

# Inhaltsüberblick

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

**5. Kapitel:**

<b>Rechtsschutzmöglichkeiten von Nichtgelisteten</b> . . . . .	245
A. Rechtsschutzmöglichkeiten auf völkerrechtlicher Ebene . . . . .	245
B. Rechtsschutzmöglichkeiten auf europäischer Ebene . . . . .	245
C. Rechtsschutzmöglichkeiten auf nationaler Ebene . . . . .	254

**6. Kapitel:**

<b>Bewertung der aufgezeigten Rechtsschutzmöglichkeiten mit Verbesserungsvorschlägen</b> . . . . .	257
A. Bereits erzielte Verbesserungen . . . . .	257
B. Ausstehende Verbesserungsmöglichkeiten . . . . .	260

**7. Kapitel:**

<b>Freiheit und Sicherheit im Angesicht des internationalen Terrorismus</b> . . . . .	267
A. Recht auf Sicherheit . . . . .	268
B. Recht auf Freiheit . . . . .	270
C. Die Balance zwischen Freiheit und Sicherheit . . . . .	271
D. Das Spannungsverhältnis von Freiheit und Sicherheit im Zusammenhang mit den Sanktionsregimen . . . . .	274

<b>Gesamtwürdigung und Ausblick</b> . . . . .	285
---	-----

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

<b>Literaturverzeichnis</b> . . . . .	307
---------------------------------------	-----

# Inhaltsverzeichnis

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

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

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

c.    § 34 Abs. 6 AWG – Qualifikationsmerkmale . . . . .	109
d.    § 34 Abs. 7 AWG – Fahrlässiges Handeln . . . . .	109
e.    Nationale Zuständigkeiten . . . . .	109
2.    Strafrechtliche Nebenfolgen: Verfall und Einziehung .	111
II.    Gewerbliche Folgen . . . . .	112
1.    Geldbußen nach dem Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG) . . . . .	112
2.    Gewerbeuntersagung wegen Unzuverlässigkeit nach § 35 Abs. 1 GewO . . . . .	112
3.    Einträge ins Gewerbezentralregister . . . . .	112
4.    Auswirkungen auf die Risikobewertung . . . . .	113
III.    Sonstige, mittelbare Folgen . . . . .	114
IV.    Mögliche Auswirkungen für Privatpersonen . . . . .	115
V.    Zwischenresümee . . . . .	116
VI.    Handlungsempfehlungen und Compliance . . . . .	117
B.    Mögliche Auswirkungen für Gelistete durch die Sanktionsregime	120
I.    Unmittelbare und mittelbare Auswirkungen durch die Finanzrestriktionen . . . . .	120
1.    Zivilrechtliche Auswirkungen . . . . .	120
2.    Strafrechtliche Auswirkungen . . . . .	121
3.    Asyl- und ausländerrechtliche Auswirkungen . .	123
4.    Arbeits- und sozialrechtliche Auswirkungen . .	123
5.    Zuständigkeiten . . . . .	125
6.    Sonstige mittelbare Folgen . . . . .	126
II.    Auswirkungen durch die Reisebeschränkungen . . .	127
III.    Zwischenresümee . . . . .	127
IV.    Handlungsempfehlungen . . . . .	128
C.    Datenschutzrechtliche Aspekte . . . . .	128
<b>3. Kapitel:</b>	
<b>Die Sanktionsregime im tripolaren Spannungsfeld zwischen UN-, EU- und nationaler Ebene . . . . .</b>	<b>133</b>
A.    Die legislativen Maßnahmen des UN-Sicherheitsrates zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus . . . .	133
I.    Verbindlicher Beschluss nach Kapitel VII der UN-Charta als Grundlage für Sanktionsregime . . . . .	134
1.    Art. 39 UN-Charta . . . . .	135
a.    Die Bedrohung des Friedens i. S. d. Art. 39 Alt. 1 UN-Charta . . . . .	135
aa.    Friedensbegriff des Art. 39 UN-Charta . . . .	135
bb.    Friedensbedrohung durch nichtstaatliche Akteure . . . . .	136

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

**4. Kapitel:**

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

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

**6. Kapitel:**

<b>Bewertung der aufgezeigten Rechtsschutzmöglichkeiten mit Verbesserungsvorschlägen</b> . . . . .	257
A.    Bereits erzielte Verbesserungen . . . . .	257
B.    Ausstehende Verbesserungsmöglichkeiten . . . . .	260
I.    Verbesserung des Verfahrens . . . . .	260
II.    Verbesserung des Rechtsschutzes . . . . .	262
III.    UN-Reform zur Verbesserung des Legitimationsdefizits . . . . .	264
IV.    Verbesserung der Entschädigungsmöglichkeiten . . . . .	265

**7. Kapitel:**

<b>Freiheit und Sicherheit im Angesicht des internationalen Terrorismus</b> . . . . .	267
A.    Recht auf Sicherheit . . . . .	268
B.    Recht auf Freiheit . . . . .	270
C.    Die Balance zwischen Freiheit und Sicherheit . . . . .	271
D.    Das Spannungsverhältnis von Freiheit und Sicherheit im Zusammenhang mit den Sanktionsregimen . . . . .	274
I.    Steigerung der Sicherheit durch die Sanktionsregime . . . . .	275
II.    Einschränkung der Freiheit durch die Sanktionsregime . . . . .	278
III.    Auflösung des Spannungsverhältnisses . . . . .	279

<b>Gesamtwürdigung und Ausblick</b> . . . . .	285
---	-----

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

<b>Literaturverzeichnis</b> . . . . .	307
---------------------------------------	-----