

JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

Fortsetzung der Rechtsprechung zum Einfrieren von Geldern
-Terrorismusbekämpfung durch Sanktionen-

Autor:

Zsanett Mária Nagy

Eötvös Lóránd Universität

Rechtswissenschaftliche Fakultät

Berlin-Budapest Seminar

2010.

Inhaltverzeichnis

I. Vorwort

II. Neuer Terrorismus-neue Herausforderungen

III. Tatsachlicher Hintergrund

IV. Inhalt der Sanktionregelungen

IV.1. System und Funktionsweise des UN-Sanktionregimes

IV.1.1. Resolution 1373

IV.1.2. Resolution 1267

IV.1.3. Einige weiteren Regelungen

IV.1.4. Probleme bei der Umsetzung auf EU-Ebene

V. Zur Verletzung bestimmter Grund-und Menschenrechte

VI. Schlussfolgerungen: Die neue Lehre-von Menschenrechte zu europäischen Grundrechte

VII. Literaturverzeichnis

I. Vorwort

„Jede Zeit habe ihre eigenen Kriege, ihre eigenen beschränkenden Bedingungen, ihre eigene Befangenheit.“¹ Unser Krieg ist der Terrorismus. Der klassische Kriegsbegriff ist im Völkerrecht ohnehin inzwischen durch den umfassenderen Terminus „bewaffneter Konflikt“ schon abgelöst worden.

Im Kontext der verstärkten Bekämpfung des Terrorismus seit dem dem 11. September 2001 wurden auf der Ebene der Europäischen Union die Resolutionen des UN-Sicherheitsrats zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung umgesetzt. Die in diesem Zusammenhang erlassen Verordnungen über das Einfrieren von Guthaben und das Verbot der Bereitstellung von Vermögenswerten oder Finanzdienstleistungen an terroristische Organisationen betreffen Einzelpersonen und Organisationen und führen damit eine neue Dimension in das europäische Aussenwirtschaft ein.

Mein Beitrag analysiert, inwieweit den durch die zunehmende Feinjustierung von Sanktionen betroffenen Personengruppen ein ausreichender Rechtsschutz zur Verfügung steht, um die Verletzung ihrer Rechte geltend zu machen. 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. Der Gradmesser ist hier in meiner Diskussion über den Rechtsschutz gegenüber Verordnungen zur Umsetzung bindender Resolutionen des Sicherheitsrates. In der Gemeinschaft können keine Maßnahmen als rechtmäßig anerkannt werden, die mit der Beachtung der Menschenrechte unvereinbar sind. In dieser Arbeit möchte auf dem wachsenden Kritik an grundrechtsfreien Räumen konzentrieren und darauf eine Antwort finden wie diesen Verstoß gegen Uniongrundrechte in den Antiterrormaßnahmen des Sicherheitsrates entsteht werde.

Es geht um neben nationalen Anordnungen zur Beschränkung des Kapital- und Zahlungsverkehrs aus der Anfangszeit - die 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 durch Dritte keine solchen Mittel bereitgestellt werden dürfen. Kumulationspunkt dieser und der noch allgemeiner geführten, nicht nur rechtswissenschaftlichen, sondern vor allem gesellschaftspolitischen Debatte über Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung war die

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

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.

Und was passiert eigentlich wenn keine gerichtliche Rechtschutz gegenüber die Obermacht (gegen der Resolutionen der UNO) fehlt auf der internationale Ebene und diesen Fehler probiert die EU korrigieren? Deshalb haben eine große Bedeutung die derzeit vor dem EuG anhängigen Klagen, mit denen von der Listung Betroffene die teilweise Aufhebung der einschlägigen EG-Verordnungen verlangen. «Die neue Praxis des Sicherheitsrates, vor allem bei der Bekämpfung der Infrastruktur des Terrorismus die Personen namentlich zu benennen, die als Täter oder Unterstützer solcher Aktivitäten vermutet werden - aus diesem Umfeld stammen die Urteile Yusuf, Kadi und Ayadi - bricht in eine rechtliche Umwelt ein, die nicht darauf eingerichtet war, mit Einzelmenschen als Rechtssubjekten umzugehen.²

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.

Im Folgenden wird zunächst die Neuigkeit der heutigen Terrorismusbekämpfung (II.) dann die UN-Regelungsregime (IV.1.) und seine Umsetzung in der EU (IV.2.) dargestellt und die Problematik des Rechtsschutzes auf europäischer und internationaler Ebene analysiert. Schließlich wird auf die Erfolgsaussichten mit dem Ausblick der bereits anhängigen Klagen eingegangen (V.)

2 Christian Tomuschat, EUGRZ, 05.03.2007. 34.Jg. Heft 1-5. www.eugrz.info/html.2007_1-5-htlm

II. Neuer Terrorismus-neue Herausforderungen

Zuerst ich möchte einige Worte zum Terrorismus sagen, bevor ich das Sanktionsregime vorstelle und im Titel angedeutete Problematik des Rechtsschutzes darstelle, um dann anhand des erwähnten Falles auch die Bedeutung des UN-Regimes für die Rechtsordnung zu kommen.

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. 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. Der amerikanische Präsident George W. Bush und sein Verteidigungsminister Donald Rumsfeld³ sprachen nach dem 11. September vom Terrorismus als einer neuen Art von Krieg. Bush hat gesagt in einem Fernsehansprache gesagt: „Wir sind im Krieg.“⁴

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.⁵ Mit den Madrider und Londoner Anschläge im Jahre 2004 und 2005 sind aber auch nicht nur die von Europa ganz fern liegenden, sondern auch die Länder der EU zu potenziellen Tatorten geworden.

Der schon „langweilige“ Begriff „Krieg gegen den Terror“⁶ ist-darauf weist Hummrich⁷- 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 könne. Diese Konflikte sind sogenannte „asymmetrische Konflikte“⁸.

3 D. Rumsfeld: New York Times vom 27.9.2001, Terrorismus - eine neue Art von Krieg“, abgedruckt in: Internationale Politik 12/2001, S. 104f.

4 G. Bush: „Wir sind im Krieg.“ (Fernsehansprache am 16. September 2001)

5 Markus Kotzur: „Krieg gegen den Terrorismus“-politische Rhetorik oder neue Konturen des „Kriegsbegriffs“ im Völkerrecht?. In: Archiv des Völkerrechts(AVR) 40. Bd. 2002. S. 454-479.

6 http://miprox.de/USA_speziel/Der_Neue_Krieg_gegen_den_Terror-Noam_Chomsky-3_12_01.html

7 Hummrich, DRiZ 2004, 193(195)

8 http://austria-lexikon.at/af/Wissenssammlungen/Essays/Militär/Was_sind_asymmetrische_Kriege

Die Schwierigkeiten, das Phänomen des Terrorismus⁹ zu interpretieren und eine klappende Definition dazu finden ganz schwer. Viele Studien und Erklärungsversuche und noch hunderte Begriffsbestimmungen hervorgebracht.¹⁰ Wegen der zahlreichen Definitionen und der ständigen Wandlungen des Charakters des Terrorismus wurde auch schon früh die Meinung vertreten, dass eine umfassende perfekte Definition des Terrorismus gar nicht existiert.¹¹ Der lange Entwicklung der Terrorismusdefinition bedarf es im Rahmen meiner Untersuchung, die das Thema der Bekämpfung des Terrorismusfinanzierung aus dem grund.und menschenrechtlichen Aspekt betrachtet, nicht direkt.

Aber wenn ich verwende dieses Wort „Terrorismus“ mehrmals als Gegenstand meiner Untersuchung, dann ich verstehe darunter, eine der frühesten Definition, die von Hardmann stammt. Er definierte der Terrorismus als eine „auf ihre Publizitätswirkung bedachte Methode, mit der eine organisierte Gruppe oder Partei ihre erklärte Ziele hauptsächlich durch systematische Anwendung von Gewalt zu verwirklichen trachte“.¹² Es gibt noch eine interessante Erklärung, die aus der anderen Seite kommt: „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.¹³

Die Prototypen des Terrorismus des 21. Jahrhunderts, Usama Bin Ladin, der in Saudi-Arabien aufgewachsene Sprössling einer jemenitischen Familie, der unter anderem in Afghanistan seine Aktivitäten entfaltetete, und seine „Basis“. Die Übersetzung von „Al Qaida, handeln als eherloses terroristisches Netzwerk mit Stützpunkten in vielen Ländern.“¹⁴ Inbegriff eines solchen Terrornetzwerkes ist 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

9 Gießmann, in: Hirschmann/Gerhard (Hrsg.), Terrorismus als weltweites Phänomen, S. 121ff. _

10 Laqueur, Terrorismus (1987), S.182ff.; Sorel, EJIL 2003, 365 (370ff.);

11 Laqueur, Terrorismus (1977), S. 5

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

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

14 Qaida, arabisch „Fundament, Grundlage, Sockel“; der Begriff wurde in den Kommuniqués Bin Ladins ursprünglich nie verwendet. Siehe dazu im einzelnen Foden, FASZ, 13.10.2002, Nr. 41, S. 23, sowie Antonaros, Die Welt vom 17.3.2004, S. 7.

dingfest machen und schließlich überwinden könne. Al Qaida sei hingegen keine real existierende Organisation, sondern eine Strategie.¹⁵

Es ist auch schon jetzt allmählich deutlich, wie tief die Spuren sind, welche die Anschläge vom 09.11.2001 auf das Verhältnis von Recht und Politik hinterlassen...Damit sind wir bereits in den transnationalen Schichten des Menschenrechtsschutzes, der zum einen Adressatenfrage aufwirft, zum anderen aber auch die Reichweite betrifft. Meiner Meinung nach ist die Frage ganz spannend, ob am tradierten Dogma der Staatgerichtetheit von Grund-Menschenrechten festzuhalten ist. Das Problem ist, dass wir Menschen- und Grundrechte nicht mehr einfach auf den Staat beziehen können, zeigt auch dieser Kampf gegen den Terrorismus.

