallentscheidungen. Dazu führte das Gericht aus, im vorliegenden Fall habe die angefochtene Verordnung allgemeine Geltung, da sie jedermann verbiete, bestimmten Personen Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Dass diese Personen namentlich aufgeführt und daher unmittelbar und individuell betroffen seien, ändere nichts am allgemeinen Charakter dieses Verbots, das *erga omnes* gelte, was insbe-

---

1426 EuG, Urteil vom 21.9.2005 - Rs. T 306/01 (Yusuf und Al Barakaat) -, Rn. 181, Slg. 2005, II-3533.

sondere aus der Normierung des Geltungsbereichs (Art. 11 der Verordnung Nr. 881/2002) hervorgehe. Der Rechtsakt richte sich in allgemeiner und abstrakter Weise an alle Personen, die materiell über die fraglichen Mittel verfügen könnten. Auch in seinem Beschluss, mit dem es Nichtigkeitsklagen von PKK und Kurdischem Nationalkongress KNK als unzulässig abwies, stellte das Gericht fest, das mit dem streitigen Beschluss aufgestellte Verbot, der PKK Gelder zur Verfügung zu stellen, habe allgemeine Geltung, da es sich an alle Rechtssubjekte der Europäischen Gemeinschaft richte. Dieser Entschluss gelte somit für objektiv bestimmte Situationen und entfalte Rechtswirkungen gegenüber allgemein und abstrakt bezeichneten Personengruppen.<sup>1427</sup>

### **bb. (Einfacher) Ratsbeschluss**

Gem. Art. 2 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 des Rates stellt der Rat die Listen der (sonstigen) Terroristen auf. Dies geschieht in der Praxis durch Beschlüsse, mit denen die am selben Tag jeweils bereits in den Gemeinsamen Standpunkten aufgelisteten Personen und Vereinigungen in die Listen aufgenommen werden.<sup>1428</sup> In diesen Beschlüssen, die im Amtsblatt der EG abgedruckt werden, werden stets die kompletten aktuellen Listen veröffentlicht. Im Hinblick auf Art. 249 EG stellt sich die Frage nach der Zulässigkeit dieser einfachen Ratsbeschlüsse. Die Vorschrift nennt explizit die Handlungsformen der europäischen Organe. Der Wortlaut spricht dafür, dass diese Aufzählung abschließend ist. Nichtsdestotrotz haben sich in der Praxis der EG weitere Spielarten der Entscheidungsfindung etabliert.<sup>1429</sup>

Bedenken gegen die vorliegend gewählte Form des einfachen Ratsbeschluss könnten sich dann ergeben, wenn er unmittelbare Geltung beansprucht.<sup>1430</sup> Der genaue Blick auf die Regelungssystematik vermag solche Bedenken aber auszuräumen. Die restriktiven Maßnahmen gelten für die „in der Liste nach Artikel 2 Absatz 3 aufgeführten“ Personen und Organisationen. Art. 2 Abs. 3 der Verordnung Nr. 2580/2001 ist damit die Norm, die die Ratsbeschlüsse in Bezug nimmt. Danach erstellt, überprüft und ändert der Rat im Einklang mit Art. 1 Abs. 4, 5 und 6 des Gemeinsamen Standpunkts

1427 Vgl. EuG, Beschluss vom 15.2.2005 - Rs. T-229/02 (PKK und KNK gegen Rat) -, Rn. 51, Slg. 2005, II-539.

1428 Vgl. etwa Beschluss des Rates vom 27.12.2001 (2001/927/EG), ABl. L 344/83 v. 28.12.2001; siehe dazu oben Teil B.I.2.b.cc. und B.I.5.b.

1429 Wolffgang, Öffentliches Recht und Europarecht, S. 259.

1430 Nach Bieneck, AW-Prax 2002, 253 (258), haben die Ratsbeschlüsse möglicherweise aus sich heraus keine unmittelbare Bindungswirkung für die Bürger der Mitgliedstaaten der EU.

2001/931/GASP die Liste der dieser Verordnung unterfallenden Personen, Vereinigungen oder Körperschaften. Es handelt sich damit um eine Art Ausführungs- oder Durchführungsakt, der vom selben Organ erlassen wird.<sup>1431</sup> Die angesichts der Regelungssystematik unselbständigen Ratsbeschlüsse, denen für sich genommen keine eigenständige, sondern nur im Zusammenhang mit der Verordnung Nr. 2580/2001 eine Regelungswirkung zukommt, entfalten daher nur über diese unmittelbare Wirkung.

### **cc. Kommissionsverordnung**

Im Bereich der Sanktionen gegen Bin Ladin, die Taliban und Al Qaida erlässt nicht der Rat Beschlüsse mit den schwarzen Listen, sondern die Kommission Verordnungen, in denen sie die Listen des Sicherheitsrates abschreibt bzw. die entsprechenden Änderungen berücksichtigt. Insofern stellt sich die Frage, ob diese Vorgehensweise im innergemeinschaftlichen Kompetenzgefüge der Organe zulässig ist. Nach Art. 202 EG überträgt der Rat der Kommission in den von ihm angenommenen Rechtsakten die Befugnisse zur Durchführung der Vorschriften, die er erlässt. Er kann dabei bestimmte Modalitäten für die Ausübung dieser Befugnisse festhalten.<sup>1432</sup> Hinsichtlich der Modalitäten gelten die Festlegungen des sog. Komitologie-Beschlusses.<sup>1433</sup> Auch beim Erlass von Rechtsakten auf der Grundlage der Art. 60, 301 EG kann der Rat der Kommission Durchführungsbefugnisse übertragen.<sup>1434</sup> Die Kommission handelt dann aufgrund sekundärrechtlicher Ermächtigung durch den Rat.

Die Kläger im Verfahren T-306/01 rügten insofern einen Verstoß gegen Art. 202 EG, als die Befugnisse der Kommission im Rahmen der Terrorlisten eine erhebliche größere Tragweite hätten als eine bloße Befugnis zur Durchführung einer Verordnung des Rates. Ein Beschluss der Kommission, eine Person in Anhang I der angefochtenen Verordnung aufzunehmen, laufe nämlich auf eine Änderung von deren Artikel 2 hinaus.<sup>1435</sup> Das EuG brauchte in seinem Urteil vom 21. September 2005 diese Rechtsfrage nicht zu entscheiden. Denn die Kläger waren nur unter der Verordnung Nr. 467/2001 durch Verordnung der Kommission in den Anhang I aufgenommen worden, die

---

1431 Zu der (ausreichenden) Beteiligung des EP allein bei der Grundverordnung vgl. EuGH, Urteil vom 18.6.1996 - Rs. C-303/94 (Parlament./Rat) -, Slg. 1996, I-2943 (2971f., Rn. 23, 30f.).

1432 Streinz, *Europarecht*, Rn. 454.

1433 Beschluss vom 28.6.1999 (1999/468/EG), ABl. L 184/23 vom 17.7.1999.

1434 Vgl. dazu Cremer, in: Calliess/Ruffert, Art. 301 EG, Rn. 11.

1435 EuG, Urteil vom 21.9.2005 - Rs. T 306/01 (Yusuf und Al Barakaat) -, Rn. 172, Slg. 2005, II-3533.

aber durch die sodann allein streitgegenständliche Verordnung Nr. 881/2002 aufgehoben wurde, in deren Rahmen die Einbeziehung in den Anhang I jedoch unmittelbar auf die (Rats-)Verordnung selbst zurückging.

Das Argument der Kläger greift aber in der Sache auch nicht durch. Die Tätigkeit der Kommission besteht darin, die Listen aufgrund der Vorgaben des Rates in der Verordnung Nr. 881/2002 zu erstellen. Nach Art. 2 der Verordnung erstreckt sich deren Regelung auf die „vom Sanktionsausschuss benannten und in Anhang I aufgeführten“ Personen und Organisationen. Unabhängig davon, dass ohnehin anerkannt ist, dass auch Entscheidungen von großer (politischer) Bedeutung im Rahmen dieses Verfahrens von der Kommission getroffen werden dürfen<sup>1436</sup>, sind die der Kommission übertragenen Befugnisse sowohl mit dem Wortlaut als auch dem Sinn und Zweck des Art. 202 EG vereinbar. Der Rat soll durch die Delegation von Befugnissen entlastet werden, ohne die Kontrolle über die übertragenen Materien völlig zu verlieren.<sup>1437</sup> In Art. 7 der Verordnung Nr. 881/2002 wird die Kommission präzise umrissen ermächtigt, Anhang I auf der Grundlage der Entscheidungen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen oder des Sanktionsausschusses zu ändern oder zu ergänzen. Die Tätigkeit der Kommission beschränkt sich also – ohne eigenen Ermessensspielraum – darauf, die Listen des UN-Sanktionsausschusses abzuschreiben. Insbesondere wird dadurch nicht Art. 2 der Verordnung Nr. 881/2002 geändert, dessen Regelungsgehalt unverändert bleibt. Dass der personelle Anwendungsbereich durch die Kommission – ohne eigenen Ermessensspielraum – festgelegt wird, hält sich im Rahmen einer bloßen Durchführungsbefugnis.

### c. Grundrechte

Die gegen die Terrorismussanktionen Rechtsschutz Suchenden haben in ihren Klagen oder Anträgen regelmäßig einen Verstoß gegen Grundrechte geltend gemacht.<sup>1438</sup> Die Frage der Vereinbarkeit von Wirtschaftssanktionen mit Grundrechten ist nicht erst im Zusammenhang mit den hier zu untersuchenden Maßnahmen virulent geworden. Auch die von bisherigen (staatengerichteten) Wirtschaftssanktionen Betroffenen hatten sich regelmäßig darauf berufen, die Regelungen verletzen sie in ihren Grundrechten. Die Rechts-

---

1436 Da das Parlament am Erlass des Basisrechtsakts ordnungsgemäß beteiligt war, ist gegen seine Nichtbeteiligung aus allgemeinen demokratisch-rechtsstaatlichen Grundsätzen nichts einzuwenden, insbesondere enthält der Komitologiebeschluss Beteiligungsrechte des Parlamentes, vgl. dazu Streinz, Europarecht, Rn. 456.

1437 Streinz, Europarecht, Rn. 454.

1438 Vgl. etwa EuG, Urteile vom 21.9.2005 - Rs. T 306/01 (Yusuf und Al Barakaat) -, Rn. 190, Slg. 2005, II-3533, - Rs. T 315/01 (Kadi) -, Rn. 139, Slg. 2005, II-3649.

schutzgesuche etwa der deutschen Ingenieurfirma Dorsch<sup>1439</sup>, der türkischen Charterflug- und Reiseveranstaltungsgesellschaft Bosphorus<sup>1440</sup> oder der Invest-Unternehmen mit Sitz in Deutschland und Frankreich<sup>1441</sup> im Zusammenhang mit den Embargos gegen den Irak und Jugoslawien blieben aber erfolglos. EuG und EuGH führten jeweils aus, jede Sanktionsmaßnahme habe definitionsgemäß Auswirkungen, die die Eigentumsrechte und die freie Berufsausübung beeinträchtigten und dadurch Parteien schädigten, die für die Situation, die zum Erlass der Sanktionen geführt habe, nicht verantwortlich seien. Darüber hinaus betonten die Gerichte, die Bedeutung der mit der streitigen Regelung verfolgten Ziele könne selbst erhebliche negative Konsequenzen für bestimmte Wirtschaftsteilnehmer rechtfertigen.<sup>1442</sup> Diese Feststellungen legte das EuG auch in den vier bisher ergangenen Hauptsacheentscheidungen auf Nichtigkeitsklagen Gelisteter der Verordnung Nr. 881/2002 zugrunde und verneinte Grundrechtsverstöße.<sup>1443</sup> Es sei zwar einzuräumen, dass das Einfrieren der Gelder eine besonders drastische Maßnahme darstelle, die die Gelisteten sogar daran hindern könne, ein normales gesellschaftliches Leben zu führen. Doch stelle diese Maßnahme einen Aspekt der vom Sicherheitsrat beschlossenen Sanktionen dar, die insbesondere darauf abzielten, eine Wiederholung von terroristischen Angriffen wie denen vom 11. September 2001 zu verhindern.<sup>1444</sup> Diese Einschätzung soll im folgenden näher hinterfragt werden.

#### **aa. Grundrechtsschutz in der Europäischen Union**

Wenngleich bisher weder die Gemeinschaftsverträge noch der Unionsvertrag Grundrechte vertraglich gewährleisten, hat der EuGH in ständiger Rechtsprechung bereits seit 1969 die Grundrechte als (ungeschriebene) allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts anerkannt.<sup>1445</sup> Entwickelt hat

---

1439 Vgl. EuG, Urteil vom 28.4.1998 - Rs. T-184/95 (Dorsch Consult)-, Slg. 1998, II-667.

1440 EuGH, Urteil vom 30.7.1996 - Rs. C-84/95 (Bosphorus) -, Slg. 1996, I-3953.

1441 EuG, Beschl. vom 2.8.2000 - Rs. T 189/00 R (Invest Import) -, Slg. II-2993ff.; EuGH, Beschluss vom 13.11.2000 - Rs. C-317/00 P (R) -, Slg. I-9541ff.

1442 So etwa EuGH, Urteil vom 30.7.1996 - Rs. C-84/95 (Bosphorus) -, Slg. 1996, I-3953, Rn. 22f.; EuG, Urteil vom 28.4.1998 - Rs. T-184/95 (Dorsch Consult)-, Slg. 1998, II-667 (698); EuGH, Beschl. vom 13.11.2000 - Rs. C-317/00 P (R) (Invest Import) -, Slg. 2000, I-9541 (Rn. 58f.).

1443 Siehe zu den EuG-Urteilen vom 21.9.2005 - Rs. T-306/01 (Yusuf und Al Barakaat) und T-315/01 (Kadi) -, Slg. 2005, II-3533 und 3649, sowie vom 12.7.2006 - Rs. T-253/02 (Ayadi) und T-49/04 (Hassan) - näher unten E.

1444 Vgl. EuG, Urteil vom 12.7.2006 - Rs. 253/02 (Ayadi) -, Rn. 121ff.

1445 St. Rspr. seit EuGH, Urteil vom 12.11.1969 - Rs. 29/69 (Stauder)-, Slg. 1969, 419 (425); siehe dazu auch Skouris, DÖV 2006, 89 (92).

er sie aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten<sup>1446</sup> sowie unter Heranziehung von internationalen Verträgen über den Schutz der Menschenrechte, an welche die Mitgliedstaaten gebunden sind<sup>1447</sup>, insbesondere der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)<sup>1448</sup>. Dies hat in dem durch den Maastricht-Vertrag eingefügten Art. F Abs. 2 EUV (jetzt: Art. 6 Abs. 2 EU) – und im übrigen auch in Art. I-9 Abs. 3 des Verfassungsvertrags<sup>1449</sup> – seinen Niederschlag gefunden<sup>1450</sup>, wonach die Union die Grundrechte achtet, wie sie in der EMRK gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben.

Die im Dezember 2000 in Nizza von der Regierungskonferenz der Staats- und Regierungschefs der damals 15 Mitgliedstaaten feierlich proklamierte Grundrechtecharta<sup>1451</sup> entfaltet mangels Ratifikation noch keine Rechtsverbindlichkeit.<sup>1452</sup> Sie wäre nach ihrer Aufnahme als zweiter von vier Teilen in den EU-Verfassungsvertrag von 2004 mit dem – nach den gescheiterten Referenden wieder gänzlich offenen – Inkrafttreten desselben geltendes Recht geworden. Ungeachtet der fehlenden rechtlichen Verbindlichkeit wird die Charta aber teilweise bereits zur Bestätigung und Bekräftigung von Herleitungen und Bestimmung von Inhalt und Grenzen von Grundrechten herangezogen.<sup>1453</sup> Das Europäische Parlament und die Kommission der EG gehen auch infolge der internen Billigung der Charta durch das jeweilige Organ und deren Proklamierung durch deren Präsidenten von einer Selbstbindung dahingehend aus, dass sie die Grundrechtecharta bei der Ausübung ihrer Kompetenzen achten.<sup>1454</sup> Im Bereich der Rechtsprechung ist zwar eine solche Selbstbindung an die Charta nicht möglich, weil sonst auch Dritte ge-

1446 St. Rspr. seit EuGH, Urteil vom 17.12.1970 - Rs. 11/70 (Internationale Handelsgesellschaft) -, Slg. 1970, 1125 (1135).

1447 Erstmals EuGH, Urteil vom 14.5.1974 - Rs. 4/73 (Nold) -, Slg. 1974, 491 (507, Rn. 13).

1448 Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4.11.1950 (EMRK), BGBl. 1952 II, S. 585, i.d.F. BGBl. 1968 II, S. 1111 und 1120; Bezugnahme unmittelbar auf die EMRK etwa in EuGH, Urteil vom 13.12.1979 - Rs. 44/79 (Hauer) -, Slg. 1979, 3727 (3745ff.).

1449 ABl. C. 310/13 vom 16.12.2004.

1450 Alber, EuGRZ 2001, 349, spricht von Art. 6 EU als direkter Folge der Rechtsprechung des EuGH im Bereich der Grundrechte.

1451 „Charta der Grundrechte der Europäischen Union“, ABl. EG 2000 C 364/1; dazu Alber/Widmaier, EuGRZ 2000, 497ff.; Tettinger, NJW 2001, 1010ff.

1452 Zum ganzen siehe Calliess, EuZW 2001, 261ff.

1453 Vgl. hierzu Ehlers, Jura 2001, 266 (268).

1454 Alber, EuGRZ 2001, 349 (350f); Skouris, DÖV 2006, 89 (93).

bunden werden könnten; sowohl das EuG als auch die Generalanwälte – aber, soweit ersichtlich, bisher nicht der EuGH – haben sie allerdings als Argumentationshilfe erwähnt.<sup>1455</sup> Unabhängig davon wird die Grundrechtecharta – abgesehen von der hier nicht relevanten Einführung sozialer Grundrechte – wohl keine wesentliche Änderung der materiellen Grundrechtslage mit sich bringen, weil sie ein Kondensat der Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten, der in der EMRK festgehaltenen Menschenrechte sowie der bisherigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof darstellt.<sup>1456</sup>

### **bb. Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen durch UN-Sanktionen?**

Ehe im folgenden die in Betracht kommenden Gemeinschaftsgrundrechte geprüft werden, soll zunächst – vor die Klammer gezogen – der Frage nachgegangen werden, ob alle etwaigen Grundrechtseingriffe durch EG-Verordnungen ohnehin gerechtfertigt sind, weil diese Sanktionen der Vereinten Nationen vollziehen.<sup>1457</sup> Der saudi-arabische Geschäftsmann, Gelisteter der Verordnung Nr. 881/2002, machte in seiner Nichtigkeitsklage geltend, die Gemeinschaftsorgane könnten sich ihrer Verantwortung für die Wahrung seiner Grundrechte nicht dadurch entziehen, dass sie sich hinter Entscheidungen des Sicherheitsrates verschanzten.<sup>1458</sup> Demgegenüber führte der Rat der EU aus, die Umstände, unter denen die Verordnung Nr. 881/2002 ergangen seien, schlossen es im Hinblick auf Art. 48 Abs. 2 SVN aus, dass er sich rechtswidrig verhalten habe, auch wenn die Verordnung als eine Beeinträchtigung der Grundrechte der Betroffenen anzusehen wäre.<sup>1459</sup> Vielfach ist bei

---

1455 Beginnend mit dem Beschluss des EuG vom 11.1.2002 in der Rs. T-77/01 - Diputación Foral de Alava/Kommission -, Slg. 2002, II-81 (Rn. 35), sowie seinem Urteil vom 30.1.2002 in der Rs. max.mobil Telekommunikation Servis, Slg. 2002, II-313 (Rn. 48, 57); vgl. dazu auch Alber, EuGRZ 2001, 349 (351), und Skouris, DÖV 2006, 89 (93) m.w.N. Calliess, EuZW 2001, 261 (267) hält es für zulässig, dass der EuGH ein gewonnenes Ergebnis anhand des konkreteren Inhalts, den das betreffende Grundrecht gefunden habe, bestätige bzw. konkretisiere, weil die Charta ganz überwiegend nur eine Sichtbarmachung geltenden Rechts darstelle.

1456 Die Charta ist auch weniger aus einer rechtlichen Notwendigkeit heraus entstanden, denn aus politischen Erwägungen: die Union sollte als über die bloße Wirtschaftsgemeinschaft hinausgehende Rechtsgemeinschaft präsentiert und eine bessere Akzeptanz Europas durch den Bürger hergestellt werden. Siehe dazu Alber/Widmaier, EuGRZ 2000, 497 (499); zu den Funktionen einer EU-Charta der Grundrechte auch Zuleeg, EuGRZ 2000, 511ff.

1457 Vgl. hierzu etwa Mestmäcker/Engel, Das Embargo gegen Irak und Kuwait, S. 54f.

1458 EuG, Urteil vom 21.9.2005 - Rs. T-315/01 (Kadi) -, Slg. 2005, II-3649.

1459 EuG, Urteil vom 21.9.2005 - Rs. T-315/01 (Kadi) -, Rn. 161.

der Umsetzung von UN-Sanktionen von einem „Rechtmäßigkeitseffekt“ die Rede.<sup>1460</sup>

Zunächst könnte man dem entgegenhalten, dass eine solche Rechtfertigungswirkung schon deshalb nicht eintreten kann, weil die Gemeinschaft keiner völkerrechtlichen Umsetzungsverpflichtung unterliegt. Dies überzeugt aber deshalb nicht, weil die UN-Charta in Art. 48 Abs. 2 gerade vorsieht, dass die Mitglieder ihrer Verpflichtung zur Transformation aus Art. 25 SVN durch entsprechende Maßnahmen internationaler Organisationen nachkommen könne. Nähme man einen Rechtmäßigkeitseffekt bei unmittelbar geltenden Regelungen der Mitgliedstaaten an, müsste dieser demzufolge auch für solche der Gemeinschaft gelten.

Es stellt sich daher die allgemeine Frage, ob eine völkerrechtliche Umsetzungsverpflichtung der Mitgliedstaaten – die aufgrund der Kompetenzübertragungen auf die Gemeinschaft zu einer gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtung zum Erlass der vom Sicherheitsrat vorgegebenen Maßnahmen wird – im Verhältnis zum Bürger rechtfertigend wirken kann. Dagegen spricht schon das Fehlen eines Individualrechtsschutzes auf UN-Ebene. Ferner wirken die UN-Resolutionen nur gegenüber den Mitgliedstaaten, sie sind nicht Teil des Gemeinschaftsrechts und können damit den Gebietsansässigen der Gemeinschaft gegenüber keine Wirkung entfalten. Als eine von den Vereinten Nationen unabhängige Rechtsordnung muss die Gemeinschaft vielmehr – das gilt für die Staaten in gleicher Weise – die von ihr getroffenen unmittelbar wirkenden Maßnahmen unter Bezugnahme auf ihre eigenen Befugnisse und insbesondere die (Grund-)Rechte Betroffener rechtfertigen. Im Verhältnis zum Bürger kann sie deshalb nicht auf eine – allein auf völkerrechtlicher Ebene, etwa bei Embargos zwischen dem verhängenden Staat und dem Zielstaat geltende – Rechtfertigungswirkung der UN-Resolutionen verweisen. Auch wenn die UN-Resolutionen für die Mitgliedstaaten nach Art. 25 SVN bindend sind, können sie gegenüber den nicht an die völkerrechtlichen Regelungen der UN-Charta gebundenen Grundrechtsträgern keine Grundrechtseingriffe rechtfertigen.<sup>1461</sup> Etwas anderes folgt auch nicht aus Art. 103 SVN, der sich nur auf die zwischenstaatlichen Vertragspflichten

---

1460 Vgl. etwa die Ausführungen des Rates im Verfahren T-315/01: EuG, Urteil vom 21.9.2005 - Rs. T-315/01 (Kadi) -, Rn. 161; Gilsdorf, in: van Gerven/Zuleeg (Hrsg.), Sanktionen als Mittel zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts, S. 125 (136).

1461 So aber Gilsdorf, in: van Gerven/Zuleeg (Hrsg.), Sanktionen als Mittel zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts, S. 125 (136). Siehe auch Bartelt/Zeitler, EuZW 2003, 712 (716), zur Rechtfertigung eines Eingriffs in das Grundrecht auf rechtliches Gehör durch Völkergewohnheitsrecht.

der Mitgliedstaaten bezieht und im Verhältnis der Staaten (und internationalen Organisationen) untereinander einen Vorrang der Pflichten nach der UN-Charta festlegt.<sup>1462</sup>

Das bedeutet nicht, dass die UN-Resolutionen bei der Frage von Grundrechtsverletzungen durch zu ihrer Umsetzung ergangene EG-Verordnungen keine Rolle spielen: Nicht die Tatsache des Vorliegens von UN-Sanktionen an sich, sondern vielmehr die mit ihnen verfolgten Allgemeinwohlziele, die man ggf. als gewichtiger einstuft als die individuellen Interessen der Grundrechtsträger, können im Einzelfall Grundrechtseingriffe rechtfertigen. Die UN-Resolutionen bzw. die mit ihnen verfolgten Ziele finden also bei der Frage der Verhältnismäßigkeit von Grundrechtseingriffen Berücksichtigung.

Von der vorstehend abgelehnten generellen Rechtfertigungswirkung von UN-Resolutionen zu unterscheiden ist allerdings die Frage, ob in einem gerichtlichen Verfahren eine Grundrechtsverletzung durch eine – durch eine UN-Resolution „vorgegebene“ – Verordnung geprüft und festgestellt und darauf die angegriffene Verordnung für nichtig erklärt werden darf. Erst in diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach völkerrechtlichen Vorrangregelungen sowie der Auswirkung der völkerrechtlichen Umsetzungsverpflichtungen (der Mitgliedstaaten) auf das Gemeinschaftsrecht.<sup>1463</sup>

### **cc. Eigentumsrecht**

Die Terrorismussanktionen wirken sich auf die Rechtspositionen sowohl der Gelisteten als auch Dritter in unterschiedlicher Art und Tragweite aus. Betroffen sind zum einen diejenigen, denen infolge der Aufnahme auf die Liste der Zugriff auf ihre Vermögenswerte verweigert wird und zum anderen diejenigen, die den Gelisteten (etwa im Rahmen von geschäftlichen Beziehungen) Vermögenswerte zukommen lassen wollen oder von ihnen Zahlungen erwarten. Zu differenzieren ist ferner zwischen den durch die Verordnung Nr. 881/2002 Gelisteten sowie den sonstigen Terroristen. Alle können sich möglicherweise auf das Eigentumsrecht berufen, das nach ständiger Rechtsprechung des EuGH zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts gehört<sup>1464</sup>, dessen Ausübung allerdings Beschränkungen unterworfen werden kann, die tatsächlich dem Gemeinwohl dienenden Zielen der Ge-

---

1462 Siehe dazu bereits ausführlich oben D.I.3.d.aa.

1463 Siehe dazu unten E.II.1.b.bb.(2)(b).

1464 Vgl. dazu grundlegend EuGH, Urteil vom 14.5.1974 - Rs. 4/73 (Nold) -, Slg. 1974, 491 (507ff.); EuGH, Urteil vom 13.12.1979 - Rs. 44/79 (Hauer) -, Slg. 1979, 3727 (3745ff.).

meinschaft entsprechen und weder unverhältnismäßig wirken noch die Rechte in ihrem Wesensgehalt antasten.<sup>1465</sup>

### (1) EG-Eigentumsschutz und Wirtschaftssanktionen

In seinem grundlegenden Urteil zum gemeinschaftsrechtlichen Eigentumschutz in der Rechtssache *Hauer* stellte der EuGH fest, das Eigentumsrecht werde in der Gemeinschaftsrechtsordnung gemäß den gemeinsamen Verfassungskonzeptionen der Mitgliedstaaten gewährleistet, die sich auch in Art. 1 des 1. Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtserklärung (ZP1/EMRK) – das gem. Art. 5 ZP1/EMRK zur Konvention gehört – widerspiegeln.<sup>1466</sup> Nach Art. 1 Abs. 1 ZP1/EMRK hat jede natürliche oder juristische Person ein Recht auf Achtung ihres Eigentums. Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn, dass das öffentliche Interesse es verlangt, und nur unter den durch Gesetz und durch die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts vorgesehenen Bedingungen. Nach Abs. 2 beeinträchtigen die vorstehenden Bestimmungen jedoch in keiner Weise das Recht des Staates, diejenigen Gesetze anzuwenden, die er für die Regelung der Benutzung des Eigentums in Übereinstimmung mit dem Allgemeininteresse für erforderlich hält. In Anlehnung an diese Norm – an der sich auch im übrigen auch Art. 17 der Grundrechtecharta orientiert<sup>1467</sup> – unterschied der EuGH in der Rechtssache *Hauer* zwischen der Entziehung und der Benutzungsregelung und stellte für letztere fest, dass das Eigentum wegen seiner „sozialen Funktion“ Beschränkungen unterworfen werden könne.<sup>1468</sup> Die Regelung müsse aber tatsächlich dem allgemeinen Wohl dienenden Zielen der Gemeinschaft entsprechen und dürfe nicht einen im Hinblick auf den verfolgten Zweck unverhältnismäßigen Eingriff darstellen, der das Eigentumsrecht in seinem Wesensgehalt antaste.<sup>1469</sup>

---

1465 Ständige Rechtsprechung des EuGH, vgl. etwa Urteil vom 11.7.1989 - Rs. 265/87 (Schräder) -, Slg. 1989, 2237 (2268); EuGH, Urteil vom 13.7.1989 - Rs. 5/88 (Wachauf) -, Slg. 1989, 2609 (2639); Urteil vom 22.10.1991 - Rs. C-44/89 (von Deetzen II) -, Slg. 1991, I-5119 (5157); Urteil vom 5.10.1994 - Rs. C-280/93 (Bananen) -, Slg. 1994, I-4973 (5065); Urteil vom 13.12.1994 - Rs. C-306/93 (Winzersekt) -, Slg. 1994, I-5555 (5581).

1466 EuGH, Urteil vom 13.12.1979 - Rs. 44/79 (Hauer) -, Slg. 1979, 3727 (Rn. 17ff.).

1467 Vgl. dazu auch Rengeling/Szczekalla, Grundrechte in der EU, Rn. 804ff.

1468 EuGH, Urteil vom 13.12.1979 - Rs. 44/79 (Hauer) -, Slg. 1979, 3727 (Rn. 19ff.).

1469 EuGH, Urteil vom 13.12.1979 - Rs. 44/79 (Hauer) -, Slg. 1979, 3727, (Rn. 23).

### (a) Schutzbereich

Der Schutzbereich des Eigentumsgrundrechts – auf dessen Definition der EuGH in seiner fallbezogenen Rechtsprechung bislang verzichtet hat<sup>1470</sup> – erstreckt sich auf das Sacheigentum<sup>1471</sup>, aber auch auf nichtkörperliche Gegenstände wie private Forderungsrechte.<sup>1472</sup> Auch der vom EuGH in anderen Fällen bereits mehrfach herangezogenen Vorschrift des Art. 1 Abs. 1 ZP1/EMRK liegt ein weiter Eigentumsbegriff zugrunde, dem alle wohlerworbenen vermögenswerten Rechte einschließlich privatrechtlicher Ansprüche unterfallen.<sup>1473</sup> Die Anerkennung bestehender Ansprüche aus laufenden Verträgen<sup>1474</sup> lässt sich auch damit begründen, dass sie ihrem Inhaber rechtlich zugewiesen und das Ergebnis einer eigenen Tätigkeit sind.<sup>1475</sup>

Rein tatsächliche Positionen, die dem Inhaber nicht durch die Rechtsordnung zugewiesen sind, genießen demgegenüber keinen Eigentumsschutz.<sup>1476</sup> „Bloße kaufmännische Interessen oder Aussichten“, deren Ungewissheit zum Wesen wirtschaftlicher Tätigkeit gehört, werden deshalb nicht vom Eigentumsrecht erfasst.<sup>1477</sup> Erwartungen und Gewinnchancen sind eine dem unternehmerischen Risiko zuzuordnende, keinem Vertrauensschutz unterfallende Zukunftserwartung, die sich noch nicht zu einem konkreten eigentumskräftig geschützten Vermögensbestandteil verfestigt haben.<sup>1478</sup> Teilweise wird auch die bestehende Vertragsbeziehung als Ganze als vom Eigentumsgrundrecht geschützte Position angesehen.<sup>1479</sup> Dies lässt sich als zu unbestimmte Anknüpfung kritisieren<sup>1480</sup>; auch können zu einer solchen Beziehung ungewisse Aussichten gehören. Überzeugender ist es daher, die einzelnen Rechte aus laufenden Verträgen, d.h. die vertraglichen Ansprüche, der Eigentumsgarantie zuzuordnen. So betrachtet fällt (allein) ein Eingriff in

---

1470 Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 157; Schneider, Wirtschaftssanktionen, S. 172.

1471 EuGH, Urteil vom 13.12.1979 - Rs. 44/79 (Hauer) -, Slg. 1979, 3727 (Rn. 17ff.).

1472 Calliess, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten § 16 Rn. 12; Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 158.

1473 Frowein/Peukert, EMRK-Kommentar, Art. 1, 1. ZP, Rn. 4f.

1474 Siehe dazu auch Ress, Das Handelsembargo, S. 365; Epping, Außenwirtschaftsfreiheit, 514; Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 158.

1475 Vgl. zu diesen Leitgedanken des EuGH für den Eigentumsschutz Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 157.

1476 Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 157.

1477 EuGH, Urteil vom 14.5.1974 - Rs. 4/73 (Nold) -, Slg. 1974, 491 (508); EuGH, Urteil vom 18.3.1980 - Rs. 154/78 u.a. (Valsabbia) -, Slg. 1980, 907 (1010).

1478 Vgl. auch Gornig, JZ 1990, 113 (120).

1479 Mestmäcker/Engel, Das Embargo gegen Irak und Kuwait, S. 40 und 56.

1480 So Mittag, Handelsembargo und Entschädigung, S. 143.

abgeschlossene Verträge, der einen Forderungsverlust bewirkt, in den Schutzbereich.<sup>1481</sup>

Ob sich der Schutzbereich auch über das Eigentum an Produktionsmitteln, vertraglichen Ansprüchen und sonstigen Grundlagen hinaus auf ein selbständiges Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb – verstanden als produktive Zusammenfassung der im Betrieb vorgenommenen Investitionen<sup>1482</sup> – erstreckt, ist in der Rechtsprechung des EuGH nicht geklärt.<sup>1483</sup> Insoweit ist einerseits zu berücksichtigen, dass die zuvor erwähnten rein tatsächlichen Positionen nicht von der Eigentumsgewährleistung umfasst werden. Andererseits hat der EuGH in seiner Rechtsprechung anerkannt, dass ein Unternehmer nicht entschädigungslos um die Früchte seiner Arbeit und der von ihm in dem Betrieb vorgenommenen Investitionen gebracht werden dürfe<sup>1484</sup> und einen Eingriff in den Wesensgehalt des Eigentumsrechts verneint, weil die Betroffenen ihren Betrieb insgesamt fortsetzen konnten<sup>1485</sup>. Daraus kann man insgesamt schließen, dass es ein selbständiges Recht am Unternehmen gibt<sup>1486</sup>, allerdings die Nutzung der getätigten Investitionen nicht generell geschützt ist. Der selbständig erfassbare Vermögenswert, der durch das produktive Zusammenspiel der einzelnen Unternehmenselemente geschaffen wurde<sup>1487</sup>, muss vielmehr durch Maßnahmen derart betroffen sein, dass der Betrieb insgesamt als funktionierender wirtschaftlicher Organismus in seiner Substanz beeinträchtigt wird.<sup>1488</sup>

---

1481 So im Ergebnis auch Kadelbach, JZ 1993, 1134 (1139); Ress, Das Handelsembargo, S. 279.

1482 Vgl. dazu Calliess, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 16 Rn. 12 m.w.N.

1483 Siehe dazu auch Müller-Michaels, Grundrechtlicher Eigentumsschutz in der EU, S. 39f.; zur Anerkennung in der Rechtsprechung des EGMR vgl. Frowein/Peukert, EMRK, Art. 1 ZP1, Rn. 6.

1484 EuGH, Urteil vom 13.7.1989 - Rs. 5/88 (Wachauf) -, Slg. 1989, 2609 (2639).

1485 EuGH, Urteil vom 15.4.1997 - Rs. C-22/94 (Irish Farmer association) -, Slg. 1997, I-1809 (1840, Rn. 29).

1486 So auch Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 159; Rengeling, Grundrechtsschutz in der EG, S. 46; Kadelbach, JZ 1993, 1134 (1138); vgl. auch EuGH, Urteil vom 6.12.1984 - Rs. 59/83 (Biovilac) -, Slg. 1984, 4057 (4079); Rengeling/Szczekalla, Grundrechte in der EU, Rn. 809.

1487 Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 160.

1488 So schon für das deutsche Recht BGH, Urteil vom 7.6.1990 - III ZR 74/88 -, JZ 1991, 36 (37); die Übernahme dieses Kriteriums im Europarecht befürworten auch Müller-Michaels, Grundrechtlicher Eigentumsschutz in der EU, S. 40; Rengeling/Szczekalla, Grundrechte in der EU, Rn. 809; Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 163.

## (b) Eingriff

Nach der vom EuGH übernommenen Konzeption des Eigentumseingriffs des Art. 1 ZP1/EMRK liegt ein Eingriff in den Schutzbereich vor, wenn eine eigentumsfähige Position entzogen oder ihre Nutzung, Verfügung oder Verwertung Beschränkungen unterworfen wird.<sup>1489</sup> Auch mittelbar belastende Maßnahmen, wie die negativen Auswirkungen von Sanktionsmaßnahmen auf die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer, hat der EuGH als Beeinträchtigung der Eigentumsrechte angesehen.<sup>1490</sup>

Von der Eigentumsentziehung sind Beschränkungen zu unterscheiden, die nur die Nutzung des Eigentums zeitlich, räumlich oder sachlich beschränken.<sup>1491</sup> Der EuGH differenziert – in Anlehnung an Art. 1 ZP1/EMRK – zwischen Eigentumsentzug und Ausübungsbeschränkung, wobei ersterer nur unter engen Voraussetzungen und grundsätzlich nur gegen Entschädigung zulässig ist.<sup>1492</sup> Auch wenn der EuGH sich bisher nicht ausdrücklich zur Frage der Abgrenzungskriterien zwischen Enteignung und Eigentumsbeschränkung geäußert hat, kann aus der bestehenden Rechtsprechung, insbesondere aus den Ausführungen in der Rechtssache *Hauer* – eine Enteignung liege solange nicht vor, wie es dem Eigentümer unbenommen bleibe, über sein Gut zu verfügen und es jeder anderen, nicht untersagten Nutzung zuzuführen – auf eine formale Betrachtungsweise geschlossen werden.<sup>1493</sup> Der EuGH differenziert danach, ob die Beeinträchtigung darauf gerichtet ist, dem Eigentümer sein Recht zu entziehen, oder ob sie bezweckt, dessen Ausübung zu beschränken,<sup>1494</sup> und stellt damit wie das Bundesverfassungsgericht auf die Finalität der Maßnahme als entscheidendes Abgrenzungskriterium ab.<sup>1495</sup> Maßgeblich ist demnach der Zweck der Maßnahme, nicht ihre Wirkung, also ihre Intensität. Eine Enteignung liegt deshalb nur vor bei staatlichen Maßnahmen, die darauf gerichtet sind, das Recht des Eigentümers in Gestalt des Eigentumsgegenstandes selbst, der Verfügungsbefugnis

---

1489 Calliess, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 16 Rn. 16.

1490 EuGH, Urteil vom 30.7.1996 - Rs. C-84/95 (Bosphorus)-, Slg. 1996, I-3953, Rn. 22f.

1491 Calliess, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 16 Rn. 16.

1492 EuGH, Urteil vom 13.12.1979 - Rs. 44/79 (Hauer) -, Slg. 1979, 3727 (3746, Rn. 19).

1493 Calliess, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 16 Rn. 19; Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 161; Rengeling/Szczekalla, Grundrechte in der EU, Rn. 821; Müller-Michaels, Grundrechtlicher Eigentumsschutz in der EU, S. 46.

1494 EuGH, Urteil vom 13.12.1979 - Rs. 44/79 (Hauer) -, Slg. 1979, 3727 (3746).

1495 So auch Müller-Michaels, Grundrechtlicher Eigentumsschutz in der EU, S. 46.

oder sämtlicher Nutzungsmöglichkeiten dauerhaft zu entziehen<sup>1496</sup>, also dem Eigentümer sein Recht zu nehmen<sup>1497</sup> oder in einer Art darüber zu verfügen, die nur dem Eigentümer zusteht<sup>1498</sup>, und Eigentumsrechte in das Eigentum des enteignenden Staates oder in das Eigentum von Dritten zu überführen.<sup>1499</sup> Während Kennzeichen der Enteignung damit der auf die Entziehung von Eigentum gerichtete staatliche Zugriff und der dadurch bewirkte Rechts- und Vermögensverlust sind, bezweckt eine Nutzungsbeschränkung lediglich, die Ausübung des Rechts zu begrenzen.

Über die formelle Enteignung hinaus werden vielfach auch sonstige Eigentumsbeschränkungen, die den Eigentümer wirtschaftlich gesehen faktisch ebenso wie eine formelle Enteignung treffen (*de-facto*-Enteignungen), in Anlehnung an die Rechtsprechung des EGMR<sup>1500</sup> als Eigentumsentziehung eingeordnet.<sup>1501</sup> Allerdings erscheint diese materielle Betrachtung, die letztlich den Umfang des wirtschaftlichen Opfers berücksichtigt<sup>1502</sup>, ausgehend von den vorstehenden Ausführungen nicht schlüssig, wenn lediglich eine enteignende Wirkung im Einzelfall vorliegt.<sup>1503</sup> Bei einer formalen Betrachtung kann sich eine Regelung – beispielsweise eine Embargoverordnung – ungeachtet der unter Umständen enteignenden Wirkung im Einzelfall nicht zugleich als Entziehung und Nutzungsbeschränkung darstellen. Dies wird auch in einer Formulierung des Generalanwaltes Jacobs im Verfahren *Bosphorus* deutlich, der ausführte, die Einschränkung der Eigentümerrechte

1496 Calliess, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten § 16 Rn. 19; siehe allgemein für das Völkerrecht Verdross/Simma, Universelles Völkerrecht, § 1216, S. 805f.

1497 Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 162; a. A. wohl Mittag, Handelsembargo und Entschädigung, S. 144.

1498 Ress, Das Handelsembargo, S. 24; Lindemeyer, Schiffsembargo und Handelsembargo, S. 439.

1499 Heintschel v. Heinegg, in: Ipsen, Völkerrecht, § 47 Rn. 16.

1500 Der EGMR geht von einem Fall des Art. 1 Abs. 1 Satz 2 ZP 1 (Eigentumsentziehung) aus, wenn eine Maßnahme das formal weiterbestehende Eigentum zur Hülse entleert (*de-facto*-Enteignung), vgl. ausführlich dazu Frowein/Peukert, EMRK, Art. 1 ZP1 Rn. 26ff m.w.N.

1501 Calliess, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 16 Rn. 16; siehe zur Rechtslage der EMRK: Gelinsky, Der Schutz des Eigentums gemäß Art. 1 des 1. ZP EMRK, S. 56ff.; Mestmäcker/Engel, Das Embargo gegen Irak und Kuwait, S. 41.

1502 So ausdrücklich Generalanwalt Capotorti in seinem Schlussantrag vom 8.11.1979 in der Rs. 44/79 (Hauer), Slg. 1979, 3752 (3762), der dieses Kriterium für die Frage der Abgrenzung gelten lässt.

1503 So auch Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 162; Müller-Michaels, Grundrechtlicher Eigentumsschutz in der EU, S. 45f.

der Firma *Bosphorus* sei „in ihren Auswirkungen schwer von einem vorübergehenden Entzug der Rechte zu unterscheiden“<sup>1504</sup>. Auch der EGMR verneinte in diesem Fall im übrigen eine Enteignung. Klare Äußerungen des EuGH hierzu fehlen vor allem deshalb, weil er regelmäßig keine dogmatisch präzise Grundrechtsprüfung durchführt, sondern – so auch in der Sache *Bosphorus* – sogleich auf die Verhältnismäßigkeitsprüfung und damit die Rechtfertigung durchgreift.<sup>1505</sup> An der formalen Betrachtung wird man ungeachtet neuerer Rechtsprechungsentwicklungen – der EuGH stellt etwa darauf ab, inwieweit dem Inhaber des eingeschränkten Eigentumsrechts noch eine Verfügungs- und Nutzungsbefugnis verbleibt<sup>1506</sup> – festhalten können, weil diese einem Abstellen auf die Finalität nicht entgegenstehen und die Ausführungen darüber hinaus regelmäßig die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne bzw. die Frage der Wahrung des Wesensgehaltes betreffen.<sup>1507</sup> Eine Qualifizierung einer Maßnahme als Enteignung hat der EuGH bisher jedenfalls nie vorgenommen; für eine Enteignung dürfte der Gemeinschaft auch wohl die Kompetenz fehlen.<sup>1508</sup>

### (c) Rechtfertigung

Der EuGH sieht Beschränkungen des Eigentums als gerechtfertigt an, sofern die in der Regelung enthaltenen Einschränkungen tatsächlich dem allgemeinen Wohl dienenden Zielen der Gemeinschaft entsprechen und nicht einen im Hinblick auf den verfolgten Zweck unverhältnismäßigen, nicht tragbaren Eingriff in die Vorrechte des Eigentümers darstellen, der das Eigentumsrecht in seinem Wesensgehalt antastet.<sup>1509</sup> Er greift also insofern auf das Verhält-

---

1504 EuGH, Urteil vom 30.7.1996 - Rs. C-84/95 -, Slg. 1996, I-3953 (Rn. 63).

1505 EuGH, Urteil vom 30.7.1996 - Rs. C-84/95 -, Slg. 1996, I-3953 (Rn. 21ff.); Calliess, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 16 Rn. 21, spricht von einer „Flucht in die Verhältnismäßigkeitsprüfung, die der Entwicklung einer in Schutzbereich, Schranken und Rechtfertigung ausdifferenzierten europäischen Eigentumsdogmatik abträglich ist“.

1506 EuGH, Urteil vom 10.1.1992 - Rs. C-177/90 (Kühn)-, Slg. 1992, I-35(65, Rn. 17); ähnlich EuGH, Urteil vom 15.2.1996 - Rs. C-63/93 (Fintan Duff) -, Slg. 1996, I-569 (611 Rn. 30); EuGH, Urteil vom 15.4.1997 - Rs. C-22/94 (Irish Farmers Association) -, Slg. 1997, I-1809 (1840).

1507 So etwa in EuGH, Urteil vom 10.1.1992 - Rs. C-177/90 (Kühn)-, Slg. 1992, I-35(65, Rn. 17): Eigentumsrecht durch Milchquoten nicht in seinem Wesensgehalt angetastet, da es den betreffenden Wirtschaftsteilnehmern unbenommen bleibe, im fraglichen Betrieb etwas anderes als Milch zu erzeugen.

1508 Vgl. dazu Schilling, EuGRZ 1998, 177 (179, Fn. 31).

1509 EuGH, Urteil vom 13.12.1979 - Rs. 44/79 (Hauer) -, Slg. 1979, 3727 (3747, Rn. 23); EuGH, Urteil vom 13.7.1989 - Rs. 5/88 (Wachauf) -, Slg. 1989, 2609 (2639); EuGH, Urteil vom 22.10.1991 - Rs. C-44/89 (von Deetzen II) -, Slg. 1991,

nismäßigkeitsprinzip zurück, das als allgemeiner Rechtsgrundsatz – basierend auf den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten – anerkannt und inzwischen in Art. 5 Abs. 3 EG verankert ist.<sup>1510</sup> Auch der EGMR nimmt im Rahmen der Rechtfertigung von Eigentumseingriffen nach Art. 1 Abs. 2 ZP1/EMRK eine Abwägung vor zwischen den angewendeten Mitteln und dem verfolgten Ziel.<sup>1511</sup>

In deutlicher Anlehnung an die aus dem deutschen Recht vertrauten Formeln<sup>1512</sup> bejaht der EuGH die Verhältnismäßigkeit, wenn die Maßnahmen zur Erreichung der zulässigerweise mit der fraglichen Regelung verfolgten Ziele geeignet und erforderlich sind. Dabei ist, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen; ferner müssen die auferlegten Belastungen in angemessenem Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen.<sup>1513</sup> Der EuGH geht also vom dreigliedrigen Schema Geeignetheit, Erforderlichkeit, Angemessenheit aus.<sup>1514</sup> Es ist also zunächst erforderlich, dass dem Gemeinwohl dienende Zwecke verfolgt werden. Ob das mit Blick auf die Regelungen des Rechtsaktes und dessen Begründungserwägungen ermittelte Ziel dem Allgemeinwohl dient, ist unter Anlegung eines europäischen Maßstabes anhand der Bestimmungen der Verträge zu überprüfen.<sup>1515</sup> Der Maßstab ist sehr weit zu sehen. Unter Einbeziehung der Rechtsprechung des EGMR – auch Art. 1 Abs. 1 Satz 2 ZP1/EMRK verwendet den Begriff des öffentlichen Interesses – dienen letztlich wohl alle Maßnahmen, die legitime politische Ziele verfolgen, sei es auf wirtschaftlichem, sozialem oder sonstige öffentliche Belange betref-

---

I-5119 (5157); EuGH, Urteil vom 5.10.1994 - Rs. C-280/93 (Bananen) -, Slg. 1994, I-4973 (5065); EuGH, Urteil vom 13.12.1994 - Rs. C-306/93 (Winzersekt) -, Slg. 1994, I-5555 (5581).

1510 Vgl. zum Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in der Rechtsprechung der Gerichte der Gemeinschaft Pache, NVwZ 1999, 1033ff.

1511 Vgl. EGMR, Urteil vom 30.6.2005 - 45036/98 (Bosphorus) -, NJW 2006, 197, Rn. 149.

1512 Wegener, in: Calliess/Ruffert, Art. 220 EG, Rn. 31.

1513 EuGH, Urteil vom 11.7.1989 - Rs. 265/87 (Schräder) -, Slg. 1989, 2237 (2269, Rn. 21); EuGH, Urteil vom 24.9.1985 - Rs. 181/84 (Man/Sugar) -, Slg. 1985, 2889 (2903, Rn. 20); EuGH, Urteil vom 16.10.1991 - Rs. C-26/90 (Wünsche) -, Slg. 1991, 4961 (4976f.); EuG, Urteil vom 10.7.1991 - Rs. T-76/89 (ITP/Kommission) - Slg. 1991, II-575 (611f.); vgl. dazu auch Pache, NVwZ 1999, 1033 (1036).

1514 EuGH, Urteil vom 11.7.1989 - Rs. 265/87 (Schräder) -, Slg. 1989, 2237 (2269, Rn. 21); EuGH, Urteil vom 13.11.1990 - Rs. C-331/88 (Fedesa) -, Slg. 1990, I-4023 (4063, Rn. 13).

1515 Vgl. hierzu Calliess, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 16 Rn. 27; s. auch EuGH, Urteil vom 13.12.1979 - Rs. 44/79 (Hauer) -, Slg. 1979, 3727 (3747ff.).

fendem Gebiet, dem Allgemeininteresse.<sup>1516</sup> Der EuGH hat in seiner Rechtsprechung etwa fast alle wirtschaftspolitischen Erwägungen ausreichen lassen.<sup>1517</sup> Die Maßnahme muss ferner geeignet sein, d.h. das mit ihr verfolgte Ziel überhaupt erreichen können.<sup>1518</sup> Die weiter nötige Erforderlichkeit bedeutet nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass das gestellte Ziel nicht mit einer weniger einschneidenden Beschränkung der wirtschaftlichen Betätigung erreicht werden kann.<sup>1519</sup> Eine Verletzung der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne schließlich liegt vor, wenn eine Rechtshandlung für bestimmte Betroffene eine Belastung enthält, die im Verhältnis zu den im Zusammenhang der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse und der verfügbaren Mittel konkret festzustellenden Erfordernissen als übermäßig einzuordnen ist.<sup>1520</sup>

Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung ist zu berücksichtigen, dass der EuGH bei der Beurteilung äußerst großzügig verfährt<sup>1521</sup> und dabei vor allem allein eine abstrakte, von der Grundrechtsprüfung losgelöste Prüfung ohne Abstellen auf den konkreten Einzelfall vornimmt.<sup>1522</sup> Er geht darüber hinaus inzwischen nicht mehr nur bei der Frage der Geeignetheit<sup>1523</sup>, sondern bei allen drei Stufen – wie im übrigen auch der EGMR<sup>1524</sup> – von einem

---

1516 Calliess, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 16 Rn. 27; vgl. EGMR, Urteil vom 21.2.1986 - Nr. 3/1984/75/119 (James) -, EuGRZ 1988, 342 (344).

1517 Grabitz/von Bogdandy/Nettesheim, Europäisches Außenwirtschaftsrecht, S. 74.

1518 Vgl. etwa EuGH, Urteil vom 26.6.1980 - Rs. 808/79 (Pardini) -, Slg. 1980, 2103 (2120, Rn. 17).

1519 EuGH, Urteil vom 11.7.1989 - Rs. 265/87 (Schräder) -, Slg. 1989, 2237 (2269, Rn. 21); EuGH, Urteil vom 24.9.1985 - Rs. 181/84 (Man/Sugar) -, Slg. 1985, 2889 (2903, Rn. 20); EuGH, Urteil vom 16.10.1991 - Rs. C-26/90 (Wünsche) -, Slg. 1991, 4961 (4976f.); EuG, Urteil vom 10.7.1991 - Rs. T-76/89 (ITP/Kommission) - Slg. 1991, II-575 (611f.).

1520 Vgl. auch EuGH, Urteil vom 5.7.1977 - Rs. 114/76 (Bela-Mühle)-, Slg. 1977, 1211 (1221).

1521 Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 163; Epping, Außenwirtschaftsfreiheit, S. 580; Schilling, EuZW 1991, 310 (311f.); Petersmann, EuZW 1997, 325 (329).

1522 EuGH, Urteil vom 29.4.1999 - Rs. C-293/97(Nitratrüchtlinie)-, Slg. 1999, I-2603 (Rn. 46-50, 57); vgl. dazu Calliess, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 16 Rn. 28ff.; Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 166.

1523 Vgl. insoweit zunächst EuGH, Urteil vom 11.7.1989 - Rs. 265/87 (Schräder) -, Slg. 1989, 2237 (2270, Rn. 22).

1524 Auch der EGMR nimmt bei Eigentumseingriffen einen „margin of appreciation“ an, vgl. Urteil vom 8.7.1986 - Nr. 2/1984/74/112-118 (Lithgow) -, EuGRZ 1988, 350

weiten Ermessen der Rechtsetzungsorgane aus und nimmt unter Anwendung eines Offensichtlichkeitsmaßstabes seine eigene Kontrollkompetenz erheblich zurück.<sup>1525</sup> So beschränkt sich die Verhältnismäßigkeitsprüfung regelmäßig auf die Prüfung, ob das verfolgte Eingriffsziel berechtigt ist, ohne hierbei Grad und Intensität der individuellen Betroffenheit einzubeziehen.<sup>1526</sup> In der Rechtssache *Hauer* etwa prüft der EuGH nur allgemein, ob zwischen den in der Verordnung vorgesehenen Maßnahmen und dem angestrebten Ziel ein angemessenes Verhältnis besteht<sup>1527</sup>, statt die mit den Maßnahmen verbundenen Belastungen der Klägerin ins Verhältnis zum Zweck der Verordnung zu stellen. Auch sieht der Gerichtshof sich nicht befugt, die Beurteilung des Rates in der Frage, ob die vom Gemeinschaftsgesetzgeber gewählten Maßnahmen mehr oder weniger angemessen sind, durch seine eigene Beurteilung zu ersetzen, wenn der Beweis nicht erbracht sei, dass diese Maßnahmen zur Verwirklichung des verfolgten Zieles offensichtlich ungeeignet waren.<sup>1528</sup>

Zwar darf der Wesensgehalt nicht angetastet werden, d.h. eine eigentumsbeschränkende Gemeinschaftsmaßnahme darf grundsätzlich nicht zu einem Entzug des Eigentums oder dessen freier Nutzung führen<sup>1529</sup> oder es dem Betroffenen durch die fragliche Beschränkung praktisch unmöglich machen, seiner wirtschaftlichen Tätigkeit nachzugehen<sup>1530</sup>. Der EuGH versteht die

---

(358); siehe zum weiten Spielraum auch jüngst EGMR, Urteil vom 30.6.2005 - 45036/98 (*Bosphorus*) -, NJW 2006, 197, Rn. 149.

1525 Siehe nur EuGH, Urteil vom 5.10.1994 - Rs. C-280/93 (*Bananen*) -, Slg. 1994, I-4973 (5070, Rn. 95); vgl. dazu auch Friese, *Kompensation von Embargoschäden*, S. 167; vgl. aber auch schon EuGH, Urteil vom 28.10.1982 - Rs. 52/81 (*Faust/Kommission*) -, EuGH, Slg. 1982, 3745 (3761, Rn. 21f.), in dem die Verhältnismäßigkeit allein deshalb bejaht wurde, weil die Gemeinschaft mit ihrer Änderung der Außenhandelspolitik legitime Ziele erreichen wolle. Siehe dazu auch Pache, *NVwZ* 1999, 1033 (1039f.).

1526 Vgl. insoweit etwa EuGH, Urteil vom 5.10.1994 - Rs. C-280/93 (*Bananen*) -, Slg. 1994, I-4973 (5065, Rn. 89f, 91, 94); EuGH, Urteil vom 13.12.1994 - Rs. C-306/93 (*Winzersekt*) -, Slg. 1994, I-5555 (5581f.); siehe dazu auch Calliess, in: Ehlers (Hrsg.), *Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten*, § 17 Rn. 33.

1527 Vgl. etwa EuGH, Urteil vom 13.12.1979 - Rs. 44/79 (*Hauer*) -, Slg. 1979, 3727 (3747, Rn. 23).

1528 EuGH, Urteil vom 5.10.1994 - Rs. C-280/93 (*Bananen*) -, Slg. 1994, I-4973 (5070, Rn. 95).

1529 EuGH, Urteil vom 6.12.1984 - Rs. 59/83 (*Biovilac*) -, Slg. 1984, 4057 (4079, Rn. 22).

1530 EuGH, Urteil vom 3.12.1998 - Rs. C-368/96 (*Generics*) -, Slg. 1998, I-8001 (8029, Rn. 85).

Wesensgehaltsgarantie allerdings relativ.<sup>1531</sup> Auch (materiell) enteignend wirkende Maßnahmen sind nicht absolut unzulässig. Es handelt sich damit nicht um eine feste äußerste Grenze, an die etwa Art. 19 Abs. 2 GG Grundrechtseingriffe bindet.<sup>1532</sup> Schon in der Rechtssache *Hauer* verwendet der EuGH den Begriff nicht entsprechend deutschem Grundrechtsverständnis<sup>1533</sup>: Er wendet ihn auch auf eine Nutzungsbeschränkung an und verneint eine Verletzung des Wesensgehalts mit der Begründung, es liege keine un gerechtfertigte Beschränkung vor.<sup>1534</sup> Der EuGH sieht selbst Substanzeingriffe als zulässig an, soweit entsprechende Härtefallklauseln (etwa Übergangs-, Dispens- und Entschädigungsbestimmungen) existieren.<sup>1535</sup> Der Wesensgehaltsgarantie kommt damit neben dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz letztlich keine eigene Bedeutung zu.<sup>1536</sup> In jüngerer Zeit erwähnt der Gerichtshof das Wesensgehaltserfordernis vielfach gar nicht mehr.<sup>1537</sup> In der Sache *Bosphorus* etwa, in der der EuGH trotz des mit der Beschlagnahme des Flugzeuges – das die klagende Firma von der staatlichen jugoslawischen Fluggesellschaft geleast hatte – verbundenen Verlustes jeglicher Nutzungsmöglichkeiten keinen Eingriff in den Wesensgehalt annahm, fand der Begriff keine Verwendung. Der EuGH führte nur aus, angesichts des für die internationale Völkergemeinschaft derart grundlegenden, dem Gemeinwohl dienenden Zieles sei die Beschlagnahme nicht als unangemessen oder unverhältnismäßig anzusehen.<sup>1538</sup> Im Verfahren *Invest Import* blieben die kla-

---

1531 Urteil vom 22.10.1991 - Rs. C-44/89 (von Deetzen II) -, Slg. 1991, I-5119 (5157); EuGH, Urteil vom 13.12.1979 - Rs. 44/79 (*Hauer*) -, Slg. 1979, 3727 (3749, Rn. 30); Calliess, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 16 Rn. 27; Kingreen, in: Calliess/Ruffert, Art. 6 EUV, Rn. 76; kritisch zu dieser Rechtsprechung auch Grabitz/von Bogdandy/Nettesheim, Europäisches Außenwirtschaftsrecht, S. 74. In der Rs. Kühn stellt der EuGH zwar darauf ab, ob dem Eigentümer noch eine andere Nutzung des Eigentums verbleibt, ordnet die Wesensgehaltsprüfung allerdings der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu (EuGH, Urteil vom 10.1.1992 - Rs. C-177/90 (*Kühn*) -, Slg. 1992, I-35 (64, Rn. 17).

1532 So auch Mestmäcker/Engel, Das Embargo gegen Irak und Kuwait, S. 43.

1533 Mestmäcker/Engel, Das Embargo gegen Irak und Kuwait, S. 43, Fn. 169.

1534 EuGH, Urteil vom 13.12.1979 - Rs. 44/79 (*Hauer*) -, Slg. 1979, 3727 (3749, Rn. 30).

1535 Vgl. die Bananenmarktentscheidung EuGH, Urteil vom 26.11.1996 - Rs. C-68/95 (*T. Port*) -, Slg. 1996, I-6065 (Rn. 26ff.); siehe aber auch schon EuGH, Urteil vom 13.7.1989 - Rs. 5/88 (*Wachauf*) -, Slg. 1989, 2609 (2639f.).

1536 Epping, Außenwirtschaftsfreiheit, S. 584; Kingreen, in: Calliess/Ruffert, Art. 6 EU, Rn. 76; Pache, NVwZ 1999, 1033 (1037).

1537 Siehe dazu näher bei der Prüfung des Einfrierens unten (3).

1538 EuGH, Urteil vom 30.7.1996 - Rs. C-84/95 (*Bosphorus*) -, Slg. 1996, I-3953, Rn. 26.

genden Unternehmen – die den Regierungen Jugoslawiens/Serbiens zugeordnet worden und deshalb von den Sanktionsmaßnahmen betroffen waren – mit ihrer Berufung auf die Verletzung des Wesensgehaltes ihres Eigentumsrechts, da sie ungeachtet ihres formalen Fortbestehens zum Nichtstun verurteilt seien und demnächst schließen müssen, erfolglos.<sup>1539</sup> Der EuGH schloss sich ohne Erwähnung der Wesensgehaltsgarantie im Ergebnis der Vorinstanz an, die einen Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht hatte feststellen können.<sup>1540</sup>

Insgesamt ist der Umfang des individuellen (Eigentums-)Grundrechtsschutzes nach der Rechtsprechung des EuGH als gering einzuschätzen. Die eingeschränkte grundrechtliche Kontrolldichte – die dazu geführt hat, dass die Berufung auf das Eigentumsgrundrecht bisher noch nie erfolgreich war – ist zu Recht in weiten Teilen des Schrifttums auf erhebliche Kritik gestoßen.<sup>1541</sup> Kritisch ist insbesondere zu bewerten, dass der EuGH den Kontrollmaßstab auf offensichtlich unverhältnismäßige Grundrechtsbeeinträchtigungen reduziert hat<sup>1542</sup> und im Rahmen der Grundrechtsprüfung auf die – regelmäßig abstrakt vorweg erörterte – allgemeine Verhältnismäßigkeit Bezug nimmt, ohne das individuelle Grundrechtsinteresse des Betroffenen in die Abwägung einzubeziehen<sup>1543</sup>. Dass der EuGH damit insgesamt dem politischen Gestaltungsspielraum Vorrang vor dem grundrechtlichen Individualinteresse einräumt und keine konkrete Einzelfallprüfung vornimmt, ist mit der Grundrechtsdogmatik nicht in Einklang zu bringen. Denn die Verhältnismäßigkeit eines Grundrechtseingriffs kann nicht durch ein pauschales Abstellen etwa auf die Gruppe der Eigentümer insgesamt, sondern nur unter Berücksichtigung und Abwägung von Regelungsziel und Regelungseingriff

---

1539 EuGH, Beschluss vom 13.11.2000 - Rs. C-317/00 P (R) (Invest Import) -, Slg. 2000, I-9541 (Rn. 25).

1540 EuGH, Beschluss vom 13.11.2000 - Rs. C-317/00 P (R) (Invest Import) -, Slg. 2000, I-9541 (Rn. 61); EuG, Beschluss vom 2.8.2000 - Rs. T-189/00 (R) (Invest Import) -, Slg. II-2993 (Rn. 37f.).

1541 Vgl. etwa Calliess, in: Ehlers (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 17 Rn. 31ff.; Grabitz/von Bogdandy/Nettesheim, Europäisches Außenwirtschaftsrecht, S. 74; Nettesheim, EuZW 1995, 106ff.; Stein, EuZW 1998, 261f.; Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 167.

1542 Siehe nur EuGH, Urteil vom 11.7.1989 - Rs. 265/87 (Schräder) -, Slg. 1989, 2237 (2270); EuGH, Urteil vom 5.10.1994 - Rs. C-280/93 (Bananen) -, Slg. 1994, I-4973 (5068ff); EuGH, Urteil vom 13.12.1994 - Rs. C-306/93 (Winzersekt) -, Slg. 1994, I-5555 (5581).

1543 Vgl. dazu auch Pache, NVwZ 1999, 1033 (1040); Ress, Das Handelsembargo, S. 370 m.w.N.; Nettesheim, EuZW 1995, 106ff.

im konkreten Einzelfall ermittelt werden.<sup>1544</sup> Ungeachtet eines zweifellos bestehenden erheblichen Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers im wirtschaftsrechtlichen Bereich<sup>1545</sup> lässt der Offensichtlichkeitsmaßstab des EuGH die Verhältnismäßigkeitsprüfung und damit auch die Grundrechtsprüfung ins Leere laufen.<sup>1546</sup> Ferner erscheint insbesondere bei der Abwägung im Rahmen der Angemessenheitsprüfung eine reduzierte gerichtliche Kontrolle nicht geboten, weil es hier gerade auf ein angemessenes Verhältnis zwischen den Abwägungsgütern im Einzelfall ankommt.<sup>1547</sup> Indem der EuGH pauschal auf die Wichtigkeit eines Gemeinschaftszieles abstellt<sup>1548</sup>, finden Individualinteressen, d.h. das Gewicht derselben und die Eingriffstiefe im Verhältnis zu den Interessen der Allgemeinheit, nicht die für einen effektiven Grundrechtsschutz erforderliche Berücksichtigung.<sup>1549</sup>

## **(2) Eigentumsrechte Dritter**

Ausgehend von den zuvor dargestellten Maßstäben ist nunmehr zu untersuchen, ob und inwiefern die Terrorismussanktionen Eigentumsrechte Dritter verletzen. Eine Eigentumsverletzung scheidet danach allerdings von vornherein aus, soweit dritte Wirtschaftsteilnehmer, insbesondere Unternehmen, sich auf kaufmännische Interessen oder Aussichten, Erwartungen und Gewinnchancen sowie das Vermögen als solches berufen, weil diese mangels rechtlicher Zuweisung nicht von der Eigentumsgewährleistung erfasst werden.

### **(a) Forderungen aus laufenden Verträgen**

Als möglicherweise verletzte Eigentumspositionen kommen allerdings privatrechtliche Forderungen in Betracht, die bei einem Eingriff in abgeschlossene, d.h. bereits vor Einführung der Beschränkungen zustande gekommene, aber noch nicht abgewickelte Verträge betroffen sind. Dass Altverträge vom

---

1544 Vgl. hierzu auch Calliess, in: Ehlers (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 17 Rn. 33.

1545 Siehe dazu auch Zuleeg, NJW 1997, 1201 (1203).

1546 Vgl. kritisch zu diesen Aspekten des Bananenmarkturteils auch Ruffert, in: Ehlers (Hrsg.): Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 16 Rn. 39.

1547 So auch Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 170.

1548 EuGH, Urteil vom 30.7.1996 - Rs. C-84/95 (Bosphorus) -, Slg. 1996, I-3953, Rn. 21ff.: Beendigung der Kriegszustände im ehemaligen Jugoslawien; EuGH, Urteil vom 17.7.1997 - Rs. C-183/95 (Affish)-, Slg. 1997, I-4315 (4375, Rn. 42f.): Vorrangigkeit der Volksgesundheit; EuG, Urteil vom 28.4.1998 - Rs. T-184/95 (Dorsch Consult) -, Slg. 1998, II-667 (699): Beendigung der Invasion und Besetzung Kuwaits.

1549 So auch Nettesheim, EuZW 1995, 106; Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 172.

Geltungsbereich der EG-Verordnungen Nr. 2580/2001 und Nr. 881/2002 – mit gewissen Ausnahmen zugunsten der Gelisteten – erfasst werden, ist bereits festgestellt worden.<sup>1550</sup> Dass beide Verordnungen bestehende Verträge nicht unwirksam werden lassen, sondern nur tatsächliche Vermögensverlagerungen zwischen Dritten und Gelisteten ausgeschlossen sind, spricht dafür, dass es sich hierbei um keinen Eigentumsentzug im Sinne einer Enteignung, sondern eine bloße Eigentumsbeschränkung handelt.<sup>1551</sup> Das an Dritte adressierte Bereitstellungsverbot betrifft nur die Ausführungshandlungen. Auch die aus dem Einfrieren der Vermögenswerte resultierende Uneinbringlichkeit existierender Forderungen stellt keine zielgerichtete Aufhebung von Eigentumsrechten, sondern nur eine inhaltliche Begrenzung vertraglicher Rechte dar. Wegen der Unberührtheit des vertraglichen Verhältnisses ist die Substanz eigentumskräftig geschützter Positionen nicht betroffen. Ist allein entscheidend, dass die Sanktionen selbst weder unmittelbar noch mittelbar den Entzug von Eigentumspositionen Dritter zum Ziel haben<sup>1552</sup>, können etwaige gravierende Schäden, die einem Unternehmen entstehen, nicht zur Einordnung als Eigentumsentziehung führen. Der mit den sicherheits- und außenpolitisch motivierten Beschränkungen einhergehende Entzug von begründeten Forderungsrechten ist bloße zur Erreichung des Beschränkungsziels in Kauf genommene Nebenfolge.<sup>1553</sup> Die Sanktionsmaßnahmen führen auch nicht dazu, dass private Eigentumspositionen auf einen neuen Rechtsinhaber übergehen.<sup>1554</sup> Bei formaler Betrachtung<sup>1555</sup> liegt also bei Dritten keine Eigentumsentziehung, sondern nur eine Ausgestaltung von Eigentumsrechten vor.<sup>1556</sup> Diese Einordnung lässt sich im übrigen unter – wegen insoweit ähnlicher Strukturen in der europäischen und deutschen Eigentumsdogmatik zulässigem – Rückgriff auf deutsche verfassungsrechtliche

---

1550 Vgl. dazu oben C.I.2.d.

1551 So für das Verbringungsverbot beim Handelsembargo auch Petersmann, ZVglRWiss 80 (1981), 1 (11f.); ähnlich Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 162; Gornig, JZ 1990, 113 (120); kritisch dazu Neumann, Internationale Handelsembargos und privatrechtliche Verträge, S. 108f.

1552 So auch Mittag, Handelsembargo und Entschädigung, S. 145, für Embargos im allgemeinen.

1553 So für den Eingriff in laufende Verträge durch das deutsche Außenwirtschaftsrecht und Art. 14 GG: Epping, Außenwirtschaftsfreiheit, S. 507.

1554 Vgl. zu diesem Argument für eine bloße Eigentumsbeschränkung Häde, BayVBl. 1991, 485 (490), im Anschluss daran Neumann, Internationale Handelsembargos und privatrechtliche Verträge, S. 185.

1555 Kritisch dazu Mestmäcker/Engel, Das Embargo gegen Irak und Kuwait, S. 41.

1556 So auch für das deutsche Recht schon BT-Drs. 3/2386; siehe dazu auch Hocke/Berwald/Maurer/Friedrich, AWG, § 2 Anm. 6 m.w.N.

Grundsätze auch damit begründen, dass gefahrenabwehrende Normen wie die außenwirtschaftsrechtlichen Normen des speziellen Gefahrenabwehrrechts stets als eigentumsbegrenzende Normen einzuordnen sind.<sup>1557</sup> Denn in diesen Fällen geht die öffentliche Gewalt nicht aus eigenem Interesse am Eigentumsgegenstand gegen den Eigentümer vor, wird also nicht im Blick auf die Eigentumsentziehung tätig, sondern erfüllt die Pflicht der Abwehr von Gefahren für die Allgemeinheit, bei der der Angriff auf das Privateigentum notwendige Nebenwirkung ist.<sup>1558</sup>

Beschränkungen, die sich – wie hier die Zahlungs- und sonstigen Verfügungsverbote – derart auf bereits vor Inkrafttreten der Regelungen abgeschlossene, aber noch nicht abgewickelte Rechtsgeschäfte erstrecken, sind Eingriffe mit unechter Rückwirkung.<sup>1559</sup> Sie lassen die Verträge als solche unberührt, schränken aber die noch ausstehende Vertragserfüllung ein und verletzen mit der Beeinträchtigung vermögenswerter Positionen zugleich das grundsätzlich schützenswerte Vertrauen auf die Beibehaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen, unter denen die Verträge abgeschlossen worden sind. Die umstrittenen Fragen, ob Eingriffe – auch in existierende Rechte – durch Embargos zu den typischen und daher einzukalkulierenden Risiken eines im Außenhandel tätigen Unternehmens gehören<sup>1560</sup> und ob auch wegen der in Art. 301 EG zum Ausdruck kommenden Wertung Außenhandelsforderungen als Eigentumsposition bei der Abwägung im Rahmen der Verhältnismäßigkeit ein verringertes Gewicht zukommt<sup>1561</sup>, das Eigentumsrecht insoweit also von vornherein mit der Möglichkeit von Einschränkungen des

---

1557 Vgl. etwa BVerfG, Beschluss vom 17.11.1966 - 1 BvL 10/61 -, BVerfGE 20, 351 (359); BVerwG, Urteil vom 24.6.1971 - BVerwG I C 39.67 - BVerwGE 38, 209 (218); BGH, Urteil vom 20.1.1966 - III ZR 109/64 -, BGHZ 45, 23 (25); Ossenbühl, Staatshaftungsrecht, 4. Teil, II 5, S. 199; kritisch dazu Epping, Außenwirtschaftsfreiheit, S. 505.

1558 BVerfG, Beschluss vom 17.11.1966 - 1 BvL 10/61 -, BVerfGE 20, 351 (359).

1559 Vgl. hierzu und zur Rückwirkung im Europarecht i.allg. Kadelbach, JZ 1993, 1134 (1139); s. auch Hocke/Berwald/Maurer/Friedrich, AWG, § 2 Anm. 5; Reuter, Außenwirtschafts- und Exportkontrollrecht, Rn. 759; Mittag, Handelsembargo und Entschädigung, S. 147ff.; Neumann, Internationale Handelsembargos und privatrechtliche Verträge, S. 180; Putzier, Die Ermächtigungen des Außenwirtschaftsgesetzes, S. 34, 123; Epping, in: Wolfgang/Simonsen, AWR-Kommentar, Verfassungsrechtliche Einflüsse, Rn. 6.

1560 Vgl. dafür nur Hocke/Berwald/Maurer/Friedrich, § 2 AWG Rn. 6; Hellmann, Das Irak-Embargo als Schadensursache, S. 185; Kadelbach, JZ 1993, 1134 (1140) – für Länder in Krisenregionen; kritisch dazu Epping, Außenwirtschaftsfreiheit, S. 222f., 250ff., 591; Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 219ff.; Mestmäcker/Engel, Das Embargo gegen Irak und Kuwait, S. 47.

1561 Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 171.

Außenwirtschaftsverkehrs belastet ist<sup>1562</sup>, oder ob vielmehr der einzelne vor dem Hintergrund der Außenwirtschaftsfreiheit grundsätzlich auf den Bestand seiner Dispositionen vertrauen und nicht auf eine Risikovorsorge durch entsprechende Vertragsgestaltungen oder den Abschluss staatlicher Ausführungsgewährleistungen (HERMES-Deckung<sup>1563</sup>) verwiesen werden kann<sup>1564</sup>, sind hier<sup>1565</sup> schon deshalb unerheblich, weil die Beschränkungen gar nicht auf den Außenwirtschaftsverkehr bezogen und damit nicht einem allgemeinen Außenhandelsrisiko zuzuordnen sind. Auch waren derartige Maßnahmen in Bezug auf gelistete Individuen ohne staatlichen Bezug im allgemeinen und die Einbeziehung konkreter Personen im besonderen für Unternehmen nicht vorher- und absicherbar und unterscheiden sich auch damit vom Regelfall des Länderembargos.

Trotz fehlender Vorhersehbarkeit sind Eingriffe in laufende Verträge zulässig, wenn diese wegen solcher Interessen des Gemeinwohls notwendig sind, die noch schwerer wiegen als das Vertrauen in den Bestand der einmal abgeschlossenen Verträge.<sup>1566</sup> Rechtsakte mit unechter Rückwirkung sind zulässig, soweit bei einer Abwägung die zur Regelung führenden öffentlichen Belange die Interessen des einzelnen überwiegen.<sup>1567</sup> Nur wenn diese Abwägung ergibt, dass das Vertrauen auf die Fortgeltung der bestehenden Lage nachrangig ist, weil die Beeinträchtigung bestehender Verträge über die gegen Neuverträge gerichteten Eingriffe hinaus zur Zweckerreichung erforderlich ist, ist die Regelung zulässig. Die Vertrauensschutzproblematik<sup>1568</sup> verengt sich damit auf die Verhältnismäßigkeitsfrage<sup>1569</sup>, weshalb der durch den

---

1562 In diesem Sinne für das deutsche Recht Putzier, Die Ermächtigungen des Außenwirtschaftsgesetzes, S. 37.

1563 Vgl. Zur Möglichkeit der Schadensabdeckung durch Hermes-Deckungen Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 41ff.

1564 So Epping, in: Wolfgang/Simonsen, AWR-Kommentar, Verfassungsrechtliche Einflüsse, Rn. 19; anders (eine Pflicht zur Absicherung bejahend) Schneider, Wirtschaftssanktionen, S. 173; Petersmann, ZVglRWiss 80 (1981), 1 (12).

1565 Systematisch wird man diesen Gesichtspunkt ohnehin eher der Schadenszurechnung bei der Frage eines Schadensersatzanspruches zuordnen müssen - anknüpfend an die Rechtsprechung des EuGH, eine Haftung komme nur in Betracht, wenn der Schaden über die Grenzen der wirtschaftlichen Risiken hinausgehe, die eine Betätigung in dem betroffenen Wirtschaftszweig mit sich bringe.

1566 Putzier, Die Ermächtigungen des Außenwirtschaftsgesetzes, S. 38.

1567 Häde, BayVBl. 1991, 485 (488); Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 184; Epping, in: Wolfgang/Simonsen, AWR-Kommentar, Verfassungsrechtliche Einflüsse, Rn. 19; Kadelbach, JZ 1993, 1134 (1139).

1568 Siehe dazu D.II.3.d.dd.

1569 Ähnlich für das deutsche Recht: Epping, in: Wolfgang/Simonsen, AWR-Kommentar, Verfassungsrechtliche Einflüsse, Rn. 19; grundlegend zu der im Rahmen des

Vertrauensschutzgrundsatz vermittelte Schutz nicht über den Eigentumschutz hinausgeht.<sup>1570</sup>

Dass die Gemeinschaft mit dem Sperren finanzieller Ressourcen legitime öffentliche Interessen verfolgt und die Terrorismusverordnungen bei generalisierender Betrachtung unter Beachtung des Beurteilungs- und Prognosepielraums der Gemeinschaftsorgane verhältnismäßig sind, ist bereits bei der Prüfung des Merkmals der Erforderlichkeit des Art. 301 EG erörtert worden.<sup>1571</sup> Wenn eine Verordnung der EG aus abstrakt-genereller Perspektive einen angemessenen Ausgleich zwischen den öffentlichen Interessen und denen der Wirtschaftsbeteiligten darstellt, kann sie aber gleichwohl in bestimmten Fällen Grundrechtsträger übermäßig belasten. Vorliegend geht es deshalb um eine (Grundrechts-)Verhältnismäßigkeitsprüfung mit Blick auf bestimmte Personen und Situationen, hier den Verlust von Forderungsrechten.

Die Einbeziehung laufender Vertragsbeziehungen ist nicht nur der Zielerreichung dienlich, sondern auch – ohne dass eine mildere Alternative existierte – erforderlich, um die Wirksamkeit der Terrorismusbekämpfung durch umfassende finanzielle Beschränkungsmaßnahmen zu gewährleisten. Die Wirksamkeit von Wirtschaftssanktionen setzt nicht nur ein zügiges, sondern auch ein umfassendes Handeln voraus. Laufende Verträge können nicht von den Sanktionsmaßnahmen ausgenommen werden, ohne ihnen einen wesentlichen Teil ihrer Wirkung zu nehmen.<sup>1572</sup> Bei der weiter vorzunehmenden Interessenabwägung stellt sich die Frage, ob es den betreffenden Unternehmen zuzumuten ist, dass ihr Interesse an der Durchführung bereits abgeschlossener Verträge hinter das öffentliche Interesse an Sanktionen gegen Terroristen zurücktreten muss. Dem Individualinteresse, dem Schutz des Bestandsinteresses unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes, stehen hier als Gemeinschaftsinteressen die Verhütung weiterer Schäden (in der internationalen Staatenordnung, aber auch für die dadurch betroffenen Einzelnen) durch Terroranschläge und in dem Zusammenhang die Notwendigkeit wirksamer, also lückenloser Bekämpfungsmaßnahmen gegenüber. Wirtschaftliche Interessen sind hoch zu bewerten, insbesondere auch das Vertrauen in die Durchführung bereits abgeschlossener Verträge. Das gemeinschaftsrechtlich ge-

---

Vertrauensschutzgrundsatzes vorzunehmenden Abwägung BVerfG, Beschluss vom 9.2.1983 - 1 BvL 8/80 u.a. - BVerfGE 63, 152 (175f.); BVerfG, Beschluss vom 13.5.1986 - 1 BvR 99, 461/85 - BVerfGE 72, 175 (196).

1570 Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 184.

1571 Siehe dazu oben D.II. 3.a.cc.(3)(b).

1572 So schon Mestmäcker/Engel, Das Embargo gegen Irak und Kuwait, S. 86, für das Embargo gegen Irak und Kuwait.

geschützte Eigentum verleiht dem einzelnen aber nicht das Recht zu einer Nutzung, die den außen- und sicherheitspolitischen Interessen der Gemeinschaft entgegensteht.<sup>1573</sup> Auch wenn die durch die Sanktionen bewirkte Beeinträchtigung laufender Verträge, etwa der (faktische) Forderungsverlust, einen Unternehmer im Einzelfall hart treffen kann, liegt die Einbeziehung laufender Verträge angesichts der überragenden Bedeutung der Terrorismusbekämpfung für die Allgemeinheit – auch unter Berücksichtigung der Schutzpflicht der Staaten für ihre Bürger und der Gewährleistung von Sicherheit<sup>1574</sup> – im überwiegenden öffentlichen Interesse. Würde den Unternehmen die Durchführung der bereits abgeschlossenen Verträge ermöglicht, wäre der angestrebte Zweck der Sanktionsmaßnahmen erheblich gefährdet; für die Verwirklichung des Gemeinschaftsinteresses ist gerade ein sofortiges Inkrafttreten der Regelung auch in Bezug auf noch nicht abgewickelte Rechtsverhältnisse notwendig.

Diese Wertung, dass die wirtschaftlichen Interessen einzelner zugunsten einer wirksamen Terrorismusbekämpfung zurückstehen müssen, entspricht im übrigen der – als Ausfluss des Verhältnismäßigkeitsprinzips einzuordnenden – Vorschrift des § 2 Abs. 3 Satz 3 AWG. Danach sind Beschränkungen in bereits abgeschlossene Verträge zulässig, wenn andernfalls der Beschränkungszweck erheblich gefährdet würde. Ob der mit der Beschränkung verfolgte Zweck ohne Einbeziehung der Altverträge nicht erreicht werden kann, ist etwa unter Ermittlung der zu erwartenden sicherheits- und außenpolitischen Folgen ihrer Freistellung von der Beschränkung festzustellen.<sup>1575</sup>

### **(b) Eingerichteter und ausgeübter Gewerbebetrieb**

Eine andere Beurteilung der eigentumsrechtlichen Grundrechtssituation Dritter könnte sich allerdings ergeben, wenn ein Unternehmen – was theoretisch sogar aus der Uneinbringlichkeit einzelner Forderungen aus Altverträgen resultieren kann – durch die Terrorismussanktionen in seiner Existenz bedroht ist. Hier kommt ein Eingriff in den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb in Betracht. Ein Eingriff in das selbständige Recht am Unternehmen setzt eine Beeinträchtigung seiner Substanz voraus. Dies ist der Fall, wenn ein Unternehmen in Insolvenzgefahr gerät, aber wohl auch schon dann, wenn der Wert des Unternehmens nachhaltig gesenkt wird.<sup>1576</sup> Dabei handelt es sich jedoch um einen derart ungewöhnlichen Einzelfall, dass die-

---

1573 Friese, *Kompensation von Embargoschäden*, S. 170.

1574 Vgl. zur Sicherheitsgewährleistung als Hauptaufgabe des Staates auch Tomuschat, *DÖV* 2006, 357 (358).

1575 Vgl. Hocke/Berwald/Maurer/Friedrich, *AWG*, § 2 Anm. 5.

1576 Friese, *Kompensation von Embargoschäden*, S. 163.

se Auswirkung der Sanktionen in absoluten Ausnahmefällen die Rechtswidrigkeit der abstrakt aus überragenden Gemeinwohlinteressen zulässigen Verordnung grundsätzlich nicht zu begründen vermag. Denn die bei staatenbezogenen Sanktionen diskutierten Fälle von Unternehmen, die sich auf bestimmte Handelszweige bzw. den Handel mit bestimmten Staaten spezialisiert haben und die dann bei einem entsprechenden Embargo besonders hart getroffen werden, sind hier kaum denkbar. Denn vorliegend richten sich die umfassenden Beschränkungen weder auf bestimmte Waren noch sind sie auf bestimmte Staaten ausgerichtet. Es wird wohl kaum denkbar sein, dass sich – dem Terrorismus fernstehende – Unternehmen auf den Handel mit Gelisteten spezialisiert haben. Ist aber – wie hier – eine unverhältnismäßige Schadensfolge eine vom normativen Regelfall abweichende atypische Konstellation, wird dies die Rechtmäßigkeit der abstrakt-generellen Regelung auch mit Blick auf diesen Einzelfall nicht in Frage stellen können.<sup>1577</sup>

Grundsätzlich genügen daher auch derart schwerwiegende Eingriffe in die Substanz eines Unternehmens angesichts der mit den Beschränkungsmaßnahmen verfolgten Ziele und der Befugnis der Rechtsetzungsorgane zu generalisierenden, typisierenden<sup>1578</sup> und pauschalierenden Regelungen den Anforderungen an zulässige Eigentumsbeschränkungen. Dieser fehlende Schutz des Bestandsinteresse durch das Eigentumsrecht bedeutet aber noch nicht, dass Eigentumsrechte der Unternehmer nicht verletzt werden. Schützenswert könnte nämlich das Wertinteresse sein.<sup>1579</sup> Ein rechtswidriger Eigentumseingriff könnte unter dem Gesichtspunkt unzumutbarer, im Verhältnis zu anderen besonders harter Betroffenheit im Einzelfall darin liegen, dass die Verordnungen derart in ihrer Existenz betroffenen Dritten keine Entschädigung zusprechen.<sup>1580</sup> Überwiegt die Intensität der Belastung einzelner die öffentlichen Interessen an den Sanktionsmaßnahmen, kann dies zur Unverhältnismäßigkeit führen, die nur durch eine in der Regelung vorzusehende Entschädigung kompensiert werden kann – hier liegt dann nach deutscher Grundrechtsdogmatik eine ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung vor. Auch wenn also bei allgemeiner Betrachtung in rechtmäßiger Weise in geschützte Individualgüter eingegriffen wird, kann es in Einzelfällen zu Sonderopfern kommen, hinsichtlich derer sich bei fehlendem finanziellen Ausgleich die Frage der Verhältnismäßigkeit stellen kann.

---

1577 So auch Kadelbach, JZ 1993, 1134 (1137), für das deutsche Recht.

1578 Zur Typisierungsbefugnis im allgemeinen vgl. Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 175ff.

1579 Mestmäcker/Engel, Das Embargo gegen Irak und Kuwait, S. 84.

1580 Ress, Das Handelsembargo, S. 304, s. auch S. 292ff.; Mestmäcker/Engel, Das Embargo gegen Irak und Kuwait, S. 20.

Auch bei besonders hochrangigen Gemeinwohlzielen kann die erforderliche Abwägung mit den grundrechtlich geschützten Interessen einzelner ergeben, dass die Verordnung in bestimmten Einzelfällen nur bei einer Entschädigung noch angemessen wäre.<sup>1581</sup>

Die Rechtsprechung des EGMR, schwere Eigentumseingriffe seien nur rechtmäßig, wenn der Eigentümer eine Entschädigung enthalte<sup>1582</sup>, bezieht sich zwar nur auf Enteignungen<sup>1583</sup>. Der tragende Grund, das Verhältnismäßigkeitsprinzip, lässt sich jedoch auch auf andere schwerwiegende Eigentumsbeeinträchtigungen wie intensive Nutzungsbeschränkungen übertragen.<sup>1584</sup> Eigentumsbeeinträchtigungen, die *de facto* einer Totalentziehung des Eigentums gleichkommen, können also unter Umständen erst durch eine Entschädigungsregelung verhältnismäßig werden.<sup>1585</sup>

Kommt es bei einem Unternehmen aufgrund der Sanktionen gegen Terroristen doch im Einzelfall aufgrund einer ganz spezifischen Situation zur Existenzgefährdung, könnte man also in solchen Ausnahme-Härtefällen die Zumutbarkeitsgrenze als überschritten und das Fehlen einer Entschädigungsregelung in den Verordnungen als Grund für die Unverhältnismäßigkeit des Eingriffs ansehen. Folgt man der generalisierenden Rechtsprechung des EuGH, wird man allerdings zu einer (Teil-)Rechtswidrigkeit der Verordnungen nicht kommen können. Selbst wenn man diesen Grundrechts- und Verhältnismäßigkeitsansatz zugunsten einer individuellen Grundrechtsprüfung ablehnt, wird man die Unverhältnismäßigkeit in Fällen, in denen ein Unternehmen durch die Terrorismussanktionen in seiner Existenz gefährdet ist, ohne dass hierfür ein Ausgleich vorgesehen ist, nicht ohne weiteres bejahen, dem Individualrechtsgüterschutz der Eigentumsfreiheit nicht ohne weiteres den Vorrang einräumen können gegenüber den überragenden Gemeininteressen. Unzumutbare Härten in Einzelfällen vermögen nämlich die (Teil-)Rechtswidrigkeit einer Verordnung unter dem Gesichtspunkt einer fehlenden Entschädigungsregelung nur dann zu begründen, wenn diese vorhersehbar sind. Davon ist hier nicht auszugehen. Denn derartige, die Substanz besonders spezialisierter Unternehmen angreifende Folgen waren – anders als bei herkömmlichen Staatenembargos – angesichts der Erstreckung der Sanktionsmaßnahmen auf namentlich benannte Individuen ver-

---

1581 Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 173.

1582 EGMR, Urteil vom 8.7.1986 - Nr. 2/1984/74/112-118 (Lithgow) -, EuGRZ 1988, 350 (357f.).

1583 Vgl. Mestmäcker/Engel, Das Embargo gegen Irak und Kuwait, S. 56.

1584 Epping, Außenwirtschaftsfreiheit, S. 594.

1585 Epping, Außenwirtschaftsfreiheit, S. 594; Mestmäcker/Engel, Das Embargo gegen Irak und Kuwait, S. 57; Kadelbach, JZ 1993, 1134 (1139).

schiedenster Staatsangehörigkeiten und gesellschaftlicher Hintergründe nicht zu erwarten. Den Rechtsetzungsorganen muss zugestanden werden, dass die Ausnahmefälle der Existenzgefährdung unbescholtener Dritter als Anwendungsfolge der Terrorismusbekämpfungsmaßnahmen nicht in den im Rahmen der (Grund-)Rechtsprüfung vorzunehmenden Abwägungsvorgang einbezogen wurden, weil solche theoretischen Fälle – die bislang auch nicht bekannt geworden sind – bei Normerlass nicht vorhersehbar waren. Im übrigen sind sogar bei Länderembargos, bei denen solche Folgen viel eher denkbar sind, die Gefährdung oder Vernichtung von spezialisierten Unternehmen auch mit Blick auf bisherige praktische Erfahrungen mit Embargos als atypische Nebenfolge der Beschränkungsmaßnahmen angesehen worden, mit denen die Rechtsetzungsorgane nicht zu rechnen brauchten.<sup>1586</sup>

Sollte es gleichwohl im Einzelfall zu unzumutbaren, existenzgefährdenden Folgen für Unternehmen kommen, weil etwa der Eingriff in die vertragliche Beziehung zu einem Gelisteten ein Unternehmen in die Insolvenz treibt, handelt es sich also um Härtefolgen, die die Rechtmäßigkeit der Regelung – auch ohne Ausgleichs- oder Entschädigungsklausel – insgesamt unberührt lassen, die aber stattdessen gegebenenfalls durch eine Entschädigung für die Aufbürdung eines (unvorhergesehenen) Sonderopfers finanziell auszugleichen sind.<sup>1587</sup>

### **(3) Eigentumsrechte Gelisteter**

Die, wenn auch nur zeitweilige, Sperrung des Vermögens durch Einfrieren sämtlicher Vermögenswerte und wirtschaftlicher Ressourcen stellt einen Eingriff in die Rechte der Gelisteten dar, denn es liegt im Wesen des Eigentums, dass es ein grundsätzlich unbeschränktes Recht an der Sache verleiht, das jede Einwirkung Dritter ausschließt. Neben beweglichen und unbeweglichen Vermögenswerten, Waren oder Immobilien, stellen etwa Liefer- und Gegenleistungsansprüche aus Verträgen oder auch Ansprüche der Gelisteten gegenüber ihrer Bank eigentumsrechtlich geschützte Positionen dar<sup>1588</sup>, die durch die Beschränkungsmaßnahmen – die Verhinderung des Zugriffs, das Verbot ihrer Nutzung und Verwertung – betroffen werden. Insoweit stellt sich zunächst die Frage, ob das Einfrieren der Vermögenswerte eine Eigentumsentziehung oder eine bloße Beschränkung darstellt. Bei der anschließend zu erörternden Rechtmäßigkeit der Eigentumseingriffe ist zwischen den verschiedenen Adressatengruppen zu unterscheiden. Im Zusammenhang

---

1586 Vgl. dazu Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 179f.

1587 Siehe dazu im einzelnen unten E.III.2.b.

1588 Bartelt/Zeitler, EuZW 2003, 712 (715); zu Forderungen im allg. Ress, Das Handels-embargo, S. 365.

mit der Rechtfertigung ist allerdings der bei den betroffenen Dritten zu berücksichtigende Grundsatz, dass Härten im Einzelfall nicht zur Rechtswidrigkeit der generell-abstrakten Verordnung führen, nicht von Bedeutung. Denn bei der Frage der Grundrechtsverletzung Gelisteter geht es nicht um ein Sonderopfer bei einem Individuum, das Teil einer nur abstrakt bestimmten Adressatengruppe ist (wie das insolvenzgefährdete Unternehmen aus dem Adressatenkreis aller Wirtschaftsteilnehmer), sondern um die Frage, ob ein Regelungsausschnitt dieser Verordnung, nämlich die Einbeziehung einer bestimmten Person, rechtswidrig ist.

### **(a) Abgrenzung Entziehung/Beschränkung**

Durch das Einfrieren der Vermögenswerte wird den Gelisteten gezielt die freie Nutzungsmöglichkeit ihres Eigentums genommen. Dies wirft die Frage auf, ob es sich um eine über eine bloße Eigentumsbeschränkung hinausgehende Eigentumsentziehung handelt. Der Ausschluss der Gelisteten von der Nutzung ihres Eigentums – sei es durch Veräußerung, Verwertung oder Verbrauch – ist Hauptzweck der Sanktionen. In ihrer Wirkung sind diese Maßnahmen mit einer Beschlagnahme vergleichbar.

Beschlagnahmen im Strafverfahren – die dem Betroffenen ebenfalls jegliche Nutzungsmöglichkeiten entziehen – stellen bloße Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums dar. Dies gilt auch dann, wenn sich die Zwangsmaßnahme nicht gegen den Beschuldigten, sondern gegen einen Unverdächtigen richtet.<sup>1589</sup> Solche Maßnahmen gehören zu den Belastungen, denen in einem Rechtsstaat alle betroffenen Bürger im Interesse des Allgemeinwohls in gleicher Weise unterworfen sein können. Auch der EGMR entschied in dem Fall *Bosphorus* jüngst, dass die – im Zusammenhang mit dem Jugoslawien-Embargo durch Irland auf der Grundlage einer EG-Verordnung – vorgenommene Beschlagnahme des von dem klagenden Unternehmen *Bosphorus* genutzten Flugzeugs eine Regelung der Benutzung des Eigentums im Sinne von Art. 1 Abs. 2 ZP1/EMRK darstelle.<sup>1590</sup> Das Unternehmen *Bosphorus* war zwar nicht Eigentümer, sondern lediglich Leasingnehmer des Flugzeugs, das der staatlichen jugoslawischen Fluggesellschaft gehörte, und ging damit nur des Ertrags aus der Anmietung verlustig<sup>1591</sup>; dies sah der EGMR aber als Auswirkung der Regelung der Benutzung des Eigentums durch die

1589 BGH, Urteil vom 9.4.1987 - III ZR 3/86 -, BGHZ 100, 335; BGH, Urteil vom 18. Oktober 1973 - III ZR 192/71 -, WM 1973, 1416 (1418).

1590 EGMR, Urteil vom 30.6.2005 - 45036/98 (*Bosphorus*) -, NJW 2006, 197, 2. Ls. und Rn. 140ff.; siehe dazu Bröhmer, EuZW 2006, 71; Heer-Reißmann, NJW 2006, 192.

