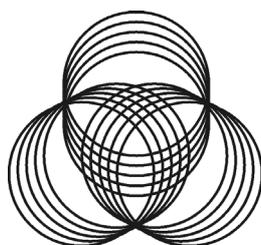


# Hamburger Informationen

## zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik

Nachrichten – Kurzberichte – Analysen – Forschungsprojekte – Pressemitteilungen – Materialien – Dokumente



*Kathrin Peiffer / Patricia Schneider*

### **Menschenrechte gelten doch auch für Terrorverdächtige**

*Das Urteil des EuGH zur Umsetzung von VN-Sicherheitsrats-  
Resolutionen und die Auswirkungen auf die Terrorismusbekämpfung  
durch gezielte Sanktionen mit Hilfe von Terrorlisten*

Ausgabe 44  
Hamburg, Dezember 2008

# Impressum

Das Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg besteht seit dem Juni 1971 und ist eine unabhängige Einrichtung in Form einer Stiftung des Bürgerlichen Rechts. Laut Satzung ist es Zweck der Institutsarbeit, „sich im Rahmen der Friedensforschung speziell mit sicherheitspolitischen Problemen zu befassen und dabei die Kriterien von freier Forschung und Lehre, Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses und Publizierung der Forschungsergebnisse zu erfüllen“. Im Sinne dieser Aufgaben gibt das Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik die Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik heraus.

Die Informationen zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik erscheinen in unregelmäßiger Folge. Für Inhalt und Aussage der Beiträge sind jeweils die entsprechenden Autorinnen bzw. Autoren verantwortlich.

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung des IFSH.

Bestellungen können nur in begrenztem Umfang angenommen werden.  
Anfragen an:

Institut für Friedensforschung  
und Sicherheitspolitik  
an der Universität Hamburg  
Beim Schlump 83  
D – 20144 Hamburg  
Tel.: (040) 866 077 – 0  
Fax.: (040) 866 36 15  
e-mail: [ifsh@ifsh.de](mailto:ifsh@ifsh.de)  
Internet: <http://www.ifsh.de>

ISSN 0931-8399

## 1. Einleitung

Im September 2008 hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) ein Grundsatzurteil mit weitreichenden Folgen für Menschenrechtsschutz, Terrorismusbekämpfung und die Legitimität von Sicherheitsrats-Entscheidungen der Vereinten Nationen (VN) gefällt.

Anlass waren die Klagen einer Person und einer Organisation, die auf Grund eines Beschlusses eines Ausschusses des Sicherheitsrats auf die „Terrorliste“ der VN gesetzt worden waren. Der EuGH bemängelte insbesondere, dass es keine Möglichkeit einer rechtsstaatlichen Überprüfung gebe.

Mit diesem Urteil wird der Menschenrechtsschutz gestärkt, gleichzeitig aber auch ein Grundprinzip der VN-Charta in Frage gestellt. Nach Artikel 25 kommen die Mitglieder der Vereinten Nationen überein, „die Beschlüsse des Sicherheitsrats im Einklang mit dieser Charta anzunehmen und durchzuführen.“ Eine Überprüfungsinstanz von Beschlüssen des Sicherheitsrats ist weder auf nationaler noch internationaler Ebene vorgesehen. Insbesondere im Bereich der Sanktionen eröffnet diese Machtbefugnis die Möglichkeit willkürlicher und politisch gefärbter Beschlüsse.

Das Urteil des EuGH stellt *de facto* fest, dass auch Entscheidungen des Sicherheitsrats von den Gemeinschaftsgerichten gerichtlich überprüft werden können, wenn der Sicherheitsrat selber keine geeigneten Überprüfungsverfahren einrichtet. Damit wird aber das Tor zu einer Aufweichung der internationalen Rechtsordnung, wie sie sich in den Vereinten Nationen manifestiert, aufgestoßen. Einzelne Staaten könnten letztlich, über von ihnen gemachte Gesetze oder beeinflusste Gerichte selber entscheiden, ob sie Beschlüsse des VN-Sicherheitsrats umsetzen.

Letzteres wäre besonders problematisch im Bereich von Maßnahmen gegen den Terrorismus. Bekanntlich besteht hier erhebliche Uneinigkeit zwischen den Mitgliedstaaten sowohl über Grundfragen, wie die Definition des Terrorismus, als auch über die Einschätzung einzelner Gruppen und Personen. Die VN leisten mit ihren Beschlüssen einen wertvollen Beitrag für die internationale Koordination und Kooperation.

## 2. Sanktionen der VN gegen den Terrorismus

Bereits am 15. Oktober 1999 beschloss der VN-Sicherheitsrat die Resolution 1267. Sie war ursprünglich nur dem Kampf gegen die Taliban in Afghanistan gewidmet und führte aus, dass die Gelder und sonstigen wirtschaftlichen Ressourcen, der im Anhang der Resolution aufgeführten Personen und Organisationen eingefroren werden.

„Der Sicherheitsrat [...] beschließt außerdem, daß [...] alle Staaten [...] Gelder und andere Finanzmittel, [...] die den Taliban gehören oder direkt oder indirekt ihrer Verfügungsgewalt [...] unterstehen, soweit von dem Ausschuss nach Ziffer 6 bezeichnet, einfrieren und sicherstellen werden, daß weder diese noch andere so bezeichnete Gelder oder Finanzmittel von ihren Staatsangehörigen oder von auf ihrem Hoheitsgebiet befindlichen Personen den Taliban oder einem Unternehmen im Eigentum der Taliban oder unter ihrer direkten oder indirekten Kontrolle unmittelbar oder zu deren Gunsten zur Verfügung gestellt werden, es sei denn, der Ausschuss genehmigt dies von Fall zu Fall aus humanitären Erwägungen.“ Auszug aus der Resolution 1267 vom 15.10.1999.

Zur Umsetzung der Resolution und weiteren Ausführung wurde auf VN-Ebene ein Sanktionsausschuss eingerichtet. Sanktionsausschüsse sind Nebenorgane des VN-Sicherheitsrats, die gemäß Artikel 29 der VN-Charta eingerichtet werden können.

Sie spiegeln in ihrer Zusammensetzung die jeweiligen Mitglieder des VN-Sicherheitsrats wider. Jeweils eines der nichtständigen Mitglieder übernimmt den Vorsitz des Ausschusses. Momentan gibt es elf solcher Sanktionsausschüsse, u.a. zu Somalia, Kongo, Sudan und Iran.

Das auf der Resolution 1267 basierende Sanktionsregime wurde durch eine Vielzahl von Sicherheitsratsresolutionen erweitert und ist das erste, das keinen geographischen Fokus (mehr) hat, da nun auch Personen oder Vereinigungen sanktioniert werden können, die keinerlei Bezug zu Afghanistan haben.

Im vorliegenden Fall ist der Sanktionsausschuss insbesondere für die auf der Liste benannten Personen und Organisationen zuständig. Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 wurde die Resolution auch für Personen oder Organisationen die mit Al-Qaida in Verbindung gebracht werden, erweitert. Die beiden Kläger wurden am 19. Oktober 2001 der Liste hinzugefügt, da sie Verbindungen zu Al Qaida und Taliban haben sollen.