In unserem Fall es ist noch komplizierter mit der EU-Szene. Aber der Umstand, dass kein Staat direkt verantwortlich gemacht werden kann, rechtfertigt keine Reduzierung des Schutzniveaus. Europa schiebt sich zwischen das Völker- und Staatsrecht, weiss aber nicht so recht, wie sich das Problem des Terrorismus und damit im Zusammenhang die fehlende Überprüfungsgarantie in diesem Zwischenbereich definieren kann. Darin liegt eine grosse Last an die Regierungen und die verschiedenen EU-Institute. Was national nicht erreichen kann, scheint mühelos auf EU-Weg zu klappen.¹⁶

III. Tatsachlicher Hintergrund

Als Sanktion in Art. 2 der VO das Einfrieren von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen angeordnet. Diese Massnahmen bezwecken die Umsetzung der vom Sicherheitsrat am 16. Januar 2002 verabschiedeten **Resolution 1390** (2002), wie aus dem vom Rat auf der Grundlage des EU-Vertrags im Rahmen der GASP angenommenen „**Gemeinsamen Standpunkt 2002/402/ GASP** betreffend restriktive Massnahmen gegen Usama bin Laden, Mitglieder der Al-Qaida-Organisation und die Taliban sowie andere mit ihnen verbündete Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen und aus den Begründungserwägungen der **Verordnung Nr. 881/2002 EG** ersichtlich ist.

¹⁵ Burke, Al Qaida, zitiert nach FAZ vom 28.8.2005, Nr. 195, S. 6.

¹⁶ www.claudio-franzius.de/Menschenrechte.pdf- erscheint in: Betae Rudolf(Hrsg., Europa und Menschenrechte, Nomos Verlag,03.2008. S.6.

Der im Vereinigten Königreich wohnhafte libysche Staatsangehörige *Faraj Hassan* und der in Irland wohnhafte tunesische Staatsangehörige *Chafiq Ayadi* sind vom Sanktionausschuss des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen als mit Usama bin Laden, Al-Qaida und den Taliban in Verbindung stehend bezeichnet worden. Nach einer Reihe von Resolutionen des Sicherheitsrates müssen alle Staaten, die Mitglieder der Vereinten Nationen sind, die Gelder und sonstigen finanziellen Vermögenswerte einfrieren, die mit Usama, dem Al-Qaida-Netzwerk und den Taliban in Verbindung stehen, mit der das Einfrieren der Gelder und sonstigen wirtschaftlichen Ressourcen der in einer Liste im Anhang dieser Verordnung aufgeführten Personen und Organisaionen angeordnet wurde. Die Namen von Ayadi und Hassan wurden am 19.10.2001 und 12.11.2004 der konsolidierte Liste hinzugefügt und anschließend in die Liste der Gemeinschaftsverordnung auch übernommen.¹⁷

Diese beide Betroffenen haben auch beim EuG eingerichteten Nichtigkeitsklagen am 12.07.2006 abgewiesen.¹⁸ Dabei stützte sich das EuG vor allem auf die Urteile *Yusuf*¹⁹ und *Kadi*²⁰, in denen es unter anderem entschieden hatte, dass die Gemeinschaftsgerichte grundsätzlich für die Prüfung der Gültigkeit der fraglichen Verordnung-mit Ausnahme einiger im Völkerrecht als *ius cogen* anerkannter zwingender Grundrechte-nicht zuständig sein, da die Mitgliedstaaten nach dem Wortlaut der Charta der Vereinten Nationen, eines völkerrechtlichen Abkommens, das Vorrang vor dem Gemeinschaftrecht habe, den Resolution des Sicherheitsrates nachkommen müssten.

Das EuG entschied weiter, dass diese Sanktionen, da sie vom SR der VN gefordert würden, nur insoweit der gerichtlichen Kontrolle unterlägen, als es um die Einhaltung der universell anerkannten Menschenrechte gehe. Nach der Charta der VN sei der SR mit der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit betraut, erläuterten die Richter. Die Mitglieder der UNO müssten seine

17 <http://rsw.beck/de/rsw/shop/default.asp?docid=294538&docClass=NEWS&site=jus&from=JuS.root>: Fortsetzung der Rechtsetzung zum Einfrieren zum Einfrieren als UN-Sanktion (Urteil-Kadi) JuS 2009, 360.

18 BeckRS 2006.70519 dazu die Meldung

19 In einer der Verordnung beigefügte Liste werden die Kläger, bei denen es sich in der Rechtsache Yusuf und *Al Barakaat* um einen schwedischen Staatsbürger saudi-arabischer Herkunft sowie um eine als anerkannte Gesellschaft schwedischen Rechts und in der Rechtsache Kadi um einen saudi-arabischen Staatsbürger mit finanziellen Interessen in der EU handelt, namentlich gannant und mit Usama bin Laden, der Al-Qaida-Organisation sowie den Taliban in Verbindung gebracht.

20 BeckRS 2005, 3569=BeckRS 70726 und 70727

Beschlüsse, unmittelbar und über die internationaler Einrichtungen durchführen, deren Mitglieder sei seine.²¹

Das EuG entschied²² auch, dass der Rat Wirtschaftlichssanktionen gegen Privatpersonen verhängen darf. Der Rat nach Ansicht des EuG ist für die Verhängung wirtschaftlicher/finanzieller Sanktionen gegenüber Privatpersonen im Rahmen „des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus“ zuständig. Das Gericht stellte sodann auch fest, dass nach dem Völkerrecht die Verpflichtungen der UN-Mitgliedstaaten aus der Charta der VN Vorrang vor Menschenrechtskonvention und dem EGV ergebenden Verpflichtungen! Außerdem müsse sie alle erforderlichen Bestimmungen erlassen, um es ihren Mitgliedstaaten zu ermöglichen, den Verpflichtungen aus der Charta nachzukommen.

Den Urteilen in den Rechtsachen von *Kadi und Hassan* liegen auch Nichtigkeitsklagen zugrunde, die auf die Aufhebung der vom Rat erlassenen „*Verordnung (EG) Nr. 881/2002* über die Anwendung bestimmter restriktiver Massnahmen gegen bestimmte Personen und Organisationen, die mit Usama bin Laden, der Al-Qaida und den Taliban in Verbindung stehen,“²³ gerichtet sind. Das EuG wies weiter darauf hin, dass sich die angefochtene Verordnung darauf beschränkte, Entscheidungen des UN-SR auf Gemeinschaftsebene umzustehen. Jede mögliche Kontrolle der materiellen Rechtmäßigkeit dieser Verordnungen würde also bedeuten, dass das Gericht irgendwie indirekt die Rechtmäßigkeit der genannten Entscheidungen prüft. Eine solche Überprüfung der Rechtmäßigkeit anhand der zum *ius cogens* gehörenden übergeordneten Regeln des allgemeinen Völkerrechts sei aber zulässig. Besonders die zwingenden Normen zum universellen Schutz der Menschenrechte sagte das EuG. Die die Anordnungen des UN-Sicherheitsrates umsetzende Verordnung des EU-Rates habe jedoch die Kläger nicht in ihren Menschenrechte verletzt. Die Kläger seine auch nicht willkürlich ihres Eigentumsrechts beraubt worden. Das Einfrieren der Gelder stelle *einen Aspekt des legitimen Kampfes der VN gegen internationalen Terrorismus* dar.

21 EUZW 2005, 672

22 EuG, Urteil vom 21.9.2005-T-315/01 und T-306/01

23 VO EG/881/2002 des Rates v 27.5.2002 über die Anwendung bestimmter spezifischer restriktiver Maßnahmen (In: AB1 Nr. L 139 v. 29.5.2002, S.9.)