1591 Vgl. dazu Rn. 140 des Urteils.

Beschlagnahme an.<sup>1592</sup> Die Argumentation des Unternehmens, es werde *de facto* enteignet, weil die Beschlagnahme – die den Ruin und die Zerschlagung ihres Flugzeugcharter- und Reiseveranstaltungsunternehmens zur Folge habe<sup>1593</sup> – angesichts der Schwere der Maßnahme nicht als eine temporäre Entziehung ihres Eigentums angesehen werden könne<sup>1594</sup>, beantwortete der EuGH demgegenüber allein auf der Rechtfertigungsebene: Angesichts der übergeordneten Gemeinschaftsziele könne die Beschlagnahme nicht als unangemessen oder unverhältnismäßig angesehen werden.<sup>1595</sup>

Das von der Wirkung her mit einer Beschlagnahme vergleichbare Einfrieren der Vermögenswerte der Terroristen stellt ebenfalls eine Benutzungsregelung dar. Hierfür spricht, dass den Gelisteten zwar die freie Verfügung über ihr Eigentum genommen wird, gleichwohl aber die Substanz unangetastet bleibt. Die Beeinträchtigung ist nicht darauf gerichtet, Gelisteten ihre Rechte zu entziehen, sondern nur die Ausübung derselben zu beschränken. Die Maßnahmen sind weder darauf gerichtet, in einer Art über das Eigentum zu verfügen, die nur dem Eigentümer zusteht oder gar die Eigentumsrechte der öffentlichen Hand oder sonstigen Dritten zu übertragen. Darüber hinaus sind bestimmte Nutzungen des Eigentums, etwa die Verwendung zur Deckung des notwendigen Lebensunterhaltes oder auch die Gutschrift von Zinsen auf eingefrorene Guthaben, ausnahmsweise möglich. Auch wenn den Gelisteten letztlich nur äußerst eingeschränkte Nutzungsmöglichkeiten verbleiben<sup>1596</sup>, handelt es sich auch unter Berücksichtigung der Zielrichtung der Maßnahmen nicht um eine Enteignung. Denn es geht nicht um eine Änderung der Eigentumsordnung im Sinne eines gezielten Zugriffs auf Eigentumsrechte, sondern um das Einfrieren von Eigentumswerten aus Gründen außen- und sicherheitspolitisch motivierter Gefahrenabwehr. Die Maßnahmen sind aus diesem Grund der Natur nach zeitlich begrenzt. Erforderlich für eine Eigentumsentziehung ist aber die Endgültigkeit der Maßnahme.<sup>1597</sup> Auch vor diesem Hintergrund lässt sich das Vorliegen einer bloßen Beschränkung des Eigentums durch das Einfrieren sämtlicher materieller Ressourcen mit der

---

1592 Rn. 142. So auch Herr-Reißmann, NJW 2006, 192.

1593 Vgl. EuGH, Urteil vom 30.7.1996 - Rs. C-84/95 (Bosphorus) -, Slg. 1996, I-3953, Rn. 19.

1594 EGMR, Urteil vom 30.6.2005 - 45036/98 (Bosphorus) -, NJW 2006, 197, Rn. 120f.

1595 Rn. 26.

1596 Vgl. zu diesem Kriterium EuGH, Urteil vom 10.1.1992 - Rs. C-177/90 (Kühn) -, Slg. 1992, I-35 (64, Rn. 17; EuGH, Urteil vom 15.4.1997 - Rs. C-22/94 (Irish Farmers Association) -, Slg. 1997, I-1809 (1840, Rn. 29).

1597 Vgl. zu diesem Gesichtspunkt auch Generalanwalt Capotorti in seinem Schlussantrag vom 8.11.1979 in der Rs. 44/79 (Hauer), Slg. 1979, 3752 (3761).

Zuordnung zum Gefahrenabwehrrecht<sup>1598</sup> sowie darüber hinaus mit neueren Auffassungen im (deutschen) Schrifttum zur Einordnung der Enteignung als Güterbeschaffungsvorgang<sup>1599</sup> – bei außenwirtschaftsrechtlichen Beschränkungen fehlt es an einer dem Entzug entsprechenden Bereicherung –, jedenfalls aber als Übertragung des Eigentums auf einen neuen Rechtsträger<sup>1600</sup> begründen.

**(b) Verordnung Nr. 2580/2001**

Die durch die Verordnung Nr. 2580/2001 bewirkte Eigentumsbeschränkung müsste gerechtfertigt, d.h. insbesondere verhältnismäßig sein. Für die Aufnahme auf die Liste und damit für die Anwendbarkeit der Beschränkungen der Verordnung Nr. 2580/2001 auf Individuen gelten die Kriterien des Art. 1 Abs. 4 des Gemeinsamen Standpunktes 2001/931/GASP. Danach wird die Liste im Anhang auf der Grundlage genauer Informationen bzw. der einschlägigen Akten erstellt, aus denen sich ergibt, dass eine zuständige Behörde – gestützt auf ernsthafte und schlüssige Beweise oder Indizien – gegenüber den betreffenden Personen, Vereinigungen oder Körperschaften einen Beschluss gefasst hat, bei dem es sich um die Aufnahme von Ermittlungen oder um Strafverfolgung wegen einer terroristischen Handlung oder des Versuchs, eine terroristische Handlung zu begehen, daran teilzunehmen oder sie zu erleichtern oder um eine Verurteilung für derartige Handlungen handelt. Unter den Begriff der terroristischen Handlung fallen gem. Art. 1 Abs. 3 des Gemeinsamen Standpunktes 2001/931/GASP nicht nur Terroranschläge, sondern, wenn bestimmte weitere subjektive Voraussetzungen erfüllt werden, beispielsweise auch die Beteiligung an den Aktivitäten einer terroristischen Vereinigung, sei es auch nur durch Bereitstellung von Informationen oder materiellen Mitteln. Es stellt sich daran anknüpfend die Frage, ob hinsichtlich sämtlicher Individuen, die diese Kriterien erfüllen, unter dem Gesichtspunkt des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ein rechtmäßiger Eigentumseingriff vorliegt.

Dass der Eingriff in die Eigentumsrechte Gelisteter dem Gemeinwohl dient, dass das umfassende Einfrieren finanzieller Ressourcen generell nicht ungeeignet ist, den Terrorismus zu bekämpfen und dass gleich wirksame, weniger einschneidende Maßnahmen sich nicht aufdrängen, ist bereits festgestellt worden. Auch die Einbeziehung sämtlicher Personen, die die Voraussetzungen des Gemeinsamen Standpunktes erfüllen, also die weite Erstreckung des persönlichen Anwendungsbereiches, ist sowohl zweckdienlich als auch zur

---

1598 Vgl. dazu soeben (2).

1599 Etwa Lege, NJW 1993, 2565 (2567); siehe auch Osterloh, DVBl. 1991, 906 (911).

1600 Epping, Außenwirtschaftsfreiheit, S. 508.

umfassenden Gefahrenabwehr erforderlich. Würden die Terrorismussanktionen nur auf verurteilte Terroristen erstreckt, könnte die erstrebte Austrocknung terroristischer Ressourcen nicht erreicht werden. Wartete man stets ein entsprechendes Strafurteil ab, hätten die Betroffenen vorher hinreichend Gelegenheit, ihre Vermögenswerte dem Einfrieren zu entziehen. Von entscheidender Bedeutung ist allerdings, ob in jedem Fall eines Verdachts (aufgrund ernsthafter und schlüssiger Beweise und Indizien) terroristischer Handlungen das Individualinteresse des einzelnen hinter dem Gemeininteresse des Schutzes der internationalen Sicherheit und des Weltfriedens, der Staaten und ihrer Bürger vor Terroranschlägen weltweit zurückzustehen hat.

Ist jemand wegen der Begehung oder Beteiligung an einer terroristischen Handlung verurteilt, überwiegt das öffentliche Interesse. Die Individualinteressen desjenigen, der die staatliche Souveränität sowie Leib, Leben und Eigentum unschuldiger Zivilisten beeinträchtigt hat und von dem deshalb auch in Zukunft entsprechende Gefahren ausgehen, müssen hier hinter dem Interesse der Verhinderung weiterer Terroranschläge und der Bekämpfung des Terrorismus zurückstehen. Da den Betroffenen zudem das humanitär Notwendige belassen wird, greifen die Beschränkungsmaßnahmen auch nicht unzumutbar in die Eigentumsrechte dieses Personenkreises ein.

Schwieriger stellt sich die Abwägung dar bei Personen, bei denen zwar ernsthafte und schlüssige Indizien für eine terroristische Handlung, beispielsweise für die Finanzierung terroristischer Aktivitäten, vorliegen, es bisher aber an einer Verurteilung fehlt. Insoweit ist zunächst der allgemeine Grundsatz zu berücksichtigen, dass, je intensiver der Eingriff ist, umso schwerer die ihn rechtfertigenden Gründe wiegen müssen. Bei den Vermögenssperren handelt es sich um einen gravierenden Eingriff in die Eigentumsrechte auf der Grundlage eines bloßen Verdachtes, dem allerdings gewichtige Ziele und Belange gegenüberstehen, denen die restriktiven Maßnahmen dienen: der Schutz vor Terroranschlägen und damit neben dem Schutz der Bürger insbesondere der Schutz der Souveränität der Staaten sowie der internationalen Sicherheit. Die hohe Bedeutung der öffentlichen Interessen folgt nicht nur aus den hochrangigen Rechtsgütern, die mit Hilfe der Maßnahmen geschützt werden sollen, sondern auch aus der hohen Intensität der Gefährdung, auch wenn die Wahrscheinlichkeit einer Rechtsgutverletzung nicht in jedem Fall hoch ist.<sup>1601</sup> Den vom Sicherheitsrat beschlossenen, von seinen Mitgliedern umzusetzenden Maßnahmen kommt eine große Bedeutung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Si-

---

1601 Vgl. zu diesen Abwägungskriterien BVerfG, Urteil vom 14.7.1999 - 1 BvR 2226/94 u.a. -, BVerfGE 100, 313 (375f.).

cherheit, aber auch den Grundrechtsschutz einer großen Zahl von Bürgern zu. Die Präambel des EG-Vertrages nennt ausdrücklich die Wahrung von Frieden und Freiheit.<sup>1602</sup> In der Rechtssache *Dorsch Consult* hat das EuG – unter Bezugnahme auf entsprechende Ausführungen des EuGH in der Rechtssache *Bosphorus*<sup>1603</sup> – ausgeführt, dass die hohe Bedeutung der Ziele der Sanktionsmaßnahmen auch erhebliche negative Konsequenzen für Wirtschaftsteilnehmer rechtfertigen kann.<sup>1604</sup>

Vorliegend kommt hinzu – das unterscheidet die Terrorismussanktionen von klassischen Embargomaßnahmen –, dass nicht wie beim Embargo Personen allein wegen ihrer Staatsangehörigkeit zu dem Zielstaat des Embargos (und damit regelmäßig ohne jegliches eigenes Verschulden) Beschränkungen unterworfen werden, sondern dass bei den betroffenen Personen jedenfalls der Verdacht des Terrorismus gegeben ist. Die Adressaten der Vermögenssperren selbst sind die Gefahrverursacher, polizeirechtlich gesprochen also Störer – wenn man angesichts der erheblichen Gefahren für hochrangige Rechtsgüter durch Terroranschläge keine allzu hohen Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintrittes und damit die Konkretheit einer Gefahr stellt. Denn je gewichtiger die gefährdeten Rechtsgüter sind und je weitreichender sie durch die jeweiligen Handlungen beeinträchtigt würden, desto geringere Anforderungen dürfen nach allgemeinen Grundsätzen an den Grad der Wahrscheinlichkeit gestellt werden, mit der auf eine drohende oder erfolgte Verletzung geschlossen werden kann, und desto weniger fundiert dürfen gegebenenfalls die Tatsachen sein, die auf die Gefährdung oder Verletzung des Rechtsguts schließen lassen.<sup>1605</sup>

Darüber hinaus sind neben der Tatsache, dass nicht irgendein entfernter Gefahrenverdacht ausreicht, sondern zumindest schlüssige Beweise oder Indizien für eine terroristische Handlung vorliegen müssen, noch zwei weitere Aspekte zu berücksichtigen, die bei einer Abwägung der gegenläufigen Interessen ins Gewicht fallen. Den Gelisteten wird erstens nicht das Eigentum entzogen, sondern nur die Nutzung desselben beschränkt. Wenn auch die Dauer der Beschränkungsmaßnahmen offen ist und angesichts der Bekämpfung nicht eines konkreten Konflikts, sondern eines abstrakten Phänomens lang sein kann, so sind sie jedoch von Beginn an darauf angelegt, dass die

---

1602 Siehe dazu auch Schneider, Wirtschaftssanktionen, S. 171.

1603 EuGH, Urteil vom 30.7.1996 - Rs. C-84/95 (*Bosphorus*) -, Slg. 1996, I-3953, Rn. 23.

1604 EuG, Urteil vom 28.4.1998 - Rs. T-184/95 (*Dorsch Consult*) -, Slg. 1998, II-667 (698).

1605 Vgl. insofern etwa jüngst BVerfG, Urteil vom 27.7.2005 - 1 BvR 668/04 -, BVerfGE 113, 348 (386).

betroffenen Rechtsinhaber die Verfügungsmöglichkeit über ihre Vermögenswerte (irgendwann) zurückerhalten. Zweitens existieren Ausnahmemöglichkeiten von den Beschränkungen aus humanitären Gründen.

Auch wenn nach dem Vorstehenden alles dafür spricht, hier das Interesse des einzelnen gegenüber dem der Allgemeinheit zurücktreten zu lassen, stellt sich die Frage, ob die erheblichen Beeinträchtigungen der Eigentumsrechte aufgrund bloßen Verdachts unter dem Gesichtspunkt der – etwa in Art. 6 Abs. 2 EMRK ausdrücklich verankerten, im Gemeinschaftsrecht ebenfalls anerkannten<sup>1606</sup> und von den gelisteten Rechtsschutzsuchenden immer wieder geltend gemachten – Unschuldsvermutung noch verhältnismäßig sind. Insoweit ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Beschränkungsmaßnahmen keinen kriminalstrafrechtlichen Schuldvorwurf aussprechen, dass es nicht strafrechtliche, sondern präventive gefahrenabwehrrechtliche Maßnahmen sind und dass damit die Unschuldsvermutung in diesem außerhalb des Strafrechts gelegenen Rechtsgebiet unmittelbar nicht anwendbar ist.<sup>1607</sup> Da Anknüpfungspunkt des Grundrechtseingriffes zur Gefahrenabwehr aber die Begehung einer im innerstaatlichen Recht als Straftat definierten terroristischen Handlung mit der Besonderheit ist, dass ein Verdacht einer solchen ausreicht, stellt sich allerdings die im Wege der Abwägung zu beurteilende Frage der Verhältnismäßigkeit der Gefahrenabwehr in solchen Verdachtsfällen. Damit geht es letztlich um das Spannungsverhältnis zwischen Freiheit und Sicherheit, zwischen dem Recht der Gelisteten, bis zum (strafrechtlichen) Nachweis nicht als Terrorismustäter zu gelten, und dem Interesse der (Staaten-)Gemeinschaft am Schutz ihrer Rechte und der ihrer Bürger.

Insoweit gelten zunächst die bereits angeführten Gründe für eine Verhältnismäßigkeit der Eigentumsbeschränkungen. Darüber hinaus ist unter Bezugnahme auf die erörterten Eigenarten, Motive und Methoden des Terrorismus gegenwärtiger Prägung zu berücksichtigen, dass die repressive und generalpräventive Wirkung des Strafrechts bei diesen Akteuren weitgehend versagt, insbesondere weil die Abschreckung als ein Strafzweck des repressiven Strafrechts bei zur Selbsttötung bereiten Attentätern keine Wirkung entfaltet. Präventive Maßnahmen sind also dringend erforderlich, um den Gefahren des internationalen Terrorismus entgegenzutreten und diese zu-

---

1606 Vgl. EuGH, Urteil vom 28.3.2000 - Rs. C-7/98 (Krombach/Bamberski) -, Slg. 2000, I-1935 (1966, Rn. 26: Grundrecht auf fairen Prozess); EuGH, Urteil vom 11.7.2002 - Rs. C-210/00 (Käseri Champignon Hofmeister) - Slg. 2002, I-6453 (6494ff.).

1607 Vgl. zur Unschuldsvermutung und ihrem Anwendungsbereich Rengeling/Szczekalla, Grundrechte in der EU, § 45 Rn. 1190.

mindest einzudämmen. Berücksichtigt man die erheblichen Auswirkungen durch Terroranschläge vom Charakter des 11. September 2001 oder 11. März 2004, so reicht es nicht aus, die Tat abzuwarten, um dann den Rechtsbruch zu ahnden, sondern bedarf es angesichts der hochgradigen Bedrohung der Umstellung von klassischer Gefahrenabwehr und Strafverfolgung auf ein risikovorsorgliches und präventives Bekämpfungsrecht. Mit Blick auf das Gefährdungspotential gebietet das öffentliche Interesse restriktive Maßnahmen nicht erst bei einer strafrechtlichen Verurteilung und fordert für präventive Maßnahmen die Absenkung der Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintrittes, also eines mit gravierenden Auswirkungen verbundenen Terroranschlages – mit der Folge, dass bei hinreichendem Verdacht terroristischer Handlungen im Sinne des Gemeinsamen Standpunktes die Eingriffsschwelle für gefahrenabwehrrechtliches Handeln der vorliegenden, grundrechtsrelevanten Art überschritten sein muss. Nur wenn umfassend die finanziellen Ressourcen eines jeden eingefroren werden, der im begründeten Verdacht steht, terroristische Handlungen zu begehen oder sich daran zu beteiligen, kann das Ziel erreicht werden, dem internationalen Terrorismus wirksam seine Finanzgrundlage und damit einen Teil seines Gefährdungspotentials zu entziehen.

Während die Gefahrenabwehrmaßnahmen ungeachtet der Unschuldsvermutung deshalb grundsätzlich auch bei bloßem Verdacht zulässig sein müssen, stellt sich die Frage, ob dies auch dann gilt, wenn jemand zu Unrecht beschuldigt wurde. Sind auch bei denjenigen, bei denen etwa wegen schlüssiger Beweise und Indizien zwar ein Ermittlungsverfahren lief und damit die Voraussetzungen für die Aufnahme in die Liste laut Gemeinsamem Standpunkt gegeben waren, die allerdings tatsächlich zu Unrecht beschuldigt wurden und damit ungefährlich sind, was sich im späteren Verlauf (etwa des Ermittlungsverfahrens oder des Strafprozesses) auch bestätigt hat, die schwerwiegenden Grundrechtseingriffe verhältnismäßig? Sind die Betroffenen hier nicht Privatpersonen oder Organisationen, sondern Wirtschaftsunternehmen, wird die Sperrung der finanziellen Ressourcen inzwischen höchstwahrscheinlich zu einer Existenzgefährdung bzw. -vernichtung geführt haben. Da es sich aber um präventive Maßnahmen aus Gründen der Abwehr der Gefahren des internationalen Terrorismus handelt, waren bei einer Betrachtung *ex ante* die Voraussetzungen für die Aufnahme auf die Liste gegeben. Dass diese Kriterien als verhältnismäßig einzustufen sind, weil die überwiegenden öffentlichen Interessen einen derart schwerwiegenden Grundrechtseingriff grundsätzlich bereits bei einem bloßen Verdacht rechtfertigen, ist soeben erörtert worden. Dann kann aber in den Fällen nichts anderes gelten, in denen sich *ex post* herausstellt, dass der Terroris-

musverdacht unbegründet ist. Letztlich gelten hier die allgemeinen Grundsätze des Polizeirechts, das stets auf eine Gefahr aus *ex-ante*-Sicht abstellt. Das Verneinen bzw. der Wegfall des Verdachts zu einem späteren Zeitpunkt kann deshalb nur *ex nunc*, nicht *ex tunc*, zur Rechtswidrigkeit der Sanktionsmaßnahmen führen und kann auch nicht unter dem Gesichtspunkt einer fehlenden Entschädigungsregel die Rechtswidrigkeit begründen. Bei zu Unrecht Verdächtigten, in Wahrheit aber gänzlich ungefährlichen Personen kommt aber, um Härten in besonderen Einzelfällen abzufedern, gegebenenfalls im Nachhinein ein Entschädigungsanspruch wegen der Erbringung eines Sonderopfers in Betracht.<sup>1608</sup>

Schließlich sei angemerkt, dass ungeachtet der weitreichenden Auswirkungen der Maßnahmen auf die Eigentumsrechte der Gelisteten der Eingriff in diese auch nicht mit Blick auf die Wesensgehaltsgarantie rechtswidrig ist. Da diese in der gemeinschaftsrechtlichen Grundrechtsdogmatik nicht als absolute Grenze gesehen wird<sup>1609</sup>, kommt dem Institut neben dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz keine besondere Bedeutung zu. Ist also, wie hier, die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen zu bejahen, scheidet ein Eingriff in die relative Wesensgehaltsgarantie aus.

Insgesamt sind damit die gravierenden Eingriffe in das Eigentumsrecht bereits bei bloßem Terrorismusverdacht – auf gesicherter Grundlage gemäß Art. 1 Abs. 4 des Gemeinsamen Standpunktes 2001/931/GASP – aus Gründen der Gefahrenabwehr aufgrund überragender Gemeininteressen gerechtfertigt. Auch Rat und Kommission machten – ohne allerdings die verschiedenen Einzelfälle differenziert zu betrachten – in den Gerichtsverfahren gegen die Verordnung Nr. 881/2002 insoweit geltend, die getroffenen Maßnahmen hätten nicht zu einem ungerechten Ausgleich zwischen den im allgemeinen Interesse liegenden Erfordernissen und den Erfordernissen des Schutzes der Grundrechte des einzelnen geführt, so dass sie nicht als unangemessen oder unverhältnismäßig angesehen werden könnten, auch wenn sie den Kläger hart trafen.<sup>1610</sup> Das EuG verwies auf die Bosphorus-Rechtsprechung, wonach sogar die negativen Konsequenzen von Wirtschaftssanktionen für „unschuldige“ und gutgläubige Wirtschaftsteilnehmer nicht grundrechtswidrig seien, und zog einen erst-recht-Schluss für die des Terrorismus verdächtigten Personen im Rahmen der Sicherung des Weltfriedens.<sup>1611</sup> Ob

---

1608 Siehe dazu unten E.III.2.b.bb.

1609 Vgl. dazu oben D.II.3.c.cc.(1)(c).

1610 EuG, Urteil vom 21.9.2005 - Rs. T-315/01 (Kadi)-, Rn. 169, Slg. 2005, II-3649.

1611 EuG, Urteil vom 12.7.2006 - Rs. T-253/02 (Ayadi) -, Rn. 124f.

diese Schlussfolgerung tatsächlich für alle Gelisteten im Bereich der Verordnung Nr. 881/2002 gilt, ist als nächstes zu erörtern.

### (c) **Verordnung Nr. 881/2002**

Hinsichtlich des von der Verordnung Nr. 881/2002 betroffenen Personenkreises gelten zwar im wesentlichen die vorstehenden Ausführungen zur Verordnung Nr. 2580/2001. Besonderheiten ergeben sich aber daraus, dass für die Aufnahme auf die UN-Liste, die von der Gemeinschaft ohne weitere Prüfung übernommen wird, andere Kriterien gelten. Insbesondere können die tatsächlichen Anhaltspunkte für die Aufnahme auf die Liste unterhalb dessen liegen, was im Rahmen der Verordnung Nr. 2580/2001 hierfür erforderlich ist. Auch wird der Kreis der zu Listenden spätestens seit der Resolution 1617 (2005) sehr weit gezogen – etwa bis hin zu einem Unternehmen, das eine Person unterstützt, die Aktivitäten eines Partners von Bin Ladin erleichtert.<sup>1612</sup> Dass die EG-Liste im Einklang mit den UN-Resolutionen erstellt wird, macht den Grundrechtseingriff nicht per se rechtmäßig. Denn die allein den Staat bzw. mittelbar die EG treffende völkerrechtliche Pflicht zur Umsetzung kann im Verhältnis zum betroffenen Grundrechtsträger keine automatische Rechtfertigung darstellen.<sup>1613</sup>

Nach der Resolution 1390 (2002) erstreckt sich der Anwendungsbereich der Sanktionen auf „Usama Bin Laden, Mitglieder der Al-Qaida-Organisation und der Taliban sowie andere mit ihnen verbundene Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen“. Das in der Praxis häufigste Kriterium der Mitgliedschaft in der Al-Qaida-Organisation ist ungenau. Weder gibt es eine förmliche Mitgliedschaft im nur lose organisierten, weltweit vernetzten Al Qaida-Netzwerk noch stellt dieses eine klar strukturierte Organisation dar, denn die Merkmale einer Organisation hiesigen Verständnisses schließen

---

1612 Vgl. Ziff. 2 der Resolution 1617 (2005) vom 29.7.2005: „The Security Council ..., further decides that acts or activities indicating that an individual, group, undertaking or entity is “associated with” Al-Qaida, Usama bin Laden or the Taliban include:

- participating in the financing, planning, facilitating, preparing, or perpetrating of acts or activities by, in conjunction with, under the name of, on behalf of, or in support of;
  - supplying, selling or transferring arms and related material to;
  - recruiting for; or
  - otherwise supporting acts or activities of;
- Al-Qaida, Usama bin Laden or the Taliban, or any cell, affiliate, splinter group or derivative thereof”.

1613 Siehe dazu ausführlich oben D.II.3.c.bb.

gegliederte Strukturen mit definierten Hierarchien ein<sup>1614</sup>. Bei der Urteilsbegründung im Fall Motassadeq<sup>1615</sup> wies der Vorsitzende Richter des Hanseatischen Oberlandesgerichts im August 2005 darauf hin, es sei schwierig, im Zusammenhang mit dem islamistischen Terror von einer terroristischen Vereinigung zu sprechen, weil nicht einmal klar sei, was Al Qaida eigentlich sei.<sup>1616</sup> Weiterhin reicht nach den Bestimmungen eine bloße Verbundenheit mit Usama Bin Ladin, Al Qaida, den Taliban. Es fehlen aber präzise, klar konturierte Kriterien dafür, wann eine solche Verbundenheit anzunehmen ist. Die in der Resolution 1617 (2005) aufgeführten bloßen Indizien hierfür ziehen den Kreis, wie soeben beispielhaft aufgezeigt, nahezu unbegrenzt weit. Weder die UN-Resolutionen noch die sonstigen Maßgaben des Sanktionsausschusses fordern – vergleichbar dem Gemeinsamen Standpunkt 2001/931/GASP – ernsthafte und schlüssige Beweise und Indizien für eine strafrechtlich relevante terroristische Handlung. Der saudi-arabische Kläger, Gelisteter der Verordnung Nr. 881/2002, machte vor dem EuG insofern geltend, der Eingriff in sein Eigentumsrecht durch das Einfrieren seiner in der EU belegenen Vermögenswerte sei nur dann gerechtfertigt, wenn die nötigen Beweise vorlägen. Die Gemeinschaftsorgane hätten aber allein aufgrund der Aufnahme seines Namens in die vom Sanktionsausschuss erstellte Liste sein Vermögen eingefroren, ohne eine Interessenabwägung vorzunehmen und die belastenden Beweise zu prüfen. Er könne nachweisen, dass die gegen ihn erhobenen Vorwürfe unbegründet seien.<sup>1617</sup>

Mit dem Kriterium der Verbundenheit mit Terroristen reichen die Beschränkungsmaßnahmen unter Umständen weit in das Vorfeld der Gefahrenabwehr hinein. Erforderlich ist nach den Sanktionsbestimmungen nicht in jedem Fall eine konkrete Gefahr, d.h. die Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts, sondern es reicht ein aufgrund bestimmter Indizien festzustellendes Risiko, d.h. die theoretische Möglichkeit eines Schadenseintritts, aus. Ob man – wie das Bundesverfassungsgericht in seiner Rasterfahndungsentscheidung<sup>1618</sup> – bei sämtlichen gefahrenabwehrrechtlichen Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung eine konkrete Gefahr, etwa für die Vorbereitung oder Durchführung terroristischer Anschläge, fordern muss, oder ob dies den Staat gegenüber drohenden Terrorangriffen weitgehend wehrlos macht<sup>1619</sup>,

---

1614 Kersten, Kriminalistik 2002, 7 (13).

1615 Siehe zu den Hamburger Terroristenprozessen näher unten F.III.

1616 Zitiert nach FAZ vom 20.8.2005, Nr. 193, S. 1 und 2.

1617 EuG, Urteil vom 21.9.2005 - Rs. T-315/01 (Kadi) -, Rn. 140, 144ff., Slg. 2005, II-3649.

1618 BVerfG, Beschluss vom 4.4.2006 - 1 BvR 518/02.

1619 So das Sondervotum der Richterin Haas.

kann hier dahinstehen. Sicherlich liegt beim neuen Terrorismus, bei dem eine unübersehbare Vielzahl von weder personell noch zeitlich eingrenzba- ren Risikoquellen, deren Realisierung plötzlich nach Jahren eintreten kann, an die Stelle einer abgrenzbaren, also konkreten Gefahr getreten ist, häufig nur ein schmaler Grat zwischen einer abstrakten und einer konkreten Gefährdungslage.<sup>1620</sup> Jedenfalls erfordern Gefahrenabwehrmaßnahmen von der Intensität der Terrorismussanktionen aus Gründen der Verhältnismäßigkeit hinreichende tatsächliche Anhaltspunkte für die Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintrittes und damit das Vorliegen einer konkreten Gefahr. Zwar können, je gewichtiger das gefährdete Rechtsgut ist und je weitreichender es durch die jeweiligen Handlungen beeinträchtigt würde, die Anforderungen an den Grad der Wahrscheinlichkeit und die Fundierung der Tatsachen, die auf die Gefährdung des Rechtsgutes schließen lassen, zurückgeschraubt werden. Es muss aber stets gewährleistet bleiben, dass Annahmen und Schlussfolgerungen einen konkret umrissenen Ausgangspunkt im Tatsächlichen haben.<sup>1621</sup> Denn je ungenauer die Anforderungen an die tatsächlichen Voraussetzungen einer Maßnahme sind, umso größer ist das Risiko unangemessener – mit gravierenden Grundrechtseingriffen verbundener – Maßnahmen im Einzelfall. Gerade bei Grundrechtseingriffen vom Ausmaß der Verordnung Nr. 881/2002, die Betroffene mangels vorheriger Information nicht im Vorfeld verhindern können, bei denen sie regelmäßig nicht wissen, auf wessen Veranlassung und auf welcher Grundlage die Entscheidung im nicht öffentlich tagenden Sanktionsausschuss gefallen ist und bei denen schließlich der umso wichtigere nachträgliche Rechtsschutz Probleme bereitet<sup>1622</sup>, bedarf es einer hinreichenden tatsächlichen Grundlage für die Annahme einer übergeordnete Gemeininteressen gefährdenden Handlung.

Knüpft man – so die Verordnung Nr. 2580/2001 – an ein Ermittlungsverfahren wegen einer konkreten (terroristischen) Straftat oder einen vergleichbaren formellen Akt und die hierfür erforderlichen Indizien/Beweisen (etwa für die Zugehörigkeit zu einer Terrororganisation) an, so ist der geforderte klar umrissene Ausgangspunkt im Tatsächlichen vorhanden. Fehlt es aber an hinreichend präzisen Anknüpfungspunkten für die Aufnahme auf die Liste und damit für die Annahme einer Terrorgefahr, reicht irgendeine Verbindung zu einem ebenfalls nicht umrissenen internationalen Terrornetzwerk, wird der Kreis der potentiell zu Listenden derart weit gezogen, dass nicht in je-

---

1620 Vgl. auch die Kritik des Bundesinnenministeriums an der Rasterfahndungsentscheidung des BVerfG, [www.beck-aktuell.de](http://www.beck-aktuell.de) (23.5.2006, Nachrichtenarchiv); kritisch auch Müller, FAZ vom 24.5.2006, Nr. 120, S. 1.

1621 Vgl. BVerfG, Urteil vom 27.7.2005 - 1 BvR 668/04 -, BVerfGE 113, 348 (386).

1622 Siehe im einzelnen zu den Rechtsschutzmöglichkeiten der Gelisteten unten E II.1.

dem Fall aufgrund konkreter Anhaltspunkte die (konkrete) Gefahr terroristischer Handlungen anzunehmen ist. Dies gilt etwa dann, wenn lediglich ein Unternehmen an ein anderes Unternehmen liefert, das nach den weiten Kriterien der UN-Resolutionen der Sanktionsausschuss einem Gelisteten zu-rechnet. Da keine präzisen Kriterien für das „Verbundensein“ existieren und der hiervon erfasste Kreis nach der Resolution 1617 (2005) sehr weit zu ziehen ist, erstreckt sich die Liste unter Umständen weit im Vorfeld der Gefahrenabwehr auf Personen, bei denen noch offen ist, ob die zugrundegelegten Umstände sich zu der – durch die Maßnahmen zu verhindernden – Rechts-gutsverletzung auswirken oder aber die Aktivitäten in strafrechtlich unerheblichen und ungefährlichen Zusammenhängen verbleiben. Unter Berücksichtigung all dieser Umstände, der unpräzisen Anknüpfungskriterien für eine Listung und der damit verbundenen Intransparenz des ganzen Vorgangs, der weitreichenden Konsequenzen einer Aufnahme auf die Liste und der lediglich nachträglichen, aber nur unvollkommenen Rechtsschutzmöglichkeiten hiergegen, überwiegen die hochrangigen Gemeininteressen nicht in jedem Fall. Schließlich werden diese Mängel bei der Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes auch nicht durch andere Regelungen – zu denken wäre etwa an eine Entschädigung – kompensiert.

Für die Frage eines Grundrechtseingriffes durch die Verordnung Nr. 881/2002 bedeutet das: Nicht in jedem Fall, d.h. nicht für jeden Gelisteten, stellt die Verordnung einen rechtswidrigen Eigentumseingriff dar. Die Unschärfe der Voraussetzungen für eine Listung durch den Sanktionsausschuss führt nicht dazu, dass sich beispielsweise hochrangige Köpfe von Al Qaida auf eine Eigentumsverletzung durch die EG-Verordnung Nr. 881/2002 berufen können. Auch wenn die mangelhafte UN-Regelung auf die EG-Verordnung insofern durchschlägt, als diese als einziges Kriterium die Aufnahme auf die Liste des Sanktionsausschusses nennt, führt dies nicht zur (Grund-)Rechtswidrigkeit der Verordnung insgesamt. Vielmehr ist die Frage eines nicht gerechtfertigten Eigentumseingriffs im Einzelfall, d.h. personenbezogen zu beurteilen. Denn grundsätzlich rechtfertigen die überragenden Gemeininteressen und die hohe Intensität der Rechtsgütergefährdung einen Eingriff in die Eigentumsrechte auch bei niedriger Gefahrenwahrscheinlichkeit. Auf eine Verletzung der Eigentumsfreiheit kann sich aber derjenige Gelistete berufen, bei dem es an hinreichenden Beweisen und Indizien und damit an tatsächlichen Anknüpfungspunkten für eine von ihm ausgehende Gefahr für die zu schützenden Rechtsgüter fehlt. Insoweit ist dann die Verordnung Nr. 881/2002 mit ihrem Abstellen allein auf die Beschlüsse des Sanktionsausschusses nicht mit den Gemeinschaftsgrundrechten vereinbar.

Dies gilt insbesondere für den Personenkreis, der die Kriterien des Art. 1 Abs. 4 des Gemeinsamen Standpunktes 2001/931/GASP nicht erfüllt.

#### **dd. Berufsfreiheit**

Neben der Gewährleistung des Eigentums ist das Grundrecht der Berufsfreiheit das zentrale wirtschaftliche Grundrecht, das auch bei Wirtschaftssanktionen von Bedeutung ist. Die Verordnungen bringen hier Beeinträchtigungen für die Berufsfreiheit sowohl der Handels- und Geschäftspartner von gelisteten Personen und Unternehmen als auch der Gelisteten selbst mit sich. Der Handel mit den jeweiligen „Zielpersonen“ bzw. der von diesen ausgehende Wirtschaftsverkehr, aber auch ihre berufliche Tätigkeit an sich wird be- bzw. verhindert. So machte etwa der Gelistete Ayadi in seiner Nichtigkeitsklage gegen die Verordnung Nr. 881/2002 vor dem EuG geltend, Art. 2 dieser Verordnung gestatte ihm nicht die Ausübung irgendeiner abhängigen oder selbständigen Berufstätigkeit. So sei ihm eine Zulassung als Taxifahrer versagt worden. Auf jeden Fall sei es ihm verwehrt, ein Fahrzeug zu mieten oder von Kunden Zahlungen entgegenzunehmen, weil es sich dabei um die Bereitstellung von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen im Sinne dieser Vorschrift handeln würde.<sup>1623</sup>

Der EuGH hat die Berufsfreiheit als allgemeinen Rechtsgrundsatz des Gemeinschaftsrechts anerkannt.<sup>1624</sup> Zwar sieht die EMRK – abgesehen vom Verbot der Zwangs- oder Pflichtarbeit (Art. 4 EMRK) – keine eigenständige Gewährleistung der Berufsfreiheit vor<sup>1625</sup>, der EuGH konnte aber auf die Verfassungen der Mitgliedstaaten zurückgreifen, die fast alle das Grundrecht enthalten.<sup>1626</sup> Auch die Grundrechtecharta gewährleistet im übrigen in Art. 15 Abs. 1 das Recht, einen frei gewählten oder angenommenen Beruf auszuüben (und sogar ein „Recht zu arbeiten“), sowie in Art. 16 die unternehmerische Freiheit.<sup>1627</sup> Zu den Trägern des Grundrechts zählen neben Uni-

1623 EuG, Urteil vom 12.7.2006 - Rs. T-253/02 (Ayadi) -, Rn. 100.

1624 EuGH, Urteil vom 14.5.1974 - Rs. 4/73 (Nold) -, Slg. 1974, 491 (507, R. 14); EuGH, Urteil vom 13.12.1979 - Rs. 44/79 (Hauer) -, Slg. 1979, 3727 (3750); EuGH, Urteil vom 8.10.1986 - Rs. 234/85 (Keller) -, Slg. 1986, 2897 (2912); EuGH, Urteil vom 13.12.1994 - Rs. C-306/93 (Winzersekt) -, Slg. 1994, I-5555 (5581).

1625 Frowein/Peukert, EMRK, Art. 4 Rn. 1; Mestmäcker/Engel, Das Embargo gegen Irak und Kuwait, S. 32; Wunderlich, Das Grundrecht der Berufsfreiheit im Europäischen Gemeinschaftsrecht, S. 55f.

1626 Ruffert, in: Ehlers (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 16 Rn. 5.

1627 Rengeling/Szczekalla, Grundrechte in der EU, Rn. 773ff.; siehe dazu auch Tettinger, NJW 2001, 1010 (1014).

onsbürgern auch Personen- und Kapitalgesellschaften, jedoch keine Drittstaatsangehörigen (einschließlich juristischer Personen).<sup>1628</sup>

Aus der Rechtsprechung des EuGH, in der allerdings eine abstrakte Definition des Schutzbereiches fehlt, lässt sich der Inhalt des Grundrechts als umfassende Freiheitsgewährleistung der wirtschaftlichen Betätigung in allen ihren Ausprägungen bestimmen, die durch eine – weit im Sinne eines irgendwie gearteten ökonomischen Bezuges verstandene – Erwerbsabsicht gekennzeichnet ist.<sup>1629</sup> Zu den Ausprägungen der Berufsfreiheit rechnet der EuGH neben der Wettbewerbsfreiheit<sup>1630</sup> auch die Handelsfreiheit (Gewerbefreiheit)<sup>1631</sup> und die Wahl des Vertrags-/Geschäftspartners<sup>1632</sup>. Während der EuGH nicht präzise zwischen Eigentumsschutz und Schutz der Berufsfreiheit differenziert, sondern häufig eine parallele Prüfung vornimmt<sup>1633</sup>, wird im Schrifttum eine Abgrenzung am Maßstab der aus dem deutschen Verfassungsrecht bekannten Formel Bestandsschutz/Erwerbsschutz befürwortet.<sup>1634</sup> Jedenfalls weist das gemeinschaftsrechtliche Grundrecht der Berufsfreiheit in der Rechtsprechung des EuGH strukturelle Parallelen zum Eigentumsrecht auf und wird insbesondere wie das Eigentumsrecht weitreichenden Beschränkungsmöglichkeiten unterworfen. Ungeachtet der Frage, ob der EuGH die aus dem deutschen Verfassungsrecht geläufige Abgrenzung von Regelungen der Berufswahl und der Berufsausübung übernommen hat<sup>1635</sup>, steigen jedenfalls die Rechtfertigungsanforderungen mit der Ein-

---

1628 Ruffert, in: Ehlers (Hrsg.): Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 16 Rn. 24ff.; s. auch Art. 15 Abs. 2 GR-Charta, dazu Rengeling/Szczekalla, Grundrechte in der EU, Rn. 348 und 777, die allerdings die Berufsfreiheit der GR-Charta (an sich) nicht auf Unionsbürger beschränkt sehen.

1629 Ruffert, in: Ehlers (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 16 Rn. 11.

1630 EuGH, Urteil vom 7.2.1985 - Rs. 240/83 (Procureur de la République/ADBHU) -, Slg. 1985, 531 (548, Rn. 9).

1631 EuGH, Urteil vom 14.5.1974 - Rs. 4/73 (Nold) -, Slg. 1974, 491 (507, Rn. 14); EuGH, Urteil vom 7.2.1985 - Rs. 240/83 (Procureur de la République/ADBHU) -, Slg. 1985, 531 (548, Rn. 9).

1632 EuGH, Urteil vom 10.7.1991 - C-90 u. 91/90 (Neu) -, Slg. 1991, I-3617 (Rn. 13).

1633 EuGH, Urteil vom 13.12.1979 - Rs. 44/79 (Hauer) -, Slg. 1979, 3727 (3750); EuGH, Urteil vom 30.7.1996 - Rs. C-84/95 (Bosphorus) -, Slg. 1996, I-3953, Rn. 19ff.; EuGH, Urteil vom 17.7.1997 - C 248/95 und C-249/95 (SAM Schifffahrt und Stapf) -, Slg. 1997, I-4475 (Rn. 71ff.).

1634 Vgl. etwa Kingreen, in: Calliess/Ruffert, Art. 6 EU, Rn. 131; Wunderlich, Das Grundrecht der Berufsfreiheit im Europäischen Gemeinschaftsrecht, S. 127.

1635 Bejahend Mestmäcker/Engel, Das Embargo gegen Irak und Kuwait, S. 32, Mittag, Handelsembargo und Entschädigung, S. 141; Wunderlich, Das Grundrecht der Berufsfreiheit im Europäischen Gemeinschaftsrecht, S. 113; in diese Richtung wohl

griffsintensität. Die Beschränkungen müssen dem Gemeinwohl (einschließlich der Rechte anderer) entsprechen, im Hinblick auf den verfolgten Zweck verhältnismäßig sein und dürfen die so gewährleisteten Rechte nicht in ihrem Wesensgehalt antasten.<sup>1636</sup> Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung gilt auch hier, dass der EuGH den Gemeinschaftsorganen einen weiten Ermessens- und Prognosespielraum zubilligt, mit der Folge, dass nur offensichtlich ungeeignete oder eindeutig nicht erforderliche Beschränkungen gemeinschaftswidrig sind.<sup>1637</sup> Ungeachtet der Frage, ob dieser Kontrolldichtemaßstab nur im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik gilt – zu der fast alle Entscheidungen des EuGH mit Prüfung der Berufsfreiheit ergangen sind –, ist er vorliegend jedenfalls in der Weite aus den bereits zur Eigentumsfreiheit ausgeführten Gründen nicht anzuwenden.

Hinsichtlich Dritter gilt: Das Verbot gewisser Geschäfte stellt lediglich eine Regelung der Berufsausübung dar<sup>1638</sup>, weil Wirtschaftssanktionen in Bezug auf bestimmte Personen nur einen Teilbereich der Betätigung eines aktiven Unternehmens betreffen.<sup>1639</sup> Da bereits abgeschlossene Verträge eigentumskräftig geschützte Positionen sind, kommt eine Verletzung der Berufsfreiheit nur in Betracht, soweit die Regelungen künftige Geschäfte betreffen.<sup>1640</sup> Weil den Unternehmen nicht die Aufnahme eines Gewerbes verboten, sondern nur deren Berufsausübung partiell geregelt wird, ist das grundrechtliche Schutzniveau gering und kann für die Eingriffsrechtfertigung nichts an-

---

auch EuGH, Urteil vom 13.12.1979 - Rs. 44/79 (Hauer) -, Slg. 1979, 3727 (3750, R. 32); EuGH, Urteil vom 13.12.1994 - Rs. C-306/93 (Winzersekt) -, Slg. 1994, I-5555 (5582, Rn. 24); verneinend Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 182.

1636 Ständige Rechtsprechung des EuGH, vgl. etwa EuGH, Urteil vom 11.7.1989 - Rs. 265/87 (Schräder), Slg. 1989, 2237 (2268); EuGH, Urteil vom 13.7.1989 - Rs. 5/88 (Wachauf) -, Slg. 1989, 2609 (2639); EuGH, Urteil vom 22.10.1991 - Rs. C-44/89 (von Deetzen II) -, Slg. 1991, I-5119 (5157); EuGH, Urteil vom 5.10.1994 - Rs. C-280/93 (Bananen) -, Slg. 1994, I-4973 (5065); EuGH, Urteil vom 13.12.1994 - Rs. C-306/93 (Winzersekt) -, Slg. 1994, I-5555 (5581); EuGH, Urteil vom 30.7.1996 - Rs. C-84/95 (Bosphorus)-, Slg. 1996, I-3953; EuGH, Urteil vom 17.7.1997 - C 248/95 und C-249/95 (SAM Schifffahrt und Stapf) -, Slg. 1997, I-4475 (Rn. 72); vgl. dazu Ruffert, in: Ehlers (Hrsg.): Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 16 Rn. 33.

1637 EuGH, Urteil vom 13.12.1994 - Rs. C-306/93 (Winzersekt) -, Slg. 1994, I-5555 (5583).

1638 BVerfG, Beschluss vom 21.3.1961 - 1 BvL 3, 18, 99/58 -, BVerfGE 12, 281 (294f.); Starck, FS Knöpfle, S. 319 (321); Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 182.

1639 EuGH, Urteil vom 8.10.1986 - Rs. 234/85 (Keller) -, Slg. 1986, 2897 (2912, Rn. 9).

1640 So für das Embargo Ress, Das Handelsembargo, S. 311; Häde BayVBl. 1991, 485 (492).

deres als im Bereich der Eigentumsfreiheit gelten. Die Maßnahmen sind wegen der dahinter stehenden erheblichen außen- und sicherheitspolitischen Interessen als verhältnismäßige Einschränkungen der Berufsausübungsfreiheit zu sehen.<sup>1641</sup> Denn was noch als zulässige Beschränkung der Eigentumsgarantie gilt, kann im Hinblick auf künftige und daher nur durch die Berufsfreiheit geschützte Geschäftstätigkeit keine unangemessene Berufsausübungsregelung sein. Hinsichtlich Dritter ergeben sich deshalb aus der Gewerbefreiheit keine weitergehenden Hindernisse für die Sanktionsmaßnahmen als aus der Eigentumsfreiheit.<sup>1642</sup>

Im Unterschied zu den lediglich in ihrer Berufsausübung beeinträchtigten Dritten werden die Gelisteten, da sie wirtschaftlich nicht mehr in der Lage sind, ihren Beruf zur Grundlage ihrer Lebensführung/ ihrer unternehmerischen Erwerbstätigkeit zu machen<sup>1643</sup>, die Erzielung von Einkommen aber zum Kern der Berufsfreiheit gehört, grundsätzlich an jeglicher (bezahlten) Berufsausübung gehindert, womit das „Ob“ der Berufstätigkeit und damit die Berufswahl betroffen ist. Für ein gelistetes Unternehmen etwa bedeutet das Einfrieren seiner Gelder und das Verbot der Bereitstellung von Vermögenswerten nicht eine Be-, sondern faktisch eine Verhinderung der Tätigkeit. Diesen Zusammenhang zwischen der Tätigkeit an sich und der Erwerbsabsicht, die auch im europarechtlichen Verständnis zum Kern der Berufsfreiheit gehört, verkennt das EuG, wenn es davon ausgeht, die Maßnahmen hinderten die Betroffenen nicht an der Ausübung einer abhängigen oder selbständigen Berufstätigkeit, sondern beträfen ihrem Wesen nach lediglich den Bezug von Einkünften aus einer solchen Tätigkeit.<sup>1644</sup> Das Gericht führte aus, erstens beziehe sich keine Bestimmung der genannten Rechtsakte ausdrücklich auf eine Berufsausübung, sei es um sie zu verbieten oder um sie zu regeln. Zweitens sollten die fraglichen Rechtsakte den Erwerb von Gel-

---

1641 So auch die h.M. im Schrifttum zu Embargos: Bryde, in: Achterberg/Püttner/Würtenberger, Besonderes Verwaltungsrecht, S. 263f.; Putzier, Die Ermächtigungen des Außenwirtschaftsgesetzes, S. 15f.; Hofmann, Grundrecht und grenzüberschreitende Sachverhalte, S. 251f., Frank v. Fürstenwerth, Ermessensentscheidungen im Außenwirtschaftsrecht, S. 182f.

1642 Mestmäcker/Engel, Das Embargo gegen Irak und Kuwait, S. 32.

1643 Vgl. zu diesem Kriterium für das deutsche Recht auch BVerfG, Beschluss vom 16.3.1971 - 1 BvR 52 u.a./66 -, BVerfGE 30, 292 (313f.).

1644 EuG, Urteil vom 12.7.2006 - Rs. T-253/02 (Ayadi) -, Rn. 127ff.; ähnlich die Empfehlungen der Gruppe der Referenten für Außenbeziehungen, „Bewährte Praktiken der EU für die wirksame Umsetzung restriktiver Maßnahmen“ (<http://register.consilium.eu.int/pdf/de/05/st15/st15115.de05.pdf>, 7.8.2006), Dokument 15115/05 vom 28.11.2005, C.VI.52: „Die Einfriermaßnahmen berühren nicht die Freiheit einer gelisteten Person, einer Arbeit nachzugehen.“

dem oder wirtschaftlichen Ressourcen durch die Betroffenen nicht als solchen verhindern, sondern schrieben nur das Einfrieren dieser Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen vor und verhinderten deren Bereitstellung oder Nutzung zugunsten der Betroffenen lediglich für den Fall, dass diese Handlungen nicht zu strikt persönlichen Zwecken erfolgten. Ausgehend von der obigen Auslegung der Verordnungen und der dazugehörigen Ausnahmebestimmungen lässt sich auch diese Annahme nicht halten: Die Verordnungen verbieten generell die Entgegennahme jeglicher Vermögenswerte; hier besteht lediglich die Möglichkeit von Ausnahmegenehmigungen. Erst wenn eine solche für die Entlohnung erteilt wird, fehlt es an einem Eingriff in die Berufs(-wahl-)freiheit.

Im Ergebnis kann zur Rechtfertigung von Eingriffen in die Berufsfreiheit auch bei den Gelisteten allerdings nur das zur Eigentumsfreiheit Ausgeführte gelten: Von den dort genannten Ausnahmefällen abgesehen sind die gravierenden Grundrechtseinschränkungen aufgrund der überragenden Gemeininteressen gerechtfertigt. Die – vom EuGH von Anfang an ohnehin regelmäßig gemeinsam mit der Eigentumsfreiheit geprüfte<sup>1645</sup> – Berufsfreiheit bietet im Sanktionsbereich keinen weitergehenden Schutz als die Eigentumsgarantie. Daher sind auch die Grundsätze zur (relativen) Wesensgehaltsgarantie übertragbar – ein absolut geschützter Bereich der Berufsfreiheit ist in der Rechtsprechung des EuGH nicht wahrnehmbar.<sup>1646</sup>

### ee. Sonstige Grundrechte

Dem Kläger im Verfahren T-206/02, dem Kurdischen Nationalkongress, der sich gegen die Aufnahme der PKK auf die der Verordnung Nr. 2580/2001 zugehörige Liste<sup>1647</sup> wandte, ging es nicht um materielle, sondern um immaterielle Beeinträchtigungen. Er machte geltend, die Aufführung in dieser Liste beeinträchtige das Ansehen und die Glaubwürdigkeit des Kurdischen Nationalkongresses in seinem Handeln sowie der zahlreichen Vereinigungen und unabhängigen Mitglieder, aus denen er sich zusammensetze. Der Beschluss, die PKK auf die Liste zu setzen, verstoße gegen die durch die Europäische Menschenrechtskonvention gewährleistete Freiheit der Meinungsäußerung.<sup>1648</sup> Die Aufnahme der PKK auf die Liste habe die Legitimität der

1645 Vgl. schon EuGH, Urteil vom 13.12.1979 - Rs. 44/79 (Hauer) -, Slg. 1979, 2737.

1646 Ruffert, in: Ehlers (Hrsg.): Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 16 Rn. 36.

1647 Durch Beschluss des Rates vom 2.5.2002 (2002/334/EG), ABl. L 116/33.

1648 Rs. T-206/02, ABl. C 247/13 vom 12.10.2002. Das EuG wies die Klage durch Beschluss vom 15.2.2005 ab, weil die angegriffene Entscheidung nicht an den Kläger adressiert sei, dessen Name auf der Liste nicht erscheine, und es ihm allein um eine

eigenen politischen Aktivität beschädigt.<sup>1649</sup> Auch andere beriefen sich darauf, sie würden durch die Gleichstellung mit terroristischen Organisationen geschädigt. Die OMPI, die *Organisation des Modjahedines du Peuple d'Iran*, machte in ihrer Klage gegen ihre Aufnahme auf die Liste zur Verordnung Nr. 2580/2001 geltend, sie werde sowohl im Verhältnis zu den Organisationen, die in der Liste aufgeführt seien, als auch im Verhältnis zu denjenigen, die darin nicht aufgeführt seien, diskriminiert.<sup>1650</sup>

Der allgemeine Gleichheitsgrundsatz gehört zu den Grundprinzipien des Gemeinschaftsrechts<sup>1651</sup> und hat in verschiedenen speziellen Ausprägungen seine Verankerung auch im EG-Vertrag gefunden (vgl. etwa Art. 12 oder Art. 40 Abs. 3 S. 2 EG). Der Gleichheitssatz ist sowohl bei einer Ungleichbehandlung von (wesentlich) Gleichem als auch bei einer Gleichbehandlung von (wesentlich) Ungleichem verletzt, es sei denn, dass eine unterschiedliche Behandlung objektiv gerechtfertigt wäre.<sup>1652</sup> Auch die Meinungsfreiheit ist in der Rechtsprechung des EuGH anerkannt.<sup>1653</sup>

Die Terrorismussanktionen nehmen eine bewusste Differenzierung aus außerwirtschaftlichen Gründen zum Nachteil von mutmaßlichen Terroristen vor. Sie sollen bewusst diese Personen schlechter stellen und sind auch von dem Willen getragen, diese zu schädigen, nämlich ihnen durch Austrocknung ihrer Finanzquellen ihre (terroristische) Handlungsfähigkeit zu nehmen. Sie verstoßen aber trotzdem nicht gegen das Recht auf Gleichbehandlung. Ungeachtet der Tatsache, dass kein allgemeines Prinzip des Gemeinschaftsrechts existiert, welches es der Gemeinschaft verbietet, im Außen-

---

nach Art. 230 Abs. 4 EG unzulässige Geltendmachung der kollektiven Interessen seiner Mitglieder gehe (Slg. 2005, II-523).

1649 EuG, Beschluss vom 15.2.2005 - Rs. T-206/02 (KNK) -, Rn. 20, Slg. 2005, II-523.

1650 Klage gegen den Rat vom 26.7.2002 - Rs. T-228/02 -, ABl. C 247/20, entschieden durch Urteil vom 12.12.2006, ohne dass das EuG auf diese Frage einzugehen hatte.

1651 EuGH, Urteil vom 13.11.1984 - Rs. 283/83 (Racke) -, Slg. 1984, 3791 (3800f.); EuGH, Urteil vom 20.9.1988 - Rs. 203/86 (Spanien/Rat) -, Slg. 1988, 4563 (Rn. 25); EuGH, Urteil vom 17.4.1997 - Rs. C-15/95 (EARL) -, Slg. 1997, I-1961 (1995f); EuGH, Urteil vom 13.4.2000 - Rs. C-292/97 (Karlsson u.a.) -, Slg. 2000, I-2737 (2775).

1652 Vgl. EuGH, Urteil vom 13.11.1984 - Rs. 283/83 (Racke) -, Slg. 1984, 3791 (3800, Rn. 7); EuGH, Urteil vom 20.9.1988 - Rs. 203/86 (Spanien/Rat) -, Slg. 1988, 4563 (Rn. 25); EuGH, Urteil vom 17.4.1997 - Rs. C-15/95 (EARL) -, Slg. 1997, I-1961 (1995f); EuGH, Urteil vom 13.4.2000 - Rs. C-292/97 (Karlsson u.a.) -, Slg. 2000, I-2737 (2775).

1653 Vgl. dazu den Überblick bei Rengeling/Szczekalla, Grundrechte in der EU, S. 524 und Rn. 703; siehe aus jüngerer Zeit etwa EuGH, Urteil vom 12.6.2003 - Rs. C-112/00 (Schmidberger) -, Slg. 2003, I-5659 (5717ff.).

handelsbereich aus politischen Erwägungen Maßnahmen zu ergreifen, die Drittländer unterschiedlich behandeln<sup>1654</sup>, fehlt es vorliegend schon an einer willkürlichen, d.h. sachlich nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung.<sup>1655</sup> Denn die unterschiedliche Behandlung der Gelisteten gegenüber anderen EU-Bürgern, Gebietsansässigen etc. beruht auf objektiven Erwägungen und steht – von den im Rahmen der Eigentumsfreiheit festgestellten Ausnahmen abgesehen – in einem angemessenen Verhältnis zu einem legitimen Zweck, der Verhinderung von Terrorakten und damit der Abwendung von Gefahren für die Allgemeinheit.

Liegen hinreichende Beweise und Indizien vor, die die Aufnahme auf die Terrorlisten rechtfertigen, kann man auf der vorhergehenden Stufe auch schon die Vergleichbarkeit der Situation bezüglich dieser gefahrenabwehrrechtlichen Störer mit gänzlich Unverdächtigen in Frage stellen<sup>1656</sup>. Die Gleichbehandlung der Verdachtsstörer mit den übrigen Gelisteten, bei denen etwa die Wahrscheinlichkeit von Terrorakten deutlicher zu Tage tritt und einen höheren Grad erreicht, bei denen vielleicht sogar eine strafrechtliche Verurteilung und nicht ein bloßer Verdacht vorliegt, stellt schließlich ebenfalls keine Verletzung des Gleichheitssatzes dar. Denn sie ist, dies ist bei der Untersuchung der Eigentumsfreiheit ausführlich dargelegt worden<sup>1657</sup>, nicht willkürlich, sondern aus Gründen der Gefahrenabwehr sachlich geboten.

Soweit die Gelisteten sich gegen die Brandmarkung<sup>1658</sup>, die Ansehensbeeinträchtigung durch die Aufnahme auf die schwarzen Listen wenden, berufen sie sich unter anderem auf die Meinungsfreiheit, ihre Persönlichkeitsrechte<sup>1659</sup> und im Zusammenhang damit den Ehrschutz. Diese mit der besonderen Konstruktion der rechtlichen Bestimmungen über das Sperren finanzieller Ressourcen verbundenen Nachteile sind aber als bloße Nebenfolge der

---

1654 EuGH, Urteil vom 28.10.1982 - Rs. 52/81 (Faust/Kommission) - Slg. 1982, 3745 (3761f.).

1655 Vgl. zur Dogmatik der Gleichheitsprüfung ausführlich Rengeling/Szczekalla, Grundrechte in der EU, Rn. 873ff. Die dreistufige Gleichheitsprüfung unter Einbeziehung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes wendet wohl auch der EuGH an, etwa im Urteil vom 7.5.1998 - Rs. C-350/96 (Clean Car Autoservice) -, Slg. 1998, I-2521 (2547, Rn. 31).

1656 Das Erfordernis, dass sich die jeweiligen Individuen in einer vergleichbaren Situation befinden müssen, verdeutlicht auch EuGH, Urteil vom 14.2.1995 - Rs. C-279/93 (Finanzamt Köln-Altstadt) -, Slg. 1995, I-225 (Rn. 30).

1657 Oben D.II.3.c.cc.(3).

1658 Vgl. dazu auch bereits oben D.II.2.c.

1659 Vgl. zum allgemeinen Persönlichkeitsrecht und der Frage, ob dies im Gemeinschaftsrecht anzunehmen ist, Rengeling/Szczekalla, Grundrechte in der EU, Rn. 643, 638, 729.

Wirtschaftssanktionen hinzunehmen. Ungeachtet der Frage, ob man einen Eingriff in die Meinungsfreiheit etwa schon deshalb verneint, weil die Maßnahmen nicht an eine bestimmte (politische) Meinung und Ausrichtung, sondern allein an die Terrorgefährlichkeit anknüpfen, müssen derartige (mittelbare) Beeinträchtigungen aus den übergeordneten Gemeininteressen dann gerechtfertigt sein, wenn die Gefahrenabwehrmaßnahmen insgesamt, d.h. insbesondere die Eingriffe in die Eigentums- und Berufsfreiheit, rechtmäßig sind.

#### **ff. Ergebnis**

Die Beschränkungsmaßnahmen sind, gemessen am Maßstab der in der Rechtsprechung des EuGH entwickelten Gemeinschaftsgrundrechte, nicht schon deshalb automatisch rechtmäßig, weil sie auf UN-Sanktionen beruhen. Von zentraler Bedeutung hinsichtlich der Wahrung von Individualinteressen ist hier die Eigentumsfreiheit, der gegenüber die übrigen Grundrechte keinen weitergehenden Schutz gewähren. Dritte, die durch die restriktiven Maßnahmen betroffen sind, werden nicht in ihren Eigentumsrechten – in Betracht kommen insbesondere Forderungen aus Altverträgen sowie der eingerichtete und ausgeübte Gewerbebetrieb – verletzt. Die wirtschaftlichen Interessen einzelner müssen zugunsten einer wirksamen Terrorismusbekämpfung zurückstehen. Die abstrakt-generellen Verordnungen sind auch nicht deshalb rechtswidrig, weil sie für besondere, angesichts der Personenbezogenheit der Maßnahmen aber nicht vorhersehbare Härtefälle (z.B. in ihrer Existenz bedrohte Unternehmen) keine Entschädigung vorsehen. Auch die Eigentumsrechte Gelisteter, in die nicht im Wege der Enteignung, sondern nur der Eigentumsbeschränkung eingegriffen wird, werden grundsätzlich nicht verletzt. Dies gilt wegen überragender Gemeininteressen und aus Gründen der Gefahrenabwehr auch unter Berücksichtigung der Unschuldsvermutung. Rechtswidrig sind die Eigentumsbeeinträchtigungen allerdings bei den Gelisteten der Verordnung Nr. 881/2002, bei denen es an einem hinreichend begründeten Terrorismusverdacht, an einem klar umrissenen tatsächlichen Anknüpfungspunkt für die Annahme einer Gefahr fehlt.

#### **d. Sonstige allgemeine Rechtsgrundsätze und Verfahrensrechte**

Einige allgemeine Rechtsgrundsätze – zu denen neben den rechtsstaatlich gebotenen Garantien des Verwaltungsverfahrens auch die Gemeinschaftsgrundrechte zählen<sup>1660</sup> – sind bereits erörtert worden. Im folgenden soll noch auf einige Verfahrensgewährleistungen eingegangen werden: auf das den

---

1660 Vgl. zu den allgemeine Rechtsgrundsätzen als Quellen des primären Gemeinschaftsrechts Streinz, Europarecht, Rn. 354ff.

Verteidigungsrechten unterfallende Anhörungsrecht, das den justiziellen Rechten zuzuordnende Recht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz, den Vertrauensschutz- und Bestimmtheitsgrundsatz sowie die Begründungspflicht der Gemeinschaftsorgane. Ein weiterer, in diesem Zusammenhang bedeutsamer allgemeiner Rechtsgrundsatz, das Verhältnismäßigkeitsprinzip, ist im Rahmen dieser Untersuchung bereits ausführlich erörtert worden – zunächst im Rahmen des Art. 301 EG unter dem Stichwort der Erforderlichkeit der Wirtschaftssanktionen und sodann bei der Prüfung, ob die Eingriffe in die Eigentumsrechte Dritter und Gelisteter gerechtfertigt sind – und soll deshalb nicht erneut aufgegriffen werden. Im Bereich der Gesetzgebung zu präventiven Zwecken spielen – als Ausfluss der Grundrechte sowie des Verhältnismäßigkeitsprinzips – Verfahrensrechte im allgemeinen eine besondere Rolle. So hat beispielsweise das Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang mit verdeckten Eingriffen Schutzmechanismen verlangt und insbesondere die Notwendigkeit verfahrensrechtlicher Sicherungen betont, die eine unabhängige Kontrolle ermöglichen.<sup>1661</sup>

Das EuG hat in seiner Entscheidung vom 12. Dezember 2006 den Ratsbeschluss, der die Liste zur Verordnung Nr. 2580/2001 enthielt, für nichtig erklärt, soweit er die klagenden iranischen Volksmudjaheddin betraf. Das Gericht stellte fest, er verletze die Verteidigungsrechte, die Begründungspflicht und das Recht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz, die grundsätzlich im Kontext des Erlasses eines Beschlusses über das Einfrieren von Geldern nach der Verordnung Nr. 2580/2001 in vollem Umfang zu gewährleisten seien.<sup>1662</sup> Dabei betonte es die enge Verknüpfung dieser Rechte – so trage die Gewährleistung der Verteidigungsrechte dazu bei, die ordnungsgemäße Ausübung des Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz sicherzustellen, und die Begründung solle dem Gemeinschaftsrichter die Ausübung seiner Rechtmäßigkeitskontrolle und dem Betroffenen die Verteidigung seiner Rechte ermöglichen.<sup>1663</sup>

### aa. Verteidigungsrechte

Viele der Kläger gegen die Terrorlisten beriefen sich auf eine Verletzung ihrer Verteidigungsrechte, insbesondere auf eine Verletzung ihres Rechtes auf eine vorherige Anhörung. Der aus dem französischen Recht stammende Begriff der Verteidigungsrechte umfasst alle Rechte – auch das Anhörungs-

---

1661 S. schon BVerfG, Urteil vom 15.12.1983 - 1 BvR 209/83 u.a. -, BVerfGE 65, 1 (46); ferner BVerfG, Urteil vom 14.7.1998 - 1 BvR 2226/94 u.a. -, BVerfGE 100, 313 (361f.); vgl. dazu Groß, KritJ 2002, 1 (8f.).

1662 EuG, Urteil vom 12.12.2006 - Rs. T-228/02 (OMPI).

1663 EuG, Urteil vom 12.12.2006 - Rs. T-228/02 (OMPI) -, Rn. 89.

recht –, die dem Betroffenen eingeräumt werden, um gegenüber der Verwaltung seine Rechte und Interessen wahrnehmen zu können.<sup>1664</sup> Die gegen die Verordnung Nr. 881/2002 klagenden Schweden<sup>1665</sup> führten aus, sie seien nicht über die Gründe für die gegen sie verhängten Sanktionen informiert worden und sie hätten auch keine Gelegenheit gehabt, sich zu äußern. Der Grund für ihre Aufnahme in die Liste bestehe ausschließlich darin, dass sie in die vom Sanktionsausschuss erstellte Liste aufgenommen worden seien. Weder der Rat noch die Kommission hätten die Gründe geprüft, aus denen der Ausschuss sie in diese Liste aufgenommen habe. Die Herkunft der Informationen, die der Ausschuss erhalten habe, sei besonders undurchsichtig, und die Gründe, aus denen bestimmte Personen ohne vorherige Anhörung aufgenommen worden seien, würden nicht genannt. Der saudi-arabische Staatsangehörige machte im Parallelverfahren geltend, das ursprüngliche Einfrieren der Gelder könne zwar seinem Wesen nach nicht Gegenstand einer vorherigen Anhörung sein, allerdings habe er einen Anspruch darauf, nachfolgend zum Vorliegen und zur Relevanz der behaupteten Tatsachen und Umstände sowie zu den ihm entgegengehaltenen Beweisen gehört zu werden.<sup>1666</sup> Das Anhörungsproblem stellt sich bei diesem Adressatenkreis, bei dem eine Entscheidung des Sanktionsausschusses aufgrund einer sehr vagen tatsächlichen und rechtlichen Grundlage – Verbundenheit mit Bin Ladin, Al Qaida, den Taliban – ergeht, in besonderer Weise.

Das Verfahren der Organisation der iranischen Volksmudjaheddin (OMPI) hat allerdings gezeigt, dass ungeachtet des Beschlusses einer nationalen Stelle etwa über die Aufnahme eines Ermittlungsverfahrens, dessen es bei den selbständig durch die EU gelisteten Personen und Organisationen zunächst bedarf, auch hier erhebliche Schwierigkeiten bei der Gewährleistung der Verteidigungsrechte bestehen. So machte die OMPI geltend, sie habe nicht einmal die nationale Behörde gekannt, die den gegen sie gerichteten Beschluss gefasst habe, geschweige denn die Beweismittel und Informationen, auf denen ein solcher beruhe. Auch sei sie vor Erlass des EG-Ratsbeschlusses weder angehört worden noch habe sie später Gelegenheit gehabt, sachgerecht Stellung zu nehmen.<sup>1667</sup>

---

1664 Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, Band II, S. 1201.

1665 EuG, Urteil vom 21.9.2005 - Rs. T-306/01 (Yusuf und Al Barakaat) -, Rn. 191, Slg. 2005, II-3533.

1666 EuG, Urteil vom 21.9.2005 - Rs. T-315/01 (Kadi) -, Rn. 141f., Slg. 2005, II-3649.

1667 EuG, Urteil vom 12.12.2006 - Rs. T-228/02 (OMPI) -, Rn. 64.

## (1) Anspruch auf rechtliches Gehör

In der Rechtsprechung des EuGH ist als allgemeiner Rechtsgrundsatz ein Recht auf Anhörung anerkannt.<sup>1668</sup> Die Adressaten von Entscheidungen der öffentlichen Behörden müssen, wenn ihre Interessen spürbar (etwa als Adressaten von Sanktionen wie Geldbußen oder Zwangsgeldern) berührt werden, Gelegenheit erhalten, ihren Standpunkt gebührend darzulegen und insbesondere zum Vorliegen und zur Erheblichkeit der behaupteten Tatsachen und herangezogenen Umstände Stellung zu nehmen.<sup>1669</sup> Das setzt natürlich zunächst voraus, dass ihnen die zur Last gelegten Umstände, auf die sich die bevorstehende Verhängung einer verwaltungsrechtlichen Sanktion stützt, mitgeteilt werden.<sup>1670</sup> Allerdings bezieht sich der Anspruch auf rechtliches Gehör auf das Verwaltungsverfahren<sup>1671</sup>; der einzelne hat grundsätzlich keinen Anspruch auf rechtliches Gehör vor Erlass eines Rechtsaktes im gemeinschaftlichen Gesetzgebungsverfahren.<sup>1672</sup> Allerdings hat der EuGH auch ausgeführt, das Recht auf vorherige Anhörung betreffe Handlungen, die die Kläger unmittelbar und individuell betreffen.<sup>1673</sup> Berücksichtigt man dazu Sinn und Zweck der Anhörung, so wird man nicht auf den formellen Charakter des Rechtsaktes, sondern auf die Betroffenheit des einzelnen abstellen müssen. So hat auch das EuG in seinen Urteilen zu den Verordnungen Nr. 881/2002 und Nr. 2580/2001 zu Recht darauf hingewiesen, dass der

1668 EuGH, Urteil vom 23.10.1974, - Rs. 17/74 (Transocean Marine Paint Association) -, Slg. 1974, 1063 (1080 Rn. 15); Urteil vom 13.2.1979 - Rs. 85/76 (Hoffman-La Roche) - Slg. 1979, 461 (Rn. 9ff.); Urteil vom 10.7.1986 - Rs. 40/85 (Belgien/Kommission) -, Slg. 1986, 2321 (2348f.).

1669 EuGH, Urteil vom 23.10.1974, - Rs. 17/74 (Transocean Marine Paint) -, Slg. 1974, 1063 (1080 Rn. 15); Urteil vom 13.2.1979 - Rs. 85/76 (Hoffman-La Roche) - Slg. 1979, 461 (Rn. 9ff.).

1670 EuG, Urteil vom 12.12.2006 - Rs. T-228/02 (OMPI) -, Rn. 93.

1671 Vgl. etwa EuGH, Urteil vom 10.7.1986 - Rs. 40/85 (Belgien/Kommission) -, Slg. 1986, 2321 (2349, Rn. 28): „Nach ständiger Rechtsprechung erfordert die Gewährung rechtlichen Gehörs, demjenigen, gegen den die Kommission ein Verfahren eingeleitet hat, im Laufe dieses Verfahrens Gelegenheit zu geben, [...] Stellung zu nehmen.“

1672 Der Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren lässt sich nicht auf ein Gesetzgebungsverfahren übertragen, das zum Erlass von Maßnahmen allgemeiner Art führt: EuG, Urteil vom 11.12.1996 - T-521/93 (Atlanta u.a./EG) -, Slg. 1996, II-1707 (Rn. 70); bestätigt durch EuGH, Urteil vom 14.10.1999 - Rs. C-104/97 P (Atlanta/EG)-, Slg. 1999, I-6983 (Rn. 31-38): Ein solches Anhörungsrecht vor Erlass einer generellen Rechtsnorm lasse sich insbesondere nicht aus der Möglichkeit der Nichtigkeitsklage herleiten.

1673 EuGH, Urteil vom 14.10.1999 - Rs. C-104/97 P (Atlanta/EG)-, Slg. 1999, I-6983 (7028, Rn. 36).

jeweils angefochtene Rechtsakt keinen rein normativen Charakter hat, sondern die namentlich aufgeführten Personen und Organisationen unmittelbar und individuell betrifft, und dass nach allgemeinen Grundsätzen jeder von einer beschwerenden Maßnahmen Betroffene Gelegenheit zur Darlegung seiner Auffassung erhalten muss.<sup>1674</sup> Das Recht, den eigenen Standpunkt sachgerecht darzulegen, bezieht sich nicht nur auf eine vorherige Anhörung, sondern auch auf ein Verteidigungsrecht, sobald ein Rechtsakt erlassen ist.<sup>1675</sup> Die Gewährleistung der Verteidigungsrechte trägt so dazu bei, die ordnungsgemäße Ausübung des Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz sicherzustellen.<sup>1676</sup>

Allerdings werden die Verteidigungsrechte – und damit auch das rechtliche Gehör – nur in bestimmten Grenzen gewährleistet, ohne dass jedoch eine systematische Erfassung und Definition von Ausnahmen etwa vom Anhörungsrecht existierte<sup>1677</sup>. Ein Absehen von der (vorherigen) Gewährung rechtlichen Gehörs wird für den Fall als zulässig angesehen, dass eine vorherige Inkenntnissetzung des Betroffenen den Entscheidungszweck vereiteln würde.<sup>1678</sup> In solchen Fällen muss die Gewährung nachfolgenden Rechtsschutzes ausreichen. Eine weitere Ausnahme ist für den Fall anerkannt, in dem Gefahr im Verzuge ist, in dem also Maßnahmen zur Abwendung einer konkreten Gefahr sofort getroffen werden müssen.<sup>1679</sup> Darüber hinaus wird auch vertreten, dass die Rechtsprechung zu zulässigen Eigentumsbeschränkungen durch Wirtschaftssanktionen auch auf die Ausübung von Verteidigungsrechten übertragbar sei.<sup>1680</sup> In seinen bisherigen Terrorlisten-Entscheidungen hat das EuG ausdrücklich anerkannt, der Mitteilung bestimmter zur Last gelegter Umstände an die Betroffenen und damit ihrer Anhörung hierzu könnten zwingende Erwägungen der Sicherheit der Gemeinschaft und ihrer

---

1674 EuG, Urteil vom 21.9.2005 - Rs. T-306/01 (Yusuf und Al Barakaat Foundation) -, Rn. 324; EuG, Urteil vom 12.12.2006 - Rs. T-228/02 (OMPI) -, Rn. 98.

1675 EuGH, Urteil vom 17.10.1989 - Rs. 85/87 (Dow Benelux) -, Slg. 1989, 3137 (3156); EuGH, Urteil vom 27.6.1991 - Rs. C-49/88 (Al-Jubail Fertilizer) -, Slg. 1991, I-3187 (3241).

1676 EuG, Urteil vom 12.12.2006 - Rs. T-228/02 (OMPI) -, Rn. 89.

1677 Vgl. dazu schon Generalanwalt Warner in der Rs. 136/79 (National Panasonic) -, Slg. 1980, 2033 (2068).

1678 Generalanwalt Warner in der Rs. 136/79 (National Panasonic) -, Slg. 1980, 2033 (2069); siehe ausführlich (unter rechtsvergleichender Berücksichtigung des Rechts der Mitgliedstaaten) auch Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 1279 m.w.N.

1679 Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 1283 m.w.N.

1680 Gilsdorf/Brandtner, in: von der Groeben/Schwarze, Art. 301 EG, Rn. 14.

Mitgliedstaaten oder der Gestaltung ihrer internationalen Beziehungen entgegenstehen.<sup>1681</sup>

Bei der Beantwortung der Frage, ob vor Ergehen eines Listenbeschlusses rechtliches Gehör zu gewähren ist, ist zu unterscheiden zwischen der erstmaligen Aufnahme auf die Liste (Ausgangsbeschluss) und der Entscheidung, die restriktiven Maßnahmen aufrechtzuerhalten (Folgebeschluss).<sup>1682</sup> Im Bereich der Verordnung Nr. 2580/2001 regelt Art. 1 Abs. 6 des Gemeinsamen Standpunktes 2001/931/GASP ausdrücklich die Pflicht zur halbjährlichen Überprüfung, ob der Verbleib eines Namens auf der Liste nach wie vor gerechtfertigt ist.

Für das Erfordernis einer Anhörung vor erstmaliger Aufnahme auf die Liste sprechen zwar rechtsstaatliche Gesichtspunkte. Insbesondere ist hier zu berücksichtigen, dass eine Listung mit erheblichen Beeinträchtigungen verbunden ist. Auf der anderen Seite würde durch eine vorherige Anhörung den Sanktionsmaßnahmen aber jegliche Wirkung genommen.<sup>1683</sup> Unter Berücksichtigung der soeben erwähnten Ausnahmemöglichkeiten darf hier deshalb von der Gewährung vorherigen rechtlichen Gehörs abgesehen werden.<sup>1684</sup> Der Sanktionszweck erfordert ein gewisses Überraschungsmoment, weil sonst die Betroffenen, von dem bevorstehenden Sperren ihrer finanziellen Ressourcen in Kenntnis gesetzt, die Möglichkeit hätten, während der ihnen eingeräumten Stellungnahmefrist ihre Vermögenswerte rasch auf Dritte zu übertragen oder etwa durch Transfers aus der Union hinaus dem Einfrieren zu entziehen.<sup>1685</sup> Eine vorherige Anhörung würde also die Wirksamkeit der Sanktionen und damit das mit ihnen verfolgte Ziel des Schutzes des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit durch Verhinderung terroristischer Anschläge beeinträchtigen.

Demgegenüber erscheint die Begründung des EuG<sup>1686</sup>, warum die Gemeinschaftsorgane nicht verpflichtet gewesen seien, die Betroffenen vor Erlass der Verordnung Nr. 881/2002 anzuhören, weniger überzeugend. Das Gericht führte aus, das gemeinschaftsrechtliche Prinzip des Anspruchs auf rechtli-

---

1681 EuG, Urteil vom 21.9.2005 - Rs. T-306/01 (Yusuf und Al Barakaat Foundation) -, Rn. 320; EuG, Urteil vom 12.12.2006 - Rs. T-228/02 (OMPI) -, Rn. 133.

1682 So auch EuG, Urteil vom 12.12.2006 - Rs. T-228/02 (OMPI) -, Rn. 114.

1683 Darauf weisen auch Bartelt/Zeitler, EuZW 2003, 712 (716) hin.

1684 So wohl auch Gilsdorf/Brandtner, in: von der Groeben/Schwarze, Art. 301 EG, Rn. 14.

1685 So auch EuG, Urteil vom 12.12.2006 - Rs. T-228/02 (OMPI) -, Rn. 128.

1686 EuG, Urteil vom 21.9.2005 - Rs. T-306/01 (Yusuf und Al Barakaat Foundation) -, Rn. 328.

ches Gehör könne in den Fällen, in denen eine Anhörung der Betroffenen das Organ keinesfalls veranlassen könnte, seinen Standpunkt zu revidieren, keine Anwendung finden. Ein solcher Fall sei vorliegend wegen des fehlenden Umsetzungsspielraums der Gemeinschaft bei den Al-Qaida-Resolutionen gegeben, bei denen sowohl der wesentliche Inhalt der fraglichen Maßnahmen als auch die Überprüfungsmechanismen vollständig in die Zuständigkeit des Sicherheitsrates und seines Sanktionsausschusses fielen. Die Argumentation ist letztlich eine den praktischen Verhältnissen geschuldete pragmatische Lösung. Das Zurückziehen auf die vorhergehenden UN-Resolutionen ist aber vom gemeinschaftsrechtlichen Standpunkt deshalb nicht überzeugend, weil die UN-Resolutionen nach der hier vertretenden Auffassung eine Überprüfung der Wahrung gemeinschaftsrechtlicher Grundrechts- und sonstiger Rechtmäßigkeitsstandards nicht entbehrlich machen. Steht aber jemandem nach Gemeinschaftsrecht ein Anspruch auf rechtliches Gehör zu, so können sich die Gemeinschaftsorgane nicht auf eine – völkerrechtlich ohnehin nicht gegebene – Bindung an UN-Resolutionen und mit der Tätigkeit des Sanktionsausschusses verbundene Schwierigkeiten berufen.

Der Schutzzumfang der Verteidigungsrechte muss vor dem Hintergrund der gravierenden Beeinträchtigungen auf der einen und der fehlenden Möglichkeiten der vorherigen Anhörung auf der anderen Seite allerdings so ausgelegt werden, dass der Betroffene zumindest nach der Aufnahme auf die Liste unverzüglich unter Angabe von Gründen zu informieren ist, um ihm so die Möglichkeit einer Streichung von der Liste oder die Ergreifung von Rechtsschutzmöglichkeiten zu eröffnen.<sup>1687</sup> Die dem Betroffenen zur Last gelegten Umstände müssen ihm, so das EuG in seiner jüngsten Terrorlisten-Entscheidung, entweder gleichzeitig mit dem Erlass des Listenbeschlusses oder aber so früh wie möglich im Anschluss daran mitgeteilt werden.<sup>1688</sup> Damit wird im übrigen auch verhindert, dass die Betroffenen erst etwa von ihrer Bank erfahren, dass sie nunmehr keinen Zugriff auf ihre Bankkonten haben. Diesen Gesichtspunkt hat inzwischen auch der UN-Sicherheitsrat aufgegriffen und mit der Resolution 1526 (2004)<sup>1689</sup> die Staaten zunächst „dringend ermutigt“, mit der Resolution 1617 (2005)<sup>1690</sup> dann „aufgefordert“, im Rahmen des Möglichen die betroffenen Personen und Gruppierungen über die Listung sowie die Richtlinien des Sanktionsausschusses in Kenntnis zu setzen.

---

1687 So auch Bartelt/Zeitler, EuZW 2003, 712 (716).

1688 EuG, Urteil vom 12.12.2006 - Rs. T-228/02 (OMPI) -, Rn. 129.

1689 Vom 30.1.2004.

1690 S/RES/1617 (2005) vom 29.7.2005.

Anders stellt sich die Situation bei einem Folgebeschluss im Sanktionsregime der Verordnung Nr. 2580/2001 dar. Entscheidet der Rat bei seiner halbjährlich vorzunehmenden Überprüfung der Liste, dass der Verbleib eines Namens auf der Liste gerechtfertigt ist, so sind die Vermögenswerte bereits eingefroren – eines Überraschungseffektes bedarf es zur Wirksamkeit der Sanktionen nicht mehr.<sup>1691</sup>

Sowohl der nachträglichen Wahrung der Verteidigungsrechte bei Ausgangsbeschlüssen als auch der vorherigen Anhörung bei Folgebeschlüssen können allerdings im Einzelfall zwingende Erwägungen der Sicherheit der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten oder der Gestaltung ihrer internationalen Beziehungen entgegenstehen.<sup>1692</sup> Ausnahmen vom Anhörungsrecht aus Gründen des öffentlichen Interesses, der öffentlichen Ordnung oder der Aufrechterhaltung internationaler Beziehungen existieren in vielen Mitgliedstaaten, und auch der EGMR erkennt die Beschränkung von Verteidigungsrechten – sogar in Strafverfahren – insbesondere im Bereich des Terrorismus an.<sup>1693</sup> Wie weit diese Erwägungen der Gewährung rechtlichen Gehörs entgegenstehen, richtet sich nach dem jeweiligen Einzelfall. Grundsätzlich wird dies wohl nicht für die Mitteilung über den nationalen Beschluss gelten, wengleich das EuG meint, sogar die Nennung der Behörde oder, „unter ganz besonderen Umständen“ sogar die Mitteilung des Staates könne die öffentliche Sicherheit gefährden<sup>1694</sup>.

## (2) Zuständigkeit

Bejaht man das Erfordernis einer vorherigen Anhörung bei Folgebeschlüssen sowie ein Recht auf eine dem Erlass des Rechtsaktes nachfolgende Möglichkeit, den eigenen Standpunkt darzulegen, so stellt sich die Frage nach der Zuständigkeit für die Gewährung dieser Verteidigungsrechte.

Während die Resolution 1526 (2004) dies gänzlich offen lässt, ist in der Resolution 1617 (2005) von den betreffenden („relevant“) Staaten die Rede. Im Verfahren *Invest Import*, in dem sich die Kläger im Zusammenhang mit dem Jugoslawien-Embargo gegen ihre Aufnahme auf die „schwarze Liste“ wandten, auf der den Regierungen Jugoslawiens und Serbiens zuzurechnende Unternehmen aufgeführt waren, ließ das Gericht die Frage offen, ob den durch die Sanktionsregelung betroffenen Unternehmen überhaupt ein Anspruch

1691 So auch EuG, Urteil vom 12.12.2006 - Rs. T-228/02 (OMPI) -, Rn. 131.

1692 Vgl. EuG, Urteil vom 12.12.2006 - Rs. T-228/02 (OMPI) -, Rn. 133.

1693 Vgl. dazu im einzelnen EuG, Urteil vom 12.12.2006 - Rs. T-228/02 (OMPI) -, Rn. 134f.

1694 EuG, Urteil vom 12.12.2006 - Rs. T-228/02 (OMPI) -, Rn. 136.

auf vorheriges rechtliches Gehör zustehe.<sup>1695</sup> In dem zweistufigen Verwaltungsverfahren – die Aufnahme auf die Liste erfolgte auf Initiative der nationalen Behörden – sei das Recht des betroffenen Unternehmens auf Anhörung zunächst im Rahmen der Beziehungen zwischen diesem Unternehmen und der zuständigen nationalen Verwaltung zu gewährleisten – was hier geschehen war.<sup>1696</sup>

Bei dem Adressatenkreis der Verordnung Nr. 2580/2001 existiert ebenfalls ein zweistufiges Verfahren. In der Regel stellen die Mitgliedstaaten den Antrag auf Aufnahme in die Liste – sie tun dies häufig auch mit mehreren gemeinsam. Allerdings schafft jeder Mitgliedstaat allein die Voraussetzungen für die Aufnahme: Er muss etwa aufgrund seiner Ermittlungen hinreichende Anhaltspunkte für terroristische Straftaten durch diese Personen oder Gruppen haben. Dies bedeutet allerdings nicht, dass die Verteidigungsrechte nur im Rahmen des nationalen (Straf-)Verfahrens zu wahren sind. Da eine Rechtsgutbeeinträchtigung hinsichtlich des Einfrierens der Vermögenswerte von der EG-Verordnung bzw. ergänzend dem entsprechenden Listenbeschluss ausgeht, ist insoweit die Gemeinschaft zuständig für die Gewährleistung der Verteidigungsrechte. Der Betroffene muss – stehen keine übergeordneten Sicherheitsinteressen entgegen – bei einem Ausgangsbeschluss nachträglich darüber informiert werden, aufgrund welcher Informationen/Akten welcher nationalen Behörde der Rat seinen Beschluss gefasst hat, bei einem Folgebeschluss vorab darüber, womit sein Verbleib auf der Liste begründet wird, und sodann Gelegenheit erhalten, hierzu Stellung zu nehmen.<sup>1697</sup>

Beim Personenkreis der Verordnung Nr. 881/2002 hingegen stellt sich die Situation anders dar: Der Sanktionsausschuss erstellt die Listen, die Gemeinschaft schreibt diese nur ab; die Staaten sind aber aufgerufen, im Rahmen des Möglichen die betroffenen Personen und Gruppierungen von der Listung zu informieren. Geht man auch hier von der Rechtsgutbeeinträchtigung durch die EG-Verordnung aus, spricht ebenso wie bei dem der Verordnung Nr. 2580/2001 unterfallenden Personenkreis alles für eine Zuständigkeit der Gemeinschaft für die Gewährleistung der Verteidigungsrechte. Ob nach Ansicht des EuG demgegenüber die für die Ausführung der Verbote (und die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen) zuständigen nationalen Behörden hierfür zuständig sind, lässt sich den bisherigen Entscheidungen

---

1695 EuG, Beschluss vom 2.8.2000 - T-189/00 R -, Slg. II-2993, Rn. 26ff., 39ff.

1696 Rn. 40 unter Verweis auf EuG, Urteil vom 9.11.1995 - T-346/94 (France-aviation) -, Slg. 1995, II-2841 (Rn. 30ff.).

1697 So auch EuG, Urteil vom 12.12.2006 - Rs. T-228/02 (OMPI) -, Rn. 120ff.

nicht eindeutig entnehmen, in denen lediglich ausgeführt wird, diese spielen in dem mehrstufigen Verwaltungsverfahren eine wesentliche Rolle.<sup>1698</sup> Als Problem bei der Übermittlung der für die Gewährung rechtlichen Gehörs erforderlichen Informationen dürfte sich aber ohnehin erweisen, dass die Staaten, die nicht einmal zwingend im UN-Sanktionsausschuss vertreten sind, und darüber hinaus erst recht die EG, vielfach gar keine Kenntnis davon haben dürften, warum jemand (im Zweifel veranlasst durch die USA und deren Informationen) auf die Listen des Sanktionsausschusses gelangt ist.

### **bb. Recht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz**

Die Gemeinschaftsrechtsordnung gewährleistet dem einzelnen das (Grund-)Recht auf effektiven gerichtlichen Schutz seiner Rechte. Nach der Rechtsprechung des EuGH stellt das Erfordernis effektiver Rechtsschutzmöglichkeiten vor einer gerichtlichen Instanz einen allgemeinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts dar, der sich aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten ergibt und ferner in den Art. 6 und 13 EMRK verankert ist.<sup>1699</sup> Das Bestehen wirksamer Kontrollmöglichkeiten gegenüber der gemeinschaftlichen Hoheitsgewalt ist eines der Kernelemente der in Art. 6 Abs. 1 EU verankerten europäischen Rechtsstaatlichkeit<sup>1700</sup> und inzwischen auch in Art. 47 der Grundrechtecharta verankert<sup>1701</sup>. Der EG-Vertrag hat nach Auffassung des EuGH mit den Art. 230 und 241 EG auf der einen und Art. 234 EG auf der anderen Seite ein vollständiges System von Rechtsbehelfen und Verfahren geschaffen, das die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Handlungen der Organe gewährleisten soll. Als allgemeine Rechtsweggarantie gewährt das Recht auf Rechtsschutz den Bürgern, die sich in ihren durch das Gemeinschaftsrecht verliehenen Rechten beschwert erachten, aber nicht nur den Anspruch auf Zugang zu einem Gericht<sup>1702</sup>, sondern beinhaltet

1698 EuG, Urteil vom 12.7.2006 - Rs. T-253/02 (Ayadi) -, Rn. 141.

1699 EuGH, Urteil vom 15.5.1986 - Rs. 222/84 (Johnston) -, Slg. 1986, 1651 (1682 Rn. 18); EuGH, Urteil vom 27.11.2001 - Rs. C-424/99 (Kommission/Österreich) -, Slg. 2001, I-9285 (9317, Rn. 45); Urteil vom 25.7.2002 - C-50/00 P (Unión des Pequeños Agricultores/Rat) -, Slg. 2002, I-6677, R. 39; Urteil vom 1.4.2004 - C-263/02 P (Kommission/Jégo-Quéré) -, NJW 2004, 2006, Rn. 29.

1700 Calliess, NJW 2002, 3577; siehe auch EuGH, Urteil vom 23.4.1986 - Rs. 294/83 (Les Verts) -, Slg. 1986, 1339 (1365, Rn. 23).

1701 Art. 47 GR-Charta weicht aber nicht nur textlich von Art. 6 EMRK ab, sondern hat auch einen weiteren Anwendungsbereich und Gewährleistungsgehalt, vgl. dazu Rengeling/Szczekalla, Grundrechte in der EU, Rn. 1155.

1702 Siehe dazu von Danwitz, NJW 1993, 1108 (1114f.).

auch eine wirksame gerichtliche Überprüfung von belastenden Entscheidungen der Gemeinschaftsorgane.<sup>1703</sup>

Aus den Verordnungen selbst ergeben sich keine Einschränkungen des Rechtsschutzes; vielmehr können von den hierdurch unmittelbar und individuell Betroffenen gem. Art. 230 Abs. 4 EG Nichtigkeitsklagen erhoben werden.<sup>1704</sup> In diesem Rahmen hat das Gericht zu überprüfen, ob die Voraussetzungen für die Anwendung der Verordnungen Nr. 2580/2001 oder Nr. 881/2002 auf den jeweiligen Einzelfall vorliegen, aber auch, ob Grundrechte oder Verfahrensgewährleistungen verletzt werden. Das Erfordernis eines effektiven Grundrechtsschutzes gerade auch im Bereich der Terrorismusbekämpfung lässt dieser gerichtlichen Kontrolle eine hohe Bedeutung zukommen.<sup>1705</sup>

Im Fall der Al-Qaida/Taliban-Terroristen stellt sich aber die Frage nach der Effektivität dieses Rechtsschutzes, weil der Gemeinschaft so gut wie kein Spielraum bei der Umsetzung der UN-Resolutionen zukommt, sie insbesondere die Namenslisten nur abschreibt. Vor diesem Hintergrund machte der saudi-arabische Kläger im Verfahren T-315/01 vor dem EuG geltend, die angefochtene Verordnung (Nr. 881/2002) sehe unter Verstoß gegen den Grundsatz auf effektive gerichtliche Kontrolle keine Möglichkeit einer solchen, insbesondere einer Kontrolle der ihm entgegengehaltenen Beweise vor. Wenn es eine Kontrolle gäbe, könne er nämlich nachweisen, dass die gegen ihn erhobenen Vorwürfe unzutreffend seien.<sup>1706</sup> Die hier geltend gemachten Einschränkungen des Rechtes auf effektiven Rechtsschutz, die sich allgemein aus einer – völkerrechtlich bedingt – beschränkten Rechtmäßigkeitskontrolle durch den EuGH bzw. das EuG ergeben können, führen aber nicht zur Rechtswidrigkeit der Verordnung Nr. 881/2002. Denn derartige Beeinträchtigungen des Rechtes auf effektiven Rechtsschutz folgen nicht aus dem Rechtsakt selbst, sondern allenfalls aus einer beschränkten Überprüfung der Maßnahmen durch die Gemeinschaftsgerichte. Ob durch den tatsächlich vorhandenen Rechtsschutz das Recht auf effektiven Rechtsschutz gewährleistet wird, soll deshalb im Zusammenhang mit der Prüfung der Rechtsschutzmöglichkeiten der Gelisteten im Abschnitt E untersucht werden.

---

1703 EuG, Urteil vom 14.5.1998 - T-348/94 (Enso Espagnola)-, Slg. 1998, II-1875 (1901, Rn. 60); vgl. dazu Gundel, in: Ehlers (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 19 Rn. 22.

1704 Vgl. dazu im Einzelnen unten E.II.1.b.bb.

1705 Vgl. dazu auch EuG, Urteil vom 12.12.2006 - Rs. T-228/02 (OMPI) -, Rn. 154.

1706 EuG, Urteil vom 21.9.2005 - Rs. T-315/01 (Kadi) -, Rn. 147f.

Allerdings kann die nicht ausreichende Beachtung des Rechts auf effektiven Rechtsschutz im Verfahren des Erlasses des beschwerenden Rechtsaktes, d.h. der Entscheidung über die Listung einer bestimmten Person oder Organisation, zur Rechtswidrigkeit des Rechtsaktes selbst führen. Werden die Verteidigungsrechte eines Betroffenen verletzt, weil ihm die näheren Umstände der Aufnahme bzw. des Verbleibs auf der Liste zur Verordnung Nr. 2580/2001 nicht vor Ergehen des entsprechenden Ratsbeschlusses bzw. unmittelbar danach mitgeteilt werden, obwohl dies geboten gewesen wäre<sup>1707</sup>, so verletzt dies zugleich sein Recht auf einen effektiven gerichtlichen Rechtsbehelf.<sup>1708</sup> Sind ihm nämlich vor der Klageerhebung die Unterlagen, aus denen sich der erforderliche Beschluss einer zuständigen nationalen Behörde ergibt, der seine Aufnahme in die Liste rechtfertigt, nicht bekannt, so kann er seine Klage nicht sachgerecht führen. Darüber hinaus ist es aber auch dem Gericht unmöglich, seine Kontrolle der Rechtmäßigkeit des angefochtenen Beschlusses auszuüben. Dies kann, wie das EuG zutreffend entschieden hat, nur zur Nichtigerklärung des mit der Klage nach Art. 230 Abs. 4 EG angefochtenen Rechtsaktes – soweit er den Kläger betrifft – führen.<sup>1709</sup>

### cc. Begründung

Der Aufnahme auf die Liste, für die Gelisteten eine individualbezogene Maßnahme, wird jeweils in den Rechtsakten keine individualisierte Begründung beigefügt. Auch den Gelisteten wird eine solche bisher nicht übermittelt. Nach Art. 253 EG sind die Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen, die vom Rat oder von der Kommission angenommen werden, allerdings mit Gründen zu versehen. Diese Verpflichtung beruht nicht lediglich auf formellen Erwägungen. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes muss die Begründung die Überlegungen der Gemeinschaftsbehörde, die den angefochtenen Rechtsakt erlassen hat, klar und unzweideutig erkennen lassen, so dass die Betroffenen die Gründe für die erlassene Maßnahme erfahren können und das Gericht seine Kontrolle ausüben kann.<sup>1710</sup> Die Begründung ist dem Betroffenen grundsätzlich gleichzeitig mit dem ihn beschwerenden Rechtsakt mitzuteilen. Das Fehlen kann insbesondere nicht

1707 Vgl. im einzelnen dazu oben D.II.3.d.aa.

1708 So wohl auch EuG, Urteil vom 12.12.2006 - Rs. T-228/02 (OMPI) -, Rn. 160ff.

1709 EuG, Urteil vom 12.12.2006 - Rs. T-228/02 (OMPI) -, Rn. 172, 174.

1710 EuGH, Urteil vom 22.1.1986 - Rs. 250/84 (Eridania) -, Slg. 1986, 117 (Rn. 37f.); EuGH Urteil vom 15.10.1987 - Rs. 222/86 (Unectef/Heylens) -, Slg. 1987, 4097 (Rn. 15); EuG, Beschluss vom 2.8.2000 - Rs. T-189/00 R -, Slg. II-2993, Rn. 43.

durch Mitteilung der Gründe im Laufe eines gerichtlichen Verfahrens geheilt werden, weil sonst die Verteidigungsrechte beeinträchtigt würden.<sup>1711</sup>

Der Gerichtshof unterscheidet hinsichtlich des Umfangs der Begründungspflicht nach der Rechtsnatur der in Frage stehenden Maßnahme.<sup>1712</sup> Was die Begründung von Einzelakten angeht, entwickelt der EuGH den erforderlichen Umfang der Begründung aus den konkreten Umständen des Einzelfalles, ausgehend von dem Grundsatz, dass der Adressat des Rechtsaktes durch die Begründung in die Lage versetzt werden soll, materielle Fehler zu erkennen und seine Rechtsschutzmöglichkeiten einzuschätzen.<sup>1713</sup> Die Anforderungen, die an die Begründung einer Entscheidung zu stellen sind, müssen aber den tatsächlichen Möglichkeiten sowie den technischen und zeitlichen Bedingungen angepasst werden, unter denen die Entscheidung ergeht.<sup>1714</sup> Verordnungen sind als generell-abstrakte Regelungen ihrer Natur nach nicht in demselben Umfang begründungsbedürftig wie Einzelakte. Hier kann sich die Begründung darauf beschränken, die Gesamtlage anzugeben, die zum Erlass der Maßnahme geführt hat, und die allgemeinen Ziele zu bezeichnen, die mit ihr erreicht werden sollen.<sup>1715</sup> Die eher geringen Anforderungen werden auch damit gerechtfertigt, dass Legislativmaßnahmen im nationalen Recht meist überhaupt keiner Begründungspflicht unterliegen.<sup>1716</sup>

Im soeben bereits erwähnten Verfahren *Invest Import* hat es das EuG für eine (Grund-)Verordnung ausreichen lassen, dass sich der Zweck der Sanktionsmaßnahme aus der Gesamtregelung ergebe.<sup>1717</sup> In diesem Fall war allerdings ferner in der Änderungsverordnung, kraft derer die Kläger in den Anhang aufgenommen worden sind, diese Maßnahme einzelfallbezogen

---

1711 Vgl. EuG, Urteil vom 12.12.2006 - Rs. T-228/02 (OMPI) -, Rn. 139.

1712 Vgl. EuGH, Urteil vom 16.12.1963 - Rs. 18/62 (Emilia Barge) -, Slg. 1963, 561 (602); EuGH, Urteil vom 13.3.1968 - Rs. 5/67 (W. Beus GmbH) -, Slg. 1968, 127 (144); EuGH, Urteil vom 30.11.1978 - Rs. 87/78 (Welding/Hauptzollamt Hamburg-Waltershof) -, Slg. 1978, 2457 (Rn. 10); zu den Begründungszwecken auch Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 1333f.