Diese gezielten VN-Sanktionen (*targeted* oder *smart sanctions*) sollen effektiver sein als allgemeine Sanktionen und die negativen humanitären Auswirkungen auf Unschuldige reduzieren. Während sich früher Handels- und Wirtschaftsembargos nur gegen Staaten richteten, sollen nun nicht nur Regime sondern auch Personen unter ökonomischen und politischen Druck gesetzt werden. Neben politischen und militärischen Führern von Kriegsparteien haben zunehmend auch Terrorverdächtige Eingang in solche Sanktionslisten gefunden. Gezielte Sanktionen sollen es sanktionierten Personen erschweren sich zu organisieren. Staaten werden dazu angehalten, Unterstützungsleistungen zu verweigern, Reisen sollen verhindert und der Geldfluss durch Sperrung von Bankkonten gestoppt werden. Finanzielle Entschädigungen im Falle eines Irrtums sind nicht vorgesehen.

Die vollständige VN-Terror-Liste (auch Schwarze Liste bzw. *blacklist* genannt) ist im Internet frei zugänglich. Auf ihr verzeichnet sind sowohl Einzelpersonen als auch Organisationen, u.a. Banken, Nichtregierungs- und Wohlfahrtsorganisationen. Derzeit befinden sich mehrere hundert Personen, sowie rund hundert Organisationen auf der Liste, die entweder mit den Taliban oder Al-Qaida in Verbindung gebracht werden.

*Beispiele für Listeneinträge sind:*

[...]

TI.W.82.01. Name: 1: ABDUL-HAQ 2: WASSIQ 3: na 4: na; Name (original script): قيشو قحلا دب  
 Title: Maulavi Designation: Deputy Minister of Security (Intelligence) of the Taliban regime DOB: Approximately 1975 POB: Central Ghazni province, Afghanistan Good quality a.k.a.: Abdul-Haq Wasseq Low quality a.k.a.: na Nationality: Afghan Passport no.: na National identification no.: na Address: na Listed on: 31 Jan. 2001 (amended on 3 Sep. 2003, 21 Sep. 2007, 3 Oct. 2008) Other information: na [...]

QI.G.259.08. Name: 1: FRITZ 2: MARTIN 3: GELOWICZ 4: na  
 Title: na Designation: na DOB: 1 Sep. 1979 POB: Munich, Germany Good quality a.k.a.: a) Robert Konars, born 10 Apr. 1979 in Liege, Belgium b) Markus Gebert Low quality a.k.a.: a) Malik b) Benzl c) Bentley Nationality: German Passport no.: German passport number 7020069907 issued in Ulm, Germany, valid until 11 May 2010. National identification no.: German Federal Identity Card number 7020783883 issued in Ulm, Germany, expired on 10 Jun. 2008. Address: a) In prison in Germany (since Sep. 2007). b) Böfing Weg 20, 89075 Ulm, Germany (previous address) Listed on: 27 Oct. 2008 Other information: Associated with the Islamic Jihad Union (IJU), also known as the Islamic Jihad Group (listed under permanent reference number QE.I.119.05.) since at least the beginning of 2006. Associated with Daniel Martin Schneider (QI.S.260.08.) and Adem Yilmaz (QI.Y.261.08.). Trained

in the manufacture and use of explosives. Arrested on 4 Sep. 2007 in Medebach, Germany, and in detention in Germany since 5 Sep. 2007 (as of Oct. 2008).

QE.B.34.01. Name: BANK AL TAQWA LIMITED A.k.a.: a) Al Taqwa Bank b) Bank Al Taqwa F.k.a.: na Address: a) P.O. Box N-4877, Nassau, Bahamas b) C/O Arthur D. Hanna & Company c) 10 Deveaux Street, Nassau, Bahamas Listed on: 9 Nov. 2001 Other information: na

[...] Auszug der vollständigen Liste, <http://www.un.org/sc/committees/1267/pdf/consolidatedlist.pdf>.

### 3. Das umstrittene Listenverfahren

Während das Führen einer VN-Terrorliste an sich auf relativ wenig internationale Kritik stößt, wird das Verfahren der Aufnahme (*listing*) und Streichens (*delisting*) von Namen durch eine große Zahl von Staaten, NGOs, den Generalsekretär und der Generalversammlung heftig kritisiert<sup>1</sup>. Im Januar 2006 fanden Expertentreffen statt, die von den Regierungen Deutschlands, der Schweiz und Schwedens unterstützt wurden und die im März 2006 in einer Studie mit detaillierten Empfehlungen zur Verbesserung des Verfahrens mündeten. Während die Empfehlungen bezüglich der Einrichtung einer administrativen Anlaufstelle später umgesetzt wurden, wurden weitergehende Empfehlungen hinsichtlich einer rechtsförmigen Kontrolle der Entscheidungen durch einen Überprüfungsmechanismus nicht berücksichtigt (zum Vorschlag siehe Abb. 1).

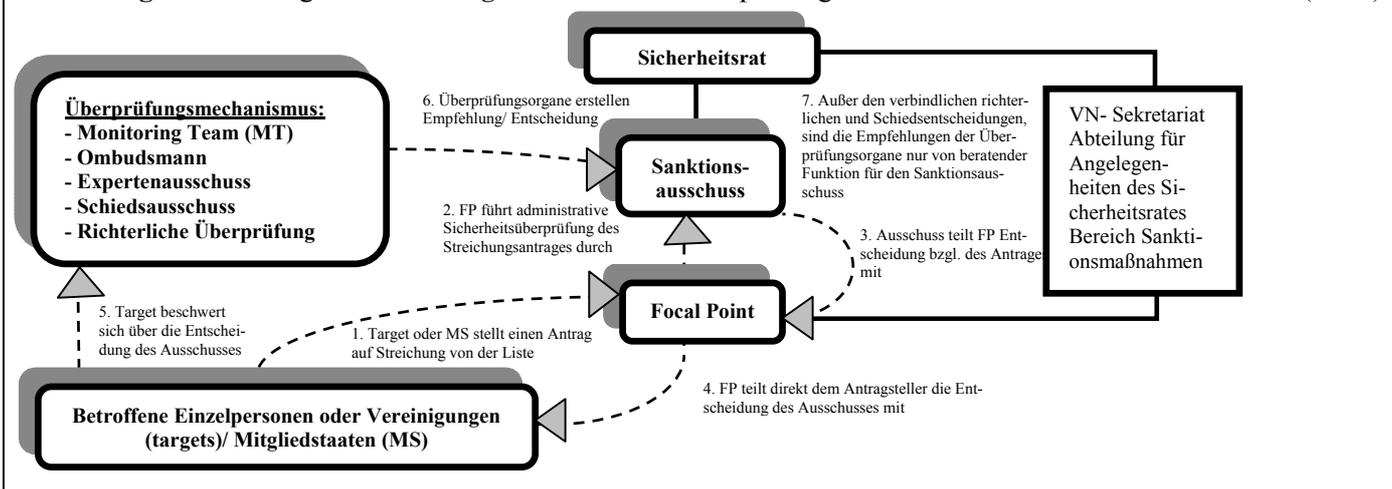
Durch die Sicherheitsrats-Resolutionen 1730 und 1735 vom 19. und 22. Dezember 2006 wurden die Rechte der auf der Liste geführten Personen und Organisationen erweitert. Es wurde eine Koordinierungsstelle (*focal point*) eingerichtet und ein differenziertes Verfahren zur Listenstreichung festgelegt. Betroffene können jetzt einen Antrag auf Streichung direkt an den *focal point* oder an ihren Wohnsitz- oder Staatsangehörigkeitsstaat richten. Der Antrag wird dann an die Regierung, die die Aufnahme in die Liste beantragt hatte, sowie die Regierungen des Wohn- und Staatsangehörigkeitsstaates weiter geleitet. Empfiehlt einer dieser Staaten die Listenstreichung, so wird der Antrag an den Sanktionsausschuss übergeben. Für einen Positiv-Bescheid ist dann Einstimmigkeit erforderlich, d.h. eine einzelne Stimme genügt um den Prozess des „delisting“ zu blockieren.