Im Herbst 2006 haben *Herr Ayadi und Herr Hassan* beim EuGH gegen diese Urteile Rechtsmittel eingelegt. Parallel dazu entschied der EuGH im September 2008 über die Rechtsmittel gegen Urteile von *Yusuf und Kadi de EuG*.²⁴

Das Gericht hat entschieden, dass die Verteidigungsrechte von Kadi und Yusuf und auch der Foundation Al-Barakaat, insbesondere der Anspruch auf rechtliches Gehör sowie das Recht auf effektive gerichtliche Kontrolle, offenkundig verletzt worden sind. So hat der EuGH die Verordnung, die der Einfrierung der Gelder zu Grunde lag, für nichtig erklärt und alle Urteile des EuGH aufgehoben.²⁵

Bereits dieser Auffassung hat der EuGH also widersprochen. Zwar sei der Rat auf Grundlage der von ihm gewählten Artikel des EG-Vertrags für den Erlass der Verordnung zuständig gewesen. Anders als die Vorinstanz war der EuGH allerdings der Auffassung, dass die Gemeinschaftsgerichte sehr wohl für die Prüfung der materiellen Rechtmäßigkeit der angefochtenen Verordnung zuständig seien. Denn die Kontrolle der Gültigkeit einer jeden Handlung der Gemeinschaft im Hinblick auf die Grundrechte durch den Gerichtshof sei als „Ausdruck einer Verfassungsgarantie“ in der Rechtsgemeinschaft zu betrachten. Diese Garantie, die sich aus dem EGV als autonomem Rechtssystem ergebe und durch ein völkerrechtliches Abkommen nicht beeinträchtigt werden könne.

Der Gerichtshof hat hier allerdings auch festgestellt, dass die betreffende Verordnung erlassen worden sei, ohne Kadi irgendwelche Garantie zu geben, dass er sein Anliegen den zuständigen Stellen vortragen könne. Eine solche Garantie sei aber im Hinblick auf die umfassende Geltung und effektive Dauer der gegen ihn verhängten Maßnahmen des Einfrierens erforderlich, um die Achtung des Rechts auf Eigentum sicherzustellen. Deshalb war die VO des Rates laut EuGH nichtig erklärt. Aber. Weil aber eine mit sofortiger Wirkung erfolgende Nichtigerklärung dieser Verordnung die Wirksamkeit der Restriktionen schwer und irreversibel beeinträchtigen könnte, hat der EuGH so entschieden,²⁶ die Wirkungen der Verordnung für einen Zeitraum (3 Monate) ab Urteilverkündung aufrecht zu erhalten, um es dem Rat zu ermöglichen, die ehemaligen festgestellten Verstöße zu heilen. Der Gerichtshof räumt zwar ein, dass eine im Voraus erfolgende Mitteilung der Gründe die Wirksamkeit der Maßnahmen des Einfrierens von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen beeinträchtigen könnte, die naturgemäß einen Überraschungseffekt

24 NJOZ 2008, 499=BeckRs 20008, 70899

25 EuGH. Urt.v.3.12.2009 C-399/06 und C-403/306 P

26 EuGH. Urt.v.3.12.2009 C-399/06 und C-403/306 P

benötigen und unverzüglich zur Anwendung kommen müssen. Eine Anhörung der Kläger vor deren Aufnahme in die Liste kann aus diesem Grund nicht verpflichtend sein.²⁷

IV. Inhalt der Sanktionregelungen

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. Im ersten Kreis geht es um die Resolutionen von UNO, dann im Vergleich dazu EU-Verordnungen.

Nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 ist immer wieder betont worden, dass dieser Terrorismus eine neue Qualität hat 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 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 der EU nach, weil sie sich darin verpflichten durch Gemeinschaftsakte umgesetzt sollen werden. Es muss sich erwähnen wegen der UN-Resolutionen auf europäischer Ebene die nationalen Akte keine oder kaum keine Rolle haben.

IV.1. System und Funktionsweise des Sanktionsregimes

Nach den Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs wurde mit der Verabschiedung der VN-Satzung die Wahrung des Weltfriedens den Vereinten Nationen anvertraut und so auch die Entscheidung über die mögliche Gewaltanwendung zwischen Staaten beim Sicherheitsrat zentralisiert. In diesem System kollektiver Sicherheit geht es aber nicht nur um Gewaltanwendung, sondern auch um den Einsatz von

²⁷ Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften vom 3. September 2008 in den verb. Rs. C-402/05 P und C- 415/05 P; Nichtigerklärung der Verordnung (EG) Nr. 881/2002 Abrufbar unter: <http://curia.europa.eu/de/content/juris/index.htm>.

milderen Mitteln, vor allem um den Einsatz von Sanktionen, um Staaten, deren Handeln man als Gefährdung für den Weltfrieden ansieht.²⁸ (samrt sanctions)

Nachdem man einige Zeit Sanktionen so angewandt hatte, erkannte man aber, dass die Verhängung von Sanktionen gegen Staaten in ihrer Wirkung oft fehl gingen. Die Bedeutung des UN-Sanktionmechanismus ergibt sich zum einen aus **Art. 4. Abs. 1 der UN-Charta**, wonach die Mitgliedstaaten der UN dem Sicherheitsrat die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit übertragen haben²⁹, zum, anderen aus der Tatsache, dass sie ihm mit der Befugnis anstattet haben, im Außenverhaeltnis verbindliche Beschlüsse zu fassen und damit finanzielle Sanktionen zu verhängen.

Unter den Begriff der Wirtschaftssanktionen fallen Maßnahmen eines oder mehrerer Völkerrechtssubjekte auf dem Gebiet des Außenhandels, die der teilweise oder vollständigen vorläufigen Aussetzung, der teilweise Einschränkung oder vollständigen Einstellung der Wirtschaftsbeziehungen zu dem Sanktionadressaten dienen. Mit anderen Worten: Finanzsanktionen sollen verhindern, dass die internationale Staatengemeinschaft diese Ressourcen und Vermögenswerte dem sanktionierten Personenkreis über das zunehmend komplexer werdende und globalisierte Finanzsystem und Zahlungsverkehrsnetz zur Verfügung stellt. Die Kläger Yusuf und Kadi sind von diesen Sanktionen betroffen.

Die VN-Mitgliedstaaten wurden in verschiedenen Resolutionen aufgefordert, Bankkonten bestimmter Personen „einzufrieren“, also keine Kontobewegungen zuzulassen. Das EuG musste eigentlich die Frage beantworten, ob und wie weit es in Verordnungen an den europäischen Grundrechten messen durfte, die zur Umsetzung solcher Sanktionen des Sicherheitsrats erlassen wurden. Aber wir müssen die UN-Regelungregime dazu näher kennenlernen.

Diese Resolutionen formulieren insoweit auf das konkrete Sanktionsregime bezüglich auf Al-Qaida und der Taliban: „um die Taliban zu zwingen, Usama bin Laden auszuliefern und Terroristen nicht weiter Zuflucht zu gewahren, sollen alle Staaten Konten von Bin Laden und alle Personen, die mit ihm „*in Verbindung stehen*“³⁰, einfreeze.“Die Sanktionerten sollen so als Vermögensträger isoliert werden, damit

28 <http://www.cdu-ak-juristen.de/PDF/rechtsforum01-08.pdf>

29 Art 4. Abs. 1. UNCh-Völkerrechte Verträge-Beck Texte im dtv. 11.Auflage 2007.S.3.

30 Vom 29.7.2005. 143 Ziff. 2: „The Security Council ..., further decides that acts or activities indicating hat 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

sie mit schon vorhandenen oder zufließenden Vermögenswerten keine terroristischen Anschläge finanzieren werden. Es ist dieser letzte Halbsatz, die mit bin Laden und Al-Qaida in Verbindung stehen, der die großen Probleme macht, weil so unscharf und weit formuliert, dass der Adressatenkreis undefinierbar erscheint. Also wer führt diese Liste? Nach welchen Kriterien wird eine Person in die Liste aufgenommen? Wie läuft das Listungsverfahren ab? Wie wirkt nun die Listung bei den VN auf die europäische Ebene? Nach der Untersuchung der UN-Resolutionen können wir dazu näher kommen.

IV.1.1. Resolution 1373

Speziell zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus nahm er die die SR-Resolutionen 1373 v. 28.9.2001 an, die die Verpflichtung zur Einfrierung von Guthaben und sonstigen Vermögenswerten verdächtiger Personen und Gruppierungen enthält und daneben das Sammeln von Geld zur Unterstützung terroristischer Organisationen unter Strafe stellt. Die Resolution ordnet dass alle Staaten (...) unverzüglich Gelder und sonstige Vermögenswerte oder wirtschaftliche Ressourcen von Personen, die terroristische Handlungen begehen, zu begehen versuchen oder sich an deren Begehung beteiligen oder diese erleichtern (...) einfrieren werden. „ Die Resolution 1373 orientiert sich *nicht an einer konkreten Gefahrenlage, sondern an dem abstrakten*, zum damaligen Zeitpunkt noch nicht näher definierten Phänomen des Terrorismus.³¹ Aber zur echten faktischen Ausgestaltung dieser Maßnahmen wurden keine Regelungen getroffen. Mangels einer zeitlichen und räumlichen Begrenzung erfasst der in der Resolution 1373 verwendete Gefahrenbegriff den Terrorismus weltweit und verschafft der Völkergemeinschaft damit ein perfektes Mittel, um ungeachtet einer konkreten Gefährdung die Finanzierung des Terrorismus bekämpfen zu können.