1713 EuGH, Urteil vom 14.7.1983 - Rs. 176/82 (Nebe) -, Slg. 1983, 2475 (2487, Rn. 21); EuGH Urteil vom 15.10.1987 - Rs. 222/86 (Unectef/Heylens) -, Slg. 1987, 4097 (Rn. 15); EuGH, Urteil vom 17.6.1997 - Rs. C-70/95 (Sodemare u.a.) -, Slg. 1997, I-3395 (Rn. 19).

1714 EuGH, Urteil vom 1.12.1965 - Rs. 16/65 (Schwarze) -, Slg. 1965, 1152 (1167).

1715 EuGH, Urteil vom 13.3.1968 - Rs. 5/67 (W. Beus GmbH) -, Slg. 1968, 127 (144); EuGH, Urteil vom 22.1.1986 - Rs. 250/84 (Eridania) -, Slg. 1986, 117 (Rn. 38).

1716 Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 1363.

1717 EuG, Beschluss vom 2.8.2000 - T-189/00 R -, Slg. II-2993, Rn. 44.

begründet worden.<sup>1718</sup> An solch einer individuellen Begründung hinsichtlich der einzelnen Gelisteten fehlt es hier sowohl in den Verordnungen der Kommission als auch in den Ratsbeschlüssen. Auch wenn dies gerade vor dem Hintergrund des Zwecks der Begründung, Betroffenen ein effektives Vorgehen zu ermöglichen, und mit Blick auf den teilweise – was die Gelisteten angeht – unmittelbar individualbezogenen Charakter der Verordnungen problematisch ist, kann hieraus angesichts des insgesamt abstrakt-generellen Charakters der Verordnungen Nr. 2580/2001 und Nr. 881/2002 nicht auf die Rechtswidrigkeit geschlossen werden. Bei der Begründung eines abstrakt-generellen Rechtsaktes kann nicht verlangt werden, dass sie die mitunter zahlreichen tatsächlichen Umstände im einzelnen anführt, auf deren Grundlage die Verordnung ergangen ist, und noch weniger, dass sie diese Umstände mehr oder weniger vollständig würdigt.<sup>1719</sup> Insbesondere müssen bei Verordnungen nicht die verschiedenen Einzelheiten dargelegt werden, die Gegenstand der Verordnung sind, wenn sie sich im systematischen Rahmen der Gesamtregelung hält, zu der sie gehört.<sup>1720</sup> Das ist vorliegend der Fall. Die für die allgemeine Regelung in den Begründungserwägungen der Verordnungen angeführten Gründe lassen die allgemeinen Ziele erkennen, die zum Erlass der allgemeinen Regelung geführt haben. Insgesamt ist daher der Mangel einer individualbezogenen Begründung ausgehend von der Rechtsprechung des EuGH nicht als Umstand anzusehen, der die Verordnungen vor dem Hintergrund der Begründungsnotwendigkeit für Rechtsakte aus dem Gesichtspunkt der Verletzung einer wesentlichen Formvorschrift (vgl. Art. 230 Abs. 2 EG) rechtswidrig macht. Das EuG, das in seinen Terrorlisten-Entscheidungen zur Verordnung Nr. 881/2002 zum gleichen Ergebnis kommt<sup>1721</sup>, lässt hier sogar die Verweisung auf die entsprechende Benennung durch den Sanktionsausschuss als Begründung ausreichen<sup>1722</sup> – was allerdings zweifelhaft erscheint, weil dieser selbst seine Entscheidungen nicht begründet.

Wenn das EuG demgegenüber in seiner jüngsten Terrorlisten-Entscheidung vom Dezember 2006 zum Ergebnis kommt, der angefochtene Ratsbeschluss zur Verordnung Nr. 2580/2001 verletze die Begründungspflicht<sup>1723</sup>, so ver-

---

1718 Vgl. Verordnung (EG) der Kommission Nr. 1147/2000 vom 29.5.2000, ABl. L 129/15 v. 30.5.2000.

1719 EuGH, Urteil vom 13.3.1968 - Rs. 5/67 (W. Beus GmbH) -, Slg. 1968, 127 (144).

1720 EuG, Beschluss vom 2.8.2000 - Rs. T-189/00 R -, Slg. II-2993, Rn. 43;

1721 Vgl. Urteile vom 21.9.2005 (Rs. T-305/01 (Yusuf): Rn. 158ff. und Rs. T-315/01 (Kadi): Rn. 122ff.) sowie vom 12.7.2006 (Rs. T-253/02 (Ayadi): Rn. 160ff.).

1722 EuG, Urteil vom 12.7.2006 - Rs. T-253/02 (Ayadi) -, Rn. 168.

1723 Vgl. EuG, Urteil vom 12.12.2006 - Rs. T-228/02 (OMPI) -, Rn. 138ff, 163f.

mag dies nicht zu überzeugen. Zwar erscheint das Argument, der Begründungspflicht komme mit Blick auf den effektiven Rechtsschutz umso größere Bedeutung zu, da dem Betroffenen vor dem Erlass eines Ausgangsbeschluss kein Anhörungsrecht zustehe<sup>1724</sup>, auf den ersten Blick überzeugend. Erstreckt man dann aber, wie das Gericht konsequent weiter ausführt, die Begründungspflicht auf sämtliche konkreten Gründe, aus denen der Rat annimmt, dass der Betroffene den restriktiven Maßnahmen zu unterwerfen ist<sup>1725</sup>, so verkennt dies zwei maßgebliche Umstände. Zum einen handelt es sich bei dem Listenbeschluss – im Zusammenhang mit der Verordnung Nr. 2580/2001 – um eine normative Regelung. Dem widerspräche es, wenn in Bezug auf die hiervon konkret und individuell Betroffenen eine Begründung beigefügt würde. Gem. Art. 253 EG ist der Rechtsakt, nicht hingegen dessen Geltung für einzelne, zu begründen. Zum anderen würde, dies erkennt auch das EuG<sup>1726</sup>, eine – bei Rechtsnormen vorgesehene – Veröffentlichung der detaillierten Begründung die Interessen der Gelisteten, zwecks Verhinderung einer Rufschädigung zumindest die Gründe ihrer Listung der Öffentlichkeit vorzuenthalten, sowie darüber hinaus vielfach die Sicherheitsinteressen der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft verletzen. Wenn das Gericht daraus allerdings die Konsequenz zieht, es sei dann zuzulassen, dass im Amtsblatt nur eine allgemeine Begründung veröffentlicht und die spezifische und konkrete Begründung dem Betroffenen anderweitig bekanntgegeben werde, so verdeutlicht das: Die geforderte Begründung ist nicht eine Frage des Art. 253 EG, sondern eine Frage der Wahrung der Verteidigungsrechte und des Anspruchs auf einen effektiven gerichtlichen Rechtsbehelf. Wie bereits oben erörtert, erfordern die Verteidigungsrechte in Verbindung mit dem Recht auf effektiven Rechtsschutz, dass dem Betroffenen die Gründe für seine Listung mitgeteilt werden – entweder vor Erlass des Rechtsaktes oder aber, sollte dies dessen Wirkung vereiteln, mit seinem Erlass bzw. sobald als möglich danach.<sup>1727</sup>

#### **dd. Vertrauensschutz**

Der vom EuGH als Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung anerkannte<sup>1728</sup>, als allgemeiner Rechtsgrundsatz neben den Grundrechten geltende<sup>1729</sup>

---

1724 Vgl. EuG, Urteil vom 12.12.2006 - Rs. T-228/02 (OMPI) -, Rn. 140.

1725 Vgl. EuG, Urteil vom 12.12.2006 - Rs. T-228/02 (OMPI) -, Rn. 143ff.

1726 Vgl. EuG, Urteil vom 12.12.2006 - Rs. T-228/02 (OMPI) -, Rn. 147, 148.

1727 Siehe hierzu oben D.II. 3.d.aa. und bb.

1728 Vgl. EuGH, Urteil vom - Rs. 1/73 (Westzucker) -, Slg. 1973, 723 (729f); EuGH, Urteil vom 14.5.1974 - Rs. 74/74 (CNTA) -, Slg. 1975, 533 (547f.); EuGH, Urteil vom 19.5.1992 - Rs. C-104/89 und 37/90 (Mulder II) -, Slg. 1992, I-3061 (3132), vgl. auch Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, 1077ff.

Vertrauensschutzgrundsatz gewährt jedem grundsätzlich das Recht, auf den Fortbestand gesetzmäßig erworbener vermögenswerter Rechte zu vertrauen. Soweit es um die Frage geht, ob der Eingriff – im Wege unechter Rückwirkung – in noch nicht abgewickelte Vertragsbeziehungen unter dem Gesichtspunkt des Eigentumsschutzes von Forderungsrechten zulässig ist, ist der Vertrauensschutz bereits erörtert worden.<sup>1730</sup> Hier kann der einzelne zunächst einmal auf den Bestand seiner Dispositionen vertrauen; rückwirkende Beeinträchtigungen existierender Rechte sind nicht wegen eines allgemeinen (Außen-)Handelsrisikos generell zulässig, sondern nur, soweit bei einer Abwägung die zur Regelung führenden öffentlichen Belange die Interessen des einzelnen überwiegen – was hier der Fall ist.

Von dieser Frage des Vertrauensschutzes für existierende Rechte Dritter abgesehen, gilt der allgemeine Grundsatz: Grundsätzlich ist kein schutzwürdiges Vertrauen des einzelnen Wirtschaftsteilnehmers auf die Beibehaltung einer bestehenden Situation anzuerkennen, die durch Entscheidungen der Gemeinschaftsorgane im Rahmen ihres Ermessens verändert werden kann.<sup>1731</sup> Eine Berufung auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes kommt nur dann in Betracht, wenn die Gemeinschaft zuvor selbst eine Situation geschaffen hat, die ein berechtigtes Vertrauen wecken konnte.<sup>1732</sup> Erforderlich ist etwa die Verleihung von konkreten, vorbehaltlosen Ansprüchen oder eine Verfahrensweise der Gemeinschaftsgewalt, die konkrete Erwartungen begründet.<sup>1733</sup> Ein konkretes Handeln der Gemeinschaftsorgane, das ein Vertrauen auf eine Fortsetzung der Geschäfte mit den nun gelisteten Personen und Organisationen bzw. auf einen fortwährenden Zugriff auf die eigenen Vermögenswerte hätte schaffen können, ist aber hier nicht ersichtlich. Insbesondere entsprangen geschäftliche Kontakte mit späteren „Zielpersonen“ allein der freien unternehmerischen Entscheidung. Der Eingriff in existierende Rechte, auf deren Fortbestand der einzelne grundsätzlich vertrauen

---

1729 Vgl. dazu Ruffert, in: Ehlers (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 16 Rn. 18; Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 183.

1730 Siehe oben D.II.3.c.cc.(2).

1731 EuGH, Urteil vom 14.2.1990 - Rs. C-350/88 (Deladre) -, Slg. 1990, I-395 (Rn. 33); EuGH, Urteil vom 7.5.1992 - Rs. C-258 und 259/0 (Pesquerias de Bermeo und Naviera Laida) -, Slg. 1992, I-2901 (2944); EuGH, Urteil vom 5.10.1994 - Rs. C-280/93 (Bananen) -, Slg. 1994, I-4973 (5065f.).

1732 EuGH, Urteil vom 10.1.1992 - Rs. C-177/90 (Kühn)-, Slg. 1992, I-35 (65); EuGH, Urteil vom 15.4.1997 - Rs. C-22/94 (Irish Farmers Association) -, Slg. 1997, I-1809 (1837).

1733 Vgl. EuGH, Urteil vom 14.5.1974 - Rs. 74/74 (CNTA) -, Slg. 1975, 533 (548f.); EuGH, Urteile vom 28.4.1988 - Rs. 120/86 (Mulder) und Rs. 170/87 (von Deezten) -, Slg. 1988, 2321 und 2355 (2352 und 2373).

darf, ist nach den Erörterungen zur Eigentumsfreiheit auch bei den Gelisteten – von den geschilderten Ausnahmen abgesehen – gerechtfertigt.<sup>1734</sup>

### ee. Bestimmtheit

Aus dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit, das nicht nur in Art. 6 Abs. 1 EU ausdrücklich normiert, sondern auch vom EuGH als – sich aus den Verträgen ergebendes – Prinzip der Gemeinschaft anerkannt ist<sup>1735</sup>, folgen gewisse Anforderungen an Normen. Dazu gehört auch die Bestimmtheit. Das Bestimmtheitsgebot ist zwar im EG-Vertrag nicht ausdrücklich normiert, findet jedoch in der Rechtsprechung des EuGH Beachtung, der etwa – insbesondere im Abgabenrecht – die Bestimmtheit von Verordnungen und Richtlinien prüft, allerdings ohne ein allgemeines Bestimmtheitsgebot zu entwickeln und ohne explizit generelle Maßstäbe für eine genügende Bestimmtheit aufzustellen.<sup>1736</sup>

Bedenken hinsichtlich der Bestimmtheit der Regelungen ergeben sich hier – vor allem aus der Perspektive betroffener Dritter – aus den oft vagen Angaben über die Personen und Organisationen in den Listen. Die Schwierigkeiten beginnen schon damit, dass im Arabischen keine kurzen Vokale, sondern nur das Konsonantengerüst und die langen Vokale der Wörter wiedergegeben werden (Bn Ldn). Kommt es auf die genaue Aussprache an, werden drei Hilfszeichen für die kurzen Vokale hinzugefügt, die unterschiedlich gefärbt ausgesprochen werden. Die in der Wissenschaft verbreitete Transkription ins Hocharabische mit der Wiedergabe der Vokal-Hilfszeichen mit a, i und u hat sich nicht überall durchgesetzt, so dass es zu verschiedenen Schreibweisen gekommen ist.<sup>1737</sup> Deshalb heißt Usama Bin Ladin teilweise auch Osama Ibn Ladin oder Osama bin Laden. Insbesondere die Personen selbst würden sich wahrscheinlich vielfach anders schreiben als dies auf der Liste geschehen ist.<sup>1738</sup> Wenngleich dies zu Problemen bei computergestützten Abgleichen führen dürfte, so wird gleichwohl vielfach eine Identifizierung der Personen möglich sein – unter der Voraussetzung, dass ausreichende weitere Kriterien (Anschriften, Geburtsdaten, Passnummern etc.) genannt sind. Daran fehlt es aber mitunter. Damit ist die Identifizierung der gelisteten Personen und Gruppen, genauer: die Ermittlung derjenigen, die von den restriktiven Maßnahmen betroffen sein sollen, schwierig – für die Gelisteten, die

---

1734 Siehe zur Eigentumsfreiheit oben D.II.3.c.cc.(3) (b) und (c).

1735 EuGH, Urteil vom 13.2.1979 - Rs. 101/78 (Granaria) -, Slg. 1979, 623 (637).

1736 Hammer-Strnad, Das Bestimmtheitsgebot als allgemeiner Rechtsgrundsatz des Europäischen Gemeinschaftsrechts, S. 28ff., 44, 58f., 87.

1737 Vgl. dazu Bodansky, Bin Laden, S. XIX; FAZ vom 1.10.2001, Nr. 228, S. 14.

1738 Siehe hierzu FAZ vom 27.9.2001, Nr. 225, S. 18.

sich fragen, ob sie nunmehr den Restriktionen unterliegen, mehr aber noch für unbeteiligte Dritte, die feststellen müssen, wem gegenüber sie Handelsbeschränkungen beachten müssen. Aufgrund der im arabisch-islamischen Raum vielfach gebräuchlichen Namen kommt es nicht selten zu „Namensdubletten“ – die sich allerdings regelmäßig unter Heranziehung der übrigen Identifikationsmerkmale klären. Nicht nur mögliche Personenverwechslungen, auch die oft vagen Angaben zur Identifizierung und damit die Zweifel an der Erkennbarkeit der einzelnen Betroffenen könnten der vom Bestimmtheitsgrundsatz geforderten Klarheit und Deutlichkeit einer Regelung entgegenstehen.

Der Bestimmtheitsgrundsatz beinhaltet das rechtsstaatliche Gebot in Tatbestand und Rechtsfolge klar und bestimmt gefasster Gesetze. Bestimmtheit im weiteren Sinne betrifft nicht nur die Regelungsdichte, also das Verhältnis zwischen Konkretisierung und Abstraktion im Norminhalt, sondern auch die ebenfalls die inhaltliche Beschaffenheit von Gesetzgebungsakten betreffende, von der Bestimmtheit im engeren Sinne kaum klar zu trennende Eigenschaft der Normenklarheit.<sup>1739</sup> Eine Norm ist in diesem Sinne unbestimmt, wenn sie – gleich, ob infolge mangelnder Gesetzestechnik oder mangelnden Gesetzesinhalts – keine eindeutige Antwort auf eine eigentlich in ihren Regelungsbereich fallende Rechtsfrage geben kann.<sup>1740</sup> Denn der Bestimmtheitsgrundsatz dient – neben anderen Zwecken<sup>1741</sup> – vor allem der Gewährleistung von Rechtssicherheit. So hat der EuGH in seinem grundlegenden Urteil zur Bestimmtheit im Abgabenrecht ausgeführt, der Grundsatz der Rechtssicherheit verlange, dass eine den Abgabepflichtigen belastende Regelung klar und deutlich ist, damit er seine Rechte und Pflichten unzweideutig erkennen und somit seine Vorkehrungen treffen kann.<sup>1742</sup> Rechtliche Entscheidungen müssen so vorhersehbar und berechenbar sein, dass der einzelne in zumutbarer Weise feststellen kann, ob die tatsächlichen Voraussetzun-

---

1739 Siehe zur Bestimmtheit und Klarheit als Kriterien der Beschaffenheit von Normen und Funktion der Rechtssicherheit auch Kunig, Das Rechtsstaatsprinzip, S. 396f.

1740 Hammer-Strnad, Das Bestimmtheitsgebot als allgemeiner Rechtsgrundsatz des Europäischen Gemeinschaftsrechts, S. 9 m.w.N. zur Literatur, in der teilweise eine Abgrenzung zwischen Normenklarheit und Bestimmtheit vorgenommen wird; das BVerfG wendet beide Begriffe parallel an, vgl. BVerfG, Urteil vom 27.7.2005 - 1 BvR 668/04 -, BVerfGE 113, 348 (376).

1741 Hammer-Strnad, Das Bestimmtheitsgebot als allgemeiner Rechtsgrundsatz des Europäischen Gemeinschaftsrechts, S. 15f., nennt neben der Rechtssicherheit die Rechtsgleichheit, die eindeutige Verteilung von Kompetenzen, die „Warnfunktion“ für den Normgeber sowie die individuelle Gerechtigkeit.

1742 EuGH, Urteil vom 9.7.1981 - Rs. 169/80 (Zollverwaltung/Gondrand Freres) -, Slg. 1981, 1931f.

gen für die in der Rechtsnorm ausgesprochene Rechtsfolge vorliegen.<sup>1743</sup> Das Gebot der Eindeutigkeit und Vorhersehbarkeit gilt nach der Rechtsprechung des EuGH in besonderem Maße, wenn es sich um Vorschriften handelt, die finanzielle Konsequenzen haben können, denn „die Betroffenen müssen in der Lage sein, den Umfang der ihnen durch diese Vorschriften auferlegten Verpflichtungen genau zu erkennen“<sup>1744</sup>. Die Bestimmtheit macht damit nicht nur Rechtsbefolgung überhaupt erst möglich, sondern ist auch unerlässliche Voraussetzung dafür, dass sich die Bürger bei ihren wirtschaftlichen Dispositionen auf die jeweiligen gesetzlichen Regelungen einstellen und ihr wirtschaftliches Verhalten daran ausrichten können.<sup>1745</sup> Das schließt jedoch nicht aus, dass ein Rechtssatz zunächst ausgelegt werden muss. Vielmehr kann erst nach Ausschöpfung aller Auslegungsmöglichkeiten die Bestimmtheitsprüfung erfolgen. Nur wenn ein unklarer Text nicht ausgelegt werden kann, kommt die Ungültigkeit der Norm in Betracht.<sup>1746</sup>

Die Frage nach dem erforderlichen Bestimmtheitsgrad lässt sich nicht absolut beantworten, sondern ist ausgehend vom Rechtsstaatsprinzip Ergebnis einer einzelfallbezogenen Abwägung zahlreicher Faktoren.<sup>1747</sup> Der Bestimmtheitsgrad hängt zunächst von der Schwere des Eingriffs – je schwerer die Auswirkungen, desto genauer muss die Regelung sein<sup>1748</sup> – und damit auch von seiner Grundrechtsrelevanz ab.<sup>1749</sup> Von wesentlicher Bedeutung ist aber auch der Regelungsgegenstand – Konkretisierungsmöglichkeit und -pflicht des Normgebers werden beeinflusst durch Art und Beschaffenheit des jeweiligen Sachverhaltes, der zu regelnden Materie<sup>1750</sup> und damit auch durch fak-

---

1743 So für das deutsche Recht BVerfG, Beschluss vom 24.11.1981 - 2 BvL 4/80 -, BVerfGE 59, 104 (114); Epping, Außenwirtschaftsfreiheit, S. 470.

1744 EuGH, Urteil vom 15.12.1987 - Rs. 325/85 (Irland/Kommission) -, Slg. 1987, 5083 (5088 Rn. 18).

1745 Epping, Außenwirtschaftsfreiheit, S. 470.

1746 So auch GA Elmer im Schlussantrag in der Rs. C-64/95 (Lubella) -, Slg. 1996, I-5107 (5114).

1747 Hammer-Strnad, Das Bestimmtheitsgebot als allgemeiner Rechtsgrundsatz des Europäischen Gemeinschaftsrechts, S. 191.

1748 Vgl. dazu schon BVerfG, Beschluss vom 26.9.1978 - 1 BvR 525/77 -, BVerfGE 49, 168 (181); BVerfG, Beschluss vom 24.11.1981 - 2 BvL 4/80 -, BVerfGE 59, 104 (114).

1749 BVerwG, Urteil vom 3.3.1989 - 8 C 98/85 -, NVwZ-RR 90, 44 (47); auch BVerfG, Urteil vom 27.7.2005 - 1 BvR 668/04 -, BVerfGE 113, 348 (376); zur Steuerung des Bestimmtheitsmaßstabes durch die Grundrechte vgl. Kunig, Das Rechtsstaatsprinzip, S. 398ff.

1750 So auch BVerfG, Beschluss vom 26.9.1978 - 1 BvR 525/77 -, BVerfGE 49, 168 (181).

tische Faktoren, wenn beispielsweise aufgrund der Umstände eine erwünschte oder rechtlich eigentlich gebotene Schwelle nicht erreichbar ist. Anforderungen an die Vorhersehbarkeit dürfen nicht dazu führen, dass Fälle gesetzlich nicht geregelt werden könnten, bei denen eine detaillierte Regelung die Grenzen des technisch Möglichen und Handhabbaren sprengen würde.<sup>1751</sup> Nach der Rechtsprechung des EuGH im Abgabenrecht ist davon auszugehen, dass der vorläufige Charakter einer Vorschrift, die Besonderheit des Regelungsgegenstandes, die Notwendigkeit rascher Anpassung und die Wahrung der Gemeinschaftsziele eine gewisse Lockerung des Bestimmtheitsgrundsatzes erlauben können.<sup>1752</sup> In ähnliche Richtung geht die Rechtsprechung des BVerfG, wonach die Behörden noch ihren Aufgaben, den besonderen Umständen des einzelnen Falls und den schnell wechselnden Situationen des wirtschaftlichen Lebens gerecht werden können müssen.<sup>1753</sup> Der EGMR berücksichtigt ferner die Zahl und die Rechtsstellung der Adressaten eines Rechtsaktes.<sup>1754</sup>

Die Terrorismussanktionen betreffen bestimmte, auf den Listen namentlich aufgeführte Personen, Gruppen und Unternehmen. Diese Aufstellung ist abschließend. Fehlte es dagegen an einer solchen Aufstellung und würden etwa die Vermögenswerte von „Terroristen“ eingefroren, so wäre die Vorhersehbarkeit der Tragweite dieser Regelungen wohl weitaus problematischer. Es wäre – insbesondere für deren Geschäftspartner – kaum erkennbar, wer davon betroffen sein soll. Gerade wegen der Verwendung von Namenslisten mit weiteren Identifizierungsmerkmalen genügen die Rechtsakte deshalb dem Bestimmtheitsgebot.<sup>1755</sup> Mit der Aufstellung der Listen wollte man also gerade der Vereinfachung und Klarheit dienen und nicht etwa betroffenen Geschäftspartnern die Prüfung überlassen, ob es sich bei ihren Geschäftspartnern um Terroristen handelt. Dass dies aber nicht immer zu eindeutigen Lösungen führt, haben die Erfahrungen der Praxis gezeigt. So gibt es bei einer Überprüfung der Namenslisten – inzwischen automatisiert mit Hilfe von Datenbanksystemen – häufig Namensdubletten. Nach genauerer Prü-

---

1751 Hammer-Strnad, Das Bestimmtheitsgebot als allgemeiner Rechtsgrundsatz des Europäischen Gemeinschaftsrechts, S. 186.

1752 Hammer-Strnad, Das Bestimmtheitsgebot als allgemeiner Rechtsgrundsatz des Europäischen Gemeinschaftsrechts, S. 73 f.

1753 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 12.11.1958 - 2 BvL 4/56 u.a. -, BVerfGE 8, 274 (326); kritisch zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts insoweit Epping, Außenwirtschaftsfreiheit, S. 472f.

1754 EGMR, Urteil vom 28.3.1990 - A/173 (Groppera Radio AG u.a./Schweiz) -, EuGRZ 1990, 255 (258, § 68).

1755 So auch Bieneck, AW-Prax 2002, 253 (255).

fung mit Hilfe der Zusatzangaben sowie unter Umständen der Einschaltung von Behörden, zum Beispiel des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA), verbleiben mitunter doch keine „Treffer“. Es bleibt ein immenser Aufwand, den etwa Unternehmen betreiben, um sicherzustellen, dass sie nicht gegen die Verordnungen verstoßen, und die Verwunderung über manch ungenaue Einträge. Der Eintrag „Ayadi Shafiq Ben Mohamed“ in Ziff. 5 der Verordnung Nr. 866/2003<sup>1756</sup> bot schon Stoff für eine Glosse<sup>1757</sup>: Dem Mann, der zu den unterlegenen Klägern gegen seine Listung vor dem EuG gehört<sup>1758</sup>, wurden dort sieben Aliasnamen zugeschrieben, es waren vier Anschriften in Deutschland, England, Belgien und Österreich mit teilweise unklaren Adressen angegeben („Helene-Meyer Ring 10-1415-80809, München“, „Darvingasse 1/2/58-60 Wien“); obwohl als Staatsangehörigkeit tunesisch, bosnisch, österreichisch angegeben war, sollte der Pass in Islamabad, das bekanntlich in Pakistan liegt, ausgestellt worden sein. Schließlich wurde ohne nähere Angabe mitgeteilt, er halte sich derzeit in Irland auf. Es bleibt die Frage, ob die aus solchen, aber auch aus sehr knappen und vagen Einträgen folgenden praktischen Probleme bei der Umsetzung der individualbezogenen Verbote rechtlich unter Anwendung der oben genannten Kriterien zur Bewertung der Normen als unbestimmt führen. Stehen die Ungenauigkeiten bei der Bezeichnung der gelisteten Personen und Gruppen der Bestimmtheit der Verordnung insgesamt entgegen?

Das Bestimmtheitsgebot setzt voraus, dass die Vorschrift so konkret ist, dass der einzelne die Möglichkeit hat, sein Verhalten auf die Rechtslage einzurichten, dass er in zumutbarer Weise feststellen kann, ob der Anwendungsbereich der Norm eröffnet ist. Nur so kann Rechtssicherheit gewährleistet werden. Banken, Geschäftsleute, aber auch Privatpersonen müssen also in der Lage sein zu erkennen, welchen Personen sie keine Vermögenswerte zur Verfügung stellen dürfen. Terroristen bzw. Terrorismusverdächtige müssen ebenfalls erkennen können, ob sie den Beschränkungen unterliegen.

Den Beschränkungen unterliegen alle, die auf den Listen genannt sind – allerdings nur diejenigen, die auch das Ziel der restriktiven Maßnahmen sind, nicht Individuen, auf die lediglich (ebenfalls) die Identifikationsmerkmale

---

1756 Verordnung (EG) Nr. 866/2003 der Kommission vom 19.5.2003, 18. Änderungsverordnung zur Verordnung Nr. 881/2002, ABl. L 124/19 vom 20.5.2003. Der Gelistete war allerdings zuvor bereits durch Verordnung (EG) Nr. 2062/2001 der Kommission vom 19.10.2001, ABl. L 277/25, auf die Terrorliste der Verordnung Nr. 467/2001 gesetzt worden und auch im Anhang I der Verordnung Nr. 881/2002 genannt.

1757 Kreuzer, AW-Prax 2003, 247.

1758 EuG, Urteil vom 12.7.2006 - Rs. T-253/02 (Ayadi).

zutreffen.<sup>1759</sup> Ob in den Fällen, in denen es – etwa auf Grund einer solchen Auslegung der Vorschriften – zu Problemen der Klarheit und Vorhersehbarkeit kommt, ein Verstoß gegen den Bestimmtheitsgrundsatz vorliegt, ist eine Frage des anzulegenden Maßstabes. Bei der Ermittlung der Anforderungen an die Bestimmtheit sind bei den Terrorlisten zwar auf der einen Seite die Schwere des von einer Listung ausgehenden Eingriffs und auch der erhebliche Aufwand für zur Beachtung verpflichtete Unternehmen zu berücksichtigen. Demgegenüber folgt aber aus der Regelungsmaterie, aus dem Umstand schnell handeln zu müssen, dabei aber häufig nicht über sehr detaillierte Erkenntnisse zu den persönlichen Verhältnissen von zu Listenden zu verfügen, eine Reduzierung der Bestimmtheitsanforderungen. Insoweit ist es vertretbar, die in der Praxis mitunter unvermeidbaren Ungenauigkeiten aus übergeordneten Interessen der Gefahrenabwehr hinzunehmen. Hinzu kommt, dass die Einträge auf den Listen häufig ergänzt und aktualisiert werden und dabei das Bemühen, durch weitere Angaben die Einträge zu präzisieren, unverkennbar ist.<sup>1760</sup> Nicht nur die EU<sup>1761</sup>, sondern auch der UN-Sicherheitsrat hat mehrfach dazu aufgerufen, die Staaten sollten für die Listung möglichst detaillierte und ggf. auch später weitere Informationen zur Ergänzung der Listeneinträge übermitteln.<sup>1762</sup>

Insgesamt begründet die Ungenauigkeit mancher Einträge daher keine durchgreifenden Zweifel an der Bestimmtheit, sondern eher an der Wirksamkeit der Maßnahme – insbesondere in strafrechtlicher Hinsicht, wo Probleme der Identifizierung von ungenau Gelisteten zur Anwendung der Irr-

---

1759 Zur Bestimmung des persönlichen Anwendungsbereichs und den Problemen der Personenverwechslung/Namensdubletten siehe oben C.I.2.c.

1760 Einer der unterlegenen schwedischen Kläger vor dem EuG wurde im Anhang I der Verordnung Nr. 881/2002 zunächst wie folgt bezeichnet:

– Ali, Yusaf Ahmed, Hallbybybacken 15, 70 Spanga, Schweden, geboren am 20. November 1974.

Im Mai 2003 wurde der Eintrag präzisiert (Verordnung (EG) Nr. 866/2003 der Kommission zur 18. Änderung der Verordnung Nr. 881/2002, ABl. L 124/19):

– Ali Ahmed YUSAF (alias Ali Galoul), Krålingegränd 33, S-16362 Spanga, Schweden; Geburtsdatum: 20. November 1974; Geburtsort: Garbaharey, Somalia; Staatsangehörigkeit: schwedisch; Pass Nr.: schwedischer Pass Nr. 1041635; Nationale Kennziffer: 741120-1093.

1761 Vgl. hierzu auch die Ausführungen der Gruppe der Referenten für Außenbeziehungen, „Bewährte Praktiken der EU für die wirksame Umsetzung restriktiver Maßnahmen“ vom 28.11.2005, Dokument 15115/05

(<http://register.consilium.eu.int/pdf/de/05/st15/st15115.de05.pdf>, 7.8.2006), A.I.7.ff.

1762 Vgl. etwa S/RES/1526 (2004) vom 30.1.2004 sowie S/RES/1617 (2005) vom 29.7.2005.

tumsregelungen führen dürften<sup>1763</sup>. Sämtliche Einwände der Kläger in den Terrorlisten-Prozessen hinsichtlich Fehlern bei den Angaben hat das EuG zu Recht mit der Begründung zurückgewiesen, wenn es sich – wie hier bei den Klägern – unstreitig um die bezeichnete Person oder Organisation handele, seien derartige Fehler unerheblich.<sup>1764</sup> Solange eine Identifizierung möglich ist, führen ungenaue oder sogar falsche Angaben zwar zu Einschränkungen der Normenklarheit und damit auch der Vorhersehbarkeit für Gelistete und Dritte, aber grundsätzlich nicht zur Rechtswidrigkeit.

### e. Grundfreiheiten

Die Terrorismussanktionen könnten als Beschränkungen der Grundfreiheiten, hier in ihrer Gewährleistung des Waren- und Dienstleistungsverkehrs sowie der Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit, eingeordnet werden. Nach Art. 28 und 29 EG sind mengenmäßige Ein- und Ausfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten verboten. Art. 49 EG gewährleistet den freien Dienstleistungsverkehr für Gemeinschaftsansässige. Nach Art. 56 EG sind alle Beschränkungen des Kapital- und Zahlungsverkehrs<sup>1765</sup> zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und dritten Ländern verboten.

Es stellt sich zunächst – in vielerlei Hinsicht – die Frage der Anwendbarkeit der Grundfreiheiten im Fall der Terrorismussanktionen. Die Grundfreiheiten sind in erster Linie Diskriminierungsverbote, die das allgemeine Diskriminierungsverbot des Art. 12 EG bereichsspezifisch konkretisieren<sup>1766</sup>, also die Gleichbehandlung von EG-Ausländern mit den Inländern des jeweiligen Mitgliedstaates anstreben. Darüber hinaus enthalten sie aber auch Beschränkungsverbote und stellen sich damit als Freiheitsrechte dar.<sup>1767</sup> Das wirft die Frage nach ihrer Abgrenzung zu den Grundrechten auf. Während diese vom

---

1763 So Bieneck, AW-Prax 2002, 253 (255), der allerdings in AW-Prax 2002, 348, in seinen strafrechtlichen Ausführungen von „Listen von beispielhafter Unbestimmtheit“ spricht, in denen sich der „nahe liegende Verstoß gegen Art. 103 Abs. 2 GG (strafrechtlicher Bestimmtheitsgrundsatz)“ zeige.

1764 EuG, Urteil vom 21.9.2005 - Rs. T-306/01 (Yusuf und Al Barakaat) -, Rn. 336, Slg. 2005, II-3533.

1765 Vgl. dazu etwa Fischer, ZEuS 2000, 392ff; Smits, FS Hahn, S. 245ff.; Ohler, WM 40 (1996), 1801ff.; Kimms, Die Kapitalverkehrsfreiheit im Recht der Europäischen Union; Müller, Kapitalverkehrsfreiheit in der Europäischen Union.

1766 Ehlers, in: Ehlers (Hrsg.): Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 7 II 1 Rn. 19.

1767 EuGH, Urteil vom 30.11.1995 - Rs. C-55/94 (Gebhard) -, Slg. 1995, I-4165 (4197f., Rn. 37); Ehlers, in: Ehlers (Hrsg.): Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 7 II 2 Rn. 24f; ders. Jura 2001, 266 (270).

EuGH eher zur Kontrolle gemeinschaftsrechtlicher Lösungen herangezogen werden<sup>1768</sup>, sind die Grundfreiheiten ein Instrument zur Liberalisierung des Binnenmarktes. Gleichwohl werden sie als „so etwas wie wirtschaftliche Grundrechte“<sup>1769</sup> bezeichnet und nach der Grundrechtssystematik (Schutzbereich, Eingriff, Rechtfertigung) untersucht.<sup>1770</sup> Ungeachtet der Frage, ob beide in einem Ausschlussverhältnis stehen<sup>1771</sup>, haben die Grundfreiheiten jedenfalls einen engeren Anwendungsbereich, weil sie in sachlicher Hinsicht nur die Verhaltensweisen, die sich auf den Warenverkehr, die Betätigung von Arbeitnehmern, die Niederlassung, den Dienstleistungsverkehr sowie den Kapital- oder Zahlungsverkehr beziehen, schützen und einen grenzüberschreitenden Bezug voraussetzen.<sup>1772</sup> Als den Binnenmarkt konstituierende Elemente erfassen sie – mit Ausnahme der auch für Beschränkungen zwischen den Mitgliedstaaten und dritten Ländern geltenden Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit<sup>1773</sup> – nur Beschränkungen des Handels zwischen den Mitgliedstaaten<sup>1774</sup> und setzen damit auch in ihrer Ausprägung als Beschränkungsverbote Transnationalität voraus.<sup>1775</sup> Darüber hinaus sind Träger der Grundfreiheiten nur die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten sowie Gesellschaften der natürlichen Personen, die Angehörige der Mitgliedstaaten sind (vgl. Art. 48 Abs. 2 EG)<sup>1776</sup>; im Bereich des freien Kapital- und Zahlungsverkehrs ist allerdings von der Geltung für alle Teilnehmer am Kapitalverkehr und damit auch für Drittstaatler auszugehen, weil Art. 56 EG auch Beschränkungen zwischen den Mitgliedstaaten und dritten Ländern verbietet und damit die freie Zirkulation von Kapital in der Gemeinschaft

---

1768 Skouris, DÖV 2006, 89.

1769 So der Präsident des EuGH, Skouris, in DÖV 2006, 89 (93).

1770 Skouris, DÖV 2006, 89 (93).

1771 Verneinend Skouris, DÖV 2006, 89 (94f.); bejahend (Berufsfreiheit als *lex specialis*) Ruffert, in: Ehlers (Hrsg.): Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 15 I 2 Rn. 21; ausführlich zu Unterschieden und Abgrenzungen Nicolaysen, EuR 2003, 719 (737ff.).

1772 Ehlers, in: Ehlers (Hrsg.): Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 7 VII 1 Rn. 50.

1773 Vgl. dazu Smits, FS Hahn, S. 245(253f.).

1774 Vgl. dazu Wolffgang, in: Witte/Wolffgang, Handbuch des Zollrechts, Rn. 957ff. (S. 268).

1775 Ehlers, in: Ehlers (Hrsg.): Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 7 II 2 Rn. 25.

1776 Dies ist zwar nur in Art. 48 Abs. 1 und Art. 55 EG ausdrücklich geregelt, muss aber zwecks Verwirklichung des Binnenmarktes auch für die Freiheit des Waren- sowie des Kapital- und des Zahlungsverkehrs gelten, vgl. Ehlers, in: Ehlers (Hrsg.): Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 7 III 3 Rn. 37.

ungeachtet seiner Herkunft ermöglichen soll.<sup>1777</sup> Die Abgrenzung zwischen Kapital- und Zahlungsverkehr – nach der Gegenseitigkeit der Wertübertragung<sup>1778</sup>, also der Verbindung der finanziellen Transaktion mit der Wahrnehmung einer anderen Grundfreiheit (Zahlungsverkehr)<sup>1779</sup> gegenüber einem primären Anlage- und Investitionsgeschäft (Kapitalverkehr)<sup>1780</sup> – hat im übrigen mit Inkrafttreten des Maastrichtvertrages an Bedeutung verloren.<sup>1781</sup>

Aus dieser Bestimmung des Anwendungsbereichs folgt, dass die Grundfreiheiten bei den Terrorismussanktionen, die etwa auch den Zahlungsverkehr innerhalb eines Mitgliedstaates oder den Warenverkehr zwischen einem Mitglied- und einem Drittstaat sowie ferner sowohl Gebietsansässige wie sonstige Drittstaatler erfassen, nur teilweise anwendbar sind. Ihrer Anwendbarkeit steht allerdings nicht entgegen, dass es hier um Gemeinschaftsrechtsakte geht. Weil der Binnenmarkt auch durch Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaften behindert werden kann<sup>1782</sup>, sind auch die Organe der EG an die Grundfreiheiten gebunden.<sup>1783</sup> Art. 60 Abs. 1 EG, wonach die Gemeinschaft nur nach den dortigen Voraussetzungen beschränkende Maßnahmen ergreifen darf<sup>1784</sup>, regelt dies für den Kapital- und Zahlungsverkehr sogar ausdrücklich.

Soweit der allgemeine Anwendungsbereich der Grundfreiheiten eröffnet ist, wird durch das Einfrieren sowie das Bereitstellungsverbot in den Schutzbe-

---

1777 Ehlers, in: Ehlers (Hrsg.): Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 7 III 3 Rn. 38; Wolffgang, Öffentliches Recht und Europarecht, S. 304; Kimms, Die Kapitalverkehrsfreiheit im Recht der EU, S. 181; Müller, Kapitalverkehrsfreiheit in der EU, S. 149, spricht von der Liberalisierung „erga omnes“.

1778 Wolffgang, Öffentliches Recht und Europarecht. S. 304.

1779 Honrath, Umfang und Grenzen der Freiheit des Kapitalverkehrs, S. 23; Samm, in: Bieneck, Handbuch Außenwirtschaftsrecht, § 14 Rn. 9, 10; Ehlers, Jura 2001, 266 (267).

1780 Vgl. EuGH, Urteil v. 31.1.1984 - Rs. 286/82 und 26/83 (Luisi und Carbone) -, Slg. 1984, 377 (404, Rn. 21); zum Begriff des Kapitalverkehrs ausführlich Honrath, Umfang und Grenzen der Freiheit des Kapitalverkehrs, S. 23ff., 33ff.

1781 Vgl. dazu auch Ress, JZ 1995, 1008 (1010); Müller, Kapitalverkehrsfreiheit in der EU, S. 136f.

1782 Ehlers, in: Ehlers (Hrsg.): Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 7 IV 2 Rn. 41; ders. Jura 2001, 266 (270).

1783 EuGH, Urteil vom 29.2.1984 - Rs. 37/83 (REWE) -, Slg. 1984, 1229 (1248f., Rn. 18); EuGH, Urteil vom 17.5.1984 - Rs. 15/83 (Denkavit Nederland) -, Slg. 1984, 2171 (Rn. 15); EuGH, Urteil vom 9.8.1994 - Rs. C-51/93 (Meyhui) -, Slg. 1994, I-3879 (3898, Rn. 11); Jarass EuR 1995, 202 (211); Kingreen/Störmer, EuR 1998, 263 (277).

1784 Siehe dazu auch Müller, Kapitalverkehrsfreiheit in der EU, S. 151.

reich der Waren-, Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit sowie in bestimmten Fällen auch der Dienstleistungsfreiheit eingegriffen.<sup>1785</sup> Auch Art. 56 EG umfasst nicht nur formell oder materiell diskriminierende, sondern auch unterschiedslos anwendbare Maßnahmen und damit im Sinne eines Beschränkungsverbot es alle Hemmnisse des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs.<sup>1786</sup> Als Schranken sind zunächst die jeweiligen speziellen Schranken zu berücksichtigen und sodann die allgemeine Figur der zwingenden Gründe des Allgemeininteresses. Nach der *Cassis*-Formel<sup>1787</sup> zu den Schranken der Warenverkehrsfreiheit sind bei unterschiedslos anwendbaren Regelungen Beschränkungen zulässig, wenn sie notwendig sind, um zwingenden (im Allgemeininteresse liegenden) Erfordernissen gerecht zu werden. Aus Gründen der Parallelität insbesondere der Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit, der Waren- und der Dienstleistungsfreiheit kann diese Rechtsprechung auf alle Grundfreiheiten übertragen werden.<sup>1788</sup> Auch der EuGH, der neuerdings mitunter mehrere Grundfreiheiten gemeinsam prüft<sup>1789</sup>, hat inzwischen nicht nur die Gemeinsamkeit der Grundfreiheiten als Diskriminierungs- und allgemeine Beschränkungsverbote festgestellt, sondern eine weitgehend einheitliche Dogmatik entwickelt.<sup>1790</sup> Nichtdiskriminierende

---

1785 Zur Erstreckung der Maßnahmen auf (Finanz-)Dienstleistungen insb. im Bereich der Verordnung Nr. 881/2002 vgl. oben C.I.2.a.bb. und cc.

1786 Fischer, ZEuS 2000, 392 (402, 405) m.w.N.; zur einheitlichen Dogmatik aller Grundfreiheiten als Beschränkungsverbote s. auch EuGH, Urteil vom 30.11.1995 - Rs. C-55/94 (Gebhard) -, Slg. 1995, I-4165 (4197f., Rn. 37).

1787 EuGH, Urteil vom 20.2.1979 - Rs. 120/78 (Cassis des Dijon) -, Slg. 1979, 649 (662, Rn. 8).

1788 Müller, Kapitalverkehrsfreiheit in der EU, S. 130; Glöckner, EuR 2000, 592 (611); vgl. die Anwendung auf die Kapitalverkehrsfreiheit durch den EuGH: EuGH, Urteil vom 3.2.1993 - Rs. C-148/91 (Veronica) -, Slg. 1993, I-513 (518ff.); EuGH, Urteil vom 16.3.1999 - Rs. C-222/97 (Trummer und Mayer) -, Slg. 1999, 1661 (1679ff.); EuGH, Urteil vom 1.6.1999 - Rs. C-302/97 (Konle) -, Slg. 1999, I-3099 (3134ff.).

1789 EuGH, Urteil vom 3.2.1993 - Rs. C-148/91 (Veronica) -, Slg. 1993, I-513 (518ff.); EuGH, Urteil vom 22.1.2002 - Rs. C.390/99 (Canal Satélite) -, Slg. 2002, I-607 (653f., Rn. 33).

1790 Vgl. EuGH, Urteile vom 4.6.2002 - C 367/98 (Kommission/Portugiesische Republik) und C-483/99 (Kommission/Französische Republik) -, DVBl. 2002, 966 ff.; EuGH, Urteil vom 3.2.1993 - Rs. C-148/91 (Veronica) -, Slg. 1993, I-513 (518ff.); EuGH, Urteil vom 30.11.1995 - Rs. C-55/94 (Gebhard) -, Slg. 1995, I-4165 (4197f., Rn. 37); EuGH, Urteil vom 1.6.1999 - Rs. C-302/97 (Konle) -, Slg. 1999, I-3099 (3134ff.); so auch Müller, Kapitalverkehrsfreiheit in der EU, S. 131; Glöckner, EuR 2000, 592 (611); Martínez Soria, DVBl. 2002, 1106; Skouris, DÖV 2006, 89 (94); Ress/Ukrow, in: Grabitz/Hilf, Art. 56 EG, Rn. 35f.; Weber, in: Lenz/Borchardt, Art. 56 EGV, Rn. 14ff.; Kiemel, in: von der Groeben/Schwarze, Art. 56 EG, Rn. 11ff. m.w.N. zur Rechtsprechung der Gemeinschaftsgerichte.

Beschränkungen – wie hier – sind also zulässig, soweit die vertraglichen Schranken eingreifen oder sie durch zwingende Gründe des Allgemeinwohls gerechtfertigt und verhältnismäßig sind.<sup>1791</sup> Einschränkende Maßnahmen müssen geeignet sein, die Verwirklichung eines legitimerweise verfolgten Zieles zu gewährleisten, und dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Zieles erforderlich ist.<sup>1792</sup> Auch hier wird den Gemeinschaftsorganen und den Mitgliedstaaten – wie im Bereich der Grundrechte – ein Einschätzungsspielraum zugestanden.<sup>1793</sup>

Für die durch die Terrorismussanktionen gegen die Gelisteten bewirkten Eingriffe in die Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit ergibt sich die Rechtfertigung unmittelbar aus Art. 60 Abs. 1 EG, dessen Einschlägigkeit bereits bejaht wurde. Im Bereich von Wirtschaftssanktionen aufgrund von GASP-Aktionen ist ein Eingriff in die Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit – bei Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 60 EG – also stets gerechtfertigt. Im Bereich der Warenverkehrsfreiheit sind gem. Art. 30 EG, im Dienstleistungsverkehr gem. Art. 55 i.V.m. 46 EG Beschränkungen zulässig, die aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gerechtfertigt sind. Auch diese Voraussetzungen sind gegeben. Der Begriff der öffentlichen Sicherheit ist weit aufzufassen und umfasst sowohl die innere als auch die äußere Sicherheit eines Staates<sup>1794</sup>; auch die Gefahr einer erheblichen Störung der auswärtigen Beziehungen oder des friedlichen Zusammenlebens der Völker kann die äußere Sicherheit eines Mitgliedstaates beeinträchtigen.<sup>1795</sup> Beschränkungen sind damit nicht nur zum Schutz eigener Interessen, sondern auch unter Berücksichtigung der Gesamtverantwortung eines Staates in der internationalen Staatengemeinschaft im Interesse der Allgemeinheit und

---

1791 Für alle Grundfreiheiten: EuGH, Urteil vom 30.11.1995 - Rs. C-55/94 (Gebhard) -, Slg. 1995, I-4165 (4197f., Rn. 37); st. Rspr., siehe etwa EuGH, Urteil vom 3.10.2000 - Rs. C-58/98 (Corsten) -, Slg. 2000, I-7919 (7957).

1792 EuGH, Urteil vom 3.10.2000 - Rs. C-58/98 (Corsten) -, Slg. 2000, I-7919 (7957, Rn. 39); EuGH, Urteil vom 25.7.1991 - Rs. C-76/90 (Säger) -, Slg. 1991, I-4221 (R. 15); EuGH, Urteil vom 23.11.1999 - Rs. C-369/96 und C-376/96 (Arblade u.a.) -, Slg. 1999, I-8453 (Rn. 35).

1793 Vgl. etwa EuGH, Urteil vom 25.7.1991 – Rs. C-1/90 und C-176/90 (Aragonesa de Publicidad Exterior und Publivia) -, Slg. 1991, I-4151 (4184f., Rn. 16ff.).

1794 So EuGH, Urteil vom 4.10.1991 - Rs. C-367/89 (Aimé Richardt) -, Slg. 1991 I, 4621, zu Art. 30 EG (Art. 36 a.F.).

1795 EuGH, Urteil vom 17.10.1995 - Rs. C-70/94 (Werner) -, Slg. 1995, 3189 (3223, Rn. 26f.); Urteil vom 17.10.1995 - Rs. 83/94 (Leifer) -, Slg. 1995, 3235 (3244, Rn. 27f.); vgl. dazu Epping, in: Ehlers/Wolffgang (Hrsg.): Rechtsfragen der Ausfuhrkontrolle und Ausfuhrförderung, S. 5 (7); Egger, „Dual-use“-Waren, S. 139f.; Reuter, RIW 1996, 719 (720f.).

damit insbesondere zur Umsetzung internationaler Verpflichtungen zulässig.<sup>1796</sup> Darüber hinaus besteht nach der Rechtsprechung des EuGH für die Mitgliedstaaten bei der Auslegung des Begriffs der öffentlichen Sicherheit grundsätzlich ein weiter Ermessensspielraum.<sup>1797</sup> Da damit die Mitgliedstaaten grundsätzlich berechtigt wären, nach den ausdrücklichen Schrankenbestimmungen Maßnahmen wie die hier gegenständlichen zu treffen<sup>1798</sup>, muss dies auch für die Gemeinschaft gelten. Schließlich sind die Eingriffe in die Grundfreiheiten auch, gemessen am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz<sup>1799</sup>, regelmäßig im Einzelfall gerechtfertigt. Insoweit kann auf die Erörterungen im Rahmen der Eigentumsfreiheit verwiesen werden.<sup>1800</sup> Selbst wenn man die Einschlägigkeit der vertraglichen Schranken verneinte, wären die Eingriffe in die Grundfreiheiten jedenfalls durch zwingende Gründe des Allgemeinwohls gerechtfertigt. Die Vermögenssperren und alle damit verbundenen Beeinträchtigungen sind – von den im Rahmen der Eigentumsfreiheit erörterten Ausnahmen abgesehen – geeignet, die Verwirklichung eines legitimerweise verfolgten Ziels zu gewährleisten, und gehen auch nicht über das hinaus, was zur Erreichung dieses Ziels der Terrorismusbekämpfung erforderlich ist.

#### 4. Ergebnis

Erstmals hat die – nicht völkerrechtlich, sondern nur nach gemeinschaftsrechtlichen Grundsätzen ihren Mitgliedstaaten gegenüber zur Umsetzung der UN-Sanktionen verpflichtete – Gemeinschaft die Kompetenzgrundlagen der Art. 60, 301 EG auf Sanktionen gegen nichtstaatliche Akteure angewandt. Der von der Gemeinschaft verfolgte und gerichtlich bestätigte Ansatz einer ergänzenden Heranziehung des Art. 308 EG ist allerdings abzulehnen. Stattdessen ist die – auch bei einer Einigkeit der Mitgliedstaaten über bestimmte Maßnahmen – erforderliche Gemeinschaftskompetenz unmittelbar aus den Art. 60, 301 EG i.V.m. den Grundsätzen der *implied powers* abzuleiten. Die im Rahmen dieser Kompetenznormen zunächst erforderlichen gemeinsamen Standpunkte, die allerdings die Gemeinschaftsorgane nicht zum Tätigwerden verpflichten, sind ebenso rechtmäßig wie grundsätzlich auch die von der Gemeinschaft erlassenen Verordnungen. Bei den Terrorismus-sanktionen handelt es sich um erforderliche Sofortmaßnahmen im Sinne der

---

1796 So im Ergebnis auch Egger, „Dual-use“-Waren, S. 140.

1797 Vgl. dazu Jestaedt/Hohenstatt, EuZW 1992, 44 (45).

1798 EuG, Urteil vom 21.9.2005 - T 306/01 -, Rn. 146.

1799 Siehe zur Anwendbarkeit im Rahmen der Grundfreiheiten Geiger, Art. 30 EGV, Rn. 14ff.

1800 Siehe dazu oben D.II.3.c.cc.(2) und (3).

Art. 60, 301 EG, die derart hochrangigen Gemeininteressen der Gefahrenabwehr dienen, dass sie grundsätzlich weder die Eigentums- und Berufsfreiheit Gelisteter oder Dritter noch sonstige Grundrechte und allgemeine Rechtsgrundsätze verletzen. Nur diejenigen Gelisteten der Verordnung Nr. 881/2002 können sich auf rechtswidrige Grundrechtseingriffe berufen, bei denen es an ernsthaften und schlüssigen Beweisen und Indizien für einen Terrorverdacht und damit an tatsächlichen Anknüpfungspunkten für eine von ihnen ausgehende Gefahr für die zu schützenden Rechtsgüter fehlt. Im Verfahren des Erlasses von Rechtsakten, mit denen mutmaßliche Terroristen auf die Listen aufgenommen werden oder über ihren Verbleib auf diesen Listen entschieden wird, ist allerdings grundsätzlich für die Gewährleistung der Verteidigungsrechte und des Rechts auf effektiven Rechtsschutz Sorge zu tragen.

### III. Anordnungen des Wirtschaftsministeriums

Die auf nationaler Ebene erlassenen Beschränkungsmaßnahmen spielen wegen der weitreichenden Kompetenzen der EG im wirtschaftlichen Bereich (hier: der Art. 60, 301 EG) nur eine untergeordnete Rolle. Seitdem die Gemeinschaft UN-Sanktionen vollumfänglich umsetzt, bleibt den Mitgliedstaaten nur noch ein schmaler Randbereich von Zuständigkeiten, etwa für die seitens der Gemeinschaft verlangte strafrechtliche Ahndung sowie die Durchführung von Vollzugsaufgaben (Informationsaustausch, Erteilung von Ausnahmegenehmigungen).<sup>1801</sup> Inwieweit darüber hinaus eine Kompetenz zu eigenen – vorübergehenden – Maßnahmen besteht, ist ein Gegenstand der folgenden Prüfung. In Deutschland hat das zuständige Bundeswirtschaftsministerium Anordnungen zur Beschränkung des Kapital- und Zahlungsverkehrs mit Überbrückungscharakter erlassen. Sobald die jeweilige Verordnung bzw. die zugehörigen Listen aktualisiert waren und (durch Veröffentlichung im Bundesanzeiger) eine entsprechende Strafbewehrung hergestellt war, wurden diese Einzelanordnungen wieder aufgehoben.<sup>1802</sup> Sie hatten auch einen deutlich engeren Anwendungsbereich als die EG-Verordnungen: Verfügungen über Vermögenswerte sowie Zahlungen zugunsten namentlich genannter Personen bedurften der Genehmigung. Schon seit 2003 sind, soweit ersichtlich, gar keine solchen Einzelanordnungen mehr ergangen. Wenngleich dies sicherlich auch mit verbesserten Verfahren und Kommunikationswegen zusammenhängt, deshalb etwa regelmäßig am Tag der Auf-

---

1801 Vgl. dazu auch Gramlich, in: Ehlers/Wolffgang/Lechleitner (Hrsg.), Risikomanagement im Exportkontrollrecht, S. 135 (158).

1802 Siehe dazu auch Schäfer, BKR 2001, 1 (2).

nahme auf die Liste des Sanktionsausschusses zugleich die entsprechende EG-Umsetzungsregelung ergeht, und damit kaum noch Bedarf besteht für nationale Überbrückungsmaßnahmen, kann natürlich nicht ausgeschlossen werden, dass das Ministerium in Zukunft doch noch einmal entsprechend tätig wird.

## 1. Nationale (Rest-)Kompetenzen

Ehe geprüft wird, ob die nationalen Maßnahmen nach deutschem Recht rechtmäßig waren (und in etwaigen zukünftigen Fällen sind), ist der Frage nachzugehen, inwieweit der Bundesrepublik aus gemeinschaftsrechtlichen Gründen überhaupt eine Kompetenz für nationale Regelungen verbleibt. Wie bereits festgestellt, besteht eine Kompetenz der EG im Bereich der Umsetzung der hier gegenständlichen UN-Resolutionen. Sobald die EG-Verordnungen gelten, die keiner Transformation in das innerstaatliche Recht bedürfen, gehen sie den nationalen Regelungen vor. Ferner stellt die Kompetenz der Gemeinschaft aus Art. 301 EG eine ausschließliche dar.<sup>1803</sup> Die Mitgliedstaaten haben demgegenüber grundsätzlich keine eigenen Regelungsbefugnisse. Dies folgt schon aus dem Gesetzeszweck des Art. 301 EG, in den Außenbeziehungen Kohärenz herzustellen.<sup>1804</sup> Fraglich ist – vor allem mit Blick auf Art. 297 EG – jedoch, ob dies nur bedeutet, dass die Mitgliedstaaten nach Ergehen der Gemeinschaftsregelung keine abweichenden Rechtsakte erlassen dürfen<sup>1805</sup>, oder ob sie auch bei Untätigkeit der Gemein-

1803 Ress, *Das Handelsembargo*, S. 176; Schneider, *Wirtschaftssanktionen*, S. 178ff.; Marauhn, *ZaöRV* 54 (1994), 779 (789); Schneider, in: Grabitz/Hilf, *Archivband II*, Art. 228a EGV, Rn. 2; Burkard, *Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU*, S. 81; Cremer, in: Calliess/Ruffert, *Art. 301 EG*, Rn. 13. So bereits Stein, *FS Bernhard*, S. 1129 (1134) für Art. 113 EGV a.F.; zum Begriff der ausschließlichen Kompetenz im Europarecht siehe Jarass, *AöR* 121 (1996), 173 (186f.); a.A. Epping, *Außenwirtschaftsfreiheit*, S. 526, der eine konkurrierende Kompetenz annimmt und deshalb mitgliedstaatliche Maßnahmen für zulässig hält, solange die Gemeinschaft noch nicht tätig geworden ist; ablehnend auch Müller-Ibold, in: Lenz/Borchardt, *Art. 301 EG*, Rn. 3.

1804 Vgl. hierzu Schneider, *Wirtschaftssanktionen*, S. 179.

1805 Vgl. dazu insgesamt Burkard, *Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU*, S. 79f. m.w.N. Nach Epping, *Außenwirtschaftsfreiheit*, S. 529f., betrifft Art. 297 EG genau diesen Fall und damit nur die Frage, ob die Bundesrepublik zusätzlich zu einer entsprechenden EG-Verordnung noch autonome Beschränkungen ebenfalls in Vollzug eines VN-Embargos und in Erfüllung der mitgliedstaatlichen Verpflichtung aus Art. 25 und 48 UN-Charta erlassen kann. Nach EuGH, Urteil vom 14.1.1997 - C-124/95 (*Centro-Com/Bank of England*)-, *EuZW* 1997, 148 (151), können die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft trotz völkerrechtlicher Verpflichtungen – etwa den Vereinten Nationen gegenüber – nur dann gemäß Art. 297 EG von in

schaft über keinerlei Kompetenzen verfügen. Jedenfalls im letzteren Fall greift Art. 297 EG, der zumindest für Ausnahmesituationen eine implizite Ermächtigungsgrundlage zugunsten der Mitgliedstaaten enthält, die erforderlichen, vom Vertrag abweichenden Maßnahmen zu treffen<sup>1806</sup>, und damit einen kompetenziellen Vorbehalt gegenüber ausschließlichen Gemeinschaftskompetenzen darstellt. Auch wenn Art. 301 EG im Gegensatz zur Art. 60 EG die Anwendbarkeit des Art. 297 EG nicht ausdrücklich vorsieht, sprechen sowohl der Gesetzeszweck des Art. 301 EG als auch der Ausnahmecharakter des Art. 297 EG, der gerade in Fällen ausschließlicher Gemeinschaftskompetenzen den Mitgliedstaaten ein punktuell Abweichen vom Vertrag ermöglichen soll<sup>1807</sup>, ohne die Sachkompetenz der Gemeinschaft als solche zu beschränken<sup>1808</sup>, für die Anwendung des Art. 297 EG jedenfalls bis zum Ergehen von gemeinschaftlichen Sanktionen.<sup>1809</sup> Der Sache nach ermöglicht Art. 297 EG, der hinsichtlich der 3. Alternative in seinem Wortlaut deutlich an das VII. Kapitel der UN-Charta anknüpft, gerade die Umsetzung der Verpflichtungen aus der UN-Charta.<sup>1810</sup>

---

diesem Zusammenhang ergriffenen Gemeinschaftsakten abweichen, wenn dies zur Wahrung der außen- und sicherheitspolitischen Interessen - etwa zur Erfüllung von völkerrechtlichen Verpflichtungen - tatsächlich notwendig ist. Da die EG-Verordnungen inzwischen aber die UN-Resolutionen stets umfassend umsetzen, scheint jedenfalls insofern schon kein Fall denkbar, in dem die Bundesrepublik – etwa unter Berufung auf die letzte Alternative – nach Erlass der EG-Verordnungen nach Art. 297 EG vorgehen kann. Siehe dazu auch Schneider, Wirtschaftssanktionen, S. 200.

1806 Gilsdorf, in: Glaesner/Gilsdorf/Thürer/Hafner (Hrsg.), Außen- und sicherheitspolitische Aspekte des Vertrages von Maastricht, S. 33 (40); Egger, „Dual-use“-Waren, S. 105.

1807 Siehe dazu im einzelnen Ress, Das Handelsembargo, S. 146ff.

1808 Gilsdorf, in: Glaesner/Gilsdorf/Thürer/Hafner (Hrsg.), Außen- und sicherheitspolitische Aspekte des Vertrages von Maastricht, S. 33 (37).

1809 So im übrigen schon Meng, ZaöRV 42 (1982), 780 (799), für das Verhältnis Art. 224 EGV a.F. (=Art. 297 EG) zu Art. 113 EGV a.F. (=133 EG); wie hier im Ergebnis auch Garçon, Handelsembargen der Europäischen Union auf dem Gebiet des Warenverkehrs gegenüber Drittstaaten, S. 138f.; Egger, „Dual-use“-Waren, S. 164; Cremer, in: Calliess/Ruffert, Art. 301 EG, Rn. 14; Streinz, Europarecht, Rn. 635; Pitschas, Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der EG und ihrer Mitgliedstaaten, S. 202. Unklar und widersprüchlich Schneider, Wirtschaftssanktionen, S. 155, 179, 201f., 211, 215ff., der u.a. im Wege systematischer Auslegung mit Blick auf Art. 60 EG zum Ergebnis kommt, im Bereich des Art. 301 EG sei diese nationale Reservekompetenz für bestimmte Ausnahmesituationen nicht anwendbar.

1810 Gilsdorf, in: Glaesner/Gilsdorf/Thürer/Hafner (Hrsg.), Außen- und sicherheitspolitische Aspekte des Vertrages von Maastricht, S. 33 (47); Janik, Sensitive Waren und Dienstleistungen im Lichte des europäischen Gemeinschaftsrechts, S. 169. Auf der

Hier bedarf es aber schon keines Rückgriffs auf Art. 297 EG, denn das Wirtschaftsministerium hat bisher die überbrückenden Einzelanordnungen nur auf den Kapital- und Zahlungsverkehr erstreckt. Und nach Art. 60 Abs. 2 Satz 1 EG kann jeder Mitgliedstaat, solange der Rat keine Maßnahmen nach Absatz 1 ergriffen hat, unbeschadet des Art. 297 EG bei Vorliegen schwerwiegender politischer Umstände aus Gründen der Dringlichkeit gegenüber dritten Ländern einseitige Maßnahmen auf dem Gebiet des Kapital- und Zahlungsverkehrs treffen. Die Vorschrift ist als Notstandsvorbehalt mit Art. 297 EG vergleichbar, wobei dieser in seinen Voraussetzungen enger gefasst, in seinem Anwendungsbereich aber weiter ist.<sup>1811</sup> Es müssen schwerwiegende politische Umstände vorliegen, die aber – das ergibt sich aus der gesonderten Anwendbarkeit des Art. 297 EG – noch nicht die Schwelle der in Art. 297 EG genannten Fälle erreichen müssen.<sup>1812</sup> Weil Gelder im Verhältnis zu Waren und Dienstleistungen besonders schnell dem Einflussbereich der Gemeinschaft entzogen werden können<sup>1813</sup>, soll in Eilfällen, in denen eine vorherige Beschlussfassung im Rat gem. Art. 60 Abs. 1 EG nicht möglich, ein Abwarten der Entscheidung aber nicht zumutbar ist, jeder Mitgliedstaat im Vorgriff auf die Entscheidung des Rates eigenständig Schutzmaßnahmen ergreifen können.<sup>1814</sup> Dringlichkeit im Sinne des Art. 60 Abs. 2 Satz 1 EG kann deshalb nur angenommen werden, wenn ein Handeln der EG zu spät käme, um noch auf das Kapital des Zielsubjekts im Hoheitsgebiet der EG einwirken zu können.<sup>1815</sup>

Diese Voraussetzungen sind bei den Terrorismussanktionen grundsätzlich gegeben. Sobald es konkrete Anzeichen für die Aufnahme von Individuen auf die Terrorlisten gibt, bedarf es eines raschen Handelns, damit nicht die zu Listenden in der Zeit bis zur Verabschiedung der Regelungen ihre finanziellen Ressourcen dem Zugriff entziehen können. Die in Deutschland als Anordnungen zur Beschränkung des Kapital- und Zahlungsverkehrs erlassenen (Eil-)Maßnahmen, die im Vorgriff auf Maßnahmen der Gemeinschaft

---

Ermächtigungsgrundlage des § 7 Abs. 1 Nr. 2 AWG ergehende Beschränkungsmaßnahmen im Rahmen eines von den Vereinten Nationen beschlossenen Sanktionsregimes sind deshalb regelmäßig von Art. 297 EG erfasst.

1811 Vgl. dazu Ress/Ukrow, in: Grabitz/Hilf, Art. 60 EG, Rn. 15; Kiemel, in: von der Groeben/Schwarze, Art. 60 EG, Rn. 11.

1812 Pitschas, Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der EG und ihrer Mitgliedstaaten, S. 201; Kiemel, in: von der Groeben/Schwarze, Art. 60 EG, Rn. 10f.

1813 Schneider, Wirtschaftssanktionen, S. 151; Kiemel, in: von der Groeben/Schwarze, Art. 60 EG, Rn. 11.

1814 Ress/Ukrow, in: Grabitz/Hilf, Art. 60 EG, Rn. 14.

1815 Pitschas, Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der EG und ihrer Mitgliedstaaten, S. 1201.

oder ggf. auch des Sanktionsausschusses ergehen, können deshalb grundsätzlich auf Art. 60 Abs. 2 EG gestützt werden.<sup>1816</sup>

Die Dringlichkeitskompetenz der EG-Mitgliedstaaten aus Art. 60 Abs. 2 EG endet allerdings in dem Moment, in dem die Gemeinschaft nach Art. 60 Abs. 1 EG tätig wird.<sup>1817</sup> Insbesondere bedurfte es auch der in der Vergangenheit vorherrschenden und heftig kritisierten<sup>1818</sup> deutschen Praxis nicht, trotz unmittelbar geltender EG-Verordnungen sogenannte Parallelverordnungen zu erlassen, um die Strafbewehrung der gemeinschaftsrechtlichen Verbote zu sichern. Für die Strafbewehrung genügt seit der 1992 geänderten Fassung des § 34 Abs. 4 AWG<sup>1819</sup> – wie hier geschehen – die Bekanntmachung der EG-Verordnung durch die Bundesrepublik. In Anerkennung des (Anwendungs-)Vorrang des Gemeinschaftsrechts hat das zuständige Bundesministerium ab Inkrafttreten der unmittelbar wirksamen EG-Verordnungen die Anordnungen deshalb auch gem. § 49 Abs. 1 VwVfG<sup>1820</sup> widerrufen.

Nationale Maßnahmen haben nach dem Vorstehenden also nur einen begrenzten Anwendungsbereich: Zum einen können sie ergehen bezüglich Personen, über deren Aufnahme in die Liste in der EG-Verordnung noch nicht entschieden ist, obwohl die Aufnahme bereits beantragt wurde bzw. – im Bereich der Taliban und der Al-Qaida-Terroristen – wenn die Aufnahme auf die UN-Liste bevorsteht oder aber schon erfolgt ist, die Umsetzung auf

---

1816 Schäfer, BKR 2002, 1 (2); Deutsche Bundesbank Monatsbericht, April 2003, 73 (75).

1817 Smits, FS Hahn, S. 245 (260).

1818 Vgl. etwa Bryde, in: Achterberg/Püttner/Würtenberger (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Außenwirtschaftsrecht, Rn. 15; Ress, Das Handelsembargo, S. 244; schwächer Oeter, IPRax 1996, 73 (75): rechtlich nicht unproblematisch.

1819 Gesetz zur Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes, des Strafgesetzbuches und anderer Gesetze vom 28. Februar 1992, Art. 1 Nr. 3, BGBl. I 1992, 372. Mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren (§ 34 Abs. 4 AWG idF des AWG vom 26.6.2006, BGBl. I 2006, 1386) wird nach dieser Vorschrift unter anderem bestraft, wer einem im Bundesanzeiger veröffentlichten, unmittelbar geltenden Ausfuhr-, Verkaufs-, Liefer-, Bereitstellungs-, Weitergabe-, Dienstleistungs-, Investitions-, Unterstützungs- oder Umgehungsverbot eines Rechtsaktes der Europäischen Gemeinschaften zuwiderhandelt, der der Durchsetzung einer vom Rat der EU im Bereich der GASP beschlossenen wirtschaftlichen Sanktionsmaßnahme dient (§ 34 Abs. 4 Nr. 2 AWG).

1820 So etwa Anordnung des Widerrufs von Beschränkungen des Kapital- und Zahlungsverkehrs mit bestimmten Personen und Organisationen vom 13.9.2002, BAnz Nr. 179 v. 24.9.2002, S. 22477.

europäischer Ebene aber noch nicht.<sup>1821</sup> Zum anderen besteht vom gemeinschaftsrechtlichen Standpunkt aus aber auch eine nationale Regelungsbefugnis bezüglich Personen, die von der EG-Verordnung Nr. 2580/2001 nicht erfasst werden (sog. EU-interne Terroristen), weil selbst bei weiter Auslegung des Merkmals der „dritten Staaten“ in den Art. 60, 301 EG hier die Kompetenz der Gemeinschaft von vornherein fehlt<sup>1822</sup> und damit keine ausschließliche Gemeinschaftsbefugnis nationale Kompetenzen sperrt.

## 2. Rechtsgrundlagen

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie und später das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit stützten die Anordnungen zur Beschränkung des Kapital- und Zahlungsverkehrs mit bestimmten Individuen jeweils ausdrücklich auf § 2 Abs. 2 i.V.m. § 7 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 3 des Außenwirtschaftsgesetzes (AWG)<sup>1823</sup>.

### a. § 5 AWG

Als Kompetenzgrundlage für nationale Maßnahmen könnte allerdings auch § 5 AWG in Betracht kommen, wonach zur Erfüllung zwischenstaatlicher Vereinbarungen Rechtsgeschäfte und Handlungen im Außenwirtschaftsverkehr beschränkt werden können. § 5 AWG soll den Konflikt zwischen völkerrechtlicher Verpflichtung und innerstaatlicher Geltung lösen, indem er eine Rechtsgrundlage für die Umsetzung der die Bundesrepublik völkerrechtlich verpflichtenden Rechtsakte in unmittelbar geltendes Recht bietet.<sup>1824</sup> Zu den von der Vorschrift erfassten Verpflichtungen aus zwischenstaatlichen Vereinbarungen gehören – neben europarechtlichen Verpflichtungen

---

1821 Hierunter fällt beispielsweise die Anordnung zu Beschränkungen des Kapital- und Zahlungsverkehrs mit bestimmten Personen und einer Organisation vom 18.4.2002, BAnz. Nr. 75 v. 20.40.2002, S. 8657, die im Hinblick auf den zu erwartenden Beschluss der Regierungen der G 7-Staaten über den Vorschlag bestimmter Personen zur Aufnahme in die Liste durch den Sanktionsausschuss erging.

1822 Vgl. auch Brief vom 27.12.2001 des Chargé d'affaires a.i. Deutschlands bei den Vereinten Nationen: Report to the Security Council Committee established pursuant to Resolution 1373 (2001) concerning Counter-Terrorism, Germany (Dokument S/2002/11), 1. (d).; Deutsche Bundesbank Monatsbericht, April 2003, 73 (79). Zur Frage, ob hier §§ 2 Abs. 2, 7 Abs. 1 AWG einschlägig sind, siehe unten D.III.2.b.bb.

1823 Damals in der bis zum 28.7.2004 geltenden Fassung (ab dem 29.7.2004 galt insbesondere die durch Art. 1 Nr. 1 a des Gesetzes vom 23.7.2004, BGBl. I 2004, 1859, geänderte Fassung des § 7 Abs. 1 AWG; siehe dazu sogleich). Inzwischen gilt die Bekanntmachung der Neufassung des Außenwirtschaftsgesetzes vom 26.6.2006 (BGBl. I 2006, 1386).

1824 Schneider, Wirtschaftssanktionen, S. 220.

tungen – auch verpflichtende Sanktionsbeschlüsse des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen.<sup>1825</sup> Im Bereich der UN-Resolution 1373 (2001) ist eine solche völkerrechtliche Verpflichtung zum Erlass individualbezogener Restriktionen gegen (sonstige) Terroristen generell zu bejahen. Im Unterschied dazu sieht die UN-Resolution 1390 (2002) allerdings eine entsprechende Sanktionsverpflichtung nur bezüglich namentlich vom Ausschuss bezeichneter Individuen vor. § 5 AWG greift insofern deshalb nur ein, wenn der UN-Sanktionsausschuss einen entsprechenden Beschluss getroffen hat. In den Fällen, in denen Al-Qaida- oder Taliban-Terroristen noch nicht vom Sanktionssausschuss auf die Liste gesetzt wurden, dies aber in naher Zukunft zu erwarten ist, besteht noch keine völkerrechtliche Verpflichtung, diesen gegenüber Sanktionen zu erlassen. Soweit – etwa in der (ersten) Anordnung vom 1. Oktober 2001 – auf § 5 AWG Bezug genommen wurde, obwohl kein UN-Rechtsakt, sondern nur ein Beschluss der G8 vorlag, war dies mangels Vorliegens der Tatbestandsvoraussetzungen unzulässig.<sup>1826</sup>

§ 5 AWG stellt darüber hinaus für die bisher ergangenen ministeriellen Anordnungen ohnehin keine Ermächtigungsgrundlage dar. Soweit das Außenwirtschaftsgesetz Beschränkungen zulässt – wie etwa in § 5 AWG – kann gem. § 2 Abs. 1 AWG eine Rechtsverordnung erlassen werden. Der Erlass von Einzelanordnungen ist aber nur unter den Voraussetzungen des als Ausnahmevorschrift einzuordnenden<sup>1827</sup> § 2 Abs. 2 AWG zulässig, nämlich wenn es um notwendige Beschränkungen zur Abwendung einer Gefahr für die in § 7 Abs. 1 AWG genannten Rechtsgüter geht. Während die gesonderten Ermächtigungsnormen wie § 5 oder § 7 AWG (nur) die Beschränkungsgründe festlegen, regelt § 2 AWG also allgemein Art und Umfang der zulässigen Beschränkungen der Außenwirtschaftsfreiheit.<sup>1828</sup> Im Bereich des § 5 AWG fehlt es also insoweit an der Befugnis zum Erlass von Verwaltungsakten, was sich im übrigen rechtstechnisch damit begründen lässt, dass es sich bei völkerrechtlichen Verpflichtungen regelmäßig um Regelungen abstrakt-generellen, nicht aber einzelfallbezogenen Inhalts handelt. Inwieweit das vorliegend der Fall ist, wird sogleich zu erörtern sein.

#### **b. § 2 Abs. 2 i. V. m. § 7 Abs. 1 AWG**

Nach § 2 Abs. 2 AWG kann das Bundesministerium für Wirtschaft (und Technologie) im Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt und dem Bun-

---

1825 So auch Epping, Außenwirtschaftsfreiheit, S. 530; Weber, JA 1990, 73 (78).

1826 So auch Gramlich, in: Ehlers/Wolffgang/Lechleitner (Hrsg.), Risikomanagement im Exportkontrollrecht, S. 135 (165).

1827 Beutel, in: Wolffgang/Simonsen, AWR-Kommentar, § 2 AWG Rn. 9.

1828 Beutel, in: Wolffgang/Simonsen, AWR-Kommentar, § 2 AWG Rn. 1.

desministerium der Finanzen die notwendigen Beschränkungen von Rechtsgeschäften oder Handlungen im Außenwirtschaftsverkehr anordnen, um eine im einzelnen Falle bestehende Gefahr für die in § 7 Abs. 1 AWG genannten Rechtsgüter abzuwenden. Die 1992 in § 2 Abs. 2 AWG<sup>1829</sup> eingefügte sog. Einzeleingriffsermächtigung erweiterte die Handlungsinstrumente – zuvor sah das AWG für Eingriffe in das Außenwirtschaftsrecht nur die Form des Erlasses von Rechtsverordnungen, also von allgemeinen Regelungen vor. Gründe für die Neuregelung waren ein zeitlicher und ein rechtlicher Aspekt<sup>1830</sup>: Der Entwurf einer entsprechenden Verordnung durch die Ministerialbürokratie, die Beschlussfassung der Bundesregierung und die Veröffentlichung im Bundesanzeiger bzw. im Bundesgesetzblatt dauert einige Zeit<sup>1831</sup>, in der zu unterbindende Handlungen längst legal ausgeführt sein können. Außerdem bedurfte es einer Ermächtigung zur Regelung von Einzelfällen, für die das bisher einzig verfügbare Instrument der abstrakt-generellen Rechtsverordnung nicht das rechtlich zutreffende war.<sup>1832</sup>

#### aa. Verhältnis zu § 5 AWG

Die Anwendbarkeit des § 2 Abs. 2 i.V.m. § 7 Abs. 1 AWG ist nicht durch § 5 AWG ausgeschlossen. In Fällen, in denen (Außen-)Handelsbeschränkungen Folge der Beschlüsse internationaler Organisationen wie etwa des Sicherheitsrates sind, ist § 5 AWG nicht *lex specialis* zu § 7 Abs. 1 (Nr. 3) AWG. Vielmehr ist ausgehend von den sich überschneidenden Eingriffsvoraussetzungen dieser Normen anzunehmen, dass § 7 AWG neben § 5 AWG anwendbar ist, dass also – wie in Deutschland bei der Umsetzung von UN-Resolutionen vielfach praktiziert<sup>1833</sup> – Beschränkungsmaßnahmen zur Umsetzung zwischenstaatlicher Beschlüsse aus sicherheits- und außenpoliti-

1829 7. Gesetz zur Änderung des AWG vom 28.2.1992, BGBl. 1992 I, S. 372.

1830 Dazu auch Beutel, in: Wolfgang/Simonsen, AWR-Kommentar, § 2 AWG Rn. 8; Epping, Außenwirtschaftsfreiheit, S. 460.

1831 In der Gesetzesbegründung ist von zwei bis drei Wochen die Rede, vgl. BT-Drs. 12/104, S. 6; 12/899, S.7; 12/1134, S. 8.

1832 Vgl. auch hier die Gesetzesbegründung BT-Drs. 12/104, S. 5; 12/899, S.6; 12/1134, S. 7.

1833 Vgl. etwa die 10. Verordnung zur Änderung der AWW vom 9.8.1990, BAnz. Nr. 149 vom 11.9.1990, S. 4065 (Irak); 21. Verordnung zur Änderung der AWW vom 15.4.1992, BAnz. Nr. 75 vom 16.4.1992, S. 3277 (Libyen); 23. Verordnung zur Änderung der AWW vom 11.6.1992, BAnz Nr. 109 vom 13.6.1992, S. 4705 und 28. Verordnung zur Änderung der AWW vom 15.6.1993, BAnz Nr. 107 vom 15.6.1993, S. 5333 (Serbien-Montenegro); 32. Verordnung zur Änderung der AWW vom 25.3.1994, BAnz Nr. 62 vom 30.3.1994, S. 3593 (Haiti).

schen Gründen auf beide Normen gestützt werden können.<sup>1834</sup> § 5 AWG betrifft allgemein die Umsetzung völkerrechtlicher Vereinbarungen in nationale Vorschriften, unabhängig vom inhaltlichen Anlass der Völkerrechtsnorm, und bei § 7 AWG dient die Wirtschaft als bloßes Mittel zur Umsetzung außenwirtschaftlicher Motive, sei es aufgrund völkervertraglicher Verpflichtungen, sei es autonom durch die Bundesrepublik.<sup>1835</sup>

### **bb. Tatbestandsvoraussetzungen**

Die Anordnung von Beschränkungen im Außenwirtschaftsverkehr auf der Grundlage des § 2 Abs. 2 AWG setzt voraus, dass diese Maßnahmen notwendig sind, um damit eine im einzelnen Falle bestehende Gefahr für die in § 7 Abs. 1 AWG genannten Rechtsgüter abzuwenden.

#### **(1) Rechtsgüter des § 7 Abs. 1 AWG**

Zunächst bedarf es also einer Gefahr für die in § 7 Abs. 1 AWG genannten Rechtsgüter. Nach § 7 Abs. 1 AWG können Rechtsgeschäfte und Handlungen im Außenwirtschaftsverkehr beschränkt werden, um 1. die wesentlichen Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland zu gewährleisten<sup>1836</sup>, 2. eine Störung des friedlichen Zusammenlebens der Völker zu verhüten oder 3. zu verhüten, dass die auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland erheblich gestört werden. Da § 2 Abs. 2 AWG nur die in § 7 Abs. 1 AWG aufgeführten Rechtsgüter in Bezug nimmt, nicht aber weitere Tatbestandsmerkmale, ist allein auf die wesentlichen Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland (Nr. 1), das friedliche Zusammenleben der Völker (Nr. 2) oder die auswärtigen Beziehungen (Nr. 3) abzustellen. Insbesondere kommt es damit nicht auf die Schwelle der Erheblichkeit in § 7 Abs. 1 Nr. 3 AWG an.<sup>1837</sup>

---

1834 So auch Beutel, in: Wolfgang/Simonsen, AWR-Kommentar, § 7 AWG Rn. 5; Epping, Außenwirtschaftsfreiheit, S. 351; Häde, BayVBl. 1991, 485 (487); Ebert, Rechtliche Beschränkungen des Technologietransfers, S. 98 und 118f.; Epping, Außenwirtschaftsfreiheit, S. 351; Mittag, Handelsembargo und Entschädigung, 2. Teil, S. 13f.; a. A. Ipsen, Außenwirtschaft und Außenpolitik, S. 23.

1835 Ebert, Rechtliche Beschränkungen des Technologietransfers, S. 119; Epping, Außenwirtschaftsfreiheit, S. 351.

1836 So die durch Art. 1 Nr. 1 a des Gesetzes vom 23.7.2004, BGBl. I 2004, 1859, eingeführte Fassung des § 7 Abs. 1 Nr. 1 AWG. Zuvor, und damit auch zur Zeit des Ergehens der bisherigen Anordnungen, lautete das Tatbestandsmerkmal „Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland“.

1837 Epping, Außenwirtschaftsfreiheit, S. 467.

In allen drei Alternativen werden weit gefasste<sup>1838</sup> unbestimmte Rechtsbegriffe verwendet, was – im Ergebnis abzulehnende – Einwendungen gegen die Verfassungsmäßigkeit der Ermächtigungsnorm des § 7 Abs. 1 AWG mit Blick auf Art. 80 Abs. 1 GG hervorgerufen hat.<sup>1839</sup> Die unbestimmten Rechtsbegriffe sind zwar grundsätzlich verwaltungsgerichtlich voll überprüfbar, ihre Auslegung hat sich aber an der jeweiligen Außen- und Sicherheitspolitik zu orientieren<sup>1840</sup>, bei der dem Normsetzer ein Beurteilungsspielraum zuzugestehen ist.<sup>1841</sup> Die drei Rechtsgüter überschneiden sich, Beschränkungen können zwei oder auch allen drei Zwecken dienen.<sup>1842</sup> Die in Deutschland zur Terrorismusbekämpfung ergangenen Einzelanordnungen stützten sich auf § 7 Abs. 1 Nr. 2 und 3 AWG.

Das in Nr. 2 genannte Rechtsgut des friedlichen Zusammenlebens der Völker spiegelt nicht nur die in Art. 26 Abs. 1 GG niedergelegte Verantwortung der Bundesrepublik für den Völkerfrieden wider<sup>1843</sup>, sondern stellt zugleich einen klaren Bezug zum Begriff der Friedensbedrohung im VII. Kapitel der

1838 Vgl. hierzu auch Biehler, AVR 2003, 169 (176); Weber, JA 1990, 73 (78).

1839 Vgl. zur Frage der Verfassungsmäßigkeit grundlegend Ipsen, Außenwirtschaft und Außenpolitik, S. 32ff., der der Auffassung ist, verfassungskonform könne § 7 Abs. 1 nur ausgelegt werden, wenn man zur Interpretation § 7 Abs. 2 AWG heranziehe, der als (abschließende) Umschreibung von Inhalt und Ausmaß des Abs. 1 im Sinne des Art. 80 Abs. 1 GG anzusehen sei; Epping (in: Ehlers/Wolffgang (Hrsg.): Rechtsfragen der Ausfuhrkontrolle und Ausfuhrförderung, S. 5 (13ff.), sowie Außenwirtschaftsfreiheit, S. 355 und 364f.), nimmt einen Verstoß gegen Art. 80 Abs. 1 GG sowohl bei § 7 Abs. 1 Nr. 3 AWG als auch bei § 7 Abs. 1 Nr. 2 AWG an; vgl. dazu ferner Lindemeyer, RIW/AWD 1981, 10 (18); Puttler, Völkerrechtliche Grenzen von Export- und Reexportverboten, S. 32ff.; Putzier, Die Ermächtigungen des Außenwirtschaftsgesetzes, S. 19ff., 60f.; Weber, JA 1990, 73 (78f.); Starck, FS Knöpfle, S. 319 (327ff.); Ress, Das Handelsembargo, S. 229ff. Die Verfassungsmäßigkeit bestätigt haben BVerfG, Beschlüsse vom 11.10.1994 - 1 BvR 337/92 -, BVerfGE 91, 148 (163f.), und vom 25.10.1991 - 2 BvR 374/90 -, NJW 1992, 2624 (Dass der Bundesregierung bei der Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs der erheblichen Störung der auswärtigen Beziehungen eine Einschätzungsprärogative zukomme, sei nicht zu beanstanden, weil die auswärtigen Beziehungen zu einem Bereich gehörten, in dem der Bundesregierung von Verfassungs wegen allgemein ein breiter Raum politischen Ermessens eingeräumt sei.) und BVerwG, Urteil vom 17.10.1991 - BVerwG 3 C 45.90 -, BVerwGE 89, 121 (130ff.).

1840 Hocke/Berwald/Maurer/Friedrich, AWG, § 7 Anm. 2.

1841 Bieneck, Handbuch Außenwirtschaftsrecht, § 14 Rn. 49.

1842 Hocke/Berwald/Maurer/Friedrich, AWG, § 7 Anm. 2.

1843 Starck, FS Knöpfle, S. 319 (327); Stenger, Das Handelsembargo im Außenwirtschaftsrecht, S. 143f.; Beutel, in: Wolffgang/Simonsen, AWR-Kommentar, § 7 AWG Rn. 8; Hocke/Berwald/Maurer/Friedrich, AWG, § 7 Anm. 2.

UN-Charta her<sup>1844</sup> und greift mit dem Friedenssicherungsziel der Vereinten Nationen einen Leitgedanken der internationalen Ordnung auf<sup>1845</sup>. § 7 Abs. 1 Nr. 3 AWG betrifft mit dem Schutz der auswärtigen Beziehungen das politische Verhältnis der Bundesrepublik zu anderen Staaten, also den Gesamtbereich der Außenpolitik, der sich in der Gestaltung zwischenstaatlicher sowie der Beziehungen zu internationalen Organisationen äußert.<sup>1846</sup> Dazu zählen auch außenpolitische Erwartungen anderer Staaten.<sup>1847</sup> Insbesondere ist Nr. 3 auch dann einschlägig, wenn weder Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik im Sinne der Nr. 1 noch der Völkerfrieden im Sinne von Nr. 2 gefährdet sind.<sup>1848</sup>

Ausgehend von diesen Maßstäben überzeugt die Begründung in den Einzelanordnungen zur Gefährdung der Rechtsgüter des § 7 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 3 AWG – mit der Einschränkung, dass es nicht der Feststellung einer erheblichen Störung der auswärtigen Beziehungen, sondern nur einer Gefahr für dieses Rechtsgut bedurft hätte. In den Einzelanordnungen wurde unter anderem ausgeführt, die Kontrollen der Verfügungen über die Vermögenswerte der gelisteten Personen und Organisationen seien Teil der internationalen Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Terrorismus.<sup>1849</sup> Ein Unterlassen wäre mit der Gefahr einer erheblichen Störung der auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland verbunden, da die Glaubwürdigkeit ihres Engagements bei der internationalen Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Terrorismus in Frage gezogen werden könnte.<sup>1850</sup> Die am 1. Oktober 2001 ergangene Anordnung<sup>1851</sup> wurde neben der Sicherheitsratsresolution auch damit begründet, die Maßnahmen seien Teil der von den G8-Staaten am 20. September 2001 beschlossenen notwendigen internationalen Zusammenarbeit. Deshalb wäre auch ein Unterlassen der Maßnahmen mit der Gefahr

---

1844 Epping, Außenwirtschaftsfreiheit, S. 351 und 355, misst deshalb der Praxis des Sicherheitsrates Bedeutung für die bundesrepublikanische Ermächtigung zu.

1845 Ebert, Rechtliche Beschränkungen des Technologietransfers, S. 104.

1846 Beutel, in: Wolfgang/Simonsen, AWR-Kommentar, § 7 Rn. 10; Vollbrecht, Warenverkehrslenkung nach dem Außenwirtschaftsgesetz, S. 85.

1847 Mittag, Handelsembargo und Entschädigung, S. 18.

1848 Putzier, Die Ermächtigungen des Außenwirtschaftsgesetzes, S. 58; Ebert, Rechtliche Beschränkungen des Technologietransfers, S. 105.

1849 Anordnung zu Beschränkungen des Kapital- und Zahlungsverkehrs mit bestimmten Personen und einer Organisation vom 18.4.2002, BANz. Nr. 75 vom 20.4.2002, S. 8657; genauso Anordnung vom 29.8.2002, BANz. Nr. 162 vom 30.8.2002, S. 20981.

1850 Anordnung zu Beschränkungen des Kapital- und Zahlungsverkehrs mit bestimmten Personen und einer Organisation vom 18.4.2002, BANz. Nr. 75 vom 20.4.2002, S. 8657.

1851 Anordnung vom 1.10.2001, BANz. Nr. 185 vom 2.10.2001.

einer erheblichen Störung der auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland verbunden, da, so die Begründung, „die Glaubwürdigkeit ihres Engagements bei der internationalen Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Terrorismus in Frage gezogen werden könnte, zumal in anderen G8-Staaten bereits vergleichbare Maßnahmen gegen die genannten Personen, Gruppen und Körperschaften getroffen worden sind.“ Auch wenn die Terrorismusbekämpfung eher der Sicherheits- und mangels politischer Beziehungen zu nichtstaatlichen Akteuren nicht der Außenpolitik zuzuordnen ist, lässt sich eine Zuordnung zum Rechtsgut der auswärtigen Beziehungen auf diesem Wege herstellen. Ebenso erscheint – nach der weiter gefassten Neuregelung des § 7 Abs. 1 Nr. 1 AWG – auch eine (jedenfalls ergänzende) Subsumtion unter das Rechtsgut der wesentlichen Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland vertretbar. Demgegenüber hat man unter Geltung der alten Fassung des § 7 Abs. 1 Nr. 1 AWG wohl zu Recht nicht auf diese Vorschrift zurückgegriffen, weil zweifelhaft erscheint, ob wirklich eine konkrete Gefahr für die (innere oder äußere) „Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland“ vorlag.

## **(2) Im einzelnen Fall bestehende Gefahr**

§ 2 Abs. 2 AWG fordert ferner eine im einzelnen Falle bestehende Gefahr für die Rechtsgüter des § 7 Abs. 1 AWG. Mit dem Tatbestandsmerkmal des Einzelfalls wird auf die Formulierung des § 35 S. 1 VwVfG<sup>1852</sup>, aber auch die Eingriffsermächtigung der Polizeigesetze der Länder<sup>1853</sup> Bezug genommen, woraus sich zugleich ergibt, dass eine konkrete Gefahr vorliegen muss<sup>1854</sup>. Da § 35 S. 2 VwVfG klarstellt, dass auch die dort genannten Allgemeinverfügungen als Einzelfallregelungen anzusehen und damit vom Verwaltungsaktsbegriff erfasst werden<sup>1855</sup>, erstreckt sich die Ermächtigung des § 2 Abs. 2 AWG auf den Verwaltungsakt im Sinne von § 35 S. 1 VwVfG und die Allgemeinverfügung gem. § 35 S. 2 VwVfG. Auch wenn die Einzelangriffsermächtigung des § 2 Abs. 2 AWG nach der Konzeption des § 2 AWG das Instrument ist, um im konkreten Fall zügig und effektiv Rechtsgeschäfte und Realakte zu verhindern, die den durch § 7 Abs. 1 AWG geschützten Rechtsgütern zuwiderlaufen<sup>1856</sup>, lässt Art. 2 Abs. 2 AWG Eingriffe

1852 Beutel, in: Wolffgang/Simonsen, AWR-Kommentar, § 2 AWG Rn. 10.

1853 Hocke/Berwald/Maurer/Friedrich, AWG, § 2 Anm. 3.

1854 Beutel, in: Wolffgang/Simonsen, AWR-Kommentar, § 2 AWG Rn. 10.

1855 Kopp/Ramsauer, § 35 VwVfG, Rn. 68.

1856 Epping, Außenwirtschaftsfreiheit, S. 460.

nur entweder als einfachen Verwaltungsakt oder als Allgemeinverfügung zu.<sup>1857</sup>

Für eine Inanspruchnahme der Ermächtigungsnorm des § 2 Abs. 2 AWG reicht es also nicht aus, dass die zeitnahe Inkraftsetzung von Sanktionsmaßnahmen essentiell für ihre Effektivität ist. Der Gesetzgeber wollte mit § 2 Abs. 2 AWG eine Ermächtigung zum Erlass von Verwaltungsakten schaffen, „die selbständig neben der Verordnungsermächtigung steht“.<sup>1858</sup> In Gestalt von Allgemeinverfügungen ergangene, ihrem Inhalt nach aber einer Rechtsverordnung entsprechende Anordnungen halten sich nicht mehr im Ermächtigungsrahmen des § 2 Abs. 2 AWG.<sup>1859</sup> Solche Rechtsakte wären Verwaltungsakte nur kraft ihrer Form<sup>1860</sup>, die wegen Formverstoßes rechtswidrig sind<sup>1861</sup>, weil sie als Rechtsnorm hätten ergehen müssen<sup>1862</sup>. Die teilweise vertretene Auffassung von „verordnungsvertretenden Verwaltungsakten“<sup>1863</sup> widerspricht deshalb nicht nur der gesetzlich vorgegebenen Formtypik<sup>1864</sup> und dem mit der Gewaltenteilung im Zusammenhang stehenden allgemeinen Grundsatz der Formenstrenge, sondern auch dem im Wortlaut zum Aus-

---

1857 Epping, Außenwirtschaftsfreiheit, S. 461; Hocke/Berwald/Maurer/Friedrich, AWG, § 2 Anm. 3.

1858 BT-Drs. 12/104, S. 6; BT-Drs. 12/899, S. 7.; BT-Drs. 12/1134, S. 8; vgl. dazu Epping, in: Ehlers/Wolffgang (Hrsg.): Rechtsfragen der Ausfuhrkontrolle und Ausfuhrförderung, S. 5 (23).