<sup>1</sup> 56 Staaten sollen 2005 zu verstehen gegeben haben, dass Sie unter den gegebenen Umständen die Sanktionen nicht effektiv umsetzen könnten.

Lehnt die Regierung, die den Antrag zur Aufnahme der Person in die VN-Terrorliste gestellt hatte oder der Heimatstaat, nach Konsultation mit dem *focal point* die Unterstützung des Listenstreichungsantrag ab, so wird der Sanktionsausschuss nur davon unterrichtet und es kommt nicht zu einer Befassung des Ausschusses. Der Betroffene hat keine Chance von der Liste gestrichen zu werden.

Eine echte Überprüfungsinstanz ist der *focal point* also nicht, da er nicht die Kompetenz besitzt, die Ausschussentscheidungen zu ändern. Darüber hinaus erfolgt das Verfahren unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Die sanktionierten Personen und Vereinigungen erhalten keine Informationen über die Gründe des *listing*.

**Abbildung 1:** Vorschlag zum *De-listing*-Verfahren mit Überprüfungsmechanismus nach Bierstecker/Eckert (S. 57)



Sie stehen vor der Herausforderung ihre Unschuld beweisen zu müssen, ohne das belastende Material zu kennen. Häufig handelt es sich um geheimdienstliche Informationen, die auch im Sanktionsausschuss nur in allgemeiner Form an die anderen Mitgliedstaaten weitergegeben werden.

Bei der Koordinierungsstelle gingen seit ihrer Gründung zehn Anfragen von Betroffenen ein, die die Streichung beantragt haben. Davon sind drei noch in Bearbeitung, zwei wurden von der Liste entfernt und fünf Anträge abgelehnt.<sup>1</sup> Insgesamt wurden seit der Aufstellung der Liste 37 Personen oder Organisationen aus verschiedenen Gründen *delisted*. Eine Auflistung der Personen und Organisationen, die von der Liste entfernt wurden, sind auf der Internetseite des Sanktionsausschusses zwar zu finden, nicht aber aus welchen Gründen sie entfernt wurden.

Da auch die neue Regelung die Kritiker nicht befriedigte, wurde der Völkerrechtler Michael Bothe von derselben Drei-Staaten-Initiative beauftragt, erneut Vorschläge zur Verbesserung für das *listing* und *delisting* zu machen. Kern der Empfehlungen ist ein Überprüfungsmechanismus, der von einer unabhängigen Stelle durchgeführt wird und die

Anliegen und Beweise in angemessener Weise überprüft, zügig zur Entscheidung kommt und eine Veröffentlichung der Ergebnisse vorsieht.

In der völkerrechtlichen und politischen Diskussion sind weitergehende Vorschläge gemacht worden. So schlägt Thomas Meerpohl als zentrale Verbesserungen vor, dass erstens ein Antrag auf Löschung durch einfachen Mehrheitsbeschluss (statt im Konsens) beschlossen werden kann, um die Erfolgchancen zu erhöhen und dass zweitens der Eintrag in der Liste nach zwei Jahren automatisch erlöschen sollte, insofern der Sanktionsausschuss sich nicht erneut mit dem Fall befasst und eine Fortsetzung der Sanktionen beschließt.<sup>2</sup>

Andere Verbesserungsvorschläge gehen auf die eine mögliche Einschaltung von internationalen Gerichten ein. Gegenwärtig gibt es auf der Ebene der Vereinten Nationen keine gerichtliche Instanz, bei der Einzelne gegen den Akt eines Sanktionsausschusses – sie auf die Liste zu setzen – klagen könnten. Vor dem Internationalen Gerichtshof (IGH) sind nur Staaten klagebefugt. Es könnte aber ein unverbindliches Rechtsgutachten über die Generalversammlung eingeholt werden.<sup>3</sup>

1 Vgl. VN-Sicherheitsrat (2006): Focal Point for De-listing established pursuant to Security Council resolution 1730. UN Security Council Sanctions Committees.

2 Vgl. Meerpohl, Individualsanktionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, S. 299.

3 Vgl. Meerpohl, a.a.O., S. 36.

Der *Internationale Gerichtshof* (IGH) sitzt in Den Haag und ist das Hauptrechtsprechungsorgan der Vereinten Nationen. Alle Mitglieder der VN sind auch gleichzeitig Mitglieder des IGH-Statuts und damit diesem generell unterworfen. Vor dem IGH sind nur Staaten klagebefugt. Damit der IGH ein Verfahren annehmen kann, muss der betreffende Staat zustimmen. Dazu können die Staaten entweder eine generelle Unterwerfungsklausel hinterlegen oder sich die Zustimmung für den Einzelfall vorbehalten bzw. die Unterwerfungsklausel mit Vorbehalten versehen. So hat auch Deutschland im Mai 2008 bei der Annahme der Unterwerfungsklausel Streitigkeiten, die deutsche Streitkräfteeinsätze im Ausland und die Nutzung deutscher Hoheitsgebiete für militärische Zwecke betreffen, von der Unterwerfungsklausel ausgenommen.<sup>4</sup>

Ein anderer relevanter Vorschlag ist der eines Weltgerichtshofs für Menschenrechte für den z.B. Manfred Nowak, der VN-Sonderberichterstatter über Folter eintritt. Damit soll 60 Jahre nach der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte eine wichtige Lücke im Menschenrechtssystem der VN geschlossen werden.<sup>5</sup>

Weiteren Fortschritten bei der Einführung rechtlicher Verfahren des *listing* und *delisting* verweigern sich vor allem die ständigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrats, die einerseits eine Schwächung ihrer Macht und andererseits auch der Terrorismusbekämpfung fürchten. Die Konstruktion des Sicherheitsrats mit Vetorecht und Einstimmigkeit in Sanktionsausschüssen gibt ihnen erheblichen politischen Einfluss über die Verhängung und Durchführung von Sanktionen – Einfluss den sie nicht an andere Einrichtungen abgeben wollen.

#### 4. Das Urteil des EuGH

Die Entscheidung des EuGH vom 3. September 2008 in zweiter Instanz bezieht sich auf die Umsetzung von VN-Sanktionen in Gemeinschaftsrecht. Der entscheidende Punkt des Urteils ist, dass nach Ansicht des Gerichts EU-Richtlinien, auch wenn sie lediglich VN-Sanktionen wiedergeben, der Überprüfbarkeit durch Gemeinschaftsgerichte unterliegen.

4 Vgl. Bundestags-Drucksache 16/9218 vom 05. Mai 2008: Erklärung über die Anerkennung der obligatorischen Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs nach Artikel 36 Abs. 2 des Statuts des Internationalen Gerichtshofs.

5 Vgl. Nowak, Manfred (2008): Ein Weltgerichtshof für Menschenrechte. Eine utopische Forderung?. In: Vereinte Nationen 5/2008, S. 205-211. Zur Stärkung der Menschenrechtsgerichtsbarkeit siehe auch Schneider, Patricia (2002): Menschenrechte und ihr Schutz: Ein Fazit. In: Erwin Müller/ Patricia Schneider/ Kristina Thony (Hrsg): Menschenrechtsschutz. Politische Maßnahmen, zivilgesellschaftliche Strategien, humanitäre Interventionen, Nomos, S. 321-369.