Das Novum der Resolution 1373 (2001) ³²liegt in ihrem *abstrakt-generellen Charakter*. Waren frühere Zwangsmaßnahmen des Sicherheitsrates an einen bestimmten Adressatenkreis, d.h. an einem bestimmten Staat, dessen anerkannte Regierung oder auch an bestimmte nicht-staatliche Gruppen usw. adressiert, benennt die Resolution schlichtweg alle Unterstützer des Terrorismus zum Sanktionsadressaten *weltweit*. Sie regelt eine unbestimmte Anzahl *hypothetischer Einzelfälle* und trägt damit nicht nur

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.“

31 Gießmann, in: Hirschmann/Gerhard (Hrsg.), Terrorismus als weltweites Phänomen, S. 121ff.

32 Fremuth/Gribel, in: NJIL 76 (2007), S.8. und 339.

unverkennbare die Merkmale eines echten legislatives Rechtsaktes.³³, sondern lässt die Tendenz eines Ersatzgesetzgebers der Staatengemeinschaft erkennen.

Es wird im *Resolution 1377 (2001)* noch dahingehend verstärkte.

Diese Resolutionen sind die großen Bausteine des Kampfs. Er rief alle Staat auf, bei der Verfolgung der Täter und ihrer Unterstützer in diesem Feld zusammenzuarbeiten und ihre Bemühungen zur Verhinderungen von Terrorakten zu verstärken.

Für die Überwachung der aus dieser Resolution kommenden Verpflichtungen obliegt einem eigenes Plenum-anders gesagt „Ausschuss“: *Counter-Terrorism-Committee*³⁴ /CTC/, dem die Parteien über die erzielten Fortschritte berichten müssen. Das ist also ein Instrument zur Überwachung der Umsetzung der Resolutionen durch die Staaten.

Diese Resolution enthält keine Liste der Personen oder Einrichtungen, deren Konten und Vermögenswerte eingefroren werden sollen. So bleibt es der Umsetzungspraxis der einzelnen Mitgliedstaaten überlassen, welche Personen unteren ihren Kriterien der Ziff. 1 lit. c) der Resolution 1373 zu fassen sind. Deshalb haben die EU-Staaten mittels 2001/931/GASP ein eigenes Listungsverfahren, das sog. *cleaning house-Verfahren* geschaffen.³⁵ Über Details ihrer Wahrnehmung ist wenig bekannt, außer dass sich eine als „cleaning house“ bezeichnete Arbeitsgruppe ihrer annimmt. Also ein *ganz breites Ausfüllungsraum steht zu und kraft europäisches Primärrecht soll diese Aufgabe der EU, bzw EG zustehen.* Dieses ist als ad-hoc-Forum in den Ratsgremien angesiedelt und bereitet die Entscheidung des Rates darüber vor, welche Personen und Einrichtungen als Sanktionadressaten der Resolutionen ermittelt werden konnten und auf einer Sanktionsliste aufzuführen sind. Dabei kann jeder Mitgliedstaat die Aufnahme von verdächtigen Personen und Einrichtungen in die Liste beantragen, über die sodann einstimmig zu beschliessen ist. Gemäß **Art. 1 Abs. 4 GS 2001/1931/GASP** steht die Aufnahme in die Liste jedoch unter der Bedingung, dass einen Beschluss zur Aufnahme von Ermittlungen, zur Strafverfolgung wegen der Begehung oder der Teilnahme an einer terroristischen Handlung oder Verurteilung wegen derartiger Handlungen gefasst hat. Diese strengen Listungsvoraussetzungen sind besonders hervorzuheben. Die Aufnahme von Verdächtigten in die Liste kann nur bei Vorliegen schlüssiger Beweise und eines von der zuständigen Behörde gegenüber den Betroffenen gefassten Beschlüssen beantragt werden. Willkürlichen

33 Bartelt, Zeitler: „Intelligente Sanktionen“ zur Terrorismusbekämpfung in der EU, EuZW 2003, S.712

34 SR-Resolution 1373, Nr.6; zur Unterstützung der Arbeiten des „Counter-Terrorism-Comitee“ 1377.11.2001

35 Bartelt/Zeitler, EuZW 2003, 712 (713).

Nennungen wird somit vorgebeugt. Um Bezichtigungen Unbeteiligter (Personen mit gelichen Namen) zu vermeiden und eine effektive Identifizierung zu ermöglichen, obliegt es dem Rat, die Betroffenen auf der Liste mit ausreichenden Angaben zu versehen. 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).

Im Hinblick auf die weitreichenden Folgen, die sich an eine Listung anschließen, hat der Rat zu gewährleisten, dass die Namen der zu listenden Personen und Gruppierungen mit ausreichenden Angaben versehen sind, um eine effektive Identifizierung zu ermöglichen. Man muss die gelisteten Namen mindestens einmal pro Halbjahr überprüft werden.

Nicht zuletzt als Reaktion auf zwischenzeitlich aufgekommene Probleme und Kritik forderte die **Resolution 1455 (2003)**³⁶ 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**³⁷ des Sanktionsausschusses.

Diese Verordnung enthält noch eine sog. **Humanitätsklausel**³⁸, wonach auf Antrag der gelisteten Personen Genehmigungen zur Befriedigung der Grundbedürfnisse aus den eingefrorenen geldern erteilt werden können. Welche Informationen erforderlich sind, vor allem aber welche Mindestkriterien erfüllt sein müssen, damit jemand überhaupt auf die Liste aufgenommen wird, ist aber nicht geregelt. Erforderlich ist nur *relevant information* (Ziff. 6 a und c), die möglichst von der

36 vom 17.1.2003

37 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. (25.3.2006).

38 Grundlage ist SR Res. 1452 (2002); Art. 2 lit. a VO (EG) 881/2002 (eingefügt durch VO (EG) 561/2003).

obenerwähnten Gestalt sein soll. Wann genau aber die Grundlage bzw. Rechtfertigung für eine Aufnahme auf die Liste gegeben ist, ist nicht festgelegt.

Aber insgesamt man kann behaupten dass der Sicherheitsrat mit dieser Resolution einen ziemlich innovativen Rechtsetzungsmechanismus³⁹ geschaffen hat.

IV.1.2. Resolution 1267

Am Tag den Terroranschlägen in den USA stellte der SR fest in seiner Debatte⁴⁰ dies **Resolution 1368** fest, dass „solche Handlungen, wie alle Handlungen des internationalen Terrorismus, eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit „nach **Kapitel VII UNCh** darstellt. (Diese wurde auch nochmals durch die Resolutionen **1456** (2003) und **1535** (2004) umfassend gestärkt Gegenstand der Untersuchung in den Resolutionen sind konkret genannt.)

Neben der SR-Resolution 1373 gibt es diese *speziell und für ausdrücklich gegen Usama bin Laden, Mitglieder der Al-Qaida-Organisation und des Taliban-Regimes* gerichtete Resolution (1267) v. 15.10.1999. Der Name von Usama bin Laden tauchte erstmal in dieser Resolution auf. 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 Resolution⁷²).

Zugleich wurde als Unterorgan des Sicherheitsrates der noch heute tätige, aus allen Mitgliedern des Sicherheitsrates zusammengesetzte sog. **Taliban-Sanktionsausschuss** eingesetzt. (*1267 Committee* und inzwischen als *The Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee*)⁴¹. Dieser neuen Sanktionsausschuss damit, die betroffenen zu bezeichnen und eine (aktualisierte) Liste über sie führen. Ebenso wie das „Counter Terrorism Committee“ ist der 1267-Ausschuss als Unterorgan des Sicherheitsrats gem. **Art. 29 UNCh** zu qualifizieren: Die Ausschüsse bestehen aus Vertretern aller Sicherheitsratsmitglieder, kommen in

39 Fremuth/Gribel, in: NJIL 76 (2007). S.339.

40 Mégret, KritJ 2002, 157 (164).

41 “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 (19.7.2006).

nicht-öffentlicher Sitzung zusammen und entscheiden mit Einstimmigkeit. Beschlüsse sind *bindend* wie Entscheidungen des Sicherheitsrates selbst.

Die Sicherheitsratsausschüsse haben aber unterschiedliche Aufgabenkreise im Vergleich CTC. Während das Taliban-Sanktionsregime im Wesentlichen die gleichen restriktiven Maßnahmen wie die SR-Resolution 1373 umfasst, unterscheidet es sich insbesondere in einem Punkt: Es beinhaltet eine Liste der Personen und Gruppierungen, auf die die genannten restriktiven Maßnahmen anzuwenden sind

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. Folglich enthält es *konkrete Sanktionen*, während die SR-Resolution 1373 lediglich die Verpflichtung an die Vertragsparteien zur Umsetzung der genannten Maßnahmen formuliert. Der sog. Taliban-Sanktionsausschuss, erstellt nach Hinweisen der Mitgliedstaaten diese Listen. Die fortlaufendaktualisierte, 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 von der Liste Gestrichenen aufgeführt werden. 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* auf die amerikanischen Listen aufgenommen wurde. 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.⁴³ 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!⁴⁴

Listen sind er zur Umsetzung der Sanktionen erlassenen GASP und Verordnungen zu übertragen; so ist es Brauch seit 2001. Die Kommission ist so ermächtigt, die Liste der Personen nach Massgabe der Erkenntnisse des Sicherheitsrates zu modifizieren. Materielle Überprüfungscompetenz stehen Gemeinschaftsorgane nicht zu; das „**Delisting**“ bleibt bei dem 1267-Comitee.