1859 So auch Epping, in: Ehlers/Wolffgang (Hrsg.): Rechtsfragen der Ausfuhrkontrolle und Ausfuhrförderung, S. 5 (24), ders. Außenwirtschaftsfreiheit, S. 463; a.A. Hocke/Berwald/Maurer/Friedrich, AWG, § 2 Anm. 3; zweifelnd hieran aber Reuter, Außenwirtschafts- und Exportkontrollrecht, Rn. 609.

1860 Vgl. dazu Schenke, NVwZ 1990, 1009ff.; zum Meinungsstand der Abgrenzung zwischen Verwaltungsakt und Rechtsverordnung nach Form und/oder Inhalt vgl. Kopp/Ramsauer, § 35 VwVfG, Rn. 70ff.; dies dürfte aber wohl nach einhelliger Ansicht nur die Frage der Qualifikation eines Rechtsaktes betreffen, nicht die Frage seiner Rechtmäßigkeit, die vom Vorliegen der rechtlichen Voraussetzungen für die gewählte Rechtsform abhängt (vgl. Kopp/Ramsauer, § 35 VwVfG, Rn. 71a).

1861 Epping, Außenwirtschaftsfreiheit, S. 462; Kopp/Ramsauer, § 35 VwVfG, Rn. 71a; vgl. dazu allgemein BVerwG, Urteil vom 1.10.1963 - BVerwG IV C 9.63 -, BVerwGE 18, 1 (3-5).

1862 Zu diesem Gesichtspunkt (d.h. einer formell als Verwaltungsakt anzusehenden Maßnahme, für die der Gesetzgeber die Handlungsform Verwaltungsakt nicht bereitstellt, die also nur durch Gesetz, Verordnung, Satzung oder Maßnahme sui generis hätte erlassen werden dürfen) s. auch P.Stelkens/U.Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, § 35 VwVfG, Rn. 208.

1863 Hocke/Berwald/Maurer/Friedrich, AWG, § 2 Anm. 3.

1864 So auch Epping, in: Ehlers/Wolffgang (Hrsg.): Rechtsfragen der Ausfuhrkontrolle und Ausfuhrförderung, S. 5 (23); vgl. Gesetzesbegründung BT-Drs. 12/104, S. 6; 12/899, S. 7; 12/1134, S. 8.

druck gekommenen und durch die Entstehungsgeschichte bestätigten Sinn und Zweck des § 2 Abs. 2 AWG.<sup>1865</sup> Ansonsten würde auch durch formenmissbräuchliche Wahl einer Anordnung für eine allgemeine Regelung das Erfordernis parlamentarischer Mitwirkung nach § 27 Abs. 2 AWG umgangen, dem schon wegen der weit gefassten Tatbestände des § 7 Abs. 1 AWG besondere Bedeutung zukommt.<sup>1866</sup> Aus dem komplizierteren und längeren Weg einer Verordnung unter Mitwirkung des Parlamentes ergeben sich zwar im grundsätzlich eilbedürftigen Sanktionsbereich und dem in besonderem Maße eilbedürftigen Bereich der Beschränkung finanzieller Ressourcen unter Umständen Effektivitätsprobleme; sie sind jedoch als Folge der gesetzlichen Konstruktion des § 2 AWG hinzunehmen.

Ob das Wirtschaftsministerium seine Anordnungen zur Beschränkungen des Kapital- und Zahlungsverkehrs mit bestimmten Individuen zulässigerweise auf die Grundlage des § 2 Abs. 2 AWG gestützt hat, beurteilt sich danach, ob die Regelungen konkret-individuellen oder jedenfalls konkret-generellen Charakter im Sinne einer Allgemeinverfügung hatten oder aber abstrakt-generellen Inhalts im Sinne einer Rechtsverordnung waren. Es bedarf daher aus dem allgemeinen Verwaltungsrecht bekannten Abgrenzung zwischen einem Verwaltungsakt und einer Rechtsverordnung, um festzustellen, ob nicht unzulässigerweise eine abstrakt-generelle Regelung im Formenmantel einer Allgemeinverfügung getroffen wurde.<sup>1867</sup> Die als reguläre außenwirtschaftsbeschränkende Handlungsform in § 2 Abs. 1 AWG vorgesehene Rechtsverordnung ist eine Rechtsnorm, die von Exekutivorganen erlassen wird und allgemeinverbindlich ist.<sup>1868</sup> Die Außenwirtschaftsverordnung stellt generelle Verhaltensregeln auf, enthält also abstrakte Tatbestände, die nicht auf einen konkreten einzelnen Fall oder mehrere solcher Fälle, sondern mit allgemeiner Wirkung geschaffen sind.<sup>1869</sup> Demgegenüber richtet sich die – hier allein in Betracht kommende – adressatenbezogene Allgemeinverfügung (§ 35 S. 2, 1. Alt. VwVfG) an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten bzw. bestimmbareren Kreis von Adressaten aus Anlass einer bestimmten konkreten Situation.<sup>1870</sup> Die im Gesetzeswortlaut des § 35 VwVfG

1865 Vgl. dazu auch Epping, Außenwirtschaftsfreiheit, S. 462f.

1866 Vgl. Bryde, in: Achterberg/Püttner/Würtenberger, Besonderes Verwaltungsrecht, § 5 Rn. 30.

1867 Zur str. Abgrenzung zwischen personaler Allgemeinverfügung und abstrakt-genereller Regelung s. ausführlich P.Stelkens/U.Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, § 35 VwVfG, Rn. 210ff.

1868 Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 4 Rn. 3, 10.

1869 Ebert, Rechtliche Beschränkungen des Technologietransfers, S. 73.

1870 Kopp/Ramsauer, § 35 VwVfG, Rn. 103.

vorgegebene Regelung eines Einzelfalles als maßgebliches Kriterium für die Abgrenzung zwischen Rechtsnorm und Verwaltungsakt lässt sich als Erfordernis der Konkretheit des geregelten Lebenssachverhaltes näher umschreiben.<sup>1871</sup> Bei der Allgemeinverfügung werden die Adressaten gattungsmäßig bestimmt durch den Bezug auf einen konkreten Sachverhalt<sup>1872</sup> – die zukünftig Betroffenen sind durch ihre Beziehung zu dem im Zeitpunkt des Erlasses bestimmten Sachverhalt gekennzeichnet.<sup>1873</sup>

Mit den hier gegenständlichen Anordnungen – diese mehrdeutige Bezeichnung ermöglicht im übrigen schon der äußeren Form nach jedenfalls keinen eindeutigen Schluss auf einen Verwaltungsakt<sup>1874</sup> – wurden in einer Vielzahl von Fällen Verfügungen über Vermögenswerte Gelisteter sowie Zahlungen Gebietsansässiger zugunsten Gelisteter einer Genehmigungspflicht unterworfen. Zwar sind die Regelungen insofern einzelfallbezogen (individuell), als sie sich auf konkret benannte Personen beziehen, die über ihre Vermögenswerte nur nach vorheriger Genehmigung verfügen dürfen. Da Adressaten aber auch alle Gebietsansässigen sind, die an Gelistete Zahlungen leisten und ihnen Vermögenswerte verfügbar machen wollen, liegt nicht eine individuelle, d.h. sich an einen im Zeitpunkt des Erlasses der Regelung objektiv feststehenden Adressatenkreis richtende<sup>1875</sup>, sondern eine generelle Regelung vor. Richtet sich die Regelung an eine unbestimmte und nicht bestimmbar viele Personen (Teilnehmer am Kapital- und Zahlungsverkehr mit den gelisteten Individuen), lässt sich der Einzelfall (und damit die adressatenbezogene Allgemeinverfügung) nach dem Vorstehenden nur dann begründen, wenn die Regelung konkret ist, weil es um einen bestimmten Sachverhalt und damit gattungsmäßig bestimmte Adressaten geht. Eine solche Konkretheit der Regelung ist zweifelhaft, weil der Regelungsgegenstand sich auf eine unbestimmte Anzahl von Kapital- und Zahlungsvergängen erstreckt. Diese kann man auch nicht unter Einbeziehung eines konkreten Anlasses in den Regelungsgegenstand zu einem konkreten Sachverhalt ver-

---

1871 Kopp/Ramsauer, § 35 VwVfG, Rn. 103; s. dazu auch P.Stelkens/U.Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, § 35 VwVfG, Rn. 210. Teilweise wird aber auch für die Abgrenzung eher auf die Bestimmtheit der Adressaten des Verwaltungsaktes abgestellt (vgl. etwa VGH Kassel, Urteil vom 25.4.1983 - VI N 5/82 -, NVwZ 1984, 116 (117)).

1872 Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 9 Rn. 32.

1873 Henneke, in: Knack, § 35 VwVfG, Rn. 126.

1874 Zur Mehrdeutigkeit der Form bei Anordnungen vgl. auch Kopp/Ramsauer, § 35 VwVfG Rn. 70.

1875 Vgl. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 9 Rn. 16.

schmelzen.<sup>1876</sup> Die Beschränkung des Kapital- und Zahlungsverkehrs mit bestimmten gelisteten Individuen zur Terrorismusbekämpfung lässt sich nicht einem präzise zu umreisenden (zeitlich begrenzten) tatsächlichen Anlass für die Regelung im Zeitpunkt ihres Erlasses zuordnen. Die zwar anlässlich der Terroranschläge des 11. September 2001 ergangenen, hinsichtlich des jeweiligen Gelisteten aber nicht notwendigerweise hiermit im Zusammenhang stehenden Beschränkungen des Wirtschaftsverkehrs dienten nicht der Verhinderung eines bestimmten (Außen-)Handelsgeschäftes oder der Verhinderung eines konkreten Terroraktes oder etwa der Bekämpfung einer klar zu umgrenzenden Terrorgruppe – und damit auch nicht der Verhinderung einer im Zeitpunkt des Erlasses der Anordnungen feststehenden konkreten Gefahr. Anders als bei länderbezogenen Sanktionen, bei denen teilweise wegen ihres immerhin gegebenen Bezuges zu einem länderspezifischen Einzelfall von ihrer konkret-generellen Natur ausgegangen wird<sup>1877</sup>, fehlt es bei der mit den Einzelanordnungen getroffenen Regelung einer unbestimmten Vielzahl von Sachverhalten hinsichtlich einer unbestimmten Vielzahl von Adressaten an einem derart engen Band, das die beabsichtigte allgemeine Terrorismusbekämpfung nicht darstellt. Da mit den Anordnungen auch nicht in jedem Fall konkrete, sondern vielfach eher abstrakte Gefahren bekämpft werden, scheidet auch die Annahme einer Einzelfallregelung unter dem Gesichtspunkt der Gefahrenabwehr aus.<sup>1878</sup>

Auch die kurzen Geltungsdauern der Einzelanordnungen, d.h. die zeitlich begrenzten Pflichten, vermögen allein keinen Einzelfall zu begründen<sup>1879</sup>,

---

1876 So etwa BVerwG, Urteil vom 28.2.1961 - I C 54.57 -, BVerwGE 12, 87ff., beim Verbot des Verkaufs von Endiviansalat (d.h. einer unbestimmten Vielzahl von Fällen) wegen Typhusseuche; Vgl. zur Anlassbezogenheit als Argument für eine Allgemeinverfügung auch Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 9 Rn. 17; P.Stelkens/U.Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, § 35 VwVfG, Rn. 212a ff.

1877 Aston, ZaöRV 2002, 257 (268).

1878 Lübke, BayVBl. 1995, 97 (100f.), nimmt bei der Bekämpfung konkreter Gefahren im Recht der Gefahrenabwehr die Zulässigkeit einer Allgemeinverfügung an, auch wenn sich die Regelung an jedermann wendet. Siehe dazu auch P. Stelkens/U. Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, § 35 Rn. 213.

1879 Zur Frage, inwieweit eine beabsichtigte zeitlich kurze Geltungsdauer von Rechtsakten als Anhaltspunkt für die Einordnung als Einzelfallregelung ansehen kann vgl. bejahend Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 9 Rn. 17ff., und Jarass, NVwZ 1987, 95 (98); s. auch P.Stelkens/U.Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, § 35 VwVfG, Rn. 212; Henneke, in: Knack, § 35 VwVfG, Rn. 124. Der VGH BW, Beschluss vom 30.9.1996 - I S 2531/96 -, NVwZ-RR 1997, 225, nahm etwa an, ein Platzverweis für Angehörige der Drogenszene für die Dauer von drei Monaten sei noch als personenbezogene Allgemeinverfügung anzusehen.

weil alle anderen Umstände dafür sprechen, dass es sich nicht um *einen* Sachverhalt handelt, sondern um eine Vielzahl von solchen bei noch nicht feststehendem Adressatenkreis. Selbst wenn man aber davon ausgeht, dass die Anordnung bestimmter Pflichten für die Dauer eines bestimmten Zeitraumes durch personale Allgemeinverfügung erlassen werden kann, führt dies hier zu keinem anderen Ergebnis. Die Anordnungen zur Beschränkung des Kapital- und Zahlungsverkehrs mit bestimmten Individuen hatten zwar von vornherein Übergangscharakter, galten aber nicht für einen von vornherein festgelegten kurzen Zeitraum und darüber hinaus mitunter mehrere Monate<sup>1880</sup>, was einer Einordnung als konkrete Regelung wegen einer kurzen Geltungsdauer (und daraus resultierend eines einheitlichen Sachverhaltes) entgegensteht.<sup>1881</sup>

Vor dem Hintergrund vorstehender Ausführungen kommt schließlich auch nicht in Betracht, die Einzelfallregelung im Fall von außenwirtschaftlichen Anordnungen (generell) allein in der maximal sechsmonatigen Geltungsdauer der Anordnungen (vgl. § 2 Abs. 2 S. 3 AWG) zu sehen.<sup>1882</sup> Der Gesetzgeber setzt hiermit ferner nicht etwa einen rechtsverordnungsfähigen Inhalt der abzulösenden Einzelfallanordnung voraus<sup>1883</sup>, sondern will durch § 2 Abs. 2 S. 3 AWG Eingriffe in den freien Außenwirtschaftsverkehr im Einzelfall auf ein überschaubares Maß begrenzen. Bei einem einzelnen Vorgang hat sich eine diesbezügliche Anordnung regelmäßig binnen sechs Monaten längst erledigt, es sei denn, „es besteht über den Einzelfall hinaus Bedarf an einer generellen Regelung durch Rechtsverordnung“<sup>1884</sup>. Bedarf es also aus außen- und sicherheitspolitischen Erwägungen genereller Verhaltensregeln, kann sodann statt der Einzelfallregelung ein abstrakter Tatbe-

---

1880 So zum Beispiel Anordnung des Widerrufs von Beschränkungen des Kapital- und Zahlungsverkehrs mit bestimmten Personen und Organisationen vom 13.9.2002, BAnz Nr. 179 vom 24.9.2002, S. 22477, mit der die Anordnungen vom 13.3.2002 (BAnz. Nr. 52 vom 15.3.2002, S. 4868) und 18.4.2002 (BAnz. Nr. 75 vom 20.4.2002, S. 8657) aufgehoben wurden.

1881 P.Stelkens/U.Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, § 35 VwVfG, Rn. 212, schlägt etwa vor, den „Umschlagzeitpunkt“ von einer Einzelfallregelung zu einer allgemeinen an den Ablauf der Rechtsbehelfsfristen nach §§ 70, 74 VwGO zu koppeln, mit der Folge, dass die zeitliche Geltungsdauer einer Regelung dann nicht mehr allein als Argument für den Verwaltungsaktscharakter einer Maßnahme herangezogen werden könne, wenn sich ihr Geltungsanspruch über mehr als einen Monat erstrecke. A.A. VGH BW, Beschluss vom 30.9.1996 - 1 S 2531/96 -, NVwZ-RR 1997, 225 (auch noch bei 3 Monaten).

1882 So aber Hocke/Berwald/Maurer/Friedrich, AWG, § 2 Anm. 3.

1883 Hocke/Berwald/Maurer/Friedrich, AWG § 2 Anm.3.

1884 Vgl. BT-Drs. 12/104, S. 6; 12/899, S. 7., 12/1134, S. 8.

stand geschaffen werden. Der Gesetzgeber berücksichtigt also gerade den auch im Zusammenhang mit der Gewaltenteilung zu sehenden Grundsatz der Formenstrenge des Verwaltungshandelns: Es soll damit weder – was das Problem vor Schaffung des § 2 Abs. 2 AWG war – die Rechtsverordnung zur Regelung von Einzelfällen noch umgekehrt die Anordnung zur Regelung abstrakt-genereller Inhalte benutzt werden.<sup>1885</sup>

Die Anordnungen zur Beschränkung des Kapital- und Zahlungsverkehrs waren danach – wie wohl schon die Anordnungen zur Beschränkung des Kapital- und Zahlungsverkehrs bezüglich Serbien/Montenegro und Haiti, die zunächst ebenfalls als Allgemeinverfügungen ergangen sind<sup>1886</sup> – keine Einzelfallregelungen und deshalb wegen Formverstößes rechtswidrig. Nur dieses Ergebnis ist auch mit den obigen Ausführungen in Einklang zu bringen, wonach die (inhaltlich allerdings noch weiter gefassten) EG-Verordnungen Nr. 2580/2001 und Nr. 881/2002 wegen ihres abstrakt-generellen Inhalts richtigerweise in der Rechtsform der Verordnung und nicht der Entscheidung ergangen sind<sup>1887</sup> – das EuG weist insofern auf die „unbestreitbar allgemeine Geltung“ dieser Rechtsakte hin, die allerdings die Gelisteten unmittelbar und individuell betreffen.<sup>1888</sup>

### **(3) Notwendige Beschränkungen des Außenwirtschaftsverkehrs**

Hinsichtlich der nach dem Vorstehenden bereits rechtswidrigen Einzelanordnungen stellt sich hilfsweise die Frage, ob die weiteren Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt waren. § 2 Abs. 2 AWG ermächtigt zu notwendigen Beschränkungen von Rechtsgeschäften oder Handlungen im Außenwirtschaftsverkehr. Mit dem Erfordernis der notwendigen Beschränkungen wird – analog etwa zu polizeirechtlichen Bestimmungen – auf das in § 2 Abs. 3 AWG noch allgemeiner verankerte Verhältnismäßigkeitsprinzip Bezug genommen. Nach § 2 Abs. 3 AWG sind Beschränkungen nach Art und Umfang auf das Maß zu begrenzen, das notwendig ist, um den in der Ermächtigung

1885 So auch Epping, Außenwirtschaftsfreiheit, S. 462f.

1886 Epping, in: Ehlers/Wolffgang (Hrsg.): Rechtsfragen der Ausfuhrkontrolle und Ausfuhrförderung, S. 5 (23), ders. Außenwirtschaftsfreiheit, S. 461; Reuter, Außenwirtschafts- und Exportkontrollrecht, Rn. 609 (Anordnung zur Beschränkung des Kapital- und Zahlungsverkehrs mit Serbien/Montenegro vom 2.6.1992, BAnz. Nr. 103 vom 4.6.1992, sowie Anordnung bzgl. Haiti vom 19.10.1993, mit der u.a. die Vermögenswerte der *de-facto*-Regierung von Haiti eingefroren und sämtliche Zahlungen Gebietsansässiger an das Regime einer Genehmigungspflicht unterworfen wurden).

1887 Vgl. dazu oben D.II.3.b.aa.

1888 EuG, Urteile vom 12.7.2006 - Rs. T-253/02 (Ayadi) -, Rn. 81, und vom 20.9.2005 - Rs. T-306/01 (Yusuf und Al Barakaat International Foundation) -, Rn. 186.

angegebenen Zweck zu erreichen (Satz 1). Sie sind so zu gestalten, dass in die Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung so wenig wie möglich eingegriffen wird (Satz 2). Die Erforderlichkeit wird dann zu verneinen sein, wenn deutlich erkennbar ist, dass die geplanten Maßnahmen keinerlei Wirkung erzielen werden.<sup>1889</sup> Wenn auch angesichts von Umgehungsmöglichkeiten<sup>1890</sup> zweifelhaft ist, ob die finanziellen Beschränkungen tatsächlich alle Finanzierungsquellen der Terroristen austrocknen, so wird man jedoch nicht bestreiten können, dass sie die Finanzierung des Terrorismus und damit auch künftiger Anschläge zumindest erschweren. Angesichts der erheblichen Gefahren, die vom Terrorismus ausgehen, der hochrangige Rechtsgüter gefährdet, wird man die Verhältnismäßigkeit insgesamt bejahen müssen. Insoweit gelten die Ausführungen bezüglich der Verhältnismäßigkeit der gemeinschaftsrechtlichen Regelungen entsprechend.<sup>1891</sup> Die weniger weitgreifenden Beschränkungen, die mit den Beschränkungen der Verfügungen Gelisteter über Vermögenswerte und der Zahlungen Gebietsansässiger allein den Kapital- und Zahlungsverkehr betreffen, ferner die Wahl des Genehmigungsverhaltes statt eines Verbotes sind in besonderer Weise geeignet, Individual- und Gemeininteressen zu einem schonenden Ausgleich zu bringen.<sup>1892</sup>

Die Regelungen müssen sich ferner auf den Außenwirtschaftsverkehr beziehen. Zum Außenwirtschaftsverkehr zählen gem. § 1 Abs. 1 AWG der Waren-, Dienstleistungs-, Kapital-, Zahlungs- und sonstige Wirtschaftsverkehr mit fremden Wirtschaftsgebieten. In vielen Fällen fehlt es aber an dem hiernach erforderlichen grenzüberschreitenden Bezug und damit an Handlungen im Außenwirtschaftsverkehr.<sup>1893</sup> Dies gilt im übrigen in ähnlicher Weise für sog. „EU-interne Terroristen“, hinsichtlich derer im Gemeinschaftsrecht eine Kompetenz für Wirtschaftssanktionen fehlt, die aber zur Umsetzung der UN-Resolution 1373 (2001) mit Sanktionen belegt werden müssen. Teilweise wird dennoch vertreten, auch wenn es sich bei der Regelung mit Blick auf „EU-interne Terroristen“ teilweise um dem Anwendungsbereich des AWG an sich nicht unterfallende rein deutsche Binnensachverhalte handele, sei

---

1889 So Lindemeyer, RIW/AWD 1981, 10 (19).

1890 Siehe im einzelnen dazu unten F.II.3.

1891 Siehe dazu oben D.II.3.a.cc.(3)(b) und D.II.3.c.cc.(2) und (3).

1892 Vgl. auch die Begründung in den Anordnungen vom 18.4.2002, BAnz. Nr. 75 vom 20.4.2002, S. 8657; vom 29.8.2002, BAnz. Nr. 162 vom 30.8.2002, S. 20981; vom 13.3.2002, BAnz. Nr. 52 vom 15.3.2002, S. 4868; vom 23.10.2002, BAnz. Nr. 198 vom 23.10.2002, S. 23945f.: Durch die Lösungsmöglichkeit in Ausnahmefällen werde sichergestellt, dass die Beschränkungen nach Art und Umfang auf das notwendige Maß begrenzt blieben.

1893 Vgl. dazu ausführlich oben C.II.2.

das Außenwirtschaftsrecht der richtige Standort, weil es sich der Sache nach auch bei den Binnensachverhalten um eine Beschränkung des Kapital- und Zahlungsverkehrs des betroffenen Personenkreises handele.<sup>1894</sup> Eine solche Konstruktion eines Sachzusammenhangs zum Außenwirtschaftsverkehr, der an grenzüberschreitende Zahlungen und Kapitalbewegungen anknüpft, was aber gerade nicht Voraussetzung für das Eingreifen der Beschränkungen der Einzelanordnungen ist, ist jedoch wenig überzeugend.

### 3. Sonstige Rechtmäßigkeitsanforderungen

Auch wenn nach der hier vertretenen Auffassung die Einzelanordnungen rechtswidrig waren, soll aus Gründen der Vollständigkeit noch auf weitere Rechtmäßigkeitsanforderungen bzw. mögliche Rechtsverletzungen eingegangen werden.

#### a. Verfahren

Hinsichtlich der Beachtung von Verfahrensvorschriften sind keine Mängel ersichtlich. Federführend zuständig für den Erlass der Einzelanordnungen ist gem. § 2 Abs. 2 S.1 AWG i.d.F. vom 26. Juni 2006<sup>1895</sup> das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, das im Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt und dem Bundesministerium der Finanzen sowie – wegen des Bezugs zum Kapital- und Zahlungsverkehr – gem. § 2 Abs. 2 S. 3 AWG im Benehmen mit der Bundesbank die Anordnungen erlässt. Ergehen Anordnungen in Form der Allgemeinverfügung, kann auf eine Anhörung der Beteiligten gem. § 28 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG verzichtet werden. Darüber hinaus hätte sie die Effektivität erheblich gehindert, weshalb auch ein Fall des § 28 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG bejaht werden kann – eine sofortige Entscheidung erscheint wegen Gefahr im Verzug oder im öffentlichen Interesse notwendig. Insoweit gelten die Ausführungen zu den EG-Verordnungen hier in ähnlicher Weise.<sup>1896</sup> Die nach § 41 Abs. 1 VwVfG erforderliche Bekanntgabe an die Betroffenen kann bei der Allgemeinverfügung durch – wie hier – öffentliche Bekanntmachung (§ 41 Abs. 3 S. 2 VwVfG) im Bundesanzeiger erfolgen. Die insoweit erforderliche Ermessensausübung ist auch regelmäßig erfolgt.<sup>1897</sup>

1894 Deutsche Bundesbank Monatsbericht, April 2003, 73 (79f.).

1895 Bekanntmachung der Neufassung des AWG vom 26.6.2006, BGBl. I 2006, 1386.

1896 Vgl. zum Anhörungserfordernis oben D.II.3.d.aa.

1897 Siehe nur Anordnung zu Beschränkungen des Kapital- und Zahlungsverkehrs mit bestimmten Personen, Gruppen und Körperschaften vom 1.10.2001, BAnz Nr. 185 vom 2.10.2001.

## b. Grundrechte

In materieller Hinsicht stellt sich insbesondere die Frage, ob die Einzelanordnungen – ihre Rechtmäßigkeit im übrigen unterstellt – Grundrechte Betroffener verletzen. Hinsichtlich des Eingriffs in Grundfreiheiten gelten die Ausführungen zu den EG-Verordnungen hier entsprechend – mit dem Unterschied, dass nur in die Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit und insofern auf der Grundlage des Art. 60 Abs. 2 EG zulässig eingegriffen wird.<sup>1898</sup> Auch was etwaige Grundrechtsverletzungen, insbesondere der Eigentums- und Berufsfreiheit angeht, ergeben sich weitgehend keine Unterschiede zur Rechtslage bezüglich der EG-Verordnungen. Die folgende Erörterung stellt die Grundrechtsfragen daher nur kurz dar und soll vor allem die nationalen Besonderheiten in den Blick nehmen. Diese liegen insbesondere darin begründet, dass in Deutschland bei Grundrechten stets eine konkrete Einzelfallprüfung erfolgt, die sich von der – zuletzt in den Bananenmarktentscheidungen besonders zum Ausdruck gekommenen – gemeinschaftsrechtlichen Sichtweise unterscheidet.<sup>1899</sup> Desweiteren ist der engere Anwendungsbereich der Einzelanordnungen zu berücksichtigen, die Dritten nur Zahlungen und Gelisteten nur Verfügungen über Vermögenswerte verbieten bzw. einer Genehmigungspflicht unterwerfen, wobei die Genehmigung grundsätzlich nicht erteilt wird. Die Anordnungen erstrecken sich allerdings auch auf Altverträge. Hierfür bedarf es keiner ausdrücklichen Regelung<sup>1900</sup>; im übrigen wird die Erstreckung der Genehmigungspflicht auf bereits abgeschlossene Verträge in der Begründung erwähnt und für erforderlich gehalten, weil sonst im Sinne von § 2 Abs. 3 S. 3 AWG der angestrebte Zweck, die Versorgung von Terroristen mit Finanzmitteln zu unterbinden, erheblich gefährdet würde.<sup>1901</sup>

Die Genehmigungsbedürftigkeit bezüglich Verfügungen über Vermögenswerte und Zahlungen Dritter greift sowohl in die Eigentumsfreiheit als auch die Berufsfreiheit der Gelisteten ein, wobei man auch hier von einer Berufswahlbeschränkung ausgehen kann. Denn Kern des Art. 12 GG ist das Recht jedes einzelnen, eine Tätigkeit zur Grundlage seiner Lebensführung oder seiner unternehmerischen Erwerbstätigkeit zu machen<sup>1902</sup>, was dann nicht möglich ist, wenn Dritte Gelistete nicht entlohnen dürfen. Die Ge-

---

1898 Vgl. dazu oben D.II.3.e.

1899 Siehe dazu insbesondere oben D.II.3.c.cc.(1)(c).

1900 Hocke/Berwald/Maurer/Friedrich, Hauptteil I, AWG, § 3 Anm. 5, Putzier, Die Ermächtigungen des Außenwirtschaftsgesetzes, S. 34, Neumann, Internationale Handelsembargos und privatrechtliche Verträge, S. 180.

1901 Vgl. etwa Anordnung vom 1.10.2001, BAnz. Nr. 185 vom 2.10.2001.

1902 BVerfG, Beschluss vom 16.3.1971 - 1 BvR 52 u.a./66 -, BVerfGE 30, 292 (313f.).

meinwohlgründe, die im Sinne der Drei-Stufen-Theorie des Apothekenurteils des Bundesverfassungsgerichts<sup>1903</sup> Eingriffe in die Berufsfreiheit erlauben, müssen verfassungskonform sein; darüber hinaus müssen die eingesetzten Instrumente dem Verhältnismäßigkeitsprinzip entsprechen.<sup>1904</sup> Auch den durch die Einzelanordnungen bewirkten Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG – für eine Enteignung fehlt es im Anschluss an den vor allem mit dem Nassauskiesungsbeschluss des Bundesverfassungsgerichts<sup>1905</sup> begründeten formalisierten Enteignungsbegriff wie schon bei den EG-Verordnungen an einer gezielten Entziehung konkreter subjektiver Eigentumspositionen<sup>1906</sup> – setzt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Grenzen. Die für wirtschaftspolitische Entscheidungen erforderliche Prognose über Erforderlichkeit und Geeignetheit von Maßnahmen gibt dem Rechtsetzungsorgan allerdings auch nach deutschem Recht einen relativ weiten Gestaltungsspielraum, den das BVerfG in der Regel nur auf seine Vertretbarkeit überprüft.<sup>1907</sup> Gilt das schon für wirtschaftspolitische Maßnahmen im allgemeinen, so trifft dies bei erforderlichen außenpolitischen Einschätzungen in besonderem Maße zu<sup>1908</sup>, die aufgrund der erforderlichen Berücksichtigung eines internationalen Kontextes den Spielraum von Legislative und Exekutive nochmals er-

1903 BVerfG, Urteil vom 11. Juni 1958 - 1 BvR 596/56 -, BVerfGE 7, 377 (405ff.).

1904 Vgl. zum ganzen auch Starck, FS Knöpfle, S. 319 (321f.).

1905 BVerfG, Beschluss vom 15.7.1981 - 1 BvL 77/78 -, BVerfGE 58, 300 (331f.).

1906 S. zur Abgrenzung Enteignung/Inhalts- und Schrankenbestimmung auch BVerfG, Beschluss vom 12.6.1979 - 1 BvL 19/76 -, BVerfGE 52, 1 (27f.); BVerfG, Beschluss vom 19.6.1985 - 1 BvL 57/79 -, BVerfGE 70, 191 (199f.); BVerfG, Beschluss vom 12.3.1986 - 1 BvL 81/79 -, BVerfGE 72, 66 (76); BVerfG, Urteil vom 24.3.1987 - 1 BvR 1046/85 -, BVerfGE 74, 264 (280); BVerfG, Beschluss vom 30.11.1988 - 1 BvR 1301/84 -, BVerfGE 79, 174 (191f.); BVerfG, Beschluss vom 9.1.1991 - 1 BvR 929/89 -, BVerfGE 83, 201 (211ff.).

1907 BVerfG, Beschluss vom 18.12.1968 - 1 BvL 5/64 u.a. -, BVerfGE 25, 1 (12f., 17), zur Berufsfreiheit und der Einschätzung mit dem Eingriff abzuwehrender Gefahren durch den Gesetzgeber, die nicht vernünftigerweise keine Grundlage für gesetzgeberische Maßnahmen abgeben könne; ähnlich BVerfG, Beschluss vom 19.3.1975 - 1 BvL 20/73 u.a. -, BVerfGE 39, 210 (229f.); grundlegend zur Evidenz-/Vertretbarkeitskontrolle m.w.N. auch BVerfG, Urteil vom 1.3.1979 - 1 BvR 532/77 u.a. -, BVerfGE 50, 290 (332f.), zum Mitbestimmungsgesetz; siehe dazu auch Bryde, in: Achterberg/Püttner/Würtenberger, Besonderes Verwaltungsrecht, § 5 Rn. 19; Starck, FS Knöpfle, S. 319 (322).

1908 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 16.12.1983 - 2 BvR 1160/83 u.a. -, BVerfGE 66, 39 (60ff.), allerdings zur Frage, ob eine Eintrittswahrscheinlichkeit für eine Beeinträchtigung eines Grundrechts (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG) gegeben ist.

weitem.<sup>1909</sup> Hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit, vor allem der im engeren Sinne, gelten hier die Ausführungen zu Eigentumsverletzungen durch die EG-Verordnungen entsprechend, wobei die inhaltlich weniger weitgehenden Einzelanordnungen und insbesondere die Wahl des Erlaubnisvorbehaltes die Individualbeeinträchtigungen weniger gravierend erscheinen lassen. Die übergeordneten Gemeininteressen der Terrorismusbekämpfung rechtfertigen die Beschränkungen in allen Fällen, in denen hinreichende Beweise und Indizien dafür vorliegen, dass die Gelisteten einer terroristischen Handlung schuldig sind, also etwa Mitglied in einer terroristischen Vereinigung sind, oder, allgemeiner gesprochen, als Akteure internationaler Terrornetzwerke eingestuft werden können.

Hinsichtlich Dritter kommt Art. 14 GG nur eine Nebenrolle zu. Sanktionsmaßnahmen greifen grundsätzlich nicht in den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb ein, weil die (außen-)wirtschaftliche Tätigkeit als Erwerb im Schutz des Art. 12 GG – der in Verbindung mit Art. 2 Abs. 2 GG auch die Freiheit im wirtschaftlichen Verkehr gewährleistet<sup>1910</sup> – nicht des Art. 14 GG steht, der das Erworbene schützt<sup>1911</sup>, also in Abgrenzung zu reinen Chancen und Verdienstmöglichkeiten konkrete, einem Rechtssubjekt bereits zustehende Werte<sup>1912</sup>, die sich in einer vorhandenen Organisation sachlicher, persönlicher und sonstiger Mittel niedergeschlagen haben.<sup>1913</sup> Nur Eingriffe in – durch Einsatz von eigener Arbeit und eigenem Kapital erworbene<sup>1914</sup> – Rechte aus bestehenden Verträgen<sup>1915</sup> sowie Beeinträchtigungen des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebes in seiner Substanz<sup>1916</sup> – d. h. Eingriffe in den Betrieb als wirtschaftlichen Organismus, die

---

1909 Bryde, in: Achterberg/Püttner/Würtenberger, Besonderes Verwaltungsrecht, § 5 Rn. 19; kritisch dazu Epping, Außenwirtschaftsfreiheit, S. 207ff.

1910 Vgl. BVerfG, Urteil vom 7.5.1969 - 2 BvL 15/67 -, BVerfGE 25, 371 (407).

1911 Bryde, in: Achterberg/Püttner/Würtenberger, Besonderes Verwaltungsrecht, § 5 Rn. 20; vgl. zur Abgrenzung von Berufs- und Eigentumsfreiheit im allgemeinen (nach den Kriterien Erwerb/Erworbenes) BVerfG, Beschluss vom 16.3.1971 - 1 BvR 52/66 u.a. -, BVerfGE 30, 292 (334f), und zum Verhältnis bei Embargos im besonderen Mittag, Handelsembargo und Entschädigung, S. 60ff.

1912 BVerfG, Beschluss vom 20.4.1966 - 1 BvR 20/62 und 27/64 -, BVerfGE 20, 31 (34); BVerfG, Beschluss vom 18.3.1970 - 2 BvO 1/65 -, BVerfGE 28, 119 (141f.); BVerfG, Beschluss vom 16.3.1971 - 1 BvR 52/66 u.a. -, BVerfGE 30, 292 (334).

1913 Vgl. Papier, in: Maunz/Dürig, Art. 14 GG, Rn. 100.

1914 Mestmäcker/Engel, Das Embargo gegen Irak und Kuwait, S. 79.

1915 Bryde, in: Achterberg/Püttner/Würtenberger, Besonderes Verwaltungsrecht, § 5 Rn. 20; Epping, Außenwirtschaftsfreiheit, S. 495ff.

1916 Vgl. dazu bereits BVerfG, Urteil vom 30.4.1952 - 1 BvR 14, 25 167/52 -, BVerfGE 1, 264 (277f.); BVerfG, Urteil vom 29.11.1961 - 1 BvR 148/57 -, BVerfGE 13, 225

dessen ungestörtes Funktionieren beeinträchtigen<sup>1917</sup> – sind am Maßstab des Art. 14 GG zu messen. Wie oben für das Europarecht erörtert, gilt auch für das deutsche Verfassungsrecht, dass es sich bei den Zahlungsverboten mangels gezielter Entziehung konkreter subjektiver Eigentumspositionen um Inhalts- und Schrankenbestimmungen handelt.<sup>1918</sup> Die durch die Einzelanordnungen bewirkten Eingriffe in Art. 12 und 14 GG sind aus den bei einer Abwägung mit den Individualinteressen überwiegenden öffentlichen Interessen zulässig. Auch der Eingriff in bestehende, noch nicht abgeschlossene Rechtsbeziehungen ist – ausgehend von den bei einer unechten Rückwirkung anzuwendenden Kriterien – zulässig, weil bei der vor dem Hintergrund des Rechtsstaatsprinzips (Vertrauensschutzgrundsatz, Rechtssicherheit) vorzunehmenden Abwägung der Interessen des einzelnen gegenüber denen der Allgemeinheit<sup>1919</sup> letztere grundsätzlich gewichtiger sind. Ferner ist nicht anzunehmen, dass die Inhalts- und Schrankenbestimmungen in besonderen Einzelfällen für ihre Verfassungsmäßigkeit – unter dem Gesichtspunkt des Verhältnismäßigkeits- und Vertrauensschutzprinzips sowie des Gleichheitsgrundsatzes – einer Ausgleichspflicht bedürfen<sup>1920</sup>, d.h. nur bei Gewährung einer Entschädigung verhältnismäßig sind<sup>1921</sup>. Hier gelten zunächst die Ausführungen zu den EG-Verordnungen und der gemeinschaftsrechtlichen Eigentumsfreiheit entsprechend, insbesondere der Gesichtspunkt, dass Unternehmen wohl nicht den größten Teil ihrer laufenden Geschäfte mit Gelisteten abwickeln und deshalb durch Eingriff in diese Verträge unerträglich hart im Sinne eines Sonderopfers getroffen werden. Darüber hinaus fallen bei den Einzelanordnungen zwei weitere Aspekte ins Gewicht: Sie sind inhaltlich weniger weitgehend, enthalten insbesondere nur eine Genehmigungspflicht, und sie sind vor allem von vornherein nur auf eine kurze Geltungs-

---

(229); s. auch BGH, Urteil vom 29.5.1967 - III ZR 191/64 -, NJW 1967, 1857; BGH, Urteil vom 29.1.1985 - VI ZR 130/83 -, NJW 1985, 1620; BGH, Urteil vom 21.4.1998 - VI ZR 196/97 -, NJW 1998, 2141 (2143).

1917 Vgl. BGH, Urteil vom 7.6.1990 - III ZR 74/88 -, JZ 1991, 36 (37).

1918 Vgl. zu den einzelnen Argumenten oben D.II.3.c.cc.(2) und (3)(a).

1919 Vgl. dazu Neumann, Internationale Handelsembargos und privatrechtliche Verträge, S. 181f.; Häde, BayVBl. 1991, 485 (488); Mittag, Handelsembargo und Entschädigung, S. 83, Putzier, Die Ermächtigungen des Außenwirtschaftsgesetzes, S. 35.

1920 Vgl. Epping, Außenwirtschaftsfreiheit, S. 510f.; vgl. hierzu die Pflichtexemplar-Entscheidung des BVerfG, Beschluss vom 14.7.1981 - 1 BvL 24/78 -, BVerfGE 58, 137 (149ff.); s. auch BVerfG, Beschluss vom 9.1.1991 - 1 BvR 929/89 -, BVerfGE 83, 201 (213).

1921 BVerfG, Beschluss vom 14.7.1981 - 1 BvL 24/78 -, BVerfGE 58, 137 (149ff.); BVerfG, Urteil vom 30.11.1988 - 1 BvR 1301/84 -, BVerfGE 79, 174 (192); BVerfG, Beschluss vom 9.1.1991 - 1 BvR 929/89 -, BVerfGE 83, 201 (213).

dauer – bis zum Inkrafttreten der entsprechenden Gemeinschaftsrechtsakte – angelegt, weshalb die Verursachung außerordentlicher, nur bei einer Entschädigung rechtmäßiger Härten weit außerhalb jedes Vorhersehbaren liegen.

#### **4. Ergebnis**

Das Gemeinschaftsrecht ermöglicht auf der Grundlage des Art. 60 Abs. 2 EG vorübergehende, d.h. bis zum Inkrafttreten der gemeinschaftlichen Rechtsakte geltende, nationale Regelungen. Die Tatbestandsvoraussetzungen der vom Bundeswirtschaftsministerium herangezogenen Rechtsgrundlage des § 2 Abs. 2 i.V.m. § 7 Abs. 1 AWG lagen allerdings nicht vor. Die in Gestalt von Allgemeinverfügungen ergangenen Anordnungen zur Beschränkung des Kapital- und Zahlungsverkehrs mit namentlich genannten Terroristen dienten zwar der Abwendung einer Gefahr für die in § 7 Abs. 1 AWG genannten Rechtsgüter, allerdings bestand diese nicht im gem. § 2 Abs. 2 AWG für eine ministerielle Einzelanordnung erforderlichen Einzelfall. Weil eine unbestimmte Vielzahl von Fällen geregelt wurde und die Adressaten auch nicht gattungsmäßig durch den Bezug auf einen konkreten Sachverhalt bestimmt waren, lag eine abstrakt-generelle Regelung vor, die nur durch Rechtsverordnung getroffen werden kann. Die Anordnungen waren deshalb wegen Formverstößes rechtswidrig.

## E. Rechtsschutz

Die Aufführung auf den sogenannten Terrorlisten – ob auf denen des UN-Sanktionsausschusses oder denen der Gemeinsamen Standpunkte, Verordnungen und Ratsbeschlüsse oder schließlich denen der Einzelanordnungen – hat für die Betroffenen erhebliche Konsequenzen. Sobald ihr Name veröffentlicht ist, werden sie finanziell weitgehend handlungsunfähig. Sie sind an dem Verfahren auch nicht beteiligt und können die Aufnahme in die Liste, von der sie erst nach Veröffentlichung erfahren, nicht verhindern.<sup>1922</sup> Es stellt sich daher die Frage, welche Rechtsschutzmöglichkeiten ihnen offen stehen. Dabei geht es nicht nur darum, die Rechtmäßigkeit der Maßnahmen überprüfen zu lassen (primärer Rechtsschutz), letztlich also eine Streichung von der Liste zu erreichen, sondern auch um die Forderung von Ersatz für die erfolgte Beeinträchtigung (sekundärer Rechtsschutz). Betroffen von den Beschränkungsmaßnahmen sind aber nicht nur die auf den Listen Aufgeführten, sondern auch Dritte, zum Beispiel Unternehmen, die in Geschäftsbeziehungen mit diesen stehen und beispielsweise als Exporteure Waren nicht liefern oder als Importeure Kaufpreise nicht zahlen dürfen. Auch insofern ist nach Rechtsschutzmöglichkeiten, insbesondere nach Ersatz- und Ausgleichsansprüchen zu fragen. Die Rechtmäßigkeit der Sanktionen kann nicht nur eine Vorfrage im Schadensersatz- und Entschädigungsverfahren, sondern auch im Zivil- und Verwaltungsrecht sein, etwa wenn ein Unternehmen nicht liefert oder ein Gelisteter seine Sozialhilfe nicht ausgezahlt bekommt – letzteres kann hier aber nicht weiter thematisiert werden.

### I. Problemstellung

Die Urteile des EuG sind bereits verschiedentlich Gegenstand dieser Untersuchung gewesen. Bisher liegen, soweit ersichtlich, vier klageabweisende Urteile des Gerichts erster Instanz in Hauptsacheverfahren vor, die die Al-Qaida-Zielgruppe betreffen, allerdings noch nicht rechtskräftig sind.<sup>1923</sup> Vor

---

1922 Siehe dazu kritisch Bröhmer, EuZW 2002, 353.

1923 EuG, Urteil vom 21.9.2005 - Rs. T-306/01 (Ahmed Ali Yusuf, Al Barakaat International Foundation) -, Slg. 2005, II-3533, BeckRS 2005, 70 726 = EuZW 2005, 672 L (Ls.), Rechtsmittel noch anhängig: C-415/05, Begründung s. ABl. C 48/11 vom 25.2.2006; EuG, Urteil vom 21.9.2005 - Rs. T-315/01 (Kadi) -, Slg. 2005, II-3649, Rechtsmittel noch anhängig: C- 402/05, Begründung s. ABl. C 36/19 vom 11.2.2006; EuG, Urteil vom 12.7.2006 - Rs. T- 253/02 (Ayadi), Klage des in Dublin wohnhaften tunesischen Staatsangehörigen Chafiq Ayadi gegen Rat und Kommission vom 22.8.2002, ABl. C 289/25 vom 23.11.2002, Rechtsmittel noch anhängig:

allem die Hintergründe und der Ablauf im Verfahren der schwedischen Kläger sollen sogleich näher geschildert werden, um beispielhaft einige Probleme Rechtsschutzsuchender (im Bereich der Verordnung Nr. 881/2002) zu veranschaulichen. Ein Klageverfahren bezüglich der Verordnung Nr. 2580/2001 hatte hingegen Erfolg: Das EuG gab wegen Verstoßes gegen Verfahrensgewährleistungen der Nichtigkeitsklage der iranischen Volksmudjaheddin statt, soweit sie den die Listung aufrechterhaltenden Ratsbeschluss zu dieser Verordnung betraf.<sup>1924</sup> Einige Klagen sowohl von Personen/Unternehmen aus dem Al-Qaida-Kreis<sup>1925</sup> als auch von sonstigen mutmaßlichen Terroristen<sup>1926</sup> – bei denen es sich vielfach um in Europa wohnhafte, als Flüchtlinge anerkannte Personen handelte<sup>1927</sup> – sind noch anhängig. Als bereits unzulässig abgewiesen wurde die Klage des Kurdischen Nationalkongresses (KNK) gegen die Aufnahme seines (ehemaligen) Mitglieds PKK auf die Liste zur Verordnung Nr. 2580/2001.<sup>1928</sup> Eine entsprechende

---

C-403/06 P, Begründung s. ABl. C 294/30 vom 2.12.2006; EuG, Urteil vom 12.7.2006 - Rs. T-49/04 (Hassan), Klage des in England (aufgrund eines Auslieferungsverfahrens Italiens) im Gefängnis einsitzenden libyschen Staatsangehörigen Faraj Hassan gegen Rat und Kommission vom 12.2.2004, ABl. C 94/52 vom 17.4.2004, Rechtsmittel noch anhängig: C-399/06 P, Begründung s. ABl. C 294/30 vom 2.12.2006.

1924 EuG, Urteil vom 12.12.2006 - Rs. T-228/02 (Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran).

1925 Klage des jordanischen Staatsangehörigen, mit Wohnsitz im Vereinigten Königreich, Omar Mohamed Othman gegen Rat u. Kommission vom 17.12.2001- Rs. T-318/01-, ABl. C 68/13 vom 16.3.2002, bisher wurde lediglich Prozesskostenhilfe bewilligt (Beschluss vom 27.10.2006).

1926 Klage des in den Niederlanden lebenden Jose Maria Sison gegen den Rat der EU und die Kommission der EG vom 6.2.2003 - T-47/03 -, ABl. C 101/41 vom 26.4.2003; Klage der niederländischen Stichting Al-Aqsa gegen Rat der EU und Kommission der EG vom 19.9.2003 - T-327/03, ABl. C 289/30 vom 29.11.2003; Klage der kurdischen Vereinigung Kongra-Gel (die als Alias der PKK gelistet wurde) vom 25.6.2004 - Rs. T-253/04 -, ABl. C 262/28 vom 23.10.2004.

1927 So etwa Jose Maria Sison in den Niederlanden (vorherige Fn.) oder Abdelghani Selmani in Irland, dessen Klage vom 7.7.2004 - Rs. T-299/04 -, ABl. C 284/18 vom 20.11.2004, als offensichtlich unzulässig abgewiesen wurde: EuG, Beschluss vom 18.11.2005 - Rs. T-299/04.

1928 Klage des KNK gegen den Rat der EU vom 2.7.2002 - Rs. T-206/02 -, ABl. C 247/13 vom 12.10.2002, EuG, Beschluss vom 15.2.2005, ABl. C 143/34 (rechtskräftig). Die angegriffene Entscheidung sei nicht an den Kläger adressiert, dessen Name auf der Liste nicht erscheine. Eine Verbandsklage sei unzulässig, weil es insofern an der individuellen Betroffenheit gem. Art. 230 Abs. 4 EG fehle. Ausweislich der Klagebegründung gehe es dem Kläger um die Geltendmachung der allgemeinen Interessen seiner Mitglieder. Der Kläger könne sich auch nicht darauf beru-

Entscheidung zur Klage der PKK hob der EuGH auf; das EuG muss jetzt erneut, diesmal in der Sache, entscheiden.<sup>1929</sup> Auch die Schadensersatzklagen zweier der ETA zugerechneter Organisationen, der baskischen Jugendorganisation SEGI und der Organisation Gestoras Pro Amnistía, die allerdings lediglich im Sinne von Art. 4 des Gemeinsamen Standpunktes 2001/931/GASP, d.h. nicht vom Einfrieren, sondern nur von einer Zusammenarbeit in den Bereich Inneres und Justiz betroffen waren, blieben erfolglos.<sup>1930</sup>

Die Kläger beantragten jeweils, die sie betreffenden Rechtsakte für nichtig zu erklären. Teilweise begehrten sie darüber hinaus Schadensersatz.<sup>1931</sup> Die Klagegründe der Nichtigkeitsklagen waren jeweils ähnlich. Die Kläger beriefen sich nicht nur darauf, sie seien zu Unrecht auf die Listen gesetzt worden, weil sie nicht terroristisch seien, sondern etwa auch auf die Überschreitung der durch Art. 60 und 301 EG eingeräumten Befugnisse, auf einen Verstoß der Maßnahmen gegen Menschenrechte, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, gegen ihre Verteidigungsrechte, gegen die Unschuldsvermutung, gegen die Begründungspflicht, den Grundsatz effektiven Rechtsschutzes oder auch den freien Kapitalverkehr.

---

fen, eines seiner Mitglieder sei befugt, gegen die Rechtsakte vorzugehen, weil er selbst geltend gemacht habe, die PKK habe sich aufgelöst, weshalb der KNK schon deshalb nicht mehr deren Interessen repräsentieren könne. Zudem seien mit dem Beschluss 2004/306 EG vom 2.4.2004 KADEK und Kongra-Gel als andere Bezeichnungen der PKK aufgenommen worden. Kongra-Gel habe hiergegen auch am 25.6.2004 Klage erhoben.

1929 EuG, Beschluss vom 15.2.2002 - Rs. T-229/02 -, ABl. C 143/34; EuGH, Urteil vom 18.1.2007 - Rs. C-229/05 P -, ABl. C 56/5 vom 10.3.2007.

1930 Rs. T-333/02 (Gestoras Pro Amnistía) -, ABl. C 19/36 (Klage vom 31.10.2002), ABl. C 228/40 (Beschluss des EuG vom 7.6.2004), das Rechtsmittel (Rs. C-354/04 P) wies der EuGH durch Urteil vom 27.2.2007 zurück; Rs. T-338/02 (SEGI), ABl. C 7/24 (Klage vom 13.11.2002), Beschluss des EuG vom 7.6.2004 (Slg. 2004, II-1647), das Rechtsmittel (C-355/04 P) wies der EuGH durch Urteil vom 27.2.2007 zurück. Die Klagen dieser Kläger vor dem EGMR gegen den Gemeinsamen Standpunkt 2001/931/GASP wies der Gerichtshof am 23.5.2002 als unzulässig ab, weil allein die Aufnahme auf die Liste ihre Grundrechte nach der EMRK nicht verletze (Rs. 6422/02 (Segi) und 9916/02 (Gestoras Pro Amnistía)). Konkrete, unmittelbare Maßnahmen, gegen die sie Rechtsschutzmöglichkeiten hätten, seien gegen sie weder von der EG noch von einem Staat getroffen worden (Anträge 6422/02 und 9916/02). Siehe dazu auch bereits oben D.II.2.c.

1931 So etwa Jose Maria Sison - Rs. T-47/03 - oder Kongra-Gel - Rs. T-253/04 - aus dem der Verordnung Nr. 2580/2001 unterfallenden Personenkreis oder Faraj Hassan - Rs. T-49/04 - aus dem von der Verordnung Nr. 881/2002 erfassten Adressatenkreis.

Ähnlich argumentierten auch drei schwedische Staatsbürger somalischer Abstammung sowie die Al Barakaat International Foundation, die nach ihrer Satzung ohne Erwerbszweck handelte und nach eigenen Angaben den Transfer von Geldern zwischen Schweden und Somalia durch ein System erleichtern wollte, das den Mängeln des Bankensystems habe abhelfen sollen. Sie waren am 9. November 2001 auf der vom Sanktionsausschuss des Sicherheitsrates veröffentlichten Liste erschienen und drei Tage später durch Verordnung der Kommission<sup>1932</sup> auf die EG-Liste gesetzt worden. Daraufhin erhoben sie am 10. Dezember 2001 Nichtigkeitsklage gegen die Verordnung Nr. 467/2001 sowie die zugehörige Änderungsverordnung (Rs. T-306/01). Sie versuchten dann während eines Zeitraums von drei Monaten, die Aufhebung der gegen sie verhängten Sanktionen zu erreichen. Sie nahmen informell und über die schwedische Regierung Kontakt mit Vertretern des UN-Sanktionsausschusses und der Behörden der USA auf, von deren Dienststellen die Informationen stammten, die zur Aufnahme in die UN-Liste geführt hatten. Obwohl die Mehrheit der Mitglieder des Sanktionsausschusses den Antrag Schwedens befürwortete, die gegen sie verhängten Sanktionen aufzuheben, verblieben die Schweden wegen des Widerspruchs dreier Staaten (USA, Russland, Großbritannien) auf der Liste. Der Antrag an das EuG, im beschleunigten Verfahren über die Klage zu entscheiden, wurde unter Hinweis darauf abgelehnt, dass das Vorbringen im Rahmen der Nichtigkeitsklage heikle Rechtsfragen aufwerfe.<sup>1933</sup>

Weil sie festgestellt hatten, dass die Aufhebung der gegen sie gerichteten Sanktionen anderweitig nicht zu erreichen war, beantragten sie im März 2002, den Vollzug der angegriffenen Verordnungen bis zur Entscheidung der Hauptsache auszusetzen. Dabei stützten sie sich nicht nur darauf, dass sie ohne vorherige Anhörung oder Verteidigungsmöglichkeit und ohne die Möglichkeit einer gerichtlichen Kontrolle allein auf der Grundlage der an den Sanktionsausschuss herangetragenen Informationen auf die Liste und sodann ohne jegliche Überprüfung durch Rat oder Kommission auf die europäische Liste gesetzt worden seien, sondern beriefen sich auch auf die nicht ausreichende Rechtsgrundlage des Art. 301 EG. Das EuG lehnte den einstweiligen Rechtsschutzantrag durch Beschluss vom 7. Mai 2002 unter Verneinung der Dringlichkeit ab, weil für die drei Personen – von denen nach eigenen Angaben zwei bei der Al Barakaat International Foundation beschäftigt waren – die Möglichkeit des Bezugs von Sozialhilfe bestünde

---

1932 Verordnung (EG) Nr. 2199/2001 der Kommission vom 12.11.2001, ABl. L 295/16.

1933 Beschluss des Präsidenten des EuG vom 7.5.2002 - Rs. T-306/01 R -, Rn. 31.

und es sich bei der Foundation um eine Vereinigung ohne Erwerbszweck handle.<sup>1934</sup>

In der Folgezeit strich der UN-Sanktionsausschuss dann doch noch auf Betreiben Schwedens am 26. August 2002 zwei der natürlichen Personen von der Liste<sup>1935</sup>, was die Kommission zur entsprechenden Streichung von der EG-Liste veranlasste.<sup>1936</sup> Die verbliebenen beiden Gelisteten stellten zwischenzeitlich ihre Hauptsacheklage auf die – an die Stelle der Verordnung Nr. 467/2001 getretene – Verordnung Nr. 881/2002 um, in deren Anhang ihre Namen ebenfalls aufgeführt waren, verloren diese aber durch Urteil des EuG vom 21. September 2005, das fast zwei Jahre nach der mündlichen Verhandlung vom 14. Oktober 2003 erging. Kern der Begründung war die Argumentation des EuG, die Maßnahmen seien wegen des völkerrechtlichen Vorrangs der UN-Resolutionen seiner gerichtlichen Kontrolle weitgehend entzogen. In dem Klageverfahren hatten die Kläger unter anderem geltend gemacht, sie könnten keinen effektiven gerichtlichen Rechtsschutz erlangen. Vor dem Sicherheitsrat und dem Sanktionsausschuss dürften nur Staaten auftreten. Eine Nichtigkeitsklage gegen die Verordnung, bei der die Rechtmäßigkeit der Verordnung als solcher geprüft werde, sei aber sinnlos, da sie auf die Frage beschränkt bleibe, ob die Namen auf diesen Listen den Namen auf den Listen des Sanktionsausschusses entsprächen. Die gegen Al Barakaat verhängten Sanktionen seien aber ungerechtfertigt; der schwedische Staatsangehörige Yusuf hatte zum Beweis seine Anhörung vor dem EuG beantragt, zu der das Gericht sich allerdings wegen seiner beschränkten Prüfungscompetenz nicht befugt ansah. In ihrem Rechtsmittel gegen die EuG-Entscheidung<sup>1937</sup> machen sie nunmehr insbesondere geltend, das Gericht erster Instanz habe seine Prüfung von Grundrechtsverletzungen zu Unrecht auf die Frage beschränkt, ob die Resolution des Sicherheitsrates mit den höherrangigen, zum *ius cogens* zählenden völkerrechtlichen Normen vereinbar sei. Das Gericht habe aber nicht geprüft, ob die Verordnung nach dem Gemeinschaftsrecht gültig sei oder ob die Durchführung der Resolution des Sicherheitsrates im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht erfolgt sei.

Der Fall hat das Kernproblem der hier zu untersuchenden Maßnahmen gegen Bin Ladin, Al Qaida und Anhänger aufgezeigt. Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen (bzw. vorliegend die Gemeinschaft) schreiben die vom

---

1934 Beschluss des Präsidenten des EuG vom 7.5.2002 - Rs. T-306/01 R (2002/C 191/46) -, ABl. C 191/26 vom 10.8.2002 (nur Tenor).

1935 Vgl. UN Press Release, SC/7490; dazu auch Fitzpatrick, EJIL 2003, 241 (261).

1936 Verordnung Nr. 1580/2002 vom 4.9.2002, ABl. L 237/3.

1937 Rs. C-415/05, ABl. C 48/12 vom 25.2.2006.

Sanktionsausschuss aufgestellten Listen lediglich ab. Die Entscheidung fällt damit im Sanktionsausschuss. Dort, wo die ständigen und jeweiligen nicht-ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates vertreten sind, gilt das Konsensprinzip. Das heißt, jedem Ausschussmitglied kommt faktisch ein Vetorecht zu. Darüber hinaus ist – nach den von den Sanktionsausschüssen eigenständig bestimmten Verfahrensregeln – die Vertraulichkeitsregel anzuwenden. Diese bewirkt, dass der Ausschuss *in camera* tagt und keine Protokolle der Sitzungen veröffentlicht werden. Einzelne Entscheidungen, insbesondere die Wege der Entscheidungsfindung, sind somit der Öffentlichkeit – und damit auch den betroffenen (tatsächlichen oder vermeintlichen) Terroristen – nicht zugänglich.

Die gravierenden Auswirkungen für Geschäftsleute auf der einen und die Schwierigkeiten der Rechtschutzerlangung auf der anderen Seite verdeutlicht der Fall des saudi-arabischen Klägers eines weiteren vom EuG entschiedenen Hauptsacheverfahrens.<sup>1938</sup> Er machte geltend, er habe als international tätiger Geschäftsmann erhebliche finanzielle Interessen in der Europäischen Union, sei aber, seitdem sein Kapital und Vermögen in der EU eingefroren seien, nicht mehr in der Lage, seine Geschäfte dort abzuwickeln. Seine Aufnahme in die Verordnung habe zudem seine persönliche und geschäftliche Reputation beeinträchtigt. Er sei nie in terroristische Aktivitäten verwickelt gewesen und habe solche Aktivitäten in keiner Weise finanziell unterstützt. Gegen ihn seien auch nationale Maßnahmen des Einfrierens (u.a. in Großbritannien, den Vereinigten Staaten und in der Schweiz) ergangen, gegen die er sämtlich gerichtlich vorgehe.<sup>1939</sup> Denn wenn es irgendeine Kontrollmöglichkeit gäbe, könne er nachweisen, dass die gegen ihn erhobenen Vorwürfe unbegründet seien. Er habe auch versucht, mit dem Sanktionsausschuss Kontakt aufzunehmen, um so die Streichung von der Liste zu erreichen. Daraufhin sei ihm mitgeteilt worden, dass Stellungnahmen von Privatpersonen nicht berücksichtigt würden und dass Beschwerden wegen der auf nationaler Ebene verhängten Sanktionen an das zuständige Gericht zu richten seien. Seine Eingabe an den Ständigen Vertreter Saudi-Arabiens bei den Vereinten Nationen um Hilfe bei der Geltendmachung seiner Rechte vor dem Sanktionsausschuss sei unbeantwortet geblieben. Auch sei er – erfolglos – an das *Office of Foreign Assets Control* in den Vereinigten Staaten herangetreten.<sup>1940</sup> Das Gericht erster Instanz führte hierzu unter anderem aus, die Möglichkeit für den Kläger, sich sachgerecht zum Vorliegen und zur

---

1938 EuG, Urteil vom 21.9.2005 - Rs. T-315/01 (Kadi) -, Slg. 2005, II-3649.

1939 EuG, Urteil vom 21.9.2005 - Rs. T-315/01 (Kadi) -, Rn. 136.

1940 EuG, Urteil vom 21.9.2005 - Rs. T-315/01 (Kadi) -, Rn. 151.

Relevanz der Tatsachen, aufgrund deren seine Gelder eingefroren worden seien, und – mehr noch – zu den ihm zur Last gelegten Beweiselementen zu äußern, erscheine kategorisch ausgeschlossen. Da diese Tatsachen und Beweiselemente von dem Staat, der sie dem Sanktionsausschuss zur Kenntnis gebracht habe, als vertraulich oder geheim eingestuft würden, seien sie ihm ganz offensichtlich nicht mitgeteilt worden, ebenso wenig übrigens wie den UN-Mitgliedstaaten, an die sich die fraglichen Resolutionen des Sicherheitsrates richteten.<sup>1941</sup> Gleichwohl erforderten es die Grundrechte des Betroffenen nicht, dass ihm die ihm zur Last gelegten Tatsachen und Beweiselemente mitgeteilt würden.<sup>1942</sup>

## **II. Primärer Rechtsschutz**

Sind die Gelisteten wirklich rechtsschutzlos? Im folgenden soll untersucht werden, welche Möglichkeiten sowohl sie als auch Dritte haben, gerichtlich gegen Rechtsakte mit dem Ziel ihrer Aufhebung vorzugehen, d.h. auf Ebene der Vereinten Nationen gegen die UN-Resolutionen nebst Entscheidungen des Sanktionsausschusses, im Rahmen der EU gegen Gemeinsame Standpunkte und EG-Verordnungen sowie in der Bundesrepublik gegen die Einzelanordnungen. Auf nationaler Ebene kommen ferner Klagen auf Erteilung von Ausnahmegenehmigungen bzw. die Inanspruchnahme (und ggf. gerichtliche Durchsetzung) diplomatischen Schutzes in Betracht.

### **1. Rechtsschutzmöglichkeiten Gelisteter**

Die Ansicht des EuG, dass die Gelisteten ungeachtet der gegen sie gerichteten Maßnahmen ein zufriedenstellendes persönliches, familiäres und gesellschaftliches Leben führen können<sup>1943</sup>, werden die Betroffenen vielfach nicht teilen. Die mit der Aufnahme auf die Terrorlisten verbundenen Einschränkungen werden jedenfalls viele dazu veranlassen, über Rechtsschutzmöglichkeiten nachzudenken.

#### **a. Rechtsschutz im Rahmen der Vereinten Nationen**

Ein unmittelbar gegen den Sicherheitsrat und seinen Sanktionsausschuss bzw. gegen die Vereinten Nationen gerichteter gerichtlicher Rechtsschutz, der insbesondere für die durch den Sanktionsausschuss unmittelbar benannten Individuen von Bedeutung wäre, besteht nicht. Es existiert keine gericht-

---

1941 EuG, Urteil vom 21.9.2005 - Rs. T-315/01 (Kadi) -, Rn. 273.

1942 EuG, Urteil vom 21.9.2005 - Rs. T-315/01 (Kadi) -, Rn. 274.

1943 So das EuG im Fall des Klägers Ayadi, eines Gelisteten der Verordnung Nr. 881/2002, im Urteil vom 12.7.2006 - Rs. T-253/02 (Ayadi) -, Rn. 126.

liche Institution, die mit der Überprüfung von Sanktionen betraut ist und damit selbst für (als Zielsubjekt) betroffene Staaten keine Möglichkeit, Resolutionen überprüfen und ggf. aufheben zu lassen.<sup>1944</sup> Ungeachtet der Frage der Zulässigkeit einer inhaltlichen (inzidenten) gerichtlichen Überprüfung von Resolutionen des Sicherheitsrates durch den IGH<sup>1945</sup>, bleibt Staaten mangels eines unmittelbar gegen den Sicherheitsrat gerichteten gerichtlichen Rechtsschutzes prozessual nur die Möglichkeit, gegen einen anderen Staat vor den IGH, das Hauptrechtsprechungsorgan der Vereinten Nationen (vgl. Art. 92 Satz 1 SVN)<sup>1946</sup>, zu ziehen.<sup>1947</sup> Zwar ist der IGH neben diesen Streitverfahren auch zuständig für Rechtsgutachten (vgl. Art. 96 SVN); allerdings können die Mitgliedstaaten ein solches Verfahren nicht anstrengen, das darüber hinaus zu keiner verbindlichen Entscheidung führt.<sup>1948</sup> Für Individuen gilt das erst recht – für sie eröffnet der IGH in Den Haag keinerlei Rechtsschutzmöglichkeiten. Ein Rechtsweg zum Schutz von Individualrechten existiert damit auf der Ebene der Vereinten Nationen nicht. Auch die für Einzelpersonen bestehende Möglichkeit der Einleitung des sogenannten 1503-Verfahrens, benannt nach der grundlegenden UN-Resolution 1503 (1970)<sup>1949</sup>, hilft den Gelisteten hier nicht, weil dieses nur der Überprüfung (auf der Grundlage der AEMR) von schwerwiegenden und systematischen Menschenrechtsverletzungen durch Staaten dient, und darüber hinaus nicht als Individualbeschwerdeverfahren ausgestaltet ist. Die insoweit zur Kontrolle berufene Menschenrechtskommission ist im übrigen inzwischen durch Beschluss der UN-Vollversammlung aufgelöst und durch die Einrichtung

---

1944 Klein, AVR 30 (1992), 101 (111f.), fordert aus diesem Grund insbesondere im Hinblick auf die wachsende Institutionalisierung und Bedeutung der internationalen Staatenorganisation die Einrichtung eines solchen Rechtsprechungsorgans.

1945 Vgl. hierzu ausführlich Herbst, Rechtskontrolle des UN-Sicherheitsrates, S. 387ff., und Martenczuk, Rechtsbindung und Rechtskontrolle des Weltsicherheitsrats; S. 81ff.; s. auch Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 440ff.

1946 Vgl. auch das Statut des Gerichtshofes (IGH-Statut), BGBl. 1973 II, S. 505; ausführlich zum IGH: Simma, DRiZ 2006, 181ff.

1947 Hierzu bedarf es allerdings insbesondere der Unterwerfung des verklagten Staates unter die Zuständigkeit des Gerichts. Zu den Voraussetzungen des Streitverfahrens siehe Simma, DRiZ 2006, 181 (182ff.).

1948 Das Gutachtenverfahren dient dazu, bestimmten Organen und Sonderorganisationen der UN Rechtsfragen zu beantworten. Vgl. dazu auch Simma, DRiZ 2006, 181 (184); Martenczuk, Rechtsbindung und Rechtskontrolle des Weltsicherheitsrats, S. 60.

1949 Benannt nach ECOSOC Resolution 1503 (XL VIII) (1970); vgl. hierzu Schilling, Internationaler Menschenrechtsschutz, S. 5.

eines Menschenrechtsrates abgelöst worden.<sup>1950</sup> Im Rahmen des IPBPR existiert mit dem Menschenrechtsausschuss zwar ein gerichtsähnlicher Ausschuss<sup>1951</sup>; auch können betroffene Individuen sich mit der Individualbeschwerde nach Art. 1 des Fakultativprotokolls zum IPBPR vom 19. Dezember 1966<sup>1952</sup> gegen die Verletzung von in dem Pakt niedergelegten Menschenrechten wenden. Allerdings ist dies nur für entsprechende Verletzungen durch Vertragsstaaten, deren Hoheitsgewalt der Beschwerdeführer unterliegt, möglich, die etwa durch in Umsetzung der Sanktionsmaßnahmen getroffene Rechtsakte bewirkt werden.<sup>1953</sup>

Bei den Terrorismusverdächtigen, die nicht den Taliban und Al-Qaida zugeordnet werden, fehlt es angesichts der insofern von den Mitgliedstaaten vorzunehmenden personellen Konkretisierung im übrigen schon an einer Rechtsbetroffenheit durch die UN-Sanktionen. Die Taliban, Al-Qaida, Usama Bin Ladin und Anhänger werden hingegen durch ihre namentliche Benennung auf den Listen des Sanktionsausschusses vor allem insofern betroffen, als die Umsetzungsverpflichtung sämtlicher Mitgliedstaaten der UN sich nunmehr auf Maßnahmen gegen sie erstreckt. Fühlen sie sich zu Unrecht vom UN-Sanktionsausschuss – dessen Handeln dem Sicherheitsrat unmittelbar zuzurechnen ist – auf die Listen gesetzt, sind sie hiergegen rechtsschutzlos. Abgesehen von der Unzuständigkeit des IGH existiert auch weder eine Schiedsstelle oder ein anderweitiges Gremium beim Sanktionsausschuss<sup>1954</sup> noch überhaupt ein direktes Verfahren für ein durch die Gelisteten selbst veranlassetes sog. *de-listing*, d.h. eine Streichung von den Listen des Sanktionsausschusses.

Erst als deutlich wurde, welche schwerwiegenden Folgen die Aufnahme in die Liste für die betroffenen Personen und Organisationen (eingeschlossen finanzielle Netzwerke, die Gelder von Flüchtlingen in Heimatländer transferieren) hatte, die weder zuvor angehört wurden noch im nachhinein dagegen vorgehen konnten, begann das Komitee im August 2002 mit der Ausarbei-

---

1950 Beschluss der UN-Vollversammlung vom 15.3.2006. Die Menschenrechtskommission hatte zuvor nur noch eine schwache Stellung, insbesondere weil Diktaturen wie Kuba, Libyen oder Simbabwe die Verurteilung von eigenen Menschenrechtsverletzungen immer wieder zu verhindern gewusst und das UN-Gremium zum Gespött unabhängiger Menschenrechtsorganisationen gemacht hatten (s. näher dazu FAZ vom 11.5.2006, SZ vom 9.5.2006).

1951 Vgl. zur Entstehungsgeschichte Schilling, Internationaler Menschenrechtsschutz, S. 10.

1952 BGBl. 1992 II, S. 1247 (siehe auch VN 1974, 302).

1953 Vgl. hierzu Nowak, CCPR-Kommentar, Art. 3 Fakultativprotokoll Rn. 21.

1954 Siehe hierzu auch Albin, ZRP 2004, 71 (72).

tung einer *de-listing policy*.<sup>1955</sup> Dem liegt allerdings das Modell des diplomatischen Schutzes zugrunde: Ziff. 8 der im November 2002 verabschiedeten und inzwischen zweimal geänderten Leitlinien des Sanktionsausschusses<sup>1956</sup> sieht ein im wesentlichen bilaterales Verfahren vor – verfahrensrechtliche und/oder materiell-rechtliche Ansprüche betroffener Individuen, Gruppen, Unternehmen oder Körperschaften sind nicht gegeben. Sie können nach Ziff. 8.a. lediglich bei der Regierung des Landes, in dem sie wohnen oder ansässig sind oder aber dessen Staatsangehörigkeit oder -zugehörigkeit sie besitzen, einen – zu begründenden – Antrag auf Überprüfung ihres Falles stellen. Der Heimatstaat muss dann den Fall prüfen und sich an den Staat wenden, der die Aufnahme auf die Liste veranlasst hat, und mit diesem Informationen austauschen und verhandeln. Sollte ersterer eine Streichung befürworten, muss er letzteren davon auch überzeugen, weil ein *de-listing* wegen des Einstimmigkeitsprinzip im Komitee sonst nicht möglich ist (vgl. Ziff. 8.d.) Vereinzelt ist es bisher auf Druck anderer Staaten zur Streichung von Personen und Unternehmen von den Listen gekommen, weil sich herausstellte, dass es hinsichtlich der von den USA veranlassten Listung an ausreichenden Beweisen gegen die Gelisteten fehlte.<sup>1957</sup> So hat etwa Schweden im bereits geschilderten Fall *Yusuf und Al-Barakaat Foundation* die von den USA veranlasste Listung angegriffen und im Ausschuss schließlich zumindest die Streichung zweier Personen von der Liste durchgesetzt.<sup>1958</sup> Den auf den Listen des UN-Sanktionsausschusses aufgeführten Individuen bleibt daher nur die Möglichkeit, den diplomatischen Schutz<sup>1959</sup> des Staates zu ersuchen, deren Staatsangehörige sie sind bzw. in dem sie ansässig sind, damit dieser beim Sanktionsausschuss – der einzigen Stelle, die auf Antrag eines Staates eine Überprüfung der UN-Listen vornehmen kann – eine Streichung durchzusetzen versucht<sup>1960</sup>, oder aber allein Rechtsschutz gegen die jeweiligen nationalen (hier: gemeinschaftsrechtlichen) Umsetzungsakte zu suchen<sup>1961</sup>.

---

1955 Vgl. UN Press Release SC/7487 AFG/203; s. dazu auch Fitzpatrick, EJIL 2003, 241 (260f.).

1956 Guidelines of the committee for the conduct of its work (vom 7.11.2002, geändert am 10.4.2003 und 21.12.2005), [www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267\\_guidelines.pdf](http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267_guidelines.pdf). (25.3.2006).

1957 Murphy, EJIL 2003, 347 (354).

1958 Siehe dazu oben E.I.

1959 Vgl. dazu unten E.II.1.c.cc.

1960 Siehe zum diplomatischen Schutz im einzelnen unten E.II.1.c.cc.

1961 Siehe dazu unten E.II.1.b.bb. (EG) sowie E.II.1.c.aa. (BRD).

## b. Rechtsschutz im Rahmen der EU

Hinsichtlich der Rechtsschutzmöglichkeiten gegen die Umsetzungsakte auf europäischer Ebene, d.h. vor dem EuGH bzw. dem EuG, kommt vor allem die Nichtigkeitsklage gegen Verordnungen in Betracht. Dabei ergeben sich erneut Unterschiede zwischen den verschiedenen Adressatenkreisen. Während bei den sonstigen Terroristen die personelle Konkretisierung und damit die unmittelbare Betroffenheit auf europäischer Ebene festgelegt wird – jeweils durch Ratsbeschlüsse auf der Grundlage Gemeinsamer Standpunkte –, beschränkt sich die Umsetzungstätigkeit im Falle von Usama Bin Ladin und Anhängern durch Verordnungen der Kommission im wesentlichen auf ein Abschreiben der Listen des UN-Sanktionsausschusses.

### aa. Rechtsschutz gegen Gemeinsame Standpunkte

Die iranischen Volksmudjaheddin (OMPI), die mit ihrer Klage gegen die Terrorismussanktionen teilweise erfolgreich waren, hatten auch beantragt, die sie listenden Gemeinsamen Standpunkte für nichtig zu erklären – andernfalls läge eine Rechtsverweigerung vor.<sup>1962</sup> Diesen Klageantrag wies das EuG teilweise als offensichtlich unzulässig und teilweise als offensichtlich unbegründet ab.<sup>1963</sup> Zuvor hatte das Gericht bereits die Klagen der angeblich ETA-nahen Organisationen SEGI und Gestoras Pro Amnistía auf Schadensersatz wegen Listung im Gemeinsamen Standpunkt sowie des in Irland lebenden Algeriers Selmani auf Nichtigerklärung des ihn betreffenden Gemeinsamen Standpunktes abgewiesen.<sup>1964</sup>

Gemeinsame Standpunkte, die nicht durch den Rat als Gemeinschaftsorgan aufgrund des EG-Vertrages, sondern durch den Rat als Gremium der Regierungsvertreter der Mitgliedstaaten aufgrund des EU-Vertrages erlassen werden, unterliegen nicht gem. Art. 230 EG der Jurisdiktion des EuGH bzw. des EuG. Nach Art. 46 b) EU unterfallen zwar die Bestimmungen des Titels VI (polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) nach Maßgabe des Artikels 35 der Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften. Die (besondere) Nichtigkeitsklage nach Art. 35 Abs. 6 EU berechtigt – was damit zusammenhängt, dass diesen Rechtsakten keine un-

1962 EuG, Urteil vom 12.12.2006 - Rs. T-228/02 (OMPI) -, Rn. 38.

1963 EuG, Urteil vom 12.12.2006 - Rs. T-228/02 (OMPI) -, Rn. 38ff.

1964 EuG, Beschlüsse vom 7.6.2004 - Rs. T-338/02 (SEGI) bzw. T-333/02 (Gestoras Pro Amnistía) -, Slg. 2004, II-1647, bestätigt durch EuGH, Urteile vom 27.2.2007 - Rs. C-355/04 P (SEGI) bzw. C-354/04 P (Gestoras Pro Amnistía); EuG, Beschluss vom 18.11.2005 - Rs. T-299/04 (Selmani).

mittelbare Wirkung zukommt<sup>1965</sup> – aber nur die Mitgliedstaaten oder die Kommission, nicht natürliche oder juristische Personen, zur Klage gegen Rahmenbeschlüsse und Beschlüsse, nicht hingegen gegen Gemeinsame Standpunkte im Sinne von Art. 34 Abs. 2 a) EU. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik unterliegt demgegenüber von vornherein nicht der gerichtlichen Zuständigkeit. Weil die Bestimmungen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik im insoweit abschließenden Art. 46 EU nicht genannt werden, unterliegen sämtliche Aktivitäten im Rahmen der GASP nicht der Jurisdiktion des EuGH.<sup>1966</sup>

So argumentierte auch das EuG und wies die erwähnten Klagen gegen die Gemeinsamen Standpunkte als offensichtlich unzulässig ab. Beruft sich der Kläger (wie hier die OMPI) zur Begründung einer Nichtigkeitsklage gegen einen Gemeinsamen Standpunkt auf eine Verkennung der Zuständigkeiten der Gemeinschaft, sieht das Gericht – in ständiger Rechtsprechung – allerdings seine Zuständigkeit und damit die Zulässigkeit der Klage insoweit als gegeben an: Die Gemeinschaftsgerichte seien dafür zuständig, den Inhalt eines im Rahmen des EU-Vertrags erlassenen Rechtsaktes zu prüfen, um so festzustellen, ob dieser Rechtsakt nicht die Zuständigkeiten der Gemeinschaft beeinträchtige, und ihn für nichtig zu erklären, wenn sich herausstellen sollte, dass er auf eine Bestimmung des EG-Vertrags hätte gestützt werden müssen.<sup>1967</sup> Da hier allerdings die Annahme eines Gemeinsamen Standpunktes vor Erlass von Gemeinschaftsmaßnahmen gerade der Zuständigkeitsverteilung der Art. 60, 301 EG entsprach, wies das EuG die Klage der OMPI insoweit als offensichtlich unbegründet ab.<sup>1968</sup>

Die sonstigen mutmaßlichen Terroristen, die auf den Listen der Gemeinsamen Standpunkte aufgeführt sind, haben damit insofern keine effektiven Rechtsschutzmöglichkeiten. Sie können aber, darauf wird sogleich einzugehen sein, gegen die unmittelbar wirkenden Umsetzungsakte der Gemeinschaft gerichtlich vorgehen. Darauf hat das EuG auch die OMPI hingewiesen: Die Durchführungsmaßnahmen, die Wirksamkeitsvoraussetzung des angefochtenen Gemeinsamen Standpunktes seien, könnten – wie hier auch geschehen – schließlich selbst Gegenstand einer Nichtigkeitsklage vor dem Gemeinschaftsrichter sein.<sup>1969</sup> Eine solche Klagemöglichkeit fehlt hingegen

---

1965 Vgl. dazu Burgi, in: Rengeling/Middeke/Gellermann, Handbuch des Rechtsschutzes in der EU, § 7 Rn. 6.

1966 Burkard, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, S. 54 und 93.

1967 EuG, Urteil vom 12.12.2006 - Rs. T-228/02 (OMPI) -, Rn. 56; EuG, Beschluss vom 18.11.2005 - Rs. T-299/04 (Selmani) -, Rn. 56 – jeweils m.w.N.

1968 EuG, Urteil vom 12.12.2006 - Rs. T-228/02 (OMPI) -, Rn. 58.

1969 EuG, Urteil vom 12.12.2006 - Rs. T-228/02 (OMPI) -, Rn. 55.

denjenigen, die von Art. 4 des Gemeinsamen Standpunktes 2001/931/GASP über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit betroffen sind (z.B. die ETA und die ihr zugerechneten Personen und Organisationen), die sich deshalb nur auf den Listen des Gemeinsamen Standpunktes wiederfinden, bei denen aber eine Umsetzung durch die Gemeinschaft nicht stattfindet. Der Gemeinsame Standpunkt gilt gem. Art. 1 Abs. 1 ausdrücklich für die im Anhang namentlich aufgeführten Individuen. Auch wenn man angesichts des völkerrechtlichen Rechtscharakters von Gemeinsamen Standpunkten die Ansicht ablehnt, durch die enthaltenen Listen i.V.m. Art. 1 Abs. 1 entfalte dieser Beschluss ausnahmsweise eine unmittelbare Wirkung für die im Anhang genannten Individuen<sup>1970</sup>, beeinträchtigt jedenfalls die Nennung der Personen durch ihre negativen Wirkungen, die man als „Rufschädigung“ zusammenfassen könnte, mittelbar ihre Rechte.<sup>1971</sup> Dies machten auch die baskische Jugendorganisation SEGI und die Gestoras Pro Amnistía, nach eigenen Angaben eine Nichtregierungsorganisation zum Schutz von Menschenrechten im Baskenland, die im Gemeinsamen Standpunkt 2001/931/GASP beide der ETA zugerechnet wurden, in ihrer Klage vor dem EGMR geltend. Sie hätten keine Anfechtungsmöglichkeit vor dem EuGH, die Beschreibung ihrer Vereinigungen als terroristische Organisationen greife aber in ihre Rechte auf Meinungs- und Vereinigungsfreiheit, auf effektiven Rechtsschutz und faires Verfahren ein, untergrabe die Unschuldsvermutung, gefährde ihr Vermögen und verurteile sie ohne die Möglichkeit einer Schadensersatzterlangung hierfür.<sup>1972</sup> Zwar gilt Art. 46 EU für den EGMR nicht<sup>1973</sup>, gleichwohl wies der Menschenrechtsgerichtshof die Klagen als unzulässig ab und bezog sich hierbei auf die fehlende unmittelbare Anwendbarkeit des Gemeinsamen Standpunktes.<sup>1974</sup> Diesem – von den Vermögenssperren allerdings nicht betroffenen, und deshalb vorliegend auch nicht näher zu betrachtenden – Personenkreis bleibt damit nur die unbefriedigende Möglichkeit, einen etwaigen nationalen Umsetzungsakt abzuwarten und dann gegen diesen vorzugehen.

### **bb. Nichtigkeitsklagen gegen Verordnungen**

Da danach eine gerichtliche Überprüfung des Gemeinsamen Standpunktes ausscheidet, bleibt den von den Vermögenssperren betroffenen Gelisteten auf europäischer Ebene lediglich die Möglichkeit einer Nichtigkeitsklage

---

1970 So Bartelt/Zeitler, EuZW 2003, 712 (714).

1971 So wohl auch Bröhmer, EuZW 2002, 353. Siehe dazu bereits oben D.II.2.c.

1972 EGMR, Rs. 6422/02 (Segi) und 9916/02 (Gestoras Pro Amnistía).

1973 Bröhmer, EuZW 2002, 353.

1974 Siehe dazu im einzelnen oben D.II.2.c.

gegen die betreffende Verordnung vor dem EuG.<sup>1975</sup> Die Gemeinschaftsgerichte sind gem. Art. 230 Abs. 1 EG für die Überprüfung von gemeinschaftsrechtlichen Rechtsakten auf ihre Rechtmäßigkeit zuständig. Gem. Art. 230 Abs. 4 i.V.m. Abs. 2 EG kann jede natürliche oder juristische Person wegen Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung des Vertrages oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm oder wegen Ermessensmissbrauchs Klage gegen die an sie ergangenen Entscheidungen sowie gegen diejenigen Entscheidungen erheben, die, obwohl sie als Verordnung oder als eine an eine andere Person gerichtete Entscheidung ergangen sind, sie unmittelbar und individuell betreffen.

### **(1) Zulässigkeit**

Gem. Art. 230 Abs. 4 EG sind natürliche und juristische Personen klageberechtigt; dies gilt auch für Angehörige aus Drittstaaten, d.h. Individuen, die weder Staatsangehörige eines europäischen Mitgliedstaates sind noch in der EU ihren Wohnsitz, gewöhnlichen Aufenthalt oder Gründungs- bzw. Geschäftssitz haben.<sup>1976</sup> Juristische Personen sind alle – nach der Rechtsordnung, der sie unterstehen – rechtsfähigen Personenvereinigungen.<sup>1977</sup> Die Nichtigkeitsklage ist demjenigen Organ gegenüber zu erheben, welches den streitgegenständlichen Rechtsakt erlassen hat, wobei darauf abzustellen ist, wem der angefochtene Rechtsakt letztverantwortlich zuzurechnen ist. Das ist vorliegend – auch im Fall der Aufnahme von Individuen auf die Listen durch Kommissionsverordnungen – der Rat.<sup>1978</sup> Die Klageschrift muss den Streitgegenstand und eine kurze Darstellung der Klagegründe enthalten<sup>1979</sup>; der Kläger muss zumindest einen der in Art. 230 Abs. 2 EG genannten vier Klagegründe (Unzuständigkeit, Formfehler, Vertragsverletzung, Ermessensmissbrauch) geltend machen. Ferner ist die Nichtigkeitsklage gem. Art. 230 Abs. 5 EG binnen zwei Monaten zu erheben, wobei die Frist je nach

---

1975 Vgl. zur Nichtigkeitsklage ausführlich Burgi, in: Rengeling/Middeke/Gellermann, Handbuch des Rechtsschutzes in der EU, § 7, S. 92ff.

1976 Burgi, in: Rengeling/Middeke/Gellermann, Handbuch des Rechtsschutzes in der EU, § 7 Rn. 21.

1977 EuGH, Urteil vom 28.10.1982 - Rs. 135/81 (Groupement des Agences de Voyages) -, Slg. 1982, 3799 (3808); Erichsen/Weiß, Jura 1990, 528 (530); siehe ausführlich dazu auch Burgi, in: Rengeling/Middeke/Gellermann, Handbuch des Rechtsschutzes in der EU, § 7 Rn. 22.

1978 Demgemäß wurde auch die vom Gelisteten Ayadi in der Rs. T-253/02 zunächst auch gegen die Kommission gerichtete Klage als unzulässig abgewiesen, vgl. EuG, Urteil vom 12.7.2006, Rn. 51.

1979 Vgl. Art. 21 Satzung EuGH i.V.m. Art. 38 § 1 lit. c VerfO EuGH, Art. 44 § 1 Lit. c VerfO-EuG.

Lage des Falles von der Bekanntgabe der betreffenden Handlung, ihrer Mitteilung an den Kläger oder in Ermangelung dessen von dem Zeitpunkt an läuft, zu dem der Kläger von der Handlung Kenntnis erlangt hat.<sup>1980</sup> Bei Veröffentlichung eines Rechtsaktes im Amtsblatt beginnt die Frist am 15. Tag danach.<sup>1981</sup> Sachlich zuständig für die Nichtigkeitsklagen natürlicher und juristischer Personen ist gem. Art. 225 Abs. 1 EG i.d.F. des Vertrages von Nizza i.V.m. Art. 51 der Satzung des EuGH das EuG, was im Ergebnis der alten Rechtslage nach Art. 3 Abs. 1 lit. c) des Ratsbeschlusses 88/591<sup>1982</sup> entspricht.

Der Klagegegenstand bei Individualklagen ist gem. Art. 230 Abs. 4 EG auf Entscheidungen beschränkt, die an den Kläger ergangen sind, sowie auf diejenigen Entscheidungen, die, obwohl sie als Verordnung oder als eine an eine andere Person gerichtete Entscheidung ergangen sind, ihn unmittelbar und individuell betreffen. Der Kläger muss also Adressat der Entscheidung sein, durch eine an Dritte gerichtete Entscheidung oder durch eine als Verordnung ergangene Entscheidung unmittelbar und individuell betroffen sein. Der Blick auf den Wortlaut legt nahe, dass die – vorliegend allein in Betracht kommende – letzte Option als Rechtsschutzmöglichkeit für den Fall des Formenmissbrauchs gedacht ist: Man hätte eigentlich Adressat einer Entscheidung sein müssen, der fragliche Rechtsakt ist jedoch im Gewande einer Verordnung ergangen.<sup>1983</sup> EuGH und EuG haben aber in ihrer Rechtsprechung den Rechtsweg prinzipiell für alle Rechtsakte eröffnet – zunächst insbesondere für Verordnungen<sup>1984</sup>, zuletzt sogar für Richtlinien<sup>1985</sup> – und stattdessen den Ausschluss der Popularklagen der Klagebefugnis zugeordnet.<sup>1986</sup> Die Form, in der die angefochtenen Handlungen ergehen, ist damit grundsätzlich ohne Einfluss auf ihre Anfechtbarkeit; die Nichtigkeitsklage

---

1980 Vgl. auch EuGH, Urteil vom 21.2.1973 - Rs. 6/72 (Continental Can) -, Slg. 1973, 215 (241); EuG, Urteil vom 29.5.1991 - Rs. T-12/90 (Bayer AG/. Kommission) -, Slg. 1991, II-219 (225): Zugang und Möglichkeit der Kenntniserlangung reichen aus.

1981 Art. 81 § 1 VerfO bzw. Art. 102 § 1 VerfO-EuG.

1982 Vom 24.10.1988, ABl. L 319/1, geändert durch Beschluss vom 26.4.1999, ABl. L 114/52.

1983 Feddersen, EuZW 2002, 532; Mayer, DVBl. 2004, 606 (607).

1984 Vgl. etwa EuGH, Urteil vom 16.5.1991 - Rs. C-358/99 (Extramet) -, Slg. 1991, I-2501 (2531); EuGH, Urteil vom 18.5.1994 - Rs. C-309/89 (Codorniu) -, Slg. 1994, I-1853 (1885f.).

1985 EuG, Urteil vom 17.5.1998 - Rs. T-135/96 (UEAPME) -, Slg. 1998, II-2335 (2364f.); EuG, Urteil vom 27.6.2000 - Rs. T-172/98 u.a. (Salamander) -, Slg. 2000, II-2487 (2503f.).

1986 Feddersen, EuZW 2002, 532.

ist gegen alle Maßnahmen gegeben, die verbindliche Rechtswirkungen erzeugen und die Interessen des Klägers durch einen Eingriff in seine Rechtsstellung beeinträchtigen.<sup>1987</sup> Auch ein Akt, der normativen Charakter hat, kann angegriffen werden, wenn der einzelne hierdurch unmittelbar und individuell betroffen ist.<sup>1988</sup> Entscheidend für die Zulässigkeit der Klage ist damit nicht die Form des Klagegegenstandes an sich, sondern allein die Frage nach der unmittelbaren und individuellen Betroffenheit durch einen Rechtsakt.<sup>1989</sup>

Vor diesem Hintergrund sind die hier maßgeblichen Verordnungen des Rates grundsätzlich taugliche Klagegegenstände, wenn die jeweiligen Gelisteten hiervon unmittelbar und individuell betroffen sind. Als Klagegegenstand kommt bei den mutmaßlichen Al-Qaida-Terroristen nur die Verordnung Nr. 881/2002, ggf. in Verbindung mit der Änderungsverordnung der Kommission, in Betracht. Die Klage muss sich also auf Nichtigerklärung von Art. 2 der Verordnung Nr. 881/2002 erstrecken, soweit der Kläger hierdurch – nämlich durch die Listung in der Kommissionsverordnung – unmittelbar und individuell betroffen wird.<sup>1990</sup> Ähnliches gilt im Fall der sonstigen Terrorverdächtigen für Art. 2 der Verordnung Nr. 2580/2001. Da hier die Listen in den jeweiligen Ratsbeschlüssen enthalten sind, sich also hieraus die Betroffenheit des einzelnen von der abstrakten Verordnungsregelung ergibt, sind die in den Verfahren jenes Adressatenkreises gestellten Anträge auf Nichtigerklärung des jeweiligen Ratsbeschlusses gerichtet gewesen<sup>1991</sup> – und hatten im Fall der OMPI auch insoweit Erfolg<sup>1992</sup>. Gleichwohl wird man diese unselbständigen Rechtsakte, die lediglich die Listen enthalten, mangels eigenständigen Regelungsgehaltes nur im Zusammenhang mit der Verordnung Nr. 2580/2001 sehen können.<sup>1993</sup>

Ein einzelner ist nach der Definition des EuGH unmittelbar betroffen, wenn die beanstandete Maßnahme der Gemeinschaft sich auf seine Rechtsstellung

---

1987 EuGH, Urteil vom 11.11.1981 - Rs. 60/81 (IBM/Kom.) -, Slg. 1981, 2639 (2651, Rn. 9).

1988 EuGH, Urteil vom 16.5.1991 - Rs. 358/89 (Extramet/Rat) -, Slg. 1991, I-2501 (Rn. 13ff.).

1989 Mayer, DVBl. 2004, 606 (607).

1990 Vgl. die entsprechende Umstellung des Klageantrages des Klägers Ayadi im Verfahren T-253/02, EuG, Urteil vom 12.7.2006, Rn. 58. Zur unmittelbaren und individuellen Betroffenheit siehe sogleich.

1991 Vgl. etwa Beschluss vom 15.2.2005 - Rs. T-229/02 (PKK und KNK gegen Rat) -, Klageanträge, sowie Ausführungen des EuG, etwa Rn. 48 oder Rn. 56f.

1992 EuG, Urteil vom 12.12.2006 - Rs. T-228/02 (OMPI) -, vgl. Tenor.

1993 Vgl. dazu bereits oben D.II.3.b.bb.

unmittelbar auswirkt und ihren Adressaten, die mit ihrer Durchführung beauftragt sind, keinerlei Ermessensspielraum lässt, diese Durchführung vielmehr rein automatisch erfolgt und sich allein aus der Gemeinschaftsregelung ergibt, ohne dass dabei weitere Vorschriften angewandt werden.<sup>1994</sup> Wie die Auslegung des Regelungsinhalts und damit der Rechtswirkungen der Verordnungen Nr. 2580/2001 und Nr. 881/2002 gezeigt haben, gehen von ihnen direkt, ohne dass es eines weiteren Umsetzungsaktes bedarf, Beschlagnahmewirkungen in Bezug auf sämtliche Vermögenswerte und wirtschaftlichen Ressourcen der Gelisteten aus. Insbesondere wird, was das Einfrieren angeht, keine nationale Behörde mehr tätig, die kontoführende Bank etwa handelt unmittelbar auf der Grundlage der Verordnung und kann insbesondere nicht als „beliehene“ Behörde angesehen werden.<sup>1995</sup>

Über die unmittelbare Betroffenheit hinaus müssten die Gelisteten auch individuell betroffen sein. Nach der *Plaumann-Formel* kann jemand, der nicht Adressat einer Entscheidung ist, nur dann geltend machen, von ihr individuell betroffen zu sein, wenn die Entscheidung ihn wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder wegen besonderer, ihn aus dem Kreis der übrigen Personen heraushebender Umstände berührt und ihn daher in ähnlicher Weise individualisiert wie den Adressaten.<sup>1996</sup> Individuelle Betroffenheit durch eine Verordnung ist zu bejahen, wenn diese in bezug auf den Kläger eine Einzelfallregelung darstellt, wenn er sich also aufgrund bestimmter Merkmale oder Umstände aus der grundsätzlich angesprochenen Gruppe hervorhebt, so dass ihn die Verordnung faktisch wie eine individuelle Entscheidung berührt.<sup>1997</sup> Bei Rechtsakten mit allgemeiner Geltung kann eine individuelle Betroffenheit also nur dann angenommen werden, wenn bestimmte Umstände den Kläger gegenüber allen übrigen Personen in der Gemeinschaft individualisieren und der Rechtsakt ihn damit anders als alle sonsti-

---

1994 EuGH, Urteil vom 13.5.1971 - Rs. 41/70 u.a. (International Fruit)-, Slg. 1979, 411 (Rn. 23ff.); EuGH, Urteil vom 5.5.1998 - Rs. C-386/96 P (Dreyfus) -, Slg. 1998, I-2309 (2370).