In seinem Urteil vom 21. September 2005 hatte das EuG (Europäisches Gericht erster Instanz) die Klage als unbegründet zurückgewiesen. Geklagt hatten Jassin Abdullah Kadi und die Al Barakaat International Foundation (eine in Schweden ansässige Organisation) gegen die EG-Verordnung Nr. 881/2002 vom 27. Mai 2002, mit der die VN-Sicherheitsrats-Resolution 1267 von 1999 in Gemeinschaftsrecht umgesetzt wurde. Die Kläger hatten auf Nichtigkeitsklärung der Verordnung geklagt, da der Europäische Rat für ihren Erlass nicht zuständig sei und sie mehrere Grundrechte der Kläger verletze.

Der *Europäische Gerichtshof* (EuGH), mit Sitz in Luxemburg, ist der oberste Hüter des Europarechts und damit zuständig für die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung des gesamten Vertragsrechts, inkl. aller anerkannten Rechtsprinzipien bzw. Rechtsgrundsätze. Zur Entlastung des EuGH ist ihm seit 1989 ein „Gericht erster Instanz“ (*EuG*) beigeordnet. Der EuGH hat in seiner Geschichte häufig grundsätzliche Weichenstellungen für eine weitere Integration gelegt. Problematisch ist die Vollstreckung von Urteilen. So gibt es Maßnahmen, um Mitgliedstaaten zu zwingen, den Urteilen Folge zu leisten. Aber für europäische Institutionen, wie den Europäischen Rat, gibt es bei Nicht-Umsetzung eines Urteils keine Zwangsmaßnahmen.

In zweiter Instanz, gab der EuGH den Klägern Recht. Es erklärte in seinem Urteil vom 3. September 2008 die besagte Verordnung, soweit sie die Kläger betreffen, für nichtig. Dem Europäischen Rat wird allerdings eine dreimonatige Frist eingeräumt, in der die Verordnung weiterhin Wirkung gegenüber den Klägern entfalten darf, um es dem Rat so zu ermöglichen, die festgestellten Verstöße zu heilen.

In der Entscheidung erklärte der EuGH den Europäischen Rat zwar für zuständig, sah aber Grundrechte der Kläger verletzt. Es ging dabei zunächst um die grundsätzliche Frage, ob ein Europäisches Gemeinschaftsgericht eine Verordnung, die zur Umsetzung einer VN-Sicherheitsrats-Resolution erlassen wird, überhaupt überprüfen darf.

Die Europäische Gemeinschaft ist formell kein Mitglied der Vereinten Nationen. Unmittelbar völkerrechtlich verpflichtet werden daher als Mitglieder der Vereinten Nationen nur die Mitgliedstaaten der EG. Die Europäische Gemeinschaft trifft lediglich eine mittelbare Bindungswirkung. Denn aufgrund des Grundsatzes der Gemeinschaftstreue muss sie die völkerrechtlichen Pflichten ihrer Mitgliedstaaten beachten.

Der EuGH entschied nun, dass die VN-Sicherheitsrats-Resolution an sich nicht der Gerichtsbarkeit der Europäischen Gemeinschaft unterliegt, sehr wohl aber die Verordnung, die diese umsetzt. Damit eröffnet der EuGH den Weg zu einer inhaltlichen Prüfung der Verordnung anhand der Grundrechte des Gemeinschaftsrechts. Das EuG hatte die Prüfung noch auf zwingende Normen des Völkerrechts (ius cogens) beschränkt.

„326. Aus alledem ergibt sich, dass die Gemeinschaftsgerichte im Einklang mit den Befugnissen, die ihnen aufgrund des EG-Vertrags zustehen, eine grundsätzlich umfassende Kontrolle der Rechtmäßigkeit sämtlicher Handlungen der Gemeinschaft im Hinblick auf die Grundrechte als Bestandteil der allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts gewährleisten müssen, und zwar auch in Bezug auf diejenigen Handlungen der Gemeinschaft, die wie die streitige Verordnung der Umsetzung von Resolutionen des Sicherheitsrats nach Kapitel VII der UN-Charta dienen sollen.“ Auszug aus dem Urteil des EuGH vom 3.09. 2008.

Weiter wird ausgeführt, dass im konkreten Fall insbesondere das Recht auf Eigentum (nur in Bezug auf Herrn Kadi) sowie der Anspruch auf rechtliches Gehör und auf effektive gerichtliche Kontrolle den beiden Klägern nicht gewährt wurden. Das oben erwähnte Listenstreichungsverfahren reiche zur effektiven gerichtlichen Kontrolle nicht aus und könne nicht zu einer generellen Ablehnung der Zuständigkeit von Gemeinschaftsgerichten führen.

„321. Jedenfalls kann der Umstand, dass es im Rahmen des betreffenden Systems der Vereinten Nationen das Verfahren der Überprüfung vor dem Sanktionsausschuss gibt auch unter Berücksichtigung der kürzlich an ihm vorgenommenen Änderungen nicht zu einer generellen Nichtjustiziabilität im Rahmen der internen Rechtsordnung der Gemeinschaft führen.

322. Eine solche Nichtjustiziabilität, die eine erhebliche Abweichung von dem im EG-Vertrag vorgesehenen System des gerichtlichen Rechtsschutzes der Grundrechte darstellen würde, erscheint nämlich in Anbetracht dessen, dass das betreffende Verfahren der Überprüfung offenkundig nicht die Garantien eines gerichtlichen Rechtsschutzes bietet, nicht gerechtfertigt.“ Auszug aus dem Urteil des EuGH vom 3.09.2008.

So wurden den Betroffenen die Gründe, warum sie Ziel der erwähnten Sanktionen sind, nicht mitgeteilt. Dabei erkennt das Gericht an, dass die Betroffenen nicht vor Aufnahme auf die Liste, informiert werden können. Nach erfolgreichem Einfrieren der Bankkonten müsse dies aber erfolgen. Darüber hinaus wurde den Klägern nicht mitgeteilt, wie sie sich gegen die Sanktionen zur Wehr setzen können.

Zur Heilung der Verordnung bzgl. der Kläger müsste der Europäische Rat u.a. feststellen, dass auch Verordnungen zur Umsetzung von völkerrechtlichen Pflichten der gerichtlichen Überprüfbarkeit unterliegen. Des Weiteren, etwa in Bezug auf das Eigentumsrecht, Herrn Kadi das Recht einräumen, sein Anliegen den zuständigen Stellen vortragen zu können. Denn der Eingriff in seine Eigentumsrechte kann generell gerechtfertigt sein, ist es nur im konkreten Fall nicht.

In der Presse (etwa Süddeutsche Zeitung, taz und FAZ vom 03.09.08) war zutreffend von weitreichenden Folgen des Urteils zu hören. So erklärt das Gericht die Verordnung zwar nur in Bezug auf die Kläger für nichtig, ebnet aber den Weg zu weiteren Klagen vor den europäischen Gerichten für jeden, der durch diese Art von VN-Sanktionen betroffen ist. Denn das Gericht hat sich grundsätzlich für zuständig erklärt und die Überprüfbarkeit auch von Verordnungen, die VN-Sanktionen umsetzen, festgestellt. Durch das Urteil wird Betroffenen erstmals effektiver Rechtsschutz gewährt.