42 <http://www.state.gov/s/ct/rls60ther/des/122570.html>

43 Nr. 4 („Decision-making“) der Leitlinien des Sanktionsausschusses, siehe auch Murphy, EJIL 2003, 347

44 Biehler, AVR 2003, S.169

IV.1.3. Einige weiteren Regelungen

In der Resolution 1390 (2002)⁴⁵ wird bereits in den Vorgängerresolutionen 1267 und 1333 der internationale Terrorismus als Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit gemäß **Art 39 VN-Charta** weiter ausgemacht. Die Resolutionen waren noch allein gegen die Taliban in ihrer Eigenschaft als Machthaber in Afghanistan gerichtet. Diese wurden aufgefordert, Usama bin Laden, dem sie Zuflucht gewahrt und ihm so ermöglicht hatten, ein Netz von Ausbildungslagern für Terroristen zu betreiben und Afghanistan als Stützpunkt für die Förderung internationaler terroristischer Aktivitäten zu benutzen, an die zuständigen Behörden zu übergeben.⁴⁶

Die nach dem Zusammenbruch der Talibanherrschaft infolge der bewaffneten Intervention der internationalen Koalition verabschiedete **Resolution 1390 (2002)** ist dem gegenüber nicht mehr ausschließlich gegen die Taliban, sondern auch unmittelbar gegen Osama bin Laden und die Mitglieder sowie ihre Unterstützer gerichtet. Als Sanktion den genannten Adressaten der Sanktionen zuzurechnen sind oder ihnen zur Vermögenswerte erfolgt durch einen aus allen Mitgliedern des Sicherheitsrates zusammengesetzten Sanktionsausschusses der eine Liste führt die mit diesen Organisationen und Usama verbunden gelten.

Das CTC und seine Arbeit durch die Resolutionen **1456 (2003)** und **1535 (2004)** nochmals umfassend gestärkt wurden - durch Appelle an die Staaten zur Zusammenarbeit ebenso wie durch eine weitere Institutionalisierung. Daneben sollte ein **Sanctions Enforcement Support Team** zur engen Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten Afghanistans geschaffen werden. Mit der Resolution **1455 (2003)** 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.⁴⁷ Die eng mit dem Sanktionsausschuss zusammenarbeitende⁴⁸ Gruppe ist noch heute aktiv.⁴⁹

45 vom 28.1.2002.

46 Sebastian Steinbarth: Individualrechtsschutz gegen Maßnahmen der EG zur Bekämpfung der internationalen Terrorismus Die Entscheidungen des EuGH in den Res. „Yusuf“ und „Kadi“ Zeus.Heft 2.2006. S.273.

47 in NYC

48 Ziff. 3.c. und 4.d. der Leitlinien des Sanktionsausschusses i.d.F. Vom 21.12.2005

49 Die Verlängerung des Mandats für 17 Monate durch S/RES/1617 (2005) vom 29.7.2005, Ziff. 19

IV.1.4. Probleme bei der Umsetzung auf EU-Ebene

Die Umsetzung dieses VN-Sanktionsregimes erfolgt in Europa im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU. Dabei nimmt der Rat einen Gemeinsamen Standpunkt bezüglich der angeordneten Sanktionsmaßnahmen an. Auf Grundlage **der Art.60** (Kapital- und Zahlungsverkehr), **301, 308 EG**⁵⁰ erlässt der Rat dann eine EG-Verordnung, die das Einfrieren von Geldern und anderen Finanzmitteln der gelisteten Personen anordnet und im Anhang eine der VN-Liste wortgleiche Liste mit den Namen der Terrorverdächtigen enthält. Die EU-Mitgliedstaaten haben zur Umsetzung ihrer Verpflichtungen aus den obengenannten UN-Resolutionen ein koordiniertes Vorgehen **im Rahmen der GASP** durch die Annahme von Gemeinsamen Standpunkten **gemäß Art. EUV 15 EU** beschlossen, die wiederum durch unmittelbar anwendbare Verordnungen nach Art. EG Artikel 301 EG und gegebenenfalls Art. EG Artikel 60 und EG Artikel 308 EG in Gemeinschaftsrecht umgesetzt werden.⁵¹ Bei der Umsetzung der beiden Sanktionsregime ergibt sich ein wesentlicher Unterschied jedoch daraus, dass - wie erwähnt - lediglich das Taliban-Sanktionsregime bereits in der SR-Resolution 1390 unmittelbar eine Liste mit verdächtigen Personen und Gruppierungen enthält. Bei SR-Resolution 1373 erstellt die EU hingegen autonome Listen. Dieser Unterschied hat auch *Auswirkungen auf den Rechtsschutz*.

Eine Inkorporation völkerrechtlicher Normen durch autonome Verweisung ist nicht nur auf Ebene des Primärrechts möglich. Völkerrecht kann auch durch sekundärrechtliche Verweisung in das Unionsrecht transformiert werden. In unserem Fall geht es um die Rechtsakte, mit denen Unionsorgane (SR) UN-Sanktionen innergemeinschaftlich Geltung verschaffen. Wo dagegen - wie etwa nach dem Kollaps des Taliban-Regimes infolge der Intervention durch die internationale Koalition in Afghanistan - eine Verbindung von Sanktionen mit dem Territorium oder mit dem herrschenden Regime eines Drittstaates scheitert, bilden Art.301 und 60 keine tragfähige Basis für eine Sanktionsverordnung.⁵² Insbesondere können auch dort, wo ein Regime verschwunden ist, auf Grund von Art.301 und 60 keine Maßnahmen mehr

50 ÖffR. Basistexte-Europarecht. Beck-Texte im dtv. 9.Auflage. 2008. S.708.709.

51 Sebastian Steinbarth: Individualrechtsschutz gegen Maßnahmen der EG zur Bekämpfung der internationalen Terrorismus-Die Entscheidungen des EuGH in den Res. „Yusuf“ und „Kadi“ Zeus.Heft 2.2006. S.277.

52 EuG, Rs.T-306/01, Rn.129f. (Yusuf u. Al Barakaat International Foundation/Rat u. Kommission); Rs.T-315/01, Rn.93. (Kadi/Rat u. Kommission)

gegen Personen getroffen werden, die mit dem untergegangenen Regime verbunden waren.⁵³ Die VO EG Nr. 881/2002⁶¹ statuierte darum nach dem Sturz des Taliban-Regimes in Afghanistan spezifische restriktive Maßnahmen gegen bestimmte Personen und Organisationen, die mit Osama bin Laden, dem Al-Qaida-Netzwerk und den Taliban in Verbindung stehen, auf der Grundlage von Art. 60, 301 und 308. Das EuG hat die **ergänzende Heranziehung von Art. 308** als zulässig gebilligt.⁶² Art. 308 allein erachtete es dagegen nicht als tragfähig. Für den Kampf gegen den Terrorismus, zumal mittels wirtschaftlicher und finanzieller Sanktionen, verleihe der EGV insoweit keine Befugnis. Auf Art.308 unmittelbar zurückzugreifen, sei jedoch nicht möglich, da die Bekämpfung des Terrorismus kein Ziel der Gemeinschaft sei.⁵⁴ Ein solches ergebe sich anders, als dies die Kommission vorgebracht hatte, auch nicht aus einer allgemeinen Zielsetzung des EGV; Frieden und Sicherheit zu gewährleisten, sei nicht Ziel des EGV, sondern des EUV. Um Ziele **der Union** zu verwirklichen, dürfe aber auf Art.308 EGV nicht zurückgegriffen werden. Dieser letzte Punkt überzeugt, da ansonsten die Struktur des EUV, insbesondere die Trennung der Säulen, durch einen auf Art.308 EGV gestützten vergemeinschaftenden Zugriff auf Materien, die gerade nicht dem EGV unterfallen, untergraben würde.⁵⁵ Ebenso findet sich unbestreitbar im EGV *expressis verbis* kein Ziel „Terrorismusbekämpfung“. Doch überzeugt es nicht, wenn das EuG meint, im spezifischen Kontext der Art.60 und 301 EGV sei es aus Gründen der Kohärenz (Art.3 EUV)⁵⁶ gerechtfertigt, dort, wo den Gemeinschaftsorganen die notwendigen Befugnisse im Bereich wirtschaftlicher und finanzieller Sanktionen nicht verliehen sind, ergänzend auf Art.308 zu dem Zweck zurückzugreifen, ein von der Union und ihren Mitgliedstaaten im Rahmen der GASP verfolgtes Ziel zu erreichen.⁵⁷

Zu entschieden war insbesondere, ob die Resolutionen des UN-SRs nach Kapitel VII VN-Charta die EG-Verordnung vor einer gerichtlichen Kontrolle am Maßstab der Grundrechte abschirmte.