1995 Bröhmer, EuZW 2002, 353.

1996 EuGH, Urteil vom 15.7.19963 - Rs. 25/62 (Plaumann) -, Slg. 1963, 211 (238); siehe dazu aus neuerer Zeit etwa EuGH, Urteil vom 1.4.2004 - C-263/02 P (Kommission/Jégo-Quérel) -, NJW 2004, 2006, Rn. 45.

1997 Vgl. EuGH, Urteil vom 24.2.1987 - Rs. 26/86 (Deutz und Geldermann)-, Slg. 1987, 941 (952); EuGH, Urteil vom 2.4.1998 - Rs. C.321/95 P (Greenpeace Council)-, Slg. 1998, I-1651 (1715); EuGH, Urteil vom 18.5.1994 - Rs. C-309/89 (Codorniu) -, Slg. 1994, I-1853 (1885ff.); EuGH, Beschluss vom 28.3.1996 - Rs. C-270/95 P (Kik) -, Slg. 1996, I-1987 (1994); siehe dazu auch Oppermann, Europarecht, Rn. 752ff.; Streinz, Europarecht, Rn. 533ff.

gen Wirtschaftsteilnehmer trifft, die sich in derselben Lage befinden.<sup>1998</sup> Hier werden die Kläger in den abstrakt-generellen Verordnungen bzw. den ihnen zuzurechnenden Kommissionsverordnungen und Ratsbeschlüssen namentlich aufgeführt und damit individualisiert; sie sind deshalb als Adressaten bestimmt und nicht bloß bestimmbar, was sie gegenüber allen übrigen Adressaten (den Dritten) besonders hervorhebt und besonders beeinträchtigt.<sup>1999</sup>

Nichtigkeitsklagen der Gelisteten sind damit zulässig. In seinen Urteilen vom 21. September 2005<sup>2000</sup> problematisierte das Gericht erster Instanz keine der Zulässigkeitsvoraussetzungen. An einer Stelle der Begründetheitsprüfung, als es um die Frage der von der Klägern des Verfahrens T-306/01 geltend gemachten Verletzung des Art. 249 EG ging, führte das Gericht in einem Nebensatz aus, dass die namentlich genannten Personen von der Verordnung Nr. 881/2002 unmittelbar und individuell betroffen seien – was aber nichts am allgemeinen Charakter des Rechtsaktes ändere.<sup>2001</sup> Unter Bezugnahme hierauf führte das EuG in seiner Terrorlisten-Entscheidung vom 12. Juli 2006 in einer abschließenden Bemerkung zur Zulässigkeit aus, dass der Kläger, da er in Anhang I der angefochtenen Verordnung namentlich genannt werde, von diesem Rechtsakt im Sinne von Art. 230 Abs. 4 EG unmittelbar und individuell betroffen sei, obwohl dieser Rechtsakt unbestreitbar allgemeine Geltung habe.<sup>2002</sup> Auch in seinem Beschluss bezüglich PKK und KNK stellte es ausdrücklich fest, die PKK sei von den streitigen Beschlüssen unmittelbar und individuell betroffen, da sie darin namentlich genannt werde.<sup>2003</sup> Der listende Ratsbeschluss habe, so das EuG in seinem Urteil vom 12. Dezember 2006, keinen rein normativen Charakter; er entfalte seine Wirkung zwar *erga omnes*, betreffe aber die Klägerin unmittelbar und individuell.<sup>2004</sup>

---

1998 Vgl. EuGH, Urteil vom 24.2.1987 - Rs. 26/86 (Deutz und Geldermann)-, Slg. 1987, 941 (952).

1999 Vgl. ausführlich zu den individuellen Betroffenheit bei Verordnungen Burgi, in: Rengeling/Middeke/Gellermann, Handbuch des Rechtsschutzes in der EU, § 7 Rn. 60ff m.w.N, sowie unten E.II.2.a.

2000 Rechtssachen T-306/01 und T-315/01.

2001 EuG, Urteil vom 21.9.2005 - Rs. T-306/01 (Yusuf und Al Barakaat) -, Rn. 186, Slg. 2005, II-3533.

2002 EuG, Urteil vom 12.7.2006 - Rs. T-253/02 (Ayadi) -, Rn. 81.

2003 Vgl. EuG, Beschluss vom 15.2.2005 - Rs. T-229/02 (PKK und KNK gegen Rat) -, Rn. 27, Slg. 2005, II-539.

2004 EuG, Urteil vom 12.12.2006 - T-228/02 (OMPI) -, Rn. 98.

## (2) Begründetheit

Die grundsätzlich möglichen Klagegründe für eine Nichtigkeitsklage gegen die Verordnung, die Art. 230 Abs. 2 EG mit Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung des Vertrages oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm sowie Ermessensmissbrauch bestimmt, sind vielfältig. Allerdings könnten nach den bisherigen Erörterungen zur Rechtmäßigkeit der EG-Rechtsakte allenfalls Klagen Erfolg haben, die sich auf (Grund-)Rechtsverletzungen im Einzelfall stützen. Behauptete Verletzungen der Grundrechte, wie sie in der Rechtsprechung des EuGH ausgestaltet wurden, fallen unter den Tatbestand der Vertragsverletzung.<sup>2005</sup> Maßgeblicher Beurteilungszeitpunkt für die Begründetheit der Klage ist grundsätzlich die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt des Erlasses der streitgegenständlichen Handlung.<sup>2006</sup> Allerdings hat der Gemeinschaftsrichter bei Nichtigkeitsklagen den Ereignissen Rechnung zu tragen, die sich während des Verfahrens auf den Gegenstand des Rechtsstreits auswirken; ersetzt eine neue Entscheidung oder eine neue Verordnung die zunächst angegriffene, darf der Kläger seine Anträge hierauf ausdehnen.<sup>2007</sup> So erstreckte auch das EuG in seinen Terrorlisten-Urteilen seine Überprüfung stets auf die zum Zeitpunkt des Schlusses der mündlichen Verhandlung geltenden Rechtsakte – also etwa die Verordnung Nr. 881/2002 in der Gestalt, die sie durch die Verordnung Nr. 561/2003 gefunden hat<sup>2008</sup>, oder den zu dem Zeitpunkt noch in Kraft befindlichen (letzten) Aktualisierungsbeschluss des Rates über die Gelisteten zur Verordnung Nr. 2580/2001<sup>2009</sup>.

Im Rahmen der Begründetheit stellt sich die grundsätzliche Frage, wie weit die materielle Prüfungscompetenz des EuG überhaupt reicht. Dies gilt hinsichtlich der zwei Regelungsregime in unterschiedlicher Weise: Bei der Verordnung Nr. 881/2002 stellt sich wegen der Listenerstellung durch den Sanktionsausschuss auf der Grundlage der Resolution 1390 (2002) die Frage einer Beschränkung der Prüfungscompetenz aus völkerrechtlichen Gründen, die das EuG in den bisher entschiedenen Nichtigkeitsklagen der Gelisteten

2005 Burgi, in: Rengeling/Middeke/Gellermann, Handbuch des Rechtsschutzes in der EU, § 7 Rn. 100.

2006 EuGH, Urteil vom 7.2.1979 - Rs. 15 und 16/76 (Frankreich./Kommission) -, Slg. 1979, 321 (336); EuG, Urteil vom 22.1.1997 - Rs. T-115/94 (Opel Austria) -, Slg. 1997, II-39 (69).

2007 EuGH, Urteil vom 3.3.1982 - Rs. 14/81 (Alpha Steel) -, Slg. 1982, 749 (763, Rn. 8); EuG, Urteil vom 21.9.2005 - T-306/01 -, Rn. 287.

2008 EuG, Urteil vom 12.7.2006 - Rs. T-253/02 (Ayadi) -, Rn. 99; EuG, Urteil vom 21.9.2005 - Rs. T-306/01 (Yusuf und Al Barakaat) -, Rn. 287, Slg. 2005, II-3533.

2009 EuG, Urteil vom 12.12.2006 - Rs. T-228/02 (OMPI) -, Rn. 34.

mit der Betrachtung allein am Maßstab des *ius cogens* vorgenommen hat. Im Bereich der Verordnung Nr. 2580/2001 könnte nicht nur ein etwaiger Beurteilungs- oder Ermessensspielraum des Rates, sondern auch der Umstand, dass Listen der Ratsbeschlüsse zuvor in Gemeinsamen Standpunkten festgelegt werden, die jedoch gem. Art. 46 EU grundsätzlich einer Kontrolle durch den EuGH entzogen sind, Auswirkungen darauf haben, inwieweit das Gericht beispielsweise ein klägerisches Vorbringen prüfen darf, zu Unrecht auf die Liste gelangt zu sein. Dass diese Problematik im übrigen nicht die Zulässigkeit, nämlich die Jurisdiktion des EuGH bzw. EuG<sup>2010</sup> betrifft, sondern es vielmehr nur um eine Beschränkung der materiellen Prüfungskompetenz der Gemeinschaftsgerichte und damit um die Begründetheit der Klage gegen die Verordnung geht, ergibt sich daraus, dass letztere, nicht aber der Gemeinsame Standpunkt oder gar die UN-Sanktionen Klagegegenstand sind, sondern diese allenfalls inzident zu prüfen sind.

### **(a) Materielle Prüfungskompetenz bei der Verordnung Nr. 2580/2001**

Das EuG hat in seiner Terrorlisten-Entscheidung vom 12. Dezember 2006 geltend gemacht, seine Rechtmäßigkeitskontrolle sei angesichts eines weiten Ermessens des Rates beschränkt.<sup>2011</sup> Da das Gericht schon eine Nichtigkeit der angegriffenen Regelung wegen Verfahrensfehlern annahm, kam es hierauf allerdings nicht an – ebenso, wie die Frage keine Rolle spielte, wie sich die fehlende Kompetenz der Gemeinschaftsgerichte zur Überprüfung Gemeinsamer Standpunkte der EU auf die gerichtliche Überprüfung der Verordnung Nr. 2580/2001 (nebst zugehörigen Listenbeschlüssen) auswirkt.

Während das Gemeinschaftsrecht gem. Art. 220 EG hinsichtlich Auslegung und Anwendung des Vertrages der Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofes unterliegt, kommt dem EuGH gem. Art. 46 EU nicht die Kompetenz zu, Gemeinsame Standpunkte, die im Rahmen der GASP ergangen sind, zu überprüfen. Art. 301 EG sieht aber als tatbestandliche Voraussetzung das Vorliegen eines GASP-Beschlusses vor. Die Anwendung der Vorschrift des Art. 301 EG selbst ist als Teil des EG-Vertrages voll überprüfbar. Überprüfen die Gemeinschaftsgerichte die Rechtmäßigkeit einer aufgrund von Art. 301 EG erlassenen Verordnung, können und müssen sie deshalb zugleich als eine der Voraussetzungen dieser Ermächtigungsnorm das Vorliegen eines Gemeinsamen Standpunktes oder einer Gemeinsamen Aktion untersuchen. Ob und inwieweit damit auch eine (begrenzte) Kontrolle über Fragen der GASP eröffnet ist, inwieweit die Kontrollkompetenz sich also

---

2010 So aber Bartelt/Zeitler, EuZW 2003, 712 (714).

2011 EuG, Urteil vom 12.12.2006 - Rs. T-228/02 (OMPI) -, Rn. 159.

auch auf die intergouvernementale erste Stufe erstreckt, ist fraglich.<sup>2012</sup> Diese Frage ist vorliegend deshalb besonders virulent, weil zum einen die Verordnung hinsichtlich der Kriterien für eine Listung auf Art. 1 Abs. 4 des Gemeinsamen Standpunktes 2001/931/GASP verweist und zum anderen die Listen jeweils zunächst in Gemeinsamen Standpunkten beschlossen und auf dieser Grundlage vom Rat in unmittelbar geltendes Recht umgesetzt werden. Inwieweit darf deshalb das Gericht einem klägerischen Vorbringen nachgehen, zu Unrecht als Terrorist angesehen worden zu sein, etwa die Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes nicht zu erfüllen? Steht Art. 46 EU ungeachtet der tatbestandlichen Konstruktion des Art. 301 EG auch einer inzidenten Überprüfung des Gemeinsamen Standpunktes entgegen?

Nach Art. 301 EG muss es sich um einen GASP-Beschluss handeln, der „nach den Bestimmungen des Vertrages über die Europäische Union betreffend die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik angenommen worden“ ist und ein „Tätigwerden der Gemeinschaft“ verlangt. Die aus Art. 220 EG folgende Kontrollkompetenz der Gemeinschaftsgerichte erstreckt sich grundsätzlich so weit auf das Unionsrecht, wie dieses die Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 301 EG berührt. Sie dürfen und müssen deshalb jedenfalls prüfen, ob ein GASP-Beschluss vorliegt, der den inhaltlichen Erfordernissen gerecht wird, die Art. 301 EG an ihn stellt. Ob darüber hinaus auch geprüft werden darf, ob er die formalen Voraussetzungen des EU-Vertrages erfüllt<sup>2013</sup>, den Gerichten also die Möglichkeit eröffnet wird, nicht nur das (formale) Vorliegen eines GASP-Beschlusses zu prüfen, sondern zugleich auch dessen ordnungsgemäßes Zustandekommen und damit dessen Rechtsgültigkeit, ist umstritten<sup>2014</sup>, wobei Art. 46 EU eher dagegen, demgegenüber die Konstruktion des Art. 301 EG aber dafür spricht. Vorliegend ist dies unerheblich, weil formelle Mängel nicht erkennbar sind. Nicht justitiabel sind grundsätzlich jedenfalls die Motive und Bewertungen der Mitgliedstaaten sowie die Einhaltung der Art. 11 bis 13 EU – die materielle Seite liegt also auf jeden Fall außerhalb seiner Zuständigkeit.<sup>2015</sup> Denn den Ge-

---

2012 Vgl. dazu auch Ress/Ukrow, in: Grabitz/Hilf, Art. 60 EG, Rn. 12; Burkard, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, S. 94; Gilsdorf/Brandtner, in: von der Groeben/Schwarze, Art. 301 EG, Rn. 15.

2013 Burkard, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, S. 95; von Bogdandy/Nettesheim, EuR 1996, 3 (22).

2014 Bejahend Ress, Das Handelsembargo, S. 176; Ress/Ukrow, in: Grabitz/Hilf, Art. 60 EG, Rn. 12; Schneider, in: Grabitz/Hilf, Archivband II, Art. 228a EGV, Rn. 15; verneinend Cremer, in: Calliess/Ruffert, Art. 301 EG, Rn. 7, Art. 46 EU, Rn. 21f; Bartelt/Zeitler, EuZW 2003, 712 (714).

2015 So auch Burkard, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, S. 95.

meinschaftsgerichten ist es nach Art. 46 EU verwehrt, die Gültigkeit sekundärer Rechtsakte am Maßstab des nichtjustitierbaren GASP-Unionsrechts zu prüfen.<sup>2016</sup>

Danach ist grundsätzlich davon auszugehen, dass der EuGH im Rahmen des Art. 301 EG zwar das Vorliegen eines GASP-Beschlusses prüfen darf, der das Tätigwerden der Gemeinschaft auch in dem Umfang der Verordnung vorsieht, diesen selbst aber aufgrund des Art. 46 EU nicht inzident materiell überprüfen darf.<sup>2017</sup> Auch in der bisherigen Rechtsprechung hat das EuG sich weitgehend einer inhaltlichen Inzidentprüfung mittelbar gegenständlicher GASP-Rechtsakte entzogen und nur die Wahl der richtigen Rechtsgrundlage sowie Verfahrensfragen geprüft.<sup>2018</sup> Die strikte Anwendung dieser Grundsätze hätte erhebliche Konsequenzen für die von der Verordnung Nr. 2580/2001 betroffenen sonstigen Terrorverdächtigen. Die Gerichte könnten weder die – im Gemeinsamen Standpunkt festgelegten – Kriterien für eine Aufnahme auf die Liste noch die inhaltlichen Voraussetzungen für die Aufnahme einer bestimmten Person, also etwa die Begehung oder Beteiligung an einer terroristischen Handlung und das Vorliegen eines Ermittlungsverfahrens überprüfen.<sup>2019</sup>

Ersteres erscheint mit Blick auf Art. 46 EU zwingend und in seinen Konsequenzen auch hinnehmbar. Die EU hat im Rahmen der GASP vorgesehen, den Terrorismus zu bekämpfen und hierzu, in den durch Art. 1 Abs. 4 bis 6 des Gemeinsamen Standpunktes 2001/931/GASP abstrakt festgelegten Fällen, ein Tätigwerden der Gemeinschaft vorgesehen. Etwas anderes gilt unter besonderer Berücksichtigung des Grundsatzes des effektiven Rechtsschutzes aber für die Überprüfung, ob im Einzelfall diese Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes eingehalten wurden, ob also jemand, ausgehend von diesen abstrakt-generellen Bestimmungen, zu Recht auf der Liste steht. Verwies man hier unter Bezugnahme auf den Wortlaut des Art. 46 EU allein auf den keiner Überprüfung unterliegenden Gemeinsamen Standpunkt – der die Aufnahme namentlich bezeichneter Individuen und damit in konkreten Einzelfällen ohne jeglichen Spielraum für die Gemeinschaftsorgane ein Tätig-

---

2016 Cremer, in: Calliess/Ruffert, Art. 46 EU, Rn. 21f; Bartelt/Zeitler, EuZW 2003, 712 (714); Pechstein/Koenig, Die Europäische Union, Rn. 518ff.

2017 Bartelt/Zeitler, EuZW 2003, 712 (714); Cremer, in: Calliess/Ruffert, Art. 46 EU, Rn. 21f.

2018 So EuG, Urteil vom 19.7.1999 - Rs. T-14/98 (Hautala) -, Slg. 1999, II-2489 (2505, 2512), für Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten in diesem Bereich; ähnlich EuG, Urteil vom 12.7.2001 - Rs. T-204/99 (Mattila) -, Slg. 2001, II-2265 (2292, Rn. 59).

2019 So wohl auch Bartelt/Zeitler, EuZW 2003, 712 (714).

werden der Gemeinschaft vorsieht – hätte dies nicht hinnehmbare Konsequenzen für den einzelnen: Die unmittelbar belastenden Gemeinschaftsrechtsakte, die in seine Grundrechte eingreifen, wären gemeinschaftsrechtlich nicht gerichtlich überprüfbar – und das, obwohl nach der Rechtsprechung des EuGH das Bestehen wirksamer gerichtlicher Kontrollmöglichkeiten gegenüber gemeinschaftsrechtlichen Hoheitsakten einen allgemeinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts und eines der Kernelemente der Rechtsstaatlichkeit darstellt.

Aus diesem Dilemma bieten sich verschiedene Auswege an: Zunächst könnte man sich auf den Standpunkt stellen, Art. 46 EU gelte nicht für Inzidentüberprüfungen. In dieser allgemeinen Form ist dies sicher nicht überzeugend vertretbar, weil sonst Art. 46 EU umgangen würde. Eine Zuständigkeit des Gerichtshofes für die (inzidente) Überprüfung der Gemeinsamen Standpunkte lässt sich auch nicht damit begründen, es gehe um die Achtung der Grundrechte nach Art. 6 Abs. 2 EU. Denn Art. 46 d EU schafft in diesem Bereich nur eine Zuständigkeit, sofern der Gerichtshof im Rahmen der Verträge zur Gründung der Gemeinschaften und im Rahmen des EU-Vertrages zuständig ist. Die Vorschrift eröffnet dem Gerichtshof also keine zusätzliche Zuständigkeit.<sup>2020</sup> Art. 46 EU lässt sich aber gemeinschaftsrechtskonform dahingehend auslegen, dass er nur der Überprüfung von Unionsakten am Maßstab des Unionsrechts entgegensteht. Nach Sinn und Zweck der Norm soll eine Überprüfung des Unionsrechts außerhalb der in Art. 46 EU ausdrücklich bezeichneten Bereiche nicht in die Kompetenz der Gemeinschaftsgerichte fallen, was sich im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik mit dem erforderlichen weitreichenden politischen Gestaltungsspielraum begründen lässt. Begrenzt man die Funktion der Regelung hierauf, steht sie aber einer Überprüfung eines Gemeinschaftsrechtsaktes am Maßstab des Unionsrechtes nicht entgegen – auch wenn dieser eine konkrete Vorgabe der Union umsetzt. Damit wird die allgemeine unionsrechtliche Entscheidung für bestimmte Maßnahmen im Rahmen der GASP nicht in Frage gestellt, die hier in Art. 1 Abs. 4 bis 6 des Gemeinsamen Standpunktes 201/931/GASP festgelegt ist. Auch lässt sich eine – als Konsequenz aus dieser Auffassung folgende – etwaige Aufhebung eines Gemeinschaftsrechtsaktes trotz eines vorhandenen GASP-Beschlusses deshalb rechtfertigen, weil nach der hier vertretenen Ansicht Art. 301 EG keine Verpflichtung der Gemeinschaftsorgane beinhaltet, bei Vorliegen eines GASP-Beschlusses tätig zu werden<sup>2021</sup>.

2020 So auch EuG, Beschluss vom 7.6.2004 - Rs. T-338/02 (SEGI) -, Rn. 35, und Urteil vom 12.12.2006 - Rs. T-228/02 (OMPI) -, Rn. 53.

2021 Vgl. dazu oben D.II.3.a.cc.(2).

Ist die Aufnahme einer Person auf die Terrorliste danach eine selbständige Entscheidung – das EuG spricht von einer Ermessensentscheidung<sup>2022</sup> – der Gemeinschaft, muss diese als solche auch der gerichtlichen Kontrolle unterliegen. Nur eine solche Auslegung des Art. 46 EU trägt auch dem Umstand Rechnung, dass die auf Art. 301 EG gegründeten Gemeinschaftsrechtsakte durch die ihnen vorgeschalteten Gemeinsamen Standpunkte vorherbestimmt werden, die Gemeinschaftsrechtsakte selbst aber zweifellos durch die Gemeinschaftsgerichte überprüfbar sind.<sup>2023</sup>

Hat nach alledem zwar derjenige keinen Erfolg mit seiner Nichtigkeitsklage, der geltend macht, er sei zu Unrecht mit einer Terrorgruppe in Verbindung gebracht worden, bei dem aber die Voraussetzungen des Gemeinsamen Standpunktes gegeben sind, stellt sich die Frage, wie es sich aber mit demjenigen verhält, der geltend macht, ein Ermittlungsverfahren gegen ihn sei längst eingestellt worden oder aber es fehle an einem auf hinreichenden Beweisen und Indizien fußenden Beschluss einer nationalen Behörde. Art. 46 EU steht einem Erfolg seiner Klage nicht entgegen – allerdings sind die Maßnahmen (*ex nunc*) erst dann rechtswidrig, wenn die Voraussetzungen des Gemeinsamen Standpunktes nicht mehr vorliegen, und der Erfolg einer Klage setzt voraus, dass man als maßgeblichen Beurteilungszeitraum abweichend vom allgemeinen Grundsatz nicht den des Erlasses des Rechtsaktes, sondern den der gerichtlichen Entscheidung zugrunde legt.

Allerdings stellt sich die Frage, inwieweit das Gericht überhaupt überprüfen kann und darf, ob ein gelisteter Kläger, der geltend macht, er stehe zu Unrecht auf der Liste, weil es keine ernsthaften und schlüssigen Beweise für einen Terrorverdacht gebe, die Voraussetzungen des Gemeinsamen Standpunktes erfüllt. Das EuG vertritt in seiner Terrorlisten-Entscheidung vom Dezember 2006 die Auffassung, der Rat verfüge bei der Beurteilung der Umstände, die bei der Verhängung von Sanktionen auf der Grundlage der Art. 60, 301 EG in Übereinstimmung mit einem im Rahmen der GASP angenommenen Gemeinsamen Standpunkt zu berücksichtigen seien, über ein weites Ermessen. Da der Gemeinschaftsrichter insbesondere nicht seine Beurteilung der Beweise, Tatsachen und Umstände, die der Verhängung solcher Sanktionen zugrunde lägen, an die Stelle der Beurteilung des Rates setzen dürfe, müsse sich die Rechtmäßigkeitskontrolle auf die Prüfung beschränken, ob die Verfahrensvorschriften und die Begründungspflicht beachtet worden sind, der Sachverhalt richtig ermittelt wurde und kein offensichtli-

---

2022 EuG, Urteil vom 12.12.2006 - Rs. T-228/02 (OMPI) -, Rn. 107.

2023 In eine ähnliche Richtung wohl auch Gilsdorf/Brandtner, in: von der Groeben/Schwarze, Art. 301 EG, Rn. 15.

cher Fehler in der Beurteilung der Tatsachen oder Ermessensmissbrauch vorliegt.<sup>2024</sup> Noch weiter reduziert sich die gerichtliche Kontrolldichte, wenn man die in der gleichen Entscheidung dargelegte Auffassung des EuG zugrundelegt, der Rat müsse bei Erlass eines Listenbeschlusses nur prüfen, ob ein Beschluss einer nationalen Behörde vorliegt, der der Definition in Art. 1 Abs. 4 des Gemeinsamen Standpunktes 2001/931/GASP entspricht. Das Gericht hatte bei der Prüfung der Verteidigungsrechte ausgeführt, diese erstreckten sich auf die Frage, ob genaue Informationen bzw. einschlägige Akten vorlägen, aus denen sich ergebe, dass eine zuständige nationale Behörde dem Betroffenen gegenüber einen Beschluss gefasst habe, auf den die Definition des Art. 1 Abs. 4 zutreffe. Es sei hingegen nicht erforderlich, dass der Betroffene zu der Frage Stellung nehmen könne, ob dieser Beschluss auf ernsthafte und schlüssige Beweise und Indizien gestützt sei.<sup>2025</sup> Dieser Umstand sei zwar eine Voraussetzung für die Anwendung der restriktiven Maßnahmen; der Rat habe sich aber wegen des in Art. 10 EG niedergelegten Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit so weit wie möglich auf die Beurteilung durch die nationale Behörde zu verlassen – sowohl hinsichtlich des Vorliegens der ernsthaften und schlüssigen Beweise und Indizien als auch hinsichtlich der Anerkennung eventueller Beschränkungen des Zugangs zu diesen Beweisen und Indizien.<sup>2026</sup> Besteht hiernach grundsätzlich schon keine Überprüfungspflicht des Rates, dem damit die Befugnis zu Eingriffsmaßnahmen zugesprochen wird, ohne dass er selbst sämtliche Voraussetzungen für den Eingriff prüft, und dem darüber hinaus noch ein weiterer Spielraum bei der Erstellung der Namenslisten eingeräumt wird, so kann das Vorbringen eines Klägers, er stehe mangels Vorliegens der Voraussetzungen des Gemeinsamen Standpunktes zu Unrecht auf der Terrorliste, nur äußerst eingeschränkt gerichtlich überprüft werden.

Dies erweist sich aber im Hinblick auf den effektiven (Grund-)Rechtsschutz als problematisch. Richtiger erscheint es daher, den Regelungen im Gemeinsamen Standpunkt sowie der Verordnung Nr. 2580/2001 entsprechend auf der ersten Stufe eine Verpflichtung des Rates zur Prüfung sämtlicher Tatbestandsvoraussetzungen anzunehmen. Voraussetzung für einen Listenbeschluss der Gemeinschaft ist das Vorliegen *genauer* Informationen oder aber gar der einschlägigen Akten, aus denen sich ergibt, dass eine zuständige Behörde, gestützt auf ernsthafte und schlüssige Beweise oder Indizien einen Beschluss im Sinne von Art. 1 Abs. 4 des Gemeinsamen Standpunktes

---

2024 EuG, Urteil vom 12.12.2006 - Rs. T-228/02 (OMPI) -, Rn. 159.

2025 EuG, Urteil vom 12.12.2006 - Rs. T-228/02 (OMPI) -, Rn. 120ff.

2026 Rn. 124.

2001/931/GASP gefasst hat. Der Rat darf sich also nicht allein darauf verlassen, die nationale Behörde habe schon die betreffenden Beweise und Indizien geprüft, was immerhin auch das EuG anerkennt.<sup>2027</sup> Darüber hinaus erfordert ein Tätigwerden des Rates auch die – anhand der vorgelegten Informationen oder Akten – zu treffende Feststellung, dass der mitgliedstaatliche Beschluss auf der Grundlage ernsthafter und schlüssiger Beweise oder Indizien ergangen ist.

Was die Prüfungskompetenz des Gerichts angeht, spricht vieles für einen – aufgrund der mit einer Wertung verbundenen Prüfung der unbestimmten Tatbestandsvoraussetzungen wie „ernsthaft“ und „schlüssig“ anzuerkennenden – Beurteilungsspielraum des Rates. Insoweit ist dem EuG in der oben dargestellten Beschränkung der gerichtlichen Kontrolle zu folgen. Allerdings muss es dem Gericht dazu möglich sein, zumindest die tatsächlichen Grundlagen einer Auflistung des Betroffenen zu erfahren, um feststellen zu können, ob der Rat nicht offensichtliche Beurteilungsfehler begangen hat, also etwa von einem unzutreffenden Sachverhalt ausgegangen ist oder sich von sachfremden Erwägungen hat leiten lassen. Insoweit hat das EuG zu Recht darauf hingewiesen, dass angesichts der hohen Bedeutung der effektiven Rechtsschutzgewährleistung im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung der Gemeinschaftsrichter die Rechtmäßigkeit der Maßnahmen prüfen können muss, ohne dass ihm die Geheimhaltungsbedürftigkeit oder die Vertraulichkeit der vom Rat für die Listung herangezogenen Beweise und Informationen entgegengehalten werden kann.<sup>2028</sup> Werden Geheimhaltungsinteressen aus Gründen nationaler Sicherheit geltend gemacht, müsste insofern wenigstens, in Anlehnung an das deutsche *in-camera*-Verfahren gem. § 99 VwGO<sup>2029</sup>, eine Überprüfung der Schutzbedürftigkeit der Informationen oder, wie das EuG unter Hinweis auf die Rechtsprechung des EGMR andeutet<sup>2030</sup>, eine Beschränkung der Mitteilung derart schutzbedürftiger Informationen auf das Gericht möglich sein.

---

2027 EuG, Urteil vom 12.12.2006 - Rs. T-228/02 (OMPI) -, Rn. 125.

2028 EuG, Urteil vom 12.12.2006 - Rs. T-228/02 (OMPI) -, Rn. 155.

2029 Nach § 99 Abs. 1 VwGO können Behörden die Vorlage von Dokumenten und die Erteilung von Auskünften verweigern, wenn das Bekanntwerden dem Wohl des Bundes oder eines Landes Nachteile bereiten würde oder sie nach einem Gesetz oder ihrem Wesen nach geheim gehalten werden müssen. Auf Antrag eines Beteiligten stellt aber das OVG/BVerwG gem. § 99 Abs. 2 VwGO fest, ob die Verweigerung rechtmäßig ist. Hierzu werden in einem dem materiellen Geheimenschutz unterliegenden Verfahren die Unterlagen/Auskünfte daraufhin überprüft.

2030 EuG, Urteil vom 12.12.2006 - Rs. T-228/02 (OMPI) -, Rn. 158.

Werden dem Gericht im Einzelfall weder nähere Einzelheiten über ein Ermittlungsverfahren noch irgendwelche ernsthaften Beweise und schlüssigen Indizien für eine terroristische Handlung bekannt (gemacht), ist ferner nach der ihm bekannten Sach- und Rechtslage der Terrorverdacht nicht gegeben, erscheint es aus Gründen des Grundrechtsschutzes geboten, das Vorliegen der Voraussetzungen für eine Listung und damit die Notwendigkeit restriktiver Maßnahmen zur Gefahrenabwehr zu verneinen und damit der Klage stattzugeben. Dies gilt erst recht, wenn – wie im vom EuG entschiedenen Fall der iranischen Volksmudjaheddin – nicht einmal aufgeklärt werden kann, aufgrund welches nationalen Beschlusses der gemeinschaftsrechtliche Ratsbeschluss ergangen ist.<sup>2031</sup>

### **(b) Materielle Prüfungskompetenz bei der Verordnung Nr. 881/2002**

Auch Gelistete der Verordnung Nr. 881/2002, die sich allgemein gegen die Sanktionen wenden oder speziell die Überprüfung ihrer Listung begehren, stehen vor Schwierigkeiten. Allerdings stellt sich hier die Ausgangssituation gänzlich anders dar. Denn diese Listen werden vom UN-Sanktionsausschuss erstellt, womit den umsetzenden Rechtsetzungsorganen kein eigener Spielraum verbleibt, innerhalb dessen etwa die Grundrechte zum Tragen gebracht werden könnten. Die Frage der Reichweite der Überprüfung der angefochtenen Verordnung Nr. 881/2002 war einer der Hauptstreitpunkte in den im September 2005 entschiedenen Terrorlisten-Verfahren vor dem EuG.<sup>2032</sup> Dabei geht es um die Frage, ob die materielle Prüfungskompetenz des Gerichts aus völkerrechtlichen Gründen begrenzt ist, ob also und inwieweit eine bindende Resolution nach Kapitel VII der UN-Charta die Geltendmachung von Grundrechtsverletzungen vor dem EuG präkludiert.<sup>2033</sup>

#### **(aa) Argumente der Parteien**

Die Kläger trugen vor, eine Überprüfung der Rechtmäßigkeit der angefochtenen Verordnung als solcher sei sinnlos, da sie auf die Frage beschränkt sei, ob die Namen auf dieser Liste den Namen auf den Listen des Sanktionsausschusses entsprächen. Der Rat sei auch nicht verpflichtet gewesen, wegen der völkerrechtlichen Verpflichtung der Mitgliedstaaten nach Art. 25 SVN die Resolutionen ohne weitere Beachtung sonstiger Bindungen umzusetzen. Art. 103 SVN sei nur völkerrechtlich bindend. Die Resolutionen des Sicherheitsrates müssten im Einklang mit den Verfassungsbestimmungen und den

2031 EuG, Urteil vom 12.12.2006 - Rs. T-228/02 (OMPI) -, Rn. 169ff.

2032 Siehe nur EuG, Urteil vom 21.9.2005 - Rs. T-306/01 (Yusuf und Al Barakaat) -, Rn. 192ff., Slg. 2005, II-3533.

2033 Siehe dazu auch Bartelt/Zeitler, EuZW 2003, 712 (716).

tragenden Rechtsgrundsätzen der Mitgliedstaaten in ihr innerstaatliches Recht umgesetzt werden.

Demgegenüber machten Rat und Kommission unter Berufung auf Art. 24 Abs. 1, 25, 41, 48 und 103 SVN geltend, die Gemeinschaft sei ebenso wie die UN-Mitgliedstaaten zur Umsetzung der Resolutionen verpflichtet, ohne dass sie über irgendeine autonome Ermessensbefugnis oder einen Gestaltungsspielraum verfüge.<sup>2034</sup> Sie könne deshalb weder den Inhalt dieser Resolutionen ändern noch Mechanismen schaffen, die zu einer Änderung ihres Inhalts führen könnten. Nach Art. 27 WÜV könne sich ein Staat nicht auf sein innerstaatliches Recht berufen, um die Nichterfüllung des Vertrages zu rechtfertigen. Hätte ein Mitglied der Vereinten Nationen die Möglichkeit, den Inhalt der Resolutionen des Sicherheitsrates zu ändern, so könne auch die Einheitlichkeit ihrer Anwendung, die zur Gewährleistung ihrer Effektivität unabdingbar sei, nicht gewahrt werden. Auch wenn die Gemeinschaft selbst nicht UN-Mitglied sei, müsse sie so handeln, dass die Verpflichtungen erfüllt würden, die ihre Mitgliedstaaten hätten, mit der Folge, dass die Befugnisse der Gemeinschaft unter Beachtung des Völkerrechts ausgeübt werden müssten. Wenn die Gemeinschaft in diesem Zusammenhang Maßnahmen treffe, komme sie zwangsläufig in den Genuss des Schutzes der Charta und damit auch des aus Art. 103 SVN abzuleitenden „Rechtmäßigkeitseffektes“ – jede andere Bestimmung müsse zugunsten der Anwendung der Resolutionen des Sicherheitsrats zurücktreten. Weil vorliegend ohne jede Möglichkeit einer eigenen Ermessensausübung – anders als bei der Resolution 1373 (2001), die ein weites Ermessen eingeräumt habe – die Resolutionen des Sicherheitsrates umgesetzt worden seien, sei jedes rechtswidrige Verhalten der Gemeinschaftsorgane, auch jede Verletzung von Grundrechten, von vornherein ausgeschlossen. Im vorliegenden Fall, so Rat und Kommission, müsse sich die Zuständigkeit des Gerichts jedenfalls auf die Prüfung der Frage beschränken, ob die Gemeinschaftsorgane bei der Erfüllung der in der Resolution 1390 (2002) aufgestellten Verpflichtungen einen offensichtlichen Fehler begangen hätten. Jede Inanspruchnahme einer darüber hinausgehenden Zuständigkeit, die einer mittelbaren und selektiven gerichtlichen Kontrolle der vom Sicherheitsrat im Rahmen seiner Rolle als Wahrer des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit beschlossenen Zwangsmaßnahmen gleichkäme, könnte eine der Grundlagen der 1945 geschaffenen Weltordnung unterminieren, würde die internationalen Beziehungen der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten nachhaltig stören, wäre im Hinblick auf Art. 10 EG anfechtbar und stände im Widerspruch zur Verpflichtung der Ge-

---

2034 EuG, Urteil vom 21.9.2005 - Rs. T-306/01 (Yusuf und Al Barakaat) -, Rn. 206.

meinschaft, das Völkerrecht zu beachten. Derartige Maßnahmen könnten nicht auf nationaler oder Gemeinschaftsebene angefochten werden, sondern nur – über die Regierung des Staates, dem die Kläger angehörten oder in dessen Gebiet sie wohnten – vor dem Sicherheitsrat selbst.<sup>2035</sup>

### **(bb) Lösung des EuG**

Das Gericht stellte fest, aus völkerrechtlicher Sicht hätten die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten der UN nach der Charta Vorrang vor allen anderen Verpflichtungen sowohl des innerstaatlichen Rechts – was sich aus Art. 27 WÜV ergebe – als auch des Völkervertragsrechts – was aus Art. 103 SVN folge.<sup>2036</sup> Dieser Vorrang erstreckte sich nach Art. 25 SVN auch auf die in einer Resolution des Sicherheitsrats enthaltenen Beschlüsse. Aus Art. 307 Abs. 1 EG folge zusätzlich, dass die Geltung des EG-Vertrages die Verpflichtungen aus der UN-Charta nicht berühre. Die Gemeinschaft sei zwar nach der Rechtsprechung<sup>2037</sup> als solche nicht unmittelbar an die Charta der Vereinten Nationen gebunden und damit auch nicht völkerrechtlich verpflichtet, die Resolutionen des Sicherheitsrates umzusetzen. Sie sei aber nach dem EG-Vertrag verpflichtet, den fraglichen Resolutionen des Sicherheitsrates in ihrem Zuständigkeitsbereich Wirkung zu verleihen. Da die Gemeinschaftsorgane bei der Umsetzung der UN-Sanktionen gegen Bin Ladin, das Al-Qaida-Netzwerk und die Taliban über keinen eigenen Ermessensspielraum verfügt hätten, bedeute jede Kontrolle der materiellen Rechtmäßigkeit der angefochtenen Verordnung, vor allem im Hinblick auf den Grundrechtsschutz, inzident eine Rechtmäßigkeitsprüfung der UN-Resolutionen. Denn die Quelle der von den Klägern geltend gemachten Rechtswidrigkeit wäre nicht im Erlass der angefochtenen Verordnung, sondern in den Resolutionen des Sicherheitsrates zu suchen mit der Folge, dass die Kläger vom Gericht die implizite Feststellung verlangten, dass die Resolution in die durch die Gemeinschaftsrechtsordnung geschützten Grundrechte des einzelnen eingreife. Eine Zuständigkeit des Gerichts für eine solche inzidente Kontrolle der Rechtmäßigkeit der UN-Resolution nebst Beschluss des Sanktionsausschusses nach dem Standard des Schutzes der in der Gemeinschaftsrechtsordnung anerkannten Grundrechte wäre mit den Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aufgrund der Charta der Vereinten Nationen (insb. Art. 25, 48, 103 SVN) unvereinbar und würde gegen Art. 5, 10, 297 und 307 Abs. 1 EG sowie Art. 5 EU und den allgemeinen Grundsatz, dass

2035 EuG, Urteil vom 21.9.2005 - Rs. T-306/01 (Yusuf und Al Barakaat) -, Rn. 218.

2036 EuG, Urteil vom 21.9.2005 - Rs. T-306/01 (Yusuf und Al Barakaat) -, Rn. 231ff.

2037 EuG, Urteil vom 28.4.1998 - Rs. T-184/95 (Dorsch Consult) -, Slg. 1998, II-667 (694, Rn. 74).

die Befugnisse der Gemeinschaft und damit die des Gerichts unter Beachtung des Völkerrechts ausgeübt werden müssen<sup>2038</sup>, verstoßen.<sup>2039</sup> Im Hinblick auf Art. 307 EG und 103 SVN könne eine Berufung auf eine Verletzung der Gemeinschaftsrechtsordnung die Gültigkeit einer Resolution des Sicherheitsrates und ihrer Wirkung im Gebiet der Gemeinschaft nicht berühren. Das Gericht sei damit grundsätzlich nicht berechtigt, die Rechtmäßigkeit der Resolutionen im Hinblick auf das Gemeinschaftsrecht – und sei es auch nur inzident – in Frage zu stellen, sondern sei vielmehr verpflichtet, das Gemeinschaftsrecht so weit wie möglich in einer Weise auszulegen und anzuwenden, die mit den Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus der Charta der Vereinten Nationen vereinbar sei.

Das Gericht könne hingegen die Rechtmäßigkeit im Hinblick auf das *ius cogens*, verstanden als internationaler *ordre public*, der für alle Völkerrechtssubjekte einschließlich der Organe der UN gelte und von dem nicht abgewichen werden dürfe, inzident prüfen.<sup>2040</sup> Denn nach Art. 53 WÜV seien Verträge nichtig, die im Widerspruch zu einer zwingenden Norm des allgemeinen Völkerrechts stünden. Im übrigen setze die Charta der Vereinten Nationen selbst die Existenz zwingender völkerrechtlicher Grundsätze und insbesondere den Schutz der Grundrechte voraus.<sup>2041</sup> Die inzidente Kontrolle, die das Gericht im Rahmen einer Klage auf Nichtigerklärung eines Gemeinschaftsrechtsaktes ausübe, der ohne jede Ermessensausübung zur Umsetzung einer Resolution des Sicherheitsrats ergangen sei, könne sich daher auf die Prüfung erstrecken, ob die zum *ius cogens* gehörenden übergeordneten Regeln des Völkerrechts und insbesondere die zwingenden Normen zum universellen Schutz der Menschenrechte eingehalten worden seien, von denen weder die Mitgliedstaaten noch die Organe der UN abweichen dürften.<sup>2042</sup>

### (cc) Kritik

Das Gericht hat bei der Frage des Umfangs der gerichtlichen Rechtmäßigkeitskontrolle einen – von einigen gleichwohl als Sensation bezeichneten<sup>2043</sup> – Mittelweg gewählt. Während die Gemeinschaftsorgane und Großbritannien sich auf den Standpunkt gestellt hatten, die Kontrolle des Gerichts müsse

---

2038 Vgl. hierzu EuGH, Urteil vom 24.11.1992 - Rs. C-286/90(Poulsen und Diva Navigation) -, Slg. 1992, I-6019 (6052, Rn. 9).

2039 Rn. 272ff.

2040 Rn. 277.

2041 Rn. 281.

2042 Rn. 282.

2043 Möllers, FAZ vom 15.2.2006, Nr. 39, S. 39.

sich darauf beschränken, ob die für die Gemeinschaftsorgane geltenden Form-, Verfahrens- und Zuständigkeitsvorschriften eingehalten worden seien und ob die fraglichen Gemeinschaftsmaßnahmen im Hinblick auf die mit ihnen umgesetzten Resolutionen des Sicherheitsrats angemessen und verhältnismäßig seien, hielt das Gericht eine Überprüfung der Verordnung (und damit inzident der UN-Resolution) am Maßstab des zwingenden Völkerrechts für zulässig und geboten. Die Herleitung der Begrenzung der materiellen Prüfungskompetenz erscheint hierbei ausgehend von den dargelegten völker- und gemeinschaftsrechtlichen Grundsätzen grundsätzlich vertretbar – wenn auch nicht in jeder Hinsicht überzeugend. Ob die aus diesen allgemeinen Erwägungen abgeleitete Wahl des Prüfungsmaßstabes überzeugt, wird sogleich noch zu erörtern sein.

Zunächst ist festzustellen, dass das Urteil des Gerichts schon deshalb nicht überzeugt, weil das Gericht sich – wohl geleitet von dem Bestreben, den ansonsten ohne gerichtlichen Rechtsschutz dastehenden Klägern weit entgegenzukommen – nicht an seinen eigenen, abstrakt formulierten Prüfungsmaßstab des *ius cogens* gehalten, sondern potentielle Menschenrechtsverstöße geprüft hat, ohne zunächst die Frage zu entscheiden, ob und inwieweit es sich dabei überhaupt um zwingendes Recht handelt.<sup>2044</sup> Die Prüfung geht über den Standard des universellen Schutzes der zum *ius cogens* gehörenden Menschenrechte weit hinaus. So führt das Gericht zur geltend gemachten Verletzung des Eigentumsrechts aus, sofern die Achtung des Rechts auf Eigentum als Bestandteil der zwingenden Normen des allgemeinen Völkerrechts anzusehen wäre, könne jedenfalls nur ein willkürlicher Entzug dieses Rechts als Verletzung des *ius cogens* betrachtet werden. Spätestens hier hätte das Gericht es bei der Feststellung belassen müssen, das bloße Einfrieren von Vermögenswerten stelle keinen willkürlichen Eigentumsentzug, sondern eine bloße Sicherungsmaßnahme dar, die nur die Nutzung des Eigentums beschränke. Diese maßgebliche Erwägung ist für das EuG aber nur das zweite von vier unabhängigen Begründungselementen, warum die Kläger nicht willkürlich ihres Rechtes beraubt worden seien. Die Prüfung gerät sodann zu einer – ausgehend vom selbst aufgestellten Prüfungsmaßstab gerade nicht für zulässig gehaltenen – allgemeinen Recht- und Verhältnismäßigkeitsprüfung. Das EuG verweist auf die Bedeutung des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus zum Schutz des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, die in den Resolutionen vorgesehene regelmäßige Überprüfung der Sanktionsregelung sowie das im Sanktionsausschuss vorgese-

---

2044 Siehe hierzu auch Dahme, AW-Prax 2005, S. 474 (475); siehe auch Tietje/Hammelmann, JuS 2006, 299 (301): nicht unproblematisch.

hene *de-listing*-Verfahren. Das Ergebnis der Prüfung, der Tatbestand eines willkürlichen, unangemessenen oder unverhältnismäßigen Eingriffs in das Eigentumsgrundrecht der Betroffenen sei nicht erfüllt, geht damit weit über den Ausgangspunkt hinaus, es könne nur eine Überprüfung am Maßstab des *ius cogens* vorgenommen werden. Auch hinsichtlich der geltend gemachten Rechte auf Anhörung und auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz hätte es das Gericht bei der – auch zunächst getroffenen – Feststellung belassen müssen, dass diese Rechte nicht zum zwingenden Völkerrecht gehören. Stattdessen folgen unter Überschreitung der angenommenen materiellen Prüfungscompetenz seitenlange Ausführungen etwa dazu, inwieweit das formalisierte Verfahren im Sanktionsausschuss die Rechte der Kläger sachgerecht schützt, dass und warum weder der Sanktionsausschuss noch die Gemeinschaftsorgane verpflichtet waren, die Kläger vor dem Erlass der Verordnung anzuhören, und dass die Resolutionen des Sicherheitsrates angesichts regelmäßiger Überprüfung keineswegs Maßnahmen von unbegrenzter oder unbestimmter Geltungsdauer seien.

Ungeachtet dieser rechtstechnischen Mängel der konkreten Prüfung ist die Wahl des Prüfungsmaßstabes einer kritischen Würdigung zu unterziehen.<sup>2045</sup> Die sich aus dem *judicial self-restraint* auf das zwingende Völkerrecht ergebende sehr eingeschränkte gerichtliche Überprüfung der Verordnungen greift in das Recht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz ein. Den im Rahmen der Rechtfertigung eines solchen Eingriffs zu berücksichtigenden Individualinteressen der Betroffenen, die belastende Maßnahme einer gerichtlichen Überprüfung zu unterziehen und in diesem Rahmen durch ein Gericht zur Sache gehört zu werden, stehen zwar hochrangige Gemeininteressen gegenüber: das allgemeine Interesse an der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, konkreter: die Bekämpfung der Gefahren des internationalen Terrorismus, auch aus Gründen des Schutzes der Rechte anderer. Auch existieren zumindest ein Mechanismus zur regelmäßigen Überprüfung der Maßnahmen und ein formalisiertes Verfahren zur Überprüfung jedes Einzelfalls im Sanktionsausschuss. Dass damit insgesamt ein angemessener Schutz der Rechte der Betroffenen gesichert wird und deshalb eine Rechtsverletzung zu verneinen ist<sup>2046</sup>, ist aber zu bezweifeln. Zum einen ist ein politischer Sanktionsausschuss, der dem Einstimmigkeitsprinzip unterliegt, qualitativ nicht mit einem unabhängigen Gericht vergleichbar.<sup>2047</sup> Zum anderen lässt sich nicht jeder Einzelfall von vornherein mit dem Argu-

---

2045 Anders Tietje/Hamelmann, JuS 2006, 299 (301), die die Ausführungen des EuG insoweit für „überzeugend“ halten.

2046 So EuG, Urteil vom 21.9.2005 - Rs. T-306/01 (Yusuf und Al Barakaat) -, Rn. 344f.

2047 Wolfgang, AW-Prax 2005, 401.

ment der überragenden Bedeutung des Weltfriedens zurückweisen – insbesondere wenn mangels ausreichender Indizien und Beweise für eine Verbindung zu Al Qaida die Sanktionen im Einzelfall als grundrechtswidrig einzuordnen sind. Die vom EuG selbst an anderer Stelle des Urteils erkannte Lücke im gerichtlichen Rechtsschutz ist deshalb insgesamt im Ergebnis inakzeptabel. Eine individualbezogene Verordnung sperrt nach Lesart des EuG wegen des völkerrechtlichen Vorrangs europarechtliche Rechtsschutzsysteme, ohne dass auf internationaler Ebene Rechtsschutzmöglichkeiten gewährleistet wären. Die vom EuG abstrakt gewählte – konkret aber nicht eingehaltene – Beschränkung der materiellen Prüfung auf das *ius cogens* bedeutet faktisch eine Rechtsschutzverweigerung für Gelistete, die im Hinblick auf die gemeinschaftsrechtlich gewährleisteten Grundrechte nicht hinnehmbar ist. All dies zeigt im übrigen, dass der Fehler letztlich im System liegt: Hätten die UN keine namentlich individualbezogenen Sanktionen erlassen, sondern die konkrete Bestimmung der Adressaten wie bei der Resolution 1373 (2001) den Mitgliedstaaten überlassen oder aber zumindest auf internationaler Ebene gerichtlichen Rechtsschutz geschaffen, gäbe es diese Schwierigkeiten mitgliedstaatlicher/gemeinschaftsrechtlicher Rechtsschutzgewährung nicht.

#### **(dd) Eigene Lösung**

Aus den vorstehenden Gründen soll versucht werden, den Konflikt zwischen den zutreffenden völker- und gemeinschaftsrechtlichen Ausgangserwägungen des EuG und den Gesichtspunkten des individuellen (Grund-)Rechtsschutzes anders aufzulösen. Dazu sind zunächst die Grundlagen für eine Beschränkung des Prüfungsmaßstabs in den Blick zu nehmen. Dass aus dem in Art. 307 EG verankerten Völkerrechtsgrundsatz des *pacta sunt servanda*, dem gemeinschaftsrechtlichen Bekenntnis zur UN-Satzung in der Präambel des EG-Vertrages, der Völkerrechtsfreundlichkeit des Vertrages sowie dem in Art. 10 EG enthaltenen Rechtsgrundsatz der gegenseitigen Rücksichtnahme auf eine gemeinschaftsrechtliche Verpflichtung der EG(-Organe) zur Umsetzung der Sanktionsbeschlüsse des Sicherheitsrates zu schließen ist, ist bereits erörtert worden.<sup>2048</sup> Die Gemeinschaftsorgane haben die Pflicht, den Mitgliedstaaten, die der Gemeinschaft die Kompetenz zum Erlass von Wirtschaftssanktionen übertragen haben, die Erfüllung ihrer völkerrechtlichen (Alt-)Verträge zu ermöglichen und damit auch bei eigenem Tätigwerden die völkerrechtlichen (Sanktions-)Pflichten zu beachten, um die Mitgliedstaaten

---

2048 Siehe dazu oben D.II.1.b.

nicht in den Vertragsbruch zu treiben.<sup>2049</sup> EuG und EuGH stehen also grundsätzlich mittelbar im Dienst der Durchsetzung des Völkerrechts. Würde durch eine Gerichtsentscheidung ein EG-Umsetzungsakt einer UN-Resolution aufgehoben, begingen die Mitgliedstaaten eine Verletzung ihrer völkerrechtlichen Umsetzungspflichten aus der UN-Charta, die sich gem. Art. 48 SVN auch auf die Umsetzung im Rahmen der Gemeinschaft beziehen.

Diesen gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen, die UN-Sanktionen umzusetzen und das EG-Recht völkerrechtskonform auszulegen, steht eine andere gemeinschaftsrechtliche Pflicht gegenüber: die Gewährleistung eines Grundrechtsschutzes für Individuen. Deshalb kann nicht ohne weiteres aus Art. 103 SVN der Schluss gezogen werden, dass nationale Gerichte oder der EuGH die formelle und materielle Rechtmäßigkeit der Listungen grundsätzlich nicht überprüfen dürfen.<sup>2050</sup> Aus dem allein völkerrechtlich bedeutsamen, nur für die Mitgliedstaaten verpflichtenden Art. 103 SVN, der für die EG nur kraft Gemeinschaftsrechts Bedeutung erlangt, folgt insbesondere kein „Rechtmäßigkeitseffekt“ für Grundrechte, wie ihn Rat und Kommission im Verfahren T-306/01 geltend machten.<sup>2051</sup> Vielmehr kommt es vorliegend zur Konkurrenz zwischen der Treuepflicht gegenüber den Mitgliedstaaten und damit auch der Pflicht, die UN-Resolutionen zu beachten, auf der einen Seite und der unmittelbaren Grundrechtsbindung staatlicher Gewalt (aus Art. 6 Abs. 2 EU sowie allgemeinen gemeinschaftsrechtlichen Grundsätzen) auf der anderen Seite. Denn die Grundrechte gelten ungeachtet der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft.

In diesem Zusammenhang ist der Unterschied zwischen der bloßen gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtung der EG-Organe gegenüber den Mitgliedstaaten zur Beachtung der UN-Resolutionen und erstens dem – für die Mitgliedstaaten selbst geltenden – völkerrechtlichen Vorrang des UN-Rechts sowie zweitens dem Vorrang des EG-Rechts gegenüber nationalem Recht herauszustellen.<sup>2052</sup> Aus völkerrechtlicher Sicht haben die Umsetzungsverpflichtungen der Mitgliedstaaten aus Art. 25 und 48 Abs. 2 SVN nach Art. 27 WÜV Vorrang vor allen Verpflichtungen des innerstaatlichen und nach

---

2049 Petersmann ZVglRWiss 80, 1 (26f.); Klein, AVR 30 (1992), 101 (109); Osteneck, ZEuS 1998, 103 (117).

2050 So aber Albin, ZRP 2004, 71 (72).

2051 Siehe dazu ausführlich oben D.I.3.d.aa sowie D.II.3.c.bb.

2052 Siehe hierzu Jarass, Grundfragen der innerstaatlichen Bedeutung des EG-Rechts, S. 1ff.

Art. 103 SVN auch sonstigen Völkervertragsrechts (und damit auch des Gemeinschaftsrechts, was zugleich aus Art. 307 Abs. 1 EG folgt). Das Gemeinschaftsrecht entfaltet gegenüber nationalem Recht sogar weit stärkere Wirkungen als völkerrechtliche Regeln: Als supranationales, eigenständiges, autonomes Recht, das unmittelbar in jedem Mitgliedstaat<sup>2053</sup>, bei Verordnungen und Entscheidungen sogar unmittelbar gegenüber den Bürgern wirksam ist, ist das EG-Recht generell vorrangig gegenüber nationalem Recht – wobei der EuGH von einer Unanwendbarkeit der nationalen Vorschrift<sup>2054</sup>, BVerfG und BVerwG von einem Anwendungsvorrang<sup>2055</sup> ausgehen. Das UN-Recht verhält sich demgegenüber grundsätzlich indifferent zur innerstaatlichen Rechtsordnung und soll anders als das Recht einer supranationalen Organisation nicht in die staatliche Rechtsordnung unmittelbar eingreifen – in die Gemeinschaftsrechtsordnung kann es mangels Völkerrechtsbindung der EG ohnehin nicht eingreifen. Anders als nationale Gerichte an das mit Anwendungsvorrang ausgestattete Europarecht sind EuG und EuGH nicht in einem vergleichbaren Vorrangverhältnis an das Völkerrecht gebunden. Vielmehr gelten die Völkerrechtsfreundlichkeit der EG, die Treuepflicht und damit die mittelbare Bindungswirkung der UN-Resolutionen nur im Rahmen des europarechtlichen Systems und sind deshalb mit anderen gemeinschaftsrechtlichen Grundsätzen (wie etwa den Grundrechten) in Einklang zu bringen.

Damit wird über diese Gleichordnung verschiedener kollidierender Pflichten ein weiterer Aspekt angedeutet, der aus dem Blickwinkel der völkerrechtlich verpflichteten Mitgliedstaaten – die diese Pflichten qua Gemeinschaftsrechts an die Gemeinschaft weitergeleitet haben – das Verhältnis völkerrechtlicher und staatlicher Verpflichtungen unter besonderer Berücksichtigung der Grundrechte betrifft. Der Blick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Verhältnis von nationalem und Gemeinschaftsrecht, aber auch zur Rolle der EMRK, verdeutlicht das Spannungsverhältnis zwischen Grundrechtsschutz und gemeinschaftsrechtlichen/völkerrechtlichen Verpflichtungen, zwischen den auch die Grundrechte einschließenden Essentia-

---

2053 Vgl. hierzu Jarass, Grundfragen der innerstaatlichen Bedeutung des EG-Rechts, S. 67.

2054 Vgl. EuGH, Urteil vom 9.3.1978 - Rs. 106/77 (Staatliche Finanzverwaltung/Simmenthal) -, Slg. 1978, 629 (644); EuGH, Urteil vom 7.2.1991 - Rs. C-184/99 (Nimz) -, Slg. 1991, I-297 (321).

2055 BVerfG, Beschluss vom 8.4.1987 - 2 BvR 687/85 -, BVerfGE 75, 223 (244); BVerfG, Urteil vom 28.1.1992 - 1 BvR 1025/82 u.a. -, BVerfGE 85, 191 (204); BVerwG, Urteil vom 29.11.1990 - 3 C 77/87 -, NVwZ 1992, 783 (784); siehe zur h.M. vom Anwendungsvorrang auch Jarass, NJW 1990, 2420ff.

lien der eigenen Rechtsordnung und der Übertragung/Beschränkung eigener Hoheitsrechte und bietet damit auch Anhaltspunkte für die Bestimmung der Prüfungskompetenz von EuG und EuGH.

Zunächst ging das BVerfG davon aus, im Kollisionsfall dürfe es die deutschen Grundrechte gegen Gemeinschaftsrecht durchsetzen, solange auf europäischer Ebene kein von einem Parlament beschlossener Grundrechtskatalog gelte (Solange I)<sup>2056</sup>. In seiner Solange II-Entscheidung vertrat es – auch unter Bezugnahme auf die Loyalitätspflicht aus Art. 10 EG (Art. 5 EWGV a.F.) – die Ansicht, dass mittlerweile im Hoheitsbereich der Gemeinschaften ein Maß an Grundrechtsschutz erwachsen sei, das dem Grundrechtsstandard im wesentlichen gleichzuachten sei; solange die EG, insbesondere die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Gemeinschaften, einen wirksamen Schutz der Grundrechte gewährleiste, brauche das BVerfG nicht einzugreifen.<sup>2057</sup> Im Maastricht-Urteil stellte das BVerfG fest, auch Akte supranationaler Organisationen beträfen die Grundrechtsberechtigten in Deutschland und berührten damit die Gewährleistungen des Grundgesetzes (und die Aufgaben des BVerfG), die den Grundrechtsschutz in Deutschland nicht nur gegenüber deutschen Staatsorganen zum Gegenstand hätten.<sup>2058</sup> In seiner Entscheidung zur – im Gegensatz zum supranationalen Gemeinschaftsrecht allein völkerrechtlichen – EMRK, die in Deutschland im Range eines Bundesgesetzes gilt, führte das BVerfG aus, die EMRK sei bei der Interpretation des nationalen Rechts zu beachten und anzuwenden.<sup>2059</sup> Dies gelte aber nicht, wenn die Beachtung der EMRK (in der Auslegung des EGMR) gegen eindeutig entgegenstehendes, nicht konventionsgemäß auszulegendes Gesetzes- und Verfassungsrecht, namentlich gegen Grundrechte Dritter verstoße.<sup>2060</sup> Es widerspreche nicht dem Ziel der Völkerrechtsfreundlichkeit, ausnahmsweise Völkervertragsrecht nicht zu beachten, sofern nur auf diese Weise ein Verstoß gegen tragende Grundsätze der Verfassung abzuwenden sei. Denn die Völkerrechtsfreundlichkeit entfalte Wirkung nur im Rahmen des demokratischen und rechtsstaatlichen Systems des GG, das nicht auf die darin liegende Souveränität verzichte und keine jeder verfassungsrechtlichen Begrenzung und Kontrolle entzogene Unterwerfung unter nichtdeutsche Hoheitsakte wolle.<sup>2061</sup>

---

2056 BVerfG, Beschluss vom 29.5.1974 - 2 BvL 52/71 -, BVerfGE 37, 271 (285).

2057 BVerfG, Beschluss vom 22.10.1986 - 2 BvR 197/83 -, BVerfGE 73, 339 (369, 377f., 387).

2058 BVerfG, Urteil vom 12.10.1993 - 2 BvR 2134, 2159/92 -, BVerfGE 89, 155 (174f.).

2059 BVerfG, Beschluss vom 14.10.2004 - 2 BvR 1481/04 -, BVerfGE 111, 307 (317).

2060 BVerfG, Beschluss vom 14.10.2004 - 2 BvR 1481/04 -, BVerfGE 111, 307 (329).

2061 BVerfG, Beschluss vom 14.10.2004 - 2 BvR 1481/04 -, BVerfGE 111, 307 (318f.).

Die Erwägungen sind zwar nicht direkt übertragbar, weder ist die UN-Charta mit der EMRK vergleichbar, noch stellen die UN eine der EG gleichzustellende supranationale Organisation dar, die die ihr übertragenen Hoheitsrechte durch in den Mitgliedstaaten unmittelbar wirksame Rechtsakte ausüben kann, gegenüber denen ein wirksamer Grundrechtsschutz gewährleistet sein muss. Allerdings lässt sich aus der Rechtsprechung des BVerfG die allgemeine, überzeugende Erkenntnis gewinnen, dass die Offenheit einer staatlichen Ordnung für eine internationale Zusammenarbeit erfordert, dass dort ein dem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbarer Grundrechtsschutz gewährleistet ist.<sup>2062</sup> Gemeinschafts- und Völkerrecht kann deshalb ausnahmsweise außer acht gelassen werden, wenn dies zum Schutz der Grundrechte erforderlich ist.

Dieser Gesichtspunkt ist auch in einem anderen Zusammenhang geltend gemacht worden, wenn es nämlich um die gerichtliche Überprüfung von nationalen Rechtsakten geht, die detaillierte EG-Richtlinien umsetzen. Ähnlich wie die UN-Resolution verpflichtet die Richtlinie die Mitgliedstaaten, alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um das in der Richtlinie festgelegte Ziel zu verwirklichen (Art. 249 Abs. 3 EG), und ist erst nach erfolgter Umsetzung auch für den einzelnen verbindlich. Die EG-Richtlinien werden immer detaillierter gestaltet, so dass ihre Regelungsdichte nahezu verordnungsähnlichen Charakter hat.<sup>2063</sup> Zwar wird dies vielfach für zulässig gehalten<sup>2064</sup>, wirft aber Rechtsschutzprobleme auf, weil Individuen anders als Gemeinschaftsorgane und Mitgliedstaaten grundsätzlich nicht unmittelbar gegen die Richtlinien, sondern nur gegen die Umsetzungsakte klagen können. Lassen die Richtlinien aber dem Gesetzgeber faktisch keinen Spielraum bei der Umsetzung und verstößt diese gegen das nationale Recht, wird damit – vergleichbar mit der Situation bei den Klagen gegen die Verordnung Nr. 881/2002 – mittelbar auch die Richtlinie selbst angegriffen. Als – begrenzter – Prüfungsmaßstab wird hier vielfach der für die Zustimmungsgesetze geltende Kontrollmaßstab angeführt.<sup>2065</sup> Der Prüfungsmaßstab bei nationalen Umsetzungsakten reduziert sich deshalb auf die Kontrolle jener Mindestanforderungen, die zu den unverzichtbaren Bestandteilen der gel-

---

2062 Vgl. dazu auch den Beschluss des BVerfG vom 4.4.2001 - 2 BvR 2368/99 -, DVBl. 2001, 1130ff., zum Europäischen Patentamt, in dem das Gericht die Solange-II-Rechtsprechung auf die Europäische Patentorganisation überträgt.

2063 Streinz, Europarecht, Rn. 387; Magiera, Jura 1989, 595 (600).

2064 Vgl. etwa Schollmeier, JA 1990, 375 (381); s. auch EuGH, Urteil vom 14.10.1987 - Rs. 278/85 (Kommission/Dänemark) -, Slg. 1987, 4069 (4088f.).

2065 Burgi, in: Rengeling/Middeke/Gellermann, Handbuch des Rechtsschutzes in der EU, § 35 Rn. 45; Streinz, Europarecht, Rn. 210.

tenden Verfassungsordnung zählen.<sup>2066</sup> Denn die Bindungen des Grundgesetzes entfallen prinzipiell nicht deshalb, weil die entsprechenden nationalen Normen in Erfüllung gemeinschaftsrechtlicher Pflichten erlassen werden.<sup>2067</sup>

Schließlich soll noch die Rechtsprechung des EGMR in den Blick genommen werden, der sich im schon mehrfach erwähnten Verfahren *Bosphorus* mit internationalen Verpflichtungen und geltend gemachten Grundrechtsverletzungen zu befassen hatte.<sup>2068</sup> Irland, das auf der Grundlage der Jugoslawien-Sanktionen ein Flugzeug beschlagnahmt hatte, berief sich zur Rechtfertigung etwaiger Grundrechtseingriffe auf die Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen als Folge von Entscheidungen der UN und der EG.<sup>2069</sup> Die Europäische Kommission sah bei der von den Klägern geltend gemachten Überprüfung eines Rechtsaktes der Gemeinschaft auf die Vereinbarkeit mit der Konvention die Grundlagen der Gemeinschaft<sup>2070</sup>, Italien die Reaktionsfähigkeit der Staatengemeinschaft auf ernsthafte internationale Krisen gefährdet.<sup>2071</sup> Demgegenüber führte der EGMR aus, staatliches Handeln in Erfüllung gemeinschaftsrechtlicher Verpflichtungen sei solange gerechtfertigt, wie die jeweilige Organisation die Grundrechte schütze – und zwar sowohl durch materielle Regeln als auch durch ein Verfahren zur Kontrolle ihrer Einhaltung – und das in einer Art, die wenigstens als gleichwertig zu dem von der Konvention gewährten Schutz zu sehen sei.<sup>2072</sup> Die Vermutung, dass sich ein Staat den Anforderungen der Konvention nicht entzogen habe, könne aber widerlegt werden, wenn in einem bestimmten Fall anzunehmen sei, dass der Schutz von Konventionsrechten offensichtlich unzureichend sei; dann müsse das Interesse an internationaler Zusammenarbeit zurückstehen.<sup>2073</sup> Der EGMR sah den im Gemeinschaftsrecht vorgesehen Schutz der

---

2066 Burgi, in: Rengeling/Middeke/Gellermann, Handbuch des Rechtsschutzes in der EU, § 35 Rn. 45; Dörr, in: Sodan/Ziekow, VwGO- Kommentar, EVR, Rn. 516ff. (518).

2067 Burgi, in: Rengeling/Middeke/Gellermann, Handbuch des Rechtsschutzes in der EU, § 35 Rn. 42; Henrichs, EuGRZ 1990, 413 (418f).

2068 EGMR, Urteil vom 30.6.2005 - 45036/98 (*Bosphorus*) -, NJW 2006, 197, Rn. 112ff.; vgl. dazu etwa Heer-Reißmann, NJW 2006, 192ff.; Bröhmer, EuZW 2006, 71.

2069 Rn. 112ff.

2070 Rn. 122ff.

2071 Rn. 129f.

2072 Rn. 155.

2073 Rn. 156. Kritisch zu diesem Offensichtlichkeitsmaßstab unter Hinweis auf die originäre Aufgabe des Gerichtshofes, Menschenrechtsschutz zu gewährleisten: Heer-Reißmann, NJW 2006, 192 (193).

Grundrechte – nebst den gerichtlichen Kontrollmöglichkeiten – als dem der Konvention gleichwertig an.<sup>2074</sup>

Unter Berücksichtigung sämtlicher vorstehender Ausführungen ergibt sich für die Frage der materiellen Prüfungscompetenz der Gemeinschaftsgerichte mit Blick auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen ihrer Mitglieder folgende Konsequenz: Die Vorgaben des Sicherheitsrates sind zwar grundsätzlich vom EuG als Organ der Gemeinschaft zu berücksichtigen. Denn die Außerachtlassung des völkerrechtlichen Rechtsaktes ermöglicht zwar die effektive Beseitigung einer Grundrechtsverletzung, droht aber nicht nur die Einheitlichkeit des Handelns im Rahmen der Vereinten Nationen und damit die Effektivität des Friedenssicherungssystems zu zerstören, sondern begründet auch einen Völkerrechtsverstoß der Mitgliedstaaten. Die Bindungen des Gemeinschaftsrechtes, unter anderem an die Gemeinschaftsgrundrechte, entfallen aber nicht deshalb, weil die Verordnung Nr. 881/2002 und die zugehörigen Kommissionsverordnungen in Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen der Mitgliedstaaten erlassen wurden. Selbst die Mitgliedstaaten müssen Völkerrecht, das seine Wirkung nur im Rahmen des staatlichen Systems entfaltet, außer acht lassen, wenn nur so die tragenden Grundsätze der Verfassung gewahrt werden können, weil auf der internationalen Ebene ein entsprechender Grundrechtsstandard nicht gewährleistet ist. Dies gilt erst recht für die bloße gemeinschaftsrechtliche Pflicht zur Beachtung der UN-Sanktionen, die damit keinen absoluten Vorrang vor sämtlichen Normen des Gemeinschaftsrechtes genießen.

Die Kollision zwischen gemeinschaftsrechtlicher Pflicht zur Beachtung der UN-Resolutionen und den Grundrechten als allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechtes ist hier zugunsten des Grundrechtsschutzes aufzulösen, weil sonst durch eine entsprechende Beschränkung der materiellen Prüfung durch das EuG ein – aus den oben bereits dargelegten Gründen<sup>2075</sup> – nicht zu rechtfertigender Verstoß gegen den Grundsatz auf effektiven Rechtsschutz vorliegt. Auch die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus der EMRK – zu der sich auch die Gemeinschaft bekennt (vgl. nur Art. 6 Abs. 2 EU) – gebieten die Gewährleistung eines entsprechenden Grundrechtsschutzes, der auf UN-Ebene nicht existiert. Gerade weil die Vereinten Nationen weder materiell noch verfahrensmäßig einen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleisten, weil es damit auf der völkerrechtlichen Ebene an Individualrechtsschutz fehlt, dessen Garantie aber essentiell für die rechtsstaatliche Ordnung sowohl der Gemeinschaft wie auch ihrer Mitgliedstaaten ist, verlangt der

---

2074 Rn. 159ff.

2075 E.II.1.b.bb.(2)(b)(cc).

Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes, dass auf Gemeinschaftsebene die Verordnungen auf ihre Vereinbarkeit mit den (Gemeinschafts-)Grundrechten geprüft werden. Die Gemeinschaftsgerichte können sich nicht unter Berufung auf eine Entscheidung des UN-Sicherheitsrates, deren Beachtung sie den EG-Mitgliedstaaten im Wege der Loyalitätspflicht schulden, von der rechtsstaatlichen Kompetenzordnung und der Bindung an europäische Rechtsnormen und -grundsätze lösen. Es verletzt deshalb also nicht das Gebot der Gemeinschaftstreue, wenn die Gerichte ausnahmsweise die Vorgaben der UN-Resolutionen (nebst Listen des Sanktionsausschusses) nicht beachten, sofern nur auf diese Weise ein Verstoß gegen die Grundrechte als Grundlagen der Europäischen Union (Art. 6 EU) abzuwenden ist. Letztlich liegen die bei einer solchen Rechtsprechung womöglich auftretenden Effektivitätsmängel der UN-Sanktionen in dem Vorgehen der UN selbst begründet, die individuelle Regelungen getroffen haben, ohne hiergegen Rechtsschutz zu ermöglichen.

Die These, das EuG dürfe mangels eines effektiven UN-Grundrechtsschutzes die EG-Verordnungen bei Nichtigkeitsklagen Gelisteter auf ihre Vereinbarkeit mit den Gemeinschaftsgrundrechten überprüfen, ist auch nicht dem Einwand ausgesetzt, sie verstoße gegen den Grundsatz der Immunität. Der Argumentation des EuG hingegen, das letztlich eine inzidente Rechtmäßigkeitsüberprüfung der UN-Resolutionen am Maßstab des (zwingenden) Völkerrechts vorgenommen hat, könnte man die Immunität der Vereinten Nationen vor innerstaatlichen Gerichten entgegenhalten. Denn internationale Organisationen genießen wie Staaten völkerrechtliche Immunität mit der Folge, dass sie sich nicht vor Gerichten anderer Staaten oder Organisationen verantworten müssen.<sup>2076</sup> Das Gericht hatte hinsichtlich der Frage des effektiven Rechtsschutzes auch selbst geltend gemacht, dass dem Recht auf Zugang zu den Gerichten Einschränkungen aufgrund der Immunität der internationalen Organisationen immanent seien.<sup>2077</sup> Nach der hier entwickelten Lösung geht es aber nicht um eine Kontrolle der Beschlüsse der UN und damit nicht um die (Ursprungs-)Verantwortlichkeit der Vereinten Nationen, sondern allein um die Umsetzungsakte und damit um die Verantwortlichkeit des umsetzenden Staates bzw. hier der umsetzenden Organisation. Es kann deshalb auch nicht geltend gemacht werden, eine solche Prüfung eröffne die

---

2076 Vgl. dazu Möllers, FAZ vom 15.2.2006, Nr. 39, S. 39.

2077 Urteil des EuG vom 21.9.2005 - Rechtssache T-306/01 -, vgl. Rn. 343 der Begründung.

Möglichkeit, das Verfassungsrecht der internationalen Gemeinschaft in der Form des Rechts der UN-Charta zu überprüfen.<sup>2078</sup>

Weil es hier um eine Überprüfung eines Gemeinschaftsrechtsaktes geht, der, auch wenn er auf Völkerrecht zurückgeht, nur am für den Bürger geltenden Gemeinschaftsrecht gemessen werden kann, erscheint auch die Lösungsvariante nicht überzeugend, den Umfang der Überprüfung durch das EuG wie folgt zu erweitern: Auch nicht zwingend völkerrechtlich gewährleistete, aber völkergewohnheitsrechtliche Grundrechte sind in die Überprüfung einzubeziehen<sup>2079</sup> und – wie hier zur Völkerrechtmäßigkeit der UN-Resolutionen vertreten – die Rechtsakte darauf zu überprüfen, ob diese Belange vom Sicherheitsrat eingestellt und bei einer Abwägung mit dem Ziel der Friedenssicherung zu Recht zurückgestellt wurden. Ein solcher Prüfungsmaßstab würde im übrigen angesichts des insoweit anzunehmenden weiten Ermessensspielraums des Sicherheitsrats die Grundrechte faktisch kaum effektiver zur Geltung bringen können.

Weil die Mitgliedstaaten gegen ihre völkerrechtlichen (Umsetzungs-)Verpflichtungen aus der UN-Charta verstießen, wenn es dazu käme, dass die Gemeinschaftsgerichte einer Nichtigkeitsklage stattgäben, stellt sich allerdings die Frage, ob sie durch nationales Recht die UN-Resolutionen umsetzen könnten. Ausgehend von den obigen Ausführungen zu nationalen Restkompetenzen ist Art. 297 EG auch im Bereich der Wirtschaftssanktionen grundsätzlich anwendbar.<sup>2080</sup> Allerdings könnte man der Anwendbarkeit in der vorliegenden Konstellation den Kohärenzgedanken entgegenhalten.<sup>2081</sup> Dieser Frage soll jedoch nicht weiter nachgegangen werden, da insoweit im Anschluss an das Bundesverfassungsgericht davon auszugehen ist, dass völkerrechtliche Pflichten außer acht zu lassen sind, wenn ihre Beachtung gegen eindeutig entgegenstehendes Gesetzes- und Verfassungsrecht, namentlich gegen Grundrechte verstößt.<sup>2082</sup>

---

2078 So Tietje/Hamelmann, JuS 2006, 299 (301), für die Lösung des EuG, die dieses Ergebnis aber vor dem Hintergrund der unvollkommenen Struktur der Völkerrechtsordnung und ihres in weiten Bereichen dezentralen Charakters für akzeptabel halten.

2079 So wohl Bartelt/Zeitler, EuZW 2003, 712 (716).

2080 Siehe oben D.II.1.

2081 Müller-Ibold, in: Lenz/Borchardt, Art. 301 EG, Rn. 15, nimmt allerdings sogar eine Anwendbarkeit des Art. 297 EG dann an, wenn Einstimmigkeit innerhalb der GASP nicht erzielt werden kann.

2082 So BVerfG, Beschluss vom 14.10.2004 - 2 BvR 1481/04 -, BVerfGE 111, 307 (329), für die EMRK.

Die hier vertretene Auffassung einer Prüfungskompetenz des EuG auf Grundrechtsverstöße sieht sich aber vor praktische Probleme gestellt. Die Einzelfallentscheidungen, ob eine Person oder Organisation eine Friedensbedrohung darstellt und wem gegenüber die Maßnahmen zu treffen sind, sind mit einer vom politischen Entscheidungsträger vorzunehmenden – und vom Gericht grundsätzlich nicht überprüfbaren – Prognose und Wertung verbunden. Da es hierfür in den UN-Regelungen an entsprechenden abstrakten Maßstäben, d.h. präzisen Kriterien für die Aufnahme auf die Liste fehlt, ist zwar davon auszugehen, dass bei fehlenden hinreichenden Beweisen und Indizien für einen Terrorverdacht ein Grundrechtsverstoß vorliegt.<sup>2083</sup> Dabei gelten die bereits zur gerichtlichen Überprüfung im Rahmen der Verordnung Nr. 2580/2001 angedeuteten Schwierigkeiten der Aufklärung des tatsächlichen Sachverhaltes<sup>2084</sup> – und daraus folgend die Notwendigkeit, aus Gründen des Grundrechtsschutzes im Einzelfall einer Klage stattzugeben – hier in noch größerem Maße, weil die Listung auf ein intransparentes Verfahren, regelmäßig auf Initiative der erfahrungsgemäß auf besondere Geheimhaltung pochenden USA, zurückgeht. In diesem Zusammenhang sei auf die Hamburger Terroristenprozesse verwiesen, in denen die Marokkaner Motassadeq und Mzoudi aus Mangel an Beweisen vom Vorwurf der Beihilfe zum Mord in 3066 Fällen freigesprochen wurden, weil einer weiteren Aufklärung Geheimhaltungsinteressen der Exekutive entgegenstanden – Hintergrund war die Ablehnung des deutschen Rechtshilfeersuchens durch die Vereinigten Staaten, den im amerikanischen Gewahrsam befindlichen mutmaßlichen Mittäter Ramzi Binalshibh als (Entlastungs-)Zeugen zu vernehmen.<sup>2085</sup>

---

2083 Vgl. hierzu die Grundrechtsprüfung oben D.II.3.c.cc (3).

2084 Siehe dazu oben E.II.1.b.bb.(2)(a).

2085 Motassadeq war – im weltweit ersten Verfahren wegen der Terroranschläge vom 11. September 2001 – vom Hamburger Oberlandesgericht zu 15 Jahren Haft verurteilt worden. Mzoudi wurde vom selben Gericht – bei anderer Senatsbesetzung – vom identischen Vorwurf der Beihilfe zum Mord in 3066 Fällen sowie Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung (der Hamburger Terrorzelle) aus Mangel an Beweisen freigesprochen. Die Verurteilung Motassadeqs hob der BGH in seiner Revisionsentscheidung wegen fehlerhafter Beweiswürdigung auf und verwies die Sache zurück. Die Begründung ähnelte der im Fall Mzoudi, der aus Mangel an Beweisen freigesprochen worden war. Im August 2005 wurde Motassadeq, der zunächst im April 2004 infolge der Entscheidung des BGH auf freien Fuß gesetzt worden war, vom Hanseatischen Oberlandesgericht in Hamburg wegen Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung zu sieben Jahren Haft verurteilt, vom Vorwurf der Beihilfe zum Mord freigesprochen.

### cc. Vorläufiger Rechtsschutz

Im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzes ist im gemeinschaftsrechtlichen Rechtsschutzsystem als Ausfluss des Grundsatzes effektiven Rechtsschutzes sowohl der Antrag auf Vollzugaussetzung der angefochtenen Handlung (Art. 242 S. 2 EG) – Klagen haben gem. Art. 242 S. 1 EG keine aufschiebende Wirkung – als auch der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung (Art. 243 EG) möglich. Während die Vollzugaussetzung vor allem bei Nichtigkeitsklagen in Betracht kommt, werden von dem allgemeineren Rechtsbehelf der einstweiligen Anordnung alle sonstigen Maßnahmen zur vorläufigen Regelung eines streitigen Rechtsverhältnisses erfasst, für die die bloße Aussetzungsanordnung nicht ausreicht; in Zweifelsfällen können beide kombiniert werden.<sup>2086</sup> Hier ist mit Blick auf die Nichtigkeitsklagen gegen die Verordnungen in der Hauptsache der Antrag auf Vollzugaussetzung der richtige Rechtsbehelf.

Gem. Art. 242 S. 2 EG kann der Gerichtshof die Durchführung der angefochtenen Handlung aussetzen, wenn er dies den Umständen nach für nötig hält. Da diese primärrechtliche Vorschrift den einstweiligen Rechtsschutz nur rudimentär regelt, findet sich die nähere Ausgestaltung in der gerichtlichen Verfahrensordnung.<sup>2087</sup> Wie die Entscheidungskompetenz des Gerichts derjenigen im anhängigen Hauptsacheverfahren folgt, richtet sich die für die Zulässigkeit insbesondere erforderliche Antragsbefugnis ebenfalls nach der Klagebefugnis in der Hauptsache.<sup>2088</sup> Die Begründetheit setzt Dringlichkeit und Notwendigkeit der beantragten Anordnung voraus, die vom Antragsteller in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht glaubhaft zu machen sind (*fumus boni iuris*).<sup>2089</sup> Die Frage der Dringlichkeit beurteilt sich nach der Rechtsprechung der Gemeinschaftsgerichte danach, ob die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes erforderlich ist, um einen schweren und nicht wie-

2086 Wegener, in: Rengeling/Middeke/Gellermann, Handbuch des Rechtsschutzes in der EU, § 19 Rn. 7; siehe auch EuGH, Beschluss vom 28.5.1975 - Rs. 44/75 R (Könেকে)-, Slg. 1975, 637 (640); EuGH, Beschluss vom 18.10.1985 - Rs. 277 und 300/85 R -, Slg. 1985, 3491 (3494).

2087 Vgl. Art. 83 VerfO-EuGH, Art. 104 VerfO-EuG.

2088 Wegener, in: Rengeling/Middeke/Gellermann, Handbuch des Rechtsschutzes in der EU, § 19 Rn. 15f.

2089 Art. 83 § 2 VerfO-EuGH, Art. 104 § 2 VerfO-EuG; vgl. dazu EuGH, Urteil vom 8.7.1965 - Rs. 19 und 65/63 (Prakash)-, Slg. 1965, 770 (772); EuGH, Beschluss vom 26.2.1981 - Rs. 20/81 R (Arbed)-, Slg. 1981, 721 (731); EuGH, Beschluss vom 31.1.1991 - Rs. C-345/90 P-R (Europäisches Parlament./Hanning)-, Slg. 1991, I-231 (237); EuG, Beschluss vom 1.2.2001 - Rs. T-350/00 R (Free Trade Foods) -, Slg. 2001, II-493 (505, Rn. 32).

dergutzumachenden Schaden des Antragstellers abzuwenden.<sup>2090</sup> Ein finanzieller Schaden reicht grundsätzlich nur dann aus, wenn er im Fall eines Ob-siegens des Antragstellers im Hauptsacheverfahren nicht vollständig ersetzt werden könnte, wenn also ein späterer finanzieller Ausgleich nicht möglich ist.<sup>2091</sup> Das Kriterium der Notwendigkeit der Vollzugsaussetzung beurteilen die Gerichte anhand einer summarischen Prüfung der Erfolgsaussichten in der Hauptsache, wobei entscheidend auf das Kriterium der Offenkundigkeit des Rechtsverstoßes abgestellt wird.<sup>2092</sup> Im Rahmen der Gesamtprüfung verfügt das Gericht insgesamt über ein weites Ermessen bei der Bestimmung der Art und Weise, in der diese verschiedenen Voraussetzungen im Hinblick auf die Besonderheiten jedes Einzelfalls zu prüfen sind.<sup>2093</sup> Schließlich müssen die beantragten Maßnahmen vorläufig sein, dürfen also den Rechts- und Tatsachenfragen des Rechtsstreits nicht vorgreifen und die Folgen der später zur Hauptsache zu treffenden Entscheidung nicht im Voraus neutralisieren.<sup>2094</sup>

Einstweilige Rechtsschutzgesuche im Zusammenhang mit Wirtschaftssanktionen blieben bisher stets erfolglos. Lediglich im Fall zweier Import-/Exportfirmen, die sich gegen restriktive Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Jugoslawien-Embargo wandten, setzte das EuG wenige Tage nach Eingang der Klage und des Antrags auf Eilrechtsschutz den Vollzug der entsprechenden Verordnung bis zum Erlass des Beschlusses, der das Verfahrens des vorläufigen Rechtsschutzes beendet, vorübergehend aus: Die Kommission wurde verpflichtet, für jedes einzelne ihr von den Antragstellern gemeldete Import- und Exportgeschäft unverzüglich eine Genehmigung zu ertei-

---

2090 Vgl. schon EuGH, Beschluss vom 20.10.1959 - Rs. 43-45/59 R (Lachmüller) -, Slg. 1960, 1019 (1023); s. aus jüngerer Zeit etwa EuG, Beschluss vom 15.7.1998 - T-73/98 R (Prayon-Rupel) -, Slg. 1998, II-2769, Rn. 36; EuGH, Beschluss vom 18.11.1999 - C-329/99 P[R] (Pfizer Animal Health) -, Slg. 1999, I-8343 Rn 94.

2091 EuGH, Beschluss vom 25.10.1990 - Rs. C-257/90 R (Italsolar) -, Slg. 1990, I-3841 (Rn. 15); EuGH; Beschluss vom 19.10.1990 - Rs. C-358/90 R (Compagnia Italiana Alcool) -, Slg. 1990, I-4889 (Rn. 26); EuG, Beschluss vom 7.5.2002 - Rs. T-306/01 R (Aden u.a./Rat und Kommission) -, Rn. 92ff.

2092 EuGH, Beschluss vom 16.1.1975 - Rs. 3/75 R (Johnson) -, Slg. 1975, 1 (6); EuGH, Beschluss vom 12.7.1990 - Rs. C-195/90 R (Kommission./Deutschland) -, Slg. 1990, I-3351 (3357); EuGH, Beschluss vom 17.3.1986 - Rs. 23/86 R (Vereinigtes Königreich./Parlament)-, Slg. 1986, 1085 (1096).

2093 EuGH, Beschluss vom 29.1.1997 - Rs. C-393/96 P (R) (Antonissen) -, Slg. 1997, I-441 (Rn. 28).

2094 EuGH, Beschluss vom 9.7.1995 - Rs. C-149/95 P[R] (Komm./Atlantic Container) -, Slg. 1995, I-2165 (Rn. 22).

len.<sup>2095</sup> Die Antragsteller hatten geltend gemacht, seit Inkrafttreten der angefochtenen Verordnung seien ihre Firmenkonten für die Leistung und Verbuchung von Zahlungen gesperrt, wodurch ihre Geschäftstätigkeit weitgehend lahmgelegt worden sei. Wenn es nicht gelinge, den Vollzug der angefochtenen Verordnung mit sofortiger Wirkung auszusetzen, sei ihre Existenz akut bedroht.<sup>2096</sup> Durch Beschluss vom 2. August 2000 wies das Gericht dann allerdings den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zurück<sup>2097</sup>; das Rechtsmittel blieb ebenfalls erfolglos.<sup>2098</sup>

Bei den Terrorismussanktionen ist wegen der humanitären Ausnahmeregelungen die Dringlichkeit, d.h. das Erleiden schwerer und nicht wiedergutmachender Schäden fraglich – das EuG hat sie in den entsprechenden einstweiligen Rechtsschutzverfahren bisher stets verneint. Im einstweiligen Rechtsschutzverfahren der schwedischen Gelisteten machten die Antragsteller geltend<sup>2099</sup>, sie erlitten durch das Einfrieren ihrer Finanzmittel und das Verbot, ihnen künftig solche zur Verfügung zu stellen, wirtschaftlichen Schaden. Ihnen sei auch die Aufnahme und die Ausübung einer beruflichen Tätigkeit unmöglich; einer der Antragsteller sei entlassen worden. Ferner bewirkten die Sanktionen einen immateriellen Schaden. Sie seien gebrandmarkt und an den Rand der Gesellschaft gedrängt, da sie angeblich in terroristische Aktivitäten verwickelt seien. Demgegenüber argumentierten die Antragsgegner, der behauptete Schaden sei weder schwerwiegend noch irreparabel.<sup>2100</sup> Die Vermögenswerte würden zurückgegeben, wenn die gegen sie ergriffenen Maßnahmen aufgehoben seien. Der immaterielle Schaden sei nicht auf die streitigen Verordnungen, sondern auf die Aufnahme auf die Liste des Taliban-Sanktionsausschusses zurückzuführen, weshalb eine Aussetzung des Vollzugs der Verordnung den Schaden keineswegs verhindern würde. Das Gericht, das den Antrag durch Beschluss vom 7. Mai 2002 zurückwies, verneinte die Dringlichkeit und hatte damit sonstige Einwände der

---

2095 EuG, Beschluss vom 25.7.2000 - Rs. T-189/00 R (Invest Import und Export) -, ABl. C 355/24 vom 9.12.2000.

2096 EuG, Beschluss vom 2.8.2000 - Rs. T-189/00 R (Invest Import und Export) -, Slg. 2000 II-2993 (Rn. 19).

2097 EuG, Beschluss vom 2.8.2000 - Rs. T-189/00 R (Invest Import und Export) -, Slg. 2000 II-2993.

2098 EuGH, Beschluss vom 13.11.2000 - Rs. C-317/00 P(R) (Invest Import) -, Slg. 2000, I-9541.

2099 EuG, Beschluss vom 7.5.2002 - Rs. T-306/01 R (Aden u.a./Rat und Kommission) -, Rn. 72ff.

2100 Rn. 79ff.

Beteiligten nicht mehr zu prüfen.<sup>2101</sup> Auf finanzielle Schäden könnten die Antragsteller sich insoweit nicht berufen, da sie Sozialleistungen (insbesondere Sozialhilfe und Familiengeld) von den schwedischen Behörden erhielten bzw. erhalten könnten und sie deshalb keine irreparablen oder kaum wiedergutzumachenden Schäden erlitten. Damit seien sie in der Lage, die gesamten Ausgaben zu bestreiten, die unerlässlich seien, um ihre elementaren Bedürfnisse und die ihrer Familie zu befriedigen, bis die Entscheidung zur Hauptsache ergangen sei. Da der Zweck des Verfahrens der einstweiligen Anordnung nicht darin bestehe, die Wiedergutmachung eines Schadens zu gewährleisten, sondern darin, die volle Wirksamkeit des Urteils zu sichern, sei die Dringlichkeitsvoraussetzung auch nicht hinsichtlich des immateriellen Schadens gegeben, der genauso gut durch eine etwaige künftige Nichtigerklärung der Verordnung im Verfahren zur Hauptsache behoben werden könne. Auch hinsichtlich der Al Barakaat International Foundation fehle es an der Dringlichkeit. Wenn geltend gemacht werde, dass die Bank aufgrund der Durchführung der Verordnung Nr. 2199/2001 ihren Geschäften nicht mehr nachgehen könne, könne dies deshalb nicht als schwerwiegender Schaden angesehen werden, weil es sich hierbei um eine Vereinigung ohne Erwerbszweck handle. Sofern der Schaden nach dem Vorbringen der Antragsteller auch darin bestehen solle, dass Dritte nicht mehr das Geldtransfersystem der Vereinigung nutzen könnten, entstehe ein derartiger Schaden nicht der Al Barakaat International Foundation und könne daher in dem Verfahren nicht berücksichtigt werden.

Auch der vorläufige Rechtsschutzantrag des von den restriktiven Maßnahmen auf der Grundlage der Verordnung Nr. 2580/2001 betroffenen Klägers Jose Maria Sison, geboren auf den Philippinen, sowie der ihm zugerechneten philippinischen Organisation New Peoples Army (NPA) blieb erfolglos. Nach Aufnahme auf die Liste war auf Anordnung des niederländischen Finanzministeriums das gemeinsam mit der Ehefrau geführte Postbankkonto gesperrt worden. Die Stadt Utrecht, in der er lebte, stoppte die Sozialhilfeleistungen und Zahlungen an die Krankenversicherung und ordnete die Räumung der Wohnung an, die sie für ihn – der seit 1992 als Flüchtling im Sinne der Genfer Konvention anerkannt war – angemietet hatte. Er beantragte beim niederländischen Finanzministerium eine Ausnahmegenehmigung nach Art. 6 der Verordnung Nr. 2580/2001, die jedoch abgelehnt wurde. Am 6. Februar 2003 erhob er Nichtigkeitsklage und begehrte darüber hinaus Schadensersatz gem. Art. 288 EG nach billigem Ermessen (aber nicht

---

2101 EuG, Beschluss vom 7.5.2002 - Rs. T-306/01 R (Aden u.a./Rat und Kommission) -, Rn. 88ff.

unter 100.000 Euro).<sup>2102</sup> Der am 28. Februar 2003 beantragte Erlass einer einstweiligen Anordnung wurde wie schon im Fall der schwedischen Staatsangehörigen – auf den der Sison-Beschluss auch teilweise Bezug nahm – mit der Begründung abgelehnt, dass es an der Dringlichkeit fehle.<sup>2103</sup> Aus den Art. 5 und 6 der Verordnung gehe klar hervor, dass diese Verordnung dem Antragsteller nicht automatisch und endgültig die Möglichkeit nehme, auf seine eingefrorenen Gelder zuzugreifen oder Sozialfürsorgeleistungen zu erhalten. Der Antragsteller habe die Möglichkeit, bei den niederländischen Behörden eine Ausnahmegenehmigung nach Art. 5 der Verordnung zu beantragen, um so seinen notwendigen Lebensunterhalt sicherzustellen. Gegen die ablehnende Entscheidung des Finanzministeriums, die nur Art. 6 betreffe, habe er zudem die Möglichkeit, den Rechtsweg zu beschreiten. Insgesamt entstünden ihm so keine irreparablen Nachteile bis zur Entscheidung in der Hauptsache.

Eine andere Beurteilung der Dringlichkeit wird allerdings für gelistete Unternehmen gelten müssen, die mit dem Sperren ihrer finanziellen Ressourcen regelmäßig in die Insolvenz driften dürften. Auch hier wird das Gericht allerdings verlangen, dass der Antragsteller darlegt, dass die Möglichkeit, von den nationalen Behörden eine Ausnahmegenehmigung zu erhalten, und die innerstaatlichen Rechtsbehelfe, die gegen ablehnende Entscheidungen dieser Behörde zur Verfügung stehen, nicht die Abwendung eines schweren und nicht wiedergutzumachenden Schadens ermöglichen würden.<sup>2104</sup> Sodann käme es entscheidend auf die Notwendigkeit, d.h. die Erfolgsaussichten in der Hauptsache an. Da diese aber nur in bestimmten Ausnahmefällen unter bestimmten Voraussetzungen<sup>2105</sup> gegeben sein können, wird man die Offensichtlichkeit des Rechtsverstoßes nicht annehmen können. Nachdem das EuG inzwischen die Rechtmäßigkeit der Sanktionen der Verordnung Nr. 881/2002 bejaht hat, wird man eine Notwendigkeit auch nicht mehr unter dem Gesichtspunkt der „Grundsatzfragen“ geltend machen können, die der Gerichtshof dann ausreichen lässt, wenn die Offensichtlichkeit weder in der einen noch in der anderen Richtung feststellbar ist.<sup>2106</sup>

---

2102 Vgl. die Klageschrift vom 6.2.2003, ABl. C 101/41 vom 26.4.2003.

2103 Beschluss vom 15.5.2003 - T-47/03 R (Sison) -, Slg. 2003, II-2047 (Rn. 32ff.).

2104 Beschluss vom 15.5.2003 - T-47/03 R (Sison) -, Slg. 2003, II-2047 (Rn. 39).

2105 Siehe dazu oben D.II.3.

2106 EuGH, Beschluss vom 31.1.1991 - Rs. C-345/90 P-R (Europäisches Parlament ./Hanning)-, Slg. 1991, I-231 (238).

### **c. Rechtsschutz auf nationaler Ebene**

Der auf nationaler Ebene zu erlangende Rechtsschutz spielt bei erstem Hinsehen nur eine Nebenrolle. Schließlich haben die Einzelanordnungen nicht nur einen engeren Anwendungsbereich als die EG-Verordnungen, sondern gelten vor allem nur für recht kurze Zeit als Übergangsmaßnahme und sind inzwischen seit einigen Jahren gar nicht mehr erlassen worden. Doch Rechtsbehelfe im nationalen Rechtssystem spielen nicht nur hinsichtlich der Einzelanordnungen eine Rolle. Denkbar sind – dies ist in der im vorherigen Abschnitt erörterten EuG-Entscheidung *Sison* bereits deutlich geworden – auch Klagen gegen belastende Entscheidungen der nationalen Behörden, die für die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen nach den EG-Verordnungen zuständig sind. Schließlich ist die Gewährung diplomatischen Schutzes durch den Heimatstaat, der auf die Streichung von den UN-Terrorlisten abzielt, in Betracht zu ziehen. Die Betrachtung von nationalen Rechtsschutzmöglichkeiten muss – wie auch schon die Erörterung der mitgliedstaatlichen Terrorismussanktionen – im wesentlichen auf Deutschland beschränkt werden.