Es ist zu vermuten, dass das EuGH-Urteil auch Auswirkungen auf die VN-Ebene haben wird. Als besonders problematisch wird gesehen, dass bisher geheime Erkenntnisse der Sicherheitsratsmitglieder zumindest in Teilbereichen den Gerichten und den Betroffenen zu offenbaren wären. Eine Darlegungs- und Beweislast gehört zwar zu nahezu jeder freien Rechtsordnung. Öffentlich gemachte Geheimdienstinformationen werden einer Überprüfung aber vielleicht nicht standhalten können, da diese selten gerichtsfest sind. Die Informationen über einzelne terroristische Organisationen stammen auf VN-Ebene aus unterschiedlichen Rechtskreisen und sind letztlich politischer Natur. Dies könnte zum einem zu einer Einschränkung des Informationsaustausches führen und zum anderen für umsetzungsunwillige Staaten als Argument oder gar Vorwand (im Falle politischer oder wirtschaftlicher Nachteile) dienen, die Entscheidungen nicht nationalstaatlich umzusetzen und damit das Völkerrechtssystem zu gefährden.

## 5. Die Terror-Listen der EU

Von der besprochenen Liste des VN-Sicherheitsrats sind die Terrorlisten der Europäischen Union zu unterscheiden. Der VN-Sicherheitsrat forderte seine Mitglieder in der Resolution 1373 vom 28. September 2001 auf, über die Liste des VN-Sanktionsausschusses hinaus, eigene Listen zum

Einfrieren von Geldern von Personen und Organisationen, die mit terroristischen Handlungen in Verbindung gebracht werden, zu entwickeln. Dieser Aufforderung kam die EU am 27. Dezember 2001 durch den Gemeinsamen Standpunkt des Rates (2001/931/GASP) und die EG-Verordnung 2580/2001 nach.

„Der Sicherheitsrat [...] beschließt, dass alle Staaten  
a) die Finanzierung terroristischer Handlungen verhüten und bekämpfen werden;  
[...]  
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 Einrichtungen, die unmittelbar oder mittelbar im Eigentum oder unter der Kontrolle dieser Personen stehen, und von Personen und Einrichtungen, die im Namen oder auf Anweisung dieser Personen und Einrichtungen 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 Einrichtungen steht; [...]“ Auszug aus der Sicherheitsrats-Resolution 1373 vom 28.09.2001.

Der Gemeinsame Standpunkt des Rates enthält eine Liste mit Personen und Organisationen, die an terroristischen Taten beteiligt waren. Auf der zuletzt gültigen Liste vom 15. Juli 2008 sind 46 Personen und 48 Organisationen aufgelistet (2008/586/GASP). Doch nur die hier nicht mit Sternchen versehenen Personen oder Organisationen, sind auch Ziel der Finanzsanktionen. Sie werden gesondert noch einmal auf einer weiteren Liste aufgeführt (2008/583/EG). Am 28. Juli 2008 befanden sich 28 Personen und 30 Organisationen auf dieser, u.a. die PKK (Kurdische Arbeiterpartei), die PLF (Palästinensische Befreiungsfront) und die Hamas. Der Rat aktualisiert die Listen regelmäßig, wozu nach Art. 2 Abs. 3 EG-Verordnung 2580/2001 Einstimmigkeit erforderlich ist.

In der EG-Verordnung wird weiter ausgeführt, dass die zuständigen Behörden des jeweiligen Staates eine spezifische Genehmigung erteilen können, um die Verwendung des eingefrorenen Geldes zur Deckung der Grundbedürfnisse innerhalb der Europäischen Gemeinschaft zu ermöglichen. Betroffene werden mit Begründung davon in Kenntnis gesetzt, dass sie der Liste hinzugefügt wurden. Einen Antrag, eine Person oder Organisation der Liste hinzuzufügen kann jeder Mitgliedstaat sowie Drittländer stellen. Die Betroffenen können Anträge auf Streichung bei den entsprechenden Stellen aufgeben.

*Beispielhafte Einträge/ Auszug aus 2008/586/ GASP vom 15. Juli 2008: [...]*  
7. „Aum Shinrikyo“ (alias „AUM“, alias „Aum Supreme Truth“, alias „Aleph“) [...]  
13. \* „Euskadi Ta Askatasuna“/„Tierra Vasca y Libertad“ — „E.T.A.“ („Baskisches Vaterland und Freiheit“; folgende Organisationen gehören zur terroristischen Vereinigung „E.T.A.“: „K.a.s.“, „Xaki“, „Ekin“, „Jarrai-Haika-Segi“, „Gestoras pro-amnistía“, „Askatasuna“, „Batasuna“ (alias „Herri Batasuna“, alias „Euskal Herritarrok“)) [...]  
17. „Hamas“ (einschließlich „Hamas-Izz al-Din al-Qassem“)  
18. „Hisbollah-Mudschaheddin“ — „HM“ [...]  
25. „Kurdische Arbeiterpartei“ — „PKK“ (alias „KADEK“, alias „KONGRA-GEL“)  
26. „Liberation Tigers of Tamil Eelam“ — „LTTE“ [...]  
35. \* „Real IRA“ („Wahre IRA“) [...]  
38. „Fuerzas armadas revolucionarias de Colombia“ — „FARC“ („Revolutionäre Armee von Kolumbien“) [...]  
(Die Listeneinträge mit Sternchen werden als terroristische Organisationen geführt, unterliegen aber nicht den Sanktionsmaßnahmen.)

Doch diese ganze Prozedur bewegt sich häufig am Rande oder außerhalb der Rechtsstaatlichkeit. EU-Gerichte haben schon mehrmals in diesem Rahmen erfolgte Sanktionen für nichtig erklärt. Anders als bei der VN-Liste gibt es hier kein Zuständigkeitsproblem der Gerichte. Die Gerichte kritisierten u.a. unzureichende Begründungen. Der EuG entschied am 12. Dezember 2006, dass die iranischen Volksmudschaheddin (PMOI) zu Unrecht auf der Liste stehen. Trotzdem ist die Organisation noch heute auf der EU-Liste aufgeführt. Der Europäische Rat gibt als Begründung an, dass das Gericht nur gerügt habe, dass der PMOI keine Gelegenheit zur Anhörung und Verteidigung gegeben wurde. Die Gründe für die Einstufung wurden der Organisation inzwischen dargelegt. Daher könne sie weiter als terroristische Vereinigung eingeordnet werden.<sup>6</sup>

Auch der *Bundestag* beschäftigt sich mit Anfragen bezüglich der EU-Terrorliste:  
*Frage* vom Abgeordneten Dr. Rainer Stinner (FDP) am 13. Oktober 2008 im Bundestag:  
Für den Fall, dass die Bundesregierung die Einstufung der Volksmudschahedin (MKO) als terroristische Organisation durch die EU unterstützt, welche Belege liegen der Bundesregierung für diese Einschätzung vor, sollte sie dies nicht tun, welche Initiativen ergreift sie, um die Organisation aus der EU-Terrorliste zu streichen?  
*Antwort* des Staatsministers Dr. h. c. Gernot Erler vom 10.10.2008

6 Vgl. Deutscher Bundestag (13. Juni 2007): Regierung: EU listet Volksmudschahedin zu Recht als Terrorgruppe. In: Meldung, Deutscher Bundestag.