53 EuG, Rs.T-306/01, Rn.129f. (Yusuf u. Al Barakaat International Foundation/Rat u. Kommission); Rs.T-315/01, Rn.93. (Kadi/Rat u. Kommission)

54 *Bartelt/Zeitler*, EuZW 2003, 712 (715).

55 Hans-Joachim :Wirtschaftliche Sofortmaßnahmen gegenüber Drittstaaten. Rn-9-12.In Callias/Ruffert: Das Verfassungsrecht von EU. 3.Auflage .2007.S.10.

56 ÖffR. Basistexte-Europarecht. Beck-texte im dtv. 9.Auflage. 2008. S.708,

57 Hans-Joachim :Wirtschaftliche Sofortmaßnahmen gegenüber Drittstaaten. Rn-9-12.In Callias/Ruffert: Das Verfassungsrecht von EU. 3.Auflage .2007.S.12.

Um das Problem, gelistet zu sein, an der Wurzel zu packen, wird die Entfernung von der Liste auf VN-Ebene das primäre Rechtsschutzziel sein. Gerichtlichen Rechtsschutz mit unabhängigen Richtern gibt es auf VN-Ebene aber nicht und das ist *aus politischen Gründen* auch in Zukunft sehr unwahrscheinlich.

In den gerichtlichen Verfahren machen die Kläger geltend, dass sie durch die Verordnung (EG) Nr. 881/2002, in der ihre Namen auf einer Liste von Unterstützern des internationalen Terrorismus veröffentlicht werden und die das Einfrieren ihrer Konten bewirkt, in ihren Gemeinschaftsrechtgrundrechten verletzt werden. So seien neben dem Verfügungsrecht über ihr Eigentumsrecht auch ihre Verteidigungsrechte beeinträchtigt, da sie weder angehört noch über die Gründe und Beweise für die Aufnahme ihrer Namen in die Verordnung informiert worden seien und sie auch keine Möglichkeit zur gerichtlichen Kontrolle hätten. Die Besonderheit der beiden Verfahren besteht darin, dass die VO Nr. 221/2002 gemeinschaftsrechtlich umsetzt, was der auf der Grundlage des EU-Vertrags im Rahmen der GASP handelnde Rat in dem Gemeinsamen Standpunkt 2002/402/GASP angenommen hat, der seinerseits die Durchführung der Resolution 1390 (2002) des Sicherheitsrates der VN bezweckt und die dort angeordneten Sanktionen umsetzt. Insofern würde eine Überprüfung der Verordnung auf ihre Vereinbarkeit mit den Gemeinschaftsgrundrechten eine inzidente Kontrolle Gemeinsamen Standpunktes und der Resolution des Sicherheitsrates ebenfalls am Maßstab der Gemeinschaftsgrundrechte bewirken.

Wir der Blick zunächst festzustellen, dass deren inzidente Überprüfung in einem Verfahren, das einen Gemeinschaftsrechtsakt zum Gegenstand hat, in einer auf Rechtstaatlichkeit verpflichteten Gemeinschaft nicht von vornherein ausgeschlossen ist. Sowohl der Charta der VN als auch dem EG-Vertrag ist jedoch zu entnehmen, dass eine solche Kontrollen nicht dazu führen darf, dass die wirksame Umsetzung der Resolution gefährdet wird. In der Frage, in welchem Umfang die gerichtliche Kontrolldichte zurückzunehmen ist, hat das EuG einen Weg eingeschlagen, der einerseits den völker-, unions- und gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben entspricht, andererseits aber ein Leerlaufen jeglichen Grundrechtsschutzes vermeidet. Als Prüfungsmaßstab zieht das Gericht die zum *ius cogens* gehörenden übergeordneten Regeln des Völkerrechts, die nach Art. 53. WVK als Normen verstanden werden, die von der internationalen Staatsgemeinschaft in ihrer Gesamtheit angenommen und anerkannt werden als Bestimmungen, von denen nicht abgewichen werden darf und die nur durch eine spätere Norm des allgemeinen Völkerrechts derselben Rechtsnatur geändert werden können, zählen auch die zwingenden

Regeln zum universellen Schutz der Menschenrechte. Sowohl die Mitglieder als auch die Organe der VN sind an das *ius cogens* gebunden, was für die zwingend Regeln zum Schutz der Menschenrechte aus der Präambel der VN-Charta sowie aus **Art. 53, 64 WVK**⁵⁸ folgt. Als zwingenden regeln zum universellen Schutz der Menschenrechte führt das Eug zugunsten der Kläger einerseits das in **Art. 17 I der VN-Menschenrechterklärung**⁵⁹ gewährte Recht auf Eigentum sowie das in Art. (und in **Art 14 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte**⁶⁰ gewährte Recht auf Zugang zu den Gerichten an, sieht beide Rechte jedoch nicht als verletzt an. Eine Normenkollision zwischen der Charta auf der einen und universellen Menschenrechten oder Europarecht auf der anderen Seite stand in den Fällen „Kadi“ und „Yusuf“ jedoch nicht im Raum. Auch der SR ist an die universellen Menschenrechte gebunden, zwar nicht nur insoweit, als sie zwingendes Völkerrecht verkörpern. Vor Menschenrechten und Grundfreiheiten kann die Charta schon deswegen keinen Vorrang haben, weil Art.1 Nr. 3 VN-Charta sie als eines der Ziele der VN gleichrangig neben die wahrung der Weltfriedens (Nr.1) stellt. Mag die Tragweite der Gemeinschaftsgrundrechte als individuell einklagbarer Rechtspositionen auch über die der universellen Menschenrechte hinausreichen. Durch das Urteil stellt der Gerichtshof aus kompetenzrechtlicher Sicht klar, dass der Rat auf Grundlage von Art. 60 EG und 301 EG in Verbindung mit Art. 308 EG auch zur Verhängung von speziell Einzelpersonen betreffenden Maßnahmen zuständig ist. Aus grundrechtlicher Sicht hat der Gerichtshof festgestellt, dass jegliche Handlung der Gemeinschaft im Hinblick auf die Grundrechte als Ausdruck einer Verfassungsgarantie einer autonomen Rechtsgemeinschaft kontrolliert werden kann, was auch durch ein völkerrechtliches Abkommen wie der UN-Charta nicht beeinträchtigt werden könne.

58 ÖffR. Basistexte-Europarecht. Beck-texte im dtv. 9.Auflage. 2008

59 Art 17 Abs. 1. UNCh-Völkerrechte Verträge-Beck Texte im dtv. 11.Auflage 2007.S.3.

60 ÖffR. Basistexte-Europarecht. Beck-texte im dtv. 9.Auflage. 2008.

V. Zur Verletzung bestimmter Grundrechte

Der Gerichtshof hatte auch die Frage, ob die streitige Verordnung unabhängig von ihrem Ursprung in vollem Umfang der Kontrolle durch den Gerichtshof unterworfen ist, bejaht. Die Gemeinschaftsgerichte haben nämlich eine umfassende Kontrolle der Rechtmäßigkeit sämtlicher Handlungen der Gemeinschaft im Hinblick auf die Grundrechte als Bestandteil der allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten, 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.⁶¹ Die UN-Charta lässt aber grundsätzlich den Mitgliedstaaten die freie Wahl zwischen verschiedenen Modellen für die Übernahme solcher Resolutionen in ihre nationalen Rechtsordnungen. Ein Urteil, mit dem festgestellt wird, dass ein Gemeinschaftsrechtsakt zur Umsetzung einer solchen Resolution gegen eine höherrangige Norm der Gemeinschaftsrechtsordnung verstößt, stellt somit nicht den völkerrechtlichen Vorrang der betreffenden Resolution in Frage. Die Kontrolle der Gültigkeit einer jeden Handlung der Gemeinschaft im Hinblick auf die Grundrechte durch den Gerichtshof ist vielmehr als Ausdruck einer Verfassungsgarantie in einer Rechtsgemeinschaft zu betrachten, einer Garantie, die sich aus dem EG-Vertrag als autonomem Rechtssystem ergibt und durch ein völkerrechtliches Abkommen nicht beeinträchtigt werden kann (Rz. 316).⁶²

Das EuG habe somit einen Rechtsfehler begangen. Der Gerichtshof stellt anschließend fest, dass in den konkreten Verfahren die Verteidigungsrechte der Rechtsmittelführer, insb. der Anspruch auf rechtliches Gehör sowie das Recht auf effektive gerichtliche Kontrolle offenkundig nicht gewahrt worden sind. Die Gemeinschaft hat allerdings der betroffenen Person oder Organisation die Gründe, auf denen die betreffende Maßnahme beruht, soweit wie möglich zu dem Zeitpunkt, zu dem diese Maßnahme beschlossen wird, oder wenigstens so bald wie möglich danach mitzuteilen, um den betreffenden Adressaten die fristgemäße Wahrnehmung ihres Rechts auf gerichtlichen Rechtsschutz zu ermöglichen.

⁶¹ Rz. 326.