#### **aa. Rechtsschutz gegen Einzelanordnungen**

Bei den Anordnungen zur Beschränkung des Kapital- und Zahlungsverkehrs handelt es sich – der Rechtsform nach – um Allgemeinverfügungen, die deshalb mit der Anfechtungsklage gemäß §§ 40 Abs. 1, 42 VwGO vor den Verwaltungsgerichten angefochten werden können. Erfolgversprechend ist nach der hier vertretenen Ansicht die Berufung darauf, die auf § 2 Abs. 2 i.V.m. § 7 Abs. 1 AWG gestützten Rechtsakte, die in Wahrheit ihrem Inhalt nach Rechtsverordnungen seien, seien aus diesem Grund rechtswidrig. Abgesehen davon würden sich bei der weiteren Begründetheitsprüfung einer solchen Anfechtungsklage, mit der geltend gemacht wird, jemand stehe zu Unrecht auf der Liste, ähnliche Probleme wie bei den Nichtigkeitsklagen gegen die EG-Verordnungen stellen. Hier dürften die Ausführungen zu den gerichtlichen Kontrollkompetenzen – auch mit Blick auf das Völkerrecht – in ähnlicher Weise gelten. Eine reduzierte gerichtliche Kontrolldichte ergibt sich aus den weit gefassten Tatbestandsvoraussetzungen des § 2 Abs. 2 i.V.m. § 7 Abs. 1 AWG. Weil die Maßnahmen auf außen- und sicherheitspolitischen Einschätzungen und Prognosen beruhen, liegt die Annahme eines Beurteilungsspielraums wegen einer Prognoseentscheidung nahe.<sup>2107</sup> Selbst wenn man einen solchen aus Gründen des Grundrechtsschutzes nur in sehr engen Grenzen für zulässig hält, stellen sich Probleme der tatsächlichen

---

2107 Vgl. Kuss, Die Verwaltung 1989, 55 (66,68).

Aufklärung und damit der inhaltlichen Überprüfung des jeweiligen Einzelfalles.<sup>2108</sup> Hinsichtlich geltend gemachter Geheimhaltungsinteressen ist immerhin die Überprüfung entsprechenden Vorbringens der deutschen Behörden im Rahmen des *in-camera-Verfahrens* des § 99 VwGO möglich. Und die sicherlich vielfach fehlenden (detaillierten) Kenntnisse der nationalen Behörden über die Gründe für eine Listung müssen nicht dazu führen, dass sich die Verwaltungsgerichte zur eigenständigen vollumfänglichen Überprüfung der unbestimmten Rechtsbegriffe nicht in der Lage sehen und deshalb grundsätzlich einen Beurteilungsspielraum annehmen. Es ist vielmehr auch denkbar, dass im Einzelfall, in dem für das Gericht hinreichende Beweise und Indizien für einen Terrorismusverdacht nicht erkennbar sind, die Maßnahme als rechtswidrig angesehen wird und die Klage deshalb Erfolg hat.

### **bb. Rechtsschutz bei versagten Genehmigungen**

Neben den vorstehend erörterten Anfechtungsklagen kommen auch Verpflichtungsklagen Gelisteter in Betracht, deren Ausnahmeanträge von den hierfür zuständigen deutschen Behörden, der Deutsche Bundesbank bzw. bezüglich wirtschaftlichen Ressourcen dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA), abgelehnt worden sind. Gem. Art. 5 Abs. 2 und 3 sowie Art. 6 der Verordnung Nr. 2580/2001 können die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, in dessen Hoheitsgebiet die Vermögenswerte eingefroren sind, in den dort enumerativ aufgeführten Fällen Genehmigungen für die Verwendung eingefrorener Gelder, sonstiger Vermögenswerte oder wirtschaftlicher Ressourcen sowie für die Bereitstellung solcher Mittel erteilen. Nach Art. 2a der Verordnung Nr. 881/2002 gelten die restriktiven Maßnahmen nicht, wenn eine zuständige nationale Behörde des „betreffenden“ Mitgliedstaates auf Antrag eines betroffenen Individuums entscheidet, dass die Mittel für bestimmte enumerativ aufgeführte Zwecke erforderlich sind, und der Sanktionsausschuss hiergegen keinen Einspruch erhebt bzw. die Entscheidung billigt.

Wird im Sanktionsregime der Verordnung Nr. 2580/2001 eine Ausnahme genehmigung nach Art. 5 oder 6 abgelehnt bzw. im Geltungsbereich der Verordnung Nr. 881/2002 einem entsprechenden Antrag auf Entscheidung nach Art. 2a Abs. 1 nicht stattgegeben, kommt hiergegen in Deutschland eine Verpflichtungsklage gem. § 42 Abs. 1, 2. Alt. VwGO auf Erlass des begehrten Bescheides in Betracht. Möglich sind Klagen Gelisteter nicht nur, wenn sie die entsprechenden Anträge gestellt haben und ihnen gegenüber der ablehnende Bescheid ergangen ist. Denkbar sind auch Drittklagen Gelisteter

---

2108 Siehe dazu oben E.II.1.b.bb.(2)(a) und (b).

gegen einen nicht an sie adressierten Bescheid, wenn etwa ihrem Geschäftspartner eine beantragte Genehmigung versagt wird. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass sie gem. § 42 Abs. 2 VwGO hierdurch möglicherweise in eigenen Rechten verletzt sind. Im Rahmen des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens könnten Gelistete unter Umständen sogar die – vom nationalen Gericht ggf. gem. Art. 234 EG dem EuGH vorzulegende – Frage der Rechtswidrigkeit der zugrundeliegenden Verordnung aufwerfen.

Hinsichtlich des Ergebnisses einer erfolgreichen Klage, d.h. bei rechtswidriger Ablehnung, die den Kläger in seinen Rechten verletzt, ist zu berücksichtigen, dass nach der obigen Auslegung dieser Bestimmungen<sup>2109</sup> der Kläger grundsätzlich nur ein Bescheidungsurteil im Sinne von § 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO erlangen kann, weil die Erteilung der Genehmigung durch die Bundesbank bzw. das BAFA in deren Ermessen steht. Vielfach wird jedoch sowohl aufgrund der EG-Grundfreiheiten als auch der Grundrechte eine Ermessensreduzierung auf Null anzunehmen sein, was zu einem Verpflichtungsurteil im Sinne von § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO führt.

### **cc. Diplomatischer Schutz**

Die Gelisteten der Verordnung Nr. 881/2002 stehen vor dem Problem, dass sie nach der Rechtsprechung des EuG keinen effektiven gerichtlichen Rechtsschutz gegen die sie belastenden EG-Verordnungen erlangen können. Darüber hinaus haben die mutmaßlichen Al-Qaida-Terroristen auf UN-Ebene keine Möglichkeit, selbst eine Streichung von der Liste des Sanktionsausschusses zu erwirken, geschweige denn, eine solche gerichtlich durchzusetzen. Sie sind insoweit abhängig vom diplomatischen Schutz, den ihr Heimatstaat ihnen gewährt. In einem publik gewordenen Fall hat bereits ein belgisches Gericht unter Androhung eines Zwangsgeldes Belgien verpflichtet, beim Sanktionsausschuss die Streichung der Namen von zwei Personen aus der streitigen Liste zu beantragen<sup>2110</sup>, nachdem die belgischen Behörden die Ermittlungen längst eingestellt hatten – bewirkt hat das allerdings bisher nichts, weil die USA dem nicht zustimmen.<sup>2111</sup>

#### **(1) Grundlagen eines Anspruchs auf diplomatischen Schutz**

Zwar greifen die allein völkerrechtlich verbindlichen Rechtsakte nicht unmittelbar in die Rechte der Gelisteten ein. Die UN-Listung ist aber Grundlage für Maßnahmen in fast allen Staaten weltweit und es entspricht nicht den

---

2109 Vgl. dazu oben C.I.2.a.ee.

2110 Urteil vom 11.2.2005 in der Rs. Nabil Sayadi und Patricia Vinck/Belgischer Staat; vgl. dazu EuG, Urteil vom 12.7.2006 - Rs. T-253/02 (Ayadi) -, Rn. 150.

2111 Siehe zu diesem Fall Reckmann, FR vom 13.6.2006, Nr. 135/24, S. 1.

Grundsätzen effektiven Rechtsschutzes, den Gelisteten zuzumuten, vor derart vielen nationalen Gerichten um Rechtsschutz nachzusuchen. Die fehlenden Abwehrmöglichkeiten gegenüber den UN und der Mangel effektiven Rechtsschutzes in der Gemeinschaft könnten zu einem gerichtlich einklagbaren Leistungsanspruch, einem Anspruch auf diplomatischen Schutz gegenüber dem Heimatstaat<sup>2112</sup> mutieren. Denn allein dieser kann im formalisierten Verfahren des Sanktionsausschusses die Änderung der Liste zu erreichen versuchen. Die Gelisteten, die praktisch keine Möglichkeit haben, selbst ihre Listung gerichtlich prüfen zu lassen<sup>2113</sup>, sind also vom diplomatischen Schutz abhängig, den die Staaten ihren Staatsangehörigen gewähren. Das EuG wies in der Terrorlisten-Entscheidung *Yusuf und Al Barakaat International Foundation* darauf hin, die Betroffenen hätten – insofern nahm das Gericht auf die Ausführungen Großbritanniens in der mündlichen Verhandlung Bezug – die Möglichkeit, gestützt auf das innerstaatliche Recht oder auch unmittelbar auf die angefochtene Verordnung und die mit ihr umgesetzten einschlägigen Resolutionen des Sicherheitsrats, Klage zu erheben gegen eine etwaige missbräuchliche Weigerung der zuständigen nationalen Behörde, ihren Fall dem Sanktionsausschuss zur Überprüfung vorzulegen.<sup>2114</sup> Diesen Gesichtspunkt führte es in der Entscheidung *Ayadi*<sup>2115</sup> noch weiter aus, worauf sogleich noch im einzelnen einzugehen sein wird.

Im Völkerrecht beinhaltet der Begriff des diplomatischen Schutzes das völkerrechtliche Recht eines Heimatstaates, mit völkerrechtlich zulässigen Mitteln auf eine völkerrechtswidrige Behandlung seiner Staatsangehörigen durch einen anderen Staat zu reagieren, soweit durch diese Behandlung ein Schaden entstanden ist.<sup>2116</sup> Unabhängig davon bestehen Schutzansprüche nach innerstaatlichem Recht. Ein Anspruch der deutschen Staatsangehörigen gegen die Bundesrepublik auf Gewährung diplomatischen Schutzes wird teilweise damit begründet, dass wegen der Verankerung eines solchen Anspruchs in den Verfassungen des Bismarck-Reiches und der Weimarer Republik Verfassungsgewohnheitsrecht entstanden sei.<sup>2117</sup> Demgegenüber hat das BVerfG diesen Anspruch in Weiterentwicklung der Grundrechtslehre auf

---

2112 Grundlegend dazu Doehring, Die Pflicht des Staates zur Gewährung diplomatischen Schutzes.

2113 S. dazu auch Albin, ZRP 2004, 71 (72); Biehler, AVR 2003, 169 (180).

2114 EuG, Urteil vom 21.9.2005 - Rs. T-306/01 (*Yusuf und Al Barakaat*) -, Rn. 314, 317.

2115 EuG, Urteil vom 12.7.2006 - Rs. T-253/02 (*Ayadi*) -, Rn. 144ff.

2116 Ruffert, AVR 1997, 459 (460); Verdross/Simma, *Universelles Völkerrecht*, § 1228, S. 818; Klein DÖV 1977, 704.

2117 Geck, ZaöRV 17, 476 (508ff.); Doehring, Die Pflicht des Staates zur Gewährung diplomatischen Schutzes, S. 43ff.

die Schutzpflichten des Staates gestützt, die immer dann entstünden, wenn ein fremder Staat in die durch die deutsche Verfassung geschützten Grundrechte der deutschen Staatsbürger eingreife.<sup>2118</sup> Den Organen der Bundesrepublik obliegt von Verfassungs wegen die Pflicht zum Schutz deutscher Staatsangehöriger und ihrer Interessen gegenüber fremden Staaten.<sup>2119</sup> Der Anspruch auf diplomatischen Schutz wird also überlagert durch die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten<sup>2120</sup>: Die Grundrechte beschränken sich nicht auf den Schutz vor Hoheitsgewalt, die vom Staat selbst ausgeübt wird, sondern erstrecken sich auch auf den Schutz der dieser Hoheitsgewalt unterstellten Personen vor Eingriffen durch Organe internationaler Organisationen.<sup>2121</sup> Auch der EGMR hat diese grundrechtsdogmatischen Ansätze übernommen. In der Entscheidung *Waite und Kennedy*<sup>2122</sup> statuierte er neben der Primärpflicht der Mitgliedstaaten, Verletzungen der EMRK in ihren Rechtsordnungen zu verhindern, eine positive Pflicht, den von der EMRK garantierten Grundrechtsstandard in eine andere Rechtsordnung zu exportieren, also für einen entsprechenden Standard in von ihnen neu geschaffenen Rechtsordnungen zu sorgen.<sup>2123</sup> Es lässt sich also für – nach den Maßstäben der eigenen Rechtsordnung – grundrechtswidrige Akte internationaler Organisationen eine positive Verpflichtung des Staates begründen, die Grundrechte der eigenen Staatsangehörigen im Rahmen der völkerrechtlichen Handlungsmöglichkeiten in internationalen Organisationen geltend zu machen.<sup>2124</sup>

Zwar liegt hier keine Völkerrechtsverletzung von Individualrechten durch die UN-Resolutionen (nebst Entscheidungen des Sanktionsausschusses) vor.

---

2118 Vgl. etwa BVerfG, Beschluss vom 7.7.1975 - 1 BvR 274/72 u.a. -, BVerfGE 40, 141 (177ff.); BVerfG, Beschluss vom 13.1.1976 - 1 BvR 631/69 und 24/70 -, BVerfGE 41, 126 (182); BVerfG, Beschluss vom 16.12.1980 - 2 BvR 419/80 -, BVerfGE 55, 349 (364); ausführlich dazu Klein, DÖV 1977, 704ff.

2119 BVerfG, Beschluss vom 21.3.1957 - 1 BvR 65/54 -, BVerfGE 6, 290 (299); BVerfG, Beschluss vom 7.7.1975 - 1 BvR 274/72 u.a. -, BVerfGE 40, 141 (177ff); BVerfG, Beschluss vom 13.1.1976 - 1 BvR 631/69 und 24/70 -, BVerfGE 41, 126 (182); BVerfG, Beschluss vom 16.12.1980 - 2 BvR 419/80 -, BVerfGE 55, 349 (364).

2120 Ruffert, AVR 1997, 459 (470).

2121 So Walter, AöR 2004, 39 (63) für die Verpflichtung der Mitgliedstaaten aus Art. 1 EMRK in Auslegung des Urteils des EGMR vom 18.2.1999 (*Waite und Kennedy*, Appl. Nr. 26083/94, NJW 1999, 1173).

2122 Appl. Nr. 26083/94 vom 18.2.1999, NJW 1999, 1173; in dem Verfahren ging es um die Verweigerung arbeitsgerichtlichen Rechtsschutzes (aus Gründen der Immunität der ESA) für zwei ESA-Mitarbeiter in Deutschland.

2123 Siehe zur dogmatischen Analyse dieser Entscheidung Walter, AöR 2004, 39 (56ff.).

2124 Walter, AöR 2004, 39 (72).

Die Grundrechtsverletzungen liegen vielmehr in einem Zusammenspiel der EG-Verordnungen, die nach der Rechtsprechung des EuG auf Eingriffsebene aus völkerrechtlichen Gründen nicht hinreichend überprüft werden können, mit den Entscheidungen des Sanktionsausschusses. Auch mutiert nicht nach allgemeinen Grundsätzen des diplomatischen Schutzes eine Grundrechtsverletzung durch die Gemeinschaft zu einem Leistungsanspruch ihr gegenüber, sich positiv um die Rechte der Betroffenen im Rahmen der Vereinten Nationen zu bemühen. Da die Gemeinschaft kein UN-Mitglied ist, kann nur der Heimatstaat in die Pflicht genommen werden. Dieser ist nach deutschem Verfassungsrecht zu umfassendem grundrechtlichen Schutz verpflichtet: Die grundrechtlichen Gewährleistungen des Grundgesetzes haben den Grundrechtsschutz in Deutschland nicht nur gegenüber deutschen Staatsorganen, sondern etwa auch gegen Rechtsakte supranationaler Organisationen zum Gegenstand.<sup>2125</sup> Ferner erstrecken sich die Schutzpflichten auch darauf, Eingriffe eines fremden Staates in die durch die deutsche Verfassung geschützten Grundrechte der deutschen Staatsbürger abzuwenden, wenn dieser zu Unrecht dafür gesorgt hat, dass jemand auf die UN-Liste aufgenommen wurde bzw. sich einer Streichung widersetzt.

Diese grundrechtlichen Schutzpflichten der Bundesrepublik, sich für eine Streichung eines Staatsangehörigen von der UN-Liste einzusetzen, lassen sich sowohl aus der Eigentumsfreiheit des Art. 14 GG als auch aus dem Verfahrensgrundrecht des Art. 19 Abs. 4 GG ableiten. Art. 19 Abs. 4 GG garantiert nicht nur das formelle Recht und die theoretische Möglichkeit, die Gerichte anzurufen, sondern auch die Effektivität des Rechtsschutzes – der Bürger hat einen Anspruch auf eine tatsächlich wirksame gerichtliche Kontrolle.<sup>2126</sup> Wegen des besonderen Verhältnisses von UN, EU/EG und Bundesrepublik kann der Schutz von in Deutschland und der Gemeinschaft gewährleisteten Grundrechten des Bürgers nur dadurch gewährleistet werden, dass der Heimatstaat sich aufgrund seiner Schutzpflicht zur Verhinderung von Grundrechtsverletzungen beim Sanktionsausschuss für den Betroffenen einsetzt.

Das EuG hat in der Sache *Ayadi* den Anspruch eines Gelisteten auf diplomatischen Schutz sogar unmittelbar aus der Gemeinschaftsrechtsordnung abge-

---

2125 BVerfG, Urteil vom 12.10.1993 - 2 BvR 2134, 2169/92 (Maastricht) -, BVerfGE 89, 155 (174f.).

2126 Ständige Rspr., BVerfG, Urteil vom 19.6.1973 - 1 BvL 39/69 -, BVerfGE 35, 263 (274ff.); s. auch BVerfG, Beschluss vom 25.1.1995 - 2 BvR 2689/94 und 2 BvR 52/95 -, EWS 1995, 131 (132).

leitet.<sup>2127</sup> Da der Sanktionsausschuss die Resolutionen dahin ausgelegt habe, dass sie den Betroffenen das Recht verliehen, beim Heimatstaat einen Überprüfungsantrag mit dem Ziel der Streichung von der Liste zu stellen, sei die Verordnung Nr. 881/2002 im gleichen Sinne auszulegen und anzuwenden. Auch wenn die Gemeinschaftsverordnung im Lichte der UN-Resolutionen auszulegen ist, erscheint diese Argumentation aber deshalb zweifelhaft, weil die Verordnung keinerlei Regelungen zu Überprüfungsmechanismen enthält. Auch auf UN-Ebene sind diese nicht etwa in den – nach der Charta verpflichtenden – Resolutionen verankert, sondern allein Teil der Leitlinien, die sich der Sanktionsausschuss für seine Arbeit, die ihm vom UN-Sicherheitsrat übertragen wurde, gegeben hat.<sup>2128</sup> Ableiten kann man einen gemeinschaftsrechtlich begründeten Anspruch allenfalls aus den Gemeinschaftsgrundrechten<sup>2129</sup> im Zusammenhang mit ihrem fehlenden effektiven Schutz auf EG-Ebene.

Selbst wenn man dem EuG nicht folgt, besteht aber jedenfalls nach deutschem Recht, da weder das Gemeinschaftsrecht noch die Satzung der Vereinten Nationen einen ausreichenden Individualrechtsschutz gewährleisten, eine Pflicht des Heimatstaates, diplomatischen Schutz – bis hin zur Klage für den Bürger – zu leisten, die wiederum vom Bürger vor deutschen Gerichten einklagbar ist.<sup>2130</sup> Aus dem deutschen Rechtsstaatsprinzip lässt sich nämlich in solchen Fällen das Individualrecht ableiten, durch eine Klage den Bund zu einem bestimmten Handeln zu zwingen.<sup>2131</sup> Bei den von den Maßnahmen der Verordnung Nr. 881/2002 Betroffenen stellt sich allerdings die Frage, welchen Einsatz, d.h. welches Ausmaß an diplomatischem Schutz sie konkret verlangen und notfalls im Klagewege erstreiten können.

## **(2) Inhalt des Anspruchs auf diplomatischen Schutz**

Gegenstand des Anspruchs auf diplomatischen Schutz könnte zunächst das Bemühen des Staates sein, im Sanktionsausschuss eine Streichung von der Liste zu erreichen. Sollte dies mit Blick auf das Einstimmigkeitsprinzip scheitern, das einem einzelnen UN-Mitgliedstaat im Sanktionsausschuss die Verhinderung einer Streichung von der Liste ermöglicht, käme auch die

---

2127 EuG, Urteil vom 12.7.2006 - Rs. T-253/02 (Ayadi) -, Rn. 145.

2128 “Guidelines of the Committee for the conduct of its work” vom 7.11.2002, geändert am 10.4.2003 und 21.12.2005), [www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267\\_guidelines.pdf](http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267_guidelines.pdf). (25.3.2006).

2129 Vgl. in diese Richtung auch EuG, Urteil vom 12.7.2006 - Rs. T-253/02 (Ayadi) -, Rn. 151.

2130 So für die Bananenmarktordnung Wolfgang, ZfZ 1996, 162 (169f.).

2131 Bleckmann, EWS 1995, 213 (216).

Klageerhebung des Heimatstaates vor dem IGH gegen den Staat oder die Staaten in Betracht, die sich einer Streichung von der UN-Liste widersetzen – wobei für das Streitverfahren vor dem IGH erforderlich ist, dass sich der verklagte Staat der Zuständigkeit des Gerichtshofes unterwirft.<sup>2132</sup> Ob solche Bemühungen des Heimatstaates für den Betroffenen gerichtlich einklagbar sind, wird ebenfalls im folgenden zu erörtern sein.

Das EuG hat in seiner Terrorlisten-Entscheidung vom 12. Juli 2006 umfangreiche Ausführungen dazu gemacht, was der einzelne von seinem Staat im Rahmen des diplomatischen Schutzes im Sanktionsausschuss verlangen kann. Die Mitgliedstaaten müssten sowohl im Rahmen der Prüfung eines Antrags auf Überprüfung durch einen Gelisteten (vgl. Ziff. 8.a. der Leitlinien des Sanktionsausschusses) als auch im Rahmen der daraus möglicherweise resultierenden zwischenstaatlichen Konsultationen (vgl. Ziff. 8. b. bis e. der Leitlinien) die Grundrechte beachten.<sup>2133</sup> Sie müssten deshalb im Rahmen des Möglichen darauf achten, dass die Betroffenen ihren Standpunkt zweckdienlich gegenüber den zuständigen nationalen Stellen geltend machen könnten.<sup>2134</sup> Auch müsse den Schwierigkeiten gebührend Rechnung getragen werde, die sich für die Betroffenen bei der Sicherung eines effektiven Schutzes ihrer Rechte ergeben könnten. So dürften die Mitgliedstaaten die Einleitung des Überprüfungsverfahrens im Sanktionsausschuss nicht aus dem alleinigen Grund ablehnen, dass die Betroffenen keine genauen und erheblichen Informationen zur Stützung ihres Antrages beibringen könnten, denn diese wüssten wegen deren Vertraulichkeit nichts über die Gründe und Beweise für ihre Eintragung.<sup>2135</sup> Die Mitgliedstaaten hätten sich ferner dafür einzusetzen, dass der Fall der Betroffenen unverzüglich auf loyale und unparteiische Art dem Sanktionsausschuss zur Überprüfung unterbreitet werde.<sup>2136</sup> Auch wenn man dem EuG nicht dahin folgt, dass der Anspruch auf diplomatischen Schutz in dieser Ausgestaltung durch die Gemeinschaftsrechtsordnung gewährleistet ist, wird man die vorgenannten Gesichtspunkte jedenfalls aus nationalem Verfassungsrecht, insbesondere den Grundrechten, herleiten können.

Ob diese Bemühungen allerdings von dem betroffenen Gelisteten verwaltungsgerichtlich erstritten werden können, wie das EuG angenommen hat,

---

2132 Zu den Voraussetzungen des Streitverfahrens siehe Simma, DRiZ 2006, 181 (182ff.).

2133 EuG, Urteil vom 12.7.2006 - Rs. T-253/02 (Ayadi) -, Rn. 145.

2134 Rn. 146.

2135 Rn. 148.

2136 Rn. 149.

ist fraglich. Denn nach deutschem Recht steht das „Wie“ der Gewährung diplomatischen Schutzes im Ermessen des Staates, in dessen Rahmen er das grundrechtlich geschützte Interesse des einzelnen mit den Interessen der (deutschen) Allgemeinheit abwägen muss.<sup>2137</sup> Wegen dieses Auswahlermessens besteht keine Erfolgshaftung, sondern nur eine Bemühenslast, d.h. die Verpflichtung, die rechtlichen Gestaltungs- und Wirkungsrechte innerhalb der Organisation wahrzunehmen und so auf eine Beseitigung einer Grundrechtsverletzung hinzuwirken<sup>2138</sup>, „soweit dies möglich ist“.<sup>2139</sup> Dieses Ermessen können die Verwaltungsgerichte bei dem Versuch der gerichtlichen Durchsetzung diplomatischen Schutzes nur auf Ermessensfehler überprüfen.<sup>2140</sup> Der Staat schuldet also kein bestimmtes Ergebnis, sondern nur das Bemühen um eine möglichst weitgehende Sicherung der Grundrechte.<sup>2141</sup> Dies lässt sich allgemein damit begründen, dass der Schutzpflichtdimension der Grundrechte ein Handlungsspielraum der Staatsorgane zu ihrer Erfüllung immanent ist.<sup>2142</sup> Ferner ist zu berücksichtigen, dass im außenpolitischen Bereich den staatlichen Organen ohnehin ein breiter Raum politischen Ermessens eingeräumt ist.<sup>2143</sup> In diesem Zusammenhang muss es nach der Rechtsprechung des BVerfG deshalb der außenpolitischen Einschätzung und Abwägung der Bundesregierung überlassen bleiben, welche Maßnahmen sie für geeignet und – mit Rücksicht auf die Interessen des Betroffenen sowie auf die Belange der Allgemeinheit – für angebracht hält.<sup>2144</sup> Im Fall *Hess* hat das Bundesverfassungsgericht es abgelehnt, dem Bürger einen Anspruch auf diplomatischen Schutz durch Klage vor dem IGH zu gewähren, weil wegen der komplizierten Verhältnisse im internationalen Rechtsraum nur der Bund über die Erfolgsaussichten der einzelnen ihm durch das Völkerrecht eröffneten Verfahren der Streitbeilegung entscheiden könne.<sup>2145</sup> Es bleibt also dem Bund überlassen, über die Frage zu entscheiden, ob er dem Kläger durch rechtliche oder außerrechtliche Mittel helfen will. Dahinter stehen wohl auch die völkerrechtlichen Bedenken, eine Klage gegen einen fremden Staat

---

2137 Klein DÖV 1977, 704 (707); zu den grundrechtlichen Schutzpflichten des Staates vgl. ausführlich Stern, *Staatrecht*, Bd. III/1, S. 728ff., S. 931f.; Klein, DVBL. 1994, 489ff.

2138 Walter, AöR 2004, 39 (73).

2139 BVerfG, Beschluss vom 21.3.1957 - 1 BvR 65/54 -, BVerfGE 6, 290 (295).

2140 BVerfG, Beschluss vom 16.12.1980 - 2 BvR 419/80 -, BVerfGE 55, 349 (364f.).

2141 Walter, AöR 2004, 39 (75).

2142 Ruffert, AVR 1997, 459 (470); Klein, DVBL. 1994, 489 (496).

2143 BVerfG, Beschluss vom 7.7.1975 - 1 BvR 274/72 u.a. -, BVerfGE 40, 141 (178).

2144 BVerfG, Beschluss vom 16.12.1980 - 2 BvR 419/80 -, BVerfGE 55, 349 (366).

2145 BVerfG, Beschluss vom 16.12.1980 - 2 BvR 419/80 -, BVerfGE 55, 364 (367f.).

könne die guten Beziehungen der Bundesrepublik zu diesem anderen Staat stören.<sup>2146</sup>

Unter Umständen kommt allerdings auch im Verfassungsrecht eine Ermessensreduzierung auf Null in Betracht.<sup>2147</sup> Sie setzt jedoch voraus, dass das durch die Grundrechte geschützte Privatinteresse eindeutig entgegenstehende Interessen überwiegt. Die Annahme einer solchen Ermessensreduzierung kommt auch in der Entscheidung über die einstweilige Anordnung im Zusammenhang mit der EG-Bananenmarktordnung<sup>2148</sup> zum Tragen, in der das Bundesverfassungsgericht in einem *obiter dictum* zum Ergebnis kam, angesichts des schweren Eingriffs in ein existentielles Grundrecht des Beschwerdeführers durch die besagte Verordnung bestehe eine Verpflichtung des Bundes, bei der EG eine Ausnahme zu beantragen.<sup>2149</sup>

Für den Anspruch eines Gelisteten auf diplomatischen Schutz durch die Bundesrepublik bedeutet das: Verletzen die Sanktionsmaßnahmen möglicherweise seine Grundrechte, weil es – so jedenfalls sein sodann zu überprüfendes Vorbringen – an (hinreichenden) Beweisen und Indizien für eine Verbundenheit mit Al Qaida fehlt, gebieten es die grundrechtlichen Schutzpflichten, dass die Bundesrepublik sich für den ansonsten Rechtsschutzlosen bei den Vereinten Nationen einsetzt und mit der angestrebten Streichung von der dortigen Liste auch die entsprechende Änderung der EG-Rechtsakte bewirkt. Erscheint die Rechtmäßigkeit der Sanktionen gegen den Betroffenen objektiv fraglich, ist insoweit angesichts der durch die Maßnahmen bewirkten schwerwiegenden Grundrechtseingriffe und der fehlenden effektiven Rechtsschutzmöglichkeiten hiergegen von einer Ermessensreduzierung auf Null auszugehen. Die Feststellung des EuG, die Betroffenen müssten die Möglichkeit haben, gestützt auf das innerstaatliche Recht des Staates, Klage zu erheben gegen eine missbräuchliche Weigerung der zuständigen Behörde, den Fall dem Sanktionsausschuss vorzulegen, bzw. gegen jede anderweitige Verletzung von Verfahrensrechten, entspricht also deutschen Rechtsgrund-

---

2146 Siehe dazu Bleckmann, EWS 1995, 213 (215).

2147 Vgl. dazu etwa BVerfG, Urteil vom 25.2.1975 - 1 BvF 1 /74 u.a. -, BVerfGE 39, 1 (41ff.) zur „Fristenlösung“ bei der Abtreibung.

2148 Vgl. Verordnung (EWG) des Rates Nr. 404/93 vom 13.2.1993, ABl. EG L 47/1: Um den Absatz der EG- und AKP-Bananen in der Gemeinschaft zu gewährleisten, hat die EG mit qualifizierter Mehrheit (Deutschland hatte u.a. dagegen gestimmt) eine Marktordnung eingeführt, deren Ziel neben der Förderung der eigenen Produktion die Erschwerung der Einfuhren von Dollarbananen war. Ausführlich dazu Wolfgang, ZfZ 1996, 162ff.

2149 Bleckmann, EWS 1995, 213 (214): eine andere Erklärung für die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts bietet sich wohl kaum an.

sätzen.<sup>2150</sup> Auch die weiteren Ausführungen des EuG, die Gemeinschaftsrechtsordnung mit ihren Grundrechtsgewährleistungen gebiete es, nationale Vorschriften, die die Weigerung der nationalen Behörde, zur Sicherung des diplomatischen Schutzes tätig zu werden, von der gerichtlichen Kontrolle ausschließen, außer acht zu lassen<sup>2151</sup>, überzeugen.

Scheitert allerdings das von dem Verhalten der Mitglieder im Sanktionsausschuss – insbesondere dem ständigen Sicherheitsratsmitglied USA – abhängige Bemühen, wird man allerdings keinen gerichtlich einklagbaren Anspruch dahingehend annehmen können, dass die Bundesrepublik gegen den jeweiligen „Verweigerer“-Staat zur Durchsetzung des entsprechenden Begehrens ein Verfahren vor dem IGH anstrengt, das zudem der Unterwerfung unter die Gerichtsbarkeit durch diesen anderen Staat bedarf. Zwar scheidet eine solche Gewährung diplomatischen Schutzes nicht etwa deshalb aus, weil der Heimatstaat vor dem IGH – bei dem nach Art. 34 Abs. 1 IGH-Statut nur Staaten parteifähig sind – nicht den Sicherheitsrat oder die Vereinten Nationen an sich verklagen kann.<sup>2152</sup> Denn vorliegend geht es um einen Streit mit dem meldenden Staat bzw. dem Staat, der gegen eine Streichung stimmt.

Die Erfolgchancen eines solchen Vorgehens vor dem IGH erscheinen aber eher gering – weshalb dem Bund im Rahmen seines Auswahlermessens die Entscheidung überlassen bleiben muss, ob er gleichwohl diesen Weg einschlägt.<sup>2153</sup> Staaten, die zuvor der Aufnahme auf die Liste zugestimmt haben, könnten sich darauf berufen, nach dem Grundsatz des *venire contra factum proprium* von ihrer Auffassung nicht abgehen zu können. Etwas anderes könnte nur gelten, wenn es aufgrund neuerer Erkenntnisse zu einer anderen Sach- und Rechtslage gekommen ist. Insoweit stellt sich aber ohnehin das Problem, dass dem Sicherheitsrat hinsichtlich der Sachverhaltswertung, ob jemand zu Recht auf der Liste des Sanktionsausschusses steht, weil bei ihm eine Verbindung zu Al Qaida, Bin Ladin oder den Taliban anzunehmen ist, ein großer Spielraum zukommt. Diese Einschätzungsprärogative wird man dann auch den Mitgliedern des Sanktionsausschusses jeweils zuerkennen müssen. Widerlegen neue Erkenntnisse die Sachverhaltswürdigung nicht eindeutig, dürfte das ablehnende Verhalten des Mitgliedstaates angesichts

---

2150 Vgl. zum Klagerecht zur Durchsetzung diplomatischen Schutzes auch Wolfgang, ZfZ 1996, 162 (169f.).

2151 Rn. 152.

2152 So aber Biehler, AVR 2003, 169 (180).

2153 Zur Verneinung eines Anspruchs auf eine bestimmte Art und Weise der Gewährung diplomatischen Schutzes vgl. Bleckmann, EWS 1995, 213 (215).

des Bewertungsspielraums wohl nicht vorwerfbar sein. Es könnte auch erwogen werden, für diesen Staat und sein Verhalten im Sanktionsausschuss ebenso wie für den Sicherheitsrat nur das *ius cogens* als Maßstab zugrunde zu legen – mit der Folge, dass eine Völkerrechtswidrigkeit auch bei unbegründetem Terrorverdacht nicht festgestellt werden könnte. Schließlich sind angesichts der nur vagen und unzureichenden Kriterien der Resolution 1390 (2002) für eine Listung die Grenzen fließend zur Frage, ob schon vereinzelte Indizien einer entfernten Verbindung zu Al Qaida für die Aufnahme auf die Terrorliste ausreichen dürfen, wovon die Resolution 1617 (2005) ausgeht. Weil spätestens an diesem Punkt die Resolutionen selbst Gegenstand des Verfahrens wären, ergibt sich die Schwierigkeit, dass bisher ungeklärt ist, ob eine inzidente Überprüfung von Resolutionen des Sicherheitsrates durch den IGH überhaupt zulässig ist, was nicht nur mit der allgemeinen Frage der Justiziabilität, sondern auch mit dem Verhältnis der Kompetenzen von Sicherheitsrat und IGH zusammenhängt.<sup>2154</sup> Weder Wortlaut der Charta noch IGH-Statut beantworten diese Frage<sup>2155</sup>, die in der Literatur höchst umstritten ist.<sup>2156</sup> Auch der IGH hat sich bisher nicht klar hierzu positioniert.<sup>2157</sup>

---

2154 Martenczuk, Rechtsbindung und Rechtskontrolle des Weltsicherheitsrates, S. 87.

2155 Bauer, Effektivität und Legitimität, S. 232 m.w.N.

2156 Vgl. hierzu etwa Alvarez, AJIL 90 (1996), 1ff.; Bauer, Effektivität und Legitimität, S. 232ff.; Franck, AJIL 86 (1992), 519ff.; Herdegen, Die Befugnisse des UN-Sicherheitsrates, S. 38; Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 440ff.; Gading, Der Schutz grundlegender Menschenrechte durch militärische Maßnahmen des Sicherheitsrates, S. 57ff.; Martenczuk, Rechtsbindung und Rechtskontrolle des Weltsicherheitsrates, 1996, S. 67ff.; Herbst, Rechtskontrolle des UN-Sicherheitsrates, S. 387ff.; Schilling, AVR 33 (1995), 67 (97); Seidl-Hohenveldern/Stein, Völkerrecht, Rn. 1734. Gegen eine Überprüfung wird neben praktischen Erwägungen insbesondere die gegenseitige Autonomie der Organe der Vereinten Nationen sowie der politische Charakter und die ansonsten bestehende ständige Ungewissheit der Wirksamkeit von Resolutionen angeführt. Die Befürworter machen geltend, die Verneinung einer Prüfungscompetenz sei Rechtsverweigerung, deren Verbot aber zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen im Sinne des Art. 38 Abs. 1 c) des IGH-Statuts gehöre. Teilweise wird auch nur eine eingeschränkte Rechtmäßigkeitsprüfung dergestalt befürwortet, dass die Maßnahmen nur auf offensichtliche Verstöße gegen die durch die Charta sowie grundlegende Grundsätze des Völkerrechts gesetzten äußeren Grenzen der Befugnisse des Sicherheitsrates überprüft werden könnten.

2157 Vgl. dazu Bauer, Effektivität und Legitimität, S. 24; s. auch Szasz, AJIL 2002, 901 (904), der aus dem Namibia-Gutachen (ICJ Reports 1971, 16ff.) den Schluss zieht, der IGH habe angedeutet, dass Entscheidungen des Sicherheitsrates Gegenstand gerichtlicher Kontrolle sein könnten. Aus der Entscheidung im Lockerbie-Verfahren (ICJ Reports 1992, 3ff.), in der der Gerichtshof den libyschen Antrag im Zusammenhang mit der Resolution 748 (1992) aus anderen Gründen ablehnte als den von Libyen gegen die Resolution vorgebrachten Argumenten, wird teilweise geschlos-

Angesichts dieser Unwägbarkeiten kann aber eine Verpflichtung der Bundesrepublik nicht angenommen werden, ein Streitverfahren vor dem IGH anzustrengen, das die UN-Resolution selbst (und ihre Rechtmäßigkeit) nicht wird ausblenden können.

#### **dd. Klage gegen Meldestaat**

Schließlich kommt eine Klage Gelisteter gegen den Staat in Betracht, der die Aufnahme auf die Liste des Sicherheitsrates bzw. seines Sanktionsausschusses betrieben hat – was auch die USA im Laufe der Diskussionen um den Rechtsschutzstandard vorschlugen.<sup>2158</sup> Der Einwand, dies sei schon deshalb nicht möglich, weil der einzelne in der Regel keine Kenntnis darüber erhalte, auf wessen Betreiben hin er auf die Liste gelangte<sup>2159</sup>, ist weitgehend theoretischer Natur, weil in fast allen Fällen dies die USA sind. Darüber hinaus könnte der Heimatstaat aufgefordert werden, im Wege diplomatischen Schutzes den Verursacher zu ermitteln und mitzuteilen. Da in dem Staat selbst geklagt wird, kann unter Umständen bestmöglich den eigenen Sicherheitsinteressen am Schutz geheimdienstlicher Informationen Rechnung getragen werden.<sup>2160</sup> Gleichwohl ist auch diese Rechtsschutzmöglichkeit keinesfalls der „Königsweg“.<sup>2161</sup> Denn hierfür wäre erforderlich, dass auch tatsächlich ein effektiver Rechtsschutz, vor allem in den USA, gewährleistet wird. Daran bestehen in dem hier gegenständlichen Bereich der Terrorismusbekämpfung erhebliche Zweifel. Sie ergeben sich zum einen aus dem der Exekutive traditionell eingeräumten äußerst weiten Ermessensspielraum bei der Durchführung außenpolitischer Maßnahmen (*executive prerogative*)<sup>2162</sup> und zum anderen aus dem hohen Stellenwert der Terrorbekämpfung in den USA und dem demgegenüber eher geringen Wert von Freiheitsrechten. Solche Klagen erscheinen schließlich deshalb wenig attraktiv, da sie sich als kostenintensiv und kompliziert gestalten dürften.<sup>2163</sup>

---

sen, der IGH habe implizit festgestellt, die umstrittenen Maßnahmen seien „intra vires“ gewesen (Bauer, Effektivität und Legitimität, S. 243 ff.; Franck, AJIL 1992, 519 (521f.)).

2158 Bartelt/Zeitler, EuZW 2003, 712 (717).

2159 So aber Albin, ZRP 2004, 71 (73); Bartelt/Zeitler, EuZW 2003, 712 (717).

2160 So auch Biehler, AVR 2003, 169 (180).

2161 Kritisch insoweit auch Albin, ZRP 2004, 71 (73); Bartelt/Zeitler, EuZW 2003, 712 (717).

2162 Vgl. hierzu Siebelt, FS Hahn, 481(490); Biehler, AVR 2003, 169 (181).

2163 Albin, ZRP 2004, 71 (73).

## 2. Rechtsschutzmöglichkeiten Dritter

Auch Dritte, etwa Geschäftspartner von Gelisteten, könnten Belastungen ihrerseits zum Anlass für Rechtsschutzbegehren gegen die sie beeinträchtigenden Rechtsakte nehmen. Denkbar sind zunächst Nichtigkeitsklagen gegen die EG-Verordnungen. Daneben kommen vor allem Klagen im Fall versagter Ausnahmegenehmigungen in Betracht.

### a. Rechtsschutz im Rahmen der EU

Auch wenn Nichtigkeitsklagen Dritter gegen die nach der hier vertretenen Auffassung insoweit rechtmäßigen EG-Verordnungen Nr. 2580/2001 und 881/2002 unbegründet wären, soll im folgenden auf die – vorgeschaltete – Zulässigkeit solcher Klagen näher eingegangen werden. Bei von Dritten zu erhebenden Nichtigkeitsklagen stellt sich nämlich schon das Problem der Klagebefugnis, also der unmittelbaren und individuellen Betroffenheit gem. Art. 230 Abs. 4 EG. Während die unmittelbare Betroffenheit schon bejaht werden kann, wenn – wie auch hier hinsichtlich der in den Verordnungen enthaltenen Ge- und Verbote – kein weiterer Vollzugsakt erforderlich ist, ist die individuelle Betroffenheit das Erfordernis, das den Kreis der Klagebefugten wesentlich einschränkt. Unternehmen oder sonstige Dritte müssten von dem Verbot, Gelisteten Zugriff auf die eigenen Vermögenswerte und sonstigen Ressourcen zu ermöglichen sowie ihnen dergleichen nicht bereit zu stellen, individuell betroffen sein. Nach den allgemeinen Kriterien müsste die Verordnung den Kläger wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder besonderer, ihn aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebender Umstände berühren und ihn daher in ähnlicher Weise individualisieren wie einen Adressaten.<sup>2164</sup>

Der EuGH entschied im Klageverfahren einiger Vermarktungsgesellschaften gegen die Bananenmarktordnung, den Importeuren fehle die Klagebefugnis. Sie seien nur in ihrer objektiven Eigenschaft als Wirtschaftsteilnehmer im Sektor der Vermarktung von Drittländersbananen betroffen.<sup>2165</sup> Auch die Klage einer Fischfang-Reederei, die sich gegen eine Verordnung wandte, nach der in festgelegten Gebieten der Einsatz bestimmter Schleppnetze verboten wurde, wies der EuGH als unzulässig ab.<sup>2166</sup> Er hob damit eine anderslautende Entscheidung des EuG auf und bestätigte zugleich seine Entscheidung

2164 Ausführlich dazu oben E.II.1.b.bb.(1).

2165 EuGH, Beschluss vom 21.6.1993 - Rs. C-286/93 (Atlanta u.a.) -, EuZW 1993, 486. Die gleichzeitig erhobene Schadensersatzklage ist vom EuGH allerdings für zulässig erachtet worden. Siehe dazu Wolffgang, ZfZ 1996, 162 (166).

2166 Urteil vom 1.4.2004 - Rs. C-263/02 P. (Jégo-Quérel) -, NJW 2004, 2006.

zulasten bestimmter Olivenölerzeuger (*Unión de Pequeños Agricultores*), Art. 230 Abs. 4 EG sei zwar im Lichte des Grundsatzes eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes auszulegen, jedoch könne dies nicht zum Wegfall der ausdrücklich im EG-Vertrag vorgesehenen Voraussetzung der individuellen Betroffenheit führen.<sup>2167</sup> Das EuG hatte zugunsten der Fischfang-Reederei angenommen, eine individuelle Betroffenheit sei bereits dann gegeben, wenn eine allgemein geltende, den einzelnen unmittelbar betreffende Bestimmung ihre Rechtsposition unzweifelhaft und gegenwärtig beeinträchtigt, in dem sie ihre Rechte einschränke oder ihr Pflichten auferlege und andernfalls kein wirksamer Rechtsschutz erzielt werden könne.<sup>2168</sup> Das EuG nahm dabei den Fall einer umsetzungsfreien Verordnung in den Blick, bei der ein die Vorlage nach Art. 234 EG ermöglichendes nationales Gerichtsverfahren kaum oder gar nicht möglich ist.

Ähnliches gilt auch hier: Die Verordnungen Nr. 2580/2001 und Nr. 881/2002 wenden sich – von den namentlich genannten Individuen abgesehen – abstrakt an unbestimmte Personengruppen und gelten für objektiv bestimmte Sachverhalte und haben damit ihrem Wesen nach allgemeine Geltung. Dritte, die nicht auf den Listen der Verordnungen Nr. 2580/2001 und 881/2002 aufgeführt, aber an die darin enthaltenen Ge- und Verbote unmittelbar ohne weiteren nationalen Umsetzungsakt gebunden sind, befinden sich in einer objektiv umschriebenen Situation, die mit derjenigen aller übrigen Wirtschaftsteilnehmer vergleichbar ist, die gegenwärtig oder in Zukunft in Geschäftsbeziehungen zu Gelisteten treten könnten. Die Verordnungen betreffen Dritte daher nur in ihrer objektiven Eigenschaft als Wirtschaftsteilnehmer. Die fehlende individuelle Betroffenheit gilt sogar für Personen und Organisationen, die zwar nicht auf der Liste, aber in einem besonderen Näheverhältnis zu Gelisteten stehen. In der Entscheidung bezüglich der Klagen von PKK und Kurdischem Nationalkongress (KNK) gegen die Aufnahme der PKK auf die Liste zur Verordnung Nr. 2580/2001 wies das EuG darauf hin, dass das Verbot, der PKK Gelder zur Verfügung zu stellen, allgemeine Geltung habe und den KNK wie alle anderen Personen in der Gemeinschaft zwingt, das mit der Aufnahme auf die Liste hinsichtlich der PKK aufgestellte Verbot zu beachten.<sup>2169</sup> Dass der KNK die Folgen die-

---

2167 EuGH, Urteil vom 25.7.2002 - Rs. C-50/00 P (*Unión de Pequeños Agricultores*) -, Slg. 2002, I-6677.

2168 EuG, Urteil vom 3.5.2002 - Rs. T-177/01 (*Jégo-Quéré/Kom*) -, Slg. 2002, II-2365; kritisch dazu Schneider, NJW 2002, 2927, der von der „Geburtsstunde der Verfassungsbeschwerde auf europäischer Ebene“ spricht (2928).

2169 Vgl. EuG, Beschluss vom 15.2.2005 - Rs. T-229/02 (*PKK und KNK gegen Rat*) -, Rn. 52.

ses Verbotes aufgrund der politischen Ansichten möglicherweise mehr als andere spüre, führe nicht zu einer Individualisierung. Dass ein Rechtsakt mit allgemeiner Geltung für die verschiedenen Rechtssubjekte, für die er gelte, konkrete unterschiedliche Auswirkungen haben könne, hebe diese Rechtssubjekte nicht aus dem Kreis aller übrigen betroffenen Personen heraus, da die Anwendung des Rechtsaktes aufgrund einer objektiv bestimmten Situation erfolge.<sup>2170</sup>

Die Verneinung der individuellen Betroffenheit wirft allerdings Fragen hinsichtlich des national und gemeinschaftsrechtlich gewährleisteten effektiven Rechtsschutzes auf. Wie bei der Festlegung von Mindestmaschenöffnungen in Fischernetzen im Fall *Jégo-Quééré* fehlt es auch bei den Terrorismussanktionen wie bei allen Verordnungen, die ein bestimmtes Verbot enthalten oder den gesetzlichen Rahmen erlaubter Tätigkeiten verändern<sup>2171</sup>, regelmäßig an Durchführungsmaßnahmen, die die Grundlage für eine Klage bei den nationalen Gerichten sein könnten. Auch wenn die Möglichkeit, sich vor den nationalen Gerichten nach einer Verletzung der unmittelbar wirksamen Bestimmungen und einem sodann eingeleiteten Verfahren auf deren Rechtswidrigkeit zu berufen<sup>2172</sup>, im Hinblick auf die Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes problematisch ist, vermag dies aber nichts daran zu ändern, dass es in solchen Fällen an der Voraussetzung der individuellen Betroffenheit fehlt, die Art. 230 Abs. 4 EG für die Zulässigkeit der Nichtigkeitsklage fordert.<sup>2173</sup>

Der EuGH führte insoweit in der oben erwähnten Entscheidung *Jégo-Quééré* – unter Wiederholung und Fortführung seiner Urteilsbegründung in der Sache *Unión de Pequeños Agricultores*<sup>2174</sup> – aus, eine Nichtigkeitsklage stehe einem einzelnen, der sich gegen eine Handlung mit allgemeiner Geltung wie eine Verordnung wende, die ihn nicht in ähnlicher Weise individualisiere wie einen Adressaten, auch dann nicht offen, wenn nach einer konkreten Prüfung der nationalen Verfahrensvorschriften dargetan werden könnte, dass diese es dem einzelnen nicht gestatteteten, im Mitgliedstaat eine Klage zu erheben, mit der er die Gültigkeit der Gemeinschaftshandlung in Frage stellen könnte. Denn sonst müsse der Gemeinschaftsrichter das nationale Verfahrensrecht prüfen und auslegen. Eine Nichtigkeitsklage vor dem Gemein-

2170 Vgl. EuG, Beschluss vom 15.2.2005 - Rs. T-229/02 (PKK und KNK gegen Rat) -, Rn. 52.

2171 Siehe dazu auch von Danwitz, NJW 1993, 1108 (1112).

2172 EuG, Urteil vom 3.5.2002 - Rs. T-177/01 (*Jégo-Quééré*) -, Slg. 2002, II-2365 Rn. 45.

2173 So auch Schneider, NJW 2002, 2927 (2928).

2174 EuGH, Urteil vom 25.7.2002 - Rs. C-50/00 P (*Unión de Pequeños Agricultores*) -, Slg. 2002, I-6677.

schaftsrichter sei auch im Lichte des Grundsatzes eines effektiven Rechtsschutzes deshalb selbst dann nicht möglich, wenn sich ergäbe, dass der einzelne nach den nationalen Verfahrensvorschriften erst dann die Gültigkeit der Gemeinschaftshandlung in Frage stellen könne, wenn er dagegen verstoßen habe. Eine andere Auslegung verstoße gegen die ausdrücklich im Vertrag vorgesehene Voraussetzung der individuellen Betroffenheit. Eine grundlegende Änderung des Rechtsschutzverfahrens sei aber den Mitgliedstaaten im Vertragsänderungsverfahren vorbehalten<sup>2175</sup>, deren Sache es auch sei, ein System von Rechtsbehelfen und Verfahren vorzusehen, mit dem die Einhaltung des Rechts auf effektiven Rechtsschutz gewährleistet werden könne.<sup>2176</sup>

Diese restriktive Linie des EuGH, bei der sich das Gericht auf den „eindeutig engen Wortlaut“ beruft, ist immer wieder kritisiert worden.<sup>2177</sup> So ist etwa – so letztlich auch vom EuG – dem eine teleologische, erweiterte Auslegung des Art. 230 Abs. 4 EG entgegengestellt worden, die von dem Ziel geleitet wird, prozessuale Lücken im Rechtsschutzsystem des Vertrags zu schließen und so den Umfang des gerichtlichen Schutzes an die Ausweitung der Befugnisse der Gemeinschaftsorgane anzupassen.<sup>2178</sup> Dafür lässt sich zwar anführen, dass der EuGH schließlich unter Berufung auf den Charakter der EG als Rechtsgemeinschaft den Grundsatz aufgestellt hat, es müsse stets eine Möglichkeit der gerichtlichen Durchsetzung für gemeinschaftsrechtlich begründete Rechtspositionen bestehen.<sup>2179</sup> Allerdings darf – insoweit ist der neueren Rechtsprechung des EuGH zuzustimmen – eine solche grundrechtskonforme Auslegung nicht dazu führen, dass eine vertraglich festgelegte Voraussetzung (die der individuellen Betroffenheit) wegfällt und damit der vom Vertrag selbst letztlich nur schwach ausgestaltete Individualrechtsschutz<sup>2180</sup> durch eine die vertraglichen Befugnisse überschreitende Auslegung der Gemeinschaftsgerichte erheblich ausgeweitet wird. Auch ist in der

---

2175 Siehe hierzu auch EuGH, Urteil vom 25.7.2002 - Rs. C-50/00 P (UPA/Rat) -, Slg. 2002, I-6677.

2176 EuGH, Urteil vom 1.4.2004 - Rs. C-263/02 P. (Jégo-Quérel) -, NJW 2004, 2006. So auch schon EuGH, Urteil vom 25.7.2002 - Rs. C-50/00 P (Unión de Pequeños Agricultores) -, Slg. 2002, I-6677, Rn. 41.

2177 Vgl. etwa Calliess, NJW 2002, 3577 (3579).

2178 Vgl. etwa Bleckmann, FS Menger, S. 871 (873f., 882ff.); von Danwitz NJW 1993, 1108 (1113ff.); siehe auch Calliess, NJW 2002, 3577 (3580f.) unter Bezugnahme auf Generalanwalt Jacobs, Schlussanträge vom 21.3.2002 - Rs. C-50/00 P (Unión de Pequeños Agricultores) -, Slg. 2002, I-6677 (Rn. 75).

2179 Vgl. EuGH, Urteil vom 23.4.1986 - Rs. 294/83 (Les Verts/Parlament) -, Slg. 1986, 1339 (Rn. 23).

2180 Siehe dazu auch Bleckmann, EWS 1995, 213 (214).

Literatur bereits zutreffend darauf hingewiesen worden, dass eine inzidente Überprüfung einer Verordnung auf dem Weg über die nationalen Gerichte nicht nur nach einem Verstoß gegen die Verordnung möglich ist, sondern auch auf dem Weg der vorbeugenden Feststellungsklage gegenüber der zur Durchsetzung zuständigen nationalen Behörde.<sup>2181</sup> Schließlich bleibt den Betroffenen – zwar nicht zur Beseitigung, aber zur Kompensation von Freiheitseingriffen – die Möglichkeit, vor dem EuGH eine Klage auf Schadensersatz zu erheben – nicht allein, um Schadensersatz zu erlangen, sondern auch, um eine zumindest inzidente Überprüfung der Verordnungen zu erreichen.<sup>2182</sup> Ergänzend sei darauf verwiesen, dass eine Erweiterung des direkten Rechtsschutzes nach Art. 230 Abs. 4 EG als nachteilige Konsequenz zugleich eine Anwendung der nach den Klägern eines EuGH-Verfahrens benannten „*Deggendorf-Regel*“<sup>2183</sup> mit sich bringen könnte, die als Präklusionsregel bei Nichtnutzung einer möglichen Nichtigkeitsklage gegen einen Rechtsakt der Gemeinschaft eine spätere inzidente Überprüfung versagt.<sup>2184</sup>

Vorliegend kommt noch eine weitere, naheliegendere Möglichkeit in Betracht, effektiven (nationalen) Rechtsschutz zu erlangen, auf die im folgenden Abschnitt noch näher einzugehen sein wird: Dritte könnten eine Ausnahmegenehmigung beantragen, nach Verweigerung einer solchen gegen diesen Verwaltungsakt vorgehen und sodann die – vom nationalen Gericht ggf. vorzulegende – Frage der Rechtswidrigkeit der zugrundeliegenden Verordnung geltend machen.

### **b. Rechtsschutz auf nationaler Ebene**

Auf nationaler Ebene kommen Verpflichtungsklagen Dritter gem. § 42 Abs. 1, 2. Alt. VwGO auf Erlass des begehrten Bescheides in Betracht, wenn zuvor die entsprechenden Ausnahmeanträge von den hierfür zuständigen deutschen Behörden (Deutsche Bundesbank bzw. BAFA) abgelehnt worden sind. Möglich sind solche Klagen – hier gilt das für Gelistete Ausgeführte entsprechend – nicht nur bei an sie adressierten Bescheiden, sondern bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 42 Abs. 2 VwGO auch in Fällen, in denen

2181 Gundel, in: Ehlers (Hrsg.): Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 19 Rn. 30.

2182 Von Bogdandy, JuS 1990, 872 (873); Epping, Außenwirtschaftsfreiheit, S. 588; Gilsdorf, in: van Gerven/Zuleeg (Hrsg.), Sanktionen als Mittel zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts, S. 125.

2183 Vgl. EuGH, Urteil vom 9.3.1994 - Rs. C-188/92 (Textilwerke Deggendorf) -, Slg. 1994, I-833 (853).

2184 Siehe hierzu im Einzelnen Gundel, in: Ehlers (Hrsg.): Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 19 Rn. 31 m.w.N.

ihrem (gelisteten) Geschäftspartner eine beantragte Genehmigung versagt wird. Gemäß Art. 5 Abs. 2 der Verordnung Nr. 2580/2001 können die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten in den dort enumerativ aufgeführten Fällen Genehmigungen etwa für Zahlungen an Gelistete erteilen. Ferner sind nach Art. 6 der Verordnung Ausnahmegenehmigungen für die Bereitstellung von Mitteln oder Erbringung von Finanzdienstleistungen an Gelistete möglich. Wie bereits ausgeführt, steht die Erteilung dieser Genehmigungen aber grundsätzlich im Ermessen der Bundesbank bzw. des BAFA.

Dieser Rechtsschutzweg erweist sich allerdings im Bereich der Verordnung Nr. 881/2002 problematisch. Die Ausnahmebestimmung des Art. 2a der Verordnung Nr. 881/2002 ist enger – insbesondere fehlt eine dem Art. 6 der Verordnung Nr. 2580/2001 vergleichbare allgemeine Ausnahmemöglichkeit. Die Tatbestände des Art. 2a sind hingegen allein auf die Gelisteten und ihre humanitären Bedürfnisse zugeschnitten. Auch wenn die Vorschrift von „einer betroffenen natürlichen oder juristischen Person“ spricht, was im Zusammenhang mit den Tatbestandsvoraussetzungen der Buchstaben i) bis iv) wohl die humanitär Bedürftigen meint, erscheint es aber nicht ausgeschlossen, dass auch Dritte beantragen, einem Gelisteten für Grundaussgaben oder für die Deckung außerordentlicher Ausgaben Vermögenswerte zur Verfügung stellen zu dürfen. Jedenfalls bleibt ihnen grundsätzlich die Möglichkeit, bei entsprechenden ablehnenden Entscheidungen gegenüber Gelisteten hiergegen gerichtlich vorzugehen. Eine Ausnahmegenehmigung im Interesse eines Dritten, etwa zur Abwicklung einer unternehmerischen Geschäftsbeziehung, ist hiernach aber ausgeschlossen. Die nationalen Rechtsschutzmöglichkeiten, insbesondere die Möglichkeiten zur inzidenten Überprüfung der Verordnungen über das Vorlageverfahren nach Art. 234 EG, sind damit – wie die primären Rechtsschutzmöglichkeiten insgesamt – sehr begrenzt. Nicht unerwähnt bleiben sollen allerdings die möglichen Verpflichtungsklagen bei im Rahmen der ministeriellen Einzelanordnungen versagten Genehmigungen.

### **3. Ergebnis**

Die vorstehenden Erörterungen haben gezeigt: Zwar können die Gelisteten der Verordnung Nr. 2580/2001 bei einer gemeinschaftsrechtskonformen Auslegung des Art. 46 EU Rechtsschutz vor dem EuG – bei allerdings aufgrund eines Beurteilungsspielraums des Rates eingeschränkter gerichtlicher Kontrolle – erhalten. Auch können sämtliche auf den Listen aufgeführten Personen ebenso wie betroffene Dritte, denen es auf EG-Ebene an der Klagebefugnis für eine Nichtigkeitsklage fehlt, auf nationaler Ebene gegen versagte Ausnahmegenehmigungen klagen – und in diesem Rahmen inzident

die Rechtmäßigkeit der EG-Verordnungen angreifen, was ggf. zu einer Vorlage an den EuGH führen kann. Die Rechtsschutzmöglichkeiten insbesondere der Gelisteten der Verordnung Nr. 881/2002 sind aber gänzlich unzureichend. Das EuG verweigert hier umfassenden Rechtsschutz. Der diplomatische Schutz, gerichtet auf eine Änderung der UN-Liste, auf den sich das EuG insbesondere in seinen Entscheidungen vom Juli 2006 gewissermaßen als Rettungsanker konzentriert hat<sup>2185</sup>, ist keine sichere Rettung. Verweigert sich allein das ständige Sicherheitsratsmitglied USA zunächst im Sanktionsausschuss einer Streichung von der Listung und sodann einer Unterwerfung unter die Gerichtsbarkeit des IGH, können selbst wohlmeinende Heimatstaaten – die Bundesrepublik kann nach deutschem Recht nicht zur Klage vor dem IGH verpflichtet werden – ihren Bürgern nicht weiterhelfen. Die Wirksamkeit des Streichungsverfahrens im Sanktionsausschuss ist damit entgegen den Ausführungen des EuG, das insoweit unter anderem die Konsultationsmechanismen und den Grundsatz von Treu und Glauben anführt<sup>2186</sup>, in Frage zu stellen. Deshalb kann – von der grundsätzlichen Kritik an der Aufstellung von Namenslisten durch den Sanktionsausschuss abgesehen – nur gelten: Der veränderte Charakter von Sanktionen verlangt nach einer Veränderung der Stellung des Individuums im völkerrechtlichen Rechtssystem<sup>2187</sup>, das bisher – siehe IGH – allein Staaten vorbehalten ist.

### III. Sekundärer Rechtsschutz

Vor allem wegen der restriktiven Auslegung des Merkmals der individuellen Betroffenheit bei der Nichtigkeitsklage Dritter durch die Gemeinschaftsgerichtsbarkeit, aber auch im Hinblick auf die im vorstehenden Kapitel aufgezeigten Schwierigkeiten des primären Rechtsschutzes Gelisteter gewinnt der sekundäre Rechtsschutz an Bedeutung. Die Klage auf Schadensersatz bzw. Entschädigung für die erfolgte Beeinträchtigung von Rechtsgütern ermöglicht ggf. auch eine Überprüfung der normativen EG-Rechtsakte. Haben „Unschuldige“ – aus *ex post*-Sicht zu Unrecht auf die Listen gesetzte Personen oder mit Gelisteten in Wirtschaftsbeziehungen stehende Dritte – durch die regelmäßig sogar rechtmäßigen Sanktionsmaßnahmen Schäden erlitten, stellt sich die Frage, ob nicht die Allgemeinheit die Lasten der unzweifelhaft im Interesse der Allgemeinheit liegenden Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus zu tragen hat.

---

2185 Vgl. EuG, Urteil vom 12.7.2006 - Rs. T-253/02 (Ayadi) -, Rn. 144ff.

2186 Rn. 142, 154.

2187 So auch Bartelt/Zeitler, EuZW 2003, 712 (717).

Die angesichts der erheblichen wirtschaftlichen Konsequenzen von Sanktionen für Unternehmen aufkommende Frage der Haftung für Schäden ist vor allem im Zusammenhang mit dem Irak-Embargo ausgiebig diskutiert worden.<sup>2188</sup> Das Bundeswirtschaftsministerium lehnte hier, bestätigt durch die Rechtsprechung, eine Entschädigung ab, da die Schäden auf der unmittelbar geltenden Gemeinschaftsverordnung beruhten.<sup>2189</sup> Die durch EG-Embargos wirtschaftlich nachteilig betroffenen Unternehmen haben allerdings auch von der Gemeinschaft keine Entschädigungszahlungen erhalten – Rat und Kommission sahen hierfür im Fall der Sanktionen gegen den Irak oder auch die Bundesrepublik Jugoslawien keinen Anlass<sup>2190</sup> – und wurden durch die Rechtsprechung bestätigt: Das EuG wies die Klage des deutschen Unternehmens *Dorsch Consult* auf Zahlung von Schadensersatz wegen Schäden im Zusammenhang mit dem Irak-Embargo im Jahr 1998 ab.<sup>2191</sup> Das Rechtsmittel blieb erfolglos.<sup>2192</sup>

Auch wenn in einer Erklärung des Rates, die als Anhang in das Protokoll über die Annahme des Gemeinsamen Standpunktes 2001/931/GASP und der Verordnung Nr. 2580/2001 aufgenommen wurde, ausgeführt wird, dass jeder Irrtum in Bezug auf die genannten Personen, Gruppen oder Organisationen den Geschädigten dazu berechtige, vor Gericht Schadensersatz zu verlangen, entbindet dies nicht von einer Überprüfung der Voraussetzungen des Art. 288 EG. Die der ETA zugeordneten Organisationen SEGI und Gestoras Pro Amnistía, die allerdings nur von der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit gem. Art. 1 Abs. 4 des Gemeinsamen Standpunktes 2001/931/GASP und nicht von den finanziellen Beschränkungsmaßnahmen unmittelbar betroffen waren, hatten sich auf diese Protokollerklärung berufen.<sup>2193</sup>

---

2188 Vgl. insoweit die grundlegenden Veröffentlichungen von Mittag, Handelsembargo und Entschädigung; Friese, Kompensation von Embargoschäden bei Embargomaßnahmen der Europäischen Union; Hellmann, Das Irak-Embargo als Schadensursache für eine Haftung des deutschen Staates und der Europäischen Gemeinschaft sowie bei der Haftung des Iraks im Rahmen der Verfahren vor der United Nations Compensation Commission; Mestmäcker/Engel, Das Embargo gegen Irak und Kuwait.

2189 Siehe ausführlich dazu das Irak-Embargo-Urteil des BGH vom 27.1.1994 - III ZR 42/92 -, BGHZ 125, 27ff.

2190 Ress, Das Handelsembargo, S. 350 f. m.w.N.

2191 EuG, Urteil vom 28.4.1998 - Rs. T-184/95 (*Dorsch Consult*) -, Slg. 1998, II-667; vgl. dazu Lübbig, AW-Prax 1998, 244.

2192 EuGH, Urteil vom 15.6.2000 - C-237/98 P (*Dorsch Consult*) -, Slg. 2000, I-4549; vgl. dazu die kritische Anmerkung von Kreuzer, AW-Prax 2001, 68 (69).

2193 EuG, Beschluss vom 7.6.2004 – Rs. T-338/02 (SEGI) -, Rn. 39; vgl. auch die gegen die ablehnende EuG-Entscheidung vorgebrachte Rechtsmittelbegründung (Rs.

Demgegenüber wies das EuG darauf hin, dass Protokollerklärungen nach ständiger Rechtsprechung von begrenztem Wert seien, da sie nicht zur Auslegung einer Vorschrift des Gemeinschaftsrechts herangezogen werden könnten.<sup>2194</sup> Die betreffende Erklärung bestimme weder die Rechtsbehelfe noch gar deren Voraussetzungen. Diese sollen im folgenden ermittelt werden, wobei zunächst der Frage nachzugehen ist, wer im Geflecht von UN, EU, EG und Mitgliedstaaten überhaupt der richtige Anspruchsgegner für Ersatz- und Ausgleichsansprüche ist.

## 1. Verpflichteter Hoheitsträger

Wie die Ausführungen in den vorstehenden Kapiteln gezeigt haben, wirken bei den Terrorismussanktionen verschiedene Stellen zusammen. Der ersatzleistungspflichtige Hoheitsträger lässt sich wegen der Verflechtungen nationalen, supranationalen und völkerrechtlichen Handelns bei Wirtschaftssanktionen nicht problemlos bestimmen<sup>2195</sup> – auch wenn sich hier nicht das Problem der Haftung bei deutscher Parallelgesetzgebung zur Herstellung der Straf- und Bußgeldbewehrung der Verbote der EG-Rechtsakte stellt.<sup>2196</sup> UN, EU, EG und die Mitgliedstaaten liefern Beiträge, an die jeweils eine Haftung zu knüpfen sein könnte. Dogmatisch gesehen geht es bei der Bestimmung des Anspruchsverpflichteten und damit der Frage, wer die haftungsrechtliche Verantwortung für Schäden trägt, um die Gesichtspunkte der haftungsbegründenden Kausalität, der normativen Zurechnung von Schäden<sup>2197</sup>. Die Problematik erstreckt sich insbesondere auf die Prüfung, ob die für Sanktionsschäden zweifellos kausalen Resolutionen des UN-Sicherheitsrates und die Gemeinsamen Standpunkte der EU die Haftung der Gemeinschaft ausschließen und ob die Mitgliedstaaten für die – anders als die EG-

---

C-354/04 P), Rechtsgrundlage für die Entscheidungszuständigkeit der Gemeinschaftsgerichte über ihre Anträge auf Schadensersatz sei die Protokollerklärung des Rates vom 18. Dezember 2001, in der er beim Erlass des Gemeinsamen Standpunktes 2001/931/GASP den zu Unrecht auf die Liste aufgenommenen ein Schadensersatzrecht eingeräumt habe, in Verbindung mit der achten Begründungserwägung des Beschlusses des Rates 2003/48/JI (Beschluss 2003/48/JI des Rates vom 19.12.2002, ABl. L 16/68 vom 22.1.2003) und Artikel 6 EU.

2194 EuG, Beschluss vom 7.6.2004 – T-338/02 (SEGI) -, Rn. 39; EuGH, Urteil vom 26.2.1991- Rs. C-292/89 (Antonissen) -, Slg. 1991, I-745 (Rn. 18).

2195 Marauhn, ZaöRV 54 (1994), 779 (787), spricht insoweit von einer rechtlichen Grauzone; zum Staatshaftungsrecht vor der Herausforderung der Internationalisierung auch von Bogdandy, AöR 122 (1997), 268ff.

2196 Vgl. dazu ausführlich Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 64ff. m.w.N. zum Meinungsstand.

2197 So auch von Bogdandy, AöR 122 (1997), 268 (282).

Rechtsakte nicht mit supranationaler Wirkung ausgestatteten – Beschlüsse von UN und EU haftbar gemacht werden können.

Im zweistufigen Verfahren der Art. 301, 60 EG bedarf es vor Ergehen des unmittelbar wirksamen EG-Rechtsaktes zunächst einer Entscheidung im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU. Ungeachtet der Frage, ob die Union mangels Rechtspersönlichkeit<sup>2198</sup> schon gar keine eigenen Organe besitzen kann<sup>2199</sup>, handeln jedenfalls im Rahmen der GASP – auch nach dem Amsterdamer Vertrag und wohl auch der jüngeren Rechtsprechung des EuGH<sup>2200</sup> – die Mitgliedstaaten auf rein völkerrechtlicher Grundlage in intergouvernementaler Zusammenarbeit wie eine Staatenkonferenz<sup>2201</sup>, weshalb die GASP-Beschlüsse Rechtshandlungen der Gesamtheit der EU-Mitgliedstaaten selbst darstellen.<sup>2202</sup> Weil die außenpolitische Grundentscheidung danach eine der Mitgliedstaaten ist, die Zurechnungsobjekte der GASP-Beschlüsse<sup>2203</sup> sind, und weil im zweistufigen Ver-

---

2198 Eine solche verneinend: Glaesner, in: Glaesner/Gilsdorf/Thürer/Hafner, Außen- und sicherheitspolitische Aspekte des Vertrages von Maastricht und seine Konsequenzen für neutrale Beitrittsbewerber, S. 9 (10, 20f.); Burkard, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, S. 48ff.; Krenzler, in: Verhandlungen des 60. Deutschen Juristentages, Q 39; Pechstein/Koenig, EuZW 1997, 225; Streinz, Europarecht, Rn. 121b, 591a; Streinz, EuZW 1998, 137 (140); wohl auch BVerfG, Urteil vom 12.10.1993 - 2 BvR 2134, 2159/92 -, BVerfGE 89, 155 (195); bejahend: Wichard, in: Calliess/Ruffert, Art. 5 EUV, Rn. 8 (spätestens seit dem Maastricht-Vertrag); von Bogdandy/Nettesheim, EuR 1996, 3 (23ff.); Magiera, Jura 1994, 1 (6), nimmt eine „zumindest ansatzweise [...] (Völker-)Rechtspersönlichkeit“ an. Nach Art. 6 des Verfassungsvertrages sollte allerdings der dann einheitlichen Europäischen Union Rechtspersönlichkeit zukommen, was allerdings wohl lediglich die Konsequenz aus der geplanten Verschmelzung von EG und bisheriger EU zur Union wäre (vgl. dazu Streinz, Europarecht, Rn. 121c).

2199 Burkard, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, S. 56f.

2200 Zwar wird teilweise die *Pupino*-Entscheidung des EuGH (Urteil vom 16.6.2005 – Rs. C-105/03 (Maria Pupino) -, EuZW 2005, 433) dahingehend verstanden, sie sei ein erster Schritt zur grundsätzlichen Anerkennung von unmittelbarer Wirkung und Vorrang auch des EU-Vertrages und der auf seiner Grundlage ergangenen Rechtsakte gegenüber nationalem Recht (so Herrmann, EuZW 2005, 436ff.). Man wird aber mit Fetzer/Groß, EuZW 2005, 550f., festhalten können, dass der EuGH mit diesem Urteil keine Aufgabe der Unterscheidung zwischen intergouvernementalem EU-Recht und supranationalem EG-Recht einläuten wollte.

2201 Stein, FS Bernhardt, S. 1129 (1141) sowie ders., Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, S. 43.

2202 Burkard, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, S. 53; Müller, Kapitalverkehrsfreiheit in der EU, S. 292.

2203 So auch Pitschas, Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der EG und ihrer Mitgliedstaaten, S. 260.

fahren der Art. 301, 60 EG die EG-Verordnungen der Umsetzung eines zuvor im Rahmen der GASP getroffenen Beschlusses dienen, der selbst schon Regelungen zu den maßgeblichen Fragen enthält, könnte man bei außenpolitisch motivierten Wirtschaftssanktionen eine Haftung allein der Staaten in Betracht ziehen.<sup>2204</sup> Ferner käme in Betracht, zumindest eine parallele Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten zu der der Gemeinschaft anzunehmen<sup>2205</sup> – wegen ihrer Beteiligung am GASP-Beschluss oder sogar schon wegen ihrer Zustimmung zu den allen europäischen Regelungen noch vorgeschalteten UN-Resolutionen.

Im Verhältnis EU/EG lässt sich einer Haftung der Mitgliedstaaten – die das EuG wohl für möglich hält, aber als „wenig wirksam“ ansieht<sup>2206</sup> – und umgekehrt einem Ausschluss der Gemeinschaftshaftung bereits entgegenhalten, dass die Gemeinschaft die unmittelbar wirksamen Verordnungen nicht lediglich als ausführendes Organ in einer Art Organleihe erlässt.<sup>2207</sup> Eine Haftungsfreistellung der Gemeinschaft wegen des GASP-Beschlusses und eine Zurechnung der Sanktionen (und der dadurch bewirkten Schäden) allein zur EU bzw. der Gesamtheit der Mitgliedstaaten folgt weder aus der Doppelfunktionalität des Rates, die an der institutionellen Trennung von EU und EG nichts zu ändern vermag<sup>2208</sup>, noch aus dem Mechanismus der Art. 60, 301 EG, der die Gleichwertigkeit<sup>2209</sup> und Autonomie der beiden Entscheidungsträger nicht zugunsten der GASP verlagert und die diesbezügliche Gemeinschaftszuständigkeit auch nicht zu einem bloßen Formalakt herabstuft.<sup>2210</sup> Die EG-Verordnung ist deshalb ungeachtet eines etwaigen GASP-

---

2204 Stein, FS Bernhardt, S. 1129 (1141).

2205 So wohl Pitschas, Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der EG und ihrer Mitgliedstaaten, S. 260 für die völkerrechtliche Verantwortlichkeit für völkerrechtswidrige Wirtschaftssanktionen.

2206 EuG, Beschluss vom 7.6.2004 - T-338/02 (SEGI) -, Rn. 38, zur Frage der individuellen Haftung des jeweiligen Mitgliedstaats vor den nationalen Gerichten wegen seiner Teilnahme am Erlass der betreffenden Gemeinsamen Standpunkte im Rahmen der GASP.

2207 So aber Stein, FS Bernhardt, S. 1129 (1141), ders., Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, S. 43.

2208 Burghardt/Tebbe, EuR 1995, 1 (6). Anders Mestmäcker/Engel, Das Embargo gegen Irak und Kuwait, S. 28, mit ihrer These vom *acte mixte* (siehe dazu bereits ausführlich oben D.II.3.a.aa.).

2209 Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 82, und Stein, EuR Beiheft 2/1995, 69 (74), weisen darauf hin, dass kein hierarchischer Vorrang des GASP-Beschlusses besteht.

2210 So auch Jürgens, Die gemeinsame Europäische Außen- und Sicherheitspolitik, S. 350.

Beschlusses als Voraussetzung ihres Ergehens allein dem Gemeinschaftsrecht zuzuordnen<sup>2211</sup>, auch wenn der Unionsakt *conditio sine qua non* für die EG-Sanktionen ist. Ein weiteres Argument für die Haftung der Gemeinschaft ist der Umstand, dass diese nach der hier vertretenen Auffassung durch den GASP-Beschluss im Rahmen der EU nicht zum Tätigwerden gem. Art. 60, 301 EG verpflichtet wird<sup>2212</sup>. Selbst wenn man aber eine solche Verpflichtung der EG annähme, kann sie dem Betroffenen nicht haftungsausschließend entgegenhalten, sie sei verpflichtet, die einschlägigen GASP-Beschlüsse zu befolgen. Denn eine solche, aus Art. 301 EG abgeleitete Pflicht bestünde allein im Innenverhältnis zwischen der EG und den im Rahmen der GASP tätig gewordenen Mitgliedstaaten. Ungeachtet dessen, ob man von einer rechtlichen Bindung der Gemeinschaftsorgane an den vorangehenden EU-Beschluss ausgeht oder nicht, hat die Gemeinschaft durch ihr Tätigwerden im Rahmen des EG-Vertrages die rechtliche Verantwortung übernommen.<sup>2213</sup> Denn konstitutive Wirkung hat allein der Erlass der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften, mit der Folge, dass diese auch für die den Betroffenen entstehenden Schäden (normativ) ursächlich sind.<sup>2214</sup> Erst durch die unmittelbar wirkende Verordnung wird der einzelne rechtlich an der entsprechenden Handlung (z.B. Verbringung eines Vermögenswertes, Zugriff auf das Bankkonto) gehindert. Für diese Freiheitsbeeinträchtigung trägt der Verordnungsgeber, der EG-Rat, die Verantwortung.<sup>2215</sup>

Zum entscheidenden Zurechnungskriterium der Schadensverantwortung wird damit die Kompetenz zum Erlass der jeweiligen Eingriffsnorm.<sup>2216</sup> Für hoheitlich verursachte Schäden haftet diejenige Ebene, die in die Rechtspositionen des einzelnen eingegriffen und sie rechtlich gestaltet hat.<sup>2217</sup> Wem eine solche Rechtsmacht fehlt, dem können etwaige Schäden einzelner auch

---

2211 So auch Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 84; Gilsdorf, in: van Gerven/Zuleeg (Hrsg.), Sanktionen als Mittel zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts, S. 125 (136).

2212 Siehe dazu oben D.II.3.cc.(2).

2213 Gilsdorf, in: van Gerven/Zuleeg (Hrsg.), Sanktionen als Mittel zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts, S. 125 (136).

2214 So auch für das Verhältnis EPZ-Beschluss und nationale Embargovorschriften Mittag, Handelsembargo und Entschädigung, S. 39.

2215 Vgl. dazu auch BGH, Urteil vom 27.1.1994 - III ZR 42/92 -, NJW 1994, 858 (859) = BGHZ 125, 27ff., allerdings vor dem Hintergrund der Verneinung einer Kausalität des deutschen § 69a AWW für einen wirtschaftlichen Schaden, der nur zwecks Straf- und Bußgeldbewehrung den Verordnungstext wiederholte.

2216 So auch Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 89.

2217 Von Bogdandy, AöR 122 (1997), 268 (273), leitet dies aus dem Urteil des BGH vom 27.1.1994 - III ZR 42/92 -, NJW 1994, 858 (859) = BGHZ 125, 27ff, ab.

nicht zugerechnet werden. Diesem Grundsatz der Parallelität von Gestaltungsmacht und Schadensverantwortung<sup>2218</sup> liegt der allgemeine staatshaftungsrechtliche Gedanke zugrunde, dass die hoheitliche Maßnahme in wertender Betrachtung demjenigen Hoheitsträger zurechenbar ist, in dessen Zuständigkeits- und Verantwortungsbereich sie fällt.<sup>2219</sup> Auch der BGH ging im Irak-Embargo-Urteil davon aus, die Verantwortung für einen normativ verursachten Schaden sei an die zuvor verliehene Rechtsmacht zur Gestaltung der betroffenen Positionen zu knüpfen: In der unmittelbar geltenden Verordnung liege der „Eingriff“, für den der Ordnungsgeber die Verantwortung trage.<sup>2220</sup> Wegen des besonderen Charakters des Gemeinschaftsrechts mit seiner unmittelbaren Wirkung haftet also trotz vorgeschalteten GASP-Beschlusses die EG<sup>2221</sup>, die allein den Pflichtenkreis des einzelnen abschließend definiert. Mit Blick auf die Anerkennung der Gemeinschaftshaftung auch für Rechtssetzungsakte und damit auch EG-Verordnungen<sup>2222</sup> fehlt im übrigen auch das Bedürfnis, das deutsche Staatshaftungsrecht so auszudehnen, dass es rechtswidrige Gemeinschaftsakte erfasst, bzw. an nationale Rechtsakte, die lediglich solche ausführen, staatshaftungsrechtliche Ansprüche anzuknüpfen.<sup>2223</sup>

Mit diesen allgemeinen Kriterien lässt sich auch die Frage beantworten, ob die mitgliedstaatliche Verpflichtung zur Umsetzung der UN-Resolutionen, die kraft Gemeinschaftsrechts zu einer Pflicht der Gemeinschaft gegenüber ihren Mitgliedstaaten wird, der Schadenszurechnung zur Gemeinschaft entgegensteht: Bei einer Ausrichtung der Schadenszuordnung an der Eingriffskompetenz vermögen die UN-Resolutionen eine Haftung der Gemeinschaft für Sanktionsschäden nicht auszuschließen und eine solche der UN (bzw. ihrer Mitgliedstaaten) nicht zu begründen. Die Anknüpfung der haftungsrechtlichen Verantwortung an die spezifische Rechtsmacht zur Gestaltung subjektiver Rechtspositionen blendet alle Formen rechtlicher und faktischer Einbindung aus.<sup>2224</sup> Den Vereinten Nationen fehlt die Rechtsmacht, Rechtspositionen zu Individuen zu gestalten. Wie die EU gestalten auch die UN, anders als die EG, nur die Rechtsbeziehungen zu ihren Mitgliedern, nicht

---

2218 Von Bogdandy, EuR 1997, 321 (325); ders., AöR 122 (1997), 268 (273ff.).

2219 Ossenbühl, Staatshaftungsrecht, 5. Teil, III 3, S. 250; s. auch Rinne/Schlick, NVwZ 1997, 34 (37).

2220 BGH, Urteil vom 27.1.1994 - III ZR 42/92 - BGHZ 125, 27 (30f.).

2221 So auch Ress, Das Handelsembargo, S. 358.

2222 EuGH, Urteil vom 2.12.1971 - Rs. 5/71 (Schöppenstedt) -, Slg. 1971, 975 (984, Rn. 11).

2223 Von Bogdandy, AöR 122 (1997), 268 (279, 280, 282).

2224 Von Bogdandy, AöR 122 (1997), 268 (280).

aber zu Individuen. Die für den einzelnen bindende und schadensauslösende Verbotsanordnung erfolgt durch nationale bzw. gemeinschaftsrechtliche Rechtsakte, die nicht bloßer Vollzug der UN-Resolutionen, sondern eigenständige, die Vorgaben des Sicherheitsrats umsetzende Regelungen sind. Daher werden auch durch die Resolutionen des Sicherheitsrates trotz ihrer Detailliertheit keine Rechte einzelner verletzt.<sup>2225</sup> Da erst die EG-Verordnungen den UN-Resolutionen die Möglichkeit vermitteln, die Rechtsgüter der Staatsangehörigen zu beeinträchtigen, kommt auch nur das unmittelbar geltende Recht als Anknüpfungspunkt für die Zuweisung der Schadensverantwortung in Betracht.<sup>2226</sup> Weil die allein völkerrechtlich wirkenden Beschlüsse des Sicherheitsrates der konstitutiven Umsetzung in den nationalen Rechtsraum bedürfen, setzen sie nicht eine den unmittelbar wirksamen Akt verdrängende Schadensursache und stehen damit der Zurechnung der Auswirkungen von Sanktionen zu den Mitgliedstaaten (bzw. hier der EG) nicht entgegen.<sup>2227</sup>

Wenn das EuG in der Rechtssache *Dorsch Consult*, neben anderen fallspezifischen Argumenten<sup>2228</sup>, eine Gemeinschaftshaftung für Embargoschäden auch mit der Begründung verneint, der Schaden beruhe auf der Sicherheitsratsresolution und nicht auf der EG-Verordnung<sup>2229</sup>, so vermag dies aus den vorstehenden Gründen nicht zu überzeugen.<sup>2230</sup> Das Gericht argumentierte, die Gemeinschaft habe die Verordnung aufgrund der ihren Mitgliedstaaten völkerrechtlich obliegenden Verpflichtung zur Umsetzung – bei fehlender Möglichkeit zum nationalen Erlass von Handelsembargos – in dem vom

---

2225 Siehe dazu oben D I.3.d.bb.(1).

2226 Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 226f.; so im Ergebnis, d. h. für eine Entschädigungspflicht der Gemeinschaft, auch Gilsdorf/Brandtner, in: von der Groeben/Schwarze, Art. 301 EG, Rn.16.

2227 Mittag, Handelsembargo und Entschädigung, S. 38.

2228 So wurde etwa der notwendige Kausalzusammenhang zwischen dem irakischen Antiboykottgesetz, aufgrunddessen der Irak eine Forderung der klagenden Firma nicht zu begleichen bereit war, und dem angeblichen Schaden verneint. Das Unternehmen hatte geltend gemacht, die Gemeinschaft sei verantwortlich, weil die Unbringlichkeit ihrer Forderungen auf den Erlass des irakischen Gesetzes zurückgehe, das eine vorhersehbare und unmittelbare Gegenmaßnahme gegen das EG-Irakembargo sei und weil die EG-Verordnung den Handelsverkehr mit dem Irak unterbrochen habe, ohne Entschädigungszahlungen für die Opfer irakischer Vergeltungsmaßnahmen vorzusehen.

2229 EuG, Urteil vom 28.4.1998 - Rs. T-184/95 (*Dorsch Consult*) -, Slg. 1998, II-667 (694, Rn. 73f.).

2230 So auch Biehler, AVR 2003, 169 (178); Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 227.

Sicherheitsrat angeordneten Umfang erlassen müssen. Daraus wird teilweise geschlossen, bei derart zwingend gebotenen Verhalten der Gemeinschaft scheidet eine Haftung aus.<sup>2231</sup> Weil der Sicherheitsrat mit verbindlicher Wirkung für die Mitgliedstaaten über das Ob und Wie der Sanktionen entscheidet und die autoritative Kontrolle ausübt, seien die Folgen der Sanktionsmaßnahmen dem Sicherheitsrat zuzurechnen und begründeten im Falle ihrer Rechtswidrigkeit seine Verantwortlichkeit.<sup>2232</sup> Nach den vorstehend dargelegten Grundsätzen kann sich die EG gegenüber den betroffenen Bürgern aber nicht durch Verweis auf eine bloße Umsetzung von UN-Sanktionen von ihrer Verantwortung für die Wirkungen ihrer Verordnung entlasten.<sup>2233</sup> Die UN-Resolutionen sind zwar für die Verordnung, bei wertender Betrachtung aber nicht für die Schäden ursächlich im Sinne des Haftungsrechts.<sup>2234</sup> Ungeachtet dessen können selbst die gem. Art. 25, 48 Abs. 2 SVN zur Umsetzung der UN-Resolution völkerrechtlich verpflichteten Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen aus einem anderen Grund nicht durch Verweis auf diese Verpflichtung ihre Schadensverantwortung zurückweisen: Sie haben sich nämlich dieser Verpflichtung durch den Beitritt zu den VN selbst unterworfen.<sup>2235</sup>

Aus diesen Gründen scheidet – ungeachtet der hier nicht näher zu behandelnden Frage, ob ein einzelner Staat überhaupt für Handlungen von Organen internationaler Organisationen haftbar gemacht werden kann<sup>2236</sup> – eine völkerrechtliche Haftung der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen für durch UN-Resolutionen verursachte Schäden (sei es auch nur wegen ihres Verursachungsbeitrags im Sicherheitsrates) aus. Auch einer staatlichen Haftung wegen der Mitwirkung am GASP-Beschluss steht entgegen, dass dieser nicht die entscheidende Schadensursache setzt, weil wie bei den UN auch bei der EU die Staaten nur zum Entstehen eines Rechtsaktes beitragen, der sich erst nach seiner Umsetzung in unmittelbar geltendes Recht grundrechtsrelevant auswirkt.<sup>2237</sup> Zwar gilt dies gerade nicht für die Gemeinschaft. Eine

---

2231 Schneider, Wirtschaftssanktionen, S. 245.

2232 Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 205f.; Starck, Die Rechtmäßigkeit der UNO-Wirtschaftssanktionen S. 127.

2233 So im Ergebnis auch Gilsdorf/Brandtner, in: von der Groeben/Schwarze, Art. 301 EG, Rn. 16; Mestmäcker/Engel, Das Embargo gegen Irak und Kuwait, S. 53, für das Irakembargo.

2234 So im Ergebnis auch Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 227.

2235 Hellmann, Das Irak-Embargo als Schadensursache, S. 97.

2236 Vgl. zu den dagegen sprechenden Gründen Schneider, Wirtschaftssanktionen, S. 247f.

2237 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 9.7.1992 - 2 BvR 1096/92 -, DÖV 1992, 1010 zur Zustimmung der Bundesregierung zu einer EG-Richtlinie.

Haftung der Mitgliedstaaten wegen ihrer Mitwirkung beim Erlass der EG-Verordnungen scheidet aber daran, dass das Handeln der Vertreter der einzelstaatlichen Regierungen im Rat allein der Gemeinschaft zuzurechnen ist.<sup>2238</sup> Der Rat ist seiner Rechtsnatur nach ein Gemeinschaftsorgan; obwohl das Ratsmitglied auch einzelstaatliche Interessen vertritt, handelt es bei der Beteiligung an der Willensbildung des Rates als Mitglied eines Gemeinschaftsorgans.<sup>2239</sup>

Abweichend von der danach grundsätzlich gegebenen gemeinschaftlichen Haftung – auch wenn die EG nur die Listen des Sanktionsausschusses abschreibt<sup>2240</sup> – sind aber die Mitgliedstaaten der richtige Anspruchsgegner, wenn der mitgliedstaatliche Weg gem. Art. 60 Abs. 2 EG eingeschlagen wurde – wie hier hinsichtlich der nationalen Anordnungen zur Beschränkung des Kapital- und Zahlungsverkehrs. Dann liegen etwaige Schäden allein in der Zurechnungssphäre des agierenden Mitgliedstaates, der ferner haftet, wenn sich Schäden allein aus einem rechtswidrigen Vollzug der Gemeinschaftsverordnung, d.h. einer nach nationalen Maßstäben rechtswidrigen Ausfüllung eines verbleibenden Gestaltungsspielraumes, ergeben sollten.<sup>2241</sup> Wird etwa rechtswidrig ein Antrag auf Erteilung einer Ausnahme genehmigung nach den EG-Verordnungen durch die zuständige mitgliedstaatliche Behörde abgelehnt, geht das schädigende Verhalten allein von den (nationalen) Vollzugs-, nicht aber vom Normativakt und damit nicht von den Rechtsetzungsorganen aus.

Da damit im Regelfall die EG anspruchspflichteter Hoheitsträger ist, eine von Individuen ohnehin nicht einforderbare Haftung der Vereinten Nationen grundsätzlich ausscheidet, eine Haftung der Bundesrepublik im Falle der nur für kurze Zeit geltenden Einzelanordnungen mangels eines gerade hierdurch verursachten erheblichen Schadens wohl kaum in Betracht kommt bzw. bei rechtswidrig verweigerten Ausnahmegenehmigungen sich nicht anders als in sonstigen Fällen verweigerter Genehmigungen (in erster Linie nach Amtshaftungsgrundsätzen) beurteilt, soll die folgende Erörterung auf die Haftung der Gemeinschaft beschränkt werden.

---

2238 Kadelbach, JZ 1993, 1134 (1136); Nicolaysen, EuR 1989, 215 (218f.).

2239 Vgl. dazu ausführlich Hellmann, Das Irak-Embargo als Schadensursache, S. 81f.

2240 A.A. Albin, ZRP 2004, 71 (72f. und Fn. 20) und Bartelt/Zeitler, EuZW 2003, 712 (717), die im Hinblick auf die Übernahme der UN-Listen die Kausalität zwischen Verordnung und Schaden verneinen.

2241 Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 110; von Bogdandy, AöR 122 (1997), 268 (283).

## 2. Schadensersatz- und Entschädigungsansprüche

Als Grundlage für Ersatzleistungsansprüche gegenüber der EG kommt vor allem die außervertragliche Haftung in Betracht. Gem. Art. 288 Abs. 2 EG ersetzt die Gemeinschaft den durch ihre Organe oder Bediensteten in Ausübung ihrer Amtstätigkeit verursachten Schaden nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind. Der Anspruch ist – nicht fristgebunden – gem. Art. 235 EG einklagbar, wofür seit einiger Zeit erstinstanzlich das EuG zuständig ist<sup>2242</sup>. Den Betroffenen kommt nach der Rechtsprechung des EuGH – der früher noch eine vorherige Nichtigkeitsklärung des Aktes als Voraussetzung für eine Haftungsklage angenommen hatte<sup>2243</sup> – sogar ein Wahlrecht zu zwischen der Erhebung der Nichtigkeitsklage und der Schadensersatzklage.<sup>2244</sup> Dies ist insbesondere in den Fällen von Bedeutung, in denen eine Nichtigkeitsklage, etwa wegen Verfristung oder mangels individueller Betroffenheit, keinen Erfolg verspricht. Bei einer Schadensersatzklage ist vor allem das allgemeine Zulässigkeitsersfordernis für Klagen zu berücksichtigen, wonach sich die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Umstände, auf die sich die Klage stützt, aus der Klageschrift ergeben müssen.<sup>2245</sup> Dies bedeutet für eine Klage auf Schadensersatz, dass sie Ausführungen zu dem dem Gemeinschaftsorgan vorgeworfenen Verhalten, zum Kausalzusammenhang zwischen diesem Verhalten und dem erlittenen Schaden sowie zu Art und Umfang des Schadens enthalten muss.<sup>2246</sup>

Die Gemeinschaftsorgane haben Ersatzleistungsansprüche bei Wirtschaftssanktionen in der Praxis bisher stets verneint. Das EuG hat, wie bereits erwähnt, die Klage des deutschen Unternehmens *Dorsch Consult* auf Zahlung von Schadensersatz wegen Schäden im Zusammenhang mit dem Irak-

2242 Vgl. Beschluss des Rates vom 8.6.1993 (93/350/EGKS, EWG, Euratom), ABl. L 144/21 vom 16.6.1993, wonach eine Zuständigkeit für Schadensersatzklagen von Individuen ab dem 1.8.1993 besteht.

2243 EuGH, Urteil vom 15.7.1963 - Rs. 25/62 (Plaumann) -, Slg. 1988, 5515 (5538 Rn. 14).

2244 Siehe etwa EuGH, Urteil vom 2.12.1971 - Rs. 5/71 (Schöppenstedt) -, Slg. 1971, 975 (983 Rn. 1ff.); Urteil vom 13.6.1972 - Rs. 9/71 (Grands Moulins) -, Slg. 1972, 391 (404f., Rn. 4ff.); vgl. zum Wahlrecht auch Mestmäcker/Engel, Das Embargo gegen Irak und Kuwait, S. 23; von Bogdandy, JuS 1990, 872 (876).

2245 Vgl. dazu jüngst etwa EuG, Urteil vom 3.2.2005 - Rs. T-19/01 (Chiquita Brands) -, Slg. 2005, II-315, Rn. 64 m.w.N.

2246 EuG, Urteil vom 3.2.2005 - Rs. T-19/01 (Chiquita Brands) -, Slg. 2005, II-315, Rn. 65 m.w.N.; EuG, Urteil vom 12.12.2006 - Rs. T-228/02 (OMPI) -, Rn. 177f.

Embargo in einer viel beachteten Entscheidung abgewiesen.<sup>2247</sup> Auch entsprechende Klagen von Betroffenen der Beschränkungsmaßnahmen zur Terrorismusbekämpfung blieben bisher erfolglos – ohne dass die Gerichte allerdings Ausführungen in der Sache selbst zu machen hatten. Die – parallel zur Nichtigkeitsklage erhobene – Klage der iranischen Volksmudjaheddin (OMPI), den Rat zur Zahlung von einem Euro als Ersatz für den erlittenen Schaden zu verurteilen, scheiterte bereits an der soeben erwähnten Zulässigkeitsvoraussetzung der Darstellung der Klagegründe in der Klageschrift. Die Klägerin habe, so das EuG, nicht Natur und Art des mit diesem Antrag wohl geltend gemachten immateriellen Schadens beschrieben, nicht angegeben, welches fehlerhafte Verhalten des Rates schadensursächlich gewesen sei und nichts zum Kausalzusammenhang vorgetragen, weshalb dem Schadenersatzantrag jede Bestimmtheit fehle und er für unzulässig zu erklären sei.<sup>2248</sup> Die Klagen der angeblich ETA-nahen Organisationen SEGI und Gestoras Pro Amnistía – die aber lediglich Art. 4 des Gemeinsamen Standpunktes 2001/931/GASP unterfielen, also nicht vom Einfrieren, sondern nur von der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit betroffen waren – auf Zahlung von jeweils 1 Million Euro wurden ohne Prüfung eines Ersatzanspruches abgewiesen, weil die Gerichte sich schon gem. Art. 46 EU als offensichtlich unzuständig ansahen für die Entscheidung über den Ersatz von Schäden, die auf die Liste im Anhang des Gemeinsamen Standpunktes 2001/931/GASP zurückgeführt wurden.<sup>2249</sup> Art. 288 Abs. 2 EG ist hier ohnehin nicht einschlägig, weil diese Vorschrift eine Haftung nur für Schäden vorsieht, die Gemeinschaftsorgane verursacht haben.