Der Rat der Europäischen Union hat am 15. Juli 2008 den Gemeinsamen Standpunkt 2008/586/GASP zur Aktualisierung des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931/GASP über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus sowie den Beschluss 2008/583/EG des Rates betreffend die Personen und Organisationen, die in der Liste im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 des Rates über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus aufgeführt sind, angenommen. Im Rahmen dieser halbjährlichen Überprüfung der Beschlüsse wurde dabei auch die Listung der Volksmudshedin (MKO) bestätigt.<sup>7</sup>

In einem sich scheinbar endlos fortsetzenden Kreislauf klagt die PMOI seit Jahren gegen ihre Listung und bekam bisher vom EuG drei Mal Recht (zuletzt am 4.12.2008). Zwischenzeitlich wird aber eine neue Version der Liste in einem Gemeinsamen Standpunkt verabschiedet und das Urteil von den EU-Mitgliedstaaten als überholt interpretiert.<sup>8</sup> Damit wird der effektive Rechtsschutz ausgehöhlt und ad absurdum geführt.

Die PMOI ist eine Exil-Oppositionsgruppe, die gegen die aktuelle iranische Regierung arbeitet. Es besteht daher die Vermutung, dass die Organisation nur auf Druck des Iran weiter als Terrorvereinigung klassifiziert wird.<sup>9</sup>

*Terrorismus-Definition:* Laut *EU-Rahmenbeschluss zur Bekämpfung des Terrorismus* vom 13. Juni 2002 sind alle Akte terroristische Straftaten, die „mit dem Ziel begangen werden,

- die Bevölkerung auf schwer wiegende Weise einzuschüchtern oder
- öffentliche Stellen oder eine internationale Organisation rechtswidrig zu einem Tun oder Unterlassen zu zwingen oder
- die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Landes oder einer internationalen Organisation ernsthaft zu destabilisieren oder zu zerstören:

- a) Angriffe auf das Leben einer Person, die zum Tode führen können;
- b) Angriffe auf die körperliche Unversehrtheit einer Person;
- c) Entführung oder Geiselnahme;
- d) schwer wiegende Zerstörungen an einer Regierungseinrichtung oder einer öffentlichen Einrichtung, einem Verkehrsmittel, einer Infrastruktur einschließlich eines Informatiksystems, einer festen Plattform, die sich auf dem Festlandsockel befindet, einem allgemein zugänglichen

<sup>7</sup> Drucksache 16/10649, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/106/1610649.pdf>, Abruf am 15.11.08.

<sup>8</sup> Vgl. Runner, Philippa (24.10.2008): EU terror list outpacing court rulings. In: EUobserver.com.

<sup>9</sup> Vgl. Tagesspiegel vom 22.09.08; Schweda, Bernadette (2007): EU-Terrorliste auf dem Prüfstand. In: Das Parlament vom 19.6.2007.

Ort oder einem Privateigentum, die Menschenleben gefährden oder zu erheblichen wirtschaftlichen Verlusten führen können;

e) Kapern von Luft- und Wasserfahrzeugen oder von anderen öffentlichen Verkehrsmitteln oder Gütertransportmitteln;

f) Herstellung, Besitz, Erwerb, Beförderung oder Bereitstellung oder Verwendung von Schusswaffen, Sprengstoffen, atomaren, biologischen und chemischen Waffen sowie die Forschung und Entwicklung im Zusammenhang mit biologischen und chemischen Waffen;

g) Freisetzung gefährlicher Stoffe oder Herbeiführen von Bränden, Überschwemmungen oder Explosionen, wenn dadurch das Leben von Menschen gefährdet wird;

h) Störung oder Unterbrechung der Versorgung mit Wasser, Strom oder anderen lebenswichtigen natürlichen Ressourcen, wenn dadurch das Leben von Menschen gefährdet wird;

i) Drohung, eine der in a) bis h) genannten Straftaten zu begehen.“ (Art. 1)

## 6. Der EGMR und der Europarat

Über die Verfahren vor den Europäischen Gemeinschaftsgerichten hinaus, gab es bereits im Mai 2002 ein Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Bezug auf die Organisationen Segi und Gestoras Pro-Amnistia.<sup>10</sup> Dieses Verfahren bezog sich aber auf eine Listung auf der EU-Liste.

Der *Europäische Gerichtshof für Menschenrechte* (EGMR) sitzt in Straßburg und wacht über die Einhaltung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Ihr verpflichtet sind alle unterzeichnenden Staaten des *Europarates*, d.h. seine Mitglieder. Der Europarat ist nicht mit der Europäischen Union zu verwechseln. Der Europarat ist 1949 mit Sitz in Straßburg gegründet worden und umfasst heute 47 Mitgliedstaaten. Er wurde in dem Bemühen, den europäischen Einigungsprozess voranzutreiben und den Frieden in Europa zu sichern, gegründet. Die EMRK trat 1953 in Kraft und umfasst einen Katalog von Menschen- und Grundrechten. Zum EGMR entsendet jeder Unterzeichnerstaat einen Richter. Es sind sowohl Individual- als auch Staatenklagen möglich.

In dem betreffenden Fall wies der EGMR die Klage ab, da die Organisationen von der EG nur als terroristische Vereinigung eingestuft, ihre Konten aber nicht eingefroren wurden. Sie seien damit in keinem ihrer Rechte verletzt. Und auch wenn ihre Konten eingefroren wären, so stünde den Klägern der Weg zu den Gerichten der Europäischen Gemeinschaft offen. Damit erklärt sich das EGMR im Prinzip für unzuständig, auch für weitere Klagen, die die EU-Liste betreffen.

<sup>10</sup> Vgl. EGMR-Entscheidung vom 23. Mai 2002.

Auszug aus dem EGMR-Urteil vom 23. Mai 2002:

„However, the applicants are not concerned by that regulation since, according to the list in the annex to the common position, they are subject only to Article 4. And even if they were affected, they could always apply to the Court of Justice of the European Communities.”

Die Parlamentarische Versammlung des Europarats, die auch schon die Verschleppung und geheime Inhaftierung von Terrorverdächtigen verurteilt hat, hat sich in einer Resolution für verbesserten Menschenrechtsschutz beim *listing* und *delisting* eingesetzt. Sie sieht die Mitglieder des Europarats, insbesondere die EU-Mitglieder und diejenigen, die gleichzeitig ständige Mitglieder des VN-Sicherheitsrats sind, in der Pflicht, sich für eine Wahrung der Grundrechtsstandards in den Terrorlistenverfahren auf allen Ebenen einzusetzen.

Parliamentary Assembly of the Council of Europe  
Recommendation 1824 (2008)

1. The Parliamentary Assembly, referring to its Resolution 1597 (2008) on United Nations Security Council and European Union blacklists, invites the Committee of Ministers to take up the issue of targeted sanctions and to invite:

1.1. the United Nations Security Council (UNSC) and the Council of the European Union to examine their targeted sanctions regimes and to implement procedural and substantive improvements aimed at safeguarding individual human rights and the rule of law, in the interest of the credibility of the international fight against terrorism, and in particular to implement an effective and comprehensive appeal mechanism against sanctions imposed by United Nations and European Union (EU) bodies;

1.2. those member states of the Council of Europe which are permanent or non-permanent members of the UNSC, or of the EU, to urgently use their influence in these international bodies in order to improve their respective targeted sanctions regimes so as to ensure respect for human rights and the rule of law;

1.3. those member states of the Council of Europe which are permanent or non-permanent members of the UNSC or of the EU to respect judicial decisions in relation to registration on blacklists, and to present the measures they have taken to put an end to the ongoing irregularities mentioned in the Assembly report.