⁶² Rz. 316.

Der Gerichtshof stellt zudem fest⁶³, dass das Einfrieren von Geldern eine ungerechtfertigte Beschränkung des Eigentumsrechts von Herrn Kadi darstellt. Man sollte ein entsprechendes Rechtsschutzverfahren zum Ergebnis kommen, dass einer der Kläger zu Unrecht auf der vom Sanktionsausschuss des Sicherheitsrats übernommenen Liste steht, wäre dieser jedenfalls von der Liste des Rats zu streichen, womit eine Divergenz zur Liste des Sanktionsausschusses entstehen könnte. Eine solche könnte allenfalls vermieden werden, wenn der Sanktionsausschuss selbst ein Kontrollverfahren zur Verfügung stellt, das die Garantien des effektiven Rechtsschutzes und die Beachtung der Grundrechte der Betroffenen auf gemeinschaftsrechtlichem Niveau sicherstellt. Der Schutz der Menschenrechte ruht in vielen Händen. Und von ebenso vielen Seiten droht dem Individuum die Gefahr der Menschenrechtsverletzung. Was für die EU unbestritten ist, muss für die Konstitutionalisierung der internationalen Ordnung nicht die Lösung sein. Fehlen hier aber die effektive Rechtsschutzmöglichkeiten, so leistet die Internationalisierung grundrechtsfreien Räumen ungewollten Vorschub.

VI. Schlussfolgerungen - die neue Lehre: von Menschenrecht zu europäischen Grundrechte

Von der Feststellung, dass *ultra vires erteilte Anordnungen des Sicherheitsrates niemals noramativen Vorrang von Rechtsakten der Mitgliedstaaten haben können*, ist die Frage zu entscheiden, ob und wie weit die Mitgliedstaaten Akte des Sicherheitsrates befolgen müssen, auch wenn sie Anlass zur Annahme haben, dass der SR seine Kompetenzen überschritten hat. Aber dies führt unmittelbar zu einer ganz wichtigen Frage, ob *Hoheitakte* des Sicherheitsrates, und sei es auch nur unmittelbar die Kontrolle mitgliedstaatlicher oder europäischer Gerichte unterworfen werden können. Zur Beantwortung dieser Frage können insbesondere **Art 24 Abs. 1. und 25 VN-Charta** einige Hinweise liefern, wonach Kapitel VII-Resolutionen des Sicherheitsrates ohne Wenn und Aber umsetzen sind: Um der Effektivität der Charta zubilligte Einschätzungsprärogative wird *„pacta sunt servanda“* vom ehernen zum strahlernen Grundsatz. Die Mitgliedstaaten sind Herren der Verträge und damit auch der VN, nicht umgekehrt! Hier deutlich sieht an, dass die in Art. 25 VN-Ch. verankerte Befolgungspflicht gegenüber SR-Beschlüssen in funktionaler und temporaler Hinsicht jedenfalls *nicht grenzlos sein kann*.

63 www.menschenrechte.ac.at/docs608_5_15

Bei Lichte besehen ist, was hier zur Debatte steht, freilich keine ultra-vires-Prüfung im engeren Sinne. Im Schwerpunkt der Betrachtung steht die von der Beachtung des Zuständigkeitsrahmens zu abstrahierende Frage, ob durch Sanktionsakte Grund- und Menschenrechte verletzt worden sind. Im Kern geht es um die Frage, ob und wie eine Menschenrechtsverletzung durch SR, die sich in materiell identischen Umsetzungsakten der EU und EG perpetuiert, als Verstoß gegen europäische Grundrechte gerügt werden kann. Eine Lösung muss aber letztlich auf völkerrechtlicher Ebene gefunden werden. Die an die Staaten mit ihren entwickelten Justizsystemen gerichteten Menschenrechtsstandards der Allgemeinen Erklärung und der Pakte von 1966⁶⁴ halten mit der Völkerrechtswirklichkeit nicht Schritt, in der die Vereinten Nationen selbst zunehmend in Individualrechte eingreifen. Menschenrechte sind kaum mehr als ein nudum ius,⁶⁵ soweit sie nicht auch in Verfahrensgarantien Niederschlag finden. Die Erwartungen an die Bändigung des Sicherheitsrates gewahrt worden, dessen auf geheimdienstlichen Erkenntnissen beruhende Entscheidungen einer materiellrechtlichen Überprüfung nur begrenzt zugänglich sind. Aber das muss bestätigen, dass die verfahrensrechtlichen Verbesserungen nötig und möglich sind. Eine Pflicht, bei entlastenden Erkenntnissen eine Überprüfung durch den 1267-Ausschuss zu veranlassen, lässt sich auf der Basis der universellen Menschenrechte und der EMRK für VN-Mitglieder und im SR vertretene Staaten auch nur dann konstruieren, wenn sie der EU nicht angehören. Die Vernehmung der Betroffenen ist in unserem Zeitalter der Videokonferenz keine technische Unmöglichkeit. Würde auch schliesslich noch das Einstimmigkeitserfordernis⁶⁶ für die Aufhebung einer Individualsanktion beseitigt, wäre weniger auf rechtstatsächlichen Erwägungen fußen, zumindest eingedämmt. Die Urteile des EuG und EuGH in den Rechtssachen Yusuf und Al Barakaat sowie Kadi verdienen im Ergebnis Zustimmung. Die Gemeinschaft darf gemäß Art. 60, 301 EGV und Art. 308 EGV die Gelder von solchen Personen und Einrichtungen einfrieren, die in den internationalen Terrorismus verwickelt sind Usama bin Laden, Al-Qaida oder die Taliban unterstützten. Bei diesen völkerrechtlichen motivierten Sanktionen ist die gerichtliche Kontrollpflicht wegen der auch vom EG-Vertrag anerkannten Vorrangwirkung von Resolutionen des Sicherheitsrates der VN beschränkt. Sowohl in der Frage der Rechtsgrundlage als auch der gerichtlichen Überprüfbarkeit der Sanktionen konnten jedoch zusätzliche Argumente aufgezeigt werden, die die Argumentation des EuG weiter stützen.

64 UNCh-Völkerrechte Verträge-Beck Texte im dtv. 11. Auflage 2007. S 56.

65 <http://archiv.jura.uni-saarland.de/projekte/Bibliothek/text.php?id=423>

Im vorliegenden Fall seien aufgrund schwerer Vorwürfe einschneidende Sanktionen gegen Kadi verhängt worden, es sei ihm aber jede Möglichkeit verwehrt worden, die Berechtigung der Vorwürfe oder die Angemessenheit der Sanktionen von einem unabhängigen Gericht überprüfen zu lassen. Da es auf der Ebene der UN keinen Mechanismus zur gerichtlichen Kontrolle durch ein unabhängiges Gericht gebe, dürfe die EU nicht auf ein ordnungsgemäßes gerichtliches Kontrollverfahren verzichten, wenn sie Resolutionen des UN-Sicherheitsrats umsetze. Tue sie dies gleichwohl, verletze das sich daraus ergebende Fehlen jeder Möglichkeit für Kadi, eine unabhängige Überprüfung herbeizuführen, seine Grundrechte, so der EuGH-Generalanwalt.⁶⁷ Erforderlich sind Mindeststandards in der Hand der nationalen Gerichte. Diese völkerrechtlich zu formulieren helfen, ist die Aufgabe einer europäischen Menschen- und Grundrechtspolitik. Im übrigen wird es darum gehen, differenzierte Standards zu entwickeln, die mit Blick auf die unionale Außenpolitik auf schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen beschränkt, im Falle der Grundrechtssituation in den Mitgliedstaaten ausreichenden Handlungsspielraum für eigenständige nationale Grundrechtsregime belässt und für den Rechtsschutz gegenüber Unionsakten eine Abwägung zwischen öffentlichen und privaten Interessen beziehen müsste, die über die Überprüfung der Einhaltung von *ius cogens* hinausreicht.⁶⁸

⁶⁷ Redaktion beck-aktuell-becklink 250490-beck-aktuell-Redaktion, Verlag C. H. Beck, 18. Januar 2008. :EuGH-Generalanwalt: EU hätte Gelder des Terror-Verdächtigen Kadis nicht einfrieren dürfen