#### **a. Ansprüche Gelisteter**

Nach den obigen Ausführungen sind die EG-Verordnungen Nr. 2580/2001 und Nr. 881/2002 grundsätzlich rechtmäßig. Nur wenn im Bereich der Verordnung Nr. 2580/2001 die Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes für eine Listung von Anfang an nicht gegeben waren oder aber Verfahrensgewährleistungen nicht beachtet wurden, sind die Rechtsakte rechtswidrig. Im Regelungsregime der Verordnung Nr. 881/2002 ist eine Rechtswidrigkeit nach der hier vertretenen Auffassung nicht erst dann anzunehmen, wenn die (zu vagen) Kriterien für eine Aufnahme auf die Liste des UN-Sanktions-

---

2247 EuG, Urteil vom 28.4.1998 - Rs. T-184/95 (Dorsch Consult) -, Slg. 1998, II-667; vgl. dazu etwa Haack, EuR 1999, 395.

2248 EuG, Urteil vom 12.12.2006 - Rs. T-228/02 (OMPI) -, Rn. 179-180.

2249 Beschlüsse des EuG vom 7.6.2004 - Rs. T-338/02 (SEGI) und T-333/02 (Gestoras Pro Amnistía) -, Slg. 2004, II-1647; bestätigt durch EuG, Urteile vom 27.2.2007 - Rs. C-355/04 P (SEGI) und C-354/04 P (Gestoras Pro Amnistía).

ausschusses nicht erfüllt sind, sondern bereits dann, wenn es an hinreichenden Beweisen und Indizien für eine terroristische Handlung fehlt. In sonstigen Fällen – etwa in denjenigen, in denen zunächst aufgrund ausreichender Anhaltspunkte ein Terrorismusverdacht bestand, der sich später als unbegründet herausgestellt hat – setzt eine Inanspruchnahme der Gemeinschaft (unter dem Gesichtspunkt eines Sonderopfers) voraus, dass das Gemeinschaftsrecht überhaupt eine Haftung für Schäden anerkennt, die durch rechtmäßige Rechtsakte verursacht wurden. Bevor dies untersucht wird, soll zunächst die Haftung für rechtswidriges Verhalten näher betrachtet werden.

#### **aa. Haftung für rechtswidriges Verhalten**

Die Gemeinschaft haftet gem. Art. 288 Abs. 2 EG für Handlungen ihrer Organe oder Bediensteten in Ausübung ihrer Amtstätigkeit. Jede dadurch verursachte Rechtsverletzung stellt grundsätzlich ein rechtswidriges Verhalten dar und kann eine Schadensersatzpflicht auslösen.<sup>2250</sup> Erforderlich ist das Vorliegen eines Schadens sowie eines Kausalzusammenhangs zwischen dem Verhalten des Gemeinschaftsorgans und dem eingetretenen Schaden. Da die Gelisteten durch eine Verordnung geschädigt werden, geht es um die außervertragliche Haftung der Gemeinschaft im Bereich der Rechtsetzung, also um eine Haftung für normatives Unrecht.<sup>2251</sup> Der EuGH hat grundsätzlich auch diese unter die Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 288 Abs. 2 EG gefasst.<sup>2252</sup> Dass die Haftung für legislatives Unrecht nur eine relativ schmale Basis in den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen findet<sup>2253</sup>, steht der Zulässigkeit der Anerkennung durch den EuGH nicht entgegen. Art. 288 Abs. 2 EG geht zwar von den allgemeinen Rechtsgrundsätzen aus, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind. Bei der richterrechtlichen Ausprägung des Art. 288 Abs. 2 EG ist aber nicht ein Vergleich der sehr unterschiedlichen Haftungssysteme aller Mitgliedstaaten auf übereinstimmende Grundsätze erforderlich<sup>2254</sup>, sondern ein wertendes Vorgehen unter Berücksichtigung der Vertragsziele und Besonderheiten der Gemeinschafts-

2250 Vgl. etwa EuGH, Urteil vom 7.11.1985 - Rs. 145/83 (Adams) -, Slg. 1985, 3539 (3577ff.).

2251 Da es sich bei den Verordnungen nicht um formelle Parlamentsgesetze handelt, ist der gängigere Ausdruck des legislativen Unrechts insoweit unpassend.

2252 EuGH, Urteil vom 2.12.1971 - Rs. 5/71 (Schöppenstedt) -, Slg. 1971, 975 (984, Rn. 11).

2253 Vgl. dazu Gilsdorf, in: van Gerven/Zuleeg (Hrsg.), Sanktionen als Mittel zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts, S. 125 (130).

2254 Den allgemeinen Rechtsgrundsätzen als Erkenntnisquelle des Haftungsinstituts aus Art. 288 Abs. 2 EG ist nicht das Gebot des gemeinsamen Nenners zu entnehmen (Epping, Außenwirtschaftsfreiheit, S. 592).

struktur zulässig. Die Rechtsprechung ist deshalb zur richterlichen Rechtschöpfung – begrenzt durch die allgemeinen Rechtsgrundsätze<sup>2255</sup> – gemeinschaftsspezifischer Haftungskriterien ermächtigt.<sup>2256</sup> Allerdings hat der EuGH im Bereich der normativen Haftung, die zunächst im Bereich der Agrarpolitik virulent wurde, wo sie auch heute noch in einer Vielzahl von Fällen von Bedeutung ist<sup>2257</sup>, strenge Maßstäbe aufgestellt – mit der Folge, dass solche Schadensersatzbegehren selten Erfolg haben.

In ständiger Rechtsprechung wird zunächst – in Anlehnung an die Schutznormtheorie des deutschen Rechts<sup>2258</sup> – gefordert, dass der Schaden durch eine Verletzung einer höherrangigen, dem Schutz des einzelnen dienenden Rechtsnorm ausgelöst wird.<sup>2259</sup> Der EuGH stellt hier keine besonders hohen Anforderungen, lässt neben den Grundrechten<sup>2260</sup> auch andere allgemeine Rechtsgrundsätze ausreichen<sup>2261</sup> und schließt im Ergebnis wohl nur reine Form- und Verfahrensvorschriften aus.<sup>2262</sup> Eine Haftung für normatives Unrecht, das zumindest auch auf wirtschaftspolitischen Entscheidungen beruht, setzt darüber hinaus eine hinreichend schwerwiegende (qualifizierte) Verletzung dieser Rechtsnorm voraus.<sup>2263</sup> Dies wird vor allem damit begründet, die Handlungsfreiheit der Gemeinschaftsorgane müsse erhalten werden, sie dürften in ihrer Rechtsetzungstätigkeit nicht durch ständig drohende Scha-

---

2255 Mittag, Handelsembargo und Entschädigung, S. 124; von Bogdandy, JuS 1990, 872 (873).

2256 Von Bogdandy, JuS 1990, 872 (873); Ress, Das Handelsembargo, S. 380; zur Problematik der Ermittlung der allgemeinen Rechtsgrundsätze vgl. Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 117ff.; vgl. zur Bedeutung der allgemeinen Rechtsgrundsätze auch ausführlich Mittag, Handelsembargo und Entschädigung, S. 120ff.

2257 Gilsdorf, in: van Gerven/Zuleeg (Hrsg.), Sanktionen als Mittel zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts, S. 125 (135).

2258 Vgl. Gilsdorf, in: van Gerven/Zuleeg (Hrsg.), Sanktionen als Mittel zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts, S. 125 (127).

2259 EuGH, Urteil vom 2.12.1971 - Rs. 5/71 (Schöppenstedt) -, Slg. 1971, 975 (984f.); s. auch das Vorbringen der Parteien im Verfahren Kampffmeyer I: EuGH, Urteil vom 14.7.1967 - Rs. 5, 7 und 13-24/66 (Kampffmeyer I) -, Slg. 1967, 331 (341).

2260 EuGH, Urteil vom 14.1.1987 - Rs. 281/84 (Zuckerfabrik Bedburg) -, Slg. 1987, 49 (90ff.).

2261 Vgl. Gilsdorf, in: van Gerven/Zuleeg (Hrsg.), Sanktionen als Mittel zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts, S. 125 (127); EuGH, Urteil vom 4.10.1979 - Rs. 238/78 (Ireks-Arkady) -, Slg. 1979, 2955 (2972f.).

2262 Hellmann, Das Irak-Embargo als Schadensursache, S. 179.

2263 Ständige Rspr. seit EuGH, Urteil vom 2.12.1971 - Rs. 5/71 (Schöppenstedt) -, Slg. 1971, 975 (985, Rn. 11); s. auch EuGH, Urteil vom 25.5.1978 - Rs. 83/76 u.a. (HNL) -, Slg. 1979, 1209 (1224); EuGH, Urteil vom 19.5.1992 - Rs. C-104/89 und C-37/90 (Mulder) -, Slg. 1992, I-3061 (3131).

denersatzklagen behindert werden.<sup>2264</sup> Aus einer Nichtigerklärung einer Verordnung folgt deshalb nicht zwangsläufig eine außervertragliche Haftung.<sup>2265</sup> Dieses Kriterium der qualifizierten Rechtsverletzung gilt faktisch im gesamten Bereich der Haftung für Rechtsetzungsakte, denn der Begriff der wirtschaftspolitischen Entscheidung wird vom EuGH so weit gefasst, dass unter ihn fast alle rechtsetzenden Maßnahmen fallen.<sup>2266</sup> Das vom EuGH hierfür aufgestellte Kriterium der im Ermessen stehenden normativen Akte<sup>2267</sup> ist insbesondere nicht etwa dann ausgeschlossen, wenn es um die Umsetzung von UN-Resolutionen geht. Zum einen ist die Gemeinschaft an diese ebensowenig völkerrechtlich gebunden wie sie durch einen EU-Beschluss im Rahmen der GASP gem. Art. 301 EG zum Tätigwerden verpflichtet wird. Zum anderen verfügt der Rat jedenfalls insoweit über einen Ermessensspielraum, als er bestimmte Einzelfallregelungen, wie etwa die Einführung von Ausnahmebestimmungen oder Ausgleichsmaßnahmen, treffen kann.<sup>2268</sup>

Eine hinreichend qualifizierte Rechtsverletzung liegt vor, wenn das handelnde Organ die Grenzen seiner Befugnisse offenkundig und erheblich überschritten<sup>2269</sup> oder ein an Willkür grenzendes Verhalten an den Tag gelegt hat.<sup>2270</sup> Unter einer solchen Ermessenüberschreitung sind etwa schwerwie-

---

2264 EuGH, Urteil vom 25.5.1978 - Rs. 83/76 u.a. (HNL) -, Slg. 1979, 1209 (1224); EuGH, Urteil vom 5.3.1996 - Rs. C-46 und 48/93 (Brasserie du pêcheur) -, Slg. 1996, I-1029 (1147f.).

2265 Epping, Außenwirtschaftsfreiheit, S. 589.

2266 Gilsdorf/Niejahr, in: von der Groeben/Schwarze, Art. 288 EG, Rn. 54; bei außenpolitischen Entscheidungen wie Embargos ist es ausreichend, dass die Entscheidungen auch wirtschaftspolitischer Natur sind, vgl. Epping, Außenwirtschaftsfreiheit, S. 588 (Fn. 178), und Mestmäcker/Engel, Das Embargo gegen Irak und Kuwait, S. 63.

2267 S. dazu Gilsdorf/Niejahr, in: von der Groeben/Schwarze, Art. 288 EG, Rn. 54.

2268 So auch Hellmann, Das Irak-Embargo als Schadensursache, S. 178f., für das Irak-Embargo.

2269 EuGH, Urteil vom 30.5.1989 - Rs. 20/88 (Roquette Frères)-, Slg. 1989, 1553 (1588, Rn. 23); EuGH, Urteil vom 25.5.1978 - Rs. 83/76 u.a. (HNL) -, Slg. 1979, 1209 (1225); EuGH, Urteil vom 4.10.1979 - Rs. 238/78 (Ireks-Arkady)-, Slg. 1979, 2955 (2972f., Rn. 9); EuGH, Urteil vom 6.12.1984 - Rs. 59/83 (Biovilac)-, Slg. 1984, 4057 (4075); EuGH, Urteil vom 14.1.1987 - Rs. 281/84 (Zuckerfabrik Bedburg)-, Slg. 1987, 49 (90, Rn. 18); EuGH, Urteil vom 19.5.1992 - Rs. C-104/89 und C-37/90 (Mulder) -, Slg. 1992, I-3061 (3131f.); EuGH, Urteil vom 5.3.1996 - Rs. C-46 und 48/93 (Brasserie du pêcheur) -, Slg. 1996, I-1029 (1148).

2270 EuGH, Urteil vom 5.12.1979 - Rs. 116 und 124/77 (Amylum) -, Slg. 1979, 3497 (3561); EuGH, Urteil vom 5.12.1979 - Rs. 143/77 (Koninklijke Scholten-Honig) -, Slg. 1979, 3583 (3627).

gende Defizite in der Auslegung des Gemeinschaftsrechts oder krasse Fehler in der Bewertung der zu regelnden Sachverhalte zu verstehen.<sup>2271</sup> Auch eine Verletzung des Eigentumsgrundrechts oder des Verhältnismäßigkeitsprinzips fällt darunter, wenn diese im Einzelfall offenkundig und schwer ist.<sup>2272</sup> Es kommt also auf die Schwere des Verstoßes an, für den der Gedanke der Ermessensüberschreitung eine maßgebliche Rolle spielt.<sup>2273</sup> Neben dem Kriterium der Schwere stellt der EuGH ferner auf die Zahl der Opfer und die Höhe des Schadens ab.<sup>2274</sup> Für eine hinreichend qualifizierte Rechtsverletzung fordert er insofern, dass die Maßnahme einen begrenzten, klar bestimmbar Personenkreis trifft und diesem einen Schaden zufügt, der über das für die beeinträchtigte wirtschaftliche Tätigkeit typische Risiko hinausgeht.<sup>2275</sup> Durch diese Verknüpfung der Schwere des Verstoßes mit der Besonderheit des Opfers (begrenzter Personenkreis, besonderer Schaden)<sup>2276</sup> hat der EuGH den – etwa nach deutschem Recht – für die Haftung bei rechtmäßigem Organverhalten charakteristischen Sonderopfergedanken in die Haftung für normatives Unrecht inkorporiert.<sup>2277</sup> In der Rechtssache *Dorsch Consult* spricht das EuG, das sich hier vor allem mit der sogleich noch zu erörternden Haftung bei rechtmäßigem Organhandeln befasst, von einem besonderen und außergewöhnlichen Schaden.<sup>2278</sup>

Auch wenn man die zuvor erörterten Kriterien aus der Rechtsprechung der Gemeinschaftsgerichte herauskristallisieren kann, ist in der sehr einzelfallbezogenen Entscheidungspraxis eine klare Trennung und präzise Herausbildung abstrakter Kriterien bisher nicht erfolgt. So sah der EuGH die offenkundige und erhebliche Ermessensüberschreitung und damit hinreichend

---

2271 Kadelbach, JZ 1993, 1134 (1139).

2272 Vgl. EuGH, Urteil vom 14.1.1987 - Rs. 281/84 (Zuckerfabrik Bedburg) -, Slg. 1987, 49 (91f.).

2273 Gilsdorf, in: van Gerven/Zuleeg (Hrsg.), Sanktionen als Mittel zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts, S. 125 (131).

2274 Von Bogdandy, JuS 1990, 872 (874); Mestmäcker/Engel, Das Embargo gegen Irak und Kuwait, S. 64; EuGH, Urteil vom 25.5.1978 - Rs. 83/76 u.a. (HNL) -, Slg. 1979, 1209 (1225).

2275 EuGH, Urteil vom 4.10.1979 - Rs. 238/78 (Ireks-Arkady) -, Slg. 1979, 2955 (2973); EuGH, Urteil vom 4.10.1979 - Rs. 241 u.a./78 (DGV) -, Slg. 1979, 3017 (3038f.); EuGH, Urteil vom 19.5.1992 - Rs. C-104/89 und C-37/90 (Mulder) -, Slg. 1992, I-3061 (3132).

2276 Gilsdorf, in: van Gerven/Zuleeg (Hrsg.), Sanktionen als Mittel zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts, S. 125 (132).

2277 Kritisch hierzu auch Epping, Außenwirtschaftsfreiheit, S. 590f.

2278 EuG, Urteil vom 28.4.1998 - T-184/95 (Dorsch Consult) -, Slg. 1998, II-667 (688, Rn. 59).

qualifizierte Verletzung einer höherrangigen Rechtsnorm in der Rechtssache *Mulder* zunächst darin, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber, ohne sich auf ein höheres öffentliches Interesse zu berufen, die besondere Lage einer klar abgegrenzten Gruppe von Wirtschaftsteilnehmern völlig unberücksichtigt gelassen habe.<sup>2279</sup> Ergänzend führte er dann aus, die Rechtsverletzung (der Verstoß gegen den Vertrauensschutzgrundsatz) sei umso offenkundiger, weil die Maßnahme nicht voraussehbar gewesen sei und sie sich nicht innerhalb der Grenzen der normalen wirtschaftlichen Risiken gehalten habe, die mit der Tätigkeit in diesem Wirtschaftssektor verbunden sei. Der EuGH stellt damit unter Vernachlässigung des Kriteriums der offenkundigen und schwerwiegenden Rechtsverletzung letztlich allein auf das Sonderopfer ab, also auf die Abgrenzbarkeit einer Gruppe von Betroffenen und einen über die Grenzen der normalen Risiken hinausgehenden Schaden.

Hier kann die Rechtswidrigkeit in den Fällen unzulässiger Listungen in einer Verletzung des gemeinschaftsrechtlich geschützten Eigentums in Verbindung mit dem – vom EuGH stets isoliert geprüften – Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gesehen werden. Das Schutznormkriterium ist damit erfüllt. Ferner müssten die Voraussetzungen für eine hinreichend qualifizierte Rechtsverletzung vorliegen. Insoweit ist die Offenkundigkeit der Verletzung des Eigentumsrechts und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes fraglich. Die Annahme einer offenkundigen Rechtsverletzung dadurch, dass die Gemeinschaftsorgane ein bestimmtes Individuum auf die EG-Terrorliste setzen, erweist sich im Sanktionsregime der Verordnung Nr. 881/2002 als problematisch, weil hier die Liste des Sanktionsausschusses übernommen wird und es dem Rat regelmäßig an Kenntnissen der Gründe für die Listung fehlen wird. Auch wenn ein solcher völkerrechtlicher Akt einen Gemeinschaftsrechtsakt nicht per se rechtfertigt, wird man den Organen aber jedenfalls nicht vorwerfen können, sie hätten die Grenzen ihrer Befugnisse offenkundig und erheblich überschritten, ein an Willkür grenzendes Verhalten an den Tag gelegt, das Gemeinschaftsrecht schwerwiegend defizitär ausgelegt oder die zu regelnden Sachverhalte krass fehlerhaft bewertet. Allerdings ist es insgesamt nicht überzeugend, bei Grundrechtsverletzungen nicht stets eine hinreichend qualifizierte Rechtsverletzung anzunehmen. Auch ist unklar, wie in diesem Bereich einfache und qualifizierte Verstöße unterschieden werden sollen.<sup>2280</sup> Darüber hinaus scheint es auf dieses Kriterium nach der Rechtsprechung ohnehin nicht entscheidend anzukommen, wenn ein Sonderopfer vorliegt.

---

2279 EuGH, Urteil vom 19.5.1992 - Rs. C-104/89 und C-37/90 (*Mulder*) -, Slg. 1992, I-3061 (3133, Rn. 16f.).

2280 Ähnlich Gilsdorf, in: van Gerven/Zuleeg (Hrsg.), Sanktionen als Mittel zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts, S. 125 (132).

Angesichts der erheblichen wirtschaftlichen und persönlichen Konsequenzen einer Listung für die Betroffenen liegt ein schwerer Schaden vor, der zudem besonders ist: Da die Vermögenssperren einen namentlich bestimmten Personenkreis betreffen und rechtswidrig hieraus allenfalls ein kleiner Bruchteil Gelisteter Schäden erleidet, wird nur ein begrenzter Personenkreis betroffen. Auch sind solche Maßnahmen weder voraussehbar gewesen noch halten sich das Einfrieren von Vermögenswerten und die daraus erlittenen Schäden innerhalb der Grenzen der normalen wirtschaftlichen Risiken.<sup>2281</sup> Zwar kann sich die Gemeinschaft grundsätzlich auf ein höheres öffentliches Interesse berufen. Dies gilt aber nicht für die hier zu erörternden Fälle rechtswidriger Grundrechtseingriffe, weil in diesen gerade das Individualinteresse das öffentliche Interesse überwiegt. Das Sonderopferkriterium, das zwar strukturell eigentlich nicht in die Rechtswidrigkeitshaftung gehört, aber der Gemeinschaftsrechtsprechung entspricht, ist damit grundsätzlich zu bejahen.

Schließlich spricht die besondere Konstruktion der Terrorismusverordnungen ohnehin für eine Abschwächung des Maßstabes, der bei normativem Unrecht gilt. Die Tatsache, dass die Gelisteten – anders als sonstige Dritte – nicht lediglich von einem Rechtsakt allgemeiner Geltung als Wirtschaftsteilnehmer besonders schwer getroffen werden, spricht für eine Reduzierung der Anforderungskriterien. Denn die Gelisteten werden in für eine Verordnung untypischer Weise individuell betroffen – ihre namentliche Individualisierung in dem abstrakt-generellen Rechtsakt verleiht diesem insofern Entscheidungscharakter. Für Entscheidungen gelten allerdings nicht die strengen Haftungsvoraussetzungen der normativen Haftung.

Vor diesem Hintergrund, aber auch unter Anwendung der Rechtsprechung des EuGH, sind damit die Anspruchsvoraussetzungen der normativen Haftung für den begrenzten Personenkreis der von den Maßnahmen rechtswidrig Betroffenen erfüllt. Weiterhin müsste die Kausalität zwischen Schaden und fehlerhaftem (rechtswidrigem) Handeln gegeben sein. Der EuGH defi-

---

2281 Vgl. zu diesem Kriterium EuGH, Urteil vom 25.5.1978 - Rs. 83/76 u.a. (HNL) -, Slg. 1979, 1209 (1225); EuGH, Urteil vom 4.10.1979 - Rs. 238/78 (Ireks-Arkady) -, Slg. 1979, 2955 (2973); EuGH, Urteil vom 4.10.1979 - Rs. 241 u.a./78 (DGV)-, Slg. 1979, 3017 (3039); EuGH, Urteil vom 4.10.1979 - Rs. 261 und 262/78 (Interquell) -, Slg. 1979, 3045 (3064); EuGH, Urteil vom 6.12.1984 - Rs. 59/83 (Biovilac) -, Slg. 1984, 4057 (4081); EuGH, Urteil vom 8.12.1987 - Rs. 50/86 (Grands Moulins) -, Slg. 1987, 4833 (4859); vgl. auch den Schlussantrag des Generalanwalts van Gerven in der Rs. Mulder - Rs. C-104/89 und C-37/90 -, Slg. 1992, I-3061 (3105), und das Urteil des EuGH vom 19.5.1992 - Rs. C-104/89 und C-37/90 (Mulder) -, Slg. 1992, I-3061 (3132).

niert Kausalität als einen unmittelbaren ursächlichen Zusammenhang<sup>2282</sup>, was als Anlehnung an eine weit gefasst Adäquanztheorie angesehen wird.<sup>2283</sup> Es ist also bei wertender Betrachtung festzustellen, ob sich der Schaden nach den Grundsätzen der Vorhersehbarkeit und Adäquanz als direkte Folge des Verhaltens der Gemeinschaft darstellt.<sup>2284</sup> Die Terrorismusverordnungen sind in typischer Weise geeignet, schädigende Folgen auszulösen. Der Kausalität steht auch nicht entgegen, dass etwaige wirtschaftliche Schäden regelmäßig auf dem Verhalten Dritter beruhen, die den Gelisteten keine Vermögenswerte mehr zugänglich machen (dürfen). Denn es war nicht nur vorhersehbar, sondern gerade beabsichtigter Kern der Regelungen, die Sperrung der finanziellen Ressourcen durch Handlungen Dritter (Banken, Geschäftspartner, Privater) zu erreichen. Schließlich ist die Kausalität nicht mit der Begründung zu verneinen, die Mitgliedstaaten seien aus der UN-Resolution zur Umsetzung verpflichtet, weshalb im Sinne eines haftungsbegründenden Zusammenhangs der gleiche Erfolg auch ohne die fehlerhafte Handlung auf dieselbe Art und Weise eingetreten wäre<sup>2285</sup>. Denn nach der hier vertretenen Rechtsauffassung zum richtigen Anspruchsgegner kommt es für die Frage der Schadenszurechnung gerade im Spannungsfeld von Völker-, Europa- und nationalem Recht auf die Tatsache an, dass die Gemeinschaft kraft ihrer Rechtsmacht die individuell belastenden Rechtsakte erlassen hat. Darüber hinaus ist fraglich, ob den Mitgliedstaaten bei einer Verweigerung der Rechtsetzung durch die EG gemeinschaftsrechtlich (aus Art. 60 Abs. 2 und Art. 297 EG) die Kompetenz zu dauerhaften, also nicht nur vorübergehend bis zu einem Handeln der Gemeinschaft geltenden Maßnahmen zukommt.<sup>2286</sup>

Während ursprünglich für die Haftung nach Art. 288 Abs. 2 EG – über den Wortlaut hinaus – Verschulden vorausgesetzt wurde, dieses Kriterium später nicht mehr erwähnt wurde<sup>2287</sup>, besteht darüber Einigkeit, dass die hierfür maßgeblichen Gesichtspunkte (subjektive Elemente) im Rahmen normativen Unrechts jedenfalls bereits bei der Prüfung des hinreichend qualifizier-

---

2282 EuGH, Urteil vom 16.12.1963 - Rs. 36/62 (*Société des Aciéries du Temple*) -, Slg. 1963, 619 (638).

2283 Von Bogdandy, JuS 1990, 872 (875); Mittag, *Handelsembargo und Entschädigung*, S. 151.

2284 Haack, EuR 1999, 395 (400).

2285 Siehe zu diesem Gesichtspunkt auch von Bogdandy, JuS 1990, 872 (875).

2286 Vgl. zur Frage der mitgliedstaatlichen Kompetenz bereits oben D.III.1., s. auch E.II.1.b.bb.(2)(b)(dd).

2287 Vgl. dazu Gilsdorf, in: van Gerven/Zuleeg (Hrsg.), *Sanktionen als Mittel zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts*, S. 125 (129).

ten Rechtsverstoßes Berücksichtigung finden.<sup>2288</sup> Ob die qualifizierte Rechtswidrigkeit des Verschulden impliziert<sup>2289</sup> oder indiziert<sup>2290</sup>, eine klare Unterscheidung zwischen Rechtswidrigkeit und Verschuldenselementen bei der Beurteilung normativen Handelns weder möglich noch erforderlich ist<sup>2291</sup> oder gar die Haftung für rechtswidriges Verhalten gar kein Verschulden voraussetzt<sup>2292</sup>, ist insofern unerheblich.

Rechtsfolge der außervertraglichen Haftung gem. Art. 288 Abs. 2 EG ist die Ersetzung aller Nachteile, die der Betroffene durch die Handlung an rechtlich geschützten Gütern erleidet, einschließlich des entgangenen Gewinns, sofern dieser nicht auf spekulativen Faktoren beruht.<sup>2293</sup> Es werden allerdings hohe Anforderungen an die Substantiierung gestellt; insbesondere müssen die Geschäfte hinreichend konkretisiert, etwa entsprechende Verträge bereits abgeschlossen sein.<sup>2294</sup> Nicht erfasst werden bloße Gewinnchancen und Verdienstmöglichkeiten.<sup>2295</sup>

### **bb. Haftung für rechtmäßiges Verhalten**

Auch wenn die Aufnahme auf die Terrorlisten aus Gründen der Gefahrenabwehr bei bloßem Verdacht gerechtfertigt ist, eine Grundrechtsverletzung damit ausscheidet, stellt sich insbesondere bei nachträglicher Ausräumung eines solchen Verdachtes die Frage, ob die den insofern betroffenen Individuen aus überwiegenden öffentlichen Interessen aufgebürdeten besonderen Lasten ausgleichsfähig sind. In einem Rechtsstaat haben Bürger im Interesse des Allgemeinwohls bestimmte Maßnahmen hinzunehmen. Das bedeutet aber nicht, dass der von einer rechtmäßigen Maßnahme Betroffene alle sein

---

2288 Mestmäcker/Engel, Das Embargo gegen Irak und Kuwait, S. 66; Bogdandy, JuS 1990, 872 (875); Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 144.

2289 So Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 144; Ossenbühl, Staatshaftungsrecht, 17. Teil, III 2, S. 605f.

2290 So etwa Jarass, Grundfragen der innerstaatlichen Bedeutung des EG-Rechts, S. 117f.; Gilsdorf/Niejahr, in: von der Groeben/Schwarze, Art. 288 EG, Rn. 47ff.: Verschulden indiziert und in aller Regel auch impliziert.

2291 Gilsdorf, in: van Gerven/Zuleeg (Hrsg.), Sanktionen als Mittel zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts, S. 125 (129).

2292 So Haack, EuR 1999, 395 (402).

2293 EuGH, Urteil vom 14.7.1967 - Rs. 5/66 u.a. (Kampffmeyer I) -, Slg. 1967, 332 (359); EuGH, Urteil vom 19.5.1992 - Rs. C-104/89 und C-37/90 (Mulder) -, Slg. 1992, I-3061 (3135); dazu auch Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 217.

2294 EuGH, Urteil vom 14.7.1967 - Rs. 5/66 u.a. (Kampffmeyer I) -, Slg. 1967, 332 (359); EuGH, Urteil vom 21.1.1976 - Rs. 40/75 (Produits Bertrand) -, Slg. 1976, 1 (9).

2295 Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 218.

Eigentum und sonstige Rechte beeinträchtigenden Folgen entschädigungslos dulden muss. Solche Nachteile, die in einem inneren Zusammenhang mit der Maßnahme stehen, können ein entschädigungspflichtiges Sonderopfer darstellen.<sup>2296</sup> Die Gewährung einer Entschädigung in solchen Fällen setzt voraus, dass gemeinschaftsrechtlich eine Haftung auch bei rechtmäßigem Verhalten in Betracht kommt.

Der Wortlaut des Art. 288 Abs. 2 EG ist offen und würde auch die Einbeziehung einer Rechtmäßigkeitshaftung erlauben.<sup>2297</sup> Zwar ist das Rechtsinstitut nur in wenigen Mitgliedstaaten anerkannt.<sup>2298</sup> Das steht aber einer gemeinschaftsrechtlichen Anerkennung nicht entgegen, wie bereits die Anerkennung der auch nur in einigen Staaten gewährleisteten Haftung für normatives Unrecht gezeigt hat.<sup>2299</sup> Zu berücksichtigen ist allerdings auch hier der Aspekt, dass die Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft nicht durch drohende Schadensersatzklagen eingeengt werden darf, was erst recht gilt, wenn sich die zuständigen Organe im Rahmen ihrer Befugnisse halten.<sup>2300</sup>

Weder EuGH noch EuG haben bisher eindeutig Stellung bezogen, sondern die geltend gemachten Ersatzleistungsansprüche jeweils aus anderen Gründen verneint und damit ausdrücklich offengelassen, ob die Gemeinschaft auch für rechtmäßiges Verhalten ihrer Organe – und damit auch bei rechtmäßigen Rechtsetzungsakten – haftet, wenn das überschritten wird, was dem einzelnen im Allgemeininteresse vernünftigerweise zugemutet werden kann.<sup>2301</sup> Allerdings haben die Gerichte, erstmals im Verfahren *Compagnie d'approvisionnement und Grands Moulins des Paris*<sup>2302</sup> mit einem geltend gemachten Anspruch der Haftung für rechtmäßiges Handeln konfrontiert, spätestens seit der Rechtssache *Biovilac* die Konturen einer solchen Haftung herausgearbeitet: Das Erfordernis, dass der geltend gemachte Schaden über die üblicherweise zu tragenden wirtschaftlichen Risiken hinausgehen müsse,

---

2296 Vgl. BGH, Urteil vom 9.4.1987 - III ZR 3/86 -, BGHZ 100, 335, zur Sicherstellung eines Gegenstandes im Rahmen strafrechtlicher Ermittlungen und der Frage der Entschädigung des (unschuldigen, unbeteiligten) Eigentümers.

2297 So auch Ress, *Das Handelsembargo*, S. 374; Epping, *Außenwirtschaftsfreiheit*, S. 592.

2298 Vgl. dazu Friese, *Kompensation von Embargoschäden*, S. 212.

2299 Siehe dazu bereits oben E.II.2.b.aa.

2300 Kadelbach, *JZ* 1993, 1134 (1141).

2301 Siehe dazu auch Schlussanträge des Generalanwalts Slynn in der Rs. *Biovilac* (EuGH, Urteil vom 6.12.1984 - Rs. 59/83 -, Slg. 1984, 4057), Slg. 1984, 4082 (4091f.).

2302 EuGH, Urteil vom 13.6.1972 - Rs. 9 und 11/71 -, Slg. 1972, 391 (409).

hätte erst recht bei einer Haftung für rechtmäßiges Handeln zu gelten.<sup>2303</sup> Ein solches Sonderopfer verneinte der EuGH aber in diesem Fall. In ähnlicher Weise entschied er in anderen Fällen, der geltend gemachte Schaden dürfe nicht lediglich das Ergebnis eines generell zu tragenden Risikos sein.<sup>2304</sup> Erforderlich sei, dass ein einzelner im Interesse des Gemeinwohls eine Belastung tragen müsse, die er eigentlich nicht zu tragen habe<sup>2305</sup>, die unverhältnismäßig hoch sei.<sup>2306</sup>

In der Rechtssache *Dorsch Consult* benannte das EuG erstmals konkrete Tatbestandsvoraussetzungen, nach denen eine Haftung der Gemeinschaft für durch rechtmäßiges Organhandeln verursachte Schäden ausgelöst werden könnte, „falls ein solcher Grundsatz im Gemeinschaftsrecht anerkannt wäre“<sup>2307</sup>. Da das Gericht die Anerkennung einer solchen Haftung offen ließ, kann zwar noch nicht von einem „Durchbruch in Richtung Anerkennung der Haftung für rechtmäßiges Verhalten“<sup>2308</sup>, wohl aber von einer Tendenz dahingehend<sup>2309</sup> gesprochen werden. Die Haftung, so das EuG, setze neben den allgemeinen Voraussetzungen eines tatsächlichen und sicheren Schadens sowie eines unmittelbaren Kausalzusammenhanges zwischen dem entsprechenden Gemeinschaftshandeln und dem Schaden insbesondere das Vorliegen eines außergewöhnlichen und besonderen Schadens voraus. Der geltend gemachte Schaden müsse eine besondere Gruppe von Wirtschaftsteilnehmern gegenüber anderen unverhältnismäßig belasten (außergewöhnlicher Schaden<sup>2310</sup>) und die Grenzen der wirtschaftlichen Risiken, die der Tätigkeit in dem betroffenen Sektor innewohnten, überschreiten (besonderer Schaden). Ferner dürfe die dem geltend gemachten Schaden zugrunde liegende Regelung nicht durch ein allgemeines wirtschaftliches Interesse gerechtfertigt

---

2303 EuGH, Urteil vom 6.12.1984 - Rs. 59/83 -, Slg. 1984, 4057 (4081).

2304 EuGH, Urteil vom 24.6.1986 – Rs. 267/82 (*Développement SA und Clemessy/Kommission*) -, Slg. 1986, 1907, Rn. 33.

2305 EuGH, Urteil vom 24.6.1986 - Rs. 267/82 (*Développement SA und Clemessy*) -, Slg. 1986, 1907 (1922, Rn. 33).

2306 EuGH, Urteil vom 29.9.1987 - Rs. 81/86 (*De Boer Buizen*) -, Slg. 1987, 3677 (3694, Rn. 17).

2307 EuG, Urteil vom 28.4.1998 - T-184/95 (*Dorsch Consult*) -, Slg. 1998, II-667 (668, Rn. 59); vgl. hierzu etwa Berrisch/Kamann, *EuZW* 1999, 714 (721f.); Haack, *EuR* 1999, 395.

2308 Haack, *EuR* 1999, 395 (395f.).

2309 So auch Gilsdorf/Brandtner, in: von der Groeben/Schwarze, Art. 301 EG, Rn. 16.

2310 Dieser Begriff war zunächst mit dem des besonderen Schadens vertauscht worden; vgl. Berichtigungsbeschluss des EuG vom 16.12.1998.

tigt sein.<sup>2311</sup> Die Voraussetzungen verneinte das EuG in dem Fall der Klägerin, deren Forderung gegen die irakischen Behörden der Irak als Gegenreaktion auf die Embargomaßnahmen von UN und EG nicht zu begleichen bereit war.

In der Literatur besteht keine Einigkeit über die Anerkennung einer Haftung bei Sonderopfern.<sup>2312</sup> Zum Teil wird eine Haftung für rechtmäßiges Verhalten bejaht.<sup>2313</sup> Zum Teil wird die Haftung gänzlich ausgeschlossen, etwa mit der Begründung, die Haftung bei rechtmäßigen Normativakten gefährde die Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft.<sup>2314</sup> Vielfach werden praktische Erwägungen geltend gemacht: Die Erfolgchancen einer Schadensersatzklage seien äußerst gering, weil schon die Haftung für normatives Unrecht sehr eingeschränkt sei.<sup>2315</sup> Könnten schon nur offenkundige und schwere Rechtsfehler zu einer Verantwortlichkeit der Gemeinschaft führen, sei kaum darstellbar, wie die Kriterien für legales Handeln aussehen sollten.<sup>2316</sup> In Anbetracht der restriktiven Gemeinschaftsjudikatur erscheine es wenig wahrscheinlich, dass die Haftung der Gemeinschaft für rechtmäßiges Handeln Anerkennung finde.<sup>2317</sup> Die Kriterien müssten wohl noch strengere sein als bei der Haftung für normatives Fehlverhalten.<sup>2318</sup> Ferner sei in den Mitgliedstaaten nur ausnahmsweise ein derartiges Institut vorgesehen.<sup>2319</sup>

---

2311 EuG, Urteil vom 28.4.1998 - Rs. T-184/95 (Dorsch Consult) -, Slg. 1998, II-667 (698f.).

2312 Verneinend Fuß, EuR 1968, 353 (361); Bogdandy, JuS 1990, 872 (874); bejahend Gilsdorf, in: van Gerven/Zuleeg (Hrsg.), Sanktionen als Mittel zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts, S. 125 (137). Gilsdorf/Brandtner, in: von der Groeben/Schwarze, Art. 301 EG Rn. 16; Mittag, Handelsembargo und Entschädigung, S. 160f.; für eng begrenzte Ausnahmefälle auch Kadelbach, JZ 1993, 1134 (1140f.), letztlich offen gelassen von Epping, Außenwirtschaftsfreiheit, S. 592 (Anerkennung durch die Rspr. wenig wahrscheinlich).

2313 Gilsdorf/Niejahr, in: von der Groeben/Schwarze, Art. 288 Rn. 89ff.; Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 211; Gilsdorf, in: van Gerven/Zuleeg (Hrsg.), Sanktionen als Mittel zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts, S. 125 (137); Haack, EuR 1999, 395 (399); zurückhaltend („theoretisch denkbar“): Capelli/Nehls, EuR 1997, 132 (133); s. auch Kadelbach, JZ 1993, 1134 (1141).

2314 Grabitz, in Schweitzer (Hrsg.), Europäisches Verwaltungsrecht, S. 167 (193).

2315 Mittag, Handelsembargo und Entschädigung, S. 160f.

2316 Kadelbach, JZ 1993, 1134 (1140).

2317 Epping, Außenwirtschaftsfreiheit, S. 592.

2318 Gilsdorf, in: van Gerven/Zuleeg (Hrsg.), Sanktionen als Mittel zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts, S. 125 (137).

2319 Kadelbach, JZ 1993, 1134 (1141).

Auch wenn nach der bisherigen Rechtsprechung unklar ist und mit Blick auf die strengen Haftungsvoraussetzungen bei Schadensersatzansprüchen für normatives Unrecht zweifelhaft erscheint, ob entsprechende Klagen Aussicht auf Erfolg hätten, lassen sich doch gewichtige Argumente für eine solche Haftung finden – die auf dem bereits in § 75 des Allgemeinen Landrechtes für die Preußischen Staaten zum Ausdruck gebrachten Aufopferungsgedanken beruht: „Dagegen ist der Staat denjenigen, welcher seine besondern Rechte und Vortheile dem Wohle des gemeinen Wesens aufzuopfern genötigt wird, zu entschädigen gehalten.“ Bürdet der Gesetzgeber dem Individuum oder einer bestimmten, begrenzten Gruppe von Individuen eine ungleiche und unverhältnismäßige Last und damit ein Sonderopfer auf, muss es hierfür auch im Europarecht eine Billigkeitsentschädigung geben.<sup>2320</sup> Hierbei geht es um den Ausgleich solcher Härtefolgen rechtmäßiger Akte, die einzelne Mitglieder der Rechtsgemeinschaft im Interesse aller, also aus übergeordneten öffentlichen Interessen, zu tragen haben. Die Entschädigung ist eine Maßnahme der Risikoverteilung: Ist ein Schaden nicht das Ergebnis eines generell von einzelnen, sondern von der Allgemeinheit zu tragenden Risikos, hat diese auch die dem einzelnen nicht zumutbaren Lasten zu tragen. Damit ist zugleich eine Verknüpfung erreicht mit dem Grundsatz der Lastengleichheit, der Gleichheit aller vor den öffentlichen Lasten.

Die Anerkennung eines solchen Aufopferungsanspruches ist auch logische Konsequenz des effektiven Grundrechtsschutzes, der ohne die grundsätzliche Anerkennung von Entschädigungspflichten für schwere Eingriffe vor allem in das Eigentumsrecht – die aus übergeordneten Gesichtspunkten des öffentlichen Interesses gerechtfertigt sind – unvollständig wäre.<sup>2321</sup> Das Argument des Grundrechtsschutzes gilt in besonderer Weise für die Gemeinschaft, in der seine eigentlich gebotene individuelle Gewährleistung unter der generalisierenden Betrachtung der Gerichte leidet, die Einzelfallerwägungen bei der Grundrechtsprüfung nicht berücksichtigen.<sup>2322</sup> Wegen der engen Begrenzung auf Fälle, in denen einzelne anders und schwerer betroffen sind als die Gesamtheit der Wirtschaftsteilnehmer, in denen ihnen aufgrund einer rechtmäßigen, im Allgemeininteresse begründeten Regelung eine besondere, übermäßige und damit unzumutbare Belastung auferlegt worden ist, kann der Anerkennung eines solchen Instituts auch nicht entge-

---

2320 So für von Embargos betroffene Unternehmen auch Mittag, *Handelsembargo und Entschädigung*, S. 160f.

2321 So auch Gilsdorf, in: van Gerven/Zuleeg (Hrsg.), *Sanktionen als Mittel zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts*, S. 125 (137).

2322 Ress, *Das Handelsembargo*, S. 382f.; in diese Richtung auch Haack, *EuR* 1999, 395 (399).

gengehalten werden, sie beeinträchtigte die Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft.<sup>2323</sup>

Ob man die danach zu befürwortende Gemeinschaftshaftung bei rechtmäßigem Verhalten im Rahmen des Art. 288 Abs. 2 EG verankert oder als eigenständiges, auf die Sonderopferlehre zurückgehendes Haftungsinstitut anerkennt, kann letztlich dahinstehen. Für ein eigenständiges Institut spricht sicherlich die unterschiedliche rechtsdogmatische Begründung, die nicht nur verschiedene Rechtsfolgen (voller Schadensausgleich/Entschädigung), sondern über die Frage der Rechtswidrigkeit bzw. Rechtmäßigkeit hinaus unterschiedliche Tatbestandsvoraussetzungen mit sich bringt<sup>2324</sup> – auch wenn EuG und EuGH insofern nicht dogmatisch präzise zwischen der Rechtswidrigkeits- und der Rechtmäßigkeitshaftung trennen<sup>2325</sup>, was sich schon in dem Erfordernis eines Sonderopfers bei der Unrechtshaftung zeigt.

Die genannten Argumente für eine Aufopferungsentschädigung gelten in besonderer Weise für die Terrorismussanktionen. Jemand, der wegen übergeordneter (Sicherheits-)Interessen Eingriffe in Eigentums-, Berufsfreiheit und Unschuldsvermutung hinzunehmen hat, obwohl sich nachher herausstellt, dass gegen ihn zu Unrecht wegen der Begehung terroristischer Straftaten bzw. Verbindung zu Terrornetzwerken ermittelt wurde bzw. sich ein Verdacht im Laufe des Strafprozesses als unbegründet herausgestellt hat, erleidet wegen übergeordneter Allgemeininteressen eine besondere Härtesituation. Die Eingriffe in seine Rechte waren wegen der übergeordneten Interessen gerechtfertigt. Das rechtfertigt es aber nicht in jedem Fall, die ihm aufgebürdeten Härten ihm auch zu belassen. Gerade in Fällen, in denen Beweise einen anfänglich, aufgrund bestimmter Indizien bestehenden Terrorverdacht widerlegen, es aber in der Zwischenzeit zu erheblichen, unzumutbaren Schäden gekommen ist, wären auch die vom EuG in der Rechtssache *Dorsch Consult* aufgestellten Sonderopferkriterien erfüllt. Der bei Betrachtung *ex post* unschuldige, hinsichtlich des Terrorismus gänzlich unbeteiligte Personenkreis wird von den Beschränkungsmaßnahmen in ganz anderer Weise betroffen als die übrigen „normalen“ Wirtschaftsteilnehmer und unverhältnismäßig belastet. Diese Personen nehmen eine Sonderstellung gegenüber den übrigen Normadressaten ein. Kommt es im Einzelfall zu erheblichen, unzumutbaren (wirtschaftlichen) Nachteilen, ist auch das für die Außergewöhnlichkeit eines Schadens charakteristische und entscheidende Merkmal gegeben: das Erleiden einer übermäßigen Härte, die aber im Rah-

---

2323 So auch Ress, *Das Handelsembargo*, S. 382.

2324 So im Ergebnis auch Friese, *Kompensation von Embargoschäden*, S. 212.

2325 Siehe dazu auch Haack, *EuR* 1999, 395 (401).

men des Grundsatzes der Typengerechtigkeit hinzunehmen ist<sup>2326</sup>, die Maßnahme also nicht rechtswidrig macht. Damit hat sich für diese Individuen auch ein Risiko realisiert, das – im Sinne eines besonderen Schadens – über das dem allgemeinen Wirtschaftsverkehr inhärente Risiko hinausgeht. Dieses Risiko ist zugleich in der hoheitlichen Maßnahme selbst angelegt, die aus Gründen der Gefahrenabwehr schon bei Verdachtsmomenten greifen muss. Die insbesondere für wirtschaftlich besonders aktive Gelistete, etwa Unternehmen oder Unternehmer, denen mit einer Gewährleistung ihres notwendigen Lebensunterhaltes nicht gedient ist, gravierenden Schäden können nicht als vorhersehbare Risiken bezeichnet werden. Sie sind nicht Folge eines typischen, gerade vom Betroffenen zu tragenden Risikos.

Im Verfahren *Dorsch Consult* stellte das EuG allerdings noch ein weiteres Kriterium für eine etwaige Rechtmäßigkeitshaftung auf: Die zugrundeliegende Regelung dürfe nicht durch allgemeine Interesse gerechtfertigt sein.<sup>2327</sup> Hierzu führte das Gericht aus, der von der Klägerin geltend gemachte Schaden könne im Hinblick auf ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel, das für die internationale Gemeinschaft von so grundlegender Bedeutung sei wie das, die Invasion und Besetzung Kuwaits zu beenden und den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit in der Region zu wahren, im vorliegenden Fall nicht die Haftung der Gemeinschaft auslösen. Ausgehend von dieser Rechtsprechung dürften Entschädigungsansprüche wohl auch bei den Terrorismussanktionen ausscheiden. Eine solche haftungsvernichtende Rechtfertigung der schädigenden Norm durch ein allgemeines Interesse vermag allerdings nicht zu überzeugen.<sup>2328</sup> Denn die fehlende Rechtfertigung schädigenden Verhaltens führt zur Rechtswidrigkeit des Gemeinschaftshandelns. Ohne Rechtfertigung ist die Maßnahme ohnehin rechtswidrig, was dann zu einer Haftung für rechtswidriges Verhalten führen würde.<sup>2329</sup> Wird der Rechtsakt aber – ungeachtet schwerwiegender Folgen für einzelne – aufgrund der überragenden Ziele als verhältnismäßig angesehen, so kann die Rechtfertigung einer Regelung nicht den Schadensersatz für Sonderopfer ausschließen. Denn in der Sonderopferlehre liegt die Annahme begründet, dass solche Schäden dem einzelnen – ausgehend vom Eigentumsgrundrecht, dem Verhältnismäßigkeitsprinzip und dem Gleichheitssatz – gerade nicht zumutbar sind, auch wenn die generelle Regelung rechtmäßig ist.

---

2326 Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 214.

2327 EuG, Urteil vom 28.4.1998 - T-184/95 (*Dorsch Consult*) -, Slg. 1998, II-667 (698f.).

2328 So auch Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 216.

2329 Haack, EuR 1999, 395 (401).

Anders als bei der Haftung für normatives Unrecht nach Art. 288 Abs. 2 EG ist allerdings bei der Rechtmäßigkeitshaftung nicht der volle Schaden ersatzfähig. Es geht nur um die Gewährung einer Entschädigung, weshalb etwa der Ausgleich entgangenen Gewinns ausscheiden dürfte.<sup>2330</sup> Denn Gegenstand des Anspruchs ist nicht eine Rechtsgutverletzung, die sich in einen Schadensersatzanspruch verwandelt, sondern die Kompensation einer außergewöhnlichen und unzumutbaren Belastung, einer Lastenungleichheit im Verhältnis zu anderen Wirtschaftsteilnehmern.

Weil nach der hier vertretenen Auffassung eine Haftung der Gemeinschaft auch für rechtmäßige Rechtsetzungsakte in bestimmten Fällen in Betracht kommt, bedarf schließlich die Frage keiner weiteren Erörterung, ob jedenfalls hinsichtlich der Haftung wegen rechtmäßiger Rechtsbeeinträchtigungen – in Abweichung vom Grundsatzes der Parallelität von rechtlicher Gestaltungsmacht und haftungsrechtlicher Verantwortung – aus verfassungsrechtlichen Gründen Entschädigungsansprüche nach nationalem Recht in Erwägung zu ziehen sind.<sup>2331</sup>

#### **b. Ansprüche Dritter**

Betroffene Dritte, die Schadensersatzansprüche geltend machen könnten, werden vor allem Wirtschaftsunternehmen sein. Bei Unternehmen, die durch die Sanktionsmaßnahmen gegen Terroristen in ihrer geschäftlichen Tätigkeit beeinträchtigt werden, können verschiedenste Schäden entstehen.<sup>2332</sup> Worin die Schäden bestehen und welches Ausmaß sie annehmen, ist im wesentlichen von der Art und der Intensität der geschäftlichen Beziehung zu den Gelisteten abhängig und darüber hinaus etwa vom Stadium der Vertragsbeziehung im Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Sanktionen. Beispielsweise geht bei Vertragsanbahnungen nicht nur der geschäftliche Kontakt verloren, sondern bisher aufgewendete Kosten werden zur nutzlosen Investition, bei bestehenden Verträgen können sich Schäden aus vertraglichen Ansprüchen von Zulieferern oder neu eingestellten Arbeitnehmern oder aus bereits geleisteten Sicherheiten, bei bereits hergestellten Produkten aus den Schwierigkeiten oder der Unmöglichkeit eines anderweitigen Absatzes, bei schon erbrachten Leistungen aus nicht mehr zu erlangenden Gegenleistungen ergeben. Unternehmen können also Marktanteile, Zahlungsansprüche und Ge-

---

2330 So auch Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 217.

2331 Zur nationalen Haftung für rechtmäßiges Unionsrecht: von Bogdandy, AöR 122 (1997), 268 (284ff.).

2332 Vgl. zu durch Embargos verursachten Schäden bei Unternehmen Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 38ff.; Mestmäcker/Engel, Das Embargo gegen Irak und Kuwait, S. 37ff.; Kadelbach, JZ 1993, 1134 (1135).

winne verlieren und sehen sich Schadensersatzansprüchen von Vertragspartnern ausgesetzt. Sie können in Liquiditätsschwierigkeiten geraten, schlimmstenfalls von Insolvenz und in ihrer Existenz bedroht sein.

Da nach der hier vertretenen Auffassung die Terrorismussanktionen nicht rechtswidrig in Rechte Dritter eingreifen, mögen sie auch noch so schwer getroffen werden, sind vorliegend allein Entschädigungsansprüche bei rechtmäßigem Organhandeln möglich. Das bedeutet zugleich, dass ein Ausgleichsanspruch nur in den Fällen in Betracht kommt, in denen Dritte besonders einschneidend, unverhältnismäßig erscheinend, belastet werden, also in besonders gelagerten, schwerwiegenden Ausnahmefällen etwa in ihrer Zahlungsfähigkeit oder in ihrer wirtschaftlichen Existenz bedroht sind. Dies hängt mit den Kriterien des Sonderopfers zusammen. Die Außergewöhnlichkeit des Schadens erfordert, dass eine besondere Gruppe gegenüber anderen unverhältnismäßig belastet wird. Daran fehlt es, wenn ein Geschädigter lediglich wie alle anderen von Terrorismussanktionen Betroffenen etwa einer Forderung verlustig geht. Erforderlich ist, dass eine übermäßige Härte erlitten wird, die die Maßnahme zwar nicht rechtswidrig macht, dem Dritten aber – mit Blick auf die Folgen der Verordnung für das konkrete Unternehmen – eine Sonderstellung verschafft.<sup>2333</sup> Ein solcher außergewöhnlicher Schaden ist etwa bei denjenigen Unternehmen gegeben, deren Existenzgrundlage durch die Sanktionsmaßnahmen vernichtet oder jedenfalls gefährdet ist.<sup>2334</sup> Solange aber nur einzelne Verträge nicht mehr erfüllt werden können, ist die daraus resultierende Beeinträchtigung noch nicht als ein eine Entschädigung auslösendes Sonderopfer anzusehen.<sup>2335</sup>

Wenn die Rechtsprechung insoweit unter Anlegung strenger Maßstäbe etwa im Verfahren *Dorsch Consult*<sup>2336</sup> den außergewöhnlichen Schaden verneint, weil nicht nur die Forderungen dieses Unternehmens uneinbringlich seien, sondern auch die Forderungen jedes anderen Unternehmens der Gemeinschaft, die bei Durchführung des Embargos gegen den Irak noch nicht erfüllt waren, betroffen seien, überzeugt dies allerdings nicht. Auch wenn sich ein Unternehmen in seinen Vermögensinteressen mit seinen aufgrund von Wirtschaftssanktionen uneinbringlichen Forderungen nicht von anderen Wirtschaftsteilnehmern unterscheidet, ändert dies nichts daran, dass der Schaden

---

2333 Vgl. zu diesem Erfordernis für die Haftung für Embargoschäden auch Mittag, Handelsembargo und Entschädigung, S. 91f; von Bogdandy, AöR 122 (1997), 268 (289f.).

2334 So auch Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 229.

2335 So im Ergebnis auch Kadelbach, JZ 1993, 1134 (1141).

2336 EuG, Urteil vom 28.4.1998 - T-184/95 (Dorsch Consult) -, Slg. 1998, II-667 (697, Rn. 82).

für dieses Unternehmen außergewöhnlich sein kann, etwa weil es durch Forderungsverluste in die Insolvenz getrieben wurde. Entscheidend für die Frage des Sonderopfers kann daher nicht sein, ob sich die Situation des Geschädigten von derjenigen sämtlicher übriger Normadressaten unterscheidet<sup>2337</sup>; maßgeblich kann allein das Erleiden unvermeidbarer Härtefolgen in einem Ausnahme-Einzelfall sein. Insofern ist der außergewöhnlich, existentiell, unverhältnismäßig und viel weitreichender als übrige Sanktionsbetroffene geschädigte Unternehmer Teil einer begrenzten Gruppe von Wirtschaftsteilnehmern. Diese Gruppe ist zwar nicht klar umrissen, weil weder der Kreis der übermäßig Geschädigten *a priori*<sup>2338</sup> noch im Zeitpunkt der Entscheidung über den Schadensersatzanspruch feststeht, ob und in welchem Ausmaß noch weitere Haftungsklagen auf die Gemeinschaft zukommen.<sup>2339</sup> Dass weder die Anzahl der Betroffenen noch die Höhe der einzelnen Schäden hier entsprechend vorauszusehen sind, kann aber einer Haftung nicht entgegenstehen. Denn angesichts der Besonderheiten der personenbezogenen Sanktionsmaßnahmen können die Maßnahmen nur in seltenen, besonders gelagerten Fällen Dritte derart existentiell gefährden, dass man von einer übermäßigen Belastung eines einzelnen mit einem der Allgemeinheit zuzuordnenden Risiko (Terrorismusbekämpfung) im Sinne eines Sonderopfers ausgehen kann.

Unproblematisch ist demgegenüber der darüber hinaus erforderliche besondere Schaden, d.h. die Überschreitung der Grenzen der wirtschaftlichen Risiken in dem jeweiligen Sektor. Dabei geht es nicht mehr um das Schadensausmaß – was bereits bei der Frage des Sonderopfers im Rahmen der Außergewöhnlichkeit des Schadens Berücksichtigung findet – sondern allein um ein etwaiges Mitverschulden bei der Schadensverursachung.<sup>2340</sup> Derartige Risiken, nicht auslandsbezogene Handelshemmnisse allein mit bestimmten, namentlich gelisteten Individuen, die sich in der Schädigung realisiert haben, waren nicht vorhersehbar und nicht abwendbar. Mit dem Kriterium des besonderen Schadens wird im Embargobereich regelmäßig

---

2337 So auch Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 214.

2338 Vgl. dazu Schlussantrag Generalanwalt van Gerven in der Rs. Mulder, (EuGH, Urteil vom 19.5.1992 - Rs. C-104/89 und C-37/90), Slg. I-3094 (3111).

2339 Auch dazu Schlussantrag Generalanwalt van Gerven in der Rs. Mulder, (EuGH, Urteil vom 19.5.1992 - Rs. C-104/89 und C-37/90), Slg. I-3094 (3111); ferner Hellmann, Das Irak-Embargo als Schadensursache, S. 184, für die durch das Irak-Embargo geschädigten Unternehmen.

2340 Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 216.

die Frage des Außenhandelsrisikos<sup>2341</sup> verknüpft<sup>2342</sup>, die aber angesichts der Besonderheiten des Terrorismussanktionsregimes keine Bedeutung hat.<sup>2343</sup> Solche restriktiven Maßnahmen gegen nichtstaatliche Akteure, die sogar nicht einmal einen grenzüberschreitenden Drittstaatsbezug voraussetzen, liegen außerhalb der typischen Risiken von Wirtschaftsunternehmen. Sie waren erstens weder allgemein noch konkret hinsichtlich der namentlich genannten Individuen (mit Ausnahme allenfalls von Bin Ladin und einigen wenigen weiteren bekannten Personen, Gruppen und Organisationen) objektiv vorhersehbar und zweitens trifft die Geschädigten nicht der Vorwurf mangelnder Risikoversorge.

### 3. Ergebnis

Richtiger Anspruchsgegner für Schadensersatz- und Entschädigungsansprüche ist grundsätzlich die EG, die die Kompetenz zum Erlass der jeweiligen Eingriffsnorm hat und der deshalb die durch die unmittelbar wirksamen Verordnungen kausal verursachten Schäden normativ zuzurechnen sind. Bei Anwendung des Grundsatzes der Parallelität von Gestaltungsmacht und Schadensverantwortung stehen weder die UN-Resolutionen noch die Gemeinsamen Standpunkte einer Haftung der Gemeinschaft entgegen. Bei zu Unrecht Gelisteten, d.h. bei Personen, bei denen es von Anfang an an hinreichenden Beweisen und Indizien für einen Terrorverdacht fehlte, sind die Voraussetzungen der außervertraglichen Haftung gem. Art. 288 Abs. 2 EG erfüllt. Auch die von der – einzelfallbezogenen, wenig konsistenten – Gemeinschaftsrechtsprechung entwickelten Kriterien der Haftung für normatives Unrecht, insbesondere eine hinreichend qualifizierte Rechtsverletzung, sind als gegeben anzusehen. Darüber hinaus kommt in Einzelfällen – sowohl bei aus *ex-post*-Sicht zu Unrecht Gelisteten als auch bei existenzbedrohend betroffenen Dritten – die Gewährung einer Entschädigung wegen der Erbringung eines Sonderopfers in Betracht. Auch wenn eine solche Haftung bei rechtmäßigem Organhandeln bisher in der Gemeinschaftsrechtsprechung nicht anerkannt ist, sprechen insbesondere Gesichtspunkte des Grundrechtsschutzes für den Ausgleich von unzumutbaren Härtefolgen rechtmäßiger Akte, die einzelne Mitglieder der Rechtsgemeinschaft im Interesse aller, also aus übergeordneten öffentlichen Interessen, hinzunehmen haben.

---

2341 Vgl. dazu etwa die Äußerung der Kommission auf eine Anfrage des Abgeordneten Friedrich zum Irak-Embargo, ABl. C 141/9 vom 30.5.1991.

2342 Vgl. dazu Friese, Kompensation von Embargoschäden, S. 147.

2343 Vgl. dazu bereits oben D.II.3.c.cc.(2).

## **F. Gesamtergebnis und Bewertung**

Die folgende Zusammenfassung der Ergebnisse dieser Untersuchung bietet einen Überblick über die juristische Bewertung der Terrorismussanktionen. Wie diese Maßnahmen in tatsächlicher Hinsicht, d.h. mit Blick auf ihre Effektivität, zu beurteilen sind, soll im Anschluss daran näher betrachtet werden.

### **I. Gesamtergebnis**

UN-Resolutionen und EG-Verordnungen, am Rande auch nationale Rechtsakte, die das Einfrieren von Geldern, anderen finanziellen Vermögenswerten und wirtschaftlichen Ressourcen namentlich benannter (mutmaßlicher) Terroristen sowie das Verbot ihrer Bereitstellung durch Dritte anordnen, stellen nicht nur eine neue Strategie der Bekämpfung des Terrorismus dar, der insbesondere durch Usama Bin Ladin und das von ihm begründete Al Qaida-Netzwerk ein neues Gesicht und ein zuvor nicht bekanntes Bedrohungspotential erhalten hat. Auch in rechtlicher Hinsicht haben sowohl der UN-Sicherheitsrat als auch die Europäische Union mit den auf nichtstaatliche Akteure abzielenden Terrorismussanktionen Neuland betreten, dabei allerdings auf ihre bisherige Praxis der zuvor stets staatenbezogenen Wirtschaftssanktionen zurückgegriffen. Wenngleich sich die Sanktionsregelungen – UN-Resolution 1390 (2002) und EG-Verordnung Nr. 881/2002 bezüglich Bin Ladin, Al Qaida und Taliban einerseits sowie UN-Resolution 1373 (2001) und EG-Verordnung Nr. 2580/2001 bezüglich sonstiger Terroristen andererseits – in bestimmten Einzelfragen, vor allem aber hinsichtlich des Verfahrens der Listenerstellung unterscheiden, ergeben sich inhaltlich weitgehende Übereinstimmungen. Die – auf Initiative der UN bei Bin Ladin, Al Qaida und Taliban, hingegen aufgrund autonomen Beschlusses durch die EU bei den sonstigen Terroristen – auf Listen namentlich aufgeführten Personen, Unternehmen und Organisationen dürfen auf ihre Vermögenswerte nicht zugreifen. Dritten ist es, auch durch den Tatbestand des Einfrierens, untersagt, ihnen materielle Ressourcen verfügbar zu machen. Erfasst sind dabei auch Inlandsgeschäfte, also Transfers innerhalb von Deutschland oder auch der EU. Diese restriktiven Maßnahmen internationaler Gefahrenabwehr, die weit über bloße Beschränkungen des Kapital- und Zahlungsverkehrs hinaus auf die Verhinderung jeglicher materieller Unterstützung abzielen, können ungeachtet ihrer Besonderheiten bei einem weiten Begriffsverständnis sowohl als Embargo bezeichnet als auch unter den – in ständiger

Praxis für alle Maßnahmen im Rahmen des VII. Kapitels der UN-Charta verwendeten – Sanktionsbegriff gefasst werden.

Die personenbezogenen Sanktionsresolutionen der UN sind – unter Berücksichtigung des Einschätzungs- und Interpretationsspielraumes des Sicherheitsrates – als rechtmäßig einzustufen. Die Charta der Vereinten Nationen, die die Befugnisse des Sicherheitsrates bestimmt und begrenzt, wurde zulässigerweise so weit ausgelegt, dass auch Anschläge des internationalen Terrorismus, die von nichtstaatlichen Akteuren begangen werden, eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit im Sinne von Art. 39 SVN darstellen und dass sich Maßnahmen nach Art. 41 SVN gegen bestimmte Individuen richten dürfen. Auch verstoßen die beschlossenen Sanktionsmittel – das Einfrieren von materiellen Ressourcen und das Verbot ihrer Bereitstellung – nicht gegen sonstiges Völkerrecht, insbesondere nicht gegen solche Menschenrechte, die als *ius cogens* auch den Sicherheitsrat zwingend binden.

Die zur Umsetzung der UN-Resolutionen ergangenen EU- und EG-Rechtsakte sind ebenfalls in weiten Teilen rechtmäßig. Die in Art. 301, 60 EG enthaltenen Befugnisse der Europäischen Gemeinschaft zur Beschränkung des Wirtschaftsverkehrs mit dritten Ländern können unter Anwendung der Grundsätze der *implied powers* auf Individuen ausgedehnt werden. Die EG-Verordnungen, die der Rat aufgrund ihres abstrakt-generellen Inhalts richtigerweise als Handlungsform gewählt hat, greifen zwar in Grundrechte ein. Die Eingriffe, vor allem in die Eigentumsfreiheit – in Form einer „bloßen“ Beschränkung des Eigentums – und die Berufsfreiheit, sind aber regelmäßig durch die übergeordneten Gemeininteressen der Terrorismusbekämpfung gerechtfertigt, auch bei bloßem Terrorismusverdacht. Nur wenn es an ernsthaften und schlüssigen Beweisen oder Indizien fehlt, und damit an einer hinreichenden tatsächlichen Grundlage für eine von einem Gelisteten ausgehende Gefahr für die zu schützenden hochrangigen Rechtsgüter, überwiegen die Individualinteressen und sind deshalb die gravierenden Grundrechtseingriffe mangels Verhältnismäßigkeit rechtswidrig. In diesen allein bei den durch den UN-Sanktionsausschuss gelisteten Individuen denkbaren Konstellationen – für die Aufnahme auf die Liste des Sanktionsausschusses fehlt im Unterschied zu den autonom von der EU aufgestellten Listen sonstiger Terrorverdächtiger eine solche Eingriffsschwelle – führt die unmittelbar allein den Staat und über das Gemeinschaftsrecht mittelbar auch die EG treffende Verpflichtung zur Umsetzung der UN-Resolutionen im Verhältnis zum betroffenen Grundrechtsträger zu keiner Rechtfertigung. Eine Rechtswidrigkeit der belastenden Rechtsakte kann sich darüber hinaus auch daraus ergeben, dass im Zusammenhang mit ihrem Erlass Verfahrens-

rechte wie die Verteidigungsrechte oder das Recht auf effektiven Rechtsschutz nicht ausreichend gewährleistet werden.

Für die in der Anfangszeit übergangsweise erlassenen deutschen ministeriellen Anordnungen war zwar im Verhältnis zur Gemeinschaft die nationale Kompetenz des Art. 60 Abs. 2 EG gegeben. Die Tatbestandsvoraussetzungen des § 2 Abs. 2 i.V.m. § 7 Abs. 1 AWG lagen hingegen nicht vor. Die in Gestalt von Allgemeinverfügungen ergangenen Anordnungen zur Beschränkung des Kapital- und Zahlungsverkehrs mit namentlich genannten mutmaßlichen Terroristen, die dem Inhalt nach Rechtsverordnungen waren, hätten nicht auf der Grundlage der Einzeleingriffsermächtigung des § 2 Abs. 2 AWG ergehen dürfen. Es fehlte angesichts der unbestimmten Vielzahl von geregelten Fällen und der gattungsmäßig nicht begrenzten Adressaten an der erforderlichen, im einzelnen Falle bestehenden Gefahr für die betroffenen Rechtsgüter des § 7 Abs. 1 AWG.

Die Rechtsschutzmöglichkeiten der Gelisteten gegen die Beschränkungsmaßnahmen stellen sich insgesamt als lückenhaft dar. Zwar können die Gelisteten der Verordnung Nr. 2580/2001, die sich zu Unrecht auf der Liste Terrorverdächtigter aufgeführt sehen, bei einer gemeinschaftsrechtskonformen Auslegung des Art. 46 EU grundsätzlich Rechtsschutz vor dem EuG erhalten. Auch können sämtliche auf den Listen aufgeführten Personen auf nationaler Ebene gegen versagte Ausnahmegenehmigungen klagen – und in diesem Rahmen ggf. eine Vorlage an den EuGH erreichen. Die Rechtsschutzmöglichkeiten der durch den Sanktionsausschuss Gelisteten, die auf Ebene der Vereinten Nationen keine Überprüfungsmöglichkeit, geschweige denn einen Individualrechtsschutz vorfinden, sind aber gänzlich unzureichend. Im Rahmen der EU ist zwar die Nichtigkeitsklage zulässig. Nach Ansicht des EuG ist aber die materielle Prüfungscompetenz aus völkerrechtlichen Gründen auf das *ius cogens* beschränkt. Löst man hier richtigerweise das Spannungsverhältnis zwischen den gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen zur Beachtung der UN-Resolutionen und zur Gewährleistung individuellen Grundrechtsschutzes zugunsten letzterem auf, weil sonst ein Verstoß gegen den Grundsatz effektiven Rechtsschutzes vorläge, stellen sich Probleme der Aufklärung des tatsächlichen Sachverhaltes. Die als Ausprägung des diplomatischen Schutzes einklagbare Verpflichtung Deutschlands, das Überprüfungsverfahren im Sanktionsausschuss nach dessen Leitlinien einzuleiten, ist angesichts des dortigen Einstimmigkeitsprinzips nicht effektiv. Ein Anspruch auf Durchführung eines Verfahrens vor dem IGH gegen etwaige „Verweigerer“ im Sanktionsausschuss besteht nicht, weil das „Wie“ der Gewährung dieses aus den grundrechtlichen Schutzpflichten abgeleiteten Anspruchs im Ermessen der Bundesrepublik steht.

Dritten, die vor allem gegen die EG-Verordnungen mangels Klagebefugnis keinen Primärrechtsschutz erlangen können, bei denen zudem Grundrechtseingriffe gerechtfertigt sind, bleibt – neben der Klage bei verweigerten Ausnahmegenehmigungen – nur die Möglichkeit, eine Entschädigung einzufordern. Richtiger Anspruchsgegner für Ersatzleistungsansprüche ist grundsätzlich die Gemeinschaft, deren Kompetenz zum Erlass der Verordnung, die einen Grundrechtseingriff und etwaige Schäden bewirkt, ihre Schadensverantwortung begründet. Ersatzleistungsansprüche stellen auch für zu Unrecht Gelistete die einzige Rechtsschutzmöglichkeit dar. Für den begrenzten Personenkreis der von den Maßnahmen rechtswidrig Betroffenen sind die Anspruchsvoraussetzungen der normativen Haftung nach Art. 288 Abs. 2 EG erfüllt. Im übrigen kommt, insbesondere bei aus *ex-post*-Sicht zu Unrecht Gelisteten sowie bei in eine existenzbedrohliche Lage geratenen Dritten, im Einzelfall eine Sonderopfer-Entschädigung nach Aufopferungsgesichtspunkten in Betracht.

## II. Bewertung der getroffenen Maßnahmen

Die Austrocknung der Geldquellen des internationalen Terrorismus ist bisher nicht gelungen. Auf welche Summe die sich auf eingefrorenen Konten beleghenen Geldbeträge belaufen, ist wohl nicht mit Gewissheit zu sagen. Im Jahr 2004 sprach das US-Finanzministerium von 140 Millionen US-Dollar weltweit, wobei die von verschiedenen Institutionen veröffentlichten Zahlen differieren.<sup>2344</sup> Welche „freien“ Vermögenswerte dem gegenüberstehen, ist

---

2344 *US Department of the Treasury* im November 2002: Vermögenswerte mutmaßlicher Terroristen oder ihrer Sympathisanten im Wert von rund 115 Millionen Dollar eingefroren (FAZ vom 19.11.2002, Nr. 269), nach Angaben des Ministeriums vom Januar 2004 wurden seit dem 11. September 2001 bis zu diesem Zeitpunkt insgesamt 1447 Konten eingefroren, die Guthaben von insgesamt knapp 140 Millionen US-Dollar aufwiesen, wovon fast 37 Millionen allein auf die USA entfielen (Albin, ZRP 2004, 71 (72); FAZ vom 26.8.2004, Nr. 198, S. 11). Im *Terrorist Assets Report 2005* des *Office of Foreign Assets Control* im amerikanischen Finanzministerium ist hingegen lediglich von 14 Millionen US-Dollar eingefrorenen Geldern terroristischer Organisationen in den USA zum Stichtag 31.12.2005 die Rede, darunter rund 7,5 Millionen von Al Qaida ([www.ustreas.gov/offices/enforcement/ofac/legal/terror.html](http://www.ustreas.gov/offices/enforcement/ofac/legal/terror.html), 6.8.2006). In Deutschland waren im Juni 2002 nach Angaben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (veröffentlicht auf der Internetseite [www.bmwi.bund.de](http://www.bmwi.bund.de), 23.11.2003) insgesamt 162 Konten mit einem Wert von 600.000 Euro gesperrt. Nach Angaben des Bundesfinanzministeriums waren allerdings schon vor dem 11. September 2001 in Deutschland 13 Konten von Anhängern Usama Bin Ladins mit mehr als 2,7 Millionen DM (bei der Deutschen Bank war von weniger als zehn, bei der Commerzbank von einigen wenigen Konten in

ebenfalls unklar. Während einige Schätzungen (oder eher Vermutungen) von einem etwa 1,5 Billionen Dollar umfassenden Gesamtvolumen der „New Economy des Terrors“ ausgehen<sup>2345</sup>, vertritt die US-Kommission zur Untersuchung der Anschläge vom 11. September 2001 die Auffassung, Al Qaida habe in den besten Jahren über 30 Millionen Dollar jährliche Einnahmen verfügt, davon aber 10 bis 20 Millionen als eine Art Schutzgeld an die Taliban in Afghanistan abliefern müssen.<sup>2346</sup> Auch wie hoch allein Bin Ladins Vermögen ist, wie hoch sein Anteil am väterlichen Erbe war und wieviel er davon im Sudan verloren hat, ist bloße Spekulation.<sup>2347</sup> Während einige davon ausgehen, Bin Ladin habe in den Jahren zwischen 1970 und 1994 jährlich „nur“ eine Million Dollar und danach nichts mehr von der Familie erhalten<sup>2348</sup>, wurde sein Vermögen nach den Anschlägen des 11. September 2001 mehrheitlich auf etwa 300 Millionen Dollar geschätzt.<sup>2349</sup>

David Aufhauser, im US-Finanzministerium für das Aufspüren einschlägiger Finanztransaktionen zuständig, kam nach zwei Jahren Kampf gegen den Terror im September 2003 ernüchtert zu dem Ergebnis: „Die Möglichkeiten, Beschränkungen der Kapitalströme zu umgehen, sind nahezu unbegrenzt.“<sup>2350</sup> Auch die Vereinten Nationen betonten, dass die eingefrorenen Vermögenswerte allenfalls einen Bruchteil der immer noch vorhandenen Ressourcen von Al Qaida und den Taliban darstellten.<sup>2351</sup> Der damalige Bundesinnenminister Otto Schily räumte im Juli 2003 ein, die Maßnahmen hätten kaum den Effekt, die Funktionsfähigkeit des Al-Qaida-Netzwerkes direkt zu beeinträchtigen<sup>2352</sup>, und der ehemalige Präsident des Bundeskriminalamtes Kersten sagte in diesem Zusammenhang, bei den Finanzermittlungen seien nicht die bislang bescheidenen beschlagnahmten Summen der Maßstab des Erfolgs, sondern die Kontakte und Verbindungen, die sich durch die Kontenbewegungen ergäben.<sup>2353</sup> Ob die Terrorismussanktionen

---

Deutschland die Rede, siehe FAZ vom 26.9.2001, Nr. 224, S. 19, vom 27.9.2001, Nr. 225, S. 18 und vom 2.10.2001, Nr. 229, S. 17) gesperrt.

2345 Spiegel Online, 8.10.2003.

2346 Bericht der Kommission aus dem Jahr 2004, vgl. dazu Leyendecker, SZ vom 24./25.6.2006, Nr. 143, S. 2.

2347 Vidal, Ewiger Krieg für ewigen Frieden, S. 13.

2348 So wohl der Bericht der US-Kommission zur Untersuchung der Anschläge vom 11. September aus dem Jahr 2004, vgl. dazu Leyendecker, SZ vom 24./25.6.2006, Nr. 143, S. 2.

2349 Vgl. dazu FAZ vom 26.9.2001, Nr. 224, S. 1.

2350 Spiegel Online, 8.10.2003.

2351 Vgl. dazu Murphy, EJIL 2003, 347 (352).

2352 FAZ vom 4.7.2003, Nr. 152, S. 4.

2353 FAZ vom 4.7.2003, Nr. 152, S. 4.

wirksam waren und sind, ob sie das von ihnen verfolgte Ziel erreichen, mit dem Abschneiden der Finanzquellen des internationalen Terrorismus ihn nicht nur an verheerenden Terroranschlägen zu hindern, sondern ihn insgesamt einzudämmen, wird sich wohl erst in Jahrzehnten beurteilen lassen. Diese neuartigen Wirtschaftssanktionen, die gerade für international operierende Unternehmen eine Vielzahl von sogleich zu skizzierenden Problemen mit sich bringen, können aber schon gegenwärtig – unter besonderer Berücksichtigung der Kriterien für die Effektivität von Wirtschaftssanktionen – auf mögliche Schwachstellen analysiert werden.

### **1. Probleme aus der Sicht drittbetroffener Unternehmer**

Die Terrorismusbekämpfung durch Wirtschaftssanktionen funktioniert nur durch die – in den jeweiligen Vorschriften angelegte – Mitwirkung Dritter. Sie dürfen den Gelisteten keine Vermögenswerte und wirtschaftlichen Ressourcen zur Verfügung stellen und unterliegen darüber hinaus, wie Kreditinstitute dies im übrigen schon seit längerem aus der Geldwäschebekämpfung kennen<sup>2354</sup>, verschiedenen Auskunft- und Unterstützungspflichten. Hiervon sind weltweit agierende Unternehmen in besonderem Maße betroffen, die durch organisatorische Maßnahmen, die weit über die klassische Exportkontrolle hinausgehen, Vorsorge für die Einhaltung der Ge- und Verbote treffen müssen.<sup>2355</sup> Diese Unternehmen finden eine auf den ersten Blick zunächst verworrene Rechtslage vor mit einer Vielzahl von Rechtsakten, die permanenten Änderungen unterworfen sind. Weil es anders als bei klassischen Embargos an einem Länderbezug fehlt, kann jeder Partner des Unternehmens potentiell ein Gelisteter sein – gleich ob er Angehöriger eines Drittstaates oder eines EU-Staates ist, gleich ob er sich im Inland oder im Ausland aufhält. Die untersagten Geschäfte müssen nicht einmal einen grenzüberschreitenden Bezug haben. Weltweit agierende Unternehmen müssen nicht nur ihren Personalbestand, sondern auch ihre Finanzkontakte, Einkaufspartner, Kooperationspartner, Kundenstammdaten und Auftragsdatenbanken überprüfen. Es gilt das aus der Geldwäschebekämpfung bekannte *Know-your-customer-Prinzip*, wonach die Identität aller Kunden, Mitarbeiter und sonstiger Partner verifiziert werden muss.<sup>2356</sup>

---

2354 Zu den Auskunftspflichten der Banken in diesem Bereich Höche, *Die Bank* 2002, 196 (197).

2355 Vgl. hierzu Moritz, in: Ehlers/Wolffgang/Lechleitner (Hrsg.), *Risikomanagement im Exportkontrollrecht*, S. 188.

2356 Vgl. dazu Findeisen, *WM* 2000, 2125 (2133); Bantekas, *AJIL* 2003, 315 (325).

Hat eine Überprüfung zu einer Anzahl von Treffern auf den Namenslisten geführt, müssen die weiteren Zusatzinformationen herangezogen werden, um so möglichst zweifelsfrei zu klären, dass trotz eines Namenstreffers der Partner kein mutmaßlicher Terrorist ist. Sind die Zusatzangaben wenig konkret, kann sich die eindeutige Identifizierung bei typisch islamischen Namen schwierig gestalten. Immerhin sind die zunächst überwiegend nur mit wenigen weiteren Angaben versehenen Namenslisten zunehmend detaillierter geworden. Inzwischen sind auch unterschiedliche Datenbanksysteme erhältlich, die mit Updates versehen werden können und automatisierte Abfragen ermöglichen. Gelingt die eindeutige Klärung allerdings nicht, muss unter Umständen bei den zuständigen Behörden nachgefragt werden, wobei sich insoweit das Problem stellt, was in der Zwischenzeit zu tun ist und wie eine etwaige Antwort der Behörde rechtlich einzuordnen ist.<sup>2357</sup> Haben Unternehmen beispielsweise Tochtergesellschaften in islamischen Staaten, empfinden diese es außerdem nicht selten als Diskriminierung, wenn nunmehr der Personalstamm gegen eine Liste vornehmlich islamischer Namen abgeglichen werden muss.<sup>2358</sup> Bei Unternehmensführungen treffen organisatorische Maßnahmen auf geringe Akzeptanz, weil einem hohen Aufwand ein geringer Ertrag gegenübersteht. Immensen Bemühungen und Kosten steht häufig das Ergebnis gegenüber: kein Terrorismuskontakt gefunden.<sup>2359</sup> Auch der Verband öffentlicher Banken und Sparkassen klagte darüber, dass die Landesbanken inzwischen ständig mehrere Mitarbeiter abstellen müssten, um die Kontensperrungen aufgrund der Sanktionslisten der Vereinten Nationen vorzunehmen, dies sei „Orwell in Potenz“.<sup>2360</sup> Die Finanzexperten im Interlaken-Prozess verwiesen bereits Ende der 1990er Jahre auf die immensen Kosten und die schwere Belastung des Bankensektors in den Bereichen der Geldwäsche und Embargokontrolle.<sup>2361</sup> Von Unternehmerseite wird auch vielfach die Kritik geäußert, es handele sich um bloßes „Window-dressing“

---

2357 Moritz, in: Ehlers/Wolffgang/Lechleitner (Hrsg.), Risikomanagement im Exportkontrollrecht, S. 193.

2358 Moritz, in: Ehlers/Wolffgang/Lechleitner (Hrsg.), Risikomanagement im Exportkontrollrecht, S. 192, 198.

2359 Dies war nach Angaben von Moritz, in: Ehlers/Wolffgang/Lechleitner (Hrsg.), Risikomanagement im Exportkontrollrecht, S. 199, auch bei Infineon Technologies AG und verbundenen Unternehmen der Fall (Stand: 2003).

2360 FAZ vom 21.6.2002, S. 27.

2361 Vgl. hierzu Cluckers, Expert Seminar on targeting UN financial sanctions, 1998, S. 81 (83).

– nach außen hin werde dokumentiert, es sei etwas getan worden, die Wahrscheinlichkeit der Aufdeckung eines Terroristen tendiere gegen Null.<sup>2362</sup>

Wenngleich damit die Neigung besteht, die aufwändigen Verfahren zu reduzieren, ist dies nicht nur deshalb problematisch, weil sich die zu überprüfenden Personen, wie auch die Terrorlisten, ständig ändern können, sondern vor allem deshalb wenig ratsam, weil sich aus der Verletzung der rechtlichen Verpflichtungen gravierende Konsequenzen ergeben. Verstöße werden als Ordnungswidrigkeit verfolgt bzw. strafrechtlich sanktioniert.<sup>2363</sup> Nach § 33 Abs. 2 AWG können Verstöße gegen die ministeriellen Anordnungen als Ordnungswidrigkeit mit erheblichen Geldbußen geahndet werden, § 34 Abs. 4 Nr. 2 AWG sieht eine Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis fünf Jahren für Verstöße gegen EG-Sanktionsverordnungen vor<sup>2364</sup>, wobei in diesen Fällen als Folgen Umsatzabschöpfung<sup>2365</sup>, Verfall und Einziehung eintreten können.<sup>2366</sup> Ferner können Verstöße zur Einschätzung eines Unternehmens als unzuverlässig und zum Entzug der Gewährung von vereinfachten Verfahren sowie unter Umständen zu einem Eintrag ins Gewerbezentralregister führen.<sup>2367</sup> Hinsichtlich der strafrechtlichen Konsequenzen fällt ferner ins Gewicht, dass das sehr weit gefasste Teilnahme- und Umgehungsverbot<sup>2368</sup> ebenfalls durch § 34 Abs. 4 AWG umgesetzt wird<sup>2369</sup> und dass darüber hin-

---

2362 Vgl. die Beiträge in der Diskussion „Risikomanagement bei der Terrorismusbekämpfung“ im Rahmen des 8. Münsteraner Außenwirtschaftsrechtstages 2003, in: Ehlers/Wolfgang/Lechleitner (Hrsg.), Risikomanagement im Exportkontrollrecht, S. 201ff.

2363 Vgl. zur strafrechtlichen Problematik der hier zu untersuchenden Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung Bieneck, AW-Prax 2002, 253ff. und 348ff.

2364 § 34 Abs. 4 Nr. 2 AWG idF des AWG vom 26.6.2006, BGBl. I 2006, 1386: Mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren wird bestraft, wer einem im Bundesanzeiger veröffentlichten, unmittelbar geltenden Ausfuhr-, Verkaufs-, Liefer-, Bereitstellungs-, Weitergabe-, Dienstleistungs-, Investitions-, Unterstützungs- oder Umgehungsverbot eines Rechtsaktes der Europäischen Gemeinschaften zuwiderhandelt, der der Durchsetzung einer vom Rat der EU im Bereich der GASP beschlossenen wirtschaftlichen Sanktionsmaßnahme dient.

2365 Vgl. zur Einführung der sog. Bruttoerlösabschöpfung, d.h. der Abschöpfung aller Einnahmen aus den illegalen Geschäften ungeachtet der beispielsweise mit dem Ausfuhrgeschäft verbundenen Kosten, Art. 3 und 5 (Änderungen des StGB und des OWiG) des Reformgesetzes zur Exportkontrolle vom 28.2.1992, BGBl. 1992 I, 372; hierzu auch Hantke, NJW 1992, 2123 (2124).

2366 Bartelt/Zeitler, EuZW 2003, 712.

2367 Moritz, in: Ehlers/Wolfgang/Lechleitner (Hrsg.), Risikomanagement im Exportkontrollrecht, S. 189.

2368 Art. 3 der Verordnung Nr. 2580/2001 bzw. Art. 4 der Verordnung Nr. 881/2002.

2369 Bieneck, AW-Prax 2002, 253 (256).

aus der BGH im Außenwirtschaftsrecht grundsätzlich strenge Maßstäbe an die Anerkennung eines Irrtums anlegt<sup>2370</sup>.

## 2. Wirksamkeitsfaktoren

Die mit Wirtschaftssanktionen beabsichtigten Wirkungen auf die Zielsubjekte können nur dann eintreten, wenn die Maßnahmen umfassend wirksam sind und insbesondere keine Umgehungsmöglichkeiten existieren. Die Eignung von Wirtschaftssanktionen zur Erreichung der mit ihnen verfolgten Ziele ist immer wieder in Zweifel gezogen und insbesondere mit Blick auf die schädlichen Auswirkungen auf die Bevölkerung der sanktionierten Staaten diskutiert worden. Die Beispiele für die Ineffektivität beginnen mit der Kontinentalsperre gegen Napoleon<sup>2371</sup> und reichen bis zu den Irak-Sanktionen. Diese verschlechterten die allgemeine wirtschaftliche Lage im allgemeinen sowie die Versorgungslage der Bevölkerung im besonderen in erheblichem Maße<sup>2372</sup>, führten aber zu keinerlei Umdenken und Einlenken der Regierenden. Stattdessen bescherten sie dem Regime Saddam Husseins durch Missbrauch des zum Schutz der Bevölkerung eingeführten „Öl für Lebensmittel“-Programms (1996 bis 2003) mittels Schmuggels und eines komplizierten Systems von Bezugsscheinvergaben sowie der Einschaltung von Dritt- und Scheinfirmen zweistellige Milliardenereinnahmen – und den Vereinten Nationen einen Korruptionsskandal.<sup>2373</sup> Der im Zusammenhang mit den finanziellen Beschränkungsmaßnahmen der Vereinigten Staaten gegen die Drogenmafia in Kolumbien 1999 auf die sog. *Lista Clinton* geratene zwölfmalige kolumbianische Fußballmeister América de Cali, der von einem der Köpfe des Cali-Kartells mit Drogengeldern gesponsert worden war, stand trotz eines eingefrorenen Betrages von insgesamt 600.000 US-Dollar an Prämien und Sponsorengeldern auch 2005 an der Tabellenspitze. Gelungen ist ihm dies mit Umgehungsmaßnahmen, die der Präsident als „Geschäftspolitik der 10.000 Saltos“ bezeichnete: Spielerverkäufe wurden über den arabischen Markt abgewickelt, die Transfer-Einnahmen flossen auf verwinkelten und kaum nachvollziehbaren Wegen über Mittelsmänner zurück nach Kolumbien, in Ermangelung eines Trikotsponsors gab es eine

---

2370 Vgl. hierzu etwa BGH, Urteil vom 11.9.2002 - 1 StR 73/02 -, wistra 2003, 65; hierzu Bieneck, AW-Prax 2003, 233ff.

2371 Krenzler, in: Verhandlungen des 60. Deutschen Juristentages, Q 37 (Q46).

2372 Dazu Kulesa/Starck, Frieden durch Sanktionen?, S. 9.

2373 Siehe zum ganzen etwa FAZ vom 17.11.2004, Nr. 269, S. 6.

Hemden-Kollektion mit dem Logo „Si, America contigo“ (Ja, Amerika, mit dir).<sup>2374</sup>

Vor dem Hintergrund der inzwischen jahrzehntelangen Erfahrung mit Wirtschaftssanktionen lassen sich einige Wirksamkeitsfaktoren bestimmen.<sup>2375</sup> Gestützt auf empirische Erfahrungen hat *Hasse* bereits anlässlich des Rhodesien-Embargos Idealbedingungen und Hauptmängel für ein Embargo formuliert.<sup>2376</sup> Bis heute sind weitere Erkenntnisse aus der Sanktionspraxis hinzugekommen. Von entscheidender Bedeutung für die Wirksamkeit von Embargos ist, ob und inwieweit die Zielsubjekte außenwirtschaftsabhängig sind und wie und in welchem Ausmaß sie den Wirkungen des Embargos legal oder illegal mit einer „Geschäftspolitik der 10.000 Saltos“ entkommen können.

Organisatorische Idealbedingung ist deshalb zunächst die Universalität: Durch Beteiligung möglichst vieler, wenn nicht aller Staaten, muss dem Embargogegner die Möglichkeit abgeschnitten werden, auf Drittmärkte auszuweichen.<sup>2377</sup> Das Prinzip der Universalität wurde bisher nie gänzlich verwirklicht. Immer gab es Staaten, die sich nicht beteiligten oder ihre Neutralität erklärten oder aber im Verborgenen trotz offizieller Beteiligung Schlupflöcher ließen. Ferner bedarf es weiterer im weitesten Sinne organisatorischer Umstände, von einem internationalen Informationsaustausch<sup>2378</sup> bis hin zu einem eindeutigen Wortlaut der Bestimmungen nebst Definitionen, um Auslegungsschwierigkeiten zu vermeiden.<sup>2379</sup> Eine Hauptursache für das Scheitern von wirtschaftlichen Beschränkungen ist das Fehlen geeigneter Überwachungsmechanismen<sup>2380</sup> bzw. zumindest das Vorliegen administrativer Lücken bei den Kontrollen.<sup>2381</sup> Die strafrechtlichen Konsequenzen bei einem

---

2374 Käufer, FAZ vom 15.11.2005, Nr. 266, S. 32.

2375 Vgl. dazu auch Neumann, Internationale Handelsembargos und privatrechtliche Verträge, S. 46ff.; Petersmann, ZVglRWiss 80 (1981), 1 (28).

2376 Hasse, Theorie und Politik des Embargos, S. 440ff.; Hasse, Wirtschaftliche Sanktionen als Mittel der Außenpolitik (Rhodesien-Embargo), S. 21ff.

2377 Hasse, Wirtschaftliche Sanktionen als Mittel der Außenpolitik (Rhodesien-Embargo), S. 22; Hasse, Theorie und Politik des Embargos, S. 476.

2378 Hasse, Wirtschaftliche Sanktionen als Mittel der Außenpolitik (Rhodesien-Embargo), S. 148ff.; Jeker, Chairman's Reports, Expert Seminar on targeting UN financial sanctions, 1998, S. 29ff. und 1999, S. 5 (14); Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 502ff.

2379 Jeker, Chairman's Reports, Expert Seminar on targeting UN financial sanctions, 1998, S. 29ff. und 1999, S. 5 (14).

2380 Dazu Lindemeyer, Schiffsembargo und Handelsembargo, S. 359; Jeker, Chairman's Reports, Expert Seminar on targeting UN financial sanctions, 1998, S. 29ff. und 1999, S. 5 (14); Oette, Wirtschaftssanktionen, S. 502ff.

2381 Petersmann, ZVglRWiss 80 (1981), 1 (28).

Verstoß gegen die Sanktionsbestimmungen reichen zur Sicherung der Wirksamkeit der Maßnahmen allein nicht aus.

Bei der Frage der wirtschaftlichen Wirksamkeit lassen sich Effizienz und Effektivität unterscheiden<sup>2382</sup>, wenn auch nicht trennscharf abgrenzen. Mit Effizienz ist die Umsetzung in den (hier durch die UN-Resolutionen verpflichteten) Staaten gemeint; effektiv sind die Sanktionen, wenn sie die beabsichtigte negative Wirkung ausüben, was insbesondere eine Isolierung der Adressaten und eine Vermeidung von Umgehungs- und Anpassungsstrategien erfordert.<sup>2383</sup> Eine hohe Erfolgsquote bei der Implementierung verpflichtender UN-Sanktionen verhindert die außenwirtschaftliche Substitution. Zur Sicherung der wirtschaftlichen Effektivität müssen binnenwirtschaftliche Substitutionsmöglichkeiten ausgeschlossen werden.<sup>2384</sup> Der Grad der wirtschaftlichen Abhängigkeit von der nunmehr eingeschränkten wirtschaftlichen Betätigung ist maßgeblich für die Beurteilung, ob das Embargo geeignet ist, die angestrebte Verhaltensänderung zu erreichen.<sup>2385</sup> Da das Embargo wirtschaftliche Schäden verursachen soll, um politische Reaktionen auszulösen, müssen die Überlegungen über die Erfolgsaussichten eines Embargos mit einer Analyse der Wirtschaftsstruktur und deshalb damit beginnen, inwieweit die Volkswirtschaft geschädigt werden kann, wenn Importe und/oder Exporte ausfallen.<sup>2386</sup> Die Beschränkungen müssen also danach ausgewählt werden, in welchem Bereich die Verletzlichkeit des betroffenen Staates am größten und inwieweit der das Embargo aussprechende Staat von dem jeweiligen Mittel abhängig ist.<sup>2387</sup>

Effektivitätsfaktoren in politischer Hinsicht sind der Widerstandswille des Zielstaates und damit auch seine Bereitschaft, Gegenmaßnahmen zu treffen.<sup>2388</sup> Staatengerichtete Sanktionen sind nur dann wirksam, wenn sie die Politik des Staates tatsächlich beeinflussen, d.h. wenn er die als friedensgefährdend eingestufte Haltung aufgibt. Ein Wirkungsmodell dabei ist das einer veränderten Kosten-Nutzen-Kalkulation, d.h. die Abwägung zwischen den Nachteilen bei einem Standhalten des Drucks und den Vorteilen bei ei-

---

2382 Vgl. hierzu Starck, Die Rechtmäßigkeit von UNO-Wirtschaftssanktionen, S. 78ff.

2383 Kulessa/Starck, Frieden durch Sanktionen?, S. 4.

2384 Hasse, Theorie und Politik des Embargos, S. 475; Neumann, Internationale Handelsembargos und privatrechtliche Verträge, S. 47.

2385 Neumann, Internationale Handelsembargos und privatrechtliche Verträge, S. 46.

2386 Hasse, Wirtschaftliche Sanktionen als Mittel der Außenpolitik (Rhodesien-Embargo), S. 123f.

2387 Epping, in: Heintze (Hrsg.), Von der Koexistenz zur Kooperation, S. 89 (91).

2388 Neumann, Internationale Handelsembargos und privatrechtliche Verträge, S. 48.

nem Nachgeben gegenüber den Embargoverhängern ergibt die gewünschte Verhaltensänderung.<sup>2389</sup>

Diese allgemeinen Erwägungen gelten grundsätzlich auch für Finanzsanktionen, wenngleich sich hier noch einige spezifische Gesichtspunkte entwickeln lassen. Was den Einsatz gezielter finanzieller Sanktionen angeht, haben sich im Rahmen des Interlaken-Prozesses Fachleute aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft umfassend mit den Problemen wirksamer Umsetzung beschäftigt und Schwachstellen identifiziert.<sup>2390</sup> Die Adressaten müssen deutlich identifizierbar gemacht werden, die jeweiligen einzufrierenden Vermögenswerte lokalisiert und die zu erwartende Umgehung durch die Adressaten verhindert werden. Es bedarf ferner einer hohen Geschwindigkeit, mit der finanzielle Sanktionen verhängt werden, um so den schnellen Entzug der Vermögenswerte vor der Verhängung zu verhindern.<sup>2391</sup> Die besonderen Schwierigkeiten bei Finanzsanktionen, darauf haben die Finanzfachleute im Interlaken-Prozess stets hingewiesen, liegen in der mit erheblichen finanziellen und technischen Anstrengungen verbundenen Kontrolle finanzieller Transaktionen<sup>2392</sup>, in dem Aufspüren entsprechender Gelder und der Aufdeckung der wahren Eigentümer hinter Treuhändern und Strohmännern.<sup>2393</sup> Bei den Bemühungen der Zielpersonen, ihre Vermögen verdeckt zu verwalten, seien insbesondere die Strukturen in sog. Entwicklungs- oder Schwellenländern behilflich, wo viele neue Banken zum einen weder die Fähigkeiten noch die Erfahrungen bei der Bekämpfung spezifischer Finanzierungs- und Umgehungsmechanismen hätten und zum anderen mehr von großen und leicht zu erringenden Profiten angezogen würden als große Banken mit entsprechend guter Reputation. Insbesondere das Aufsplitten größerer Vermögen in kleine Beträge erlaube die Nutzung des Finanzsystems ohne größere Aufmerksamkeit.<sup>2394</sup> Wirksame gezielte („targeted“) Finanzsanktionen erfordern deshalb einen hohen Informationsgrad, d.h. tiefe, detaillierte Kennt-

---

2389 Kulesa/Starck, *Frieden durch Sanktionen?*, S. 5; Neumann, *Internationale Handelsembargos und privatrechtliche Verträge*, S. 51.