## 7. Klagen vor nationalen Gerichten

Fraglich ist, ob die Möglichkeit besteht vor nationalen Gerichten gegen eine Listung durch den VN-Sicherheitsrat zu klagen. Dies ist wegen des Vorrangs des Völkerrechts nur mittelbar möglich, etwa mit Hilfe eines Zivilverfahrens, in dem ein gelisteter Kontoinhaber seine Bank auf Auszahlung verklagt und diese sich dann auf den entgegenstehenden nationalen Umsetzungsakt beruft. In der Euro-

päischen Gemeinschaft kommt noch ein weiteres Problem hinzu, da die VN-Sicherheitsrats-Resolutionen mit Hilfe einer gesamteuropäischen Verordnung umgesetzt werden. Europäische Rechtsakte sind der europäischen Rechtsprechung vorbehalten, was auch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in Deutschland grundsätzlich in der *Solange-II*-Entscheidung (vgl. BVerfGE 73, 339) anerkannt hat. Nach der besagten Entscheidung lebt die Prüfungskompetenz des BVerfG wieder auf, wenn die von ihnen aufgestellten Erwartungen an den Grundrechtsschutz durch die EG generell enttäuscht werden. Zumindest solange die Gemeinschaftsgerichte keine Kompetenz für sich sahen, war es nach Ansicht von Stefanie Schmahl aus deutscher verfassungsrechtlicher Sicht rechtlich problematisch, Sicherheitsratsresolutionen anzuwenden, für die auf keiner Ebene Rechtsschutz vorhanden war: „Insgesamt kann es jedenfalls nicht angehen, dass die Bundesrepublik Deutschland Kompetenzen auf die EG zur Umsetzung von Sicherheitsratsresolutionen überträgt, die Gemeinschaft sich aber von ihrer Verantwortung für die Umsetzung von Ratsentscheidungen freizeichnet, indem sie die Hauptverantwortung den Vereinten Nationen zuschiebt, die ihrerseits keinen effektiven Rechtsschutz bieten.“<sup>11</sup>

Am 14. Mai 2008 gab es laut dem *Monitoring Team* des VN-Sanktionsausschusses zu den Terrorlisten 26 laufende Verfahren – in der Europäischen Union, Pakistan, der Schweiz, Türkei und in den Vereinigten Staaten.<sup>12</sup>

Für Aufsehen sorgte eine Entscheidung vor dem höchsten türkischen Verwaltungsgericht vom 4. Juli 2006 zugunsten von Jassin A. Kadi, der im September 2005 mit seinem Anliegen des *delisting* beim EuG gescheitert war. Das Gericht prüfte nicht seine Unschuld, sondern fällte sein Urteil, weil die Dokumente und Materialien, auf denen der Sanktionsausschuss seine Entscheidung gründete, nicht vorgelegt werden konnten. Eine Berufung wurde nach der politischen Intervention des türkischen Premierministers Erdogan zurückgenommen, der Herrn Kadi vor der Presse als glaubwürdigen Philanthropen charakterisierte.<sup>13</sup>

11 Schmahl, Stefanie (2006): Effektiver Rechtsschutz gegen „targeted sanctions“ des UN-Sicherheitsrats?, In: Europarecht, 41, 4/2006, S. 574.

12 Vgl. United Nations (14. Mai 2008): Report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team pursuant to resolution 1735 (2006) concerning Al-Qaida and the Taliban and associated individuals and entities.

13 Vgl. Meehpohl, a.a.O., S. 288f.

## 8. Fazit

Die EU sollte sich zu rechtsstaatlicherem Verhalten entschließen. Den Urteilen des EuGH ist Folge zu leisten. Das Verhalten gegenüber der PMOI ist nicht vertretbar. Eine Terrorismusbekämpfung auf EU-Ebene braucht nicht nur institutionelle Verfahren, die eine intensiviertere sicherheitspolitische Kooperation ermöglichen, sondern setzt auch Vertrauensbildung voraus. Nur wenn diese Verfahren einer parlamentarischen oder rechtsförmigen Kontrolle unterliegen, kann das Vertrauen der Mitgliedstaaten sowie der Bürger gestärkt werden und somit zur Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses beitragen.

Der Sicherheitsrat muss einen flexiblen Handlungsspielraum haben, um seine Aufgabe zur Wahrung der Sicherheit und des Friedens erfüllen zu können. Gleichzeitig muss er einen Kernbestand an Normen beachten. Dies ist auch in der VN-Charta in Artikel 24 festgelegt, in dem es heißt, dass der Sicherheitsrat „im Einklang mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen“ handeln muss. Solange auf VN-Ebene kein wirksamer Mechanismus zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Sicherheitsratsresolutionen existiert, wird er grundlegenden Verpflichtungen nicht gerecht, insbesondere dem Recht auf rechtliches Gehör nach Artikel 8 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte.

Ohne ein solches Verfahren besteht außerdem die Gefahr der zunehmenden Aufweichung von Beschlüssen des Sicherheitsrats und seiner Sanktionsausschüsse. Denn Gerichte in Mitgliedstaaten könnten verstärkt *listing*-Entscheidungen überprüfen. In der einschlägigen Literatur wird dies zunehmend als gerechtfertigtes letzte Mittel des Menschrechtsschutzes angesehen.

Der EuGH hat sich dieser Linie nun mit guten Gründen angeschlossen. *Listing* und *delisting* müssen überprüfbar sein. Die Gefahr, dass Personen aus politischen Erwägungen, die nicht auf der bloßen Erfüllung der festgelegten Kriterien zur Einstufung als Terror-Organisation beruhen, geraten, ist zu groß. Staaten können diese Listen zu gefährlichem Missbrauch nutzen, indem sie versuchen, ihre „Lieblingsfeinde“, z.B. oppositionelle Bewegungen, vorzuschlagen und sich gegenseitig nach dem Motto „eine Krähe hackt der anderen kein Auge aus“ ohne ernsthafte Rückfragen gewähren lassen. Zu leicht können so Unschuldige sanktioniert werden. Auch die Möglichkeit falscher Ver-

dächtigungen bspw. durch nachrichtendienstliche Fehler oder gar Namensverwechslungen erfordert zwingend ein mehrstufiges rechtliches Verfahren. Das gilt auch schon für das *listing*. Denn die öffentliche Verdächtigung einer Person oder Organisation belegt diese mit einem sozialen Stigma, das nicht nur geschäftsschädigend<sup>14</sup> sein kann, sondern sich selbst auf die Privatsphäre negativ auswirken kann.

Der Übergang der Überprüfung von Sanktionsbeschlüssen auf nationale Gerichte ist allerdings hochproblematisch. Sie birgt wiederum die Gefahr, dass Personen und Organisationen von Sanktionsbeschlüssen ausgenommen werden, auch wenn dies dem Sinn und Zweck einer Sanktion widerspricht, etwa weil sie mit den Behörden eines Landes zusammenarbeiten. Wie soll von Gerichten in Staaten wie Pakistan, Ägypten, Saudi Arabien oder Libyen eingefordert werden, dass sie ihr Urteil ohne politische Einflussnahme nur auf die Rechtsstaatlichkeit eines *delisting*-Verfahrens konzentrieren?