Literaturverzeichnis

1. BeckRS 2008 70899-EuGH, Urteil vom 03.09.2008 - C-402, 415/05
2. Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2005 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung
3. Redaktion beck-aktuell-becklink 250490-beck-aktuell-Redaktion, Verlag C. H. Beck, 18. Januar 2008. :EuGH-Generalanwalt: EU hätte Gelder des Terror-Verdächtigen Kadis nicht einfrieren dürfen
4. becklink 250490 EuGH-Generalanwalt EU hätte Gelder des Terror-Verdächtigen Kadis nicht einfrieren dürfen Meldung vom 18.01.2008, Redaktion beck-aktuell
5. becklink 265871 EuGH EU-Verordnung über Einfrieren der Gelder von Terrorverdächtigen muss ausreichenden Rechtsschutz gewährleisten Meldung
6. becklink 294443 EuGH Einfrieren der Gelder von Hassan und Ayadi nach alter Fassung der EU-Verordnung Nr. 881 2002 nichtig Meldung vom 03.12.2009
7. EuR 2008 Heft Beiheft 1, 0065 Die Urteile „Kadi“ und „Yusuf“ des EuG und ihre Folgen Aufsatz von Kämmerer
8. EuR 2009 Heft 1, 0080 Aufhebung des Urteils des EuG in der Rechtsache Kadi durch den EuGH
9. EuR 2009 Heft 1, 0080 Urteil des Gerichtshofes 3. September 2008, verb. Rsen C-402 05 P und C-415 05 P (Kadi und Al Barakaat)
10. EuR 2009 Heft 1, 0114 Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs im Fall „Kadi“ Ein Triumph der Rechtsstaatlichkeit
11. EuZW 2003, 712 „Intelligente Sanktionen“ zur Terrorismusbekämpfung in der EU Aufsatz von Dr. Helge Elisabeth Zeitler, Dr. Sandra Bartelt

12. EuZW 2005, 672 EuG Europäischer Rat berechtigt zu Einfrieren der Konten terroristverdächtiger Privatpersonen Urteil vom 21.09.2005 - T-315 01 und T-306 01
13. EuZW 2008, 589 EuGH EU-Verordnung über Einfrieren der Gelder von Terrorverdächtigen muss ausreichenden Rechtsschutz gewährleisten Beitrag
14. EuZW 2009, 662 EuG Gemeinschaftsrechtsbedingtes Einfrieren von Geldern Urteil vom 11.06.2009 - T-318 0
15. Lavranos, European Foreign Affairs Review 2006, 471 (471ff.)
16. Grabitz Hilf, Das Recht der EU ee) Embargomaßnahmen gegenüber Individuen (Rn.103) Lorenzmeier, Vedder in Grabitz Hilf, Das Recht der EU EGV Art. 133 Rn.
17. NJOZ 2008, 4499 EuGH Restriktive Maßnahmen bei Verbindungen zu Al-Qaida Urteil vom 03.09.2008 - C-415 05
18. C.Ohler, EuZW 2008, 630.: Zur Strafbarkeit nach dem Außenwirtschaftsgesetz im Hinblick auf die Rechtsprechung im Fall Kadi s. Heine, NSTZ 2009, 428
19. Pressemitteilung des EuGH Nr. 107 v. 3. 12. 2009
20. Pressemitteilung des EuG Nr. 57 v. 12. 7. 2006
21. Kaukoranta, The National Implementation of EC Economic Sanctions: The Case of Finland, in: Koskeniemi (Hrsg.), International Law Aspects of the European Union, 1999, S. 99 (106).
22. Biehler, Gernot, Individuelle Sanktionen der Vereinten Nationen und Grundrechte, AVR 40 (2003)
23. Bleckmann, Albert, Allgemeine Staats- und Völkerrechtslehre, Vom Kompetenz-zum Kooperationsvölkerrecht, Köln, Berlin, Bonn, München 1995
24. Bodansky, Yossef, Bin Laden, The man who declared war on America, New York 1999
25. Feddersen, Christoph, EuGH: Doch keine individuelle Betroffenheit durch EG-Verordnung, Anmerkung zum Urteil Unión de Pequeños Agricultores, EuZW 2002, 532.

26. Finke, Jasper/ Wandscher, Christiane, Terrorismusbekämpfung jenseits militärischer Gewalt, VN 2001
27. Fitzpatrick, Joan, Speaking law to power: The war against terrorism and human rights, EJIL 2003.
28. Gießmann, Hans J., Terrorismus mit staatlicher Duldung, in: Hirschmann/
29. Gerhard (Hrsg.): Terrorismus als weltweites Phänomen, Berlin 2000
30. Marauhn, Thilo, Strategische Ausfuhrbeschränkungen gegenüber Drittstaaten im Lichte des Gemeinschaftsrechts, Zur Kompetenzverteilung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten, ZaöRV 54
31. Mégret, Frederic, „Krieg“? - Völkerrechtssemantik und der Kampf gegen den Terrorismus, KJ 2002
32. Meier, Gert, Zur Kompetenz der EG-Mitgliedstaaten zur Durchführung von Sanktionsbeschlüssen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen,RIW/AWD 1979
33. Nehm, Kay, Ein Jahr danach - Gedanken zum 11. September, NJW 2002.
34. Petersmann, Ernst Ulrich, Darf die EG das Völkerrecht ignorieren?, EuZW 1997.
35. Ruffert, Matthias, Terrorismusbekämpfung zwischen Selbstverteidigung und kollektiver Sicherheit, ZRP 2002
36. Schneider, Hans-Peter, Es gibt noch Richter in Luxemburg - Zum Individualrechtsschutz durch europäische Gerichte, NJW 2002
37. Schrader, Tobias, Terrorismus und das Problem seiner Definition, Kriminalistik 2002
38. Seidl-Hohenveldern, Ignaz/ Stein, Torsten, Völkerrecht, 10. Auflage, Köln,Berlin, Bonn, München 2005
39. Sorel, Jean-Marc, Some Questions about the definition of terrorism and the fight against its financing, EJIL 2003

40. Gudrun Dahme: Terrorismusbekämpfung durch Wirtschaftssanktionen (Dissertation der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster) Europäisches Forum für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll e.V., Mendel Verlag GmbH 2007.
41. Az Európai Unió Hivatalos Lapja C 294/31-32: (C-403/06P. sz. ügy)
42. 881/2002/EG (HL L 139., 9. o.; magyar nyelvű különkiadás 18. fejezet, 1. Band, 294. S)
43. Knut Traisbach: The Individual in International Law, http://www.irmgard-coninx-stiftung.de/fileadmin/user_upload/pdf/archive/Knut_Traisbach.pdf
44. Európai Közösségek Elsőfokú Bírósága: Sajtó- és Tájékoztatási Osztály 97/06. sz. SAJTÓKÖZLEMÉNY (2006. december 12.) Az Elsőfokú Bíróság T-228/02. sz. ügyben hozott ítélete
45. Fundamentum 2009/1.szám: Chronowski Nóra: Alapjogvédelem, nem csak uniós fokon. 80-88 S.
46. Christian Tomuschat: Human Rights: Between Realism and Idealism, Oxford, Oxford University Press, 2003, 3.
47. Schlussanträge des GA Poiares Maduro v. 16.1.2008, Rs. C-402/05 P Kadi, Slg. 2008, I-0000 Rn. unter Hinweis auf EGMR, Urteil v. 6.9.1978 Klass u.a., Ser. A Nr. 28 § 49.
48. TERRORIST ASSETS REPORT Calendar Year 2009 Eighteenth Annual Report to the Congress on Assets in the United States of Terrorist Countries and International Terrorism Program Designees
49. Christian Tomuschat, EUGRZ, 05.03.2007. 34.Jg. Heft 1-5.
50. http://miprox.de/USA_speziel/Der_Neue_Krieg_gegen_den_Terror-Noam_Chomsky-3_12_01.html
51. New York Times vom 27.9.2001
52. <http://austria-lexikon.at/af/Wissenssammlungen/Essays/Militär/Was> sind asymmetrische_Kriege
53. Gießmann, in: Hirschmann/Gerhard (Hrsg.), Terrorismus als weltweites Phänomen

54. Fielding/Fouda, Masterminds of terror 2004.
55. Hardman, Terrorism, in: Encyclopedia of the Social Sciences, Vol. 14, New York 1934
56. Völkerrechte Verträge-Beck Texte im dtv. 11.Auflage 2007
57. FAZ vom 28.8.2005
58. Mégret, KritJ 2002
59. <http://archiv.jura.uni-saarland.de/projekte/Bibliothek/text.php?id=423>
60. ÖffR. Basistexte-Europarecht. Beck-texte im dtv. 9.Auflage. 2008
61. Hans-Joachim :Wirtschaftliche Sofortmaßnahmen gegenüber Drittstaaten. Rn-9-12.In Callias/Ruffert: Das Verfassungsrecht von EU. 3.Auflage .2007
62. *Bartelt/Zeitler*, EuZW 2003
63. Sebastian Steinbarth: Individualrechtsschutz gegen Maßnahmen der EG zur Bekämpfung der internationalen Terrorismus-Die Entscheidungen des EuGH in den Res. „Yusuf“ und „Kadi“ Zeus.Heft 2.2006. S.277.
64. EuG, Rs.T-306/01, Rn.129f. (Yusuf u. Al Barakaat International Foundation/Rat u. Kommission); Rs.T-315/01, Rn.93. (Kadi/Rat u. Kommission)
65. www.menschenrechte.ac.at/docs608_5_15
66. („Decision-making“) der Leitlinien des Sanktionsausschusses, siehe auch Murphy, EJIL 2003.
67. Redaktion beck-aktuell-becklink 250490-beck-aktuell-Redaktion, Verlag C. H. Beck, 18. Januar 2008. :EuGH-Generalanwalt: EU hätte Gelder des Terror-Verdächtigen Kadis nicht einfrieren dürfen