2390 „Expert Seminar on targeting UN financial sanctions“ jeweils im März 1998 und 1999 in Interlaken (Schweiz), Konferenzreihe mit Vertretern der UNO, der Regierungen, der Wissenschaft, der Banken; vgl. die Berichte im Internet unter [www.smartsanctions.ch](http://www.smartsanctions.ch) (17.4.2005) bzw. [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) (17.4.2005).

2391 Oette, *Wirtschaftssanktionen*, S. 503f.

2392 Vgl. hierzu Cluckers, *Expert Seminar on targeting UN financial sanctions*, 1998, S. 81ff. sowie Jeker, *Chairman's Report, Expert Seminar on targeting UN financial sanctions*, 1999, S. 5 (9).

2393 Vgl. hierzu Cluckers, *Expert Seminar on targeting UN financial sanctions*, 1998, S. 81ff.

2394 Cluckers, *Expert Seminar on targeting UN financial sanctions*, 1998, S. 81 (83).

nisse und Analysen der finanziellen und wirtschaftlichen Praktiken der Zielsubjekte sowie ihrer institutionellen Verbindungen, Informationen über ihre Handels- und Investmentpartner, ihre Exportgeschäfte und Beziehungen zu Banken.<sup>2395</sup>

### 3. Wirksamkeitsmängel der Terrorismussanktionen

Die vorstehend aufgezeigten Idealbedingungen und Wirksamkeitskriterien für Wirtschafts- und Finanzsanktionen sind – wenn auch wegen der fehlenden Staatengerichtetheit nicht durchgängig – in weiten Teilen übertragbar auf die Terrorismussanktionen. Bei der Anwendung zeigen sich vor allem mit Blick auf den sogenannten neuen Terrorismus, dessen Bekämpfung vorrangiges Ziel der Maßnahmen ist, verschiedene Schwachpunkte, die eine Zielerreichung erschweren oder verhindern könnten.

Schon die in organisatorischer Hinsicht erforderliche Universalität, das Mitwirken aller Länder an der Austrocknung der Finanzreserven von Terroristen, ist fraglich. Nach Angaben des US-Finanzministeriums beteiligen sich zwar 173 Mitgliedstaaten der UN an den Sanktionsmaßnahmen und haben Konten eingefroren.<sup>2396</sup> Auch die für den Kapital- und Zahlungsverkehr bedeutsame Schweiz ist mittlerweile UN-Mitglied – die entsprechende Verfassungsänderung ist im März 2002 von Volk und Ständen angenommen worden.<sup>2397</sup> Ob aber tatsächlich alle UN-Mitglieder die Sanktionen konsequent umsetzen, ob also die in wirtschaftlicher Hinsicht erforderliche Effizienz gegeben ist, darf bezweifelt werden. Einige Mitglieder der zur Überwachung der UN-Sanktionen eingesetzten *Monitoring Group* forderten noch Ende 2003 eine schärfere Resolution des Sicherheitsrates, um Länder wie Afghanistan, Ägypten, Indonesien, Kenia oder den Sudan dazu zu bewegen, ihren Verpflichtungen im Kampf gegen den internationalen Terrorismus nachzukommen.<sup>2398</sup> Bisherige allgemeine Strategie – hier sowie im Bereich der Geldwäschebekämpfung – der übrigen Staaten sowie zwischenstaatlicher Organisationen, allen voran der von der OECD initiierten *Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF)*, ist es insoweit, nicht ko-

---

2395 Jeker, Chairman's Report, Expert Seminar on targeting UN financial sanctions, 1999, S. 5 (8).

2396 Stand Januar 2004, vgl. dazu Albin, ZRP 2004, 71 (72).

2397 Mit dem neuen Embargogesetz, das zu Jahresbeginn 2003 in Kraft trat, hat die Schweiz auch gleich eine gesetzliche Grundlage für Embargoverordnungen (auch für Beschränkungen des Zahlungs- und Kapitalverkehrs) und damit für die Umsetzung der nichtmilitärischen Sanktionen des UN-Sicherheitsrates nach Kapitel VII der Charta geschaffen; siehe dazu im einzelnen Weber, AW-Prax 2002, 304ff.

2398 FAZ vom 3.12.2003, Nr. 281, S. 5.

operierende Staaten an den Pranger zu stellen („name and shame-policy“) und sie später notfalls durch Ausschluss vom Kapitalverkehr auszugrenzen.<sup>2399</sup> In Saudi-Arabien immerhin, das insbesondere wegen der engen Verbindungen des saudischen Königshauses zur Bin-Ladin-Familie<sup>2400</sup> und zum islamistischen Milieu lange Zeit als „Epizentrum der Terrorfinanzierung“<sup>2401</sup> galt<sup>2402</sup>, das im Herbst 1999 die UN-Sanktionen gegen Afghanistan für übertrieben hielt<sup>2403</sup> und aus dem 15 der Attentäter des 11. September stammten, scheint nach den Anschlägen in Riad im Jahr 2003 ein Umdenken der Regierung eingesetzt zu haben.<sup>2404</sup> Sie geht seitdem verstärkt gegen radikale Muslime vor, stellte die Kontrolle von Finanztransaktionen auf eine gesetzliche Grundlage oder verbot die vorher weit verbreiteten anonymen Spendenboxen in Moscheen und Supermärkten, durch die hunderte Millionen Dollar jährlich saudischen „Wohltätigkeitsorganisationen“ zuflossen.<sup>2405</sup>

Ein großes Problem der wirksamen Durchführung der Terrorismussanktionen stellt die Schwierigkeit dar, entsprechende finanzielle Ressourcen aufzuspüren, Konten von Terroristen und deren Sympathisanten ausfindig zu machen. Dies gilt in vielerlei Hinsicht. Zunächst stellt sich das generell für die Bekämpfung des islamistischen Terrorismus geltende Problem, dass viele potentielle Terroristen gar nicht als solche entlarvt werden und deshalb schon gar nicht auf die Listen gelangen. Sogenannte – stets hellwache – „Schläfer“, die sich jahrelang im Schutz westlicher rechtsstaatlicher Legalität aufhalten und den Sicherheitsbehörden keinerlei Anlass zu Überprüfungs- und Kontrollmaßnahmen bieten, werden von den Sanktionen nicht erfasst. Darüber hinaus gelten viele islamische Wohltätigkeitsorganisationen als Terrorismusfinanziers, die zumindest teilweise die ihnen legal gespendeten Gelder nicht für wohltätige Zwecke verwenden.<sup>2406</sup> Inwieweit Spendengelder für terroristische Zwecke verwendet werden, ist kaum nachweisbar. Denn die Empfänger legen keinerlei Rechenschaft über die Verwendung der Spenden ab. Ferner tarnen sich Unterstützergruppen als gemeinnützige Ver-

---

2399 Jahn, ZRP 2002, 109 (111).

2400 Siehe etwa Roth, Netzwerke des Terrors, S. 201.

2401 FAZ vom 27.11.2002, Nr. 276, S. 2.

2402 Siehe ausführlich zu diesem Thema: Baer, FASZ vom 18.5.2003, Nr. 20, S. 51. Dem Land wurde etwa vom amerikanischen *Council of Foreign Relations* noch im November 2002 vorgeworfen, es sei die wichtigste Finanzquelle für Al Qaida (Hermann, FAZ vom 6.12.2002, Nr. 284, S. 3).

2403 FAZ vom 2.11.1999, Nr. 255, S.6.

2404 Rößler, FAZ vom 23.5.2004, Nr. 95, S. 2.

2405 Hermann, FAZ vom 2.10.2003, Nr. 229, S. 12.

2406 Siehe dazu bereits oben B.II.1.c.bb.

eine und sammeln Geld für soziale Zwecke, das dann aber über Umwege terroristische Aktivitäten finanziert.<sup>2407</sup>

Das Aufspüren sämtlicher materieller Ressourcen von Terroristen und damit die Kontrolle der gegen Gelistete verhängten Maßnahmen erweisen sich auch deshalb als schwierig, weil Vermögenswerte von Strohmännern oder Treuhändern gehalten werden oder sich in völlig legalen oder aber auch Tarnfirmen verbergen. Das Finanzimperium Usama Bin Ladins kann hierfür beispielhaft genannt werden. Während unklar ist, ob einzelne Familienmitglieder ihn noch heute mit Geld auch aus dem Nachlass des Vaters unterstützen, erhält er jedenfalls fortlaufend Spenden von seinen Sympathisanten, vor allem Geschäftsleuten aus Saudi-Arabien und den Golf-Anrainerstaaten<sup>2408</sup> sowie von islamistischen humanitären Organisationen.<sup>2409</sup> Sicherlich hat er sein Vermögen nicht nur legal erwirtschaftet – es sollen auch Gelder aus dem Drogenhandel darunter sein<sup>2410</sup> – angeblich befindet es sich aber zu großen Teilen in legalen Geschäften.<sup>2411</sup> So soll Bin Ladin über Strohmänner an mehreren Dutzend Unternehmen in Afrika, Asien und auch in Albanien beteiligt sein, die etwa mit Fisch, Nüssen, Holz, Zitronen oder Kamelen handeln.<sup>2412</sup>

Die weitere Dezentralisierung der Netzwerkstrukturen des internationalen Terrorismus nach dem 11. September 2001 und die damit verbundene „Selbstfinanzierung“ von Anschlägen durch Zellen vor Ort<sup>2413</sup> bringen es ferner mit sich, dass Überweisungen keine im internationalen Überweisungsverkehr auffällige Größenordnung erreichen. Dies galt sogar schon für die Überweisungen aus der „Zentrale“ von Al Qaida an die Täter des 11. September 2001.<sup>2414</sup> Die 19 Attentäter hatten vierundzwanzig Bankkonten bei vier verschiedenen Banken mit Einlagen von durchschnittlich 3.000 bis 5.000 US-Dollar eröffnet. Keiner der Kontoinhaber verfügte über eine Sozialversicherungsnummer, die angegebenen Adressen wechselten ständig. Die Überweisungen überschritten nie 10.000 US-Dollar, viele der Kontoinhaber waren Studenten, die Zahlungseingänge schienen von ihren Eltern für ihre

---

2407 Siehe dazu im einzelnen Schuller, FASZ vom 10.8.2003, Nr. 32.

2408 Vgl. dazu Ulfkotte, FAZ vom 17.9.2001, Nr. 216, S. 4.

2409 Bergen, Heiliger Krieg Inc., S. 129.

2410 So etwa Roth, Netzwerke des Terrors, S. 31.

2411 Vgl. Hirschmann, in: Hirschmann/Gerhard (Hrsg.), Terrorismus als weltweites Phänomen, S. 45 (49f.); Tophoven, ebd., S. 181 (188); siehe dazu auch Roth, Netzwerke des Terrors, S. 192.

2412 Hermann, FAZ vom 29.9.2001, Nr. 227, S.15.

2413 Jahn, ZRP 2002, 109 (110).

2414 Jahn, ZRP 2002, 109 (110).

Studien zu stammen.<sup>2415</sup> Solche Verhältnisse machen die Identifizierung als „Terror-Gelder“ allein aufgrund der getätigten Transaktionen und damit die Kontrolle von Sanktionsmaßnahmen unmöglich. Zudem werden vielfach nur mit Banken Beziehungen unterhalten, die nach islamischen Prinzipien arbeiten, also entsprechend dem Koran keine Zinsen verlangen. Auch wenn inzwischen internationale Banken – auch in Europa und Nordamerika – islamische Finanzprodukte anbieten, die den Bestimmungen der Scharia entsprechen<sup>2416</sup>, sind dies überwiegend noch immer vor allem Institute in sog. Entwicklungs- und Schwellenländern, in denen Banken zum einen noch unerfahren in der Bekämpfung von spezifischen Umgehungspraktiken sind und zum anderen durch leicht zu erringende Profite angezogen werden.<sup>2417</sup>

Darüber hinaus erweist sich die Kontrolle auch deshalb als schwierig, weil die Terrornetzwerke für Transaktionen Wege nutzen, mit denen die Sanktionen umgangen werden können. Al-Qaida-Terroristen etwa wickeln ihre Geschäfte vielfach nicht über gewöhnliche Konten ab, sondern nutzen – jedenfalls als Ergänzung zu konventionellen Banken – in großem Umfang illegale Schattenbanksysteme wie das *Hawala-Banking*.<sup>2418</sup> Bei diesem informellen Untergrund-Zahlungssystem<sup>2419</sup>, auch „Chop-Chop-Banking“, „Chiti Banking“ oder Hundej-System genannt, handelt es sich um ein jahrhundertaltes, vor allem in Indien, China, aber auch im islamisch-arabischen Kulturkreis verbreitetes Überweisungssystem. Der aus dem Arabischen stammende Begriff „Hawala“ („Vertrauen“) bezeichnet genauso wie das chinesische „fei chien“ („fliegendes Geld“) eine Dienstleistung von Unternehmen, die in einem System untereinander verbundener Treuhänder mit minimalem Papieraufwand und ohne jegliche elektronische Speicherung Geld an einen vom Auftraggeber bestimmten Empfänger weiterleiten.<sup>2420</sup> Das Geld wird gegen eine Gebühr (Provision) bei einem Unternehmen eingezahlt, zu dem ein Vertrauensverhältnis besteht, und bei einem anderen Partner, meist in einem

---

2415 Vgl. hierzu Bantekas, AJIL 2003, 315 (321).

2416 Vgl. dazu Bälz, BKR 2002, 447ff.

2417 So hieß es auch vor und nach dem 11. September, nur wenige der Gelisteten hätten Geld in den Vereinigten Staaten oder im sonstigen „Westen“, das eingefroren werden könne, sondern nutzten vor allem Banken am Persischen Golf und anderswo in Fernost (FAZ vom 24.8.1998, Nr. 195/35, S. 1; FAZ vom 26.9.2001, Nr. 224, S. 1; FAZ vom 29.9.2001, Nr. 227, S.15).

2418 Busse, FAZ vom 26.9.2001, Nr. 224, S.1; Ulfkotte, FAZ vom 6.10.2001, Nr. 232, S. 3; Schneider, EuZW 2005, 513.

2419 Siehe dazu etwa Findeisen, WM 2000, 2125ff.; Schneider, FAZ vom 9.2.2005, Nr. 33, S. 19; Bergen, Heiliger Krieg Inc., S. 130; Ulfkotte, FAZ vom 6.10.2001, Nr. 232, S. 3; Schneider, EuZW 2005, 513.

2420 Findeisen, WM 2000, 2125 (2126); Ulfkotte, FAZ vom 6.10.2001, Nr. 232, S. 3.

anderen Land, gegen einen Code, den der Absender per Telefon, Brief, E-Mail oder Boten an den Empfänger übermittelt, wieder ausbezahlt.<sup>2421</sup> *Hawaladar* – von denen es auch in Berlin einige geben soll – sind in der Regel nur von einer bestimmten Ethnie frequentierte Imbissbuden, Gemüsehändler, Reisebüros, Export-/Importgeschäfte, Teppichhändler, Telefon- oder Callshops oder auch auf solche „Überweisungen“ spezialisierte Unternehmen. Der Ausgleich zwischen den Betreibern erfolgt in der Regel durch Verrechnung der gegenseitigen Forderungen in einem Clearingverfahren („reverse Hawala“); übersteigen die Auszahlungen eines Partners die Einnahmen über die Liquiditätsgrenze hinaus, überbringen Kurierere zum Ausgleich Bargeld oder Gold.<sup>2422</sup> Sofern überhaupt eine Buchführung existiert, findet sie in einem Notizbuch Platz und ist für Außenstehende aufgrund von Chiffrierungen und Codierungen nicht durchschaubar – die vollständige Anonymität der am Transfer Beteiligten ist gewährleistet.<sup>2423</sup>

Vom *Hawala-Banking* profitieren alle Beteiligten: Der Kunde spart hohe Auslandsüberweisungsgebühren, das System ist schnell, verlässlich und unkompliziert, der *Hawaladar* teilt seine Provision nicht mit dem Finanzamt, der Partner im Ausland verdient am Wechselkurs, der Empfänger kann die Gelder für legale Geschäfte verwenden.<sup>2424</sup> In dieser Parallelwirtschaft werden Schätzungen zufolge 100 bis 200 Milliarden Dollar jährlich transferiert<sup>2425</sup>, wobei die abgewickelten Volumina in einigen Ländern (etwa im Zahlungsverkehr mit Pakistan oder dem Iran) die über offizielle Zahlungssysteme der Banken abgewickelten Transfers übersteigen sollen.<sup>2426</sup> Gesetzliche Bestrebungen, das *Hawala-Banking* durch Registrierungen dem Recht zu unterwerfen, werden ebenso wie behördliches Vorgehen aufgrund der Eigenarten des Systems wohl nur wenig Erfolg haben.<sup>2427</sup>

2421 Hermann, FAZ vom 29.9.2001, Nr. 227, S. 15; SZ vom 24./25.6.2006, Nr. 143, S. 2.

2422 Findeisen, WM 2000, 2125 (2126); Schneider, EuZW 2005, 513.

2423 Findeisen, WM 2000, 2125 (2127); Ulfkotte, FAZ vom 6.10.2001, Nr. 232, S. 3.

2424 Ulfkotte, FAZ vom 6.10.2001, Nr. 232, S. 3; siehe dazu auch Schneider, EuZW 2005, 513.

2425 Schneider, FAZ vom 9.2.2005, Nr. 33, S. 19; Schneider, EuZW 2005, 513; diese Zahl nennt auch Ulfkotte, FAZ vom 6.10.2001, Nr. 232, S. 3.

2426 Findeisen, WM 2000, 2125 (2126ff.); Ulfkotte, FAZ vom 6.10.2001, Nr. 232, S. 3.

2427 Der amerikanische Kongress hat schon 1993 ein Gesetz verabschiedet, nach dem *Hawalas* und andere informelle Finanzunternehmen bei der Regierung registriert werden müssen und Geldbewegungen von mehr als 3000 Dollar zu melden haben (Busse, FAZ vom 26.9.2001, Nr. 224, S. 1), seit einiger Zeit gibt es auch Bestrebungen im Rahmen der EU, eine Erlaubnispflicht einzuführen (Entwurf einer Richtlinie der EU über den Zahlungsverkehr im Binnenmarkt vom 14.7.2005, vgl. dazu Schneider, FAZ vom 9.2.2005, Nr. 33, S. 19; Schneider, EuZW 2005, 513). Seit

Daneben ersinnen Betroffene immer wieder alternative Möglichkeiten, Finanztransfers abzuwickeln, sich den gängigen Kontrollen von Geldströmen und so auch den Terrorismussanktionen zu entziehen. So wurde beispielsweise bekannt, dass von München bis Hamburg seriöse arabische Autohändler das Besuchsziel nahöstlicher Geldbeschaffer waren, die sich als Kfz-Händler tarnten. Von in Deutschland gesammelten Spendenbeträgen wurden Kraftfahrzeuge erworben, die etwa nach Saudi-Arabien exportiert und dort wieder verkauft wurden, um die Erlöse nach Pakistan weiterzuleiten.<sup>2428</sup>

Was die wirtschaftliche Wirksamkeit der Maßnahmen betrifft, ist ferner zu berücksichtigen, dass die Verletzlichkeit der Akteure durch die Terrorismussanktionen eher gering ist. Geld hat im Zusammenhang mit verheerenden Anschlägen des internationalen Terrorismus bisher keine große Rolle gespielt. Materielle Ressourcen haben zwar vor allem hinsichtlich neuer Technologien, hinsichtlich der Beschaffung von Massenvernichtungswaffen und damit der Professionalisierung von Terrornetzwerken erhebliche Bedeutung. Dementsprechend wird auch immer wieder betont, der Terror sei langfristig nur dann zu beenden, wenn die Geldströme versiegt.<sup>2429</sup> Das Bedrohungspotential geht allerdings auch von einzelnen Zellen aus, die zunehmend losgelöster von Bin Ladin agieren und für deren Selbstmordattentate Geld kaum eine Rolle spielt – weder hinsichtlich etwaiger Kosten für die Tatausführung noch als Motivation. Die bereits vor dem 11. September 2001 gegen Bin Ladin und etliche seiner Anhänger existierenden Vermögenssperren haben auch diese Terroranschläge nicht verhindern können. Die Kosten für die Anschläge selbst – insbesondere für die Flugausbildung der Attentäter, Flugtickets und Lebenshaltungskosten, die sie aber so gering wie möglich hielten<sup>2430</sup> – werden zwar vom FBI auf rund 200.000 Dollar<sup>2431</sup>, von anderen auf bis zu eine halbe Million Dollar<sup>2432</sup> geschätzt, dies ist angesichts des geschätzten Vermögens allein Usama Bin Ladins allerdings eine eher geringe

---

1998 hat auch die Bundesrepublik ihr Vorgehen gegen das „underground banking“ verschärft und das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen in zwei Jahren mehr als tausend Fälle von Hawala-Banking aufgedeckt (Ulfkotte, FAZ vom 6.10.2001, Nr. 232, S. 3).

2428 Dazu Ulfkotte, *Der Krieg in unseren Städten*, S. 116ff.

2429 Vgl. dazu Hermann, FAZ vom 20.9.2001, Nr. 219, S. 3.

2430 Busse, FAZ vom 26.9.2001, Nr. 224, S. 1.

2431 FAZ vom 26.9.2001, Nr. 224, S. 19; z.T. war auch von 250.000 Dollar die Rede, vgl. Kersten, *Kriminalistik* 2002, 7 (12).

2432 Bergen, *Heiliger Krieg Inc.*, S. 131, spricht von 200.000 bis 500.000 Dollar. Die US-Kommission zur Untersuchung der Anschläge des 11. September 2001 von 400.000 bis 500.000 Dollar, vgl. dazu Leyendecker, SZ vom 24./25.6.2006, Nr. 143, S. 2.

Summe. Auch kommen die Attentäter häufig gerade nicht aus armen oder einfachen Verhältnissen.<sup>2433</sup> Die Anschläge des 11. März 2004 auf die Vortzüge von Madrid sollen gerade noch 50.000 Euro gekostet haben, die Kosten der im August 2006 vereitelten Anschläge auf Flugzeuge in London, deren tödliches Ausmaß die Attentate des 11. September 2001 wohl in den Schatten gestellt hätte, wären für die Täter mit einem vierstelligen Betrag zu decken gewesen.<sup>2434</sup> Die bedrohliche Stärke islamistischer Netzwerke beruht – jedenfalls bisher – im wesentlichen nicht auf den großen finanziellen Ressourcen, sondern vor allem darauf, über ein (sich stetig vergrößerndes) Reservoir von Männern zu verfügen, die bereit sind, auch ihr Leben einzusetzen.

Dieser Terrorismus, der sich als Strategie definieren lässt, „die unter Bereitstellung nur geringfügiger eigener Ressourcen in der Lage ist, einen Konflikt auch gegen unendlich überlegene Mächte mit gewaltsamen Mitteln auszutragen“<sup>2435</sup>, seine besonderen Strukturen, Methoden und Motive stellen die Wirksamkeit der Terrorismussanktionen auch unter politischen Gesichtspunkten in Frage. Der Widerstandswille ist als außerordentlich hoch einzuschätzen. Die bei Embargo-Zielstaaten unterstellte Abwägung zwischen den Nachteilen bei einem Standhalten des Drucks und den Vorteilen bei einem Nachgeben gegenüber den Embargoverhängern ist vor allem bei den islamistischen Terroristen neuer Prägung nicht denkbar. Eine derartige Kosten-Nutzen-Kalkulation, eine Verhaltensänderung aufgrund wirtschaftlicher Maßnahmen, ist kaum realistisch bei Menschen, die sogar bereit sind, das eigene Leben für ihre Sache einzusetzen. Nicht die Einsicht, sondern allenfalls die Kraft des Faktischen, die eingeschränkte finanzielle Handlungsfähigkeit, vermag hier die Eindämmung der von Terroristen ausgehenden Gefahren etwa durch den Einsatz von Hochtechnologie oder Massenvernichtungswaffen zu bewirken.

---

2433 Von den 19 jungen Attentätern des 11. September stammten 15 aus Familien der saudiarabischen Bourgeoisie; keinem hatte es materiell an etwas gefehlt. Was an Mitteln nicht von zu Hause oder aus arabischen Stiftungen floss, die nebenher den Terrorismus fördern, kam aus westlichen Stipendien (vgl. Stürmer, Die Welt vom 7.4.2005, S. 8).

2434 FASZ vom 27.8.2006, Nr. 34, S. 3.

2435 Münkler, Internationale Politik 12/2001, 11.

### III. Ausblick

„Wir werden die Finanzquellen der Terroristen austrocknen“, erklärte der amerikanische Präsident George W. Bush nach dem 11. September 2001.<sup>2436</sup> Dass das ungeachtet aller Anstrengungen bisher nicht gelungen ist, liegt allerdings nicht daran, dass das vorhandene rechtliche Instrumentarium, insbesondere das an herkömmlichen zwischenstaatlichen Kategorien ausgerichtete Völkerrecht, nicht für die Terrorismusbekämpfung angewendet werden könnte. So ließen sich sowohl die Normen der UN-Charta als auch die Kompetenznormen des EG-Vertrages, die auf staatenbezogene Sanktionen zugeschnitten sind, der veränderten Bedrohungslage durch nichtstaatliche Akteure angepasst auslegen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass das System der Vereinten Nationen nicht reformbedürftig wäre; auch bedarf es seiner Anpassung an die ordnungs- und sicherheitspolitischen Herausforderungen.<sup>2437</sup> Abgesehen davon besteht hinsichtlich der Terrorismussanktionen akuter Handlungsbedarf.<sup>2438</sup> Erforderlich sind auf UN-Ebene verbindliche Kriterien für das Listungsverfahren, vergleichbar denen des Gemeinsamen Standpunktes 2001/931/GASP für sonstige Terroristen. Da eine vorherige umfassende Anhörung der Betroffenen den Maßnahmen ihre Wirksamkeit nähme, ist es umso wichtiger, nachfolgend effektiven Rechtsschutz zu ermöglichen. Will man daran festhalten, dass auf UN-Ebene individualisierende Listen erstellt werden sollen, so bedarf es auf dieser Ebene einer Überprüfungsinstanz. Zweckmäßiger wäre es, die Listenerstellung, wie auch im Bereich der sonstigen Terroristen, den Mitgliedstaaten zu überlassen, die dann auch umfassenden Rechtsschutz gewähren könnten. Die Ausschüsse des Sicherheitsrates sollten allein mit der Überwachung befasst werden, Unstimmigkeiten zwischen nationalen Listen ausräumen und für einen Informationsaustausch zwischen den Staaten sorgen.<sup>2439</sup>

Über diese speziellen Aspekte hinaus bieten die Sanktionsmaßnahmen zur Terrorismusbekämpfung in vielerlei Hinsicht Anlass zu Kritik. Dies gilt insbesondere für die Resolutionen des UN-Sicherheitsrates, der, in seinem weiten Gestaltungsspielraum durch keine klar konturierten und gerichtlich

---

2436 George W. Bush in seiner Rede vor einer gemeinsamen Sitzung des Kongresses am 20. September 2001 in Washington, D.C. Abgedruckt in *Internationale Politik* 12/2001, S. 100ff.

2437 Siehe dazu Klose, *FASZ* vom 23.3.2003, Nr. 12, S.8; zur Reformbedürftigkeit des Sicherheitsrates auch Gasteyger, *FAZ* vom 19.3.2003, Nr. 66, S. 12.

2438 Vgl. hierzu auch Albin, *ZRP* 2004, 71 (73).

2439 So schon Jeker, *Chairman's Report, Expert Seminar on targeting UN financial sanctions*, 1999, S. 5 (9).

überprüfbareren Kompetenzschränken begrenzt, einen wachsenden Teil staatlicher Aufgaben übernimmt und so die staatliche Souveränität immer weiter zurückdrängt. Auch die Demokratiedefizite – weder handelt es sich beim Sicherheitsrat selbst um eine demokratisch legitimierte Institution noch kann eine Mehrheit der Mitgliedstaaten überhaupt als Demokratie bezeichnet werden<sup>2440</sup> – und die Zusammensetzung des Sicherheitsrates, die noch immer ein Abbild der Lage von 1945 ist, geben Anlass, die über die Legalität hinausgehende Legitimitätsfrage zu stellen<sup>2441</sup>: Sind Entscheidungen des UN-Sicherheitsrates und seines Sanktionsausschusses legitim, obwohl hier Russland und China als ständige Mitglieder mitwirken und über ein Veto-recht verfügen? (Andere) Demokratische Bedenken ergeben sich auch auf europäischer Ebene, wo lediglich Staatenvertreter-Organen und in diesen federführend nationale Exekutiven tätig sind, Volksvertretungen aber kaum involviert sind.<sup>2442</sup> Zwar ist der Rat der EU durch die nationale parlamentarische Legitimation der Minister legitimiert. So wurde aber beispielsweise die am 27. Dezember 2001 erstellte Liste der von den Sanktionsmaßnahmen betroffenen Personen und Organisationen dem Parlament zu seiner nicht geringen Frustration erst gar nicht vorgelegt.<sup>2443</sup>

Ein Defizit an Legitimität ergibt sich insbesondere bei den Sanktionen gegen Bin Ladin, Al Qaida und die Taliban. Wie legitim sind Beschlüsse des UN-Sanktionsausschusses, die in intransparenten Verfahren zustande kommen, zu gravierenden Rechtseingriffen führen, die aber nicht mit Rechtsmitteln unmittelbar angreifbar sind? Ist es mit demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien vereinbar, dass durch verbindliche Entscheidungen internationaler Organisationen wie des UN-Sicherheitsrates Staatsorganen Grundrechtseingriffe, sogar in Bezug auf namentlich genannte Individuen, vorgegeben werden?<sup>2444</sup> Darf das Völkerrecht dadurch zugleich die Gewichte zwischen Legislative, Exekutive und Judikative verschieben?<sup>2445</sup> Die Reihe kritischer Fragen, die vor allem politischer Antworten bedürften, ließe sich fortsetzen.

---

2440 Siehe kritisch hierzu auch Stürmer, Die Welt vom 7.3.2003, S. 9.

2441 Vgl. zur Legitimität im Völkerrecht die gleichnamige Konferenz des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht im Juni 2006 (dazu: Müller, FAZ vom 30.6.2006, Nr. 149, S. 12).

2442 Zu entsprechenden Bedenken auch Gramlich, in: Ehlers/Wolffgang/Lechleitner (Hrsg.), Risikomanagement im Exportkontrollrecht, S. 135 (184f.).

2443 Monar, integration 2002, 171 (181).

2444 Vgl. allgemein hierzu Bernhardt, DÖV 1977, 457 (461f.).

2445 Siehe hierzu Baumann, Der Einfluss des Völkerrechts auf die Gewaltenteilung.

Um die Herausforderungen durch nichtstaatliche, transnationale terroristische Bewegungen wie Al Qaida bestehen zu können, bedarf es neuer Ansätze der Terrorismusbekämpfung. Wirtschaftssanktionen mögen ein Baustein sein, reichen aber angesichts der Wirksamkeitsmängel bei weitem nicht aus. Auch strafrechtliche Maßnahmen, etwa die Unterstellung des internationalen Terrorismus unter die Jurisdiktion des Internationalen Strafgerichtshofs<sup>2446</sup>, sind kaum erfolversprechend. Die Popularität islamistischer Ideologie insbesondere in der schnell wachsenden jugendlichen Bevölkerung der arabischen Staaten auf der einen Seite sowie das Schattendasein moderater Kräfte auf der anderen Seite zeigen: Es bedarf vor allem psychologischer, kommunikationsstrategischer und ökonomischer Maßnahmen, die darauf ausgerichtet sind, auf lange Sicht den Terroristen Sympathie und Rückhalt in der Bevölkerung vieler Staaten zu nehmen, um langfristig die Rekrutierung von Nachwuchs zu verhindern.<sup>2447</sup> Bisher allerdings – das haben zuletzt die in England gerade noch verhinderten Anschläge auf mehrere Passagierflugzeuge gezeigt – ist noch keine wirklich effektive Gegenstrategie gegen den Al-Qaida-Terrorismus gefunden worden, dessen Selbstverständnis die in der Reisetasche des Attentäters Muhammad Atta nach dem 11. September 2001 gefundene „Geistliche Anleitung“ ausdrückt: „Lächle im Angesicht des Todes, denn du gehst gleich in die ewigen Gärten.“<sup>2448</sup>

---

2446 S. dazu Reuter, *Mein Leben ist eine Waffe*, S. 368; Finke/Wandscher, VN 2001, 168 (172); Aston, ZaöRV 2002, 257 (286); Lavallo, ZaöRV 2000, 491 (492).

2447 Vgl. zu diesen Vorschlägen Hoffman, *Terrorismus*, S. 283; ähnlich Ulfkotte, *Der Krieg in unseren Städten*, S. 243, in seinen 13 Vorschlägen für Gegenmaßnahmen zur Bekämpfung des islamistischen Terrorismus in Europa.

2448 Der angeblich von Abdull Aziz al-Omari verfasste „Leitfaden für eine Entführung“ soll sich an den Koran anlehnen, vgl. Fielding/Fouda, *Masterminds of terror*, S. 122, 162ff.; siehe ausführlich zu dem „Werk“ Kippenberger/Seidensticker (Hrsg.): *Terror im Dienste Gottes. Die „Geistliche Anleitung“ der Attentäter des 11. September 2001*.

## Literaturverzeichnis

- Abele, Roland*, Anmerkung (zum Urteil des EuGH vom 27.2.1997 - Rs. C-77/95), *EuZW* 1997, 347
- Alber, Siegbert*, Die Selbstbindung der europäischen Organe an die Europäische Charta der Grundrechte, *EuGRZ* 2001, 349
- Alber, Siegbert/ Widmaier, Ulrich*, Die EU-Charta der Grundrechte und ihre Auswirkungen auf die Rechtsprechung, Zu den Beziehungen zwischen EuGH und EGMR, *EuGRZ* 2000, 497
- Albin, Silke*, Rechtsschutzlücken bei der Terrorbekämpfung im Völkerrecht, *ZRP* 2004, 71
- Altmann, Jörn*, Außenwirtschaft für Unternehmen, 2. Auflage, Stuttgart 2001
- Alvarez, Jose E.*, Judging the Security Council, *AJIL* 1996, 1
- Arntz, Joachim*, Der Begriff der Friedenbedrohung in Satzung und Praxis der Vereinten Nationen, *Schriften zum Völkerrecht*, Band 46, Berlin 1975
- Aston, Jurij Daniel*, Die Bekämpfung abstrakter Gefahren für den Weltfrieden durch legislative Maßnahmen des Sicherheitsrats – Resolution 1373 (2001) im Kontext, *ZaöRV* 2002, 257
- Bälz, Kilian*, Islamische Aktienfonds in Deutschland? *BKR* 2002, 447
- Bamberger, Marianne*, Sanktionen und Embargos der Vereinigten Staaten, Der aktuelle Stand, *AW-Prax* 1999, 445 (Teil 1), *AW-Prax* 2000, 23 (Teil 2)
- Bantekas, Ilias*, The international law of terrorist financing, *AJIL* 2003, 315
- Bartelt, Sandra/ Zeitler, Helge Elisabeth*, „Intelligente Sanktionen“ zur Terrorismusbekämpfung in der EU, *EuZW* 2003, 712
- Bartsch, Hans-Jürgen*, Das Europäische Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus, *NJW* 1977, 1985
- Bassiouni, M. Cherif*, Legal Control of International Terrorism: A Policy-Oriented Assessment, *Harvard International Law Journal*, Vol. 43 (2001), 83
- Bauer, Andreas F.*, Effektivität und Legitimität, Die Entwicklung der Friedenssicherung durch Zwang nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen unter besonderer Berücksichtigung der neueren Praxis des Sicherheitsrats, Berlin 1996
- Baumann, Robert*, Der Einfluss des Völkerrechts auf die Gewaltenteilung – Am Beispiel Deutschlands, Frankreichs, des Vereinigten Königreichs, der Vereinigten Staaten von Amerika, Schwedens und der Schweiz, Zürich 2002
- Bergen, Peter L.*, Heiliger Krieg Inc., Osama bin Ladens Terrornetz, Berlin 2001

- Bernhardt, Rudolf (Hrsg.)*, Encyclopedia of Public International Law, Amsterdam u.a., Band 2: 1995, Band 4: 2000
- ders.*, Interpretation and Implied (Tacit) Modification of Treaties, Comments on Arts. 27, 28, 29 and 38 of the ILC's 1966 Draft Articles on the Law of Treaties, *ZaöRV* 1967, 491
- ders.*, Verfassungsrecht und internationale Lagen, *DÖV* 1977, 457
- Berrisch, Georg M./ Kamann, Hans-Georg*, Die neuesten Entwicklungen im Europäischen Außenhandelsrecht, *EuZW* 1999, 714
- Biehler, Gernot*, Individuelle Sanktionen der Vereinten Nationen und Grundrechte, *AVR* 40 (2003), 169
- Bieneck, Klaus (Hrsg.)*, Handbuch des Außenwirtschaftsrechts, Münster, Köln 1998
- Bieneck, Klaus*, Kontensperre gegen Libyen, Ein Urteil der Wirtschaftsstrafkammer des Landgerichts Stuttgart, *AW-Prax* 2002, 429
- ders.*, Terrorismusbekämpfung im Außenwirtschaftsstrafrecht, *AW-Prax* 2002, 253, *AW-Prax* 2002, 348
- Bittner, Claudia*, Die Auswirkungen des Irak-Embargos für Warenlieferungsverträge, *RIW* 1994, 458
- Bleckmann, Albert*, Allgemeine Staats- und Völkerrechtslehre, Vom Kompetenz- zum Kooperationsvölkerrecht, Köln, Berlin, Bonn, München 1995
- ders.*, Anspruch auf diplomatischen Schutz durch Klage vor dem Europäischen Gerichtshof, *EWS* 1995, 213
- ders.*, Europarecht, 6. Auflage, Köln, Berlin, Bonn, München 1997
- ders.*, Teleologie und dynamische Auslegung des Europäischen Gemeinschaftsrechts, *EuR* 1979, 239
- ders.*, Zu den Auslegungsmethoden des Europäischen Gerichtshofs, *NJW* 1982, 1177
- ders.*, Zur Klagebefugnis für die Individualklage vor dem Europäischen Gerichtshof, in: Erichsen/Hoppe/von Mutius (Hrsg.), System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, Festschrift für Christian-Friedrich Menger zum 70. Geburtstag, Köln, Berlin, Bonn, München 1985, S. 871
- ders.*, Zur Verbindlichkeit des allgemeinen Völkerrechts für internationale Organisationen, *ZaöRV* 1977, 107
- Blumenwitz, Dieter*, Der deutsche Inlandsbegriff im Lichte des Staats- und Völkerrechts, in: von Münch (Hrsg.): Staatsrecht – Völkerrecht – Europarecht, Festschrift für Hans-Jürgen Schlochauer zum 75. Geburtstag am 28. März 1981, Berlin, New York 1981, S. 25
- Bockslaff, Klaus*, Das völkerrechtliche Interventionsverbot als Schranke außenpolitisch motivierter Handelsbeschränkungen, Berlin 1987
- Bodansky, Yossef*, Bin Laden, The man who declared war on America, New York 1999

- Bogdandy, Armin von*, Das deutsche Staatshaftungsrecht vor der Herausforderung der Internationalisierung: Zum Verhältnis von rechtlicher Gestaltungsmacht und Schadensverantwortung, AöR 122 (1997), 268
- ders.*, Die Handelspolitik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, – Gemeinschafts- und völkerrechtliche Grundlagen –, Jura 1992, 407
- ders.*, Europa 1992 – Die außervertragliche Haftung der Europäischen Gemeinschaften, JuS 1990, 872
- ders.*, Europäisches Recht der Ersatzleistungen: eine Diskussion kritischer Punkte anhand jüngster Publikationen, EuR 1997, 321
- Bogdandy, Armin von/ Nettesheim, Martin*, Die Europäische Union: Ein einheitlicher Verband mit eigener Rechtsordnung, EuR 1996, 3
- Bohr, Sebastian*, Sanctions by the United Nations Security Council and the European Community, EJIL 1993, 256
- Brandl, Ulrike*, Die Umsetzung der Sanktionsresolutionen des Sicherheitsrats in der EU, AVR 38 (2000), 376
- Bröhmer, Jürgen*, Die Bosphorus-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, Der Schutz der Grund- und Menschenrechte in der EU und das Verhältnis zur EMRK, EuZW 2006, 71
- ders.*, Terrorismus und freier Kapitalverkehr, EuZW 2002, 353
- Bruha, Thomas*, Gewaltverbot und humanitäres Völkerrecht nach dem 11. September 2001, AVR 40 (2002), 383
- ders.*, Handelsembargo gegen Argentinien durch EWG-Verordnung? DVBl. 1982, 674
- Bruha, Thomas/ Krajewski, Markus*, Funktionswandel des Sicherheitsrats als Verfassungsproblem, Zur rechtlichen Sicht der neueren Praxis, VN 1998, 13
- Bryde, Brun-Otto*, Außenwirtschaftsrecht, in: Achterberg/Püttner/Würtenberger, Besonderes Verwaltungsrecht, Ein Lehr- und Handbuch, 2. Auflage, Heidelberg 2000, Band I, § 5
- ders.*, Die Intervention mit wirtschaftlichen Mitteln, in: von Münch (Hrsg.): Staatsrecht – Völkerrecht – Europarecht, Festschrift für Hans-Jürgen Schlochauer zum 75. Geburtstag am 28. März 1981, Berlin, New York 1981, S. 227
- Bubnoff, Eckhart von*, Terrorismusbekämpfung – eine weltweite Herausforderung, NJW 2002, 2672
- Burghardt, Günter/ Tebbe, Gerd*, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union – Rechtliche Struktur und politischer Prozess, EuR 1995, 1
- Burkard, Johannes*, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und ihre Berührungspunkte mit der Europäischen Gemeinschaft, Berlin 2001

- Burri, Jürg*, Introductory Paper, in: Expert Seminar on targeting UN financial sanctions, Interlaken 1998, S. 18, [www.smartsanctions.ch](http://www.smartsanctions.ch) bzw. [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) (17.4.2005)
- Calliess, Christian*, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Fragen der Konzeption, Kompetenz und Verbindlichkeit, *EuZW* 2001, 261
- ders.*, Kohärenz und Konvergenz beim europäischen Individualrechtsschutz, Der Zugang zum Gericht im Lichte des Grundrechts auf effektiven Rechtsschutz, *NJW* 2002, 3577
- ders.*, Sicherheit im freiheitlichen Rechtsstaat, *ZRP* 2002, 1
- Calliess, Christian/ Ruffert, Matthias (Hrsg.)*, Kommentar des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, - EUV/EGV -, 2. Auflage, Neuwied, Krieffel 2002
- Capelli, Fausto/ Nehls, Albrecht*, Die außervertragliche Haftung der Europäischen Gemeinschaft und Rechtsbehelfe zur Erlangung von Schadensersatz gemäß Art. 215 EGV – Wertung, Kritik und Reformvorschlag, *EuR* 1997, 132
- Cassese, Antonio*, Terrorism is also disrupting some crucial legal Categories of international law, *EJIL* 2001, 993
- Clausewitz, Carl von*, Vom Kriege, Vollständige Ausgabe im Urtext, 19. Auflage, Bonn 1980 (Originalausgabe Berlin 1832)
- Cluckers, Albert*, How can financial assets and financial transactions be controlled? Comments from a bankers' point of view in: Expert Seminar on targeting UN financial sanctions, Interlaken 1998, S. 81, [www.smartsanctions.ch](http://www.smartsanctions.ch) bzw. [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) (17.4.2005)
- Cordesman, Anthony H.*, Terrorism, asymmetric warfare, and weapons of mass destruction: Defending the U.S. Homeland, Westport 2002
- Creifelds, Carl (Hrsg.)*, Rechtswörterbuch, 16. Auflage, München 2000
- Damrosch, Lori Fisler*, Sanctions against perpetrators of terrorism, *Houston Journal of International Law*, Vol. 22:1 (1999), S. 63
- Däniker, Gustav*, Antiterror-Strategie, Fakten – Folgerungen – Forderungen, Neue Wege der Terroristenbekämpfung, Konstanz 1978
- Dahme, Gudrun*, Terrorismusbekämpfung durch das Sperren finanzieller Ressourcen – Gericht erster Instanz erlässt erste Urteil zu schwarzen Listen *AW-Prax* 2005, 474
- Dederer, Hans-Georg*, Krieg gegen Terror, *JZ* 2004, 421
- Deiters, Mark*, Gegenseitige Anerkennung von Strafgesetzen in Europa, *ZRP* 2003, 359

- Delbrück, Jost*, Peacekeeping by the UN and the Rule of law, in: Akkermann (Hrsg.), *Declarations of Principles, A Quest for Universal Peace*, Berlin 1977, S. 73
- Delbrück, Jost (Hrsg.)*, Allocation of Law Enforcement Authority in the International System, *Veröffentlichungen des Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel*, Band 117, Berlin 1994
- Dencker, Friedrich*, Das „Gesetz zur Bekämpfung des Terrorismus“, *StV* 1987, 117
- Denninger, Erhard*, Freiheit durch Sicherheit?, Anmerkungen zum Terrorismusbekämpfungsgesetz, *StV* 2002, 96
- Deutsche Bundesbank*, Finanzsanktionen: Rechtsrahmen und Umsetzung in Deutschland, *Deutsche Bundesbank Monatsbericht* April 2003, S. 73
- Dicke, Klaus*, Die Vereinten Nationen, in: *Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Hrsg.): Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen: Kompendium zum erweiterten Sicherheitsbegriff*, Hamburg 2001, S. 711
- Dicke, Christian/ Rengeling, Hans-Werner*, Die Sicherung des Weltfriedens durch die Vereinten Nationen – Ein Überblick über die Befugnisse der wichtigsten Organe, *Völkerrecht und Außenpolitik*, Band 15, Baden-Baden 1975
- Doehring, Karl*, Die Pflicht des Staates zur Gewährung diplomatischen Schutzes, *Deutsches Recht und Rechtsvergleichung*, Berlin 1959
- Dolzer, Rudolf*, Eigentum, Enteignung und Entschädigung im geltenden Völkerrecht, *Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht*, Band 88, Berlin 1985
- Drewermann, Eugen*, Krieg ist Krankheit, keine Lösung, Eine neue Basis für den Frieden, Im Gespräch mit Jürgen Hoeren, Freiburg, Basel, Wien 2002
- Dupuy, Pierre-Marie*, Sécurité collective et construction de la paix dans la pratique contemporaine du Conseil de sécurité, in: *Recht zwischen Umbruch und Bewahrung: Völkerrecht, Europarecht, Staatsrecht*, Festschrift für Rudolf Bernhard, *Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht*, Heidelberg 1995, S. 41
- Ebert, Klaus Wolfgang*, Rechtliche Beschränkungen des Technologietransfers im Außenwirtschaftsverkehr, Baden-Baden 1986
- Egger, Ulrich*, „Dual-use“-Waren: Exportkontrolle und EG-Vertrag, Köln, Berlin, Bonn, München 1995
- Ehlers, Dirk*, Die Grundfreiheiten des Europäischen Gemeinschaftsrechts (Teil I), *Jura* 2001, 266
- ders.*, *Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten*, 2. Auflage, Berlin 2005

- Ehlers, Dirk/ Wolfgang, Hans-Michael (Hrsg.)*, Rechtsfragen der Ausfuhrkontrolle und Ausfuhrförderung, Schriftenreihe zum Außenwirtschaftsrechtstag, Band 1, Münster 1997
- Ehlers, Dirk/ Wolfgang, Hans-Michael/ Lechleitner, Marc (Hrsg.)*, Risikomanagement im Exportkontrollrecht, Tagungsband zum 8. Münsteraner Außenwirtschaftsrechtstag 2003, Heidelberg 2004
- Eick, Christophe*, „Präemption“, „Prävention“ und die Weiterentwicklung des Völkerrechts, ZRP 2004, 200
- Eitel, Tono*, Auswirkungen von Entscheidungen des Sicherheitsrates auf das nationale Recht, Verhandlungen des 60. Deutschen Juristentages, Münster 1994, Band II/1 (Sitzungsberichte), Q 9
- Epping, Volker*, Die Außenwirtschaftsfreiheit, Tübingen 1998
- ders.*, Die Zulässigkeit von Embargomaßnahmen, in: Heintze (Hrsg.): Von der Koexistenz zur Kooperation, Völkerrecht in der Periode der Ost-West-Annäherung Ende der 80er Jahre, Bochum 1992, S. 89
- ders.*, Grundfragen des Außenwirtschaftsrechts, in: Ehlers/Wolfgang (Hrsg.): Rechtsfragen der Ausfuhrkontrolle und Ausfuhrförderung, Schriftenreihe zum Außenwirtschaftsrechtstag, Band 1, Münster 1997, S. 5
- Ericksen, Hans-Uwe/ Weiß, Richard*, System des europäischen Rechtsschutzes, Jura 1990, 528
- Escher, Markus*, Bankaufsichtsrechtliche Änderungen im KWG durch das vierte Finanzmarktförderungsgesetz, BKR 2002, 652
- Feddersen, Christoph*, EuGH: Doch keine individuelle Betroffenheit durch EG-Verordnung, Anmerkung zum Urteil Unión de Pequeños Agricultores, EuZW 2002, 532
- Fetzer, Thomas/ Groß, Thomas*, Die Pupino-Entscheidung des EuGH – Abkehr vom intergouvernementalen Charakter der EU?, Erwiderung auf Herrmann, EuZW 2005, 436, EuZW 2005, 550
- Fielding, Nick/ Fouda, Yosri*, Masterminds of terror, Die Drahtzieher des 11. September berichten, Der Insider-Report von al-Qaida, Hamburg, Wien 2003
- Findeisen, Michael*, „Underground Banking“ in Deutschland, – Schnittstellen zwischen illegalen „Remittance Services“ i.S.v. § 1 Abs. 1 a Nr. 6 KWG und dem legalen Bankgeschäft –, WM 2000, 2125
- Fink, Udo*, Kollektive Friedenssicherung: Kapitel VII UN-Charta in der Praxis des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, Frankfurt am Main u.a. 1999
- Finke, Jasper/ Wandscher, Christiane*, Terrorismusbekämpfung jenseits militärischer Gewalt, VN 2001, 168

- Fischer, Anne*, Die Kapitalverkehrsfreiheit in der Rechtsprechung des EuGH – Entscheidungen „Trummer & Mayer“ vom 16. März 1999 und „Kronlechner/Österreich“ vom 1. Juni 1999 –, ZEuS 2000, 392
- Fitzpatrick, Joan*, Speaking law to power: The war against terrorism and human rights, EJIL 2003, 241
- Franck, Thomas M.*, The “Powers of Appreciation”: Who is the Ultimate Guardian of UN Legality?, AJIL 1992, 519
- Frank von Fürstenwerth, Jörg Freiherr*, Ermessensentscheidungen im Außenwirtschaftsrecht, Köln, Berlin, Bonn, München 1985
- Freudenschuss, Helmut*, Article 39 of the UN Charter Revisited: Threats to the Peace and the Recent Practice of the UN Security Council, Austrian Journal of Public International Law/ Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht 1993, 1
- Friedrich, Klaus*, Wirtschaft als Waffe – Gedanken anlässlich der Iran-Sanktionen, NJW 1980, 2620
- Friese, Christian*, Kompensation von Embargoschäden bei Embargomaßnahmen der Europäischen Union, Köln, Berlin, Bonn, München 2000
- Fromkin, David*, Die Strategie des Terrorismus, in: Funke (Hrsg.): Terrorismus, Untersuchungen zur Strategie und Struktur revolutionärer Gewaltpolitik, Bonn 1977, S. 83
- Frowein, Jochen Abr.*, Das de-facto-Regime im Völkerrecht, Bonn, 1968
- ders.*, Der Terrorismus als Herausforderung für das Völkerrecht, ZaöRV 2002, 879
- Frowein, Jochen Abr./ Peukert, Wolfgang*, Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK-Kommentar, 2. Auflage, Kehl, Straßburg, Arlington 1996
- Fuß, Ernst-Werner*, Grundfragen der Gemeinschaftshaftung, EuR 1968, 353
- Gading, Heike*, Der Schutz grundlegender Menschenrechte durch militärische Maßnahmen des Sicherheitsrates – das Ende staatlicher Souveränität, Berlin 1995
- Garcke, Klaus*, Der Anwendungsbereich des öffentlichen Außenwirtschaftsrechts, Göttingen 1973
- Garçon, Gérardine*, Handelsembargen der Europäischen Union auf dem Gebiet des Warenverkehrs gegenüber Drittstaaten – im Lichte der Änderungen durch den Maastrichter Vertrag und des Völkerrechts, Baden-Baden 1997
- Gasser, Hans-Peter*, Collective Economic Sanctions and International Humanitarian Law, An Enforcement Measure under the United Nations Charter and the Right of Civilians to Immunity: An Unavoidable Clash of Policy Goals?, ZaöRV 56 (1996), 871

- Geck, Wilhelm Karl*, Der Anspruch des Staatsbürgers auf Schutz gegenüber dem Ausland nach deutschem Recht, *ZaöRV* 17 (1956/57), 476
- Geiger, Rudolf*, EUV/EGV, Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 4. Auflage, München 2004
- Gelinsky, Katja*, Der Schutz des Eigentums gemäß Art. 1 des Ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention, Berlin 1996
- Gießmann, Hans J.*, Terrorismus mit staatlicher Duldung, in: Hirschmann/Gerhard (Hrsg.): Terrorismus als weltweites Phänomen, Berlin 2000, S. 121
- Gilsdorf, Peter*, Die außervertragliche Haftung der Gemeinschaft, in: van Gerven/Zuleeg (Hrsg.): Sanktionen als Mittel zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts = Remedies and sanctions for the enforcement of community law, Köln 1996, S. 125
- ders.*, Die Grenzen der gemeinsamen Handelspolitik, in: Ress/Will (Hrsg.): Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut, Nr. 125, Saarbrücken 1988, S. 1
- ders.*, Die sicherheitspolitischen Schutzklauseln, insbesondere die Artikel 223–225 EWGV in der Perspektive der Europäischen Union, in: Glaesner/Gilsdorf/Thürer/Hafner (Hrsg.), Außen- und sicherheitspolitische Aspekte des Vertrages von Maastricht und seine Konsequenzen für neutrale Beitrittsbewerber, Graz 1993, S. 33
- Glaesner, Hans-Joachim*, Der Vertrag von Maastricht, in: Glaesner/Gilsdorf/Thürer/Hafner (Hrsg.), Außen- und sicherheitspolitische Aspekte des Vertrages von Maastricht und seine Konsequenzen für neutrale Beitrittsbewerber, Graz 1993, S. 9
- Glöckner, Jochen*, Grundverkehrsbeschränkungen und Europarecht, zugleich ein Beitrag zum Anwendungsbereich der Kapitalverkehrsfreiheit, *EuR* 2000, 592
- Glöckner, Joachim*, Bericht über das Symposium anlässlich der Verabschiedung von Hans Peter Bull und Helmut Rittstieg am 31.5.2002 in Hamburg, *NJW* 2002, 2692
- Görres-Gesellschaft (Hrsg.)*, Staatslexikon, 7. Auflage, Freiburg u.a. 1988, Band 4
- Gornig, Gilbert*, Die völkerrechtliche Zulässigkeit eines Handelsembargos, *JZ* 1990, 113
- Gowlland-Debbas, Vera*, The Relationship between the International Court of Justice and the Security Council in the Light of the *Lockerbie* Case, *AJIL* 1994, 643
- Grabitz, Eberhard/ v. Bogdandy, Armin/ Nettesheim, Martin (Hrsg.)*, Europäisches Außenwirtschaftsrecht, München 1994

- Grabitz, Eberhard/ Hilf, Meinhard (Hrsg.)*, Das Recht der Europäischen Union, Kommentar, Archivband II: München (Stand Oktober 1999), Band I: München 2006 (Stand Dezember 2005), Band II: München 2005 (Stand Dezember 2005), Band III: München 2005 (Stand Dezember 2005)
- Graefrath, Bernhard*, Leave to the Court What Belongs to the Court – the Libyan Case, EJIL 1993, 184
- Gramlich, Ludwig*, Außenwirtschaftsrecht – ein Grundriss, Köln, Berlin, Bonn, München 1991
- ders.*, Finanzsanktionen zur Terrorismusbekämpfung, Rechtliches Neuland im Umfeld der Exportkontrolle, in: Ehlers/Wolfgang/Lechleitner (Hrsg.): Risikomanagement im Exportkontrollrecht, Tagungsband zum 8. Münsteraner Außenwirtschaftsrechtstag 2003, Heidelberg 2004, S. 135
- Groeben, Hans von der/ Schwarze, Jürgen (Hrsg.)*, Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 6. Auflage, Baden-Baden 2003
- Groß, Thomas*, Terrorbekämpfung und Grundrechte – Zur Operationalisierung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, KJ 2002, 1
- Haack, Stefan*, Die außervertragliche Haftung der EG für rechtmäßiges Verhalten, EuR 1999, 395
- Häde, Ulrich*, Rechtliche Aspekte des Irak-Embargos, BayVBl. 1991, 485
- Häußler, Ulf*, Der Schutz der Rechtsidee, Zur Notwendigkeit effektiver Terrorismusbekämpfung nach geltendem Völkerrecht, ZRP 2001, 537
- Hailbronner, Kay*, Diskussionsbeitrag, in: Delbrück (Hrsg.), Allocation of Law Enforcement Authority in the International System, Veröffentlichungen des Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, Band 117, Berlin 1994, S. 73
- Hammer-Strnad, Eva*, Das Bestimmtheitsgebot als allgemeiner Rechtsgrundsatz des Europäischen Gemeinschaftsrechts, Hamburg 1999
- Hantke, Wolfgang*, Die Verschärfung des Außenwirtschaftsrechts, NJW 1992, 2123
- Harder, Marion*, Zum Teil-Embargo gegen Libyen, AW-Prax 1998, 163
- Hasse, Rolf*, Theorie und Politik des Embargos, Diss. Köln 1973
- ders.*, Wirtschaftliche Sanktionen als Mittel der Außenpolitik, Das Rhodesien-Embargo, Berlin 1977
- Heer-Reißmann, Christine*, Straßburg oder Luxemburg? – Der EGMR zum Grundrechtsschutz bei Verordnungen der EG in der Rechtssache Bosphorus, NJW 2006, 192
- Heintze, Hans-Joachim*, Völkerrecht und Terrorismus, in: Hirschmann/Gerhard (Hrsg.): Terrorismus als weltweites Phänomen, Berlin 2000, S. 217

- Heintze, Hans-Joachim*, Wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen im UNO-System der kollektiven Sicherheit, in: Heintze (Hrsg.): Von der Koexistenz zur Kooperation, Bochum 1992, S. 67
- Heiter, Peter*, UN-Embargomaßnahmen gegen Libyen und die Wirkung des § 69 n Außenwirtschaftsverordnung auf Verfügungen über libysches Vermögen in Deutschland, Eine Untersuchung zur deutschen Umsetzung der UN-Resolution 883 (1993), RIW 1997, 365
- Hellmann, Wolfgang*, Das Irak-Embargo als Schadensursache für eine Haftung des deutschen Staates und der Europäischen Gemeinschaft sowie bei der Haftung des Iraks im Rahmen der Verfahren vor der United Nations Compensation Commission, Köln, Berlin, Bonn, München 1999
- Henrichs, Helmut*, Gemeinschaftsrecht und nationale Verfassungen, Organisations- und verfahrensrechtliche Aspekte einer Konfliktlage, EuGRZ 1990, 413
- Herbst, Jochen*, Rechtskontrolle des UN-Sicherheitsrates, Frankfurt am Main 1999
- Herdegen, Matthias*, Die Befugnisse des UN-Sicherheitsrates, Aufgeklärter Absolutismus im Völkerrecht, Heidelberg 1998
- ders.*, Der Sicherheitsrat und die autoritative Konkretisierung des VII. Kapitels der UN-Charta, in: Beyerlin/Bothe/Hofmann/Petersmann (Hrsg.): Recht zwischen Umbruch und Bewahrung, Festschrift für Rudolf Bernhardt, Berlin, Heidelberg u.a. 1995, S. 103
- Herrmann, Christoph*, Anmerkung (zu EuGH, Urteil vom 16.6.2005 – Pupino), EuZW 2005, 436
- Herzog, Thomas*, Terrorismus – Versuch einer Definition und Analyse internationaler Übereinkommen zu seiner Bekämpfung, Frankfurt am Main, Bern, New York, Paris 1991
- Hetzer, Wolfgang*, Geldwäsche und Terrorismus, ZRP 2002, 407
- Hirschmann, Kai*, Das Phänomen „Terrorismus“: Entwicklungen und neue Herausforderungen, in: Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Hrsg.): Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen: Kompendium zum erweiterten Sicherheitsbegriff, Hamburg 2001, S. 453
- ders.*, Today's Terrorism: A New Challenge?, in: Hirschmann/Gerhard (Hrsg.): Terrorismus als weltweites Phänomen, Berlin 2000, S. 45
- Hocke, Ernst/ Berwald, Siegfried/ Maurer, Heinz Dieter/ Friedrich, Klaus* (Hrsg.), Außenwirtschaftsrecht, Gesetze, Verordnungen und Erlasse zum Außenwirtschaftsrecht mit Kommentar, Heidelberg, Stand September 2002
- Höche, Thorsten*, Neue gesetzliche Regelungen zur Bekämpfung des Terrorismus und der Geldwäsche, Teil 1: Die Bank 2002, 196, Teil 2: Die Bank 2002, 280

- Hoeps, Thomas*, Arbeit am Widerspruch, „Terrorismus“ in deutschen Romanen und Erzählungen (1837–1992), Dresden 2000
- Hölscher, Christoph*, Die Reform des US-Exportkontrollrechts, Eine rechtsvergleichende Untersuchung unter Berücksichtigung der internationalen, amerikanischen, europäischen und kanadischen Rechtsentwicklung, Frankfurt am Main u.a. 1998
- Hoffman, Bruce*, New Forms of Terrorism and The Threat of Terrorist Use of Chemical, Biological, Nuclear and Radiological Weapons, in: Hirschmann/Gerhard (Hrsg.): Terrorismus als weltweites Phänomen, Berlin 2000, S. 37
- ders.*, Terrorismus, Der unerklärte Krieg, Neue Gefahren politischer Gewalt, 2. Auflage, Frankfurt am Main 2001
- Hohmann, Harald/ John, Klaus (Hrsg.)*, Ausfuhrrecht, Kommentar, München 2002
- Hongju Koh, Harold*, The Spirit of the laws, Harvard International Law Journal, Vol. 43 (2002), S. 23
- Honrath, Alexander*, Umfang und Grenzen der Freiheit des Kapitalverkehrs, Die Möglichkeiten zur Einführung einer Devisenzwangsbewirtschaftung in der Europäischen Union, Baden-Baden 1998
- Huber, Bertold*, Die Änderungen des Ausländer- und Asylrechts durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz, NVwZ 2002, 787
- Hummer, Waldemar*, Das griechische Embargo, in: Due/Lutter/Schwarze (Hrsg.): Festschrift für Ulrich Everling, Baden-Baden 1995, Band I, S. 511
- Ipsen, Hans Peter*, Außenwirtschaft und Außenpolitik, Rechtsgutachten zum Rhodesienembargo, Stuttgart 1967
- Ipsen, Knut*, Auf dem Weg zur Relativierung der inneren Souveränität bei Friedensbedrohung, Zu den Libyen-Resolutionen des Sicherheitsrats, VN 1992, 41
- ders.*, Völkerrecht, 5. Auflage, München 2004
- Jacquard, Roland*, Die Akte Osama Bin Laden, Das geheime Dossier über den meistgesuchten Terroristen der Welt, München 2001
- Jahn, Joachim*, Verschärfte Finanzkontrollen nach Terroranschlägen, ZRP 2002, 109
- Jahn, Uwe*, Vermögens- und Zahlungssperre im Golfkonflikt, Die Bank 1990, 526
- Janik, Marianne*, Sensitive Waren und Dienstleistungen im Lichte des europäischen Gemeinschaftsrechts, Frankfurt am Main u.a. 1995

- Jarass, Hans D.*, Die Bekanntgabe des Smog-Alarmes, Probleme des Rechtscharakters, der Rechtmäßigkeit und des Rechtsschutzes, NVwZ 1987, 95  
*ders.*, Elemente einer Dogmatik der Grundfreiheiten, EuR 1995, 202  
*ders.*, Grundfragen der innerstaatlichen Bedeutung des EG-Rechts, Köln, Berlin, Bonn, München 1994  
*ders.*, Kompetenzverteilung zwischen der EG und den Mitgliedstaaten, AöR 121 (1996), 173  
*ders.*, Voraussetzungen der innerstaatlichen Wirkung des EG-Rechts, NJW 1990, 2420  
*Jeker, Rolf M.*, Chairman's Report, in: Expert Seminar on targeting UN financial sanctions, Interlaken 1998, S. 29, [www.smartsanctions.ch](http://www.smartsanctions.ch) bzw. [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) (17.4.2005)  
*ders.*, Chairman's Report, in: Expert Seminar on targeting UN financial sanctions, Interlaken 1999, S. 5, [www.smartsanctions.ch](http://www.smartsanctions.ch) bzw. [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) (17.4.2005)  
*ders.*, Lessons Learned and Definitions, in: Expert Seminar on targeting UN financial sanctions, Interlaken 1998, S. 67, [www.smartsanctions.ch](http://www.smartsanctions.ch) bzw. [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) (17.4.2005)  
*Jestaedt, Thomas/ Hohenstatt, Klaus-Stefan*, Europarecht bricht nationales Exportkontrollrecht, EuZW 1992, 44  
*Jürgens, Thomas*, Die gemeinsame Europäische Außen- und Sicherheitspolitik, Köln, Berlin, Bonn, München 1994  
  
*Kadelbach, Stefan*, Zwingendes Völkerrecht, Schriften zum Völkerrecht, Band 101, Berlin 1992  
*ders.*, Staatshaftung für Embargoschäden, JZ 1993, 1134  
*Kampf, Roger*, Artikel 113 EWG-Vertrag als Grundlage für Embargomaßnahmen seitens der EWG, RIW 1989, 792  
*Kelsen, Hans*, The Law of the United Nations, A critical analysis of its fundamental problems, London 1951  
*Kersten, Ulrich*, Internationaler Terrorismus, Die polizeiliche Bekämpfung eines weltweiten Phänomens, Kriminalistik 2002, 7  
*Kingreen, Thorsten*, Die subjektiv-öffentlichen Rechte des primären Gemeinschaftsrechts, EuR 1998, 263  
*Kimms, Frank*, Die Kapitalverkehrsfreiheit im Recht der Europäischen Union Berlin, Bern, New York, Paris, Wien 1996  
*Kippenberger, Hans G./ Seidensticker, Tilman (Hrsg.)*, Terror im Dienste Gottes. Die „Geistliche Anleitung“ der Attentäter des 11. September 2001, Frankfurt am Main 2004  
*Klein, Eckart*, Diplomatischer Schutz und grundrechtliche Schutzpflicht, DÖV 1977, 704

- ders.*, Sanctions by International Organizations and Economic Communities, AVR 30 (1992), 101
- Klein, Hans H.*, Die grundrechtliche Schutzpflicht, DVBl. 1994, 489
- Klink, Manfred*, Nationale und internationale Präventions- und Bekämpfungsstrategien, in: Hirschmann/Gerhard (Hrsg.): Terrorismus als weltweites Phänomen, Berlin 2000, S. 241
- Klugmann, Marcel*, Europäische Menschenrechtskonvention und antiterroristische Maßnahmen: eine Untersuchung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte am Beispiel des Nordirland- und des Kurdenkonfliktes, Frankfurt am Main, Berlin, Bern u.a. 2002
- Knack, Hans Joachim*, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 7. Auflage, Köln, Berlin, Bonn, München 2000
- Kochinke, Clemens/ Löttsch, Markus*, Die Umsetzung der UN-Sanktionen gegen das ehemalige Jugoslawien durch die USA, RIW 1993, 491
- Kopp, Ferdinand/ Ramsauer, Ulrich*, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Auflage, München 2005
- Kotzur, Markus*, „Krieg gegen den Terrorismus“ – politische Rhetorik oder neue Konturen des „Kriegsbegriffs“ im Völkerrecht, AVR 40 (2002), 454
- Krajewski, Markus*, Selbstverteidigung gegen bewaffnete Angriffe nichtstaatlicher Organisationen – Der 11. September 2001 und seine Folgen, AVR 2002, 183
- ders.*, Terroranschläge in den USA und Krieg gegen Afghanistan, Welche Antworten gibt das Völkerrecht?, KritJ 2001, 363
- Kreis, Karl Markus*, Der internationale Terrorismus, in: Funke (Hrsg.): Terrorismus, Untersuchungen zur Strategie und Struktur revolutionärer Gewaltpolitik, Bonn 1977, S. 83
- Krenzler, Horst G.*, Die Handelspolitik der Europäischen Gemeinschaft als Instrument der Friedenssicherung, Verhandlungen des 60. Deutschen Juristentages Münster 1994, Band II/1 (Sitzungsberichte), Q 37
- Krenzler, Horst G./ Schneider, Henning C.*, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, – Zur Frage der Kohärenz –, EuR 1994, 144
- Kreuzer, Olaf*, Irak-Embargo und Schaden für die deutsche Wirtschaft, AW-Prax 2001, 68
- ders.*, Wer sucht, der findet, Eine Glosse zu den Terrorismuslisten, AW-Prax 2003, 247
- Krumpholz, Ursina*, Das Verbot von Boykott-Erklärungen, Die 24. Verordnung zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung, NJW 1993, 113
- Kühl, Kristian*, Neue Gesetze gegen terroristische Straftaten, NJW 1987, 737

- Kulessa, Manfred*, Stumpfes Friedensinstrument, Zur Problematik der UN-Sanktionen, Aus Politik und Zeitgeschichte, Beiträge zur Wochenzeitung Das Parlament, B 16-17/98, S. 31
- Kulessa, Manfred/ Starck, Dorothee*, Frieden durch Sanktionen? Empfehlungen für die deutsche UN-Politik, Policy Paper der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn 1997
- Kunig, Philip*, Das Rechtsstaatsprinzip, Überlegungen zu seiner Bedeutung für das Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1986
- Kuss, Klaus-Jürgen*, Gesetzestechnische Mängel und Rechtsschutzlücken im Außenwirtschaftsrecht, Die Verwaltung 1989, 55
- Lagoni, Rainer*, Die Vereinten Nationen und der internationale Terrorismus, in: Funke (Hrsg.): Terrorismus, Untersuchungen zur Strategie und Struktur revolutionärer Gewaltpolitik, Bonn 1977, S. 83
- Lailach, Martin*, Die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit als Aufgabe des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, Berlin 1998
- Lapidoth, Ruth*, Some Reflections on the Law and Practice Concerning the Imposition of Sanctions by the Security Council, AVR 30 (1992), 114
- Laqueur, Walter*, Terrorismus, Kronberg/Ts. 1977
- ders.*, Terrorismus, Die globale Herausforderung, Frankfurt am Main, Berlin 1987
- ders.*, Die globale Bedrohung, Neue Gefahren des Terrorismus, Berlin 1998
- Lange, Knut Werner*, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, JZ 1996, 442
- Lavalle, Roberto*, The International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, ZaöRV 60 (2000), 491
- Lege, Joachim*, Enteignung als Güterbeschaffungsvorgang, NJW 1993, 2565
- Leiß, Elisabeth*, Interventionen des Sicherheitsrates bei innerstaatlich begangenen Menschenrechtsverletzungen nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen, Frankfurt am Main 2000
- Lenz, Carl Otto/ Borchardt, Klaus-Dieter (Hrsg.)*, EU und EG-Vertrag, Kommentar, 3. Auflage, Köln 2003
- Lindemeyer, Bernd*, Das Handelsembargo als wirtschaftliches Zwangsmittel der staatlichen Außenpolitik, Das Iran-Embargo und seine Auswirkungen auf den Außenhandel, RIW/AWD 1981, 10
- ders.*, Schiffsembargo und Handelsembargo, Völkerrechtliche Praxis und Zulässigkeit, Köln 1975
- Löwe-Krahl, Oliver*, Wirtschafts- und Finanzembargo gegen Serbien und Montenegro, Die Bank 1992, 485

- Lorinser, Barbara*, Bindende Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen zur Friedenssicherung und deren Überprüfung durch den Internationalen Gerichtshof, Baden-Baden 1995
- Lübbe, Anna*, Anwendungsverbote bei Grundwasserbelastungen durch Pflanzenschutzmittel, Zugleich ein Beitrag zur Abgrenzung der Handlungsformen Rechtsverordnung und Allgemeinverfügung, BayVBl. 1995, 97
- Lübbig, Thomas*, Die Verfolgung illegaler Exporte, Eine Untersuchung des repressiven Instrumentariums im US-amerikanischen Export Administration Act und im deutschen Außenwirtschaftsgesetz, Berlin 1995
- ders.*, Zum Irak-Embargo der UNO, AW-Prax 1998, 244
- Lux, Michael*, Europäisches Außenwirtschaftsrecht, ZfZ 1990, 194
- Magiera, Siegfried*, Die Grundgesetzänderung von 1992 und die Europäische Union, Jura 1994, 1
- ders.*, Die Rechtsakte der EG-Organen, Jura 1989, 595
- Marauhn, Thilo*, Strategische Ausfuhrbeschränkungen gegenüber Drittstaaten im Lichte des Gemeinschaftsrechts, Zur Kompetenzverteilung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten, ZaöRV 54 (1994), 779
- Martenczuk, Bernd*, Rechtsbindung und Rechtskontrolle des Weltsicherheitsrates, Die Überprüfung nichtmilitärischer Zwangsmaßnahmen durch den Internationalen Gerichtshof, Berlin 1996
- Martin, Jill E. (Hrsg.)*, Modern Equity, London 1997
- Martínez Soria, José*, Anmerkung (zu den Urteilen des EuGH vom 4. Juni 2002), DVBl. 2002, 1106
- Marx, Thomas*, Paradigmenwechsel beim Steuergeheimnis?, DStR 2002, 1467
- Mayer, Franz*, Individualrechtsschutz im Europäischen Verfassungsrecht, DVBl. 2004, 606
- Maunz, Theodor/ Dürig, Günter/ Herzog, Roman*, Grundgesetz, Kommentar, München, Stand August 2005, Bände II und III
- Maurer, Hartmut*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 10. Auflage, München 1995
- Mégret, Frederic*, „Krieg“? – Völkerrechtssemantik und der Kampf gegen den Terrorismus, KJ 2002, 157
- Meier, Gert*, Zur Kompetenz der EG-Mitgliedstaaten zur Durchführung von Sanktionsbeschlüssen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, RIW/AWD 1979, 247
- Meng, Werner*, Die Kompetenz der EWG zur Verhängung von Wirtschaftssanktionen gegen Drittländer, ZaöRV 42 (1982), 780
- ders.*, Extraterritoriale Jurisdiktion im öffentlichen Wirtschaftsrecht, Mainz 1994

- ders.*, Extraterritoriale Jurisdiktion in der US-amerikanischen Sanktionsgesetzgebung, *EuZW* 1997, 423
- ders.*, Völkerrechtliche Zulässigkeit und Grenzen wirtschaftsverwaltungsrechtlicher Hoheitsakte mit Auslandswirkung, *ZaöRV* 44 (1984), 675
- ders.*, Wirtschaftssanktionen und staatliche Jurisdiktion – Grauzonen im Völkerrecht, *ZaöRV* 57 (1997), 269
- Mestmäcker, Ernst-Joachim/ Engel, Christoph*, Das Embargo gegen Irak und Kuwait, Entschädigungsansprüche gegen die Europäische Gemeinschaft und gegen die Bundesrepublik Deutschland – ein Rechtsgutachten, Baden-Baden 1991
- Meyer, Peter*, Die Grundsätze der Auslegung im Europäischen Gemeinschaftsrecht, *Jura* 1994, 455
- Mittag, Jochen*, Handelsembargo und Entschädigung – Ansprüche gegen die Bundesrepublik Deutschland und die Europäische Gemeinschaft, *Diss. Marl* 1994
- Mohr, Manfred*, Der Lockerbie-Fall vor UN-Sicherheitsrat und Internationalem Gerichtshof, *Demokratie und Recht* 1992, 305
- Monar, Jörg*, Die EU als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und die Herausforderung des internationalen Terrorismus, *integration* 2002, 171
- Moritz, Hans-Georg*, Antiterrorismusmaßnahmen im Außenwirtschaftsrecht, Darstellung am Beispiel eines weltweit agierenden Unternehmens, in: Ehlers/Wolfgang/Lechleitner (Hrsg.): *Risikomanagement im Exportkontrollrecht*, Tagungsband zum 8. Münsteraner Außenwirtschaftsrechtstag 2003, Heidelberg 2004, S. 187
- Müller, Johannes C.W.*, Kapitalverkehrsfreiheit in der Europäischen Union: Bedeutung, Inhalt und Umfang, Weiterentwicklung, Auswirkung auf Völkerrecht und nationales Recht, Berlin 2000
- Müller-Michaels, Olaf*, Grundrechtlicher Eigentumsschutz in der Europäischen Union, Das Eigentumsgrundrecht in der Rechtsordnung der EU, in der EMRK und in den Verfassungen Deutschlands, Italiens und Irlands, Berlin 1997
- Münkler, Herfried*, Die neuen Kriege, Reinbek bei Hamburg 2002
- ders.*, Terrorismus als Kommunikationsstrategie, *Die Botschaft des 11. September*, *Internationale Politik* 12/2001, 11
- Murphy, Sean D.*, International Law, the United States, and the Non-military ‘War’ against Terrorism, *EJIL* 2003, 347
- Nehm, Kay*, Ein Jahr danach – Gedanken zum 11. September, *NJW* 2002, 2665

- Nettesheim, Martin*, Grundrechtliche Prüfdichte durch den EuGH, *EuZW* 1995, 106
- Neumann, Nicola C.*, Internationale Handelsembargos und privatrechtliche Verträge, Baden-Baden 2000
- Neuss, Jobst Joachim*, Handelsembargos zwischen Völkerrecht und IPR, Bayreuth 1989
- Newcomb, Richard R.*, Targeted financial sanctions: The U.S. Model, in: Expert Seminar on targeting UN financial sanctions, Interlaken 1999, S. 29, [www.smartsanctions.ch](http://www.smartsanctions.ch) bzw. [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) (17.4.2005)
- Nicolaysen, Gert*, Die gemeinschaftsrechtliche Begründung von Grundrechten, *EuR* 2003, 719
- ders.*, Tabakrauch, Gemeinschaftsrecht und Grundgesetz, Zum BVerfG-Beschluss vom 12.5.1989, *EuR* 1989, 215
- ders.*, Zur Theorie von den implied powers in den Europäischen Gemeinschaften, *EuR* 1966, 129
- Nobel, Peter*, Entwicklungen im Bank- und Kapitalmarktrecht/, Le point sur le droit bancaire et des marchés capitaux, *SJZ* 98 (2002), 12
- Nolte, Martin*, Die Anti-Terror-Pakete im Lichte des Verfassungsrechts, *DVBl.* 2002, 573
- Notz, Ralf*, Jugoslawien-Embargo, Übersicht über das Handels- und Finanzembargo gegenüber den Nachfolgerepubliken des ehemaligen Jugoslawien, *AW-Prax* 1995, 89
- Nowak, Manfred*, UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll, *CCPR-Kommentar*, Kehl a.R., Straßburg, Arlington 1989
- Oeter, Stefan*, Das UN-Embargo gegen Serbien, Sachlicher Anwendungsbereich und zivilrechtliche Folgen, *IPRax* 1996, 73
- ders.*, Terrorismus und Menschenrechte, *AVR* 40 (2002), 422
- Oette, Lutz*, Die Vereinbarkeit der vom Sicherheitsrat nach Kapitel VII der UN-Charta verhängten Wirtschaftssanktionen mit den Menschenrechten und dem humanitären Völkerrecht, Frankfurt am Main 2003
- Ohler, Christoph*, Die Kapitalverkehrsfreiheit und ihre Schranken, *WM* 1996, 1801
- Oppermann, Thomas*, Der Beitrag des Internationalen Rechts zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus, in: von Münch (Hrsg.): *Staatsrecht – Völkerrecht – Europarecht*, Festschrift für Hans-Jürgen Schlochauer zum 75. Geburtstag am 28. März 1981, Berlin, New York 1981, S. 495
- ders.*, *Europarecht*, Ein Studienbuch, 2. Auflage, München 1999
- Ossenbühl, Fritz*, *Staatshaftungsrecht*, 5. Auflage, München 1998

- Osteneck, Kathrin*, Die Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen durch die Europäische Gemeinschaft, Völker- und europarechtliche Rahmenbedingungen für ein Tätigwerden der Europäischen Gemeinschaft im Bereich von UN-Wirtschaftssanktionsregimen unter besonderer Berücksichtigung der Umsetzungspraxis der EG-Organe, Berlin 2004
- dies.*, Die völkerrechtliche Verpflichtung der EG zur Umsetzung von UN-Sanktionen, ZEuS 1998, 103
- Osterloh, Lerke*, Eigentumsschutz, Sozialbindung und Enteignung bei der Nutzung von Boden und Umwelt, DVBl. 1991, 906
- Pache, Eckhard*, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung der Gerichte der Europäischen Gemeinschaften, NVwZ 1999, 1033
- Palandt, Otto (Hrsg.)*, Bürgerliches Gesetzbuch, 65. Auflage, München 2006
- Parry, Albert*, Terrorism – From Robespierre to Arafat, New York 1976
- Partsch, Karl Josef*, Der Sicherheitsrat als Gerichtspräsident, VN 1994, 11
- dies.*, Von der Souveränität zur Solidarität: Wandelt sich das Völkerrecht?, EuGRZ 18 (1991), 469
- Pechstein, Matthias/ Koenig, Christian*, Die Europäische Union, 3. Auflage, Tübingen 2000
- dies.*, Rechtspersönlichkeit für die Europäische Union?, EuZW 1997, 225
- Peterke, Sven*, Die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung unter Kapitel VII der UN-Charta, Die Resolution 1373 (2001) des UN-Sicherheitsrates, Humanitäres Völkerrecht 2001, 217
- Petersmann, Ernst Ulrich*, Darf die EG das Völkerrecht ignorieren?, EuZW 1997, 325
- dies.*, Internationale Wirtschaftssanktionen als Problem des Völkerrechts und des Europarechts, ZVglRWiss 80 (1981), 1
- Pieper, Stefan Ulrich/ Schollmeier, Andres*, Europarecht: Das Handels- und Wirtschaftssembargo, JuS 1989, 997
- Pitschas, Christian*, Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten, Berlin 2001
- Pollern, Hans-Ingo von*, Europäisches Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus vom 11. November 1976, BayVBl. 1977, 692
- Prieß, Hans-Joachim*, Erscheinungsformen von Hemmnissen und Sanktionen im Gemeinschaftsrecht, in: Hemmnisse und Sanktionen in der EU, Tagungsband der 8. Jahrestagung des Europäischen Forums für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll e.V., Köln 1996, S. 44

- Puttler, Adelheid*, Völkerrechtliche Grenzen von Export- und Reexportverboten, Eine Darstellung am Beispiel des Rechts der Vereinigten Staaten von Amerika und der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1989
- Putzier, Eckart*, Die Ermächtigungen des Außenwirtschaftsgesetzes, Stuttgart 1987
- Rabert, Bernhard*, Links- und Rechtsterrorismus in der Bundesrepublik Deutschland von 1970–1990, Bonn 1995
- Rautenberg, Erardo C.*, Gedanken zum 20. Juli 1944, NJW 2002, 2153
- Rebmann, Kurt*, Probleme bei der Bekämpfung des Terrorismus, Straßburger Gespräche, Heft 4, Melle 1986
- ders.*, Probleme und Möglichkeiten der Bekämpfung des internationalen Terrorismus, NJW 1985, 1735
- Reinmuth, Jens*, Das U.S. Embargo gegen Kuba und internationales Recht, Münster 2000
- Reisman, W. Michael*, The Constitutional Crisis in the United Nations, AJIL 1993, 83
- Remien, Oliver*, Außenwirtschaftsrecht in kollisionsrechtlicher Sicht, Zur internationalen Reichweite von Aus- und Einfuhrverboten, RabelsZ 54 (1990), 431
- Rengeling, Hans-Werner*, Grundrechtsschutz in der Europäischen Gemeinschaft, München 1993
- Rengeling, Hans-Werner/ Szczekalla, Peter*, Grundrechte in der Europäischen Union, Charta der Grundrechte und Allgemeine Rechtsgrundsätze, Köln, Berlin, München 2004
- Rengeling, Hans-Werner/ Middeke, Andreas/ Gellermann, Martin*, Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union, 2. Auflage, München 2003
- Ress, Hans-Konrad*, Das Handelsembargo, Völker-, europa- und außenwirtschaftsrechtliche Rahmenbedingungen, Praxis und Entschädigung, Berlin u.a. 2000
- ders.*, Anmerkung zum Urteil des EuGH vom 23.2.1995 (Ministerio Fiscal/ Bordessa, Mellado, Maestre), JZ 1995, 1008
- Ress, Georg*, Die Bedeutung der nachfolgenden Praxis für die Vertragsinterpretation nach der Wiener Vertragsrechtskonvention, in: Bieber/Ress (Hrsg.): Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts, Baden-Baden 1975, S. 49
- Reuter, Alexander*, Außenwirtschafts- und Exportkontrollrecht, Deutschland/Europäische Union, Systematische Darstellung mit Praxischwerpunkten, München 1995

- ders.*, Nationale Exportkontrollen und EU-Recht, Anmerkung zu den EuGH-Urteilen „Werner“ und „Leifer“, RIW 1996, 719
- Reuter, Christoph*, Mein Leben ist eine Waffe, Selbstmordattentäter – Psychogramm eines Phänomens, München 2002
- Rinne, Eberhard*, Die Rechtsprechung des BGH zu den öffentlich-rechtlichen Ersatzleistungen, NVwZ 1997, 34
- Rosand, Eric*, Security Council Resolution 1373, the counter-terrorism-committee, and the fight against terrorism, AJIL 2003, 333
- Roth, Jürgen*, Netzwerke des Terrors, 2. Auflage, Hamburg, Dezember 2001
- Rudolphi, Hans-Joachim*, Die Gesetzgebung zur Bekämpfung des Terrorismus, – Versuch einer kritischen Würdigung –, JA 1979, 1
- Ruffert, Matthias*, Terrorismusbekämpfung zwischen Selbstverteidigung und kollektiver Sicherheit, ZRP 2002, 247
- ders.*, Diplomatischer und konsularischer Schutz zwischen Völker- und Europarecht, AVR 35 (1997), 459
- Sánchez Rydelski, Michael*, Die nichtmilitärischen Sanktionen der Vereinten Nationen, RIW 1995, 803
- Schaefer, Hans Chr.*, Strafverfolgung und innere Sicherheit nach den Terroranschlägen, NJW 2001, 3755
- Schäfer, Torsten*, Finanzsanktionen – Rechtsgrundlagen und Inhalte, BKR 2002, 1
- Schenck, Dedo von*, Das Problem der Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an Sanktionen der Vereinten Nationen, besonders im Falle Rhodesiens, ZaöRV 29 (1969), 257
- Schenke, Wolf-Rüdiger*, Formeller oder materieller Verwaltungsaktsbegriff?, NVwZ 1990, 1009
- Schilling, Theodor*, Der EuGH, das Eigentum und das deutsche Recht, EuZW 1991, 310
- ders.*, Die „neue Weltordnung“ und die Souveränität der Mitglieder der Vereinten Nationen, AVR 33 (1995), 67
- ders.*, Eigentum und Marktordnung nach Gemeinschafts- und nach deutschem Recht, EuGRZ 1998, 177
- ders.*, Internationaler Menschenrechtsschutz, Universelles und europäisches Recht, Tübingen 2004
- Schneider, Hans-Peter*, Es gibt noch Richter in Luxemburg – Zum Individualrechtsschutz durch europäische Gerichte, NJW 2002, 2927
- Schneider, Henning C.*, Wirtschaftssanktionen, Die VN, EG und Bundesrepublik Deutschland als konkurrierende Normgeber beim Erlass paralleler Wirtschaftssanktionen, Hamburg 1997

- Schneider, Uwe H.*, Hawala – Multikulti im Zahlungsverkehr, *EuZW* 2005, 513
- Schnorr, Stefan/ Wissing, Volker*, Freiheitsrechte stärken, *ZRP* 2002, 95
- Schollmeier, Andres*, Die Rechtsquellen der Europäischen Gemeinschaft, *JA* 1990, 375
- Schrader, Tobias*, Terrorismus und das Problem seiner Definition, *Kriminalistik* 2002, 570
- Schröder, Meinhard*, Wirtschaftssanktionen der Europäischen Gemeinschaften gegenüber Drittstaaten – dargestellt am Beispiel des Iranembargos, *GYIL* 1980, 111
- Schwarze, Jürgen*, Europäisches Verwaltungsrecht, Entstehung und Entwicklung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft, 2. Auflage, Baden-Baden 2005
- Schweitzer, Michael (Hrsg.)*, Europäisches Verwaltungsrecht, Wien 1991
- Schweitzer, Michael/ Hummer, Waldemar*, Europarecht, 5. Auflage, Neuwied, Kriftel, Berlin 1996
- Seidel, Gerd*, Ist die UN-Charta noch zeitgemäß?, *AVR* 1995, 21
- Seidl-Hohenveldern, Ignaz/ Loibl, Gerhard*, Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften, Köln 2000
- Seidl-Hohenveldern, Ignaz/ Stein, Torsten*, Völkerrecht, 10. Auflage, Köln, Berlin, Bonn, München 2000
- Siebelt, Johannes*, Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen im innerstaatlichen Wirtschaftsverwaltungsrecht, in: Weber (Hrsg.): Währung und Wirtschaft, Das Geld im Recht, Festschrift für Prof. Dr. Hugo J. Hahn zum 70. Geburtstag, Baden-Baden 1997, S. 481
- Simma, Bruno (Hrsg.)*, Charta der Vereinten Nationen, Kommentar, München 1991
- ders.*, Der Internationale Gerichtshof, *DRiZ* 2006, 181
- Sims, Vanessa*, English Law and Terminology, A Guide for Practitioners and Students, Baden-Baden 2001
- Skouris, Vassilios*, Das Verhältnis von Grundfreiheiten und Grundrechten im europäischen Gemeinschaftsrecht, *DÖV* 2006, 89
- Smits, René*, Freedom of payments and capital movements under EMU, in: Weber (Hrsg.): Währung und Wirtschaft, Das Geld im Recht, Festschrift für Prof. Dr. Hugo J. Hahn zum 70. Geburtstag, Baden-Baden 1997, S. 245
- Sodan, Helge/ Ziekow, Jan (Hrsg.)*, Nomos-Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, 1. Auflage, Baden-Baden 1996
- Sorel, Jean-Marc*, Some Questions about the definition of terrorism and the fight against its financing, *EJIL* 2003, 365

- Stahn, Carsten*, International Law at a Crossroads?, The Impact of September 11, *ZaöRV* 2002, 183
- ders.*, Security Council Resolutions 1368 (2001) and 1373 (2001): What They Say and What They Do Not Say, [www.ejil.org/forum/WTC](http://www.ejil.org/forum/WTC) (28.11.2002)
- Starck, Christian*, Außenhandelsfreiheit und Handelsembargo, – Zur Auslegung des § 7 AWG –, in: Merten/Schmidt/Stettner (Hrsg.): Der Verwaltungsstaat im Wandel, Festschrift für Franz Knöpfle zum 70. Geburtstag, München 1996, S. 319
- Starck, Dorothee*, Die Rechtmäßigkeit von UNO-Wirtschaftssanktionen in Anbetracht ihrer Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung, Grenzen der Kompetenzen des Sicherheitsrates am Beispiel der Maßnahmen gegen den Irak und die Bundesrepublik Jugoslawien, Berlin 2000
- Stein, Torsten*, Außenpolitisch motivierte (Wirtschafts-)Sanktionen der Europäischen Union – nach wie vor eine rechtliche Grauzone?, in: Beyerlin/Bothe/Hofmann/Petersmann (Hrsg.): Recht zwischen Umbruch und Bewahrung, Festschrift für Rudolf Bernhardt, Berlin, Heidelberg u.a. 1995, S. 1129
- ders.*, „Bananen-Split“?, Entzweien sich BVerfG und EuGH über den Bananenstreit?, *EuZW* 1998, 261
- ders.*, Das Attentat von Lockerbie vor dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und dem Internationalen Gerichtshof, *AVR* 31 (1993), 206
- ders.*, Das Zusammenspiel von Mitgliedstaaten, Rat und Kommission bei der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, *EuR – Beiheft 2 – 1995*, 69
- ders.*, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union unter besonderer Berücksichtigung der Sanktionsproblematik, Graz 1993
- ders.*, Die Europäische Konvention zur Bekämpfung des Terrorismus, *ZaöRV* 37 (1977), 668
- ders.*, International Measures against Terrorism and Sanctions by and against third States, *AVR* 30 (1992), 38
- Stelkens, Paul/ Bonk, Joachim/ Sachs, Michael*, *Verwaltungsverfahrensgesetz* Kommentar, 6. Auflage, München 2001
- Stenger, Gernot*, Das Handelsembargo im Außenwirtschaftsrecht –, Praxis und Zulässigkeit, Gießen 1988
- Stern, Klaus*, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Band III, Allgemeine Lehren der Grundrechte, 1. Halbband, München 1988
- Streinz, Rudolf*, Der Vertrag von Amsterdam, Einführung in die Reform des Unionsvertrages von Maastricht und erste Bewertung der Ergebnisse, *EuZW* 1998, 137
- ders.*, *Europarecht*, 6. Auflage, Heidelberg 2003

- Szasz, Paul C.*, The Security council starts legislating, AJIL 2002, 901
- Tettinger, Peter J.*, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, NJW 2001, 1010
- Tietje, Christian/ Hamelmann, Sandy*, Gezielte Finanzsanktionen der Vereinten Nationen im Spannungsverhältnis zum Gemeinschaftsrecht und zu Menschenrechten, JuS 2006, 299
- Tomuschat, Christian*, Der 11. September 2001 und seine rechtlichen Konsequenzen, EuGRZ 2002, 535
- ders.*, Internationale Terrorismusbekämpfung als Herausforderung für das Völkerrecht, DÖV 2006, 357
- ders.*, The Lockerbie Case Before the International Court of Justice, The Review of the International Commission of Jurists, Band 48 (1992), S. 38
- Tophoven, Rolf*, Der internationale Terrorismus – Herausforderung und Abwehr, in: Funke (Hrsg.): Terrorismus, Untersuchungen zur Strategie und Struktur revolutionärer Gewaltpolitik, Bonn 1977, S. 83
- ders.*, Fundamentalistisch begründeter Terrorismus:, Osama bin Laden als neuer Typ des Terroristen, in: Hirschmann/Gerhard (Hrsg.): Terrorismus als weltweites Phänomen, Berlin 2000, S. 181
- Ulfkotte, Udo*, Der Krieg in unseren Städten, Wie radikale Islamisten Deutschland unterwandern, Frankfurt am Main 2003
- Verdross, Alfred*, Völkerrecht, 5. Auflage, Wien 1964
- Verdross, Alfred/ Simma, Bruno*, Universelles Völkerrecht, Theorie und Praxis, 3. Auflage, Berlin 1984
- Vidal, Gore*, Ewiger Krieg für ewigen Frieden, Wie Amerika den Hass erntet, den es gesät hat, Hamburg 2002
- Vitzthum, Wolfgang Graf (Hrsg.)*, Völkerrecht, 3. Auflage, Berlin 2004
- Vogler, Theo*, Die strafrechtlichen Konventionen des Europarats, Jura 1992, 586
- Vollbrecht, Andre*, Warenverkehrslenkung nach dem Außenwirtschaftsgesetz im Rahmen des europäischen Gemeinschaftsrechts, Heidelberg 1987
- Waldmann, Peter*, Terrorismus als weltweites Phänomen: eine Einführung, in: Hirschmann/Gerhard (Hrsg.): Terrorismus als weltweites Phänomen, Berlin 2000, S. 11
- Walter, Christian*, Grundrechtsschutz gegen Hoheitsakte internationaler Organisationen – Überlegungen zur Präzisierung und Fortentwicklung der Dogmatik des Maastricht-Urteils des Bundesverfassungsgerichts, AöR 129 (2004), 39

- Weber, Karl*, Das schweizerische Embargogesetz –, Kurzkomentar, AW-Prax 2002, 304
- Weber, Martin*, Grundlagen des Außenwirtschaftsrechts, JA 1990, 73
- Wehlau, Andreas*, Internationalprivatrechtliche und zivilrechtliche Probleme des UN-Embargos gegen Serbien und Montenegro, DZWir 1994, 37
- Weller, Marc*, The International Response to the Dissolution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia, AJIL 1992, 569
- Witte, Peter/ Wolfgang, Hans-Michael (Hrsg.)*, Handbuch des Zollrechts, Herne, Berlin 1991
- Witten, Samuel M.*, The International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings, AJIL 1998, 774
- Wolffgang, Hans-Michael*, Die EG-Bananenmarktordnung im Spannungsverhältnis von Völkerrecht, Europarecht und Verfassungsrecht, ZfZ 1996, 162
- ders.*, EuG verwehrt effektiven Rechtsschutz, AW-Prax 2005, 401
- ders.*, Öffentliches Recht und Europarecht, Herne, Berlin 1998
- ders.*, Europäisches Exportkontrollrecht, DVBl. 1996, 277
- Wolffgang, Hans-Michael/ Simonsen, Olaf (Hrsg.)*, AWR-Kommentar, Kommentar für das gesamte Außenwirtschaftsrecht, Köln, Stand Oktober 2005
- Wolfrum, Rüdiger (Hrsg.)*, Handbuch Vereinte Nationen, 2. Auflage, München 1991
- 
- Zander, Michael*, Cases and Materials on the English Legal System, 6. Auflage, London, Dublin, Edinburgh 1993
- Zuleeg, Manfred*, Bananen und Grundrechte – Anlass zum Konflikt zwischen europäischer und deutscher Gerichtsbarkeit, NJW 1997, 1201
- ders.*, Die Auslegung des Europäischen Gemeinschaftsrechts, EuR 1969, 97
- ders.*, Zum Verhältnis nationaler und europäischer Grundrechte, Funktionen einer EU-Charta der Grundrechte, EuGRZ 2000, 511