Deshalb muss die Konsequenz des EuGH-Urteils die beschleunigte Entwicklung eines *listing*- und *delisting*-Verfahrens sein, dass grundlegenden Menschenrechtsstandards entspricht.

Ein Überprüfungsmechanismus z.B. durch ein Schiedsgericht würde zwar den Sanktionsausschuss in dem einen oder anderen Fall Fehler nachweisen können, die Autorität des Sicherheitsrats insgesamt aber nicht beschädigen.

Eine generelle Kontrollmöglichkeit des Sicherheitsrats – nicht nur hinsichtlich der Terrorliste – gilt angesichts seiner in den vergangenen Jahren gewachsenen Aufgaben und seiner Machtfülle vielen als wünschenswert. Es gilt, sich für die Herrschaft des Rechts einzusetzen. Diese Vorhaben sind bei allen Problemen, die sie aufwerfen können, sicher als langfristige Ziele für VN-Reformen im Blick zu behalten.

Noch krankt die Effektivität des VN-Anti-Terrorismusregimes am mangelnden Engagement seiner Mitglieder. Das drückt sich nicht nur dadurch aus, dass die gezielten Sanktionsmaßnahmen nur unzu-

---

14 Ein Beispiel ist eine der größten Firmen in Somalia, die in die Pleite getrieben wurde, ohne dass je gerichtsfeste Beweise gefunden wurden (vgl. Vlcek, William (2006): Acts to Combat the Financing of Terrorism: Common Foreign and Security Policy at the European Court of Justice, In: European Foreign Affairs Review 2006, S. 491-507, S. 497f.).

reichend umgesetzt werden, sondern auch darin, dass die „Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism“ von 1999 nicht ausreichend Unterstützung durch Ratifikationen erfährt. Schließlich kann bisher auch keine Einigung über eine allgemeine Konvention gegen Terrorismus erreicht werden, die viele Einzelmaßnahmen zu einem stimmigen Konzept vereinen und Lücken schließen soll. Gründe dafür sind, dass man sich weder auf eine Definition von Terrorismus verständigen kann, noch darüber wie seine Wurzeln und Erscheinungsformen zu bekämpfen sind.<sup>15</sup>

Böten die Vereinten Nationen ausreichenden Rechtsschutz würden wohl zukünftige Klagen vor dem EuGH scheitern. Der einzig vernünftige Weg ist, sich weiterhin dafür einzusetzen, dass auf VN-Ebene ein neutraler Überprüfungsmechanismus eingeführt wird. Wenn deutlich wird, dass auch mit den jüngsten Änderungen das Sanktionsregime auf Ablehnung stößt und von den Mitgliedern (auch aufgrund von Gerichtsurteilen) nicht effektiv implementiert wird, dürften auch die Sicherheitsratsmitglieder durch politischen Druck zu einer Zustimmung zu bewegen sein. Dafür sollte auch die Bundesregierung in die Pflicht genommen werden.

Denn noch im Juli 2008 war die Bundesregierung der Ansicht „dass eine Listung auf UN- oder auf EU-Ebene mit den jeweils einschlägigen grund- und menschenrechtlichen Instrumenten vereinbar ist.“<sup>16</sup> In einer weiteren Stellungnahme versicherte sie nun am 12. September 2008 sich „in den zuständigen EU-Gremien dafür ein[zu]setzen, dass das Urteil des EuGH vollständig umgesetzt wird“.<sup>17</sup> Es ist nun kritisch darauf zu achten, dass die Bundesregierung sich hier wirklich für den Menschenrechtsschutz einsetzt.

---

15 Vgl. Martinez, Luis M. H. (April 2008): The Legislative Role of the Security Council in its Fight Against Terrorism: Legal, Political and Practical Limits. In: The International and Comparative Law Quarterly. Vol 27, S. 350f. Der Streit um die Terroris- musdefinition kreist hauptsächlich um die zwei Fragen: wie zwischen terroristischen Akten und der Ausübung des Selbstbestim- mungsrecht der Völker unterschieden werden kann sowie darum, ob maßnahmen staatlicher Streitkräfte als Terrorakt begriffen werden können, vgl. Schaller, Christian a.a.O., S. 15ff.

16 Drucksache 16/10006; <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/100/1610006.pdf>, Abruf am 15.11.2008.

17 Drucksache 16/10284, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/102/1610284.pdf>, Abruf am 15.11.08.

## Literatur- und Quellenauswahl:

- Biersteker, Thomas J./Eckert, Sue E.* (März 2006): Strengthening Targeted Sanctions Through Fair and Clear Procedures. Watson Institute for International Studies. Brown University. URL: [http://www.watsoninstitute.org/pub/Strengthening\\_Targeted\\_Sanctions.pdf](http://www.watsoninstitute.org/pub/Strengthening_Targeted_Sanctions.pdf), Abruf am 11.11.2008.
- Bothe, Michael* (Juli 2008): Security Council's Targeted Sanctions against Presumed Terrorists. The Need to Comply with Human Rights Standards. In: Journal of International Criminal Justice. Vol. 6, No. 3, S. 541-555. URL: <http://jicj.oxfordjournals.org/cgi/content/abstract/6/3/541>, Abruf am 5.11.2008.
- Farall, Jeremy Matam* (2007): United Nations Sanctions and the Rule of Law. US: Cambridge University Press.
- Heun-Rehn, Stefan Lars-Thoren* (2008): Kadi und Al Barakaat – Der EuGH, die Gemeinschaft und das Völkerrecht. In: European Law Reporter, Heft 10, S. 322-337.
- Meerpohl, Thomas* (2008): Individualsanktionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen. Das Sanktionsregime gegen die Taliban und Al-Qaida vor dem Hintergrund des Rechts der VN und der Menschenrechte. München: Herbert Utz Verlag. S. 272-301.
- Schaller, Christian* (2006): Völkerrechtliche Rahmenbedingungen und die Rolle der Vereinten Nationen bei der Terrorismusbekämpfung. In: Schneckener, Ulrich (Hrsg.), Chancen und Grenzen multilateraler Terrorismusbekämpfung. SWP-Studie, Juni 2007, Stiftung Wissenschaft und Politik: Berlin. S. 13-28. URL: [http://swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=4062](http://swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4062), Abruf am 05.11.2008.
- Europäische Gemeinschaft (Dezember 2007)*: In Anwendung von Titel V des EU-Verfassungs erlassene Rechtsakte Gemeinsamer Standpunkt 2007/871/GASP DES des Rates vom 20. Dezember 2007 zur Aktualisierung des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931/GASP über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus und zur Aufhebung des Gemeinsamen Standpunkts 2007/448/GASP. In: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft. L 340, 109-114. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:340:0109:0114:DE:PDF>, Abruf am 5.11.2008.
- United Nations* (27. Oktober 2008): The Consolidated List established and maintained by the 1267 Committee with respect to Al-Qaida, Usama bin Laden, and the Taliban and other individuals, groups, undertakings and entities associated with them. URL: <http://www.un.org/sc/committees/1267/pdf/consolidatedlist.pdf>, Abruf am 5.11.2008.
- United Nations* (14. Mai 2008): Report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team pursuant to resolution 1735 (2006) concerning Al-Qaida and the Taliban and associated individuals and entities. URL: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/341/88/PDF/N0834188.pdf?OpenElement>, Abruf am 13.11.2008.